

FELSŐOKTATÁS- FINANSZÍROZÁS

Nemzetközi tendenciák
és a hazai helyzet



Szerkesztette:
Temesi József

FELSŐOKTATÁS-FINANSZÍROZÁS: NEMZETKÖZI TENDENCIÁK ÉS A HAZAI HELYZET

Szerkesztette:

TEMESI JÓZSEF

A kötet tanulmányainak szerzői:

BERLINGER EDINA

BODA GYÖRGY

HALÁSZ GÁBOR

KOVÁTS GERGELY

MÉSZÁROS TAMÁS

NÉMETH ANDRÁS OLIVÉR

POLÓNYI ISTVÁN

STOCKER MIKLÓS

TEMESI JÓZSEF

A könyv a TÁMOP-4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005 program, „A tudás alapú gazdaság Magyarországon, az innovációs szemlélet erősödésének és a K+F teljesítmények növelésének feltételei” alprojekt támogatásával készült.

Szerkesztette: Temesi József

Szakmai lektorok: Loboda Zoltán (1. rész), Veres Pál (2. rész)

© *Berlinger Edina, Boda György, Halász Gábor, Kováts Gergely,
Mészáros Tamás, Németh András Olivér, Polónyi István, Stocker Miklós,
Temesi József, 2012*

ISBN 978-963-339-032-0

A mű és annak minden része a szerzői jogok értelmében védett. Bármiféle, a szerzői jogvédelmi törvény szűk határain kívül eső felhasználás kizárólag a kiadó hozzájárulásával lehetséges, anélkül büntetendő. Ez vonatkozik a kivonatok formájában történő hasznosításra is, különös tekintettel a sokszorosításokra, mikrofilmes rögzítésre, valamint az elektronikus rendszerekben történő tárolásra és feldolgozásra.

AULA Kiadó Kft.

Budapesti Corvinus Egyetem

Felelős kiadó: Horváth Béla ügyvezető igazgató

Műszaki vezető: Kis Virág

Technikai szerkesztő: Temesiné Németh Éva

Tartalom

Előszó.....	7
I. RÉSZ: NEMZETKÖZI TENDENCIÁK.....	9
Halász Gábor: Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés.....	11
1. Bevezetés.....	11
2. Értelmezési keretek	11
3. A felsőoktatási kiadások alakulása	15
4. Finanszírozási mechanizmusok és modellek	21
4.1 Rendszerszintű forrásallokálás	22
4.2 Intézményi szintű gazdálkodás és forrásallokálás	28
5. A felsőoktatás finanszírozásának globális és európai trendjei.....	31
5.1 Rendszerszintű finanszírozás	31
5.1.1 A domináns trendek általában	31
5.1.2 A különböző funkciók finanszírozásának szétválasztása	35
5.1.3 Normatív és szabad felhasználású finanszírozás	37
5.1.4 A teljesítményalapú finanszírozás	41
5.1.5 Fogyasztói finanszírozás és költségmegosztás	44
5.2 Intézményi szintű finanszírozás	51
5.2.1 Önálló gazdálkodás és a bevételek diverzifikálása.....	51
5.2.2 Belső allokációs mechanizmusok és intézményi menedzsment	53
6. Konklúzió	58
Németh András Olivér: Felsőoktatás-finanszírozás Kelet-Közép-Európában.....	67
1. Bevezetés.....	67
2. A felsőoktatás finanszírozását alakító globális trendek	68
3. Általános kép a kelet-közép-európai országok felsőoktatásáról.....	71
4. A felsőoktatás finanszírozási helyzete Kelet-Közép-Európában.....	76
5. A balti államok	81
6. A visegrádi országok	84
7. A négy balkáni ország	86
8. A felsőoktatás megterülése és eredményessége Kelet-Közép-Európában.....	89
9. Összegzés	98

Kováts Gergely: Felsőoktatás-finanszírozás néhány fejlett országban 103

1.	Anglia (Egyesült Királyság).....	105
1.1	A felsőoktatási intézményrendszer általános jellemzői.....	105
1.2	A felsőoktatás irányítása.....	107
1.3	A felsőoktatás finanszírozása.....	109
1.4	Értékelés.....	119
2.	Új-Zéland.....	120
2.1	A felsőoktatási intézményrendszer általános jellemzői.....	120
2.2	A felsőoktatás irányítása.....	123
2.3	A felsőoktatás finanszírozása.....	125
2.4	Értékelés.....	131
3.	Finnország.....	132
3.1	A felsőoktatási intézményrendszer általános jellemzői.....	132
3.2	A felsőoktatás irányítása.....	134
3.3	A felsőoktatás finanszírozása.....	138
3.4	Értékelés.....	142
4.	Németország.....	143
4.1	A felsőoktatási intézményrendszer általános jellemzői.....	143
4.2	A felsőoktatás irányítása.....	145
4.2.1	A szövetségi és tartományi szint kapcsolata.....	145
4.2.2	Tartományi szint és az egyetemek státusza.....	146
4.3	A felsőoktatás finanszírozása.....	148
4.4	Értékelés.....	154
5.	Tanulmányok az országtanulmányokból.....	154
5.1	A felsőoktatási intézményrendszer általános jellemzői.....	155
5.2	A felsőoktatás irányítása.....	156
5.3	A felsőoktatás finanszírozása.....	157

Berlinger Edina: Miért van szükség európai szintű diákhitel-rendszerre is?165

1.	A felsőoktatás központi szerepe a XXI. századi Európában.....	166
2.	A mobilitás jelentősége.....	170
2.1	A mobilitás alapvető emberi szabadságjog.....	170
2.2	A mobilitás előmozdítja az Európai öntudatot, a kohéziót és a békét.....	171
2.3	A mobilitás átjárhatóvá és ezáltal hatékonyabbá teszi a munkaerőpiacot.....	172
2.4	A mobilitás átjárhatóvá és ezáltal hatékonyabbá teszi a felsőoktatást.....	175
3.	A diákhitelezésben rejlő érdekkonfliktusok.....	177
4.	A diákhitelezéssel összefüggő feladatok ellátásának megfelelő szintje.....	184
4.1	Méretgazdaságosság.....	187
4.2	Tovaggyűrűző hatások.....	187
4.3	Információs előnyök.....	188
4.4	Optimális feladatmegosztás.....	189
5.	Az új intézmény hatása a meglévő intézményekre és rendszerekre.....	190
6.	Összegzés.....	192

II. RÉSZ: A HAZAI HELYZET..... 197

Polónyi István: A hazai felsőoktatás állami finanszírozásának története, 1990-2011..... 199

1.	Bevezetés.....	199
2.	Előzmények.....	200
2.1	Néhány bevezető megjegyzés – a téma lehatárolása	200
2.2	A normatív finanszírozás előzményei (1989-1991)	202
2.3	A fejezeti előirányzatok és az alapok	205
2.4	Első kísérletek a normatív finanszírozásra (1991-1993)	212
3.	A normatív finanszírozás bevezetése	215
3.1	Egy kis nemzetközi kitekintés.....	215
3.2	Az 1993. évi felsőoktatási törvény finanszírozási koncepciója és a megvalósítási kísérletek (1993-1994).....	217
3.3	A tényleges bevezetés (1995-1997).....	221
3.4	Az egyszerű normatív finanszírozás (1997-1999).....	224
3.5	Egy kis kitérő értékelés	226
4.	Irányváltás	229
4.1	Új irány – a képlet szerinti finanszírozás (2000-2005).....	229
4.2	Patyomkin finanszírozás?.....	234
4.3	A 2005. évi felsőoktatási törvény után	235
4.4	Szép új világ – 2011 után?	245
5.	Befejezésként	249

Mészáros Tamás: Gondolatok a magyar felsőoktatásról szóló vitákhoz..... 255

1.	Miért van szükség új törvényre?.....	255
2.	Sok vagy kevés a hallgató?	257
3.	Miért éppen „Bologna”? Valóban beszélhetünk-e „Bologna hungaricumról”? Vissza kell-e, vissza lehet-e lépni?.....	261
4.	Intézmények – minden mennyiségben és minőségben.....	265
5.	A felsőoktatás finanszírozása	273
5.1	Hogyan finanszíroz(z)unk?	274
5.2	Ki finanszírozzon?.....	277
6.	A felsőoktatási intézmények irányítása	287

Boda György - Stocker Miklós: Outputfinanszírozás a felsőoktatásban 293

1.	Bevezetés.....	293
2.	Alapvetés – input, output, minőség a felsőoktatásban.....	294
2.1	Értékteremtési logika a felsőoktatásban	294
2.2	Inputok meghatározása.....	295
2.3	Output meghatározása	296
2.4	A felsőoktatás értékes kibocsátása	296
2.5	A piaci koordináció feltételrendszere és korlátai a felsőoktatással kapcsolatban.....	296
2.6	Szolgáltatási minőség a felsőoktatásban.....	297

2.7	A minőség mérése.....	300
3.	Inputfinanszírozás a felsőoktatásban.....	302
3.1	Jelenleg működő inputfinanszírozás hazánkban	302
3.2	Az inputfinanszírozás ösztönző hatásai és ennek korlátai.....	303
4.	Az outputfinanszírozási rendszer modellje	305
4.1	Az outputfinanszírozási rendszer koncepciója.....	305
4.2	A kutatás, a tanácsadás és a szakmai gyakorlatos tevékenység az outputfinanszírozás részeként	307
4.3	Az oktatási tevékenység outputfinanszírozása.....	308
5.	A finanszírozási rendszer ösztönzési funkciója.....	312
5.1	Intézményi ösztönzés	313
5.2	Oktatói ösztönzés	313
5.3	Hallgatói ösztönzés	314
5.4	Az outputfinanszírozás társadalmi beágyazottsága	315
6.	Összegzés.....	317

**Temesi József: Nemzetközi felsőoktatás-finanszírozási trendek:
tanulságok és javaslatok 2012 elején..... 320**

1.	Bevezetés	320
2.	A felsőoktatás finanszírozásának kulcskérdése: a költségmegosztás.....	322
3.	A költségtérítéssel képzés gyakorlati megvalósulásáról	327
4.	A felsőoktatásba való bejutás és a hallgatók finanszírozása a 2005-ös és a 2011-es törvény szerint	328
5.	Munkaerőpiac és szakstruktúra	331
6.	Javaslatok: néhány elvi megjegyzés.....	333
7.	Javaslatok: egy modellszintű megközelítés.....	335

Előszó

A felsőoktatás finanszírozása szerteágazó és izgalmas terület. Elméleti és gyakorlati oldalról egyaránt megközelíthető. Tárgyalható nemzetközi, regionális, nemzeti és intézményi kontextusban. Tanulmánykötetünk nem térhet ki a felsőoktatásnak a 21. században is meghatározó kérdéseinek mindegyikére: a társadalmi célokra, a felsőoktatási intézmények szerepére, a felsőoktatásba történő belépés méltányossági vonatkozásaira vagy éppen az oktatás és a kutatás összekapcsolásának koncepcionális kérdéseire. A felkért szakértői tanulmányok megírásával az volt a szerkesztői cél, hogy a magyar felsőoktatás finanszírozásának helyzetét nemzetközi háttér előtt mutassa be. A kötetben szereplő írások azonban, miközben a finanszírozás módjáról, tényeiről és lehetőségeiről szólnak, óhatatlanul érintenek a felsőoktatás gazdasági szerepével, szervezetével, az esélyegyenlőséggel vagy a munkaerőpiaccal kapcsolatos gondolatokat.

A kötet két, nagyjából azonos terjedelmű részre bomlik. Az első rész a felsőoktatás finanszírozásának nemzetközi tendenciáit hivatott bemutatni. Halász Gábor tanulmánya egyrészt a finanszírozási mechanizmusok és modellek témaköreit tárgyalja, másrészt azokra a globális és európai trendekre tér ki, amelyek az elmúlt 10-15 év finanszírozási reformjaiban az egyes országok szintjén megjelentek. Németh András Olivér részletes összehasonlító elemzésnek veti alá Kelet-Közép-Európa 10 országát, sajátosságait egybevetve néhány nyugat-európai ország gyakorlatával is. Kovács Gergely esettanulmány jelleggel tárgyalja négy fejlett ország felsőoktatás-finanszírozását. Mindhárom tanulmány aktuális kérdéseket tárgyal, nézőpontjuk viszont némileg eltér egymástól. Az első tanulmány inkább elméleti összefoglalást ad, a kelet-közép-európai országok esetében sokat megtudunk a felsőoktatásban való részvételről és a hallgatói támogatásokról is, míg a négy kiemelt ország kapcsán az intézményfinanszírozás és a kutatásfinanszírozás kérdései kapnak kiemelt hangsúlyt. Berlinger Edina tanulmány zárja le ezt a részt az európai szintű diákhitel-rendszer megvalósítását alátámasztó elméleti megalapozással és javaslatokkal.

A második rész tartalmazza a hazai helyzet egyes dimenzióit bemutató, több esetben javaslatokat is tartalmazó tanulmányokat. Polónyi István arra vállalkozik, hogy a magyar felsőoktatás állami finanszírozásának elmúlt 20 éves történetét bőséges hivatkozási és táblaanyaggal leírja. A kibontakozó kép ugyan felvázol egy fejlődési utat, azonban a közeljövőt tekintve nem túlságosan biztató. Mészáros Tamás egy gyakorló rektor szemszögéből láttatja ugyanezen időszak történéseit, elemzésében a Bologna-folyamat hazai megvalósításának egyes kérdéseire is kitérve. A két utolsó tanulmány javaslatokat is megfogalmaz. Boda

György és Stocker Miklós az outputfinanszírozás mellett érvelve annak egy lehetséges megvalósítási mechanizmusát is felvázolja. Temesi József a nemzetközi felsőoktatási trendekből kiindulva a hazai döntéshozóknak ajánlja modelljét, amely a felsőoktatásba történő felvételi rendszer, az intézményi kapacitások és a finanszírozás összekapcsolásában látja a jelenlegi rendszer méltányossági és finanszírozási problémáinak kiküszöbölési lehetőségét.

A tanulmányokból kirajzolódó helyzetkép azt mutatja, hogy a felsőoktatás kiemelt stratégiai jelentőségét minden kormányzat elismeri ugyan, azonban az aktuálisan követett gazdaságpolitika gyakran hozza nehéz helyzetbe ezt a hosszú távon jövőnket meghatározó területet. Ezért nem csak a döntéshozóknak, a felsőoktatással foglalkozó szakembereknek kell a legsikeresebb modelleket, az ún. jó gyakorlatokat megismerniük, hanem a társadalom szélesebb rétegeinek érdeklődését is fel szeretnénk kelteni a felsőoktatás szakpolitikáinak tekintett kérdései iránt. Az élethosszig tartó tanulás folyamatában az állampolgárok többsége érintetté válik a felsőoktatás valamely szegmensében, a felsőfokú képzések világa ma már nem az elit kiváltsága. Állampolgárként is tájékozottnak kell lennünk, ha olyan kérdésekről van szó, mint az, hogy mennyit költsünk a felsőoktatásra és kutatásra, milyen forrásokból származzon ez az összeg, hogyan biztosítsuk a méltányos hozzáférést, és hogyan részesüljünk egy hatékonyan működő felsőoktatás eredményeiből?

Tanulmánykötetünk referenciaként szolgálhat a felsőoktatással foglalkozó szakemberek, egyetemi hallgatók, doktoranduszok számára és remélhetőleg a hivatalból a felsőoktatást irányító döntéselőkészítői és döntéshozói kör is talál benne alkalmazható gondolatokat. Mivel azonban a kötet szerzői igyekeztek elkerülni a száraz szakzsargont és közérthetően megfogalmazni mondanivalójukat, haszonnal forgathatják a „laikus” érdeklődők is. Talán nem szerénytelenség megemlíteni, hogy nyolc évvel a „Finanszírozás és gazdálkodás a felsőoktatásban” című tanulmánykötet megjelenése (Aula, 2004) után szerkesztői célom most is hasonló volt, mint akkor: a nemzetközi tapasztalatok hasznosítása hazai gyakorlatunkban.

Könyvünk megvalósítása a TÁMOP-4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005 „A Budapesti Corvinus Egyetem kutatási, fejlesztési és innovációs teljesítményének növelése öt interdiszciplináris kiválósági központ létrehozásával” projekt keretében történt, „A tudásalapú gazdaság Magyarországon, a tudásalapú szemlélet erősödésének és a K+F teljesítmények növelésének feltételei” alprojekt (vezetője: Szabó Katalin egyetemi tanár) „A felsőoktatás szerepe az innovációs szemlélet erősödésében” műhelyében (vezetője: Hrubos Ildikó, professor emerita).

Budapest, 2012. január

Temesi József

I. RÉSZ

NEMZETKÖZI TENDENCIÁK

Halász Gábor

Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés

1. Bevezetés

A legtöbb fejlett országban az elmúlt két évtizedben a felsőoktatás finanszírozásában jelentős változások történtek, és ezek alapján néhány jellegzetes fejlődési trend jól azonosítható. A rendelkezésre álló bőséges nemzetközi és hazai (lásd pl. Majer, 2004; Semjén, 2004; Temesi, 2004; Kováts, 2006; Polónyi, 2009a) irodalom alapján nemcsak ezek követhetők nyomon, hanem annak a tudásnak a fejlődése is, amellyel a finanszírozási rendszerek működéséről rendelkezünk. A vizsgált időszakban számos olyan kutatás és elemzés készült, amelyek értelmezni próbálták a változásokat, és amelyek eredményeképpen nagymértékben fejlődött az a fajta elemzői kapacitás, amellyel a felsőoktatás finanszírozásának meglehetősen bonyolult világa ma sokkal jobban áttekinthető és érthető, mint korábban. E tanulmányban nemcsak a finanszírozási változások bemutatására és a domináns trendek azonosítására törekszünk, hanem egyúttal az ezeket interpretáló értelmezési keretek fejlődésébe is bepillantást nyerünk.

Először az értelmezési keretekkel kapcsolatban fogalmazunk meg néhány olyan megállapítást, amelyek összefüggenek az elmúlt időszak változásaival. Ezt követően – egészen röviden – bemutatjuk a felsőoktatási ráfordítások alakulását jellemző legfontosabb trendeket. Harmadikként ismertetünk néhány olyan modellt, amelyek segíthetik a legfontosabb trendek elemzését. Ezt követi a tanulmány legfontosabb része: a rendszerszintű és az intézményi szintű változások és trendek részletes bemutatása és elemzése. Végül rövid konklúzió zárja a tanulmányt.

2. Értelmezési keretek

A felsőoktatás finanszírozásának elemzésével foglalkozók nem kerülhetik meg a lehatárolás kérdését. Vajon mi az, ami beletartozik e problématerületbe, és mi

az, ami nem? Vajon lehetséges-e a területet tartalmas módon tárgyalni úgy, hogy nem beszélünk olyan kapcsolódó kérdésekről, mint a felsőoktatási rendszerek kormányzása, vagy olyan közpolitikai célokról, mint a hatékonyság és az eredményesség, vagy éppen a méltányosság és az esélyegyenlőség biztosítása? Vajon e témát vizsgálva hogyan osszuk meg a figyelmünket egyfelől a rendszerszintű vagy makro-szintű, másfelől az intézményi szintű vagy mikro-szintű folyamatok között? Kikerülhetetlen ezeknek a kérdéseknek a felvetése és legalább implicit módon történő megválaszolása.

Fontos hangsúlyozni: a felsőoktatás finanszírozásának a kérdése nem szakítató el egy sor olyan kérdéstől, amelyek gyakran kívül esnek az e területtel foglalkozók látóterén, valójában azonban olyan meghatározó súlyuk van, hogy figyelmen kívül hagyásuk eleve korlátozott érvényűvé, sőt hamissá tehet minden elemzést. Ilyen például a kutatások vagy az innováció finanszírozása. Tekintettel arra, hogy a felsőoktatás többé vagy kevésbé aktív részét alkotja a *nemzeti innovációs rendszernek* vagy, ha jobban tetszik, nemzeti kutatási rendszernek, az utóbbi jellegzetes finanszírozási mechanizmusai és folyamatai meghatározó módon alakíthatják a felsőoktatás finanszírozását. Teljesen eltérő helyzetek alakulnak ki az egyes országokban például attól függően, hogy az innovációs rendszer finanszírozásában mekkora szerepet játszik a vállalati szféra, vagy létezik-e vállalati innovációs hozzájárulás, továbbá attól függően, hogy a nemzeti innovációs rendszeren belül milyen szerepet kapnak az egyetemek vagy egyéb felsőoktatási intézmények (Temesi, 2004; Polónyi, 2009a). Az egyik meghatározó nemzetközi trend az innovációs gondolkodás és ennek nyomán a nemzeti innovációs politikák fejlődése, amely a felsőoktatás-finanszírozási rendszereket is a korábbiaktól rendkívüli módon eltérő környezetbe helyezi (OECD, 2008, 2010; Halász et al., 2011).

Ugyanígy, egészen más helyzetet figyelhetünk meg egy olyan országban, ahol a felsőoktatás aktív résztvevője az egész életen át tartó tanulás átfogó rendszerének, és ahol e rendszerbe az állam, a vállalati szféra és a tanuló egyének jelentős pénzeket áramoltatnak, mint ahol nem ez a helyzet. Vagyis ott, ahol nem alakult ki az egész életen át tartó tanulás fejlett rendszere, ahol e rendszerbe nem áramlanak be komoly források és ahol a felsőoktatási intézmények e rendszertől izolálva működnek (pl. kis arányban iskoláznak be felnőtteket és korlátozottan vesznek részt a szakmai képességek fejlesztésében). Az egész életen át tartó tanulási politikák és az ezekből kinövő „képességpolitikák” (*skills policies*), mint látni fogjuk, komoly finanszírozási dimenzióval is rendelkeznek, és ugyancsak teljesen új környezetbe helyezik a felsőoktatás-finanszírozási politikákat, nagy hatást gyakorolva az e területen folyó reformokra. Ez jellegzetesen

olyan terület, amelyet a felsőoktatás finanszírozásával foglalkozók jelentős hányada még kevésbé érzékel.¹

A finanszírozási rendszer nem szakítható el továbbá olyan, első megközelítésben sokak által nem finanszírozási problématerületként érzékelt, problématerületektől, mint amilyen a rendszerszabályozás vagy a teljesítménymenedzsment. Tekintettel például arra, hogy a finanszírozás általános rendszerszabályozó eszközzé vált, olyan kérdések kapcsolódtak hozzá, mint pl. az, hogy a rendszer szereplői hogyan reagálnak az ösztönzőkre, mennyire szabálykövetőek, milyen intelligenciával rendelkeznek a nem várt hatások előzetes megítélésére és hasonlók. És mivel a forrásallokáció hozzákapcsolódott a teljesítménymutatókhoz, nem szakítható el olyan súlyos elméleti és gyakorlati dilemmákat felvető kérdésektől sem, mint a teljesítmény és a minőség definiálása, ezek mérhetősége, a mérés pontossága és hasonlók. Teljesítményalapú finanszírozás működtetése esetén ezek a kérdések lényegi kérdésekké válnak: a finanszírozási formák megválasztása vagy ezek működőképessége alapvetően függ az ezekre adott válaszoktól. A finanszírozás soha nem elemezhető úgy, hogy nem vesszük figyelembe az olyan közpolitikai célokhoz való kapcsolódását, mint amilyen az eredményesség/minőség vagy méltányosság/hozzáférhetőség: ezek együtt egyfajta szétbogozhatatlan „szentháromságot” (Jongbloed, 2004a) alkotnak. Fontos globális trendnek lehet tekinteni a finanszírozás és a meghatározó közpolitikai célok közötti kapcsolatokról való tudásunk növekedését is.

A kapcsolódó problématerületektől élesen elválasztható finanszírozási problématerület tehát nem létezik, és a felsőoktatás finanszírozásának globális vagy európai trendjei intelligens módon nem elemezhetőek e kapcsolódó problématerületek elemzése nélkül. Hogy csak egy további példát említsünk, az „Új Közmenedzsment” (*New Public Management*) megjelenése, térhódítása és az ezzel összefüggő viták elemzése elkerülhetetlenül részét alkotja a felsőoktatás-finanszírozás nemzetközi trendjei elemzésének.

Egy másik lehatárolási kérdés a felsőoktatási rendszer egészével kapcsolatban merül fel, különös tekintettel részben arra, hogy az egyik domináns fejlődési trend éppen e rendszer határvonalainak az elbizonytalanodása, és részben arra, hogy a finanszírozás változásai többek között éppen a rendszer határvonalainak a módosulásához köthetők. E határvonalak több irányba is megnyíltak. Egyfelől – döntően a poszt-szekunder, esetenként „fél-felsőfokúnak” nevezett szakképzési formák kialakulásával és látványos expanziójával – elmosódtak a középfokú és a felsőfokú oktatás közötti határok. A felsőoktatás rendszerében

¹ Érdeemes megemlíteni, hogy bár akkor ennek a hatásai még kevésbé voltak érezhetőek, mint ma, a területre hatással lévő tényezőket elemezve 2004-ben publikált összefoglaló tanulmányában ezt Temesi József külön kiemelte (Temesi, 2004), ugyanakkor ez a dimenzió abban a ma is úttörőnek számító kötetben, amelyben e tanulmány megjelent, még nem kapott komolyabb figyelmet.

olyan új oktatási formák jelentek meg, amelyek sok szempontból a középfokú szakképzés jegyeit hordozzák, beleértve ebbe olyan elemeket, mint például a gazdasági szervezetek közvetlen részvétele a képzésben. Másfelől megnyíltak azok a határok, amelyek a felsőoktatási rendszert a felnőttképzési rendszertől választják el: a felsőoktatás intézményei beléptek a gyakran piaci alapon szerveződő felnőttképzési rendszerbe, illetve ez utóbbi rendszer egyes intézményei felsőfokú képzésekbe kezdtek, pl. az angol *Further Education College* szektor több intézménye ma már alapképzési (*bachelor*) diplomákat ad ki. Ennél is látványosabb az a nyitás, amely néhány országban a vállalati képzés és a felsőoktatás között történt a különböző vállalati egyetemek (*corporate universities*) megjelenésével, illetve egyes vállalatok belső képzési rendszereinek külső fogyasztók számára történő megnyitásával és programjaiknak felsőfokú képzési programként történő akkreditálásával.

Egyáltalán nem meglepő, hogy a felsőoktatási rendszer korábbi zártsága feloldásának és a rendszer határvonalai elbizonytalanodásának jelentős finanszírozási implikációi vannak. Azok az új képzési formák, amelyeket fentebb említettünk, természetes módon olyan finanszírozási megoldásokat is magukkal hoznak, amelyek korábban a felsőoktatás világában ismeretlenek voltak. Az a klaszszikus modell, amely Európa legtöbb országában hosszú ideig alternatívák nélkül létezett, és amelynek a lényege az volt, hogy a felsőoktatási intézmények költségvetése egyszerűen az állami költségvetés részét képezte, és a források szinte teljes egészében a nemzeti oktatási hatóságon keresztül jutottak el az intézményekhez, e változások miatt is idejémultt lett.

A lehatárolás kérdése mellett érdemes előzetesen kiemelni az egyensúly és változás kérdését. A felsőoktatás finanszírozásával foglalkozó irodalomban ritkán találunk utalást a felsőoktatási rendszer egyensúlyi vagy egyensúlytalan-sági állapotára, noha a finanszírozás szempontjából ez tűnik az egyik legfontosabb adottságnak. A nemzetközi összehasonlító vagy ilyen elemeket is tartalmazó elemzések általában nemzeti „modelleket” azonosítanak vagy különböztetnek meg és ezeket, legalábbis implicit módon, statikusnak tekintik, kevésbé figyelve ezek időbeli módosulására, vagy ismert és kevésbé ismert belső feszültségeikre.² Így egyformán a létező „modell” kategóriájába kerülnek olyan megoldások, amelyek nyilvánvaló módon működésképtelenek és csak a tehetetlenség vagy a rossz politikai alkuk tartják fenn őket, és az olyanok, amelyek jól működnek. Az expanziós folyamatok, a költségvetési válságok vagy a rendszerek közötti határvonalak elbizonytalanodása felborítja a felsőoktatási rendszerek

² Ez még olyan egyébként olyan különösen igényes és szakmai szempontból rendkívül érzékeny elemzésekre is igaz, mint amilyen Semjén András 2004-ben publikált és a témában megkerülhetetlennek tekinthető tanulmánya (Semjén, 2004). Ez a dimenzió ugyanakkor erősebben jelen van Majer Balázs ugyanott megjelent elemzésében (Majer, 2004).

és e rendszerek finanszírozásának az egyensúlyát, ami a finanszírozási konstrukciók mögött meghúzódó, az elosztási viszonyokról szóló politikai alkuk és „társadalmi paktumok” felborulásához vezet.³ A finanszírozási reformok általában nem írhatóak le úgy, mint racionális választások különböző modellek között: figyelembe kell venni az ezeket determináló politikai folyamatokat, a reformok politikai gazdaságtanát és a kormányok implementációs kapacitásának alakulását. Az itt elemzett globális trendek meghatározó eleme az egyensúly felborulása.

Végül az értelmezési keretekkel kapcsolatban még egy összefüggést érdemes megemlíteni. A felsőoktatás finanszírozása általában meglehetősen bonyolult világ, és minél inkább eltávolodunk attól a kezdetleges modelltől, amelyben a felsőoktatási intézmények költségvetését az állami költségvetés részeként bázis-alapon tervezték, illetve minél inkább haladunk az olyan nyitott modellek felé, melyben az intézmények leválnak az állami költségvetés „köldökzsínórjáról” (erről lásd részletesebben később), ez a világ annál bonyolultabbá válik. A politikai döntéshozók és az érintett társadalmi csoportok számára általában komoly *kognitív kihívást* jelent a bonyolultabbá váló rendszer összefüggéseinek megértése és az általuk javasolt vagy alkalmazott allokációs és érdekeltégi mechanizmusoknak vagy szabályozóknak a megváltozott helyzethez való hozzáigazítása. A felsőoktatás-finanszírozás globális folyamatait elemzők elé táruló jelenségek közül az egyik leginkább figyelemre méltó a területről való tudásunk látványos növekedése. Részben a már lezajlott kutatások, de még inkább a különböző megoldások gyakorlati kipróbálása, azaz az egyes országok sikeres vagy sikertelen reformjai során szerzett tapasztalatok nyomán olyan tudás halmozódott fel, amely még néhány éve sem állt rendelkezésre. Azokat az elemzéseket, amelyek pár éve még döntően elvont elméleti modellek mellett vagy ellen szóló érveket mérlegeltek, felváltották vagy kiegészítették azok, amelyek empirikus adatgyűjtések alapján a valóságban kipróbált megoldások sikereinek vagy kudarcának az okait elemzik.

3. A felsőoktatási kiadások alakulása

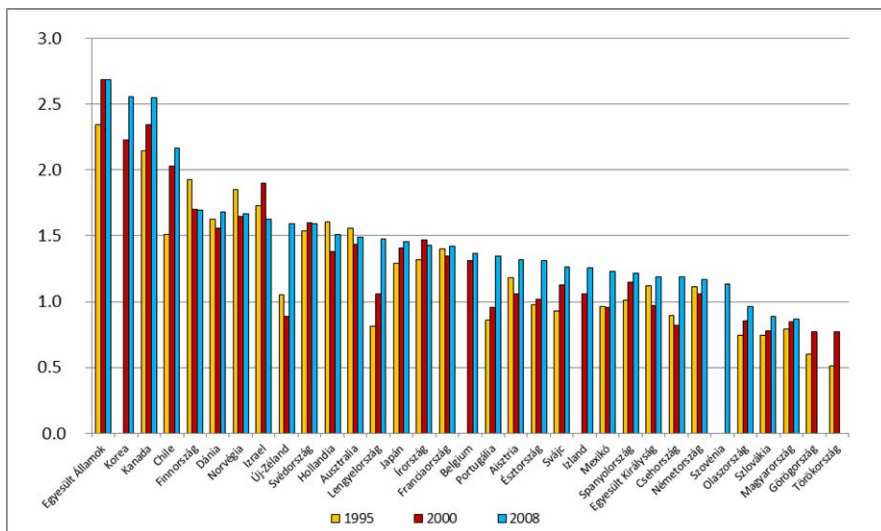
A finanszírozás kérdései között első helyen általában a kiadásoknak és ezek forrásainak az alakulása jelenik meg. Itt nem szándékozunk e témával részletesen foglalkozni, mivel a figyelmünket inkább a forrásallokáció és a finanszíro-

³ A felsőoktatás fejlődésének egyik, a finanszírozást is alapjaiban érintő európai trendjének több felsőoktatási elemző a korábbi „társadalmi paktum” felborulását és egy új, a felsőoktatás, a társadalom/gazdaság és a kormányok közötti megállapodás körvonalazódását tekintik (Hrubos, 2006; Gornitzka et al., 2007).

zási mechanizmusok később tárgyalandó kérdéseire fordítjuk, de néhány alapvető trendet fontos itt is kiemelni.

Az első említésre méltó jelenség a ráfordítások többdimenziós elemzésének a térhódítása. Ma már nem tekintjük komolynak azokat az elemzéseket, amelyek egy vagy két mutató alapján értékelik a ráfordítások nagyságának alakulását, vagy amelyek nincsenek tekintettel olyan kapcsolódó tényezőkre, mint pl. a demográfiai és beiskolázási viszonyok: így például arra, hogy vajon növekszik-e vagy csökken a felsőoktatás szempontjából figyelembe veendő korcsoportok létszáma, hogyan alakulnak az adott korcsoporton belül a részvételi arányok, vagy milyen mértékű a felnőtt lakosság bekapcsolódása az egész életen át tartó tanulás rendszerébe és hasonlók. Nem tudjuk komolyan venni az olyan elemzéseket sem, amelyek nem fordítanak kiemelt figyelmet a különböző finanszírozók (állam, gazdasági szervezetek, egyének vagy háztartások, külföldi vagy nemzetközi szereplők) hozzájárulására, azaz kizárólag az állami ráfordítások alakulására koncentrálnak. Nem vehetőek komolyan az olyan elemzések sem, amelyek nem figyelnek egyszerre az aktuális helyzetre és a ráfordítások időbeli változásaira, vagy amelyek nem vizsgálják egy időben a teljes ráfordítást és az egy egységre (pl. egy hallgatóra) jutó ráfordításokat. A felsőoktatási ráfordítások elemzésében normává vált a többváltozós elemzés, és az átfogó diagnózisok ilyen többváltozós elemzés alapján történő megállapítása.

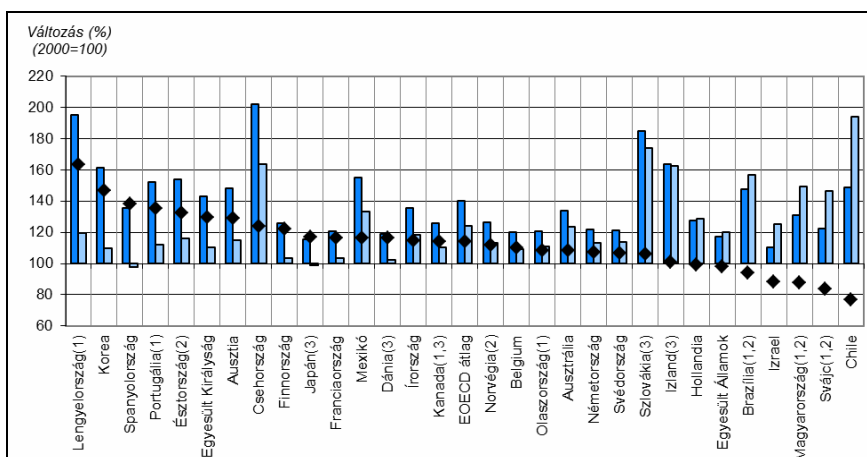
1. ábra A felsőoktatásra fordított közkiadások alakulása az OECD országokban a GDP %-ában (1995, 2001, 2008)



Forrás: OECD (2011a)

2008-ban az OECD országok átlagosan a nemzeti össztermékük 1,49%-át költötték felsőoktatásra, szemben az 1995-ös 1,25%-os és a 2001-es 1,32%-os aránnyal. Ez az arány tehát növekszik, de az országok között igen nagy eltérések találhatók mind az arány nagyságában, mind annak növekedési mértékében (lásd 1. ábra). Amíg az arány Görögország, Törökország, Magyarország és Szlovákia esetében 1% alatt van, az Egyesült Államokban, Koreában, Kanadában és Chilében meghaladja a 2%-ot, amit nem túlzás megdöbbentő mértékű eltérésnek nevezni. Figyelemre méltó, hogy Európában csak a skandináv országokban figyelhető meg magas ráfordítási arány, és az is, hogy a közép-kelet-európai régióból a magasabb aránnyal rendelkező országok közé került az ennek növelésére képesnek bizonyult Lengyelország, továbbá Észtország és a Cseh Köztársaság.

2. ábra A hallgatók létszámának, a kiadásoknak és a GDP %-ában mért egy hallgatóra jutó kiadások alakulása az OECD országokban 2000 és 2008 között (konstans árak, index 2000 = 100%)



Forrás: OECD (2011a)

Magyarázat: A baloldali oszlopok jelzik az összes kiadás és a jobboldaliak a (teljes képzési idejűre hallgatóra átszámított) hallgatólétszámok alakulását, a kis négyzetek pedig az egy hallgatóra jutó kiadások változását.

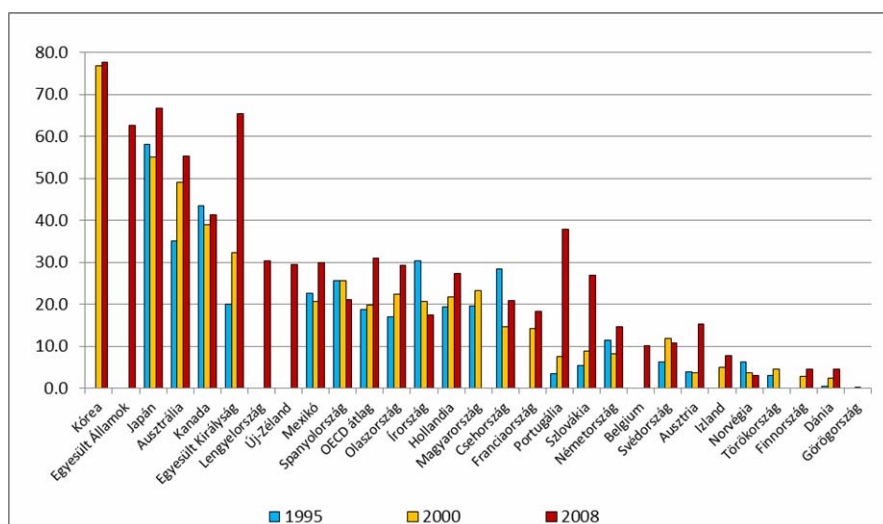
Megjegyzések: (1) Nem felsőoktatási szint is szerepelhet az adatban (2) A viszonyítás alapja 2008 helyett 2007 (3) Csak állami intézmények

A ráfordításokról adott információt ki kell egészíteni legalább egy másik adattal: azzal, amely az egy hallgatóra jutó kiadások nagyságát és ennek változását mutatja. Ez a finanszírozási mutató ugyanis az, amely a legközvetlenebb kapcsolatban áll a szolgáltatások minőségével: ennek a csökkenéséből vagy növekedéséből viszonylag jól lehet következtetni a minőség változására. Ennek

az adatnak az elemzése azt mutatja, hogy az egy hallgatóra jutó kiadások 2000 és 2008 között mindössze hat országban csökkentek (ezek között van Magyarország is), és a növekedésük 9 OECD tagországban meghaladta a 20%-ot (lásd 2. ábra). E mutató alakulása azt jelzi, hogy az egy hallgatóra jutó kiadások növelése lehetséges ott is, ahol a hallgatók létszáma emelkedik, azaz az expanzió nem feltétlenül csak a minőség romlásának az árán valósítható meg. Ehhez a bevételek és kiadások növelésére van szükség, amit – mint lejjebb látni fogjuk – az országok általában csak a források diverzifikálásával, azaz a nem állami kiadások növelésével képesek megvalósítani.

A felsőoktatás finanszírozásának egyik különösen szembeötlő és fontos trendje a kiadásokon belül a nem állami költségvetésből származó források arányának a növekedése. Amíg ennek a forrásnak az aránya azoknak az OECD országoknak átlagában, ahol ez az adat rendelkezésre áll (lásd 1. táblázat) 1995-ben még csak 18,8% volt, 2008-ra ez 31,1%-ra növekedett. 2000 és 2008 között abból a 23 OECD országból, ahol mindkét adat rendelkezésre áll, 19-ben növekedett ez az arány és mindössze 4-ben (Írország, Norvégia, Spanyolország, Svédország) csökkent, miközben az átlagos növekedés több mint 7%-os volt. Százalékban a legnagyobb növekedést 2000 és 2008 között az Egyesült Királyságban (33,2), Portugáliában (30,4), Szlovákiában (18,1) valamint Ausztriában és Japánban (11,6) lehetet megfigyelni (lásd 1. táblázat és 3. ábra).

3. ábra A nem állami kiadások arányának alakulása a felsőoktatási intézményekre fordított kiadásokon belül (%; 1995, 2000, 2008)



Forrás: A szerző gyűjtése az OECD oktatási adatbázisból

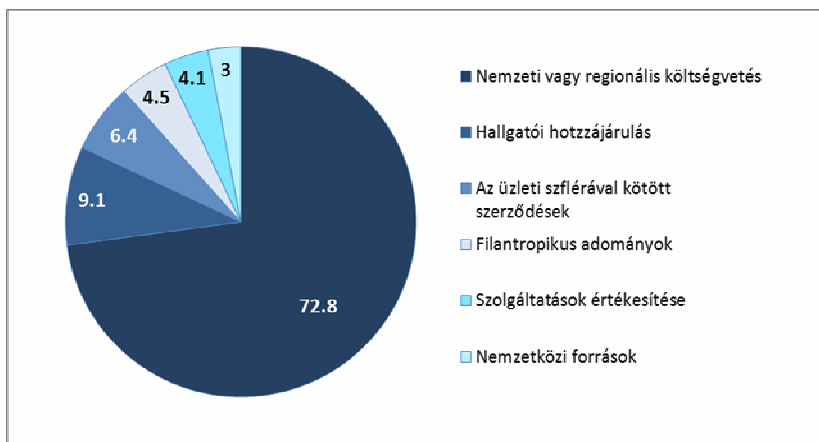
1. táblázat A nem állami költségvetésből származó kiadások aránya a felsőoktatási intézményekre fordított kiadásokon belül egyes OECD országokban

Ország	1995	2000	2008	A három év átlaga	Növekedés 1995-2008 (%)	Növekedés 2000-2008 (%)	Háztartások hozzájárulása 2008
Ausztrália	35,2	49,0	55,2	46,5	20,0	6,2	39,8
Ausztria	3,9	3,7	15,3	7,7	11,4	11,6	5,9
Belgium			10,2	10,2			5,5
Kanada	43,4	39,0	41,3	41,2	-2,1	2,3	19,9
Csehországc	28,5	14,6	20,9	21,3	-7,6	6,3	9,4
Dánia	0,6	2,4	4,5	2,5	3,9	2,1	28,5
Finnország		2,8	4,6	3,7		1,8	n.a
Franciaország		14,2	18,3	16,3		4,1	9,6
Németország	11,4	8,2	14,6	11,4	3,2	6,4	n.a
Görögország		0,3		0,3			n.a
Magyarország	19,7	23,3		21,5			n.a
Izland		5,1	7,8	6,5		2,7	7,2
Írország	30,3	20,8	17,4	22,9	-12,9	-3,4	15,0
Olaszország	17,1	22,5	29,3	23,0	12,2	6,8	21,5
Japán	58,0	55,1	66,7	59,9	8,7	11,6	50,7
Korea		76,7	77,7	77,2		1,0	52,1
Mexikó	22,6	20,6	29,9	24,4	7,3	9,3	29,5
Hollandia	19,4	21,8	27,4	22,9	8,0	5,6	15,1
Új-Zéland			29,6	29,6			29,6
Norvégia	6,3	3,7	3,1	4,4	-3,2	-0,6	3,1
Lengyelország			30,4	30,4			23,7
Portugália	3,5	7,5	37,9	16,3	34,4	30,4	28,3
Szlovákia	5,4	8,8	26,9	13,7	21,5	18,1	10,5
Spanyolország	25,6	25,6	21,1	24,1	-4,5	-4,5	17,0
Svédország	6,4	11,9	10,9	9,8	4,5	-1,0	n.a
Törökország	3,0	4,6		3,8			n.a
Egyesült Királyság	20,0	32,3	65,5	39,3	45,5	33,2	51,5
Egyesült Államok			62,6	62,6			41,2
OECD átlag	18,8	19,8	31,1	23,2	12,3	11,3	23,4

A nem állami költségvetésből származó források között kiemelkedő jelentősége van a háztartások hozzájárulásának, ami a hallgatói költségterítés legfontosabb forrása. Ennek aránya 2008-ban az ilyen adattal rendelkező OECD országok átlagában 23,4% volt. A legmagasabb arányt a két ázsiai OECD tagországban, Koreában (52,1%) és Japánban (50,7%) lehetett megfigyelni. Korábbi adatok azt mutatták, hogy az 1995 és 2004 között 13 összehasonlítható adattal rendelkező OECD tagország közül 11-ben nőtt ez az arány (lásd *1. táblázat*).

Az OECD kormányzati statisztikai adatszolgáltatáson alapuló adatait érdemes kiegészíteni intézményi szintű adatgyűjtések adataival, nemcsak azért, mert intézményi vagy mikro-szintű perspektívából a dolgok másképp látszanak, mint rendszerszintű vagy makro-szintű perspektívából, hanem azért is, mert az intézményi szintű adatfelvételek jóval árnyaltabb képet nyújtanak a források megoszlásáról. Az Európai Egyetemi Szövetség egy 2009 folyamán lezajlott, a 27 uniós tagállam mindegyikében végzett és több mint 100 intézményre kiterjedő adatfelvétele szerint az intézmények bevételeinek csaknem háromnegyedét tették ki a nemzeti költségvetésből származó támogatások, és a hallgatói hozzájárulások aránya 10% alatt volt, de még így is jóval magasabb volt, mint az üzleti szférával kötött szerződésekből befolyó forrásoké (lásd *4. ábra*).

4. ábra Az európai felsőoktatási intézmények bevételeinek forrásai (%; mintavételen alapuló kutatási adat, 2009)



Forrás: Esterman & Bennetot (2011)

Egy 2008-ban publikált elemzés szerint, amely három bevételi kategóriát különböztetett meg, a működési támogatások (*operational grant*) aránya az állami felsőoktatási intézmények esetében 1995 és 2008 között 78%-ról 67%-ra csökkent, miközben a hallgatói költségterítésből származó bevételek aránya 8%-ról

12%-ra és a harmadik féltől származóké (*third party funds*) 15%-ról 21%-ra nőtt (Jongbloed et al., 2008a). Egy másik, ugyancsak, 2008-ban publikált adat szerint, amelyet egy, a Shanghai Rangsor 500-as listáján szereplő európai egyetemnek kiküldött kérdőívből (N=71) nyertek, az intézmények bevételeinek 65%-a származott az állami költségvetés által nyújtott alaptámogatásból (*public core funding*), 11%-a a hallgatók által befizetett költségtérítésből, 18% versenyben elnyert kutatási alapokból (*competitive research grants*) és 11% egyéb forrásokból (Aghion et al., 2008). Egy további, 200 európai egyetemre kiterjedő adatgyűjtés eredményei szerint az intézményi bevételek 70%-a érkezett az állami költségvetésből, amin belül 57% volt az alaptámogatás és 13% versenyben elnyert támogatás. Magáncégektől érkező bevételek alkották az egyetemek költségvetésének 6%-át, 3%-a jött non-profit szervezetektől, 2%-a külföldről, és 19% tartozott az „egyéb” kategóriába.

A fenti adatokban még nem eléggé tükröződnek annak a ma már egyre inkább általánosan elfogadott, és az Európai Unió szintjén explicit módon és határozottan megfogalmazott (European Commission, 2003, 2011; Council..., 2005, 2010) szakpolitikai prioritásnak a hatásai, amely szerint differenciálni kell a felsőoktatás bevételi forrásait, azaz növelni kell a nem állami költségvetésből származó bevételeket. Szakértői szinten lényegében konszenzus van azzal a megállapítással kapcsolatban, hogy amennyiben Európában nem sikerül növelni a nem állami költségvetésből származó bevételi forrásokat, akkor nincs esély arra, hogy a nemzeti össztermékből a felsőoktatásra történő ráfordítások aránya közelítsen az észak-amerikai, a csendes-óceáni és dél-kelet ázsiai térség OECD országaira jellemző arányokhoz.

4. Finanszírozási mechanizmusok és modellek

Témánk szempontjából a legfontosabb globális trend azoknak a mechanizmusoknak az átalakulása, amelyeken át a társadalom a rendelkezésre álló forrásokat a felsőoktatás rendelkezésére bocsátja. Ez nem függetleníthető attól, hogy az egyes társadalmi szereplők milyen arányban biztosítják a forrásokat, illetve ki rendelkezik ezek felett. A „*Ki fizet?*”, és a „*Hogyan fizet?*” kérdései nem elválaszthatóak egymástól. Így azok a trendek, amelyek azt mutatják, hogy máshogyan történik a fizetés, mint korábban, egyúttal azt is mutatják, hogy nem ugyanaz fizet, aki korábban.

Az országok gyakorlatát elemezve jellegzetes finanszírozási modellek létezését figyelhetjük meg (Semjén, 2004; Kováts, 2006), és – mint látni fogjuk – az egyik legfontosabb trend az, hogy e modellek súlya vagy aránya változik. Azaz a felsőoktatási rendszerek, amelyekre korábban egy adott finanszírozási

modell volt jellemző, elindulnak más modellek irányába, vagy egy-egy modell kiegészül olyan elemekkel, aminek nyomán egyre jobban elkezd egy másikhoz hasonlítani.

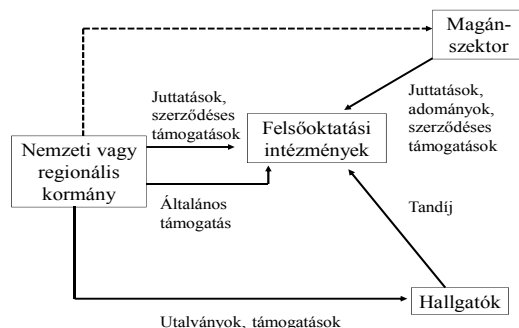
Az egyes modellek és az ezek változásait jellemző trendek két nagy csoportját érdemes és szükséges megkülönböztetni: egyfelől azokat, amelyek a források rendszerszintű vagy makro-szintű allokálását (azaz döntően a forrásoknak az intézmények közötti országos szintű elosztását) jellemzi, másfelől azokat, amelyek az intézményeken belüli, vagyis mikro-szintű forrásallokációt jellemzik. Rögtön hozzá kell tenni: e két csoport megkülönböztetése és kiemelése leegyszerűsíti a képet, ami a valóságban természetesen jóval összetettebb, de ennek az elemzésnek egyik célja éppen az, hogy segítse a finanszírozási változások bonyolult világának a megértését. Mielőtt a globális és európai trendek bemutatására rátérnénk, szükséges tehát röviden bemutatni azokat a rendszerszintű és intézményi szintű finanszírozási modelleket, amelyeken a változásokat illusztrálni tudjuk.

4.1 Rendszerszintű forrásallokálás

A források rendszerszintű allokálásának talán legegyszerűbb és legkönnyebben áttekinthető modellje az, amelyet ismert felsőoktatás-ffinanszírozás kutatók egy 2007-ben megjelent publikációjukban mutattak be (Lepori et al., 2007).⁴ Ez ugyan nem a kormányok, hanem az intézmények perspektívájából szemléli a dolgokat, de alkalmas a rendszerszintű forrásallokálás rendszerének az illusztrálására is (lásd 5. ábra). A modell jól mutatja, hogy (1) a kormányok közvetlen és közvetett módon tudják támogatni a felsőoktatást, és (2) a közvetlen támogatásnak többféle (legalább két alapvetően eltérő) módja létezik. Fontos hangsúlyozni, hogy e modellt az eredetihez képest egy apró módosítással mutatjuk be: az eredetiben ugyanis nem szerepel az a (szaggatott) vonal, amely a kormánytól a privát szektor felé mutat. Ezt hozzá kellett tennünk a modellhez, hiszen a kormányok indirekt módon nemcsak a hallgatók támogatásán keresztül támogathatják a felsőoktatást, hanem úgy is, hogy a magánszektorhoz juttatnak forrásokat (amire egyre több konkrét példát lehet találni).

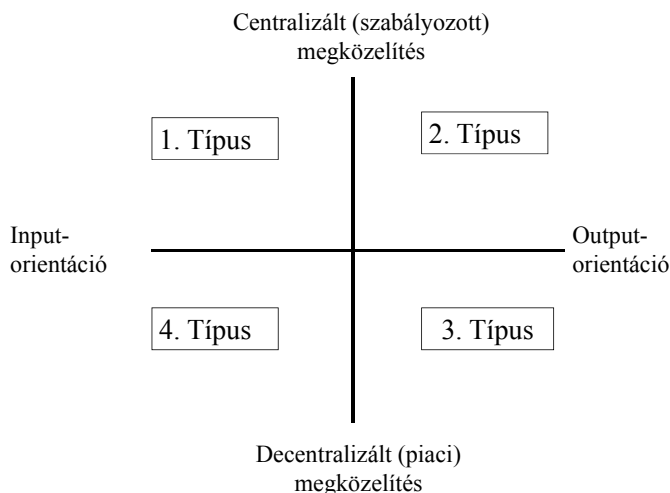
E modell mellett szükséges alkalmazni egy olyat is, amely a jellegzetes támogatási vagy forrásallokálási típusokat mutatja be. A felsőoktatási finanszírozási rendszerek egyik gyakran idézett elemzője, Ben Jongbloed több publikációjában (pl. Jongbloed, 2004b) javasolt egy olyan, sokak által átvett tipológiát a

⁴ E modell különböző formákban számos más nemzetközi és hazai publikációban felbukkan. Általában jellemző azonban az, hogy amíg a hallgatókkal kiemelten számolnak, a gazdasági szereplőkkel vagy privát szektorral nem, vagy nem a súlyuknak megfelelő mértékben (lásd pl. Semjén (2004) és Kovács (2006)).

5. ábra A felsőoktatás rendszerszintű finanszírozásának modellje

Forrás: Lepori et al., 2007

felsőoktatási finanszírozási mechanizmusok osztályozására, amelyben két dimenziót különböztetett meg (lásd 6. ábra). Az egyik arra utal, hogy a finanszírozás döntően a kiinduló helyzet (pl. az előző évi költségvetés) vagy az eredmény (pl. tudományos publikációk száma) alapján történik-e. E dimenzió a teljesítményalapú finanszírozás felé történő elmozdulás mértékét jelzi. A másik

6. ábra A felsőoktatás rendszerszintű finanszírozásának típusai – I.

Forrás: Jongbloed (2004a) alapján

arra utal, hogy a finanszírozás domináns módja az állami költségvetésből közvetlenül az intézményekhez történő átutalás, vagy pedig a források inkább a felhasználóhoz kerülnek, aki a szolgáltatások vásárlójaként jelenhet meg. Fontos rögtön hangsúlyozni – erre még visszatérek –, hogy e modell nem emeli ki azt, vajon a források felett rendelkező a saját zsebéből fizet, vagy valaki más, például az állami költségvetés bocsátja a forrásokat a rendelkezésére (azaz az itt piacnak nevezett típusok esetében is kerülhet a pénz a „vásárlóhoz” az állami újraelosztásból). Ugyancsak fontos megemlíteni, hogy mint minden modell, ez is leegyszerűsíti a dolgokat: a felsőoktatás-finanszírozás összefüggései a valóságban ennél bonyolultabb képet mutatnak.⁵

E kétdimenziós modellt azért érdemes kiindulópontként kezelni, mert az esetek egy részében a finanszírozási változások vagy valóban csak az egyik dimenzió mentén történnek, vagy az ezekről való kommunikációban csak az egyik dimenzió kap hangsúlyt, és így ezek valóságos vagy lehetséges természete nem tárul fel megfelelőképpen. Ott, ahol a felsőoktatás-politika résztvevői nem tapasztalták meg a változásokat akár az egyik, akár mindkét dimenzió mentén, a számukra gyakran mentálisan is nehéz a megszokottól eltérő típusban gondolkodni.

A Jongbloed elemzése nyomán készült ábrában az 1. típus az, amelyet a legtöbb európai ország felsőoktatási szereplői megszoktak, és amely a számukra a felsőoktatás finanszírozásának természetes formáját jelenti. E típusban a felsőoktatási intézmények „költségvetési szervek”, a kiadások nagy részét kitevő béreket köztisztviselőként foglalkoztatott és az állam által definiált bérkategóriákba sorolt oktatókra költik. Az egyes intézmények költségvetését eseti alkuval határozzák meg, és ennek nagysága gyakran, bár nem mindig a történeti előzményeken alapul (bázisalapú költségvetés). E modell az intézményeket nem vagy kevéssé készíti alkalmazkodásra, hiszen a költségvetésüket eredményességük vagy teljesítményük nem befolyásolja, vagy legfeljebb csak annyiban, amennyiben az állami hatóságok a közvetlen irányítási jogok révén nyomást gyakorolnak rájuk. Ettől a modelltól, különösen annak a bázisalapú formájától az elmúlt két évtizedben a fejlett országok mindegyike próbált megszabadulni, tiszta formájában ma már igen ritka.

A 2. típusra az jellemző, hogy megszűnik a történetileg kialakult bázisra és az állami hatóságokkal történő eseti alkura épülő költségvetés-meghatározás, és az állami támogatás allokálását megpróbálják objektív módon mérhető mutatókhoz kötni. E típus esetén gyakori, hogy a hatóságok az általuk meghatározott teljesítményértelmezésnek megfelelően folyamatosan újradefiniálják a teljesít-

⁵ A különböző finanszírozási megoldásoknak, ezek kombinációinak és változásainak részletesebb bemutatásához lásd különösen a 2008-ban megjelent „*Progress in higher education reform across Europe*” c. elemzés „2.2 Funding: major themes and research questions” c. fejezetét (Jongbloed et al., 2008).

ménymutatókat, E modell az intézményeket alkalmazkodásra készíti, hiszen a mutatók romlása vagy javulása a költségvetési pozíciójuk romlását vagy javulását eredményezi, és általában képesek arra, hogy saját viselkedésükkel befolyásolják a mutatók alakulását. Ez arra készíti őket, hogy stratégiát alkossanak és ennek megfelelő felelős viselkedést alakítsanak ki. A legtöbb európai ország e modell különböző elemeit az elmúlt két évtizedben, mint látni fogjuk, beépítette a finanszírozási rendszerébe. Az alkalmazását ugyanakkor állandó viták kísérik, hiszen a teljesítménymutatók nem feltétlenül a fontos vagy releváns teljesítményeket mérik, könnyen manipulálhatóak és nemcsak az intézményi viselkedés javulását, hanem annak torzulását is eredményezhetik (Strehl et al., 2007; Frølich, 2008; Frølich et al., 2010).

A 3. típus jellemzője az, hogy az állam visszavonul az intézmények közvetlen finanszírozásától és a forrásokat növekvő mértékben a „fogyasztókhoz” vagy „vevőkhöz” telepíti, akik értelemszerűen csak az eredményekért hajlandóak fizetni. Ez az állam közvetlen szerepének a visszaszorulását is jelenti, ami azonban nem zárja ki a közvetett szerep erősödését, hiszen a fogyasztókhoz jutott források elosztása vagy ezek felhasználásának a szabályozása nem zárja ki az aktív és erőteljes állami beavatkozást.

A 4. típusra az jellemző, hogy az állam által meghatározott feladatok ellátására az intézmények versenyeznek egymással. Ez a modell jellegzetesen a kutatások finanszírozásában terjedt el, de egyre gyakoribb a képzés finanszírozásának, különösen a felnőttek képzésének a területén. E típusban a felsőoktatási rendszer hagyományos intézményei versenybe kerülhetnek a hagyományosan e rendszeren kívül lévő intézményekkel is (így képzési vállalkozásokkal vagy vállalati képzési rendszerekkel, illetve vállalati magán kutató cégekkel vagy vállalati kutatóintézetekkel).

A klasszikus 1. típustól való legkomolyabb eltérést a 3. típus jelenti, mivel itt az állami hatóságok nemcsak arról mondanak le, hogy pl. eredménymutatókat próbáljanak definiálni, és ennek alapján allokálják a forrásokat, hanem arról is, hogy ők versenyeztessék az intézményeket, vagy ők kössenek velük finanszírozási szerződéseket. E modell részben annak a beismerését jelenti, hogy az állam nem képes megfelelő módon menedzselni az eredményességet, részben annak elfogadását, hogy a „fogyasztók” nagyobb szerepet kapjanak a felsőoktatás finanszírozásában. Az állam ennek a modellnek az esetében is játszhat fontos szerepet a finanszírozásban, de itt ezt nem az intézmények közvetlen költségvetési támogatásán vagy velük kötött finanszírozási szerződéseken keresztül teszi, hanem a „fogyasztók” támogatásán keresztül. Érdemes tehát külön és hangsúlyozott módon kiemelni: *a „fogyasztók” szerepének a növelése a finanszírozásban nem egyenlő azzal, hogy a finanszírozás terhe az államról a fogyasztókra helyeződik át.* Az állam a keresletvezérelt, azaz a növekvő mértékben fogyasztók

által finanszírozott felsőoktatásban is meghatározó, sőt akár növekvő szerepet is játszhat a terhek viselésében: a különbség csupán az, hogy a forrásokat nem közvetlenül juttatja el az intézményekhez, hanem azokat a fogyasztókhoz juttatja el, és rájuk bízta, hogy azokat milyen szolgáltatások „megvásárlására” használják fel. Európán kívül ennek a modellnek a megerősödése, esetenként dominánssá válása jellemzi a fejlett országok jelentős részét.

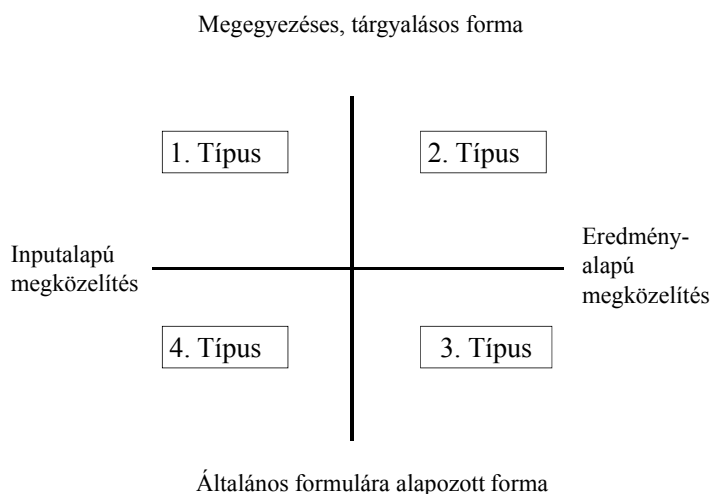
Az európai oktatási rendszerekben jelenleg a 2. típus a legjellemzőbb, vagyis itt még az elmúlt évtized reformjait követően is ritka maradt a finanszírozásnak az a formája, ahol a források nagy része a fogyasztóknál van, vagy – legalábbis az oktatásra szánt forrásokat tekintve – ahol az intézményeknek közvetlenül versenyezniük kellene egymással vagy esetleg a felsőoktatási rendszeren kívüli szereplőkkel az elnyerhető támogatásokért. A 2. típus esetében az állami költségvetés különböző teljesítménymutatók alapján, normatív módon osztja el a forrásokat. Fontos azonban ennek is két típusát megkülönböztetni: az egyik esetében az állam továbbra is beavatkozik a források intézményi szintű felhasználásába (és emellett gyakran korlátozza az intézményeket abban, hogy saját bevételekre is szert tegyenek), másik esetben viszont szabad kezét ad az intézményeknek abban, hogy a megkapott forrásokat hogyan használják fel (és gyakran arra bátorítja őket, hogy növeljék saját bevételeiket). Az állami támogatások normatív leosztása és az intézmények gazdálkodási önállósága nem szükségszerűen jár együtt. Lehetséges ugyanis a támogatásokat normatív módon leosztani úgy, hogy eközben az intézmények nem kapnak gazdálkodási önállóságot, mint ahogyan az is lehetséges, hogy a támogatások leosztása eseti alkukhoz és ezekre épülő finanszírozási szerződések megkötéséhez társul, ugyanakkor a kapott forrásokkal az intézmények szabadon gazdálkodhatnak.

A gyakorivá, sőt dominánssá vált 2. típus esetében alkalmazhatnak olyan egyszerű mutatókat is, amelyeket inputmutatóknak kell tekinthetünk (mint amilyen például a beiskolázott hallgatók, az oktatók vagy az oktatott képzési programok száma), de a leggyakrabban megpróbálják a finanszírozást olyan bonyolultabb eredménymutatókhoz is kötni, mint amilyen a sikeres vizsgát tett hallgatók száma vagy az oktatók publikációiban, fokozatszerzésben és bejegyzett szabadalmakban mért teljesítménye. Noha az inputmutatók és az eredménymutatók közötti különbségek néha nem elég egyértelműek, a kettő közötti különbségtétel mégis alapvető fontosságú, mivel az inputmutatók általában nem tükrözik elég jól az intézmények működésének tényleges hatékonyságát vagy eredményességét.

Tekintettel arra, hogy Európában a 3. és 4. típus ritka, érdemes az ábra felső negyedeibe sorolható országokat kiemelni, és esetükben egy finomabb osztályozást alkalmazni. A korábbi ábra dimenzióit továbbgondolva és a létező finanszírozási megoldásokat elemezve felrajzolhatunk egy olyan tipológiát is, amely

nem számol a piaci alapú megoldásokkal, és talán alkalmasabb az ezek felé csak kevésbé elmozdult európai rendszerek tipizálására. Ebben továbbra is fenntartjuk az inputalapú és az eredményalapú megközelítés alapvető dimenzióját, ezt viszont – az állam közvetlen intézmény-finanszírozó szerepének a meghatározó jellegével számolva – az állami forrásallokáció két jellegzetes formáját megkülönböztető dimenzióval egészítjük ki. Ennek egyik végpontján az a forma található, amikor az állam közvetlen költségvetési egyeztetést folytat minden egyes intézménnyel, a másik végpontján az, amikor az állami pénzeknek az intézményekhez történő leosztása normatív módon, sztenderd formula alkalmazásával történik (lásd 7. ábra).

7. ábra A felsőoktatás rendszerszintű finanszírozásának típusai – II.



Azért is fontos európai kontextusban ezt a négy típus megkülönböztetni, mert az elemzők néha hajlanak arra, hogy csak az egyik dimenzió alapján osztályozzák a finanszírozási rendszereket, illetve az ezekben zajló reformokban is csak az egyik dimenzió mentén történő változásokat lássák meg (pl. elmozdulás a teljesítményalapú finanszírozás felé). Fontos persze ehhez a modellhez is hozzátenni, hogy a „megegyezéses, tárgyalásos” oldalon nem jelenik meg két nagyon eltérő forma eltérése. Az egyik ezek közül az, amikor a tárgyalás vagy megegyezés nem érdemi jellegű, és pusztán a történetileg kialakult bázis egyszerű továbbviteléről vagy annak, mondjuk az inflációval vagy – restriktív időszakban – a „fűnyíró elvnek” megfelelően korrigált változatáról szól. A má-

sik eset az, amikor a költségvetési alkuban figyelembe vesznek akár input, akár eredmény jellegű mutatókat (ezek az 1. és a 2. típus).

Az 1. és a 2. típus közös vonása az, hogy az állam és az intézmény közvetlenül tárgyalnak egymással, megállapodást kötnek és az intézménynek juttatott költségvetési támogatás ennek a függvénye. A 3. és 4. típus esetében nincs ilyen tárgyalás, a juttatott támogatás összegét személytelen módon, képletek alapján számítják ki. Az 1. és a 2. típus, illetve a 4. és a 3. típus között a különbség az, hogy az előbbieknél a tárgyalás vagy a számítás alapját inkább inputtényezők, az utóbbi esetében inkább eredmény-tényezők alkotják. A 2. típus az, amelyre leginkább ráillik a teljesítmény-megállapodás fogalma, és a 3. típust sokan a „fejlettebb” 4. típus egy kezdetlegesebb formájának tekinthetjük. Mint látni fogjuk, az egyik domináns trend a 2. és 4. típus megerősödése, és gyakori ezek kombinált alkalmazása.

A fentiek azt is mutatják, hogy a finanszírozási mechanizmusok nem választhatóak el a felsőoktatás kormányzásának vagy irányításának a jellemzőitől. A finanszírozási modellek mindig megfelelnek valamilyen kormányzási vagy irányítási (szabályozási) modellnek. E tekintetben érdemes megkülönböztetni az országok két nagyobb csoportját. Az egyikbe tartoznak azok az országok, amelyekben az intézményi önállóságnak komolyabb hagyománya van, a másikba azok, amelyekben nem ez a helyzet. Az előbbi csoportra általában az jellemző, hogy az állam stratégiai irányító szerepe erősödik (amit sokan, tévesen, „centralizációs folyamatként” értelmeznek). Az utóbbi csoportra jellemző jellegzetes trend az intézményi autonómia tágítására való törekvés, ami akár decentralizációként is leírható, de ez egyáltalán nem zárja ki azt, hogy, az előbbi csoportra jellemző helyzethez hasonlóan, itt is erősödjék az állam stratégiai irányító szerepe. E két típus között így végső soron inkább csak az a különbség figyelhető meg, hogy az előzőben ugyanazok a domináns trendek hamarabb jelennek meg, mint az utóbbiakban. E trendekről a későbbiekben *„A felsőoktatás finanszírozásának trendjei”* c. részben lesz szó.

4.2 Intézményi szintű gazdálkodás és forrásallokálás

Az intézményi szintű gazdálkodás és forrásallokálás mikro-szintű kérdései a felsőoktatás finanszírozásának legalább olyan fontos kérdései, mint az előző részben tárgyalt makro-szintű kérdések. Ezt nem lehet eléggé hangsúlyozni. Részben azért, mert a rendszerszintű finanszírozási reformok elemzőinek és tervezőinek ez gyakran elkerüli a figyelmét,⁶ részben azért, mert a mikro-szintű

⁶ E tekintetben figyelemre méltó, hogy abban a többször említett, 2004-ben megjelent kiadványban, amely a felsőoktatás finanszírozás legjobb hazai forrásának tekinthető, az egyik tanulmány kifejezetten a mikro-szintű vagy intézményi szintű folyamatokkal foglalkozik (Szalai, 2004).

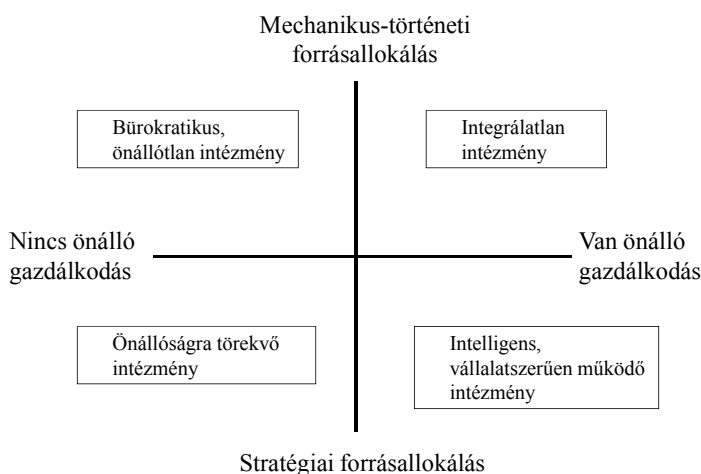
folyamatok jellege (pl. az intézményi szintű pénzügyi menedzsment kapacitások szintje) alapvetően meghatározza azt, hogy a makro-szintű finanszírozás területén milyen megoldások lehetségesek és milyenek nem. Fontos ez azért is, mert a makro-szintű finanszírozási mechanizmusok átalakulása mikro-szinten komoly alkalmazkodási kényszert teremt, és ezzel a finanszírozási reformok tervezésénél számolni kell. Ezért, mint látni fogjuk, nemcsak a rendszerszintű finanszírozási mechanizmusok átalakulását tekintve tárulnak eléink jellegzetes nemzetközi fejlődési trendek, hanem az intézményi szintű mechanizmusok változásaiban is.

Ugyanúgy, ahogyan a rendszerszintű finanszírozás esetében tettük, az intézményi szintű finanszírozás esetében is érdemes meghatározni azokat a jellegzetes dimenziókat, amelyek mentén az egyes rendszerek különböznek, és amelyek mentén a legfontosabb változások elemezhetőek. Két releváns dimenziót érdemes megjelölni, melyek nem függetlenek az előző részben bemutatott dimenzióktól, és azoktól a később elemzendő trendektől, amelyek a finanszírozás változásait jellemzik. Az egyik az intézményi gazdálkodásra, a másik az intézményen belüli forrásallokációra vonatkozik. A gazdálkodás dimenziójában az egyik végleten vannak azok a gazdálkodási önállósággal nem rendelkező intézmények, amelyek lényegében a központi hatóságok által előírt pénzügyi döntések végrehajtói, a másik végleten állnak azok, amelyek a rendelkezésükre álló forrásokkal önállóan gazdálkodnak, azaz módjuk van például forrásokat az egyik feladattól a másik feladathoz átcsoportosítani. A forrásallokáció dimenziójában az egyik végleten vannak azok az intézmények, amelyek a források belső elosztásában történetileg kialakult mintákat visznek magukkal (a belső szervezeti egységek és feladatok között általában bázisalapon elosztva a forrásokat), míg a másikon azok, amelyek belső stratégiai döntések nyomán átcsoportosítják a forrásaikat az egyes szervezeti egységek vagy feladatok között, illetve amelyek a belső forrásallokációban is alkalmaznak olyan innovatív megoldásokat, mint amilyeneket a rendszerszintű forráselosztás területén láttunk (lásd 8. ábra).

Rögtön látható, hogy az, vajon egy felsőoktatási rendszerben a fenti modellek közül melyik válik meghatározóvá, nagymértékben függ a rendszerszintű finanszírozási szisztémától. Így függ többek között attól, vajon a forrásokat az állam szabad felhasználású formában (*block grant*) bocsátja-e az intézmények rendelkezésére, illetve azok rendelkeznek-e szabadon felhasználható saját bevételekkel, vagy pedig azok kötött formában jutnak el az intézményekhez, és ez utóbbiaknak nincs módjuk arra, hogy azokat szabad felhasználású saját bevételekkel egészítsék ki. Ennek megfelelően a gazdálkodás és belső forrásallokálás tekintetében is sajátos típusok alakulnak ki. Ott, ahol nincs önálló gazdálkodás és a belső forrásallokálás mechanikusan, általában történeti vagy bázisalapon történik, a bürokratikus működés és a gazdálkodási önállótlanág jellemző. Ott viszont, ahol van lehetőség önálló gazdálkodásra, és ez stratégia-alkotással és

ennek alapján történő forrásallokálással párosul, intelligens, vállalatszerű működés jöhet létre. Lényegében e két ellentétes típus rajzolódott ki annak a kétezres évek első évtizedének elején lezajlott OECD vizsgálatban is, amelynek során nyolc tagországban⁷ elemezték az intézményi szintű gazdálkodás jellemzőit (lásd 2. táblázat).

8. ábra Az intézményi gazdálkodás és forrásallokálás típusai



2. táblázat A „hagyományos” és az „üzleti modell” szerint működő egyetemek jellemzői

A „hagyományos” egyetemi modell szerint működő intézmények	Az „üzleti modell” szerint működő intézmények
Kínálat-vezérelt	Kereslet-vezérelt
Reaktív, a változásokkal szemben ellenálló	Proaktív, stratégiai módon működő
Az állami finanszírozástól függő	Portfólió finanszírozással működő
Fogyasztja a forrásokat	Investál a jövőbe
Adminisztrálják	Menedzselik
Kockázatkerülő	Kockázatokat kezelő

Forrás: OECD (2004) alapján

⁷ A vizsgált országok Anglia, Ausztrália, Egyesült Államok, Hollandia, Írország, Japán, Németország és Svédország voltak. Lásd az „*OECD/IMHE-HEFCE project on financial management and governance of higher education institutions*” elnevezésű projektet (OECD, 2004).

Fentebb utaltunk az országos szintű forrásallokálás és az intézményi szintű gazdálkodás közötti szoros kapcsolatra. Minél inkább jellemző egy felsőoktatási rendszerre – akár a 6. ábra, akár a 7. ábra a kiindulópontunk – a 3. vagy 4. típusú finanszírozás, intézményi szinten annál nagyobb a valószínűsége az önálló gazdálkodásnak és stratégiai alapon történő forrásallokálásnak. Amennyiben ez kialakul, akkor az, ami az egyik oldalon úgy jelenik meg, mint az állami költségvetési források elosztása, a másik (az intézményi) oldalon úgy jelenik meg, mint a bevételek egyik forrása. Az intézményi bevételek legnagyobb hányadát, mint láttuk, a felsőoktatási rendszerek többségében még mindig a nemzeti költségvetésből származó támogatás teszi ki, bár a legeredményesebb felsőoktatási rendszerekkel rendelkező országok nagy részében, döntően Európán kívül, mint láttuk, ez a kisebb hányad.

5. A felsőoktatás finanszírozásának globális és európai trendjei

Az alábbiakban megpróbáljuk összefoglalni azokat a felsőoktatás finanszírozásában megfigyelhető trendeket, amelyek a fejlett országokat az elmúlt évtizedben jellemezték, illetve jellemzik ma is. Először a finanszírozás rendszerszintű mechanizmusainak a változásairól lesz szó, majd ezt követően az intézményi szintű változásokról.

5.1 Rendszerszintű finanszírozás

5.1.1 A domináns trendek általában

A fejlett országokra jellemző trendek közül két egymást kiegészítő, általában egymáshoz szorosan kapcsolódó törekvés érdemel figyelmet: az egyik elmozdulás – mint ahogy azt az előző részben láttuk – a költségek megosztása (*cost sharing*) felé, a másik pedig – mint ahogy az előző fejezetben szintén láttuk – az egyszerű mechanikus finanszírozás felváltása innovatív és bonyolultabb forrásallokációs mechanizmusokkal az állami támogatások elosztásában (Majer, 2004; Semjén, 2004; Temesi, 2004; Kováts, 2006).

Az előbbi azt jelenti, hogy ott, ahol korábban az állami költségvetés volt a felsőoktatási intézmények bevételeinek az egyetlen vagy csaknem kizárólagos forrása, megjelennek egyéb források is, így különösen a hallgatói költségtérítés (tandíj vagy egyéb hallgatói hozzájárulás), és ezeknek egyre nagyobb súlya lesz. E mögött két különböző ok húzódik meg. Az egyik egyszerűen az, hogy az államok nem képesek finanszírozni a felsőoktatás expanziója nyomán robbanásszerűen megnövekedett költségeket, ugyanakkor az expanziót gazdasági és társadalompolitikai megfontolásokból nem kívánják visszafogni. A másik ok az,

hogy a felsőoktatási szolgáltatások „vevőinek” vagy „fogyasztóinak” a „helyzetbe hozásával” próbálják elérni azt, hogy a felsőoktatási kínálat jobban illeszkedjék a társadalmi és gazdasági igényekhez.

Az utóbbi azt jelenti, hogy az intézmények közvetlen és történeti vagy bázis alapon történő finanszírozása helyett, ami a korábban bemutatott 6. ábra 1. típusának felel meg, és amit túlhaladottnak tekintenek, áttérnek „intelligensebb” finanszírozási megoldásokra. E mögött részben az húzódik meg, hogy keresik a hatékonyabb költséggazdálkodásnak és a pazarlás megszüntetésének a lehetőségeit, részben pedig az, hogy a finanszírozást egyre inkább olyan intelligens kormányzási eszközként kívánják használni, amely lehetővé teszi a felsőoktatási rendszer egészének meghatározott irányokba terelését, illetve az egyes intézmények viselkedésének a megváltoztatását. Az utóbbit érdemes külön hangsúlyozni, hiszen ez is mutatja, milyen szoros kapcsolat van a felsőoktatási rendszerek kormányzásában vagy irányításában bekövetkező változások és a finanszírozási rendszer változásai között.

Ezekkel a trendekkel az alábbiakban részletesebben is foglalkozunk: itt előzetesen csak a legfontosabbakat emeljük ki. A költségmegosztás, azaz a szolgáltatásokat igénybe „vevőknek” vagy „fogyasztóknak” (hallgatók, munkáltatók stb.) a finanszírozásba történő növekvő bevonása azt jelenti, hogy a korábban említett modellt tekintve elmozdulás történik a „decentralizált (piaci) megközelítés” irányába. Ez, mint korábban hangsúlyoztuk, nem feltétlenül jelenti a felsőoktatás költségeinek fedezésében az állami hozzájárulás mértékének vagy arányának a csökkentését, hiszen az állam úgy is finanszírozhatja a rendszert, hogy nem az intézményekhez, hanem azok szolgáltatásai igénybevevőihöz telepíti a forrásokat. A valóságban persze ez az országok többségében az állami és a nem állami hozzájárulás arányában az utóbbi növekedését jelentette.

Itt az állami támogatások elosztásának a változásával kapcsolatban előzetesen két dolgot érdemes kiemelni. Az egyik ezek közül a határozott törekvés arra, hogy különválasszák a három legfontosabb kiadástípust, azaz a kutatási, az oktatási és az infrastruktúra-fenntartási kiadásokat, és ezzel egy időben – különösen az utóbbi kettő esetében – elmozduljanak a normatív alapon számított és szabadon elkölthető általános támogatás (*block grant*) modell felé (Salerno, 2005). Ezek tehát egy időben jelennek meg és mindkettő a korábban 1. típusként jelölt, általában rossz hatékonyságúnak és fenntarthatatlannak tekintett modell elhagyását szolgálja. Az előbbi jelentősége az, hogy lehetővé teszi a természetüknél fogva nagyon eltérő, és ezért eltérő finanszírozási mechanizmust igénylő funkciók szétválasztását, és ezekhez a nekik leginkább megfelelő finanszírozási mechanizmus hozzárendelését. Így például az oktatás esetében megengedi a támogatás összegének a kiszámításánál az olyan költség- és teljesítménymutatók használatát, amilyenekre korábban már utaltunk (hallgatók száma,

végzetek száma, egy-egy képzési forma jellegzetes becsült költségigénye), a kutatás esetében pedig lehetővé teszi részben a felsőoktatási intézmények sajátos profiljának a figyelembe vételét, részben az intézmények belehelyezését annak a kutatási forrásokért történő versenynek a terébe, ahol nemcsak felsőoktatási intézmények vannak. Az utóbbi jelentősége az, hogy kedvez az intézményi szintű stratégiai tervezésnek, aminek egyik fontos eleme a fogyasztói igények elemzése és az ezekhez történő alkalmazkodás.

A másik előzetes észrevétel a finanszírozás hozzákapcsolása teljesítménymutatókhoz, amelyek – mint erre már szintén utaltunk – esetenként akár inputmutatóknak (pl. felvett hallgatók vagy alkalmazott oktatók száma), is tekinthetők, de igen gyakran outputmutatók (pl. hallgatói lemorzsolódás mértéke vagy az oktatók/kutatók publikációs teljesítménye). Az oktatás és a kutatás finanszírozásának említett különválasztását egyebek mellett éppen az teszi szükségessé, hogy e két területen a teljesítmények meghatározása és ezek megítélése eltérő logikát követ, így ezek finanszírozásának az együtt-tartása eleve kizárná a teljesítménymutatókhoz kapcsolt finanszírozás felé történő komolyabb elmozdulást. A teljesítménymutatókhoz kapcsolt finanszírozás bevezetését gyakran jellemzi az, hogy a finanszírozásnak csak egy meghatározott hányadát érinti, azaz az intézmények állami támogatásában különválik egymástól egy olyan rész, amely (általában normatív módon) „mindenkinek jár”, és egy olyan rész, amelyhez csak azok juthatnak hozzá, akik valamilyen teljesítményt produkálnak.

Az említett trendek eredményeképpen a legtöbb Európai ország a kétezres évek első évtizedének közepére szakított a korábbi (az 1. típushoz tartozó) finanszírozási modellel, és csaknem mindenütt megjelentek az új, innovatív finanszírozási elemek. Ezek elsősorban (1) a támogatások normatív alapon történő (képletekre épülő) kiszámítása (*formula based funding*), (2) a szabad forrásfelhasználás (*block grant* vagy *global budget*) és (3) a teljesítményalapú finanszírozás, aminek egyik formáját alkotja a kormány és az intézmények közötti teljesítmény-megállapodásokra (*performance agreements*) épülő finanszírozás. E mellett számos európai ország is elindult a „költségmegosztás” útján, vagyis azon az úton, hogy a finanszírozásba bevonja a szolgáltatások igénybevevőit is, például a hallgatói képzési hozzájárulás bevezetésével vagy megnövelésével. Egy 2006-ban készült, több európai országra kiterjedő OECD elemzés szerint ezek az elemek már mind jelen voltak az országok többségének a felsőoktatás-finanszírozási rendszerében (lásd 3. táblázat).

Egy másik, ugyancsak 2006-os és 2007-es adatokat tartalmazó, az Európai Unió oktatási információs hálózata által készített, 30 országra kiterjedő felmérés információkat tartalmaz arról is, hogy az egyes országokban van-e olyan nemzeti stratégia, amely prioritásként fogalmazza meg a 2. és 3. táblázatban szereplő és egyéb elemeket. Eszerint az intézmények gazdálkodási önállóságának az

erősítése 18, a teljesítmény-alapon történő finanszírozás ugyancsak 18, és a finanszírozási források diverzifikálása 19 országban (vagy önálló politikát megfogalmazó szubnacionális rendszerben) jelent meg stratégiai célként. Emellett az országok vagy rendszerek egy részében ezek – anélkül hogy nemzeti stratégiákban explicit módon megfogalmazódtak volna –, konkrét intézkedésekben jelentek meg: a megfelelő számok itt 8, 6 és 7 ország (Eurydice, 2008b).

3. táblázat Finanszírozási megoldások előfordulása néhány Európai országban

	Ausztria	Cseh Köztársaság	Dánia	Németország	Írország	Lettország	Norvégia	Portugália	Szlovákia
Teljesítménymegállapodás	X	X	X	X	X	X			X
Szabad forrásfelhasználás	X	X	X	X	X		X	X	X
Támogatások normatív alapon történő kiszámítása	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Hallgatói hozzájárulás	X			X	X	X		X	X

Forrás: Strehl et al. (2007)

A már idézett 2008-ban publikált európai adatgyűjtésben (Jongbloed et al., 2008a) az állami támogatások leosztásának négy kategóriáját különböztették meg, és azt elemezték, hogyan alakult ezek súlya 1995 és 2008 között. A négy kategória: (1) tárgyalásos egyeztetésre épülő, (2) bázisalapú, inflációhoz igazított, (3) sztenderd normatívák alapján kalkulált és (4) teljesítmény-szerződésre épülő költségvetés. Az elemzés azt mutatta, hogy európai átlagban a 3. és a 4. kategória súlya nőtt.

A bonyolultabb finanszírozási formák felé történő elmozdulással kapcsolatban érdemes egy elemet külön és hangsúlyozottan kiemelni. Ennek szükségszerű velejárója azoknak a kormány szintű intézményi elemző és egyeztető kapacitásoknak a kiépülése, amelyek a kormányokat képessé teszik arra, hogy az ilyen formákat egyáltalán alkalmazni tudják. Ez a gyakorlat ugyanis szükségessé teszi azt, hogy az alkalmazott innovatív finanszírozási megoldások lehetséges hatását előre kalkulálni tudják, illetve hogy azokat a gyakorlati alkalmazás során szerzett tapasztalatok alapján korrigálni legyenek képesek. Így például ha a normatív támogatás összegét a tervezett hallgatólétszám alapján kalkulálják, számításokkal kell rendelkezni arról, hogy egy-egy képzési terület milyen egy hallgatóra jutó becsült költséggel működtethető. Emellett, ha a források allokálása az intézmények által tervezett hallgatói létszám alapján történik, utólag

ellenőrizni kell azt, hogy a valóságban is annyi hallgató tanult-e az intézményben vagy az egyes képzési programokban, mint amennyit terveztek, illetve a tervezett és a valós hallgatólétszám eltérését figyelembe véve utólagosan kell dönteni a visszatérítendő vagy ráadásként kifizetendő összegekről. Vagy amennyiben a teljesítmény-megállapodások eszközét is alkalmazzák, a kormányzati apparátusnak képesnek kell lennie arra, hogy a szerződéskötéshez szükséges tárgyalásokat megfelelő színvonalon lefolytassa az intézményekkel. Ez is arra hívja fel a figyelmet, hogy a finanszírozási mechanizmusok elválaszthatatlanok azoktól az intézményi mechanizmusoktól, amelyek keretei között azok egyáltalán működtethetők csakúgy, mint az országok implementációs kapacitásától (Salmi - Hauptman, 2006).

5.1.2 A különböző funkciók finanszírozásának szétválasztása

Mint arra már többször utaltunk, az állami támogatások allokálásában az egyik legfontosabb globális trend a különböző funkciók – így az állandó intézményműködtetési és az egyéb, inkább dinamikusnak tekintett funkciók, az utóbbiak között különösen az oktatás és a kutatás – finanszírozásának a különválasztása (lásd, többek között: OECD, 2004; Salmi - Hauptman, 2006; CEGES, 2007; Strehl et. al. , 2007; Eurydice, 2008a, 2008b; Estermann - Bennetot, 2011).

E különválasztás a finanszírozási változások vagy reformok egyik kiindulópontjaként jelenik meg. Az állandó intézményműködtetési kiadások (pl. épületfenntartási költségek) és az egyéb, inkább mozgónak tekintett kiadások (pl. a képzési programok költségei) szétválasztása mögött gyakran az a megfontolás húzódik meg, hogy az utóbbiak területén bevezetett innovatív megoldások és a folyamatos intézményi alkalmazkodást igénylő dinamizmus túlságosan destabilizálják az intézményeket, és ez adott esetben az infrastruktúra stabilitását is veszélyeztetheti. Ilyenkor az állam lényegében olyan alku-t köt az intézményekkel, amelynek lényege az, hogy bizonyos alapkiadásokra stabil finanszírozást biztosít, és ennek fejében azok vállalják azt, hogy az oktatás és a kutatás területén a változó társadalmi igényeknek vagy kormányzati prioritásoknak megfelelően alakítják a tevékenységüket, és a mozgó forrásokból annak arányában részesülhetnek, amennyire ezt sikerül megtenniük. Azt, hogy ilyenkor a stabilnak tekintett kiadások határát hol vonják meg (pl. beleértik-e ebbe az oktatási bérek finanszírozását) országonként változhat.

Ez utóbbi szorosan összefügg azzal, vajon fenntartják-e az akadémiai személyzet státusának azt az Európában megszokott formáját, amely e személyzetet az állami köztisztviselőkkel azonos módon kezeli (*civil servants*), vagy pedig elindulnak azon az úton, hogy felszámolják ezt a státust. Az egyik domináns nemzetközi trend éppen ez utóbbi: az elmúlt évtizedben egy sor országban megszüntették az akadémiai személyzet köztisztviselői státusát, vagy pedig csök-

kentették azok arányát, akik ebben a státusban vannak (OECD, 2008), illetve növelték azokét, akiket munkaszerződéssel foglalkoztatnak (Eurydice, 2008a). Egyaránt ez történt olyan eltérő országokban, mint például Európában Ausztria (lásd a keretes írást) vagy Ázsiában Japán. Ez is ráirányítja a figyelmet arra, hogy a finanszírozás milyen erősen összefügg egyéb olyan tényezőkkel (ez esetben a foglalkoztatási viszonyokkal), amelyek megváltoztatásának közvetett vagy közvetlen finanszírozási hatásai lehetnek.

Az egyetemi személyzet köztisztviselői státusának megszüntetése
Ausztriában

A kilencvenes évek végén az osztrák egyetemi rektorok gyakran kifejezésre juttatták elégedetlenségüket, és azt követelték, hogy a szövetségi kormány hajtsa végre a korábban ígért deregulációs lépéseket, nagyobb önállóságot adva az egyetemeknek. A minisztérium pozitív módon reagált a rektorok követelésére és 2001-ben elérte a közszolgálati törvény megváltoztatását oly módon, hogy a rektorok munkáltatói státust kaptak. Egy két évig tartó átmeneti állapotot követően 2004-től kezdve az akadémiai és adminisztratív személyzet egyetemi alkalmazott lett. Ettől kezdve a már kinevezett és újonnan alkalmazott személyzet többé nem köztisztviselő, hanem az adott egyetem alkalmazottja. Az ausztriai egyetemek így a foglalkoztatás területén teljes autonómiát kaptak.

Forrás: CHEPS (2006)

A különböző funkciók különválasztásának másik jellegzetes formája az oktatás és a kutatás finanszírozásának szétválasztása, ami döntő részben a tudományos kutatások intézményesülésében megfigyelhető ismert változásokkal (lásd Gibbons et al., 1994) és a nemzeti innovációs politikák átalakulásával, illetve az egyetemi kutatás ehhez kapcsolódó újrapozicionálásával (OECD, 1998, 2005, 2008; 2010) függ össze. Az egyetemi kutatás finanszírozásával kapcsolatban az egyik alapvető kérdés az, vajon e funkciót mennyire kell – úgy, ahogyan ez hagyományosan történt – az intézményi működés stabil és állandó részének tekinteni (és ennek megfelelő módon azt stabil és kiszámítható módon, az intézményi finanszírozásba beépíteni), illetve mennyire lehet az egyetemeket beengedni a kutatások finanszírozásának nyitott versenyterébe, ahol az ipari és kormányzati kutatási megrendelésekért egyenlő feltételekkel versengenek más kutatóhelyekkel (beleértve ebbe azokat, amelyek a magánszférában a vagy a vállalati szférában működnek). Ott, ahol az utóbbi megközelítés erősödik meg – és a domináns globális trendnek természetesen ez tekinthető – lehetetlenség a kutatás finanszírozását az oktatás finanszírozásával egy „kalapban” tartani, hiszen az előbbi teljesen más erőterben zajlik, és egészen más dinamika jellemzi.

Ugyanakkor a teljes különválasztás sem lehetséges, hiszen a felsőoktatás alapvető sajátossága az oktatási és kutatási funkciók összeolvadása, továbbá olyan területeken, mint a kutatók képzése, nehéz eldönteni, hogy inkább az oktatás vagy inkább a tudományos kutatás világába tartoznak.

A tudományos kutatás, ezen belül az egyetemi kutatás finanszírozása olyan gazdag és önálló problémavilág, amelybe ez az elemzés nem bocsátkozhat bele. Amikor az alábbiakban a finanszírozás domináns globális trendjeiről szó lesz, ez döntően az oktatás, illetve csak az oktatásba erősen integrálódott, arról le nem választható kutatási elemek finanszírozását jelenti. Bizonyos trendek esetében a különválasztás könnyebb, mások esetében nehezebb. Így a költségmegosztást tekintve a hallgatói hozzájárulások esetében ez tisztább ügy, hiszen ez utóbbiakra a kutatások finanszírozása logikus módon nem vagy csak nagyon korlátozottan terhelhető rá.⁸ Ugyanakkor az olyan területeken, mint a teljesítményalapú finanszírozás, nehezebb a szétválasztás, többek között azért, mert a figyelembe vett intézményi teljesítménymutatók az esetek jelentős hányadában a kutatásokhoz kapcsolódnak (ilyen például a tudományos publikációk vagy a bejegyzett szabadalmak száma).

A mi szempontunkból a lényeges elem az, hogy az oktatás és a kutatások finanszírozásának a különválasztása az innovatív és bonyolultabb finanszírozási modellekre való áttérés egyik meghatározó és kikerülhetetlen eleme. Ha nincs mód arra, hogy e két területen érvényesülhessen azok eltérő sajátos logikája, a legtöbb intelligens és költséghatékony finanszírozási megoldás nem alkalmazható.

5.1.3 Normatív és szabad felhasználású finanszírozás

Mint említettük, a fejlett országokra jellemző egyik meghatározó trend az állami támogatások kiszámításának normatív alapokra helyezése és ezzel együtt elmozdulás abba az irányba, hogy az intézményeket kevésbé korlátozzák abban, hogy a kapott forrásokat milyen módon használják fel. Korábban utaltunk arra, hogy e két trend nem szükségszerűen járt együtt, de a tapasztalatok azt mutatják, hogy az egyik felé történő elmozdulást a legtöbbször kíséri a másik felé történő elmozdulás is. A normatív finanszírozásra történő áttérés és az intézmények gazdálkodási önállóságának egyidejű biztosítása a fejlett országokban az elmúlt egy-két évtizedben a felsőoktatás finanszírozása modernizálásának egyik jellegzetes trendje lett. Az OECD 2006 és 2009 között lezajlott felsőoktatási tematikus vizsgálatában részt vevő országok (részben nem OECD tagországok) adatai-

⁸ Mint sok minden, ez is csak megszorításokkal igaz. A magas tandíjjal működő egyetemek gyakran mindent ráterhelnek a hallgatókra, beleértve ebbe olyan költségeket is, mint az akadémiai személyzet gyakran költséges „konferenciaturizmusa” vagy a profi versenysportolóknak az egyetemi csapatba történő leszerződtetése (Hacker – Dreifus, 2010).

inak az elemzése azt mutatja, hogy a két megoldás az országok nagy részében együtt jár (OECD, 2008).

A domináns trendekről a legátfogóbb képet minden bizonnyal éppen az OECD említett tematikus vizsgálata nyújtja, tekintettel az ebben résztvevő országok igen magas számára, és arra is, hogy itt az elemzés különösen intenzíven építhetett az egyes országokban végzett terepmunkára épülő közvetlen tapasztalatokra. Itt – összhangban az e területtel foglalkozó nemzetközi irodalomban található osztályozásokkal – az állami források biztosításának három jellegzetes típusát különböztették meg. Ezek (1) a kötött támogatás (*line-item budgeting*), amikor az állam előírja, hogy a támogatás melyik részét milyen feladatra lehet felhasználni, (2) a szabadon felhasználható támogatás (*block grant funding*), amikor az állam nem mondja meg, hogy az intézmények mire költhetik a kapott támogatást és (3) a célzott támogatás (*targeted funding*), amikor az állam valamilyen konkrét feladat támogatására (pl. az oktatási programok modernizálására) ad forrásokat.⁹ A három nagy típus mellett figyelembe vették még azt is, vajon a támogatás összegének a kiszámítása inkább „klasszikus módon”, azaz a történetileg kialakult bázis (*historical trend*) alapján vagy valamilyen normatív sztenderd (*funding formula*) alkalmazásával történik-e, tovább azt is, vajon kell-e az intézményeknek a támogatásért egymással versenyezniük (*competitive basis*), amely utóbbi elsősorban a kutatási támogatások területét jellemzi. Ugyancsak figyelembe vették azt is, vajon alkalmazzák-e az országok az intézmények és a kormány közötti tárgyalásokon alapuló megállapodások módszerét (*negotiations with government authorities*), azaz megjelenik-e a szerződéses megközelítés.

Az elemzés jól mutatja, hogy a kétezres évek első évtizedének végére az OECD országok szinte mindegyikében a szabadon felhasználható támogatás lett a források biztosításának a domináns formája. Ez ugyanakkor gyakran együtt jár célzott támogatások alkalmazásával: ilyenkor az állam alapján véve nem kíván beavatkozni az intézmények gazdálkodásába, de bizonyos kiemelt stratégiai célokhoz ennek ellenére hozzárendel kötött formájú támogatásokat.

A klasszikus kötött támogatás igen ritka lett és az esetek egy részében az országok ezt a szabadon felhasználható támogatással egy időben alkalmazzák. Ennek oka vagy az, hogy az egyik modelltől a másikra való áttérés időben elhúzódik és ezek egy ideig párhuzamosan léteznek, vagy az, hogy a kötött támogatás modelljét valamilyen ok miatt a felsőoktatási rendszer egyes szektoraiban, így pl. a szakképzési formákban fenntartják, de már nem ez a domináns forma. Emellett lényegében általánossá vált a normatív finanszírozási formula (a képlet alkalmazására épülő számítási módszer) alkalmazása (ezt mindössze egyetlen

⁹ A kötött támogatás és a célzott támogatás között az a legfontosabb különbség, hogy az utóbbi esetében nem mechanikus pénzügyi kontrollról van szó, hanem átfogó stratégiai prioritások érvényesítéséről

országban nem alkalmazták) és az országok jelentős hányadában teljesen eltűnt a bázisalapú finanszírozás. Általánossá vált a versenyeztetés – elsősorban a kutatási alapokhoz való hozzájutás területén, de nem csak ott –, és néhány országban fontos elem lett a szerződéses megoldások alkalmazása (lásd 4. táblázat).

4. táblázat Különböző finanszírozási megoldások alkalmazása a felsőoktatásban az OECD tematikus vizsgálatában részt vevő 23 országban (2006-2008)

Ország	Támogatási forma	A támogatás kiszámításának alapja
Ausztrália	SZFT, CT	FF, T, V
Belgium (flamand közösség)	SZFT, CT	FF, T,
Chile	SZFT, CT	FF, T, V
Kína	SZFT, CT	FF, T, V
Horvátország	SZFT	FF, T
Cseh Köztársaság	SZFT, CT	FF, V
Észtország	SZFT	FF, T
Finnország	SZFT, CT	FF, V
Görögország	KT	FF
Izland	SZFT	FF
Japán	SZFT, CT	FF, V
Korea	KT, CT	FF, V
Mexikó	KT, SZFT, CT	T, V
Hollandia	SZFT, CT	FF, T, V
Új-Zéland	SZFT, CT	FF, V, SZE
Norvégia	SZFT	FF, T
Lengyelország	SZFT, CT	FF, T
Portugália	SZFT, CT	FF, V, SZE
Oroszország	KT, CT	FF, T, V
Spanyolország	SZFT	FF, SZE
Svédország	KT, CT	FF
Svájc	KF, KT, CT	FF, T, SZE
Egyesült Királyság	KT, CT	FF, V

Forrás: OECD (2008)

Megjegyzés: CT - célzott támogatás (*targeted funding*), FF – finanszírozási formula (*funding formula*)
KT - kötött támogatás (*line-item budgeting*), SZE – szerződés (*negotiations with government authorities*), SZFT - szabadon felhasználható támogatás (*block grant funding*), T – történeti bázis (*historical trend*), V – versenyeztetés (*competitive basis*)

Az állami támogatások elosztásának domináns formája tehát a céltámogatásokkal kombinált normatív finanszírozás lett, ami egyszerre teszi lehetővé a komplex rendszerek hosszú távon is kalkulálható működését és a finanszírozásnak az állam stratégiai szakpolitikai céljaihoz való hozzákapcsolását. A finanszírozás a szakpolitikai stratégiai célok érvényre juttatásának, a felsőoktatási rendszer meghatározott irányba történő „terelésének”, az autonóm intézmények döntései befolyásolásának kiemelten fontos eszköze, azaz kormányzási eszköz lett, ami egyre inkább átveszi a jogi szabályozás feladatát. E mögött részben annak a felismerése áll, hogy a jogi eszközök alkalmazása tönkretelheti a felsőoktatási rendszerben található és tudatosan erősített diverzitást, amit a finanszírozási eszközök alkalmazásával viszont fent lehet tartani, sőt erősíteni lehet. Erre nemcsak a céltámogatások alkalmasak, hanem a formula-alapú normatív finanszírozás is, hiszen a normatívakkal folyamatosan lehet „játszani”, azaz a támogatások kiszámításának a módosításával új ösztönzőket lehet teremteni. Ezek meghatározott viselkedésre készítetik az intézményeket, és így képesek a rendszer egészét adott irányba (pl. bizonyos munkaerő-piaci igények figyelembe vétele, meghatározott minőségsztenderdek közelítése, vagy egyes társadalmi csoportok méltányossági okokból történő megkülönböztetett kezelése felé) terelni, anélkül, hogy a jogi kényszernek az adaptivitást tönkretelítő eszközét kellene alkalmazni.

Ehhez rögtön hozzákapcsolódik egy másik meghatározó trend: a finanszírozási ösztönzőkre épülő kormányzás megnövelte a kormányok igényét arra, hogy az ösztönzők hatásait képesek legyenek nyomon követni, és megfelelő tudás vagy intelligencia birtokában tudjanak beavatkozni. A finanszírozási ösztönzők kormányzási eszközként való alkalmazása ugyanis egyáltalán nem egyszerű és magától értetődő: az alkalmazott ösztönzők a valóságban gyakran teljesen más hatást váltanak ki, mint amit a döntéshozók remélnek, és a rendszert akár a szándékokkal éppen ellentétes irányba is tolhatják (lásd pl. CPB/CHEPS, 2001). Az intelligens finanszírozási megoldások alkalmazására való áttérés kapacitásépítést feltételez: ezt csak azok az országok tudják sikerrel alkalmazni, amelyek a kormányzati szereplők ehhez szükséges képességét is fejleszteni tudják, ahol kialakul az ehhez szükséges tudásmenedzsment kapacitás, azaz ahol a kormány „tanuló kormányzatként” (Scott, 2003; OECD 2003) tud viselkedni. Ez olyan dolog, amit nem lehet eléggé hangsúlyozni, és ami a finanszírozási reformok és trendek nemzetközi összehasonlító elemzéseiből gyakran kimarad. Akkor, amikor azt mondjuk, hogy a felsőoktatási finanszírozási reformok egyik meghatározó eleme a normatív finanszírozás felé történő elmozdulás, azt is mondjuk, hogy egy intelligensebb és komolyabb kapacitásokat feltételező finanszírozási forma felé történő elmozdulás történik, és hogy a kormányok tudásmenedzsment kapa-

citásának a fejlődése e folyamatnak legalább olyan fontos, ha nem fontosabb eleme, mint az forrásallokáció technikájának a megváltozása.

Rögtön hozzá kell tenni, hogy bár a fenti trendek általánosnak tekinthetők, ez messze nem jelenti azt, hogy ezek mindenütt egyforma módon érvényesülnének. Így például Németországban, amelynek felsőoktatási rendszere mindmáig több ország számára modellként szolgál, a fenti trendek jóval kevésbé érvényesülnek, mint másutt, illetve, még ha szövetségi szinten vagy bizonyos felsőoktatás-politikai szakmai csoportok részéről ezek mellett egyértelmű elkötelezettség is figyelhető meg, ez nem jelenti azt, hogy ott, ahol a tényleges döntési hatalom van, azaz tartományi szinten ez mindenütt érvényesül. Bizonyos szempontból Németország a nagy kivétel: az innovatív finanszírozási megoldások itt kevésbé tudtak gyökeret eresztetni, mint több más országban, aminek okai részben az ország sajátos közigazgatási hagyományában és kultúrájában található. Itt ma is jellemző az, hogy lényegében az állam a professzorok foglalkoztatója, és így ezen a szinten döntenek egy-egy konkrét tanszék professzori állásainak a számáról és az ehhez rendelt bérkiadásokról (Orr et al., 2007).

5.1.4 A teljesítményalapú finanszírozás

A normatív finanszírozásra való áttérés mögött két különböző, egyformán fontos okot találunk. Ezeknek érdemes figyelmet szentelni, mert e nélkül nem érthetjük meg elég jól a finanszírozási reformok természetét, és azt sem, hogy ezek miért fejlődnek ilyen vagy olyan irányba, azaz mi az oka például annak, hogy egyes országokban sikeresek, máshol viszont lefékeződnek vagy teljesen leállnak.

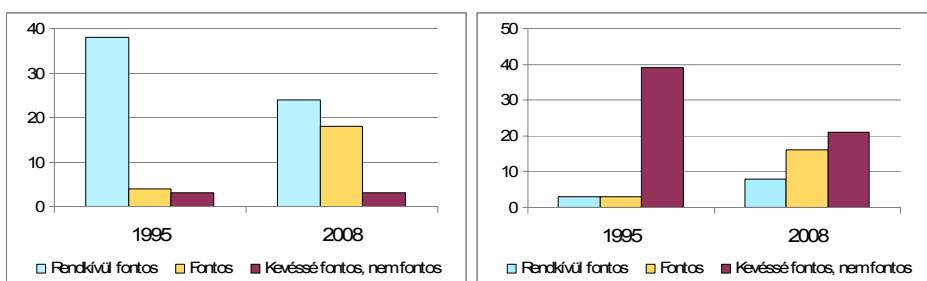
Az egyik ok egyszerűen a kormányok képtelensége arra, hogy fenntartsák az eseti alkuk korábbi rendszerét. Tekintettel arra, hogy a felsőoktatási rendszerek óriásira növekedtek, az intézményi igények differenciálódnak, az egyensúlyi helyzetek felborulását átstrukturálási kényszerek kísérik és mindez elosztási konfliktusok tömegével jár, logikus módon megpróbálnak „objektív” mutatókat meghatározni és ezekhez személytelen számítási képleteket hozzárendelni. Ezzel csökkenthető az elosztási döntések konfliktusokat generáló jellege, a döntések könnyebben legitimálhatóak, az elosztási folyamat a kormányok számára technikai érdelemben könnyebben menedzselhetővé válik.

A másik ok az állami költségvetési gazdálkodással kapcsolatban nagy erővel megfogalmazódó hatékonyság igény (aminek egyik jól ismert megnyilvánulása a bevezetőben említett *New Public Management*). A normatív finanszírozás csakúgy, mint a szerződéses megállapodásra épülő finanszírozás számos formája, a teljesítményalapú finanszírozás felé történő elmozdulás eszközei, azaz olyan megoldások, amelyek a finanszírozást a teljesítmény, az eredményesség vagy a minőség javítása egyik eszközeként kívánják használni. Ezek az eszköz-

zők az esetek nagy részében a piaci mechanizmusokat próbálják szimulálni a közsférában. A bázisalapú intézményfinanszírozás felől a normatív, képlet alapján történő finanszírozás felé történő elmozdulás azt jelenti, hogy az állami támogatás kiszámítása automatikusan hozzákapcsolódik bizonyos mutatókhoz, amelyek innen kezdve ösztönzőként működnek, hiszen az értékük növekedése az intézmény támogatásának a növekedésével jár, a csökkenése pedig a támogatás apadását hozza magával. Ez az intézményeket arra készíti, hogy próbáljanak meg a normatívákban megfogalmazódó „elvárásokhoz” alkalmazkodni, és ezt, amennyiben más szabályozókkal nem kötik gúzsba őket, általában képesek is megtenni, azaz a bevételeiket ilyen módon növelni tudják.

A normatívákba rejtett ösztönzők, mint arra korábban – a 6. ábra és a 7. ábra kapcsán – utaltunk, épülhetnek inputmutatókra is és eredménymutatókra is. Az egyik figyelemre méltó európai trend az elmozdulás az inputorientált ösztönzőnek tekinthető formulák (pl. hallgatók, oktatók száma, épületek alapterülete stb.) felől és az eredményorientált ösztönzőként működő formulák (pl. kiadott diplomák, megszerzett kreditek, publikációk száma, társak által történő értékelések eredménye stb.) felé. A már többször idézett, 2008-ban publikált európai adatfelvétel szerint csökkent azoknak az országoknak vagy felsőoktatási rendszereknek a száma, amelyekben az inputalapú mutatók alkalmazását meghatározónak tartják, és növekedett azoké, ahol az eredménymutatók alkalmazását tartják annak (lásd 9. ábra).

9. ábra Az inputmutatók és eredménymutatók alkalmazása a működési támogatás meghatározása során az európai felsőoktatási rendszerekben (1995-2008)



Forrás: Jongbloed et al. (2008a) adatai alapján.

Megjegyzés: A feltett kérdés itt az volt, hogy mennyire fontos/volt fontos az inputalapú és az eredményalapú finanszírozási ösztönzők¹⁰ alkalmazása az állami rendszerben a működési támogatás meghatározásában. A vizsgált rendszerek száma azért magasabb a vizsgált országok (34 ország) számánál, mert a klasszikus egyetemi és a szakmai orientáltságú (*universities of applied sciences*) alrendszereket itt külön nézték.

¹⁰ Az európai országokban alkalmazott, ösztönzőként használt mutatókról részletes lista található abban a kutatási jelentésben (Jongbloed et al., 2008), amely az ábra forrásadatait tartalmazza.

A normatív finanszírozásra áttért és ezen belül az eredményalapú mutatók alkalmazása felé elmozduló országok a piaci mechanizmusokat szimuláló ösztönzők alkalmazásával próbálják az intézményeket eredményesebb és hatékonyabb működésre bírni. Az ilyen eszközöket alkalmazó országoknak két nagyobb típusát érdemes megkülönböztetni: az egyikben mindent megtesznek azért, hogy ez megmaradjon a közszolgáltatás logikáján belül (ha ezt veszélyeztetve látják, akár vissza is fordulnak a reformok útján), a másikban a közszolgáltatási elvhez való ragaszkodás kevésbé erős, és itt a reformok második körében gyakran továbblépnek a piaci megoldások irányába. Visszaulva a felsőoktatás rendszerszintű finanszírozásának modelljeit bemutató 6. ábra típusaira ezt úgy lehet megfogalmazni, hogy az 1. típusból a rendszerek átkerültek a 2. típusba, ahonnan egy részük tovább fejlődődik a 3. és 4. típus irányába (Jongbloed, 2004b), ugyanakkor egy részük megmaradhat a 2. típusban és némelyik akár vissza is csúszhat a kezdetlegesnek tekinthető 1. típusba.

Az eredményekhez vagy teljesítménymutatókhoz kapcsolt finanszírozás bevezetésének vagy súlya növelésének a trendje szükségképpen magával hoz egy másik jellemző trendet: azoknak a szakmai vagy szakmapolitikai vitáknak a megjelenését, amelyek vagy a teljesítmény meghatározásáról és ennek a mérhetőségéről folynak, vagy arról, hogy az ilyen ösztönzők alkalmazása a valóságban milyen hatást vált ki, azaz ténylegesen javítják-e az eredményeket.

A finanszírozás hozzákapcsolása az eredményességre vagy a teljesítményre utaló mutatókhoz az egyik legfontosabb finanszírozási kérdéssé tette ezeknek a mutatóknak a meghatározását. Olyan kérdések kerültek a finanszírozási döntések középpontjába, mint az, hogy vajon mi tekinthető eredménynek vagy teljesítménynek, vajon a különböző mutatók közül melyik mennyire képes valóban „mérni” a teljesítményt, és a mutatók, illetve az ezekkel „mért” teljesítményelemek közül melyik a fontosabb és melyik a kevésbé fontos (Strehl et al., 2007). A kérdések másik csoportja arra vonatkozik, hogy ha sikerül is meg egyezni a kérdések első csoportjáról, mi a garancia arra, hogy a mutatók ösztönzőként való alkalmazása tényleg azt a hatást váltja-e ki, amire a döntéshozók számítanak, azaz például az intézmények korrekt módon interpretálják-e ezeket, kellő motiváltsággal rendelkeznek-e ahhoz, hogy ezeknek megfelelő módon alakítsák viselkedésüket, és ha igen, képesek-e arra, hogy a viselkedésüket megváltoztassák. A későbbiekben erre még visszatérünk, de érdemes ezzel kapcsolatban néhány elemet itt is kiemelni.

Az egyik olyan globális trend, amely a teljesítményalapú finanszírozással kapcsolatban megfigyelhető, a növekvő kétely ennek hatásait illetően. Az OECD egy, a kétezres évek első évtizedének közepén végzett, több országra kiterjedő vizsgálata (Strehl et al., 2007) azt mutatta, hogy a teljesítményalapú finanszírozási mechanizmusokat sok helyen olyan kutatásokra építik, amelyek

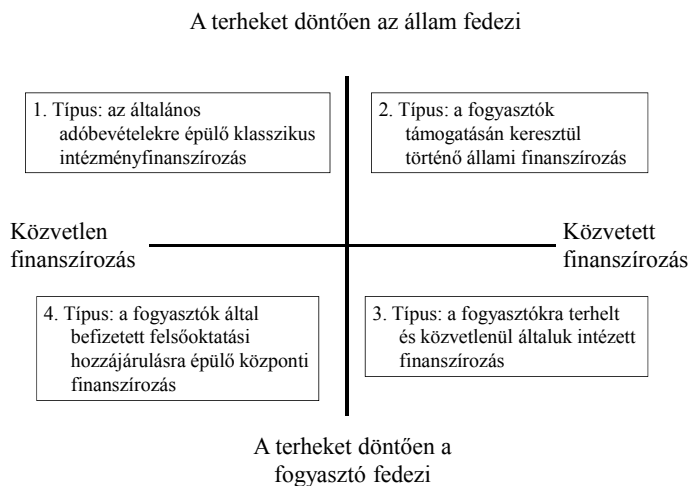
nem képesek átfogni ennek a problématerületnek a komplexitását és túlságosan leegyszerűsítő képet sugallnak az intézményi viselkedést meghatározó tényezőkről. A finanszírozási konstrukciók gyakran a befolyásoló tényezőknek csak egy töredékével kalkuláló elméleti modellekre épülnek, amelyeket a valóság gyorsan megcáfol. Ezek nem tükrözik az intézményi alkalmazkodást meghatározó bonyolult folyamatokat, kevéssé számolnak az intézmények által alkalmazott olyan „trükkökkel”, amelyek lehetővé teszik a mutatók formális javulását, anélkül, hogy azok a folyamatok, amelyek javulását szerették volna elérni, ténylegesen változnának. Kutatások sokasága mutatott rá a „nem szándékolt” hatásokra. Ilyen például az az ausztráliai kutatás, amely kimutatta, hogy egy, a publikációk számához kapcsolt finanszírozási megoldás hatására a kilencvenes években látványosan növekedett ugyan a publikációk száma, ugyanakkor ezek nagy része a még elfogadható, de kevésbé igényes folyóiratok felé terelődött (Butler, 2003).

A teljesítményalapú állami forrásallokálással kapcsolatos korai illúziók és hiedelmek részben az ezzel kapcsolatos kutatások hatására a kétezres évek első évtizedében sok országban megtörttek. Ez egyik oka annak, hogy az országok egy része, látva azt, hogy az állam nem képes jól szimulálni a piaci folyamatokat, továbblépett olyan „kereslet-vezérelt” megoldások irányába, amelyek inkább a fogyasztók vagy vevők ítéletére bízva a teljesítmény megítélését.

5.1.5 Fogyasztói finanszírozás és költségmegosztás

Annak a modellnek, amelyet korábban az 5. ábra mutatott be, egyik meghatározó eleme volt annak kiemelése, hogy a kormányok a felsőoktatásra szánt támogatásokat nemcsak közvetlen módon az intézményekhez juttathatják el, hanem a felsőoktatást finanszírozhatják közvetett módon is, az azt igénybevevők támogatásán keresztül is. Az egyik megfigyelhető globális trend éppen ennek a változása: gyakoribbá vált és várhatóan még gyakoribbá fog válni az indirekt, azaz a fogyasztókon keresztül történő finanszírozás. Már hangsúlyoztuk, de érdemes újra és újra megemlíteni: egy dolog az, hogy milyen csatornákon jut el a finanszírozás a felsőoktatási szolgáltatásokat nyújtókhoz, és egy másik dolog az, hogy ez kinek a „zsebé” terheli (ezt a megkülönböztetést szemlélteti a 10. ábra). A fogyasztók bevonása a finanszírozásba tehát nem szükségképpen jelenti azt, hogy a költségek ténylegesen őket terhelik.

Noha az indirekt finanszírozás nem szükségképpen jelenti a költségeknek a fogyasztókra történő áthárítását, a valóságban, mint a kiadási adatokból is láthattuk, mégis az tekinthető a domináns trendnek, hogy növekszik az ábrán 3. típusként jelölt finanszírozási modell súlya. A hazai szakpolitikai diskurzusban ez döntően úgy jelenik meg, mint a „tandíj” vagy a „hallgatói költségtérítés”

10. ábra A fogyasztói finanszírozás és költségmegosztás típusai

kérdése, a nemzetközi irodalomban egyre gyakrabban használt kifejezés a költségmegosztás (*cost-sharing*). Ez utóbbinak rendkívül kiterjedt irodalma van, amely mögött részben az egyéni és társadalmi megtérülési ráták elemzésére épülő általános oktatás-gazdaságtani kutatások vannak (pl. European Commission, 2004; Barr, 2004; Woodhall, 2007; Polónyi, 2009b; Johnstone - Marcucci, 2010), részben olyan komparatív elemzések (pl. Kärkkäinen, 2006; Jongbloed et al., 2008a; 2008b; OECD, 2008; Johnstone - Marcucci, 2010), amelyek a különböző finanszírozási megoldások elterjedtségét és ezek hatásait vizsgálják. Az előbbieket általában azt a következtetést fogalmazzák meg, hogy a felsőoktatásban szerzett végzettség komoly hasznot hoz az egyéneknek és a felsőoktatási tanulmányoknak az általános adóbevételekből történő finanszírozása az amúgy is privilegizált társadalmi csoportok előnyeit növeli, ami egyfelől ésszerűtlen, másfelől igazságtalan. Az utóbbiak domináns következtetése az, hogy – szemben a köznapi vélekedéssel – a hallgatói hozzájárulás intelligens és a méltányossági szempontokat nem elhanyagoló rendszerei sem a felsőoktatási expanzióra, sem a hátrányosabb helyzetűek részvételére nincsenek negatív hatással. E kutatások eredményei folyamatosan alátámasztják és legitimálják azokat a politikákat, amelyek költséghatékonysági, méltányossági és eredményességi megfontolásokból beleviszik a finanszírozásba a költségmegosztás különböző elemeit.

5. táblázat Hallgatói hozzájárulási politikák az egyes országokban (2009)

Ország	Fizetés módja	Mérték
Fejlett piacgazdaságok		
Ausztrália	Kilépés utáni	Magas
Ausztria	Belépéskor	Jelképes
Kanada	Belépéskor	Magas
Anglia	Kilépés utáni	Magas
Franciaország	Nincs	
Németország	Belépéskor hat tartományban	Jelképes
Írország	Nincs	
Japán	Belépéskor	Magas
Korea	Belépéskor	Magas
Hollandia	Belépéskor	Mérsékelt
Új-Zéland	Kilépés utáni	Mérsékelt vagy magas
Norvégia	Nincs	
Portugália	Belépéskor	Mérsékelt
Skócia	Nincs	
Svédország	Nincs	
USA	Belépéskor	Magas
Volt szocialista országok		
Kína	Belépéskor	Mérsékelt
Cseh Köztársaság	Duális rendszer	Névleges
Magyarország	Duális rendszer	Közepesen magas
Lengyelország	Duális rendszer	Magas
Románia	Duális rendszer	Jelképes vagy mérsékelt
Oroszország	Duális rendszer	Közepesen magas
Vietnám	Belépéskor	Jelképes

Forrás: Johnstone – Marcucci (2010)

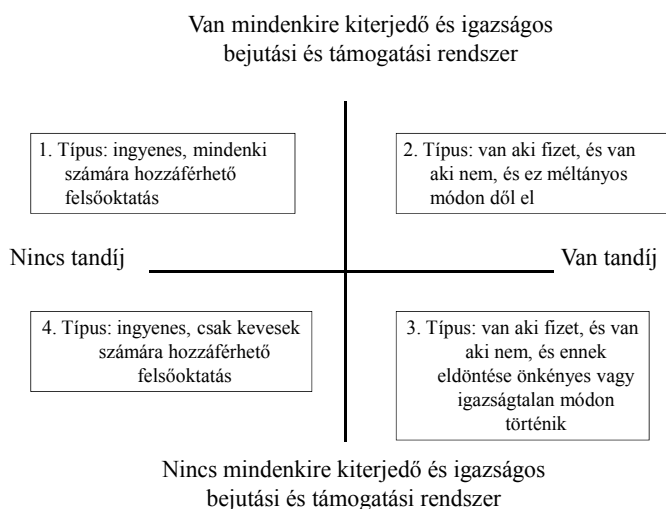
A költségmegosztási politikákat elemző legismertebb szakmai műhely adatai szerint 2009-ben 23 vizsgált országból mindössze 6 olyan volt, ahol a hallgatók nem járulnak hozzá a képzési költségekhez (lásd 5. táblázat). Az országok közül három alkalmazta a kilépés utáni (*deferred*), jövedelemtől függő visszafizetés rendszerét. A hozzájárulás mértéke 7 országban volt magasnak tekinthető (3000 USA dollár felett). Sajátos csoportot alkottak a volt európai szocialista orszá-

gok, ahol az esetek többségében az ún. duális (*dual track*) rendszer a jellemző: ezekben az országokban a hallgatók egy része fizet hozzájárulást, másik részük nem. Az utóbbi országcsoportra az jellemző, hogy a társadalom nagy része – az elemzők számára gyakran nehezen érthető módon – úgy éli meg, mintha ingyenes lenne a felsőoktatás, vagy ha tudatában is van a kettős rendszernek, ezt nem érzi igazságtalannak.

Hasonló elemzést az OECD felsőoktatási tematikus vizsgálatának 2008-ban megjelent szintetizáló jelentése is tartalmaz. Az itt alkalmazott kérdőívnek arra a kérdésére, hogy az állami intézményekben fizetnek-e a hallgatók tandíjat a vizsgálatban résztvevő 24 ország közül 11 válaszolta azt, hogy „Igen, minden esetben”, 7 azt, hogy „Igen, bizonyos esetekben”, 4 azt, hogy „Soha” és kettő esetében nem érkezett a kérdésre válasz (OECD, 2008). Az a négy ország, ahol a válasz „Soha” volt Finnország, Izland, Norvégia és Svédország. Azoknak az országoknak a többsége, ahol a válasz „Igen, bizonyos esetekben” volt, a duális rendszert követi: ezek általában azt jelezték, hogy azok a hallgatók nem fizetnek, akiket „államilag finanszírozott helyre vettek fel”.

Az olyan rendszerek, amelyekben egyesek fizetnek és mások nem, két különböző típushoz tartozhatnak. Az egyik esetében létezik egy olyan általános és igazságos módon működő rendszer, amely el tudja dönteni, ki az, aki hozzájuthat az ingyenes vagy kedvezményes módon juttatott szolgáltatáshoz, és ki az, aki nem. A másik esetben nincs ilyen rendszer. Az elemzők egy része (lásd pl. Johnstone – Marcucci, 2010) a volt szocialista országok rendszereit általában az utóbbiként írják le (ezt szemlélteti a 11. ábra). Ennek az igazságtalannak tekintett modellnek az eredetét azzal lehet magyarázni, hogy az országoknak e csoportjában sajátos feltételek között zajlott le a korábban szűk elitképzést nyújtó felsőoktatás tömegessé válása. Az ehhez szükséges forrásokat ugyanis az állami költségvetések nem tudták biztosítani, ugyanakkor az ingyenes felsőoktatásnak a szűk elitképzés korában megszokott ideáljáról a társadalmak nem tudtak lemondani. Ez azt jelenti, hogy a 4. típusból nem léphettek át az 1. típusba, ugyanakkor a 2. típusba való átlépésnek vagy nem tudták megteremteni a politikai feltételeit, vagy ezt az ebben ellenérdekelt társadalmi csoportok meg tudták akadályozni. Ez sajátos, képmutató rendszereket eredményezett, amelyeket az tesz lehetővé, hogy a társadalom tagjai abban az illúzióban élnek, hogy a szolgáltatáshoz ingyen tudnak hozzájutni. Ennek egyik technikája az ingyenesség hozzákötése az „érdem” különböző, általában önkényesen meghatározott, de nagy társadalmi elfogadottságot élvező mutatóihoz (pl. egy felvételi vizsga pillanatában nyújtott egyéni teljesítmény).

11. ábra A hallgatói hozzájárulás szabályozásának típusai



A költségmegosztás vagy a hallgatói költségtérítés kérdése elválaszthatatlan a hallgatói támogatás kérdésétől. Az a globális trend, amely az előbbi súlyának a növekedését mutatja, együtt jár azzal, amely az utóbbi szerepének és jelentőségének az erősödését jelzi. Országok sorában történtek az elmúlt egy-két évtizedben kezdeményezések a hallgatói támogatási rendszerek fejlesztésére, ezen belül különösen a kedvezményes tanulmányi hiteleket nyújtó rendszerek létrehozására. A már többször idézett 2008-ban publikált európai adatgyűjtés (Jongbloed et al., 2008a) szerint azoknak az európai országoknak a száma, ahol van hallgatói kölcsön rendszer, 1995 és 2008 között 14-ről 22-re emelkedett. Az OECD említett tematikus vizsgálata a hallgatói támogatási és kölcsön rendszereket két dimenzióban tipizálta. Az egyik az volt, vajon a támogatást vagy kedvezményes kölcsönt, ha egyáltalán van ilyen, az állam közvetlenül nyújtja-e vagy pedig azt az állam támogatásával kereskedelmi bankok nyújtják (lásd a 12. ábra három sorát). A másik az volt, vajon a támogatást vagy kedvezményes kölcsönt, ha egyáltalán van ilyen, mindenki megkapja-e, és ha nem mindenki, akkor az elosztás a családok jövedelmi helyzete vagy „érdem” (tipikusan tanulmányi eredményesség valamilyen mutatója) alapján történik (lásd a 12. ábra négy oszlopát). Az, hogy egy-egy ország mely típusba tartozik, alapvetően a nemzeti politika és az e mögött meghúzódó, gyakran a kultúra vagy társadalmi hagyományok által meghatározott meggyőződésrendszerek vagy – ha úgy tesszük – az érintett társadalmi csoportok közötti erőviszonyok határozzák meg.

12. ábra Hallgatói kölcsönök típusai és ezek előfordulása az OECD országokban (2006-2008)

		ÁLLAMI ALAPÍTÁSÚ TÁMOGATÁSI RENDSZEREK			
KÖLCSÖNSÉMAK		Általános egyetemi támogatások	Rászorultságon alapuló támogatások	Érdemen alapuló támogatások	Nincs támogatási rendszer
	Állami kölcsön-alap	Hollandia, Egyesült Királyság Svédország	Ausztrália, Japán	Új-Zéland	Izland, Norvégia
	Kereskedelmi bankok állami támogatással vagy garanciával	Korea (1)	Finnország	Chile, Kína Észtország	
	Nincs állami támogatású vagy államilag garantált séma		Belgium (flamand közösség), Csehország, Spanyolország Görögország, Mexikó, Oroszország, Svájc	Lengyelország, Portugália	Horvátország

Forrás: OECD, 2008

A költségmegosztás vagy hallgatói hozzájárulások kérdésével kapcsolatban az egyik legjelentősebb kérdés ma már nem az, vajon ez „jó vagy nem jó” – a témával kapcsolatos magas színvonalú kutatások és elemzések nyomán egyre erősödik az a meggyőződés, hogy ez nemcsak kikerülhetetlen, de mindenkinek „jó” is – hanem az, hogy egy-egy ország politikai értelemben képes-e ennek a megvalósítására. A hallgatói hozzájárulás a felsőoktatás-politika legérzékenyebb kérdése, amelyre különösen nagymértékben hatnak a hiedelmek, a tradíciókhoz való nem racionális ragaszkodás és az ehhez kötődő érzelmek. E kérdés megfogalmazását és megválaszolását erősen befolyásolják a társadalmi csoportok közötti, az elosztást érintő alkuk és erőviszonyok, és – ezt érdemes külön hangsúlyozni – ez különösen ki van téve a politikai populizmus hatásainak. A kérdés így a szakpolitikán belül is egyre inkább politikai gazdaságtani vagy reform-implementációs kérdésként vetődik fel, és az elemzések gyakran arra keresik a választ, hogy egyes országoknak vagy kormányoknak miért sikerül a felsőoktatás-finanszírozás reformja, és mások miért buknak bele ebbe (pl. Johnstone - Marcucci, 2010; Wurzburg, 2010).

A hallgatói hozzájárulás kérdése minden országban a közfigyelem előterében áll. Ennél jóval kevésbé látható egy másik, úgy tűnik, a felsőoktatás finanszírozásával foglalkozó szakirodalom által is kevésbé felfedezett jelenség, ami a demográfiai változásokkal, az egész életen át tartó tanulási politikákkal és a felsőoktatásnak a felnőttek oktatásában való növekvő részvételével függ össze. Ez a folyamat a felsőoktatás-politikát szorosabban összekapcsolja a foglalkoztatási politikák oktatási-képzési elemeivel, így különösen ún. képesség-politikákkal

(*skills policies*), és itt is hatni kezdenek az ezek keretei között alkalmazott sajátos finanszírozási megoldások (lásd pl. OECD, 2011b, és különösen a keretes írást). Ezeknek egyik fontos eleme, hogy a képességfejlesztésre (*skills formation*) szánt forrásokat növekvő mértékben irányítják át a képzést nyújtóktól (*training providers*) a képzést igénybevevőkhöz, azaz a munkáltatókhoz illetve a munkavállalókhoz, akár az egyéni tanulási számla (*individual learning account*) bevezetésével, akár a munkahelyi humán erőforrás fejlesztés állami célzott támogatásával.

Az OECD képességstratégiájában javasolt finanszírozási alapelvek

- 1. Alapelv:** A képességek létrehozását (*skills formation*) szolgáló finanszírozási rendszereknek hatékonynak kell lenniük és a szükséges erőforrásokat úgy kell nyújtaniuk, hogy az megfeleljen az egyének és a munkaadók igényeinek
- 2. Alapelv:** A képességek fejlesztését többféle forrásból kell biztosítani úgy, hogy ez tükrözze azt, ebből milyen haszna származik az egyéneknek, a munkaadóknak és a társadalom egészének
- 3. Alapelv:** A közkiadásokat úgy kell allokálni, hogy az oktatási szolgáltatások nyújtóit (*educational providers*) ez érdekeltté tegye abban, hogy alkalmazkodjanak a tanulók és a gazdaság igényeihez
- 4. Alapelv:** A pénzügyi ösztönzőket, beleértve ebbe az adózást, úgy kell alakítani, hogy az mind a háztartásokat, mind a munkáltatókat serkentse az oktatásba és képzésbe történő magánbefektetésekre
- 5. Alapelv:** Az olyan finanszírozási eszközöket, mint a kölcsönök, úgy kell hozzáférhetővé tenni, hogy garantálják, a belépéskor fizetett tandíjak ne váljanak akadállyá a képességfejlesztésbe belépni kívánó hátrányos helyzetű hallgatók számára
- 6. Alapelv:** A finanszírozási mechanizmusokat a rendszer egészét szem előtt tartva kell felépíteni úgy, hogy azok a felsőfokú oktatásban (*post-secondary level*) ne torzítsák a hallgatók/tanulók választását az általánosan képző és szakképző irányok között
- 7. Alapelv:** A finanszírozási rendszer legyen egyszerű és transzparens.

Forrás: OECD (2011b)

Minél jellemzőbbé válik az, hogy a felsőoktatási intézmények – akár a fiatal korosztály létszámnak a csökkenése miatt, akár az ezt ösztönző egész életen át tartó tanulási politikák hatására – kilépnek az egész életen át tartó tanulás piacára, annál jellemzőbbé válik az is, hogy nyitnak az itt érvényes finanszírozási elvek és megoldások irányába. Az OECD itt idézett, a nemzeti képességstratégi-

ákban (*skills strategy*) követendőnek javasolt finanszírozási elvei ugyan nem célzottan a felsőoktatásra vonatkoznak, de ezekkel a felsőoktatásnak is számolnia kell, ha – ahogyan az egyre több országban megtörtént – az egész életen át tartó tanulás aktív szereplőjévé válik. Ez az intézmények oldalán azzal jár együtt, hogy a hallgató mellett egyre fontosabb partnerükké válik a munkáltató, az állami finanszírozás oldalán pedig azzal, hogy a felsőoktatáshoz kerülő állami források növekvő hányada érkezik az intézményekhez olyan támogatásokból, amelyeket az állam a humán erőforrások fejlesztésére a vállalatoknak vagy munkahelyeknek ad. A felsőoktatási finanszírozási reformoknak ez a ma még kevésbé vizsgált és kevésbé feltárt eleme a jövőben egyre inkább növekvő figyelmet kíván.

Végül a hallgatók vagy munkáltatók által történő finanszírozáshoz kapcsolódóan a felsőoktatás finanszírozásának még egy olyan trendjét szükséges megemlíteni, amely a 2008-ban kirobbant és mindmáig tartó pénzügyi és gazdasági válság hatására került a figyelem előterébe. Arról van szó, hogy e folyamat értelemszerűen megnövelte a felsőoktatás kitétséget a fogyasztói fizetőképességnek. Azokban az országokban, ahol a fogyasztóktól való függés erős, a válság idején egyetemek sokasága került pénzügyi válsághelyzetbe. Ugyanakkor Európában, ahol továbbra is az állami finanszírozás a meghatározó, a gazdasági és pénzügyi válság első éveiben szinte semmi jelét nem lehetett látni intézményi finanszírozási válságoknak (Karkainen, 2010; Estermann-Bennetot, 2011). Talán még nagyobb figyelmet érdemel viszont az, mi történik pár évvel később azoknak az európai országoknak a felsőoktatási rendszereiben, amelyekben a 2008-as válság nyomán az állam súlyosan eladósodott, és amelyek a közkiadások gyakran drámai mértékű, és a felsőoktatási rendszereket sem kímélő visszafogására kényszerülnek.

5.2 Intézményi szintű finanszírozás

5.2.1 Önálló gazdálkodás és a bevételek diverzifikálása

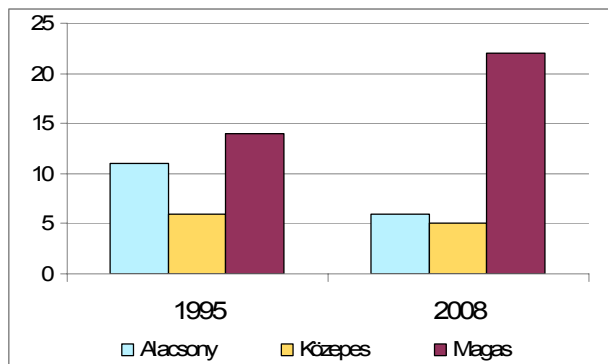
Az intézményi szintű finanszírozást tekintve a legfontosabb domináns globális trendnek az tekinthető, hogy a korábban bemutatott, az intézményi gazdálkodás és forrásallokálás típusait szemléltető 8. ábra bal felső sarkában található „*bürokratikus, önállótlan intézmény modell*” felől elmozdulás történik a jobb alsó sarokban található „*intelligens, vállalatszerűen működő intézmény*” modellje felé. Ott, ahol hagyományosan nem ez a modell volt uralkodó, az állami felsőoktatási politikák egyik meghatározó törekvése gyakran éppen az, hogy megteremtse a feltételeit annak, hogy az intézmények a bevételeikkel felelősen és önállóan gazdálkodó szervezetekké váljanak, ami legalább annyira kormányzási vagy irányítási-menedzselési reformot jelent, mint amennyire finanszírozási

reformot. Ennek központi kérdése nem annyira az intézményi önállóság megteremtése (ez a könnyebbik feladat), mint inkább az intézményi menedzsment kapacitások megerősítése, azaz az intézmények alkalmassá tétele a felelős és önálló gazdálkodásra. Ez utóbbi nem csekély feladat, különösen azokban az országokban, ahol ennek kevésbé vannak hagyományai, azaz ahol például az intézményi menedzsmentre a végrehajtói mentalitás a jellemző, és ahol az intézmények szintjén nincs jelen a professzionális menedzsment.

Fontos e tekintetben utalni az „intézményi autonómia” fogalma körüli vitákra: ez alatt a felsőoktatás sok szereplője nem a felelős, vállalati jellegű működést érti, hanem „akadémiai autonómiát”, azaz a politikai-ideológiai természetű beavatkozásokkal szembeni védettséget (Kocsis, 2011). Finanszírozási összefüggésben az autonómia fogalma természetesen nem erre utal, hanem a felelős és önálló gazdálkodásra, vagyis arra, hogy (1) az intézmény stratégiai megközelítést követve növelni és diverzifikálni próbálja a bevételeit, (2) ennek megfelelően, alakítja, ugyancsak stratégiai megközelítést alkalmazva, tevékenységportfólióját, (3) ügyel arra, hogy a kiadásai ne haladhassák meg a bevételeit és (4) költséghatékony belső gazdálkodást valósít meg. Az Európai Bizottság által megrendelt, 2008-ban publikált, már többször idézett kutatás (Jongbloed et al., 2008a) az intézmények gazdálkodási autonómiájának az alábbi négy alapvető mutatóját azonosította: (1) önállóan dönthetnek-e az intézmények a belső forrásallokációról, (2) van-e lehetőségük a pénzpiacokon kölcsönt felvenni, (3) tudnak-e tartalékot képezni a fel nem használt bevételeikből és (4) szabadon átcsoportosíthatják-e az állami támogatást az egyes költségkategóriák között. E négy indikátor együttese alapján képzett mutató elemzése azt jelzi, hogy 1995 és 2008 között azoknak az országoknak a száma, ahol alacsony szintű a gazdálkodási önállóság 11-ről 6-ra csökkent, míg azoké, ahol magas, 14-ről 22-re nőtt (lásd 13. ábra és a 6. táblázat)

Több kutatás is (pl. Jongbloed et al., 2008a; de Dominicis, 2011) mutatja azt az egyáltalán nem meglepő tény, hogy a nagyobb gazdálkodási önállóság együtt jár a bevételek nagyobb mértékű diverzifikálásával, azaz a versenyben és az állami költségvetésen kívüli forrásokból megszerzett támogatások arányának a növekedésével. Mint korábban láttuk (lásd a 4. ábrát és az azt követő szövegrészt), ez az arány az európai átlagot tekintve nem túl magas, ugyanakkor jóval magasabb azokban az országokban, ahol az intézmények nagyobb gazdálkodási autonómiával rendelkeznek, mint azokban, ahol ez korlátozottabb. Ezzel összefüggésben fontos hangsúlyozni: a nagyobb gazdálkodási önállóság olyan belső finansziális menedzsmentet igényel, amelyre az intézmények gyakran általában csak e szakterület professzionalizálásának az előrehaladásával és az erre épülő szakmai fejlesztés révén válnak képessé. Az egyes országok közötti eltérések többek között éppen e területen figyelhetők meg.

13. ábra Az intézmények gazdálkodási önállósága mértékének alakulása az európai országokban (országok száma, 1995 és 2008)



Forrás: Jongbloed et al. (2008a)

6. táblázat Az intézmények gazdálkodási önállósága mértékének alakulása az európai országokban (1995-2008)

	1995	N	2008	N
Alacsony	Ausztria, Horvátország, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Svájc, Törökország	11	Bulgária, Ciprus, Franciaország, Görögország, Szlovákia, Törökország	6
Közepes	Bulgária, Magyarország, Litvánia, Norvégia, Lengyelország, Svédország	6	Lettország, Litvánia, Lengyelország, Szlovénia, Svédország	5
Magas	Belgium (flamand), Belgium (francia), Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Izland, Írország, Olaszország, Lettország, Málta, Hollandia, Portugália, Spanyolország, Egyesült Királyság	14	Ausztria, Belgium (flamand), Belgium (francia), Horvátország, Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Németország, Magyarország, Izland, Írország, Olaszország, Luxembourg, Málta, Hollandia, Norvégia, Portugália, Románia, Spanyolország, Svájc, Egyesült Királyság	22

Forrás: Jongbloed et al. (2008a)

5.2.2 Belső allokációs mechanizmusok és intézményi menedzsment

Általános trendnek tekinthető, hogy az országok törekszenek az intézmények menedzsment kapacitásainak a megerősítésére. Az Európai Unió felsőoktatási

modernizációs programja ezt kiemelten támogatja (Halász, 2007), és ez kiemelt célként jelenik meg számos Európán kívüli ország felsőoktatási politikájában. Hogy csak egyet említsünk: a japán egyetemek közhasznú vállalkozássá (*public corporation*) alakítását célzó, a 2000-es évek elején elindult reform egyik meghatározó eleme volt az „üzleti menedzsment módszerek” beville az egyetemekre (Yamamoto, 2004). Természetesen itt nincs mód arra, hogy részletesen bele menjünk a felsőoktatási intézményi szintű pénzügyi menedzsment, mint a felsőoktatás-menedzsment átfogó szakterületének egy részterülete és e terület globális fejlődési trendjei tárgyalásába, de nem kerülhető meg, hogy e részben erről is szölgünk, mivel hallatlanul fontos, ugyanakkor kevésbé elemzett területe a felsőoktatás finanszírozásának, és az e területen zajló változások elemzése nélkül a finanszírozási reformok sem érthetőek meg. Az intézményi szintű finanszírozási folyamatok talán még inkább elválaszthatatlanok a kormányzási vagy irányítási kérdésektől, mint a rendszerszintű folyamatok.

A belső finanszírozás igen gyakran a külső finanszírozás „tükre” (Jongbloed et al., 2008a). Az előző részben tárgyalt rendszerszintű finanszírozási mechanizmusok gyakran megjelennek az intézményen belüli, az egyes szervezeti egységek (karok, tanszékek) közötti forráselosztásban is. Német egyetemek belső finanszírozási mechanizmusait vizsgálva például egy elemzés (Orr et al., 2007) úgy találta, hogy a belső forrásallokálásban 30%-uk teljesen, 56%-uk pedig részlegesen átvette azt a technikát, amelyet a kormány tartományi szinten alkalmazott. Azoknak a forrásallokálási technikáknak az alkalmazása tehát, amelyekről az előző részben volt szó, az intézményi szintű finanszírozás jellegzetes trendjének is tekinthető. Így intézményi szinten is növekvő mértékben jelenik meg a sztenderd formulák alapján történő forráselosztás, a céltámogatás, a teljesítményalapú finanszírozás vagy a finanszírozási megállapodás. A rendszerszintű és intézményi szintű finanszírozási megoldások összekapcsolódása azt is jelenti, hogy nemcsak a korábban bemutatott rendszerszintű megoldások terjedése tekinthető globális trendnek, hanem az is, hogy az intézmények növekvő számban alkalmaznak hasonló megoldásokat belső finanszírozási rendszerükben.

Arról, hogy rendszerszintű megoldásokhoz hasonló intézményi szintű finanszírozási megoldások konkrétan milyen arányban jellemzik az intézményeket, csak korlátozottan állnak rendelkezésre megbízható adatok (Kaiser et al., 2002; Jongbloed et al., 2008a). Bizonyos vizsgálatokból mégis jól levonhatóak általános következtetések. Ilyen például az a spanyolországi vizsgálat (López, 2006), melyben azt találták, hogy az egyetemek belső forrásallokációs rendszere annak a regionális kormányoknak a rendszerszintű forrásallokációs rendszeréhez hasonlított, amelyiknek a hatáskörébe tartoztak. Egy korábbi elemzés azt találta, hogy az európai egyetemek körében már a 2000-es évek elején is általánosan

jellemző volt valamilyen sztenderd belső forrásallokációs mechanizmus alkalmazása (Field - Klingert, 2001). Egy másik empirikus kutatásra épülő elemzés (Jongbloed et al., 2008a) az európai egyetemek körében a nemzeti szintűekhez hasonló intézményi mechanizmusok négy nagyobb típusát mutatta ki (1) extra támogatás biztosítása a legtöbb külső kutatási pénzt „behozó” belső szervezeti egységeknek, (2) annak megengedése, hogy a külső pénzeket „behozó” belső szervezeti egységek ennek jelentős hányadát maguk használhassák fel, (3) a belső szervezeti egységeknek adott források hozzákapcsolása ezek teljesítményéhez és (4) a belső szervezeti egységek és egyének teljesítményének láthatóvá tétele.

A sajátos rendszerszintű forrásallokációs megoldásokkal esetenként tudatosan készítetik arra az intézményeket, hogy saját belső forrásallokációs rendszerükben is hasonló megoldásokat kezdjenek alkalmazni. A rendszerszintű forrásallokációt jellemző korábban leírt mechanizmusoknak fontos hatása az, hogy kikényszerítik a belső forrásallokáció átláthatóbbá és hatékonyabbá tételét (Thomas, 1998; Strehl, 2007). Így például, ha világossá teszik azt, hogy egy egyetem meghatározott forrásokat a tanárképzés fejlesztésére kap, akkor a belső forráselosztásban megnő annak az esélye, hogy ezeket a forrásokat valóban a tanárképzés fejlesztésére használják fel, és nem más célokra. Mivel a belső forráselosztás normatívvá, teljesítményalapúvá vagy szerződésszerűvé tétele feltételezi megfelelő intézményszintű indikátorok meghatározását és ezekhez megbízható adatok gyűjtését, ez azzal is jár, hogy a finanszírozásnak ezek a racionális módjai az intézményi szintű adatgyűjtés és adatkezelés fejlődésével is járnak, illetve e megoldások terjedését éppen az ilyen technikák, ezen belül különösen az informatikai rendszerek fejlődése teszi lehetővé (Field et al., 2001).

Korábban, a teljesítményalapú finanszírozással kapcsolatban utaltunk azokra a nem szándékolt, torzító hatásokra vagy intézményi szintű „trükközésekre”, amelyeket ezek gyakran kiváltanak. A teljesítményalapú finanszírozás hatásai alapvetően azoktól a mikro-szintű folyamatoktól függenek, amelyek ezek alkalmazása nyomán az intézmények szintjén kibontakoznak. Az országok gyakran úgy kezdik alkalmazni a teljesítményalapú finanszírozást, hogy nagyon kevés tudás áll rendelkezésre ezek mikro-szintű hatásmechanizmusairól (Frølich - Klitkou, 2006; Frølich, 2008; Frølich et al, 2010). Az egyik figyelemre méltó globális trend éppen a makro-szintű és mikro-szintű folyamatok közötti kapcsolat jobb megértése, és ennek visszahatása egyfelől a makro-szintű szabályozási felfogásokra, másfelől annak felismerésére, hogy a teljesítménymenedzsmentnek a makro-szintű pénzügyi ösztönzők jobb kalibrálásánál nagyobb hatékonyságú eszköze az intézményi szintű menedzsment fejlesztése.

Egy másik kiemelt figyelmet érdemlő kérdés e területen az intézményi szintű finanszírozás belső centralizációjának vagy decentralizációjának a kérdése,

vagyis az a kérdés, vajon az intézmények a belső gazdálkodási felelősséget decentralizálják olyan belső gazdálkodási egységekhez, amelyek maguk is a bevételeiket és kiadásait stratégiai módon tervező költségvetési egységként viselkedhetnek, vagy sem (lásd pl. Jarzabkowski, 2002, López, 2006; Jongbloed et al. 2008a). E területen sajátos kettőséget figyelhetünk meg. Egyfelől azt látjuk, hogy ott, ahol az egyetemek hagyományosan a nagy önállósággal rendelkező karok lazán kötődő együtteseként működtek, és az erős kari szintű hatalom gyenge intézményi szintű hatalommal párosult, az egyik legfontosabb modernizációs törekvés éppen az intézményi szintű integráció megteremtése, az „integrált egyetem” létrehozása (lásd a keretes írást). Ugyanakkor ott, ahol az intézményi szintű felelősség már megkérdőjelezhetetlen és természetes módon működik, a gazdálkodási hatékonyság érdekében arra törekszenek, hogy önálló stratégia-alkotásra képes, gazdálkodási önállósággal és felelősséggel rendelkező belső egységek jölessenek létre.

Az „integrált egyetem” megteremtése

Egy 2006-ban publikált, a Zágrábi egyetem belső szervezeti reformjairól szóló esettanulmány érzékletes képet ad arról, hogy a belső intézményi reformok, ezen belül a stratégia tervezés elindítása milyen módon változtatta meg az egyetem belső szervezetét és vezetését, beleértve ebbe a gazdálkodás és a pénzügyi menedzsment rendszerét. A stratégiai folyamat elindításakor – olvasható az esettanulmányban – *„a feltételezés az volt hogy a rektor szerepe jelentősen megváltozik: a rektori adminisztráció vezetése helyett az egész egyetemi adminisztráció vezetése lesz a feladata... A rektornak az integrált intézmény vezetőjévé kell válnia úgy, hogy az akadémiai személyzet egésze egyetemi alkalmazottá válik, a fejlesztési és üzleti tervekkel, az akadémiai, a pénzügyi és beruházási politikával kapcsolatos stratégiai kormányzás pedig egyetemi szintre (a szenátus szintjére) kerül...”* (Vidovic - Bjelis 2006).

Az erős vezetéssel rendelkező integrált intézmény létrehozásának, és az önálló belső gazdálkodási egységek megerősítésének két folyamata nincs egymással ellentmondásban. A gazdálkodás belső decentralizációja ugyanis nem a karok tradicionális hatalmához való visszatérést jelenti, hanem olyan gazdálkodási egységek létrehozását, amelyek üzleti logika szerint működnek, és amelyek létalapja nem a diszciplináris tagolódás hagyományos logikája, hanem az észszerű gazdálkodásra törekvés. Ezek akár keresztbe is metszhetik a hagyományos szervezeti egységeket. Ilyen gazdálkodási egység lehet akár például egy interdiszciplináris képzési program is, amely több diszciplináris egység emberi erőforrásaira támaszkodik, mátrix-szervezetként működik, önállóan tervezi a bevé-

teleit és a kiadásait, és amelynek vezetői és szervezői felelősséget vállalnak a program költséghatékony működéséért.

Az oktatási funkció területén éppen a képzési programok finanszírozása az a terület, ahol a finanszírozásban a leginkább figyelemre méltó innovációkat lehet megfigyelni (Drótos, 2009). E területen fontos trend az önálló költségszámítás alkalmazása, amikor is a képzési program szintjén válik normává a bevételek és a kiadások önálló tervezése, és a képzési program indításáról vagy fenntartásáról ezek elemzése alapján hoznak döntést. A képzési program önálló elszámolási egységként kezelése az üzleti alapon működő képzési vállalkozások esetében természetes és megszokott jelenség, de a legtöbb országban a felsőoktatás területén ez újnak számít. Itt érdemes visszautalni arra, amit a bevezetőben a felsőoktatási rendszer lehatárolásáról és a felsőoktatási intézményeknek az egész életen át tartó tanulás vagy a felnőttképzés világába történő belépésének a finanszírozási hatásairól mondtunk. Minél inkább piaci alapon szerveződik meg egy országban a felnőttképzés, és minél inkább jellemző az, hogy a felsőoktatási intézmények a felnőttképzés piacának aktív szereplőjévé válnak, annál nagyobb az esélye annak, hogy az olyan finanszírozási megoldások, mint a képzési programok önálló elszámolási egységként kezelése a felsőoktatás világában is megjelennek.

A költségelemzés szerepének a növekedése általában az intézményi szintű finanszírozás egyik meghatározó trendjének tekinthető. E területen azokban az országokban, ahol fejlett felsőoktatási menedzsment kultúra található, korábban is az eszközök gazdag repertoárját lehetett megtalálni (lásd pl. Lewis-Dundar, 2001), de ezek behatolása azokba az országokba, ahol ez a kultúra hiányzik, csak lassan és fokozatosan, a felsőoktatási pénzügyi menedzsment professzionalizálódásával párhuzamosan történik. Ennek egyik fontos eleme azoknak a működési „egységeknek” (ilyenek lehetnek a legkülönbözőbb szervezeti egységek, programok vagy projektek) az azonosítása, amelyekkel kapcsolatban a költséghatékonyság elemzése értelmesen felvethető, és amelyekhez hozzá lehet rendelni a költséghatékonyságért felelős vezetést.

Ezzel párhuzamos folyamat a projektmenedzsment felértékelődése, amit kényszerít többek között az is, hogy a felsőoktatási intézmények bevételei között növekvő hányadot alkotnak azok a „megpályázott” pénzek, amelyekhez az intézmények eleve csak úgy juthatnak hozzá, ha professzionális módon megtervezett projekttervezést végeznek, beleértve ebbe természetesen a költségvetés és a gazdálkodás tervezését. Ez a kutatások finanszírozásánál már korábban általánosan jellemzővé vált, de ezt minden olyan területen is tapasztalni lehet, ahol az állam vagy a legkülönbözőbb nemzeti vagy nemzetközi fejlesztési ügynökségek fejlesztési pénzeket bocsátanak az intézmények rendelkezésére. Az ilyen projektek és a projektmenedzsment ezekkel „bejövő” módszerei és megoldásai vissza-

hatnak az intézmények gazdálkodásának az egészére, kikényszerítve annak professzionalizálódását (Herlitschka, 2008).

Az intézményi bevételek növekvő hányada érkezik nem garantált külső forrásokból, és ezek mértékét nagyban meghatározhatja az, hogy az intézmény milyen stratégiával, ezen belül milyen marketing stratégiával rendelkezik. A bevételek biztosítása és ezek növelése, a forráskeresés (*fund raising*), a képzési kínálatnak a kereslethez vagy megrendelői igényekhez való dinamikus igazítása, a pályázati lehetőségek folyamatos figyelése, a megrendelők megtartása a kínált szolgáltatások minőségének garantálásával olyan elemek, amelyek egyre nagyobb hangsúlyt kapnak az intézményi szintű menedzsmentben. De egyre inkább hangsúlyt kapnak olyan elemek is, mint a kockázatelemzés vagy a válságmenedzsment.

Korábban említettük, hogy a „fogyasztók” vagy „vevők” (tanuló egyének és munkaadók) szerepének növekedése a finanszírozásban azzal is együtt jár, hogy ez növeli a felsőoktatás kitettségét a piaci kereslet ingadozásainak. Az intézményeknek a megszokottnál finanszírozási szempontból is jóval instabilabb környezetben kell működniük, ami többek között azt is jelenti, hogy tervezett bevételeik kevésbé tekinthetők garantáltnak. A hallgatói vagy munkáltatói kereslet visszaesése – akár a külső gazdasági feltételek romlása, akár az intézmény rossz stratégiai döntései nyomán – az intézményekben finanszírozási válságokat okozhat, ami nagymértékben megnövelheti a kockázatmenedzsment és a válságmenedzsment jelentőségét. Számos országban természetessé vált az intézményi vezetők erre történő felkészítése is (lásd pl. Warner - Palfreyman, 2000).

6. Konklúzió

A fentiekben bemutatott globális trendek a következőkben foglalhatóak össze. Az intézmények közvetlen és bázisalapú finanszírozása, amely hagyományosan – különösen Európában – két évtizeddel ezelőtt domináns modellnek számított, egyre inkább a háttérbe szorul. Az államok többsége áttért a normatív alapú finanszírozásra, amit az állami politika stratégiai prioritásait közvetítő kormányzási eszközként is használnak, kiegészítve ezt az ugyancsak e prioritásokat közvetítő közvetlen céltámogatásokkal. Ezzel egy időben erősítették az indirekt finanszírozást: azaz a források egy részét nem az intézményekhez, hanem a fogyasztókhoz juttatják el, és ez utóbbiakra egyúttal a költségek növekvő hányadát is terhelik rá.

Mindezek kiegészültek a teljesítményalapú finanszírozási megoldások alkalmazásával, ami szükségképpen együtt járt a kutatási és oktatási kiadások

finanszírozásának a különválásával. Az egész folyamat elválaszthatatlan volt a felsőoktatás kormányzásának vagy irányításának a reformjától, amelynek két alapvető, egymást kiegészítő jellemzőjét lehet megfigyelni: egyfelől az intézmények gazdálkodási önállóságának, felelősségének és különösen képességének az erősítését, másfelől az állam stratégiai irányító szerepének és eszközrendszerének a jelentős megerősödését. A területre vonatkozó kutatások alapján tényekkel igazolható, hogy e több mint egy évtizede zajló folyamatok a kétezres évek első évtizedének végére jól érzékelhető mértékben átalakították a felsőoktatás-finanszírozás európai színterét (ezt illusztrálja a keretes írás).

A felsőoktatási finanszírozási reformok eredménye Európában

A hollandiai CHEPS felsőoktatás-kutató intézet vezetésével működő konzorcium az Európai Bizottság megbízásából 2007/2008-ban 33 európai országban végzett adatgyűjtést a felsőoktatási rendszerekben zajló finanszírozási reformokról és ezek eredményeiről. Ez lehetővé tette többek között a finanszírozási jellemzők 2008-as és 1995-ös állapotának az összehasonlítását, segítve ezzel a legfontosabb fejlődési trendek felrajzolását. Az adatgyűjtés legfontosabb eredményei:

- 2008-ban 14 országban rendelkeztek az egyetemek magas szintű gazdálkodási autonómiával (szemben az 1995-ös 11-gyel),
- 2008-ban 14 országban lehetett megfigyelni a nem állami költségvetésből származó források magas (25% feletti) arányát (szemben az 1995-ös 6-tal),
- 2008-ban 13 országban lehetett megfigyelni a hallgatói költségtérítés (*tuition fee*) magas (15% feletti) arányát (szemben az 1995-ös 8-cal),
- 2008-ban 18 országban működött teljesítményalapú finanszírozás (szemben az 1995-ös 5-tel),
- 2008-ban a nyílt versenyben elnyert kutatási alapok aránya 9 országban volt magas (az egyéb módokon szerzett kutatási forrásokhoz viszonyítva több mint 25%) (szemben az 1995-ös 8-cal),
- 2008-ban 18 országban volt magas szintű a hallgatói támogatások más országokban működő intézményekbe való „átvihetősége” (*portability*) (szemben az 1995-ös 9-cel).

Forrás: Jongbloed et al., 2008a

A fentiek mellett külön figyelmet érdemel az, hogy a változásokat jelentős tanulási folyamat kísérte. Ennek során egyfelől a szereplők (állami irányítók, intézményi gazdálkodók, a szolgáltatások igénybevevői) megtanulták „használni” a korábbinál jóval összetettebb finanszírozási rendszert. Ezáltal komoly

változás következett be a rendszer működéséről való tudásunkban, aminek egyik eleme olyan értelmezési keretek és modellek kialakulása, amelyek lehetővé teszik a bonyolultabbá vált rendszerben való eligazodást, és a szereplőket képessé teszik arra, hogy az érdekeiket és igényeiket itt is érvényesítsék. A bonyolultabb finanszírozási mechanizmusok, és az a tény, hogy ezeket a kormányok a felsőoktatási rendszerek kormányzása egyik legfontosabb eszközeként használják, azzal jár együtt, hogy e mechanizmusokat folyamatosan adaptálják a változó feltételekhez és igényekhez. A felsőoktatás-finanszírozási rendszerek lényegében a legtöbb fejlett országban állandóan fejlődő „tanuló rendszerre” alakultak.

Hivatkozások

Aghion, Philippe; Dewatripont, Mathias; Hoxby, Caroline; Mas-Colell, Andreu; Sapir, André (2008): *Higher aspirations: An agenda for reforming European universities*, Bruegel Blueprint Series, Bruegel, Brussels

Barr, Nicholas (2004): Higher Education Funding, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 20, No. 2, pp. 264-283

Butler, Linda (2003): Modifying publication practices in response to funding formulas, *Research Evaluation*, Vol. 12 Issue 1, pp. 39-46

CEGES (2007): *Rates of return and funding models in Europe. Final report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission*, Centre for the Study of Higher Education Management, Valencia University of Technology, Valencia

CHEPS (2006): *The extent and impact of higher education governance reform across Europe. Final report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission. Part Three: Five case studies on governance reform*. Center for Higher Education Policy Studies, Enschede

CPB/CHEPS (2001): *Higher education reform: getting the incentives right*. Chapter 2: Economics of Higher Education, The Hague: SDU

Council of the European Union (2005): *Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council, on mobilising the brainpower of Europe: enabling higher education to make its full contribution to the Lisbon Strategy* (2005/C 292/01)

Council of the European Union (2010): *Press Release. 3038th Council meeting. Economic and Financial Affairs, Luxembourg, 19 October 2010* (15061/10).

de Dominicis, Laura; Pérez, Susana Elena; Fernández-Zubieta, Ana (2011): *European university funding and financial autonomy. A study on the degree of diversification of university budget and the share of competitive funding*. European Commission Joint Research Centre Institute for Prospective Technological Studies, Publications Office of the European Union, Luxembourg

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, 96-118. o.

Estermann, Thomas; Bennetot, Enora Pruvot, (2011): *Financially Sustainable Universities II. European universities diversifying income streams* European University Association, Brussels

European Commission (2003): *The role of the universities in the Europe of knowledge*, Communication from the Commission, Brussels, 05.02.2003. COM(2003) 58 final

European Commission (2004): *The financing of higher education in Europe*, A study completed by European Research Associates, Brussels, Vol. I-III.

European Commission (2011): *Supporting growth and jobs – an agenda for the modernisation of Europe's higher education systems*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 20.9.2011. COM(2011) 567 final

Eurydice (2008a): *Higher Education Governance in Europe. Policies, structures, funding and academic staff*, Brussels

Eurydice (2008b): *Funding of Higher Education in Europe, 2006/07. National Strategies and Mechanisms*, Working document for restricted distribution (May 2007), Brussels

Field, Trevor; Klingert, Jakob (2001): *Resource Allocation Models. Perspectives, Policy & Practice in Higher Education*, Aug, Vol. 5 Issue 3, p.83-88

Frølich Nicoline; Klitkou, Antje (2006): *Strategic management of higher education institutions: performance funding and research output*. Paper submitted to the Conference on Indicators on Science, Technology and Innovation, Special session on Indicators for strategic management of higher education institutions, Lugano 15th to 17th of November 2006. NIFU STEP – Studies in Innovation, Research and Education, Oslo

Frølich, Nicoline (2008): *The politics of steering by numbers. Debating performance-based funding in Europe*, RAPPORT 3/2008, NIFU STEP, Oslo

Frølich, Nicoline; Schmidt, Evanthia Kalpazidou; Rosa, Maria J. (2010): Funding systems for higher education and their impacts on institutional strategies and academia: A comparative perspective, *The International Journal of Educational Management*, Vol. 24, No. 1., pp. 7-21

Gibbons, M.; Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, p. Trow, M. (1994): *The New Production of Science – The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, Sage Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi.

Gornitzka, A; Maassen Å., P., Olsen; J. P.; Stensaker B. (2007): “*Europe of Knowledge*”: *Search for a New Pact*. Centre for European Studies at the University of Oslo, Working Paper, No. 03.

Hacker, Andrew; Dreifus, Claudia (2010): *Higher Education? How Colleges are Wasting our Money and Failing our Kids – And what We Can Do about it*, Times Books, New York

Halász Gábor (2007): Lisszabon és az egyetemek: az Európai Unió formálódó felsőoktatási politikája. In: Krémó Anita (szerk.): *Oktatás és képzés 2010 - Műhelybeszélgetések 2007*. Oktatási és Kulturális Minisztérium. 170-210. o. http://halaszg.ofi.hu/download/Lisszabon_egyetemek.pdf

Halász Gábor; Balázs Éva; Fischer Márta; Kovács István Vilmos (szerk.) (2011): *Javaslat a nemzeti oktatási innovációs rendszer fejlesztésének stratégiájára*, Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, Budapest

Herlitschka, Sabine (2008): *Impact of external project-based research funding on financial management in Universities*, European Commission – Directorate-General for Research

Hrubos Ildikó (2006): A 21. század egyeteme, *Educatio*, 665-683. o.

Jarzabkowski, Paula (2002): Centralised or Decentralised? Strategic Implications of Resource Allocation Models, *Higher Education Quarterly*, Vol. 56. Issue 1. pp 5-32

Johnstone, D. Bruce; Marcucci, Pamela N. (2010): *Financing Higher Education Worldwide. Who Pays? Who Should Pay?* The John Hopkins University Press, Baltimore

Jongbloed, B. (2004a): Institutional funding and institutional change. In J. File and L. Oedegebuure (eds.), *Real-Time Systems: Reflections on Higher Education in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia*, Enschede, CHEPS

Jongbloed, B.W.A. (2004b): *Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas*, Paper for Fulbright Brainstorms 2004 – New Trends in Higher Education 1, CHEPS, University of Twente, the Netherlands

Jongbloed, Ben; de Boer, Harry; Enders, Jürgen; File, Jon (2008a): *Progress in higher education reform across Europe. Funding Reform. Volume 1: Executive Summary and main report*, CHEPS, Enschede

Jongbloed, Ben; de Boer, Harry; Enders, Jürgen; File, Jon (2008b): *Progress in higher education reform across Europe. Funding Reform. Volume 2: Methodology, performance data, literature survey, national system analyses and case studies*, CHEPS, Enschede

Kaiser, Frans; Vossensteyn, Hans; Koelman, Jos (2002): *Public funding of higher education*, A comparative study of funding mechanisms in ten countries.

Kärkkäinen, Kiira (2006): *Emergence of private higher education funding within the OECD area*, OECD CERI, Paris

Kärkkäinen, Kiira (2010): *Summary of the initial Educationtoday crisis survey, J2009 - impact of the economic crisis on education*, EDU Working Paper no. 43, OECD, Paris

Kocsis Miklós (2011): *A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon*, Topbalaton Kft., Budapest

Kovács Gergely (2006): A felsőoktatási intézmények finanszírozási modelljei, *Közgazdasági Szemle*, LIII. évf., október, 919-938. o.

Lepori B.; Benninghoff M.; Jongbloed B.; Salerno C.; Slipersaeter S. (2007): Changing models and patterns of higher education funding: some empirical evidence. In: A. Bonaccorsi and C. Daraio (eds.), *Universities and strategic knowledge creation, Specialization and performance in Europe*, PRIME Series on Research and Innovation Policy in Europe, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, p. 85-111

Lewis, D. R.; Dunder, H. (2001): Costs and productivity in higher education: Theory, evidence and policy implications. In Paulsen, M. B. and Smart, J. C., (eds.): *The Finance of Higher Education: Theory, Research, Policy, and Practice*, Agathon Press, New York, pp. 133-188

López, María José González (2006): Towards decentralized and goal-oriented models of institutional resource allocation: The Spanish case. *Higher Education*, Vol. 51. pp. 589–617

Majer Balázs (2004): Hallgatói támogatási rendszerek és hitelrendszerek. Nemzetközi és hazai tapasztalatok. In: Temesi József (szerk.): *Finanszírozás és gazdálkodás a felsőoktatásban*, Aula, Budapest, 227-342. o.

OECD (1998): *University research in transition*, Paris

OECD (2003): *The learning government: introduction and draft results of the survey of knowledge management practices in ministries/departments/agencies of central government*, Public Governance and Territorial Development Directorate, GOV/PUMA(2003)1

OECD (2004): *On the Edge: Securing: a Sustainable Future for Higher Education*, Paris

OECD (2005): *Governance of innovations systems. Volume 1: Synthesis Report*, OECD, Paris

OECD (2008): *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Paris

OECD (2010): *Ministerial report on the OECD Innovation Strategy Innovation to strengthen growth and address global and social challenges. Key Findings*, Paris

OECD (2011a): *Education at a Glance 2011*, Paris

OECD (2011b): *Towards an OECD Skills Strategy*, Paris

Orr, Dominic; Jaeger, Michael; Schwarzenberger, Astrid (2007): Performance-based funding as an instrument of competition in German higher education. *Journal of Higher Education Policy and Management*, Vol. 29, No. 1, pp. 3–23

Polónyi István (2009a): A hazai felsőoktatás gazdasági működése, szerveződése és vezetése a 2000-es évek legelején, *Új Pedagógiai Szemle*, 8-9. szám. 3-26. o.

Polónyi István (2009b): Finanszírozási rendszer sajátosságai a felsőoktatásban. In: Hrubos Ildikó, Török Imre (szerk.): *Intézményi menedzsment a felsőoktatásban*, Műegyetemi Kiadó, 71-94. o

Salerno, Carlo (2005): Funding higher education: The economics of options, tradeoffs and dilemmas. In L. Weber and S. Bergan (eds.): *The Public Responsibility for Higher Education and Research*, Council of Europe Publishing, Strasbourg

Salmi Jamil; Hauptman, Arthur M. (2006): *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*, The World Bank, Washington D.C.

Scott, Graham (2003): The Learning Government. *OECD Journal on Budgeting*, Volume 3, No. 2, pp. 55-71

Semjén András (2004): Finanszírozási csatornák. In: Temesi József (szerk.): *Finanszírozás és gazdálkodás a felsőoktatásban*, Aula, Budapest, 81-225. o

Strehl, F.; Reisinger, S; Kalatschan, M. (2007): *Funding Systems and their Effects on Higher Education System*,. OECD Education Working Papers, No. 6, OECD Publishing

Szalai Ákos (2004): A felsőoktatás intézményi keretei: intézményi státus és működés, intézményfinanszírozás. In: Temesi József (szerk.): *Finanszírozás és gazdálkodás a felsőoktatásban*, Aula, Budapest, 341-443 o.

Temesi József (2004): Felsőoktatás-finanszírozási koncepciók az oktatáspolitikai döntések és a közgazdasági megfontolások tükrében. In: Temesi József (szerk.): *Finanszírozás és gazdálkodás a felsőoktatásban*, Aula, Budapest, 20-78. o.

Thomas, Harold G. (1998): Reform and Change in Financial Management: the Need for an Holistic Approach, *Higher Education Management*, Vol. 10, No. 2. pp. 95-106

Vidović, Vlasta Vizek - Bjelis, Aleksa (2006): Entrepreneurialism at the University of Zagreb: Managing the Sustainability of Change, *Higher Education in Europe*, Vol. 31, No. 2, pp. 157-193

Woodhall, Maureen (2007): *Funding Higher Education: The Contribution of Economic Thinking to Debate and Policy Development*, The World Bank. Washington D.C.

Warner, D.; Palfreyman, D. (eds.) (2000): *Higher Education Management: The Key Elements*, Society for Research into Higher Education - Open University Press, Buckingham.

Wurzburg, Gregory (2010): Making reform happen in education. In: *Making Reform Happen. Lessons from OECD Countries*, OECD, Paris. pp. 159-181

Yamamoto, Kiyoshi (2004): Corporatization of national universities in Japan: revolution for governance or rhetoric for downsizing? *Financial Accountability and Management*, 20(2), May, pp. 153-181

Németh András Olivér

Felsőoktatás-finanszírozás Kelet-Közép-Európában

1. Bevezetés

Kelet-Közép-Európa volt szocialista országainak felsőoktatási rendszerei sok tekintetben hasonló problémákkal küzdenek, hasonló folyamatok zajlottak le az elmúlt két évtizedben. Mindenhol nagymértékű expanziót figyelhattunk meg. A Bologna-típusú, háromciklusú képzési rendszerre (alap-, mester- és doktori szint) való áttérés is megtörtént. A szocialista múlt is közös, ez a finanszírozási rendszerre is hatással van: kimondva, kimondatlanul általános elvárás az ingyenes oktatás biztosítása, így nem jellemző az átfogó tandíjrendszer, az országok inkább hajlamosak kevesebb költségterítéses hallgatóra nagyobb terheket hárítani. Alulfinanszírozottság, minőségi problémák – szintén közös gondok a térségben. A konkrét megoldások, finanszírozási módszerek természetesen ezzel együtt is különböznek az egyes országokban, ennek felmérése a tanulmány célja.

Tanulmányom az *Európai Unió tíz kelet-közép-európai tagállamát*, valamint a csatlakozás előtt álló *Horvátországot* vizsgálja. Ezt egyrészt az indokolja, hogy ezek az országok hasonló fejlettségi szinten állnak (bár természetesen vannak különbségek), és hasonló politikai keretben működnek. Bármennyire is változatos ezeknek az államoknak a gazdasági vagy társadalmi képe, kisebbek a különbségek a csoporton belül, mint a térség Unión kívüli országaihoz (pl. Szerbia, Ukrajna, Fehéroroszország) viszonyítva.

Ezen kívül az elérhető adatok köre is befolyásolta a választást. Ezek döntően két forrásból származnak. Az Eurostat adatbázisában megtalálható adatok esetében azokat szerepeltetjük, hiszen általában mind a tizenegy országra elérhetők az adott mutatók. A másik forrás az OECD (2011) átfogó oktatásstatisztikai kiadványa, ebben viszont a régióból csak hat ország (Csehország, Észtország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia) szerepel. Az egyes országok *finanszírozási rendszerének leírásához* alapvetően az OECD, a University

of Buffalo – Graduate School of Education (International Comparative Higher Education and Finance Project, ICHEFAP) és az Európai Bizottság tanulmánya-it használtuk, egyes esetekben kiegészítve az adott kormányzat anyagaival.

Először a felsőoktatás finanszírozásával kapcsolatos globális tendenciákról lesz szó, amelyek többé-kevésbé régiókat is jellemzik. Ezt követően egy általános képet igyekszünk adni a kelet-közép-európai térség felsőoktatási rendszereinek felépítéséről és finanszírozásáról. A Nyugat-Európával való összevetést *öt referenciaország* adatainak szerepeltetése szolgálja. Ezek a számunkra oly nagy jelentőséggel bíró (és bizonyos tekintetben mindig viszonyítási alapnak tekintett) Németország és Ausztria, valamint három másik, sok szempontból mintának számító, kisebb nyugat-európai ország: Hollandia, Írország és Svédország. Az általános képet az egyes országok finanszírozási rendszereinek leírása követi: előbb a balti államokról, majd a visegrádi országokról, végül a vizsgált négy balkáni országról lesz szó. A magyar felsőoktatás-financezírozási rendszer külön nem szerepel a tanulmányban, azzal a kötet több más fejezete foglalkozik. Alapvetően az állami és magánfinanszírozás szerepére (egyáltalán a magán-felsőoktatás szerepére), az esetleges tandíjakra, hallgatói támogatásokra helyez- zük a hangsúlyt, az utóbbiak közül különös tekintettel a diákhitelezés rendszeré- re. A leírásokat a felsőoktatás megterülésének rövid elemzése, majd végül egy összefoglalás követi.

2. A felsőoktatás finanszírozását alakító globális trendek

A felsőoktatás finanszírozása terén folyamatos és erőteljes változások zajlottak az elmúlt évtizedekben és zajlanak mind a mai napig. Az egyes országok eseté- ben természetesen különbözik az adott folyamatok erőssége, relatív súlya. Ezek a különbségek a társadalmi, gazdasági eltérésekből legalább annyira adódnak, mint az eltérő oktatásfinanszírozási modellekből. Mindezekkel együtt is azono- sítható az alábbi hat globális trend, amely kihívást jelent a felsőoktatás financezí- rozása szempontjából (Johnstone, 2009):

- Érezhető egy felfelé irányuló nyomás a felsőoktatási képzés *egy hallgatóra jutó költségeit* illetően. Ezt részben a gazdaságban megszerezhető reálbérek általános emelkedése okozza (a felsőoktatás személyi kiadásain keresztül), részben a fejlődő (egyben egyre költségesebb) technológia, részben a kutatás egyre nagyobb költségigénye, részben pedig az, hogy folyamatosan újabb és újabb képzési programok jelennek meg, gyorsabb ütemben, mint ahogy a kevésbé keresettek megszűnnek. Ennek a nyomásnak természetesen ellen le- het állni, de ekkor kifejezett takarékosági intézkedések válnak szükségessé.

- Világszerte általános jelenség a felsőoktatás *menyiségi expanziója*, a hallgatói létszám jelentős emelkedése. Sok (többnyire fejlődő) országban ez demográfiai okokra vezethető vissza, növekszik a 18-24 éves korosztály létszáma. A fejlett országok nagy részében, illetve a jelen tanulmány által vizsgált kelet-közép-európai országokban nem ez a helyzet, azonban a negatív demográfiai trendeket itt is ellensúlyozza a növekvő részvételi arány. Ehhez kínálati és keresleti folyamatok is hozzájárulnak: nő a középiskolát végzők aránya a korosztályban, tehát arányait tekintve egyre nagyobb a meritési alap, másfelől pedig egyre jelentősebbek a felsőoktatási végzettség hozamai. A társadalom erősödő méltányossági elvárásai szintén hozzájárulnak a magasabb részvételi arányhoz, a kormányzatok egyre szélesebb körben segítik elő az alacsonyabb jövedelműek, rosszabb társadalmi háttérrel rendelkezők beáramlását a felsőoktatási intézményekbe. Az expanzió ráadásul azt is jelenti, hogy az alacsonyabb végzettségi szintek (érettségi, majd alapszakos diploma) egyre általánosabbá válnak, a kitűnéshez egyre magasabb képzettségre (egy vagy több mesterképzés, speciális továbbképzések stb.) van szükség, ami tovább növeli a felsőoktatás magasabb szintjei iránti keresletet.
- Ahogy a társadalom és gazdaság egyre inkább *tudásalapúvá* válik, egyre inkább megnő a jól képzett munkaerő szerepe az alacsonyabb képzettségűhöz képest. Ez egyre nagyobb keresletet támaszt a műszaki, természettudományi, gazdasági végzettségek iránt, amire egyrészt a felsőoktatás új (és jellemzően a korábbiaknál magasabb költségű) programok indításával reagál, másrészt a hallgatói arányok is eltolódnak ezek felé az újabb programok felé. A magasan képzett munkaerő iránti igény, illetve a képzettség jelentős egyéni megtérülése másrészt alapot is nyújt a kormányzati, illetve egyéni oktatási kiadások növeléséhez.
- Noha jelentős a felfelé irányuló nyomás a költségek tekintetében, a *kormányzati források* képtelenek ezzel lépést tartani. A fejlett országok öregedő társadalmaiban egyre nagyobb terhet jelent a költségvetés számára a nyugdíjrendszer és az egészségügy finanszírozása, másrészt egyre nagyobbak a társadalmi igények a széleskörű jóléti szolgáltatások, juttatások iránt. Másfelől viszont a globalizáció, a tőke és munkaerő egyre erősebb mobilitása élesebb adóversenyhez, vagyis mérséklődő kormányzati újraelosztáshoz vezet.
- A *globalizáció* azon keresztül is hat a felsőoktatásra, hogy egyre jelentősebb versenytényezővé válik a jól képzett munkaerő, vagyis mind az egyén, mind a társadalom számára megnő a felsőoktatás szerepe. Ez (összhangban a tudásalapúvá váló társadalomról elmondottakkal) növeli a minőségi felsőoktatási iránti igényeket.
- A világ sok országát jellemző *liberalizáció* (részben a költségigényekkel lépést tartani nem tudó kormányzati források miatt is) a felsőoktatás költség-

vetéstől való eltávolodásához, a magánforrások egyre nagyobb igénybevételéhez vezet. Ez megjelenik a magánegyetemek létrejöttében csakúgy, mint a tandíjak és egyéb magánbevételek valamelyest növekvő szerepében.

Ezek a trendek együttesen egy fokozatosan erősödő nyomás alá helyezik a felsőoktatás finanszírozását: egyre kevesebb forrás áll rendelkezésre, miközben a költségek egyre növekednek. Ez szerte a világon erőteljes takarékoskodást tesz szükségessé. Egyik oldalról szükség van a kiadásoldali spórolásra: a csoportlétszámok és az óraterhelés emelésére, költségesebb programok megszüntetésére. Pusztán ezek révén azonban a legtöbb esetben nem lehet feloldani a finanszírozási feszültségeket, ehhez szükség van másik oldalról a bevételek diverzifikálására is. Ez részben a hallgatói hozzájárulások bevezetését, illetve emelését jelenti sok országban, részben egyre erősebb törekvést a közpénzeknek más jellegű magánforrásokkal történő pótlására (kutatási megbízások a magánsektortól, infrastruktúra bérbeadása stb.). Érdemes megemlíteni, hogy a Bologna-folyamat is tulajdonképpen részben ezekre a trendekre reflektál. A rövidebb időtartamú alapképzések általánossá válása a növekvő diáklétszám felszívásának eszköze, és a képzési formák összehangolása valamint ezen keresztül a hallgatói mobilitás ösztönzése, a felsőoktatás munkaerő-piaci relevanciájának erősítése is mind azt a célt szolgálják, hogy a felsőoktatás a megváltozott körülmények között minél jobban összhangban legyen a gazdaság és társadalom igényeivel.

Ahogy fentebb jeleztük, ezek a tendenciák nem egyforma erősséggel vannak jelen a világ különböző térségeiben, vagy akár az egyes régiókon belül a különböző országokban. Kelet-Közép-Európában például a demográfiai folyamatok inkább a hallgatói létszám csökkenése irányában hatnak, de ezt több mint ellensúlyozza a korosztályn belüli részvételi arányok ugrásszerű megnövekedése a rendszerváltás után: gyorsan (és a fejlettebb országokhoz képest némi késéssel) zajlott le az elitképzésből tömegoktatási rendszerré való átalakulás.

Ahogy azt később látni fogjuk, a felsőoktatásból származó (pénzbeli) előnyök az átlagnál magasabbak a régió legtöbb országában, ez indokoltá tenné a magánkiadások jelentős növekedését is. Kelet-Közép-Európa országaiban (köztük Magyarországon) azonban a szocialista múlt nyomán az oktatás finanszírozását alapvetően az államtól váró paternalista szemlélet és a piaci kapitalizmus sajátos elegye alakult ki. Ez látható abban is, hogy a legtöbb országban nincs általános, de részleges tandíj-kötelezettség, hanem helyette a politikailag elfogadhatóbb duális rendszer alakult ki: a hallgatók egyre jelentősebb része (akár fele) képzésének közel teljes költségét megtéríti, miközben a többiek egyáltalán nem fizetnek tandíjat.

A költségvetési források szűkössége nagyon erősen érezhető a térség országaiban. A megugró hallgatói létszámmal nem tudtak lépést tartani a felsőoktatás költségvetési forrásai. Ennek egyik oka, hogy a gazdaság fejlettségéhez képest a társadalom tagjai szélesebb körű jóléti szolgáltatásokat, egyben nagyobb gazdasági aktivitást várnak a költségvetéstől, vagyis nagyon nagy a „túlkereslet” az állami források iránt. Másik oldalról pedig a nemzetközi versenyképesség érdekében a kormányzatok igyekeznek adócsökkentésekkel vonzóbbá válni, vagyis (legalábbis a nemzeti jövedelem arányában) csökken a különféle célok között elosztható összeg. A bevétel-csökkenési trendet jól mutatja, hogy a 2008-as gazdasági válságot megelőző évtizedben a költségvetési bevételek GDP-aránya a kelet-közép-európai EU-tagállamokban átlagosan 1,5-2 százalékponttal csökkent. Ez többé-kevésbé általánosnak tekinthető, még ha a mértékben van is különbség – egy-két ország (pl. Csehország, Magyarország) esetében inkább stagnálás mutatkozik e téren. A válság során kibontakozó kép már jóval vegyesebb: 2008 és 2009 között 2-2,5 százalékpontos csökkenés (Bulgária, Lengyelország) és 6 százalékpontos növekedés (Észtország) egyaránt megfigyelhető. Ez persze az alkalmazott gazdaságpolitika mellett a gazdasági teljesítmény alakulásának is függvénye.

3. Általános kép a kelet-közép-európai országok felsőoktatásáról

A térségbeli országok felsőoktatási rendszereinek sok közös jellemzője van. Az egyik ezek közül a hallgatói létszám nagyarányú növekedése a rendszerváltozást követően. A képzés tömegesedése, a jelentős létszámnövekedés a kilencvenes években általános jelenségnek volt mondható, az utóbbi években viszont már változatosabb a kép: a hallgatói létszám minden kelet-közép-európai országban nőtt 1998 és 2009 között, de a növekedési ütem nagy eltéréseket mutat. Romániában a 12 év alatt háromszorosra nőtt a hallgatók száma, míg a másik véglet Bulgária egy időszakos visszaeséssel és összesen 5 százalékos növekedéssel (*1. táblázat*).

Az összehasonlításra használt nyugat-európai tagállamokban a kelet-európai átlagnál kisebb növekedés volt megfigyelhető a vizsgált időszakban, hiszen ezekben az országokban a tömegesedés már korábban lezajlott. Németországban 16,3, Ausztriában 24,5, Írországból 27,9, Hollandiában 34, Svédországban 50,6 százalékkal nőtt a hallgatói létszám, míg az Európai Unió egészében 29,7 százalékkal.

Ennek a hallgatószám-bővülésnek az eredménye a felsőfokú végzettségűek arányában is megmutatkozott (*2. táblázat*). A hatás értelemszerűen erőteljesebb

1. táblázat A felsőoktatásban részt vevő hallgatók létszáma (1000 fő)

	1998	2004	2009	2009/1998
Bulgária	260,5	228,5	274,2	105,3%
Csehország	215,0	318,9	416,8	193,9%
Észtország	43,1	65,7	68,4	158,7%
Lengyelország	1191,1	2044,3	2150,0	180,5%
Lettország	70,2	127,7	125,4	178,6%
Litvánia	96,4	182,7	210,7	218,6%
Magyarország	254,7	422,2	397,7	156,1%
Románia	360,6	685,7	1098,2	304,5%
Szlovákia	112,8	164,7	235,0	208,3%
Szlovénia	68,1	104,4	114,4	168,0%
Horvátország	...	126,3	139,1	...

Forrás: Eurostat

a 25-34 éves korosztály tekintetében, mint a teljes felnőtt lakosság körében. A fiatal korcsoportban nem ritka a diplomások arányának megduplázódása (Lengyelország esetében több mint két és félszeresre nőtt az arányuk), ez a felnőtt lakosság egészét tekintve mérsékeltebb, általában másfélszeres (Lengyelországban majdnem kétszeres) növekedést jelentett. Noha azt látjuk, hogy a táblázatban is szereplő nyugat-európai országokban lassabb volt a hallgatói létszám bővülése az utóbbi évtizedekben, a diplomások aránya Hollandiában és Írországban jelentősen nőtt a társadalmon belül (a 25-34 éves korcsoportban másfélszeresre).

Közös jellegzetességnek tekinthető a Bologna-típusú, háromciklusú képzési rendszer bevezetése is. Az időzítésben természetesen vannak eltérések: Lengyelország például már az 1990-es felsőoktatási reform részeként (a Bologna-folyamattól értelemszerűen függetlenül) bevezette ezt a struktúrát, míg Magyarországon 2006-ban indultak el az első alapszakok, a mesterképzés pedig teljes egészében 2009-ben indult be. Ez természetesen megmutatkozik a hallgatók képzési típusok közötti megoszlásában is (3. táblázat). Lengyelországban, Észtországban és Szlovákiában már 2009-ben gyakorlatilag teljes körű volt a Bologna-szerkezetnek megfelelő képzési struktúra alkalmazása (ez persze nem jelenti azt, hogy egyes szakterületeken – orvosi, építészmérnöki szakok – ne lennének osztatlan képzések).

2. táblázat A felsőfokú végzettségűek aránya a 25-34 éves lakosság, illetve a teljes, 25 év feletti lakosság körében (%)

	25-34 évesek			25 év feletti		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Bulgária	18,9	23,7	27,1	15,7	19,1	20,7
Csehország	11,7	14,2	22,6	10,6	12,0	15,3
Észtország	28,3	32,7	38,0	27,4	32,2	34,1
Lengyelország	14,3	25,4	37,4	10,4	15,2	20,3
Lettország	17,3	22,0	33,9	16,4	19,5	25,3
Litvánia	26,7*	36,8	46,4	19,1*	22,6	28,1
Magyarország	14,6	19,6	26,0	13,4	16,1	19,0
Románia	9,2	13,5	20,6	8,3	9,7	11,9
Szlovákia	11,1	16,2	24,0	9,2	12,7	15,7
Szlovénia	19,3	24,7	31,3	14,4	18,1	21,2
Ausztria	...	19,7	20,8	...	16,0	17,5
Hollandia	26,9	35,4	40,3	21,8	27,2	28,7
Írország	30,6	40,9	48,2	21,6	26,2	33,1
Németország	22,4	22,5	26,1	21,5	22,1	24,3
Svédország	33,1	37,3	42,3	27,7	28,1	32,3
EU27	22,9	28,2	33,1	17,3	19,7	22,7
Horvátország	16,9**	18,0	25,6	13,8**	13,9	16,4

Forrás: Eurostat

Megjegyzés: *2001, **2002

A tanulmány 2. fejezetében szó esett arról, hogy az egyre inkább tudásalapúvá váló társadalomban és gazdaságban egyre nagyobb az igény a jól képzett munkavállalók iránt. Ez a termelő szektorban alapvetően a műszaki-természettudományi végzettségűek iránti kereslet emelkedését jelenti. Sok szó esik azonban arról, hogy a rendszerváltó kelet-közép-európai országokban e helyett inkább a gazdasági és jogi képzések iránt nőtt meg a hallgatói érdeklődés, vagyis túlkínálat van az utóbbi területeken, míg mérnökökből és természettudományi végzettségűekből hiány. A magyar kormánynak ennek megfelelően kimondott célja a képzési struktúra átalakítása, a hallgatói arányok megváltoztatása e területek javára.

Az adatok ezeket a megállapításokat ma már csak részben támasztják alá (4. táblázat). A térség egészére sem a mérnöki, sem a természettudományi területeken nem jellemző érdemben alacsonyabb hallgatói részarány, mint a fejlettebb

3. táblázat A 2009-ben végzettek megoszlása az egyes programtípusok között (%)

	Bologna-típusú képzések összesen	Ebből					Bologna-rendszeren kívüli képzések
		2 évnél rövidebb képzések	Alap-képzés	Mester-képzés	Osztatlan képzés	Doktori képzés	
Csehország	74	-	48	24	-	2	26
Észtország	97	-	75	18	3	0	3
Lengyelország	99	-	38	41	19	1	1
Magyarország	22	-	18	1	0	2	78
Szlovákia	96	-	53	22	18	3	4
Szlovénia	13	-	10	2	0	0	87
Ausztria	38	0	26	8	0	4	62
Hollandia	98	-	69	26	-	3	2
Írország	100	25	47	26	-	2	-
Németország	19	-	15	4	-	-	81
Svédország	91	3	43	36	4	6	9
OECD	73	7	44	18	3	2	27

Forrás: OECD (2011), A3.4. táblázat, 71. oldal

4. táblázat A 2009-ben beiratkozottak megoszlása képzési területek között (%)

	1–2	3	4	5	6	7	8	9
Csehország	17,2	34,1	11,4	15,5	4,3	11,4	6,1	0
Észtország	18,8	35,7	10,6	14,1	2,1	9,4	9,2	0
Lengyelország	20,5	40,2	8,4	14,5	1,7	6,9	7,8	0
Magyarország	12,7	41,4	7,1	14,2	2,2	9,2	13,3	0
Szlovákia	18,5	27,8	9,6	16,1	2,1	19,0	6,9	0
Szlovénia	12,5	33,2	7,4	23,2	3,5	8,7	11,5	0
Ausztria	26,5	37,2	9,9	16,0	1,0	6,5	2,7	0,2
Hollandia	19,0	38,5	5,9	9,0	1,1	18,1	7,3	1,0
Írország	18,2	20,4	12,1	11,5	1,4	12,3	6,0	18,2
Németország	22,9	23,6	11,7	15,2	1,4	21,5	2,9	0,8
Svédország	24,7	28,2	9,8	18,5	1,1	13,9	3,5	0,2
OECD	20,1	32,7	9,2	15,0	1,8	13,5	5,8	1,9

Forrás: OECD (2011), A4.2a. táblázat, 83. oldal

Megjegyzés: A számok az Eurostat (1999) osztályozási rendszerét követik. 1-2: oktatás, bölcsészet és művészeti képzések, 3: társadalom- és gazdaságtudományok, jog, 4: természettudományok, 5: mérnöki képzések, építészet, 6: agrárképzés, 7: egészségügy és szociális terület, 8: szolgáltatások (pl. idegenforgalom), 9: ismeretlen vagy nem meghatározott

nyugat-európai országokban, noha ezen belül Magyarországon valóban némileg alacsonyabb a képzési ágak részesedése. A másik oldalon a társadalom- és gazdaságtudományok, illetve jogi oktatás szerepe valamivel valóban az átlag feletti a régióban, de Ausztriában és Hollandiában is hasonlóak a részarányok. Nagyobb különbség mutatkozik az egészségügyi és szociális képzések (Kelet-Közép-Európa rovására), illetve a szolgáltatások (Kelet-Közép-Európa javára) területén.

Az 5. táblázat mutatja a hallgatók megoszlását az állami fenntartású és magánintézmények, valamint a nappali és részidős képzési forma között. Itt meglehetősen változatos kép bontakozik ki. Észtországban igen nagy a magánintézmények szerepe, de itt érdemes kiemelni, hogy a magánegyetemek és magánfőiskolák nagy része is kap költségvetési támogatást az államilag finanszírozott hallgatói férőhelyek után csakúgy, mint 2009-ben még Magyarországon is. A táblázatban szereplő többi kelet-közép-európai országban képzési támogatást csak az állam által fenntartott főiskolák, egyetemek kapnak a költségvetésből, de ezekben az országokban jóval mérsékeltebb is a magánintézmények szerepe.

5. táblázat A hallgatók megoszlása az állami és magánintézmények, illetve a nappali és részidős képzések között, 2009

	Intézménytípus				Képzési forma			
	Alapképzés, főiskola		Mesterképzés, egyetem, doktori képzés		Alapképzés, főiskola		Mesterképzés, egyetem, doktori képzés	
	Állami	Magán	Állami	Magán	Nappali	Részidős	Nappali	Részidős
Csehország	67,3	32,7	87,1	12,9	88,9	11,1	97,0	3,0
Észtország	46,6	53,4	0,2	99,8	89,7	10,3	86,0	14,0
Lengyelország	74,9	25,1	66,6	33,4	70,4	29,6	44,7	55,3
Magyarország	54,2	45,8	86,4	13,6	72,2	27,8	63,0	27,0
Szlovákia	81,9	18,1	86,7	13,3	76,0	24,0	62,1	37,9
Szlovénia	80,2	19,8	91,6	8,4	53,5	46,5	74,9	25,1
Ausztria	70,3	29,7	96,2	3,8	...	...	...	...
Hollandia	...	...	...	...	34,5	65,5	85,6	14,4
Írország	97,6	2,4	96,6	3,4	67,7	32,3	87,5	12,5
Németország	57,5	42,5	94,6	5,4	87,7	12,3	95,2	4,8
Svédország	58,4	41,6	93,1	6,9	91,6	8,4	47,4	52,6
OECD	61,6	38,4	70,7	29,3	71,4	28,6	78,7	21,3

Forrás: OECD (2011), C1.5. táblázat, 307. oldal

A részidős (esti vagy levelező) képzésben részt vevők aránya Csehországban és Észtországban a legalacsonyabb. Az alap- és főiskolai képzésben (az OECD kategorizálása szerinti „B típusú” felsőoktatásban) Szlovéniában, a mester-, illetve egyetemi képzésben („A típusú” felsőoktatás) Lengyelországban a legmagasabb a részidősök aránya. Mind a két országban az OECD-átlag felettiek a számok, de az is látható, hogy ezek az értékek nem példa nélküliek: Nyugat-Európából Hollandia, illetve Svédország hasonló mutatókkal rendelkezik.

4. A felsőoktatás finanszírozási helyzete Kelet-Közép-Európában

Az előző pontban bemutatott felsőoktatási expanziónak az az egyik következménye, hogy a költségvetési források nem képesek lépést tartani a hallgatói létszám robbanásszerű bővülésével, így az egy hallgatóra jutó felsőoktatási

6. táblázat A felsőoktatási intézmények egy hallgatóra jutó kiadásai vásárlóerő-arányon számolt euróban és az egy főre jutó GDP százalékában

	Euró			Egy főre jutó GDP %		
	2000	2004	2008	2000	2004	2008
Bulgária	2691,5	3610,6	4763,3	50,8	49,4	46,0
Csehország	4655,8	5584,5	6483,2	35,7	34,3	32,2
Észtország	...	3287,1**	4450,7	...	23,7**	26,4
Lengyelország	2626,1	3716,5	4656,9	28,6	33,9	32,9
Lettország	2544,5	2931,6	4951,1	36,4	29,7	34,7
Litvánia	2957,6*	3686,1	4823,2	36,0*	33,7	31,1
Magyarország	...	5536,4	5033,2 ⁺	...	40,3	33,7 ⁺
Románia	...	2375,8**	...	...	30,2**	...
Szlovákia	4200,5	5486,4	5089,3	44,0	44,5	28,1
Szlovénia	7385,5*	6243,0	6441,0	46,9*	33,4	28,3
Ausztria	8087,3	11893,2	12260,6	32,3	43,3	39,4
Hollandia	11570,8	12386,9	13512,1	45,2	40,3	40,2
Írország	8614,6	8511,0	10501,4 ⁺⁺	34,5	27,7	28,5 ⁺⁺
Németország	9262,5	10117,8	11928,1	41,0	40,2	41,4
Svédország	13606,6	13777,8	15556,5	56,4	51,0	50,8
EU27	7746,2*	7918,8	9296,1	37,6*	35,6	36,9
Horvátország	...	...	7182,8	...	...	45,7

Forrás: Eurostat

Megjegyzés: *2001, **2005, ⁺2006, ⁺⁺2007

kiadások általában jelentős mértékben csökkentek. A 6. táblázatból egyfelől az látható, hogy Nyugat-Európában vásárlóerő-paritáson is kétszer-háromszor nagyobb az egy hallgatóra jutó kiadás. Ez természetesen alapvető hatással van a felsőoktatás minőségére, de persze az eltéréseket jelentős mértékben magyarázzák az országok gazdagságában mutatkozó különbségek. Másfelől, ami még lényegesebb: térségünk országai többnyire fejlettségükhöz képest, az egy főre jutó GDP-hez viszonyítva is kevesebbet költenek felsőoktatásra, mint a nyugat-európai tagállamok többsége. Szintén fontos, hogy ez utóbbi mérőszám a kelet-közép-európai országok több mint fele esetében csökkent 2000 és 2008 között, ami természetesen részben a GDP növekedésének is köszönhető. Tanulságos a 7. táblázat is, amely ugyanezt az 1995-2008 közötti időszakra mutatja, de a térségből csak öt országot tartalmaz.¹ Az látható, hogy Nyugat-Európára (és az átlagot tekintve az OECD egészére) az egy hallgatóra jutó források többnyire szolid, de folyamatos növekedése volt jellemző. Ezzel szemben a kelet-közép-európai országok esetében általában 2000 tekinthető a „mélypontnak” (Csehországban pl. mintegy 40 százalékkal csökkent az egy hallgatóra jutó kiadás 1995 és 2000 között), de a vizsgált időszak második felében már a források bővülése figyelhető meg. Lengyelországban pl. az egy hallgatóra jutó kiadások reálértéke a folyamatos expanzió mellett is jelentősen emelkedett a 2000-es évek folyamán. A táblázatban szereplő országok közül egyedül Magyarországon tapasztalható az egy hallgatóra jutó kiadások folyamatos csökkenése. Az egész OECD-ben nincs még egy olyan ország, ahol 1995-2000 és 2000-2008 között is apadtak volna e mérce szerint a felsőoktatásra jutó források.

A felsőoktatási intézmények kiadásainak GDP-aránya tekintetében is megfigyelhető némi szóródás. Lengyelország és Észtország kivételével a kelet-közép-európai országok e tekintetben is kevesebbet költenek felsőoktatásra, mint a nyugat-európai referenciaországok, azonban a 8. táblázatból látható, hogy a különbség nem elsősorban a képzésre, oktatásra fordított pénz terén mutatkozik, hanem inkább a kutatási kiadásoknál. Míg régióinkban a kutatási forrásoknál akár négyszer-öttször többet költenek magára az oktatásra, addig az arányok egészen mások a nyugati országokban: kétharmad-egyharmad, vagy akár (mint Svédország esetében látható) fele-fele. Ez összhangban van azzal a mindennapos tapasztalattal, miszerint a volt szocialista országok felsőoktatásában kisebb a kutatási tevékenység szerepe, ami értelemszerűen a kutatási eredményekben (és közvetve az oktatás minőségében) is megmutatkozik.

¹ A két táblázatban szereplő számok nincsenek teljesen összhangban, ez minden bizonnyal az infláció és a vásárlóerő eltérő számbavételének köszönhető.

7. táblázat A felsőoktatási intézményi kiadások reálértéke, hallgatói létszám és az egy hallgatóra jutó kiadás reálértéke, 2000=100%

	Kiadások		Hallgatói létszám		Egy hallgatóra jutó kiadások	
	1995	2008	1995	2008	1995	2008
Csehország	101	202	64	164	159	124
Észtország	69	154	60	116	115	132
Lengyelország	59	195	55	119	107	163
Magyarország	78	131	58	149	135	88
Szlovákia	81	185	72	174	113	106
Ausztria	97	148	91	115	107	129
Hollandia	95	128	96	129	99	99
Írország	56	135	85	118	66	115
Németország	95	122	104	113	91	107
Svédország	81	121	83	114	97	107
OECD-átlag	80	140	83	124	98	114

Forrás: OECD (2011), B1.5. táblázat, 222. oldal

8. táblázat A felsőoktatási intézmények kiadásai a GDP százalékában, 2008

	Oktatás	Egyéb szolgáltatások	Kutatás	Összesen	Ebből	
					Közösségi	Magán
Csehország	1,0	0,0	0,2	1,2	0,9	0,2
Észtország	...	...	...	1,3	1,1	0,2
Lengyelország	1,3	0,0	0,2	1,5	1,0	0,4
Magyarország	0,6	0,1	0,2	0,9	0,9	...
Szlovákia	0,7	0,1	0,1	0,9	0,7	0,2
Szlovénia	0,9	0,0	0,2	1,1	1,0	0,2
Ausztria	0,9	0,0	0,4	1,3	1,2	0,1
Hollandia	1,0	0,0	0,5	1,5	1,1	0,4
Írország	1,0	...	0,4	1,4	1,2	0,2
Németország	0,7	0,1	0,5	1,2	1,0	0,2
Svédország	0,8	0,0	0,8	1,6	1,4	0,2
OECD-átlag	1,1	0,1	0,4	1,5	1,0	0,5

Forrás: OECD (2011), B2.3. táblázat, 231. oldal és B6.1. táblázat, 276. oldal

A közösségi és magánforrások közötti arányok tekintetében nincs jelentős különbség a két országcsoporthoz. Az országok döntő többségében 0,1-0,2

százalék a magánkiadások GDP-aránya, ennél csak Lengyelországban, illetve Hollandiában nagyobb (0,4 százalék). Érdekes, hogy a teljes OECD-ben ennél is magasabb az arány (0,5 százalék), ez azonban főként a nagyon erős magán-felsőoktatással rendelkező, Európán kívüli országoknak (Egyesült Államok, Japán, Korea) köszönhető.

A 9. táblázatból látható, hogy az összes felsőoktatási kiadás (vagyis nem csak a felsőoktatási intézményeken keresztül folyó kiadások) tekintetében is domináns a közösségi források szerepe: minden vizsgált országban 70 százalék vagy afölötti az arányuk. Abban a tekintetben persze van különbség, hogy a magánforrások alapvetően a háztartásoktól származnak-e (pl. Észtország, Lengyelország, Szlovénia, illetve Írország), vagy pedig más forrásokból: pl. gazdasági megbízások, vállalati ösztöndíjak stb. (Szlovákia vagy Svédország). Abból a szempontból sem egységes a kép, hogy a magánkiadásokból támogatások formájában mekkora részt vállal át a társadalom többi tagja.

9. táblázat A felsőoktatási kiadások megoszlása források szerint, 2008 (%)

	Közösségi kiadások	Háztartások kiadásai	Egyéb magánkiadások	Összes magánkiadás	Magánból támogatott
Csehország	79,1	9,4	11,5	20,9	...
Észtország	78,8	19,3	1,9	21,2	7,2
Lengyelország	69,6	23,7	6,7	30,4	...
Szlovákia	73,1	10,5	16,4	26,9	2,0
Szlovénia	83,8	16,0	0,2	16,2	0
Ausztria	84,7	5,9	9,4	15,3	8,4
Hollandia	72,6	15,1	12,3	27,4	0,3
Írország	82,6	15,0	2,5	17,4	1,1
Németország	85,4	...	...	14,6	...
Svédország	89,1	0,0	10,9	10,9	...
OECD-átlag	68,9	...	...	31,1	3,3

Forrás: OECD (2011), B3.2b. táblázat, 244. oldal

A 10. táblázat ugyanezeknek az arányoknak az időbeli alakulását mutatja. Látható, hogy Nyugat-Európában (és az OECD-átlag esetében) a közösségi kiadások arányának mérsékelt, de folyamatos csökkenése figyelhető meg. A kivétel Írország, ahol 2005-ig emelkedett a közösségi források aránya, csak azóta tapasztalható némi visszafordulás. Ezzel szemben Kelet-Közép-Európa képe vegyesebb. Szlovákiában jelentősen megnőtt a magánforrások aránya, míg Észtországban és Szlovéniában (igaz, csak a 2005-ös és 2008-as adatok elérhe-

tők) ellenkező irányú változás tapasztalható. Csehországban és Lengyelországban 2000, illetve 2005 előtt jelentősen nőtt a közösségi kiadások aránya, azonban ezt követően csökkenésnek indult, míg Magyarországon pont fordított a helyzet.

A felsőoktatási ráfordításokat (másik oldalról pedig az oktatás minőségét) jól jellemzik a diák-tanár arányok (11. táblázat). A felsőoktatásban ugyanis, csakúgy, mint a teljes oktatási szektorban, nagyon jelentős a személyi kiadások aránya. Ahogy a tanulmány 2. fejezetében volt már róla szó: éppen emiatt a költségvetési takarékoság egyik egyszerű eszköze is a csoportlétszámok, vagyis a diák-tanár arány növelése lehet. Ez természetesen általában rontja az oktatás hatékonyságát (bár függvényszerű kapcsolatról nyilván nincsen szó), hiszen kevesebb energia jut egy-egy hallgatóra. Szignifikáns eltérés mutatkozik

10. táblázat A közösségi kiadások felsőoktatási ráfordításokon belüli aránya és időbeli alakulása (%)

	Közösségi kiadások aránya				Közösségi kiadások növekedése			
	1995	2000	2005	2008	1995	2000	2005	2008
Csehország	71,5	85,4	81,2	79,1	86	100	147	187
Észtország	...	...	69,9	78,8	69	100	113	154
Lengyelország	...	66,6	74,0	69,6	89	100	193	202
Magyarország	80,3	76,7	78,5	...	78	100	125	131
Szlovákia	95,4	91,2	77,3	73,1	86	100	127	145
Szlovénia	...	...	76,5	83,8	...	...	...	...
Ausztria	96,1	96,3	92,9	84,7	96	100	129	130
Hollandia	79,4	76,5	73,3	72,6	99	100	111	120
Írország	69,7	79,2	84,0	82,6	49	100	108	142
Németország	89,2	88,2	85,3	85,4	96	100	102	117
Svédország	93,6	91,3	88,2	89,1	84	100	111	117
OECD-átlag	73,7	72,7	68,4	67,0	84	100	118	130

Forrás: OECD (2011), B3.3. táblázat, 245. oldal

11. táblázat Diák-tanár arány a felsőoktatásban, 2009

Csehország	19,6	Szlovénia	20,4	Németország	11,9
Lengyelország	16,1	Ausztria	15,6	Svédország	8,8
Magyarország	16,3	Hollandia	14,4	OECD-átlag	14,9
Szlovákia	15,6	Írország	14,3		

Forrás: OECD (2011), D2.2. táblázat, 403. oldal

e tekintetben is a kelet-közép-európai és nyugat-európai országok között: térségünk minden országában az OECD-átlag feletti a diák-tanár arány (a szlovén érték a teljes OECD-ben a legmagasabb). A két véglet (Svédország és Szlovénia) között majdnem két és félszeres a különbség.

A 3-4. fejezetben a teljes régió felsőoktatásának strukturális, illetve finanszírozási jellemzőiről volt szó, a folytatásban rátérünk az egyes országok felsőoktatás-finanszírozási rendszereinek rövid leírására.

5. A balti államok

A balti államok (Észtország, Lettország, Litvánia) felsőoktatási rendszereinek sok közös vonása van. A teljes régióban itt (főleg Lettországon és Litvániában) a legszélesebb körű a felsőoktatásban való részvétel. A magyar finanszírozáshoz hasonló *duális rendszer* működik ezekben az országokban: a hallgatók egy része államilag finanszírozott helyeken tanul (akár állami, akár magánintézményekben), a többiek viszont tandíjat fizetnek. A költségtérítéssel hallgatók részarányában viszont jelentős eltérések figyelhetők meg. A másik oldalon a hallgatói juttatások is viszonylag széleskörűek, az ösztöndíjak mellett mindhárom országban működik államilag támogatott (kamattámogatást és garanciát tartalmazó) diákhitelzési rendszer.

Észtországban 6 állami egyetem működik (köztük a széles spektrumon oktató Tallini és Tartui Egyetem), emellett 12 olyan állami főiskola, amely alapvetően egy-egy területre koncentrál (pl. tanárképzés, műszaki oktatás, tengerészet stb.). 3 magánegyetem és 12 magánfőiskola is fogad hallgatókat az országban (Archimedes Foundation, 2010). A képzési szerkezet 2002 óta a háromciklusú struktúrát követi az egészségügyi és építészmérnöki, építőmérnöki képzések kivételével.

Az 1995-ös finanszírozási reform óta duális rendszer működik: a hallgatók egy része államilag finanszírozott helyhez jut, a többiek tandíjat fizetnek. A magániskolák is kaphatnak államilag finanszírozott képzési helyeket, vagyis valójában az állam felsőoktatási képzéseket vásárol az intézményektől. Az intézmények és a kormányzat közötti szerződés alapvetően a mesterszintű helyeket tartalmazza, az iskolák legalább másfélszer ennyi alapszakos hallgatót kell, hogy képezzenek. A támogatás pontos összege egy többszereplős alku eredményeként alakul ki.

Az államilag finanszírozott helyeken egyáltalán nincs tandíj, akik nem kerülnek be ezekre a pozíciókra, azok viszont költségtérítést fizetnek. Ennek a tandíjnak az összegét az intézmények gyakorlatilag szabadon határozhatják meg, az állami fenntartású intézményeknél annyi korlát van, hogy a díjak nem

emelkedhetnek 10 százaléknál többel egyik évről a másikra. Ezzel a korlátozással együtt is jelentős eltérések figyelhetők meg a tandíjak mértékében. Kezdetben a felvételi vizsga dönti el, hogy melyik csoportba kerül a hallgató, de a későbbiekben van átjárás az államilag támogatottak és a költségtérítések között (Huisman és szerzőtársai, 2007).

A hallgatói támogatások alapvetően két formát öltenek. Egyfelől vannak szociális alapú és tanulmányi ösztöndíjak. Utóbbiak a hangsúlyosabbak, ebből a hallgatók mintegy harmada részesül. Másfelől 1997 óta a hallgatók (minden nappali tagozatos hallgató, a tandíjasok is) igényelhetnek államilag támogatott diákhitelt. A hitelt magánintézmények nyújtják, a kormányzat alapvetően két tekintetben játszik szerepet. Egyrészt kamattámogatást ad: a hallgatóknak 5 százalékos kamatot számolnak fel, amennyiben a bank magasabb kamattal nyújtja a hitelt, a különbözetet költségvetési forrásokból fedezik. Másrészt garanciát is vállal a bankok irányába. A hallgatók csak úgy juthatnak hitelhez, ha vagy ingatlanfedezettel, vagy kezességgel tudják biztosítani a visszafizetést, ez azért szükséges, hogy a kormányzat be tudja hajtani a tartozást, amennyiben a bankok felé vállalt kezessége esedékessé válik. A törlesztés egy évvel a végzettség megszerzése után indul, rögzített futamidővel, a törlesztőrészlet nem jövedelemfüggő. Három év alatti gyermek nevelése vagy katonai szolgálat esetén felfüggesztik a törlesztést, míg bizonyos esetekben (pl. elhelyezkedés az állami igazgatásban) az állam átvállalja a hitel visszafizetését (UB GSE, 2005).

A rendszerváltozáskor *Lettországban* összesen 10 állami és 2 magán felsőoktatási intézmény működött, a számuk 2007-ig ötszörösre nőtt: 37 állami és 23 magánintézmény várja a hallgatókat. A lett felsőoktatás kifejezetten széleskörű, a 10 000 lakosra jutó 552 hallgató a második legnagyobb ilyen mutató a világon (Kanada, 580 után). A diákok mintegy 70 százaléka tanul az állami egyetemeken, főiskolákon (LI, 2008).

Már az 1991-es oktatási törvény kialakította az alap- és mesterszintre épülő képzési struktúrát. A lett felsőoktatási intézmények meghirdetnek ún. akadémiai és gyakorlati képzéseket is, utóbbiak között olyanok is vannak, amelyekről van átjárás a magasabb szintű akadémiai vonalra, és olyanok is, amelyekről csak a gyakorlati ág magasabb szintjére vezet az út (IZM, 2011).

1991-ben kialakították a duális finanszírozási rendszert is: az érettségifelvételi alapján dől el, hogy a hallgató államilag finanszírozott felsőoktatási helyre kerül-e, vagy tandíjat kell fizetnie. Az összes hallgató kevesebb, mint negyede tanul államilag finanszírozott képzésben. A pontos számukat évről évre határozza meg a kormányzat, a felsőoktatási intézmények a többi hallgatótól saját maguk által megszabott tandíjat kérhetnek. A tandíjak viszonylag magasak, az átlagbér 70 százalékát is elérhetik, de Észtországhoz hasonlóan itt is nagy a szórás a tandíjak tekintetében. A tanulmányi teljesítménytől függően van

átjárás a finanszírozott és a költségtérítési csoport között, évente akár a hallgatók 10 százaléka is átkerül egyik csoportból a másikba (Krumins és szerzőtársai, 2006).

Lettországbban is vannak ösztöndíjak, azonban csak szűk körben: az államilag finanszírozott hallgatóknak is csak kis része, vagyis az összes hallgatónak mintegy 3–4 százaléka jogosult ösztöndíjakra. Az államilag támogatott diákhitel ezzel szemben minden hallgató igénybe veheti. Először 1997-ben vezettek be a megélhetési költségeket fedező hitelrendszert (ez csak a nappali tagozatos hallgatóknak szól), majd ezt 1999-ben kibővítették egy kifejezett tandíjhitellel is. A két rendszer sok tekintetben ugyanúgy működik, azzal a lényegi különbséggel, hogy a tandíjhitel nem kamatozik a tanulmányok ideje alatt. A lett diákhitel az ésszel is sok közös vonást mutat: a diákok 5 százalékos kamatot fizetnek, az e feletti kamatrészt az állam vállalja magára. Itt is egy évvel a diploma megszerzése után indul a visszafizetés, itt is szükség van kezesre vagy fedezetre a hitel felvételéhez. Az állam mintegy „második kezesként” viselkedik a bankok felé a tartozás 90 százalékanak erejéig. Annyiban nagyobb az állami támogatás a lett diákhitel-rendszerben, mint az ésszel megfelelőjében, hogy minden született gyermek után elengedik a tartozás 30 százalékát, vagyis ezt a részt az állam átvállalja. A meghatározott állami vagy önkormányzati munkakörökben munkát vállalóknak is évente csökkentik a tartozás összegét, vagyis ez tulajdonképpen egy fizetés-kiegészítésként működik ezekben a pozíciókban (UB GSE, 2004a).

Litvánia felsőoktatási rendszere és finanszírozása is nagy hasonlóságot mutat a másik két balti országgal. Az országban 23 egyetem (ebből 15 állami) és 23 főiskola (ebből 13 állami) működik. Előbbiek alap- és mesterszinten, valamint doktori képzésen is oktatnak, a főiskolák ezzel szemben csak alapképzéseket indítanak. A finanszírozás itt is duális rendszerben működik: vannak államilag finanszírozott és tandíjas hallgatók. A kormányzat szakterületenként határozza meg a támogatott hallgatói létszámot (2010-ben pl. az egyetemeken 9700, a főiskolákon 9200 elsőéves helyet finanszíroznak), amely felett az intézmények költségtérítési hallgatókat vehetnek fel. Az intézmények szabadon határozzák meg a tandíj mértékét, illetve az is közös az ésszel és lett rendszerrel, hogy a magániskolák is kaphatnak államilag finanszírozott férőhelyeket (SMM, 2010a).

A diákok körében a 2000-es években megnőtt a tandíjas hallgatók aránya. 2002-ben még csak a hallgatók alig több mint negyede fizetett költségtérítést, ma már nagyjából felük. 2009-ben a kormányzat felsőoktatási reformba kezdett, aminek eredményeképpen az egy hallgatóra jutó költségvetési támogatás összegét megduplázták. A szakterületek tekintetében is hangsúlyeltolódást jelent a reform, jelentősen csökkent az államilag finanszírozott férőhelyek száma a jogi és üzleti képzési területeken (SMM, 2010b).

A teljesítményen és szociális helyzeten alapuló ösztöndíjakat itt is az államilag támogatott diákhitel rendszere egészíti ki. A hitel a tandíjak és a megélhetési költségek fedezésére is fordítható. A végzés után két évvel kell elkezdni törleszteni, a törlesztés időtartama a hitel folyósítási idejének háromszorosa, legfeljebb 15 év. Azoknak a tehetséges hallgatóknak, akik a normál tanulmányi időnél hamarabb szerzik meg a végzettséget, elengedik a tartozását. Emellett a hallgatók nagyon nagy részének biztosítanak olcsó kollégiumi elhelyezést (UB GSE, 2004b).

6. A visegrádi országok

A visegrádi országok (Lengyelország, Csehország, Szlovákia) között nagyobbak a felsőoktatás finanszírozásában mutatkozó különbségek, mint a balti államok esetében. Az azonban fontos közös vonás, hogy egyik országban sincs általános érvényű tandíj, illetve nem a balti államok (valamint pl. Magyarország) által alkalmazott duális finanszírozási rendszert működtetik. Vannak ugyan, akik tandíjat fizetnek, azonban ezek vagy a részidős képzések hallgatói, vagy a nappali tagozatosok közül azok, akik túllépték a normális képzési időt.

Lengyelország az egész régió legnagyobb állama több mint kétmillió felsőoktatási hallgatóval (összehasonlításképpen: Észtországban összesen mintegy 1,3 millióan lagnak). A hallgatói létszám 1980-as években bekövetkezett csökkenését ugrásszerű bővülés követte a 2000-es évek közepéig. A 2007-2008-as tanévben 455 felsőoktatási intézmény működött összesen (ebből 131 állami és 324 magán), ami szintén egy jelentős gyarapodás következménye, hiszen a rendszerváltozáskor még kevesebb, mint 100 egyetemen, főiskolán lehetett tanulni. Az állami intézményekbe jár a hallgatók kétharmada.

Az alkotmány értelmében a felsőoktatás ingyenes, ez azonban csak a nappali képzésre vonatkozik (ott csak a tárgyújrafelvétel, vagy az idegen nyelvű tárgyak hallgatása kerül pénzbe). A nappalis hallgatók mellett azonban az egyetemek, főiskolák felvehetnek esti vagy levelező képzésen részt vevő hallgatókat, akik tandíjat fizetnek. Az állami fenntartású iskolákban ennek csak az szab korlátot, hogy a teljes hallgatói létszám legfeljebb fele lehet a költségtérítéssel részidős képzés résztvevője. Ezek a tandíjak hasonló nagyságrendűek, mint a magánegyetemen fizetendő összegek. Ennek megfelelően az állami intézmények is jelentős tandíjbevételezhez juthatnak, átlagosan a bevételeik 20 százaléka ebből származik. Mintegy 73 százalék a költségvetési támogatások aránya, a többi az egyéb külső forrásokból (kutatások, gazdasági megbízások stb.) ered (UB GSE, 2010).

Az állami támogatás normatív alapon történik. A képzési támogatás a hallgatói és oktatói létszámon (előbbi a képzési terület, utóbbi az akadémiai fokozatok szerint súlyozva) alapul. A hallgatói normatíva összegét értelemszerűen a diákok száma határozza meg. Pályázati formában, illetve a kutatási eredményesség alapján kutatási támogatásokhoz, illetve speciális eseti támogatásokhoz (pl. infrastruktúra-fejlesztés) is hozzájuthatnak az egyetemek. A magánintézmények is kaphatnak állami támogatást a hallgatói juttatások finanszírozására, illetve a kutatások támogatására, de (két katolikus egyetem kivételével) nem jogosultak képzési támogatásra, így fő bevételi forrásaik a hallgatók által fizetett tandíjak.

A hallgatói támogatások gerincét itt is a vissza nem térítendő támogatások rendszere és a diákhitel adja. A tanulmányi eredmények és a szociális helyzet alapján is járnak ösztöndíjak (a hallgatók mintegy negyedének), illetve különféle egyéb támogatások (pl. lakhatási, étkezési támogatás). A diákhitel rendszerét 1998-ban vezették be, minden hallgató jogosult rá, aki 25. életéve előtt kezdte egyetemi tanulmányait. A hitel támogatására szolgáló keretösszeget évente határozzák meg, vagyis csak korlátozott számban érhető el ez az állami kamattámogatással könnyített hitelforrás. Amennyiben túljelentkezés van a hitel iránt, akkor a hallgatók szociális helyzete alapján választják ki a jogosultakat. A lengyel diákhitel esetében is szükség van kezesre, ami garanciát jelent a hitelnyújtó, illetve a kormányzat számára. A rendszer visszafizetés szempontjából a balti államok diákhitelrei és a magyarhoz hasonló jövedelemfüggő törlesztésű rendszerek között helyezkedik el. A visszafizetés a diploma megszerzése után két évvel kezdődik, illetve tovább halasztható, amennyiben az adós munkanélküli. A törlesztés alapvetően a folyósítási idő kétszerese alatt történik, de a törlesztő részlet maximálva van a jövedelem 20 százalékában. Kiemelkedő tanulmányi eredmény esetén a tartozás 20 százalékát elengedik (Fulton és szerzőtársai, 2007).

Csehországban az 1998-as felsőoktatási törvény tekinthető a legfontosabb mérföldkönek. Ez a jogszabály tette lehetővé a magánintézmények alapítását, illetve ez vezette be az azóta működő finanszírozási modellt. 1999-től működik a Bologna-rendszernek is megfelelő háromciklusú képzési struktúra. 1998 óta számos magánfőiskola jött létre, de az állami intézmények (főleg a prágai és brnói egyetemek) domináns szerepe megmaradt az oktatásban.

A képzés költségvetési támogatása a diáklétszámon, majd az utóbbi időben már a végzettek számán alapul, különféle együtthatókkal súlyozva az egyes képzési területeket. Ezek a súlyok alapvetően az oktatás költségigényét tükrözik, nem pedig az adott szakterületre vonatkozó munkaerő-piaci igényeket vagy társadalmi prioritásokat (File és szerzőtársai, 2009).

Az állami felsőoktatási intézményeknek kevés a magánforrása, mert alapvetően ingyenes a képzés, csak az „időtúllépőknek” kell tandíjat fizetniük. Kis

léptékben működik a duális finanszírozás egy speciális formája: a fizetős felnőttképzés hallgatói is felvehetnek kurzusokat a normál felsőoktatásban, és elegendő számú tárgy teljesítése esetén ez egyenértékű diploma megszerzését eredményezheti. A magánintézmények ezzel szemben döntően a tandíjbevételeikre támaszkodnak, forrásaik 90 százaléka innen származik.

A hallgatók támogatását az ösztöndíjak és egyéb (pl. a lakóhely és iskola távolságán alapuló lakhatási) támogatások mellett adókedvezmények szolgálják. Csehország azon kevés EU-tagállam közé tartozik, ahol nincs diákhitelezési rendszer (UB GSE, 2008a).

Az újonnan alakuló cseh kormány 2010 nyarán egy általános tandíjrendszer kialakításáról döntött, ami valószínűleg 2013/2014-től lépne életbe. A tandíjakról bizonyos korlátok között (szemeszterenként legfeljebb tízezer korona) az intézmények szabadon dönthetnének, a hallgatók számára pedig a tandíjfizetés megkönnyítésének céljából tervezik a diákhitelezés bevezetését is (HVG, 2011).

Szlovákia felsőoktatás-finanszírozása sokban hasonlít a cseh rendszerre. A 2002-es felsőoktatási törvény alakította át a felsőoktatási intézmények működését, ettől kezdve nem egyszerűen a központi kormányzattól függő költségvetési szervek, hanem több forrásból táplálkozó, autonómiával rendelkező intézmények. A közösségi források dominanciája persze megmaradt: az állami intézményekben itt sincs tandíj, bár többször szóba került a bevezetése. A felsőoktatás személyi kiadásainak finanszírozását szolgáló normatíva 80 százalékban egy, a diáklétszámot, a képzés oktatóigényét, szintjét (alap, mester vagy doktori), formáját (nappali vagy részdíj), illetve az oktatók tudományos fokozatát figyelembe vevő formula, 20 százalékban pedig a kutatási tevékenység alapján kerül elosztásra. A működési kiadásokat a hallgatói létszám, a képzés szintje és formája, illetve a képzési terület iránti munkaerő-piaci igények alapján meghatározott forrásokból fedezik. Külön támogatások szolgálnak a kutatás, illetve a hallgatói juttatások finanszírozására.

Szociális alapon és tanulmányi eredmények szerint is lehet ösztöndíjakhoz jutni, összesen a hallgatók kevesebb, mint ötöde kap ilyen támogatásokat. Emellett működik a diákhitelezés is, azonban csak meglehetősen szűk körben: a hallgatók néhány százaléka veszi csak igénybe (Mederly, 2006).

7. A négy balkáni ország

A Balkán-félsziget vizsgálatba bevont államai (Bulgária, Románia, Szlovénia, Horvátország) mutatják a legnagyobb változatosságot, ami természetesen nem is meglepő, hiszen ezek az országok egyéb gazdasági, társadalmi szempontokból is meglehetősen heterogének. Szlovéniában például ingyenes a nappali tagoza-

tos oktatás, ezzel szemben Bulgáriában általános tandíjfizetési kötelezettség van, míg Romániában duális rendszer működik. A támogatási oldalon pedig fontos különbség, hogy csak Bulgáriában van diákhitel a négy ország közül.

Bulgáriában az 1995-ös felsőoktatási törvény fektette le a finanszírozás mai rendszerének kereteit. Előtte duális finanszírozási szisztéma működött államilag finanszírozott és tandíjas képzési helyekkel, de a törvény megszüntette a költségterítéses oktatást, helyette általános, de részleges tandíjfizetési kötelezettséget vezetett be. A tandíjakat a kormányzat határozza meg, összege nem lehet nagyobb, mint a képzési normatíva 30 százaléka. A díjtétel szakterületenként változik, a részdíjs képzéseken általában a nappali tagozatosok tandíjának kétharmadát kell fizetni.

A költségvetési támogatásokat 1995-öt követően az előző évi bázis alapján határozták meg, majd a felsőoktatási törvény 1999-es módosítása nyomán áttértek a normatív finanszírozásra. A különböző képzési ágakon eltérő normatívákat alkalmaznak. Az állami támogatás és a tandíjak mellett a felsőoktatási intézmények egyéb (adminisztrációs) díjakat is szedhetnek, illetve más külső forrásokat is szerezhetnek.

A képzési struktúra 2002 óta követi a Bologna-féle háromciklusú rendszert. Az állami egyetemek és főiskolák mellett egy nem jelentéktelen magánfelsőoktatási rendszer is kialakult 1990 után. 2006-2007-ben 14 magánintézmény működött a 37 állami egyetem és főiskola mellett, és a magánszektor képezte a hallgatók mintegy negyedét. Ezek a magániskolák szabadon határozzák meg a tandíjak összegét, amely értelemszerűen fő bevételi forrásukat adja.

Az állami intézményekben a tandíjat a szemeszter elején kell befizetni, ez alól szociális alapon felmentést lehet kérni. Ösztöndíj és egy általános diákhitel-rendszer segíti a hallgatókat a tandíjak megfizetésében, illetve a megélhetési költségeik fedezésében (EC, 2006).

Románia 2005-ben állt át a háromciklusú képzési struktúrára. Fontos jellegzetesség, hogy a magánszektor viszonylag erőteljes: a hallgatók mintegy fele tanul csak az állami felsőoktatásban. Ez az intézmények számában is megmutatkozik: 2008-ban az 56 állami felsőoktatási intézmény mellett 52 magántulajdonú is működött. Az állami egyetemeken duális rendszer működik: a költségvetésből támogatott férőhelyek mellett tandíjas hallgatókat is felvehetnek az intézmények. A diákok mintegy 30-40 százaléka fizet tandíjat, a többiek csak kisebb adminisztrációs és regisztrációs díjakat. Az államilag finanszírozott férőhelyek számát a kormányzat határozza meg képzési áganként és intézményenként, az ennél részletesebb, szakok és programok közötti elosztás már az intézmények feladata. A tandíjas hallgatók száma folyamatosan növekszik, 2003 és

2007 között 79 százalékkal, miközben az államilag támogatott férőhelyek száma csökkent. Van átjárás a két csoport között, főleg az első év után.

Mindezeknek megfelelően az állami fenntartású intézmények esetében is csak a bevételek kétharmada származik a költségvetésből, a többit a tandíjak és egyéb magánforrások teszik ki. A költségvetési források alap- és kiegészítő támogatásokból tevődnek össze. Az alaptámogatások szolgálnak a személyi és dologi kiadások fedezésére, ez 70 százalékból a hallgatói létszám, 30 százalékból különféle minőségi mutatók (tanári kar összetétele, kutatási eredményesség stb.) alapján kerül elosztásra. A hallgatói juttatások, infrastruktúra-fejlesztés és kutatás finanszírozását ezen felül kiegészítő támogatások szolgálják.

Az állami egyetemeken tanulók mintegy negyede kap ösztöndíjat: 60-70 százalékuk a tanulmányi teljesítményük, 30-40 százalékuk a szociális helyzetük alapján. Támogatott diákhitelezési rendszer nincs (UB GSE, 2008b).

Szlovéniában a nappali képzés ingyenes a szlovén és EU-s állampolgárok számára. A diákok több mint 85 százaléka a négy állami egyetemen tanul, 50 százalék feletti a Ljubljana Egyetem részesedése (60 ezer fő feletti hallgatói létszám). Ez tehát mutatja, hogy noha léteznek magánfenntartású felsőoktatási intézmények, szerepük elhanyagolhatónak mondható: mindössze a hallgatók néhány százalékát oktatják. A részidős képzésekben tanulók ezzel szemben tandíjat fizetnek, amelyek összegét bizonyos korlátok között az intézmények határozzák meg. Az ország 2004-ben kezdte meg az áttérést a háromciklusú képzési rendszerre.

A költségvetési támogatás adja a szlovén felsőoktatás forrásainak döntő hányadát. Részben a beiratkozottak, részben a végzettek száma alapján osztják szét, figyelembe véve a szakterületek közötti különbségeket. Ezt egészítik ki a részidős képzésből származó tandíjak, illetve egyéb hallgatói források, valamint az üzleti szférától származó bevételek.

A hallgatók mintegy 20 százaléka kap ösztöndíjat tanulmányi eredményei vagy szociális helyzete alapján. Ezen kívül lakhatási támogatásokat is igényelhetnek a hallgatók, amelyek mértékét az iskola és a lakóhely közötti távolság függvényében határozzák meg. Ennek a támogatási formának lényeges szerepe van, mert a szlovén felsőoktatás térben nagyon koncentrált, a legtöbb hallgató Ljubljánban vagy Mariborban tanul. Ugyanez indokolja a közlekedés jelentős támogatását is. A hallgatók szülei adókedvezményeket vehetnek igénybe, viszont támogatott diákhitelezési rendszert nem alakítottak ki (EC, 2008).

Az EU-tagság küszöbén álló *Horvátországban* is működnek magán- és állami fenntartású felsőoktatási intézmények. Az előbbiekben teljes tandíjat fizetnek a hallgatók, míg az utóbbiakban duális finanszírozási rendszer működik. Az államilag finanszírozott helyeken felül további hallgatókat vehetnek fel az in-

tézmények. A tandíjasok aránya nagyon megnőtt az 1990-es évek közepétől kezdődően, ma már ők adják az állami egyetemeken tanulók többségét. Annyan nem tiszta duális rendszerről van szó, hogy a tandíjak nem fedezik a képzés teljes költségét. Az intézménybe való bekerüléskor a felvételi eredmények alapján osztják el a tandíjmentes, finanszírozott helyeket, azonban később a tanulmányi eredmények figyelembe vételével rendszeresen újraosztják őket. A részidős képzésekben tanulók mindannyian fizetnek tandíjat, de ez egy kisebb összeg, mint a nappali tagozaton.

Az állami fenntartású egyetemek, főiskolák forrásainak mintegy harmada származik a költségvetésen kívülről. Ez magába foglalja a tandíjak és egyéb hallgatói bevételek mellett az adományok és gazdasági bevételek körét is. A magánintézményekben értelemszerűen a saját források töltenek be domináns szerepet.

A hallgatói támogatások meglehetősen szűk körűek. A hallgatók 10 százaléka kaphat szociális alapú ösztöndíjat, míg államilag támogatott diákhitel nincs (OECD, 2008).

8. A felsőoktatás megtérülése és eredményessége Kelet-Közép-Európában

A felsőoktatásban való részvétel megtérülésének, a felsőoktatás eredményességének egyik fontos mércéje, hogy mekkora hasznokat nyújt a végzettek számára. Ezek a hozamok részben többletjövedelmek formáját öltik, részben pénzben nem kifejezhető hasznok (pl. kedvezőbb munkafeltételek, az önmegvalósítás nagyobb lehetősége) is társulnak a magasabb képzettséghez. Utóbbiak nehezen számszerűsíthetők, azonban a bértöbbletek viszonylag könnyebben mérhetők.

A 12. táblázatban a felsőfokú végzettségűek átlagbére látható a középfokú végzettségűek átlagbérének százalékában. Az adatok nemek szerinti bontásban is szerepelnek, mert egyes országokban jelentős különbség van a nők és férfiak diplomás jövedelemelőnye tekintetében. Összevetve a táblázatban szereplő hat kelet-közép-európai országot a vizsgálatba bevont nyugat-európai államokkal azt láthatjuk, hogy térségünkben nagyobbak a bérelőnyök. Nyugat-Európában (és az OECD egészében) átlagosan másfélszer annyit keresnek a diplomások, mint a középfokú végzettségűek. Az egyes országok között természetesen vannak különbségek, Svédországban például csak 26 százalék az átlagos bérelőny a teljes lakosságot tekintve. Ezzel szemben Kelet-Közép-Európában Észtország kivételével inkább kétszeres átlagjövedelmekről beszélhetünk a diplomások esetében. A nemek közötti különbségek is erőteljesebbek az új EU-tagállamokban, (megint Észtország kivételével) a bérelőnyök lényegesen na-

gyobbak a férfiak körében. A bértöbbletek időbeli alakulásában viszont szisztematikus különbségek nem figyelhetők meg.

12. táblázat A felsőfokú végzettségük átlagbére a középfokú végzettségük átlagbérének százalékában, 25-64 éves korosztály

		1999	2004	2009			1999	2004	2009
CZE	Férfiak	178	193	201	AUT	Férfiak	...	149 ⁺	153
	Nők	170	160	166		Nők	...	156 ⁺	158
	Együtt	179	182	188		Együtt	...	152 ⁺	155
EST	Férfiak	...	...	142	NED	Férfiak	...	143 ^{**}	156 ⁺⁺
	Nők	...	...	162		Nők	...	155 ^{**}	162 ⁺⁺
	Együtt	...	...	137		Együtt	...	148 ^{**}	159 ⁺⁺
POL	Férfiak	182	204	188 ⁺⁺	IRL	Férfiak	138 [*]	171	162
	Nők	148	166	161 ⁺⁺		Nők	163 [*]	168	171
	Együtt	161	179	167 ⁺⁺		Együtt	153 [*]	169	164
HUN	Férfiak	238	253	247	GER	Férfiak	138	149	154
	Nők	167	190	185		Nők	123	148	154
	Együtt	200	217	211		Együtt	135	153	157
SVK	Férfiak	...	...	192	SWE	Férfiak	138	135	134
	Nők	...	...	177		Nők	126	127	127
	Együtt	...	...	184		Együtt	131	127	126
SLV	Férfiak	...	217	208	OECD	Férfiak	157	162	164
	Nők	...	190	185		Nők	147	153	158
	Együtt	...	198	191		Együtt	151	155	157

Forrás: OECD (2011), A8.2a-c. táblázatok, 149-154. oldal

Megjegyzés: *2000, **2002, +2005, ++2008

CZE – Csehország, EST – Észtország, POL – Lengyelország, HUN – Magyarország, SVK – Szlovákia, SLV – Szlovénia, AUT – Ausztria, NED – Hollandia, IRL – Írország, GER – Németország, SWE – Svédország, OECD – OECD-átlag

A magasabb bér önmagában nem feltétlenül jelenti azt, hogy a hallgató az egyetemen vértéződött fel olyan tudással, ami jelentősen növeli termelékenységét, így a munkáltatónak megéri többet áldozni egy képzettebb munkavállalóra. Lehet, hogy részben inkább arról van szó, hogy a felsőoktatás segít kiválasztani a jobb képességű, és így termelékenyebb munkavállalókat², vagyis az alacsonyabb végzettségűek akkor sem jutnának ilyen magas jövedelmekhez, ha ők is diplomát szereztek volna, illetve a diplomások abban az esetben is az alacso-

² Ez az ún. szűrőelmélet fő mondanivalója.

nyabb végzettségűeknél magasabb béreket kapnának, ha nem végeztek volna el az egyetemet. Az egyetemi képzés tényleges hozama tehát kisebb lehet az itt szereplő bértöbbleteknél. Viszont az egyén szempontjából valójában mindegy, hogy miért kap magasabb jövedelmet, a lényeg, hogy a felsőfokú végzettség átlagosan igen jelentős bérelőnnel jár a számára.

Azt is fontos hozzátenni ezekhez az adatokhoz, hogy az átlagos bértöbblet önmagában egyáltalán nem mond semmit a jövedelmek (és így a diplomás bér-előny) szóródásáról. Vagyis a nagyobb átlagos bértöbblet nem csak azt jelentheti, hogy mindenki nagyobb jövedelmi előnyökhöz jut a diploma megszerzésével, hanem akár azt is, hogy kevesen hatalmas hasznokhoz jutnak, míg sokak esetében nem is realizálódik jelentős bérelőny.

13. táblázat A különböző végzettségűek foglalkoztatottsági rátái, 25-64 éves korosztály (%)

		1999	2004	2009			1999	2004	2009
CZE	0-2	46,9	42,3	43,9	AUT	0-2	53,3	52,2	55,6
	3-4	76,4	74,8	75,1		3-4	75,6	73,9	77,6
	5-6	87,4	86,4	84,3		5-6	86,2	82,5	86,7
EST	0-2	...	50,9	47,4	NED	0-2	60,7	59,4	63,6
	3-4	...	72,6	71,6		3-4	79,5	77,9	81,7
	5-6	...	82,4	82,8		5-6	87,2	85,3	88,1
POL	0-2	46,6	37,5	41,6	IRL	0-2	54,4	57,5	50,0
	3-4	69,7	61,3	66,3		3-4	74,8	75,9	69,1
	5-6	86,6	82,3	85,3		5-6	87,2	86,2	82,0
HUN	0-2	35,8	36,9	37,4	GER	0-2	48,7	48,6	54,9
	3-4	72,1	70,9	67,0		3-4	69,9	69,5	75,5
	5-6	82,1	82,9	78,8		5-6	83,0	82,7	86,4
SVK	0-2	33,2	26,6	30,3	SWE	0-2	66,5	67,0	64,2
	3-4	72,5	70,3	72,0		3-4	79,6	80,7	81,3
	5-6	87,0	83,6	83,2		5-6	85,6	85,4	88,1
SLV	0-2	...	55,9	53,7	OECD	0-2	57,7	56,1	56,0
	3-4	...	74,4	74,6		3-4	75,0	74,3	74,2
	5-6	...	86,8	88,4		5-6	84,5	83,6	83,6

Forrás: OECD (2011), A7.3a. táblázat, 129-130. oldal

Megjegyzés: A számok az ISCED-felosztást követik. 0-2: középfok alatti végzettség, 3-4: középfokú végzettség, 5-6: felsőfokú végzettség.

CZE – Csehország, EST – Észtország, POL – Lengyelország, HUN – Magyarország, SVK – Szlovákia, SLV – Szlovénia, AUT – Ausztria, NED – Hollandia, IRL – Írország, GER – Németország, SWE – Svédország, OECD – OECD-átlag

Fontos, hogy a felsőfokú végzettség eredményeképpen nem csak magasabb összegeket lehet keresni, amennyiben állást találnak, hanem jelentősen megnő az állásszerzés valószínűsége is. A 13. táblázat a 25-64 éves korosztály foglalkoztatottsági rátáit mutatja végzettség szerinti bontásban. A magasabb végzettség minden vizsgált országban lényegesen nagyobb foglalkoztatottsági rátával párosul. A két országcsoportot összevetve az látható az adatokból, hogy a felsőfokú végzettségűek körében nincs érdemi különbség a foglalkoztatottságot illetően, a kelet-európai országok alacsonyabb foglalkoztatottsági rátái elsősorban a képzetlenebbek rosszabb munkaerő-piaci helyzetével magyarázható. A diplomások foglalkoztatottsági rátája több ország esetében is duplája a legfeljebb

14. táblázat A különböző végzettségűek munkanélküliségi rátái, 25-64 éves korosztály (%)

		1999	2004	2009			1999	2004	2009
CZE	0-2	18,8	23,0	21,8	AUT	0-2	5,9	7,8	8,4
	3-4	6,5	6,4	5,4		3-4	3,2	3,8	3,6
	5-6	2,6	2,0	2,2		5-6	1,8	2,9	2,2
EST	0-2	...	15,4	24,1	NED	0-2	4,3	5,5	4,1
	3-4	...	9,5	14,8		3-4	2,3	3,8	2,7
	5-6	...	5,0	6,3		5-6	1,7	2,8	2,0
POL	0-2	16,4	27,8	13,9	IRL	0-2	9,2	6,1	15,4
	3-4	10,7	17,4	7,2		3-4	3,5	3,0	11,3
	5-6	3,1	6,2	3,6		5-6	1,7	2,2	6,1
HUN	0-2	11,1	10,8	21,0	GER	0-2	15,6	20,4	16,7
	3-4	5,8	5,0	8,2		3-4	8,6	11,2	7,5
	5-6	1,4	1,9	3,5		5-6	4,9	5,6	3,4
SVK	0-2	30,3	47,7	38,3	SWE	0-2	9,0	6,5	10,0
	3-4	11,9	14,6	10,0		3-4	6,5	5,8	6,2
	5-6	4,0	4,8	3,9		5-6	3,9	4,3	4,3
SLV	0-2	...	8,4	7,8	OECD	0-2	9,3	10,6	11,5
	3-4	...	5,3	5,6		3-4	6,1	6,5	6,8
	5-6	...	2,8	3,1		5-6	3,8	4,1	4,4

Forrás: OECD (2011), A7.4a. táblázat, 131-132. oldal

Megjegyzés: A számok az ISCED-felosztást követik. 0-2: középfok alatti végzettség, 3-4: középfokú végzettség, 5-6: felsőfokú végzettség.

CZE – Csehország, EST – Észtország, POL – Lengyelország, HUN – Magyarország, SVK – Szlovákia, SLV – Szlovénia, AUT – Ausztria, NED – Hollandia, IRL – Írország, GER – Németország, SWE – Svédország, OECD – OECD-átlag

alapfokú végzettséggel rendelkezőkének. A nyugat-európai országokban nincsenek ekkora eltérések, köszönhetően az alacsonyabb végzettségűek viszonylag magasabb foglalkoztatottságának. A középfokú végzettségűek körében nincs olyan nagy különbség, mint a legfeljebb alapfokú iskolával rendelkezők esetében, de némi lemaradás itt is megfigyelhető.

Ugyanennek az éremnek a másik oldalát mutatják a munkanélküliségi ráták (14. táblázat). Látható, hogy a diplomás munkanélküliség egyáltalán nem súlyosabb a térségben, mint a fejlettebb országokban, sőt, pl. a csehországi adat az egyik legalacsonyabb az OECD-ben. A felsőoktatásban való részvétel előnye abban mutatkozik meg, hogy mennyivel magasabb a középfokú végzettségűek munkanélküliségi rátája a diplomásokénál. Nyugat-Európában ez az eltérés Németországot leszámítva a kétszeres arány alatt van, ezzel szemben térségünkben általánosabb a két és félszeres differencia. Természetesen a jelenség hatványozottan jelentkezik a csak alapfokon iskolázottak esetében. Míg a nyugat-európai országokban a legfeljebb alapfokú végzettséggel rendelkezők munkanélküliségi rátája többségében két-háromszorosa a diplomásokénak (Ausztriában majdnem négyszerese, Németországban 2009-ben ötszöröse, noha a korábbi években háromszoros-négyszeres volt az eltérés), addig Magyarországon hat és félszerese, Csehországban és Szlovákiában pedig mintegy tízszerese.

A felsőoktatásban való részvétel pénzbeli hasznainak és költségeinek arányát, az oktatás, mint befektetés jövedelmezőségét az ún. belső megtérülési rátákkal is mérhetjük (15. táblázat). A belső megtérülési ráta annak a kamatlábnak felel meg, amelyet diszkontrátaként használva a felsőoktatásban való részvétel hozamának nettó jelenértéke (a hozamok – bértöbblet stb. – és költségek – tandíj, elmulasztott jövedelem stb. – jelenértékének különbsége) pontosan nulla. Másképpen megfogalmazva: ha az alternatív befektetési lehetőségek hozama nagyobb, mint a felsőoktatás belső megtérülési rátája, akkor a képzésben való részvétel gazdasági értelemben veszteséges – az egyén, illetve a társadalom számára. A belső megtérülési ráták számításakor csak a pénzbeli költségeket és hozamokat veszik számításba. Az egyéni megtérülési ráták esetében ez az oktatás során felmerülő közvetlen költségeket, a képzésben való részvétel miatt elmulasztott jövedelmeket jelenti, illetve a másik oldalon a nettó jövedelemben mutatkozó többletet és a nagyobb foglalkoztatás hasznát. A társadalmi megtérülési ráták esetén két lehetőség van az elmulasztott jövedelmek és a bértöbbletek figyelembe vételére: vagy a bruttó jövedelmeket veszik számításba, vagy csak a bérek után fizetett adókat és járulékokat. Az előbbi megközelítés a „társadalom”-ba beleszámolja az oktatásban részt vevő egyént is, utóbbi ezzel szemben a társadalom többi tagjára helyezi a hangsúlyt. Az OECD a második megközelítést alkalmazza, az ennek megfelelő számok szerepelnek a 15. táblázatban.

Látható, hogy Kelet-Közép-Európában mind az egyéni, mind a társadalmi megtérülési ráták jelentősebbek, mint a nyugat-európai országokban. Érdekes eredmény, hogy Magyarországon a társadalmi megtérülési ráták magasabbak voltak az egyéniénél. Ez annak köszönhető, hogy 2007-ben még egy erősen progresszív személyi jövedelemadó rendszer működött hazánkban, vagyis a diploma révén megszerezhető kétszer nagyobb átlagjövedelem jóval több mint kétszer több adóforintot jelentett a társadalom többi tagja számára. A lineáris adózásra való áttéréssel ez a helyzet megváltozott, a felsőoktatás társadalmi megtérülési rátái csökkennek. Magyarország abban a tekintetben is kiemelkedik, hogy itt a legnagyobb a differencia a férfiak és nők esetében megfigyelhető

15. táblázat A felsőoktatás egyéni és társadalmi belső megtérülési rátái (%)

	Év	Egyéni		Társadalmi	
		Férfiak	Nők	Férfiak	Nők
Csehország	2007	17,6	16,0	12,9	11,6
Lengyelország	2006	21,6	20,4	14,8	12,5
Magyarország	2007	20,0	14,3	21,8	18,2
Szlovénia	2007	19,1	17,7	16,3	13,4
Ausztria	2007	10,4	9,8	6,8	6,0
Hollandia	2006	7,4	6,2	6,5	5,6
Írország	2006	13,9	17,7	10,2	12,4
Németország	2007	11,5	8,4	12,6	8,9
Svédország	2007	7,1	5,8	5,1	1,5
OECD-átlag	-	12,4	11,5	11,1	9,2

Forrás: OECD (2011), A9.3-4. táblázatok, 174-175. oldal

16. táblázat Élettel való elégedettség aránya végzettség szerint, 2008 (%)

	0-2	3-4	5-6		0-2	3-4	5-6
Csehország	31,2	59,8	75,3	Ausztria	63,4	73,2	75,3
Észtország	39,6	42,3	58,5	Hollandia	80,6	86,8	93,3
Lengyelország	48,4	63,4	74,0	Írország	63,5	65,0	68,6
Magyarország	25,4	29,6	50,7	Németország	49,5	61,8	77,2
Szlovákia	36,4	53,1	64,3	Svédország	82,7	85,3	86,4
Szlovénia	46,0	61,3	81,4	OECD-átlag	57,9	67,3	75,5

Forrás: European Social Survey 2008, idézi OECD (2011), A11.1. táblázat, 200. oldal

Megjegyzés: A számkódok az ISCED-felosztást követik. 0-2: középfok alatti végzettség, 3-4: középfokú végzettség, 5-6: felsőfokú végzettség.

megtérülési ráták között. Ez egyfelől a diplomás bérelőnyök (a 12. táblázatban már látott) nagy különbségének köszönhető, másfelől pedig a nők európai összehasonlításban nagyon alacsony foglalkoztatottságának.

A 16. táblázat a nem pénzbeli egyéni hasznokat igyekszik megragadni egy szempontból. A táblázat azok arányát tartalmazza végzettség szerinti bontásban, akik egy kérdőíves felmérés kérdéseire úgy válaszoltak, hogy alapvetően elégedettek az életükkel. Látható, hogy a képzettebbek átlagosan mindenhol elégedettebbek, de (a magasabb pénzbeli megtérüléssel is összhangban) a kelet-közép-európai országokban jóval nagyobbak az eltérő végzettségűek között megfigyelhető különbségek. Az egyes országok persze nagyon más arányokat mutatnak, aminek minden bizonnyal mélyebb társadalompszichológiai okai vannak. Szomorú tény, hogy Magyarországon a legkisebb azok aránya, akik elégedettek életükkel, de az is látható, hogy itt a legnagyobb a különbség (21 százalékpont) az érettségizettek és a diplomások között. Vagyis ebben a tekintetben hazánkban a legnagyobb a felsőfokú végzettség értéke.

A felsőfokú végzettség megszerzése a nagyobb jövedelmekből fizetett magasabb adók mellett is jár (nem pénzbeli) externális hasznokkal. Ennek két megjelenési formáját mutatja a 17. táblázat. Az egyik a választói aktivitás³, a másik az önkéntes tevékenységekben való részvétel. A magasabb végzettség általában nagyobb politikai aktivitással jár együtt (Szlovénia, illetve Írország részben kivétel), ami azt is jelenti, hogy a magasabb végzettségű és így jobban tájékozott választók racionálisabb döntésekre képesek, ami a társadalom javát szolgálja. A választói aktivitás minden végzettségi szinten magasabb a nyugat-európai országokban, mint térségünk posztoszocialista államaiban, azonban a végzettség szerinti különbségek jelentősebbek Kelet-Közép-Európában.

Az externális haszon nyilvánvalóbb az önkéntesség tekintetében. Az önkéntes tevékenységekben való nagyobb részvétel haszonélvezői döntően a kevésbé képzett, alacsonyabb jövedelmű emberek. Látható a végzettség jelentős szerepe az önkéntességre való hajlandóság tekintetében (ebből a szempontból Szlovákia tekinthető alapvetően kivételnek), valamint az is, hogy Kelet-Közép-Európában ebben a vonatkozásban is nagyobbak az iskolázottság szerinti eltérések.

Az eddigi mutatószámok azt mérték, hogy milyen (pénzbeli és nem pénzbeli) előnyöket nyújt a felsőoktatásban való részvétel a hallgatók és a társadalom többi tagja számára. Az, hogy jelentős hasznok számszerűsíthetők, azt mutatja, hogy a felsőoktatás alapvetően ellátja fő funkcióját, és többé-kevésbé megfelelő munkavállalókat allokál az egyes munkahelyekre. Ez azonban önmagában nem árul el semmit arról, hogy maga a képzés milyen minőségű, mennyire értékes,

³ Itt természetesen nem a szavazásokon való tényleges részvételről van szó, hiszen azokról nem rendelkezünk végzettség szerinti adatokkal, hanem egy kérdőíves felmérés eredményeiről, amely a politikai aktivitást, a közügyek iránti érdeklődést volt hivatott mérni.

nem csak a jobb képességűek kiszűréséről van-e szó. Az egyetemek kutatási tevékenységéről (amiben szintén fontos szerepük lenne, főleg Kelet-Közép-Európában, ahol a magánszektor kutatási tevékenysége meglehetősen visszafo-gott) pedig gyakorlatilag semmit nem tudunk meg e mutatók alapján.

A különféle felsőoktatási rangsorok objektív mérőszámok alapján próbálják mérni az egyetemek, főiskolák minőségét. Fontos megjegyezni, hogy az egye-temek kiválóságát alapvetően meghatározza a finanszírozási háttér, vagyis a kelet-közép-európai térség intézményeinek nem nagyon van esélye arra, hogy bekerüljenek a legjobbak közé, egyszerűen a gazdasági fejlettség belátható idő-távon belül nem teszi lehetővé, hogy versenyezzenek a nagy amerikai és nyugat-európai egyetemekkel. De érdemes megnézni néhány rangsort kelet-közép-európai szemmel, elsősorban abból a szempontból, hogy az egyes országok egymáshoz képest hogyan szerepelnek.

17. táblázat Választói aktivitás és önkéntes tevékenységekben való részvétel aránya végzettség szerint, 2008 (%)

	Választói aktivitás			Önkéntesség		
	0-2	3-4	5-6	0-2	3-4	5-6
Csehország	49,4	55,5	84,8	2,5	10,5	17,5
Észtország	55,7	67,8	83,8	6,9	6,0	13,8
Lengyelország	62,1	72,6	89,1	5,1	5,1	15,1
Magyarország	77,4	83,5	85,9	1,1	5,9	15,7
Szlovákia	74,0	80,2	83,1	12,7	8,0	9,9
Szlovénia	74,7	71,1	84,0	11,9	19,8	24,0
Ausztria	75,4	77,6	88,5	17,9	25,7	34,3
Hollandia	78,7	90,5	95,5	28,2	34,2	41,1
Írország	83,2	88,8	84,6	15,7	18,7	24,3
Németország	77,1	90,5	95,5	10,4	20,4	27,5
Svédország	86,2	90,9	97,1	22,0	21,4	24,0
OECD-átlag	74,0	79,4	87,2	10,8	14,9	20,0

Forrás: European Social Survey 2008, idézi OECD (2011), A11.1. táblázat, 200. oldal

Megjegyzés: A számkódok az ISCED-felosztást követik. 0-2: középfok alatti végzettség, 3-4: középfokú végzettség, 5-6: felsőfokú végzettség.

Az egyik legátfogóbb felsőoktatási rangsor a *Times Higher Education World University Rankings*⁴, amely tizenhárom, az oktatás és kutatás minőségét, az oktatók idézettségét stb. mérő mutatószám súlyozásával rendezi sorba az egye-

⁴ <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/>

temeket. A világ 400 legjobb intézményét tartalmazó legfrissebb, 2011/12-es listára a térségből mindössze három (a prágai Károly Egyetem, a Varsói Egyetem és a Tartui Egyetem) került fel.

A Quacquarelli Symonds egy másik, még több egyetemet tartalmazó listát publikál évről évre: ez a *QS World Top University Rankings*.⁵ Ez 50 százalékos súllyal az egyetemek akadémiai és munkáltatók közötti reputációját veszi számításba (kérdőíves felmérések alapján), emellett a tanár/diák arányt, az oktatók idézettségét és a nemzetközi hallgatók, oktatók arányát. A legjobb 400 között a 2011/12-es rangsorban a Károly Egyetem (276.), a budapesti Közép-Európai Egyetem (372.) és a krakkói Jagelló Egyetem (393.) szerepel. A 401-700. helyre további 14 egyetem került be, többek közt a Varsói és a Tartui Egyetem, Magyarországról pedig az ELTE és a Szegedi Tudományegyetem.

A QS az egyes képzési területeken Top 400-as listát is összeállít. A bölcsészettudományi és művészeti területen öt (184. Károly Egyetem, 249. Varsói Egyetem, 254. Jagelló Egyetem, 317. Közép-Európai Egyetem, 399. Masaryk Egyetem – Brno), a műszaki képzésben három (155. Prágai Műszaki Egyetem, 221. Varsói Egyetem, 325. Károly Egyetem), az orvosi és élettudományi ágon öt (250. Károly Egyetem, 319. Varsói Egyetem, 344. Jagelló Egyetem, 380. Cseh Tudományos Akadémia, 381. Tartui Egyetem), a természettudományokban kilenc (174. Károly Egyetem, 179. Varsói Egyetem, 220. Jagelló Egyetem, 250. ELTE, 271. Prágai Műszaki Egyetem, 343. Varsói Műszaki Egyetem, 351. Szegedi Tudományegyetem, 359. Cseh Tudományos Akadémia, 400. Bukaresti Egyetem), míg a társadalomtudományi területen négy (229. Károly Egyetem, 254. Közép-Európai Egyetem, 286. Varsói Egyetem, 388. Jagelló Egyetem) intézmény képviseli a vizsgált kelet-közép-európai országokat.

A *Financial Times* is rendszeresen összeállít sokat idézett, speciálisan az üzleti területre koncentráló rangsorokat.⁶ Az üzleti iskolákra vonatkozó 2010-es Top 75 listán a varsói Kozminski Egyetem, a Varsói Közgazdasági Főiskola és a Prágai Közgazdasági Egyetem szerepel a 39., 67. és 73. helyen.

A *Webometrics (Ranking Web of World Universities)*⁷ rangsora egy speciális nézőpontból vizsgálja az egyetemeket. A kutatási és oktatási tevékenységeket is abból a szempontból értékeli, hogy mennyire jelennek meg az Interneten. Vagyis az egyetem „láthatósága” is fontos, nem csak a tényleges működésének minősége. Emellett az online publikációkat és egyéb elérhető tartalmakat is számításba veszik, nemcsak a „hagyományos” tudományos eredményeket. A 2011. júliusi listán a legjobb 500 európai egyetem közé 56 intézmény jutott be a térsé-

⁵ <http://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings>

⁶ <http://rankings.ft.com/businessschoolrankings/rankings>

⁷ http://www.webometrics.info/top500_europe.asp?offset=0

günkből (Lengyelországot 19, Csehországot 12, Magyarországot és Romániát 6-6, Litvániát és Szlovákiát 3-3, Észtországot és Szlovéniát 2-2, Bulgáriát, Horvátországot és Lettországot pedig 1-1 intézmény képviseli). Ezek közül a többség a 300. és 500. hely között van, a legjobb 100-ban mindössze három kelet-közép-európai egyetem (25. Károly Egyetem, 42. Masaryk Egyetem, 62. Ljubljana Egyetem) található.

Végül érdemes megemlíteni a Shanghai Ranking Consultancy által összeállított *Academic Ranking of World Universities* listát is⁸, amely kifejezetten a kutatási teljesítményre (nemzetközileg elismert oktatók, publikációs tevékenység, idézettség) helyezi a hangsúlyt. A 2010-es rangsorban a világ legjobb 500 egyeteme közé hat olyan intézmény jutott be Kelet-Közép-Európából, amelyek a fentebb említett listákon is jól szerepeltek: a Károly Egyetem, az ELTE, a Jagelló Egyetem, a Varsói Egyetem, a Szegedi Tudományegyetem és a Ljubljana Egyetem. A legjobb 200 közé egyikük sem került be.

Összességében a rangsorok alapján a térség legjobbnak mondható egyetemei a visegrádi országokban (Csehországban, Lengyelországban és Magyarországon) működnek, azonban ezt természetesen jelentősen befolyásolja az országok lakosságának nagysága és így az egyetemek mérete. A kisebb országokból mindeképpen kiemelendő a Ljubljana és a Tartui Egyetem.

Ezek a rangsorok természetesen csak korlátozott információt hordoznak a felsőoktatási rendszerek eredményességéről. Az, hogy az egyik ország elit egyeteme jobb a másik országénál, nem jelenti feltétlenül azt, hogy az első országban az oktatás átlagos színvonala is magasabb lenne. A felsőoktatás átlagos minőségét mérő és nemzetközi keretben összehasonlítható mutatószámok⁹ azonban nem állnak rendelkezésre.

9. Összegzés

Összefoglalva a kelet-közép-európai országok felsőoktatásának finanszírozási helyzetéről és a finanszírozási modellekről elmondottakat, a következő megállapításokat tehetjük. A rendszerváltozás után minden volt szocialista ország felsőoktatásában megjelent a magánszektor. Ez többnyire jelentős számú magánintézményt jelent, de általában a hallgatók többsége ezzel együtt is az állami fenntartású egyetemeken és főiskolákon tanul. Az 1990-es (és némileg kevésbé a 2000-es) évek folyamán ugrásszerű expanzió következett be a felsőoktatásban, többszörösére nőtt a hallgatói létszám.

⁸ <http://www.arwu.org/>

⁹ Mint a közoktatásban az OECD PISA-felmérésének eredményei.

A költségvetési források ezzel érdemben sehol nem tudtak lépést tartani, ami egyik oldalról alulfinanszírozottsághoz, és így (pl. a csoportlétszámok, az óratelhelés megemelkedése révén) minőségi problémákhoz vezet, másfelől pedig egyre nagyobb igényt támaszt a költségvetésen kívüli források iránt. Általános és részleges tandíjfizetési kötelezettséget viszont csak Bulgáriában vezettek be. A többi országban a hallgatók két jól elkülönült csoportra oszthatók: azokra, akik államilag finanszírozott helyeken tanulhatnak, és így nem fizetnek tandíjat, illetve azokra, akiknek képzésük jelentős részét meg kell téríteniük. Ez a balti államok, vagy éppen Magyarország esetében egy, a felvételin, illetve a későbbi eredményeken alapuló duális rendszert jelent, míg arra is láttunk példát, hogy a teljesen ingyenes nappali képzés mellett hirdethetnek meg fizetős részidős programokat az intézmények. Romániában pedig a magánegyetemi szektor kiterjedtsége miatt nagy a tandíjfizetők aránya.

A finanszírozásban való hallgatói részvételt a költségvetési források szükségessége mellett az is alátámasztja, hogy a térségben meglehetősen nagy a felsőfokú végzettség pénzbeli megtérülése. Ezt mutatják a diplomás bérelőnyök, a foglalkoztatottsági és munkanélküliségi ráták, illetve a felsőoktatás belső megtérülési rátái is. Mivel a felsőoktatás hasznából a társadalom többi tagja is részesül, így természetes, hogy a költségekből is részt vállalnak a költségvetési támogatásokon keresztül. Ez egyfelől a felsőoktatási intézmények támogatását jelenti, legtöbb esetben valamilyen normatíva formájában, amely a hallgatói vagy oktatói létszámon, a kutatási eredményességen alapul. Másfelől pedig a hallgatók támogatásában való részvételt. A szociális és tanulmányi alapú ösztöndíjakat széles körben alkalmazzák, emellett néhány országban adókedvezmények is segítik a hallgatókat és családjukat. A vizsgált országok közül hétben is működik a diákhitelezés rendszere, amely a tandíjak mellett a megélhetési költségek fedezésére is fordítható. Mint láttuk, a legtöbb ilyen diákhitel-konstrukcióban az állam a garanciavállalás mellett kamattámogatást is nyújt.

Sok tehát a közös pont, noha a tanulmányban azt is igyekeztünk bemutatni, hogy sok tekintetben nincs általános modell, az alkalmazott megoldásokban kisebb-nagyobb különbségek megfigyelhetők a térség országai között is.¹⁰

Fontos kérdés, hogy mi várható a jövőben, illetve hogyan kellene változtatni a felsőoktatás finanszírozásán a térség országaiban – köztük Magyarországon. Ahhoz, hogy a régió felsőoktatása versenyképes lehessen a képzés minőségét, illetve a kutatási teljesítményt tekintve, mindenképpen szükséges a források bővítése. A költségvetési támogatások azonban igen korlátozottak, és ez az éles

¹⁰ Bár a finanszírozásban is megfigyelhető egy-két általánosabb vonás, a közös pontok elsősorban a külső tényezőkben, kihívásokban mutatkoznak meg: expanzió, alulfinanszírozottság, a hallgatói hozzájárulások alacsony társadalmi elfogadottsága, a gazdasági kapcsolatok fejletlensége, az egyetemi kutatás gyenge finanszírozási helyzete.

adóverseny, illetve a válság nyomán mind jobban felszínre törő szociális feszültségek miatt a közeljövőben biztosan nem fog változni. Érdemi pótlólagos forrásbevonásra tehát a hallgatók oldaláról van lehetőség. Ez többféleképpen történhet. Az egyik lehetőség a költségtérítés rendszerének bővítése (a duális rendszer kialakítása, vagy ahol ez már működik, ott a tandíjfizető hallgatók számának növelése, illetve a költségtérítések emelése). A másik lehetőség pedig az ingyenes felsőoktatás illúziójának feladása lenne, vagyis egy általános, de részleges tandíjrendszer kialakítása. Természetesen egy ilyen rendszerben is szükség van szociális és tanulmányi ösztöndíjakra, akár viszonylag szűk körben a tandíj elengedésére is. Emellett a diákhitelezés kialakítása, illetve erősítése is elengedhetetlen.

Véleményem szerint az utóbbi megoldás volna előnyösebb, a megfelelő kompenzációs mechanizmusok működése esetén a hátrányosabb helyzetű hallgatókat is ez tántorítaná el kevésbé (sőt, jól kialakított támogatásokkal akár egy általános tandíjrendszer mellett is növelhető a rosszabb anyagi háttérű hallgatók részvétele). Politikailag azonban érzékeny a kérdés, az általános tandíj pedig nem igazán népszerű a társadalom körében (ezt Magyarországon többször is megtapasztalhattuk). Így kérdéses, hogy bekövetkezik-e egy általános elmozdulás ebben az irányban, vagy a cseh példa egyedinek tekinthető.

Hivatkozások

Archimedes Foundation (2010): *Higher Education in Estonia*, Fourth edition, Archimedes Foundation, Tallinn

Duke, Chris; Hasan, Abrar; Cappon, Paul; Meissner, Werner; Metcalf, Hilary; Thornhill, Don (2008): *OECD Reviews of Tertiary Education – Croatia*, OECD

EC (2006): *The Education System in Bulgaria 2006/07*, European Commission – Directorate-General for Education and Culture

EC (2008): *Organization of the Education System in Slovenia 2008/09*, European Commission – Education, Audiovisual and Culture Executive Agency

Eurostat (1999): *Fields of Training – Manual*, Eurostat

File, Jon; Weko, Thomas; Hauptman, Arthur; Kristensen, Bente; Herlitschka, Sabine (2009): *OECD Reviews of Tertiary Education – Czech Republic*, OECD

Fulton, Oliver; Santiago, Paulo; Edquist, Charles; El-Khawas, Elaine; Hackl, Elsa (2007): *OECD Reviews of Tertiary Education – Poland*, OECD

Huisman, Jeroen; Santiago, Paulo; Högselius, Per; Lemaitre, Maria José; Thorn, William (2007): *OECD Reviews of Tertiary Education – Estonia*, OECD

HVG (2011): *Félévente 113 ezer forint is lehet a cseh egyetemi tandíj*, hvg.hu, 2011. augusztus 15, http://hvg.hu/karrier/20110815_csehország_egyetem_tandij

IZM (2011): *The Education System in Latvia*, Ministry of Education and Science – Republic of Latvia, <http://izm.izm.gov.lv/education.html>

Johnstone, D. Bruce (2009): *Worldwide Trends in Financing Higher Education: A Conceptual Framework*. In Knight, Jane (ed.): *Financing Access and Equity in Higher Education*, Sense Publishers, Rotterdam/Taipei, pp.1-17

Krumins, Juris; Kavale, Lucija; Eglite, Sandra; Leduskrasta, Zane; Puce, Juris; Sloka, Biruta; Stonis, Janis; Zaksa, Kristine; Rivza, Baiba (2006): *Funding Systems and Their Effects on Higher Education Systems – Country Study: Latvia*, OECD

LI (2008): *Education in Latvia*, The Latvian Institute, <http://www.li.lv/index.php?option=content&task=view&id=74&Itemid=459>

Mederly, Peter (2006): *Funding Systems and Their Effects on Higher Education Systems – Country Study: Slovakia*, OECD

OECD (2011): *Education at a Glance 2011 – OECD Indicators*, OECD Publishing

SMM (2010a): *Education in Lithuania*, Ministry of Education and Science of the Republic of Lithuania, http://www.smm.lt/en/docs/Educiom_2010_taisyta.pdf

SMM (2010b): *One Year in Reforming Higher Education and Research: Work Done and New Steps*, Ministry of Education and Science of the Republic of Lithuania, <http://www.smm.lt/en/news/docs/100601.htm>

UB GSE (2004a): *Higher Education Finance and Cost-Sharing in Latvia*, University of Buffalo Graduate School of Education, International Comparative Higher Education and Finance Project, http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Europe/Latvia.pdf

UB GSE (2004b): *Higher Education Finance and Cost-Sharing in Lithuania*, University of Buffalo Graduate School of Education, International Comparative Higher Education and Finance Project, http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Europe/Lithuania.pdf

UB GSE (2005): *Higher Education Finance and Cost-Sharing in Estonia*, University of Buffalo Graduate School of Education, International Comparative Higher Education and Finance Project,

http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Europe/Estonia.pdf

UB GSE (2008a): *Higher Education Finance and Cost-Sharing in the Czech Republic*, University of Buffalo Graduate School of Education, International Comparative Higher Education and Finance Project,

http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Europe/Czech_Republic.pdf

UB GSE (2008b): *Higher Education Finance and Cost-Sharing in Romania*, University of Buffalo Graduate School of Education, International Comparative Higher Education and Finance Project,

http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Europe/Romania.pdf

UB GSE (2010): *Higher Education Finance and Cost-Sharing in Poland*, University of Buffalo Graduate School of Education, International Comparative Higher Education and Finance Project,

http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Europe/Poland.pdf

Kováts Gergely

Felsőoktatás-finanszírozás néhány fejlett országban

E tanulmány célja, hogy nagy vonalakban áttekintse négy fejlett ország – Anglia, Új-Zéland, Finnország és Németország – felsőoktatási rendszerét, különös tekintettel azok finanszírozási vonatkozásaira.

Anglia (Egyesült Királyság) nem csak azért érdekes, mert a világ egyik meghatározó felsőoktatási szereplője, hanem azért is, mert az 1980-as évek reformjai következtében olyan felsőoktatás jött létre, amely egyszerre biztosítja az intézmények nagyfokú autonómiáját és a szigorú állami kontrollt. Ennél fogva a kontinentális felsőoktatási rendszerek egyik lehetséges fejlődési útját tükrözi. További aktualitást ad ennek az esettanulmánynak, hogy Angliában a finanszírozási reformok éppen most vannak terítéken, érdemes ezért ezek mozgatórugóit és céljait is röviden ismertetni.

Új-Zélandon szintén az 1980-as években zajlott a közszféra, és így a felsőoktatás radikális megújítása, amelynek során az ország az új közszolgálati menedzsment sokat hivatkozott mintapéldája lett. Különösen figyelemre méltó az a tervezési rendszer, amelynek keretében az állami forrásokat az intézmények között elosztják.

Finnország felsőoktatási rendszere számos jellemzőjében hasonlít a magyar felsőoktatási rendszerre. Bemutatása azért lehet érdekes, mert a közelmúltban került sor az egyetemekkel kapcsolatos irányítási és finanszírozási reformokra, amelyek célja a nemzetköziesedés erősítése, azaz a szektor nemzetközi vonzerejének és elismertségének javítását lehetővé tevő feltételrendszer kialakítása. Noha a reformok csak 2010-ben léptek életbe (bár előkészítésük már 2007-ben megkezdődött), így hatásuk még nem látható, mégis érdemes megismerni az új szabályozással.

Végül Németország felsőoktatási rendszerének áttekintését azért látom célszerűnek, mert a német felsőoktatás jelentős mértékben formálta és formálja a magyar felsőoktatást. Az alkotmányos reformok következtében azonban a fel-

sőoktatás ügye alapvetően tartományi szintre került, ezért a Németország olyan „laboratóriumma” vált, amelyben a magyarhoz hasonló rendszer lehetséges átalakulási irányai figyelhetőek meg.

Az egyes országtanulmányok fókuszában a finanszírozási rendszer áll. Egy finanszírozási rendszer sokféle szereplő közötti jövedelemáramlás szabályozását írja le, ezek közül elsősorban az intézményfinanszírozás kérdését tárgyalom. Nem foglalkozom tehát a felsőoktatási finanszírozás közvetett eszközeivel (amikor például az állam adókedvezményekkel ösztönzi az üzleti vállalkozásokat, hogy azok a felsőoktatási intézményeket támogassák), és a tandíj, illetve diákhitel rendszerek kondícióit is csak érintőlegesen tárgyalom annak ellenére, hogy néhány vizsgált országban az intézményfinanszírozás szempontjából is nagy a jelentőségük.

Egy rendszer finanszírozása nem kezelhető függetlenül a felsőoktatási rendszer más jellemzőitől. Különösen szoros kapcsolat figyelhető meg a finanszírozási gyakorlat és az intézményi autonómia különböző vonatkozásai, továbbá a kormányzati ellenőrzési gyakorlatok között. A finanszírozási rendszer működését nagymértékben befolyásolja, hogy az intézmények képesek-e megfelelni a finanszírozási rendszerből fakadó elvárásoknak és kihívásoknak. Elsősorban a változó, kihívásokkal teli felsőoktatási rendszerek esetében fontos kérdés, hogy milyen mértékben alakulnak ki intézményesített struktúrák, amelyek az alkalmazkodást elősegítik. Éppen ezért az (intézmény)finanszírozás szűken vett kérdései mellett a tágabb felsőoktatási kontextust is igyekszem részletezni.

E megjegyzéseket figyelembe véve az egyes országtanulmányok az alábbi szerkezetet követik: az első részben bemutatom az ország felsőoktatási (vagy felsőfokú oktatással foglalkozó) intézményrendszerét, az intézmények típusait, a fejlődés főbb jellemzőit. A második részben az ágazat irányítási kérdéseit vizsgálom, különös tekintettel a kormányzat és az intézmények közötti kapcsolat természetére és az azt meghatározó szereplőkre. Itt tehát olyan kérdésekre térek ki, mint hogy milyen mechanizmusok közvetítik a kormányzati szándékot, milyen szereplők vesznek e folyamatban részt, mekkora és mire vonatkozik az intézmények autonómiája, és milyen belső működési struktúrát írnak elő az intézmények számára. A harmadik rész fókuszában a forrásallokáció áll két szempontból: egyrészt, hogy milyen az intézmények kiadási és bevételi struktúrája, azaz milyen bevételi forrásokra kell az intézményeknek hagyatkozniuk, másrészt arra, hogy az állami finanszírozás milyen módon jut el az intézményekhez. Itt lényeges kérdés, hogy milyen feltételekhez kötik az állami támogatást, és milyen módon történik a beszámoltatás, elszámoltatás. Az utolsó részben rövid értékelésre kerül sor, amelyben kiemelem az adott ország gyakorlatának lényeges elemeit, jellemzőit.

Az országtanulmányokat a hivatalos rendszerleírásokon, elemzői írásokon, és a felsőoktatással foglalkozó szervezetek, testületek oldalain elérhető tájékoztató dokumentumok és intézményi útmutatók alapján készítettem, döntően a 2011. áprilisi állapotoknak megfelelően. Az elemzés első változata eredetileg a TÁMOP 4.1.4-08/1-2009-0002 kutatási program keretében készült, amely főként az intézményi stratégiaalkotást ösztönző jószabályozási gyakorlatokat vizsgálta.¹ A stratégiaalkotás témaköre a pénzügyi tervezés és a fenntartói elszámoltatás révén szorosan kapcsolódik a finanszírozás témaköréhez, ezért az akkor készített elemzéseket 2011 decemberében e könyv tematikájának megfelelően átdolgoztam, kiegészítettem és pontosítottam. Az angol felsőoktatás finanszírozásával kapcsolatos reformjavaslatokat is 2011 decemberében tekintetem át, és az akkori állapotoknak megfelelően ismertetem a kormányzat változtatási terveit.

A kutatás korlátját a rendszerleírások többnyire formális volta jelenti. Egy-egy rendszer működéséről pusztán a szabályozások és az elvi működési modell alapján alkotott kép soha nem lehet teljes. Itt mégis többnyire meg kell ezzel elégedni, mert a finanszírozási rendszerek tényleges, napi szintű működéséről, azok problémáiról és kérdőjeleiről – Angliát kivéve – csak viszonylag kevés információhoz fértem hozzá.

1. Anglia (Egyesült Királyság)

1.1 *A felsőoktatási intézményrendszer általános jellemzői*

Az Egyesült Királyság felsőoktatása a középkorig nyúlik vissza. Oxford és Cambridge mellett ebben az időszakban jöttek létre Skócia hasonlóan régi és patinás intézményei. Ezen intézmények mellett csak lassan jöttek létre új intézmények. Az első nagy intézményalapítási hullám a XX. század elején zajlott, amelynek során olyan iparvárosokban hoztak létre egyetemeket, mint például a Manchester (ezek az ún. vöröstéglás egyetemek). Az intézményrendszer második jelentős átalakítására az 1960-as években került sor, amikor az ún. Robbins-jelentés javaslatai alapján megkezdődött a hallgatói létszám növelése. Ezzel párhuzamosan az intézményrendszer jelentős bővítésére is sor került. 1960 és 1969 között nem csak 20 új egyetemet alapítottak (ezzel az egyetemek száma 25-ről 45-re nőtt), hanem műszaki középiskolákból számos gyakorlati irányult-

¹ A nemzetközi benchmark vizsgálatban a fenti országok elemzése mellett a külföldi egyetemek stratégiaalkotási módszerének bemutatására, az IFT-vel kapcsolatos magyar gyakorlat részletes elemzésére és egy intézményi stratégiai módszertani gyűjtemény összeállítására is sor került. Ez utóbbi önálló publikációként is elérhető (lásd Csóti, Drótos et al, 2011).

ságú főiskolát (politechnikumot) is létrehozta (Angliában például ebben az időszakban 30-at). Ezzel lényegében bináris felsőoktatási rendszer jött létre, mert míg az egyetemek jelentős autonómiával rendelkeztek, addig a főiskolák betagozódtak az államszervezés adminisztratív rendszerébe (például a helyi oktatási hatóságok felügyelete alá tartoztak). A bináris rendszer 1992-ig maradt fenn, amikor megszüntették a főiskolák, illetve az egyetemek közötti megkülönböztetést mind a finanszírozás, mind az ágazatirányítás terén. Az intézmények belső működését, szervezeti kultúráját tekintve azonban sok intézmény őrzi egyetemi vagy főiskolai múltjának örökségét.²

Ma az Egyesült Királyságban jogilag alapvetően két intézménytípus létezik. Az egyetemek (*university*) olyan intézmények, amelyek vagy kutatáson alapuló diplomát (*research degree*) adhatnak ki, vagy pedig olyan intézmények, amelyeknek legalább 4000 teljes idős egyenértékes hallgatójuk van, és oktatáson alapuló diploma (ún. *taught degree*) kibocsátására jogosultak. A *university college* olyan intézmény, amelyik kiadhat oktatáson alapuló diplomát, de teljes idős egyenértékes hallgatói létszáma nem éri el a 4000 főt. Annak ellenére, hogy mindössze e két típus létezik, az intézményrendszer rendkívül sokszínű múlt, méret, képzési specializáció és kutatási orientáció tekintetében.

A felsőoktatási szektor egységesítése annak a reformfolyamatnak volt a része, amely az 1980-as években indult a Thatcher-kormány alatt, és a lényegét tekintve megszakítások nélkül folytatódott a későbbi konzervatív, majd munkáspárti kormányok alatt is (nem véletlenül hívják kissé ironikusan ezt az időszakot Blatcherizmusnak). A reformok során jelentős mértékben átalakult az ágazat irányítási és finanszírozási rendszere, az 1960-as évek elején meglévő kétszázézeres hallgatói létszám a 2000-es évek első évtizedének végére kétfélszázra nőtt. A hagyományainál és történelménél fogva patinás brit felsőoktatás e reformok következtében is sok tekintetben a világ egyik vezető felsőoktatási rendszerévé vált. Ezt mutatja, hogy a Times Higher Education-QS World University Rankings rangsor első tíz helyén 2005-ben három, 2011-ben pedig már négy intézmény szerepelt. Az első kétszáz helyen mindkét évben 29 brit intézmény található. A brit intézmények a Shanghai-listán is hasonlóan szerepelnek: 2005-ben és 2011-ben is két intézmény volt az első 10-ben, míg az első kétszázban 19 intézmény szerepelt. A szektor vonzerejét mutatja, hogy 2009-ben az összes beiratkozott hallgató 15%-a külföldi hallgató volt (OECD, 2011, C3.1 tábla).

² Ezt tükrözi például, hogy a brit felsőoktatás-kutatásokban jellemzően megkülönböztetik a tradicionális, ún. 1992 előtti egyetemeket (*pre-1992 universities*) és az új, 1992 utáni egyetemeket (*post-1992 universities*).

1. táblázat Az Egyesült Királyság felsőoktatási rendszere számokban (2009/2010)

Nemzetek	Intézmények száma ³			Hallgatói létszám		Oktatói és munkatársi létszám		
	Felső- oktatási intézmény	Ebből: Egyetem	Ebből: Univ. college	Poszt- graduális	Alapkép- zésben résztevő	Teljes és részidős oktatók és kutatók	Nem oktatók	Atipikus munkaerő
Anglia	131	89	34	485 335	1 608 300	152 520	167 115	156 270
Wales	11	10	1	28 315	99 570	8 860	11 285	5 270
Skócia	19	14	0	53 925	166 985	16 855	23 235	16 685
Észak-Írország	4	2	2	11 135	39 855	3 360	4 200	4 935
Egyesült Királyság	165	115	37	578 705	1 914 710	181 595	205 835	183 155

Forrás: Universities UK, 2010, illetve HESA

1.2 A felsőoktatás irányítása

1998-ban a devolúciós (átruházási) szabályok alapján Skóciában, Walesben és Észak-Írországban önálló parlament és végrehajtó hatalom jöhetett létre, és az oktatásügy ezek hatáskörébe került. Az angol felsőoktatás ügyében továbbra is a westminsteri brit parlament hozhat döntéseket. Ennek megfelelően az elmúlt évtizedben kisebb-nagyobb különbségek is kialakultak az egyes alkotó országok felsőoktatási rendszerei között (különösen a skót felsőoktatási rendszer fejlődése mutat önálló jegyeket). Az alábbiakban alapvetően a domináns angol felsőoktatási rendszer sajátosságait mutatom be.

Angliában a felsőoktatás irányítását az Üzleti, Innovációs és Szakképzési Minisztérium (*Department for Business, Innovation and Skills*) végzi, amelynek az angol felsőoktatás mellett az Egyesült Királyság egészének tudománypolitikája és a versenykörnyezet szabályozása is a felelősségi körébe tartozik. A minisztérium elnevezése, feladatai, valamint az a tény, hogy a közoktatás egy másik minisztériumhoz tartozik, azt tükrözi, hogy a kormányzat a felsőoktatást már nem az oktatásügy, hanem az innovációs rendszer általános részeként kezeli.

A minisztérium alapvetően stratégiai irányítást és felügyelet végez, az operatív feladatokat, valamint az ágazat felügyeletét ügynökségeken keresztül látja el. Az állami források döntő részét a négy (angol, skót, ír, walesi) felsőoktatási finanszírozási tanács osztja el, és ők végzik a forrásfelhasználás felügyeletét is. A tanácsok fontos feladata a felsőoktatási szféra pénzügyi stabilitásának megőrzése is, ezért rendszeresen végeznek intézményi kockázatelemzéseket az intézményi stratégiák és pénzügyi tervek vizsgálata, illetve az intézményekkel folyta-

³Nem tartalmazza a lista a magán- és a külföldi intézményeket, továbbá a (magyar terminológiában posztsekunderként jellemzett) felsőfokú szakképzési programokat nyújtó, de jelentős felsőfokú képzést is kínáló ún. *further education college*-okat sem.

tott tárgyalások alapján. A testületek a felsőoktatás felügyeletét ellátó minisztérium szakértőiként is szolgálnak. E feladatok ellátáshoz a tanácsok jelentős apparátussal rendelkeznek. Az Angol Felsőoktatási Finanszírozási Tanácsnak (*Higher Education Funding Council for England*; HEFCE) például 277 munkatársa van. A kutatásra szánt közösségi források elosztásában az ún. kutatási tanácsok (*Research Councils*) is részt vesznek (lásd később).

A minőségirányítás ágazati rendszerének kiépülése 1992-ben kezdődött meg, amikor az akkori finanszírozási hatóság megkezdte az ún. szakterületi felülvizsgálatok (*subject review*, szokták *Teaching Quality Assessment*-nek is nevezni) lebonyolítását. Maga az eljárás önértékelésre és helyszíni látogatásra épült. 1997-ben önálló ügynökség jött létre (*Quality Assurance Agency*; QAA), amely folytatta a szakterületi értékeléseket, amelyek óralátogatásra, dokumentumok elemzésére, valamint oktatókkal és hallgatókkal készített interjúkra épültek. A szöveges értékelést később számszaki értékelés váltotta fel, azaz az intézményeket szakterületenként adott szempontok szerint pontozták, amelyek a rangsorok fontos kellékei lettek. A QAA emellett olyan eljárásokat dolgozott ki, mint például a szakterületi benchmarking, amelynek során megpróbálták definiálni egy-egy szakterület központi tantárgyi elemeit, amelyeket azután a látogató bizottságoknak kellett használniuk az értékeléshez, vagy a képzési keretrendszerek kialakítása.

Az intézmények fölötti ellenőrzési és beszámoltatási jogot gyakorol a 2006-ban létrehozott Esélyegyenlőségi Ügynökség (*Office for Fair Access*; OFFA), amely alapvetően az intézmények felvételi gyakorlatát, tandíj- és ösztöndíjpolitikáját elemzi annak érdekében, hogy a hátrányos társadalmi helyzetben lévők is azonos esélyekkel kerüljenek be a felsőoktatásba.

Az ügynökségeken keresztül megvalósuló szigorú állami kontroll a felsőoktatási intézmények nagyfokú autonómiáját ellensúlyozza. A felsőoktatási intézmények jogilag önálló, önirányító (*self-governing*) szervezetek, amelyek működésük módjukat maguk határozzák meg. Az intézmények vezető testülete a Tanács (*Council* vagy a *Board of Governors*), amely az intézmény működésének minden eleméért felelős. Az e testületek elnökeit összefogó szervezet, az egyetemi elnökök bizottsága (*Committee of University Chairs*; CuC) általánosan elfogadott ajánlása szerint a testület hatáskörébe tartozik többek között a stratégiai tervezés, a pénzügyi menedzsment, a hatékonyság és eredményesség felügyelete (teljesítményindikátorok révén), a külső és belső auditok felügyelete, az ingatlanállomány menedzsmentje és az emberierőforrás-menedzsment policy (CuC, 2004). A stratégia megvalósításáért, az intézmény működésének napi megszervezéséért és az adminisztráció tevékenységének felügyeletéért a vezető testület által kinevezett személy, többnyire az alkancellár (*Vice-Chancellor*) felelős.

Az intézmények teljes szabadságot élveznek forrásaik felhasználása és allokációja felett, beleértve ebbe a pénzügyi erőforrásaikat, az ingatlanállományt és a befektetéseket is. Jelentős az intézmények mozgástere az intézményi folyamatok és gyakorlatok meghatározásában is, így például szabadságot élveznek a felvett hallgatók számának és személyének meghatározásában, az indított képzési és kutatási programok meghatározásában stb. (lásd például de Boer; Jongbloed et al., 2010). Az intézmények szabadon alakíthatják az emberi erőforrás politikájukat is. A *tenure* (kb. az oktatók és kutatók nagyfokú védelme és határozatlan idejű foglalkoztatási kötelezettsége) 1988-ban megszűnt, és ettől kezdve lehetővé vált az oktatók szabad elbocsátása az intézményekből (igaz, a gyakorlatban ennek ellenére sok helyen fennmaradt a rendszer). Emellett a kormányzat fokozatosan kivonult a bértárgyalásokról is. Az 1990-es évek óta ezek csak a szakszervezetek és a munkaadók között zajlanak, amelynek eredményeképpen ajánlásokat fogalmaznak meg. Ezekről azonban az intézmények szabadon eltérhetnek, amit esetenként meg is tesznek (Fulton; Holland, 2001).

1.3 A felsőoktatás finanszírozása

Az Egyesült Királyságban a felsőoktatásra fordított állami kiadások 2008-ban a GDP mindössze 0,8%-át tették ki, ami jelentős mértékben elmarad az OECD 1,3%-os átlagától (ebbe nem csak az intézményeknek juttatott közvetlen támogatások, hanem a háztartásoknak és más szereplőknek juttatott támogatások is szerepelnek) (OECD, 2011, 254.o.). A felsőoktatási intézmények kiadásai a GDP 1,2%-át érték el, amelynek egyik fele állami forrásból, másik fele pedig magánforrásokból származott (OECD, 2011, 231.o.). A felsőoktatási intézmények kiadásai 2000 és 2008 között 43%-kal nőttek, (OECD, 2011, 222.o.), ami főként a magánforrások (tandíj) egyre intenzívebb bevonásával volt megvalósítható (hiszen az állam hozzájárulása stagnált).

Az intézmények forrásainak bővülése az egy hallgatóra eső kiadások emelkedését is lehetővé tette, amelyhez az is hozzájárult, hogy a felsőoktatás expanziós hulláma 1997-re nagyrészt lezárult. Ezt követően a felsőoktatásban tanulók létszáma már lassabban növekedett⁴. Így, bár az egy hallgatóra eső kiadások 1989 és 1997 között 36%-kal csökkentek (Taylor, 2003), 2000 és 2008 között már 30%-kal nőttek (OECD, 2011, 222. o.).

Noha a magánforrások egyre jelentősebb szerepet játszanak a brit felsőoktatásban, az intézmények bevételeinek meghatározó hányada, mintegy 35%-a továbbra is a finanszírozási tanácsok által szétosztott forrásokból származik (lásd a 2. táblázatot).

⁴ 1961/1962-ben az egyetemeken tanulók létszáma körülbelül 192 ezer volt, míg a 2004/2005-ös tanévben már 1,9 millió hallgató tanult a felsőoktatásban.

2. táblázat A felsőoktatási intézmények összesített bevételi és kiadási struktúrája az Egyesült Királyságban (2003/2004-ben és 2009/2010-ben)

Bevételi és kiadási struktúra	2003/2004		2009/2010	
	Ezer GBP	Arány	Ezer GBP	Arány
Bevételek összesen	16 896 211		26 795 787	
Finanszírozási tanácstól	6 522 935	38,6%	9 043 115	33,7%
Tandíj és oktatási szerződés	4 094 019	24,2%	8 272 137	30,9%
Kutatói támogatás és szerződés	2 724 924	16,1%	4 345 421	16,2%
Egyéb bevétel	3 312 624	19,6%	4 915 913	18,3%
Alapítványi és befektetési bevétel	241 709	1,4%	219 201	0,8%
Kiadások összesen	16 659 096		25 856 373	
Bérek	9 749 960	58,5%	14 642 901	56,6%
Egyéb működési kiadások	5 915 044	35,5%	9 363 684	36,2%
Értékcsökkenés	792 784	4,8%	1 396 584	5,4%
Kamatok és más pénzügyi költségek	201 308	1,2%	453 204	1,8%

Forrás: HESA

http://www.hesa.ac.uk/index.php?option=com_datatables&Itemid=121&task=show_category&catdex=1

(2012. január 2.)

Az angol finanszírozási hatóság (HEFCE) a rendelkezésére álló források (3. táblázat) nagyobbik részét ún. rendszeres támogatások (*recurring funds*) keretében folyósítja, amelyekben minden intézmény meghatározott mechanizmus (képlet) alapján részesülhet. E források ugyanakkor szabadon felhasználhatóak (*block grant*), tehát az intézmények maguk döntenek azok felhasználásának céljáról, belső allokációjáról. 2010-ben a rendszeres támogatások közé tartoztak az oktatási és a kutatói támogatások, a Tudáscsere (Felsőoktatási Innovációs Alap), valamint az ún. kiegyenlítő támogatás. A források másik része (nem rendszeres támogatások) adott cél megvalósítását támogatja, ezek közé tartozik a speciális támogatási alap és előirányzott tőketámogatás (HEFCE, 2010).

A HEFCE által folyósított támogatások mellett közösségi forrásból származó bevételnek tekinthetők a kutatói tanácsoktól versenyeztetés során elnyert, konkrét kutatásokat finanszírozó támogatások is. A bevételek fennmaradó részét a tandíjak és egyéb bevételek teszik ki.

Intézményi bevételek oktatásból. Egy intézmény oktatási bevétele részben tandíjból, részben a HEFCE oktatási támogatásából áll össze.

A felsőoktatási intézmények régóta szedtek tandíjat a külföldi hallgatóktól. A brit hallgatók által közvetlenül fizetendő tandíj bevezetésére azonban – a felsőoktatás fenntarthatóságára hivatkozva – csak 1998-ban került sor. Ekkor

3. táblázat A HEFCE felsőoktatási támogatásra fordítható kereteinek nagysága 2011/2012-es tanévben

Támogatás típusa	Elosztási csatorna	HEFCE keret (millió GBP) ⁵	Keret aránya a teljes költségvetésen belül
Rendszeres támogatás	Oktatás	4 339	66,7%
	Kutatás	1 558	23,9%
	Tudáscsere (Felsőoktatási Innovációs Alap)	150	2,3%
	Kiegészítő támogatás	30	0,5%
Nem rendszeres támogatás	Speciális támogatási alap	207	3,2%
	Előirányzott tőketámogatás	223	3,4%
Összesen		6 507	100,0%

Forrás: <http://www.hefce.ac.uk/finance/recurrent/2011/> alapján (2011. április 15.)

évi 1000 font fizetésére kötelezték a hallgatókat, amely összeget évente az infláció mértékével emeltek. Ezzel párhuzamosan átalakították a diákhitelzési⁶ és hallgatói támogatási rendszert is: az alapképzésben résztvevő hallgatók számára lehetővé vált a tandíj céljára diákhitelt felvenni, amelyet a végzést követően kellett jövedelemarányosan visszafizetni. A hallgatók megélhetési támogatását megszüntették (a legszegényebb hallgatók esetét kivéve), e helyett is diákhitel állt a továbbiakban rendelkezésre a tandíjhitelezéshez azonos feltételekkel. A felvehető támogatási hitelt számos tényező befolyásolta a hallgató családi jövedelmétől kezdve a tanulmányok helyszínéig (pl. Londonban drágább a megélhetés, ezért magasabb hitelt lehet felvenni).

2006-ban nagy vitákat⁷ követően lehetővé tették az intézmények számára, hogy az alapképzések esetében legfeljebb 3000 GBP tandíjat kérjenek évente a hallgatóiktól. A tandíj nagyságát évente az inflációval emelték, a 2009/2010-es tanévben például 3225 font volt. Ezzel együtt könnyítettek a diákhitelk visszafizetési kondícióin, például zero reáلكamatozásúvá alakították azokat, a

⁵ Ezekből a forrásokból nem csak a felsőoktatási intézményeket, hanem a *further education institution*-ok felsőoktatásként elismert tevékenységét is finanszírozzák. A *further education college*-ok finanszírozását azonban általánosságban nem a HEFCE, hanem két ügynökség, a *Skills Funding Agency* és a *Young People's Learning Agency* végzi.

⁶ Diákhitel felvételére 1990 óta volt lehetőség, ezt azonban a végzést követően azonnal el kellett kezdeni törleszteni és 5 éven belül vissza kellett fizetni. Nem volt tehát sem a hallgatók munkájára, sem a jövedelmi helyzetükre tekintettel.

⁷ E változtatások 2004-es megszavazása a munkáspárton belül is komoly feszültségeket váltott ki. Az alsóházi „végszavazáson” végül az amúgy 161 fős többségben lévő munkáspárti képviselők csak 316-311 arányban szavazták meg a változtatásokat, ami azt mutatja, hogy 71 munkáspárti képviselő a javaslat ellen szavazott, míg 19 munkáspárti képviselő tartózkodott. A szoros eredményben azonban nemcsak szakmai, hanem politikai érvek is közrejátszottak: a munkáspárti képviselők egy része az iraki szerepvállalás miatt tekintélyét veszítő Blairt e szavazáson igyekezett megbuktatni.

kormányzat rövid távon meghitelezte a képzési költségeket a hallgatóknak.⁸ Az egyetemek ilyen módon viszonylag gyorsan juthattak többletbevételhez, így az sem meglepő, hogy a maximális tandíj kiszabásával szinte kivétel nélkül minden intézményt élt (Universities UK, 2009, 7.o.). Ez visszaigazolta azt, hogy az intézmények elsősorban plusz jövedelemként tekintettek a tandíjra és nem megkülönböztető tényezőként. A változó tandíj lehetősége e plafon mellett nem növelte az intézmények között versenyt és nem hozta létre a képzések piacát. Az mindenestre tény, hogy 2006 és 2009 között az intézmények a tandíjak révén körülbelül 1,3 mrd GBP bevételhez jutottak.

A fenti tandíjszabályozások és az államilag támogatott, jövedelemfüggő diákhitelek felvételi lehetősége az alapképzésben végzett tanulmányokra vonatkozik. Az alapképzést követő (pl. mesterképzési) tanulmányok tandíjait az intézmények szabadon határozhatják meg, és azok kifizetésére nem jár kedvezményes diákhitel sem.

A HEFCE által az egy-egy intézménynek folyósított oktatási támogatás meghatározása is jelentős mértékben változott az évtizedek során. Jelenleg az intézményi támogatás nagysága négy lépésben történik.

- Először az intézmény megadja az előzetesen tervezett hallgatói létszámot és azok megoszlását a képzések, képzési szintek, stb. között.
- Másodszor kiszámolják, hogy mennyi az adott intézmény sztenderd erőforrásigénye (*standard resources*). Ennek során figyelembe veszik az intézmény által előzetesen leadott tervezett hallgatói létszámot, a hallgatók sajátosságait (például alapképzésben részt vevő vagy posztgraduális hallgatók), az intézmény sajátosságait (például Londonban van-e, vagy nem) és az intézmény képzési programjainak szerkezetét (bizonyos programok erőforrásigényesebbek).
- Harmadszor kiszámolják az intézmény tényleges erőforrását (*actual resources*), ami az előző évi HEFCE támogatás inflációval és más tényezőkkel korrigált értékéből, illetve a várható tandíjbevételből áll össze (a tandíjbevételt a hallgatói profilból és az adott képzési csoportra érvényes átlagos tandíjból számolják ki). Ha a sztenderd erőforrásigény és a tényleges erőforrások eltérése meghaladja az 5%-ot, akkor vagy a HEFCE változtatja a támogatás nagyságát, vagy a tervezett hallgatói létszámokon/összetételen kell változtatni.
- A számítási eljárás végeztével a HEFCE és az intézmény finanszírozási megállapodást köt egymással, amely rögzíti az intézmény által vállalt alapképzési és posztgraduális hallgatók létszámát és a súlyozott oktatási

⁸ A törlesztés nagysága a 15 ezer font fölötti jövedelem 9%-a volt, melyet 25 éven át kellett fizetni. (A jövedelmi sávot 10 ezer fontról emelték 15 ezerre.)

menntiséget. Ezeken belül azonban az intézmények szabadon változtathatják a toborzási és beiskolázási politikájukat.

Maga a tervezési folyamat jóval a tanév kezdete előtt lezajlik, pl. a 2011/2012-es tanév tervezési folyamata 2010 novemberében indult. Az intézmények tehát már tisztában vannak a nekik megítélt forrásokkal, mire a tanév elkezdődik. Minthogy a számítások csak tervezett létszámok és hallgatói összetétel alapján történnek, ezért a tényleges hallgatói létszám vagy összetétel eltérhet ettől. Amennyiben ez az 5%-os túrési határon belül van, úgy nem változik a támogatás. A túrési határ túllépése esetén a támogatási összeg is változik, ami vagy már az adott tanévben érvényesül, vagy a következő évi támogatásba épül be. A tervezett keretek túllépése büntetéssel, forráscsökkentéssel jár.

A kormányzat minden évben adott hallgatói létszámnövekmény finanszírozását biztosítja a HEFCE számára (2011-ben például 9000 helyet). E plusz helyek intézmények közötti elosztása versenyeztetési eljárás keretében történik.

A 2010-ben hivatalba lépő konzervatív Cameron-kabinet gazdasági válságot és óriási deficitet örökölt az előző kormánytól. Nem meglepő tehát, hogy javaslatai főként a felsőoktatás állami támogatásának csökkentését és a magánforrások további bevonását célozta meg. Mindezt a verseny és a hallgatói választás szabadságának növelésén keresztül próbálja meg „eladhatóbbá” tenni.

A kabinet a felsőoktatás finanszírozására vonatkozó változtatási javaslatait a 2011-ben megjelenő „A hallgatók a rendszer szívében” című kormányzati fehér könyvben foglalta össze (DBIS, 2011), melynek alapjául (a még az előző kormány által felállított) Browne-bizottság jelentése szolgált (Browne; Barber et al, 2010). Ezekben az anyagokban az érvényes finanszírozási rendszerrel kapcsolatos alapvető kritika, hogy nincs igazi verseny az intézmények között az oktatási támogatásokért. Az oktatási támogatások nagysága keveset változott az elmúlt időszak alatt, és az intézmények lényegében automatikusan megkapták azt. A támogatások nagyságának megállapítása során ráadásul kizárólag a képzési programok költségessége számít, míg a közérdek és a hallgatói kereslet szempontja nem érvényesül (Browne; Barber et al, 2010).

A meglévő finanszírozási rendszer nem támogatja új intézmények piacra lépését sem, mert az önálló diplomaadási jog elnyeréséhez négyéves felsőoktatási tanítási tapasztalatot kell igazolniuk. Emellett az új intézmények vagy akkor kaphatnak jelentősebb számban államilag finanszírozott helyet (azaz állami támogatást), ha azokat a már meglévő intézményektől veszik el, vagy pedig az időről-időre meghirdetett új helyekre pályázhatnak, ezek száma viszont kevésbé teszi lehetővé az új intézmények stabil és fenntartható működését.

A kormányzat alapkérdése tehát az, hogyan tehető szabaddá a hallgatói választás és a felsőoktatás további növekedése anélkül, hogy közben a kormányzat a kiadások egészének kontrollját elveszítené?

A Browne-bizottság javaslata az ún. tarifa-rendszer volt, amelyben a kormány meghatározz egy olyan minimumot, amit ha a felvételiző hallgatók elérnek, akkor jogosulttá válnak a diákhitelre és ösztöndíj-támogatásra (a minimum a jelentkezési eljárás során számított pontértéket jelentene). Így nem kell korlátozni az intézmények hallgatói létszámát, hanem a támogatott hallgatók alapján járna az intézményeknek az oktatási támogatás is (Browne; Barber et al., 2010, 33-34. o.). A kormányzat szerint azonban ezzel az eljárással az a probléma, hogy így túlságosan erős lenne a kormányzat beavatkozása az intézmények felvételi autonómiájába, ami jelenleg kizárólag az intézmény és a hallgató ügye (DBIS, 2011, 49-50. o.).

Ezért e helyett a fehér könyvben egy ún. „*Core and margin*” modellre tesznek javaslatot, amely a verseny fokozatos bevezetését teszi lehetővé. Eszerint minden intézményre vonatkozólag meghatároznak egy ún. alap (*core*) hallgatói létszámot, a maradék helyekért (*margin*) minden intézmény szabadon versenyezhet. Az alaphelyek száma a tervek szerint minden évben csökkenne. 2012/2013-ban például 85 ezer hely újraosztására kerül sor két metódus keretében.

Az egyik szerint minden intézmény jelenlegi hallgatói létszámát csökkentik a legjobb érettségi eredményeket elérő hallgatók számával, ez lesz az alap hallgatói létszám. A legjobb érettségit elérő hallgatók szabadon toborozhatóak, közülük bármennyit felvehetnek az intézmények. A szabad toborozhatóság határát (azaz az elvárt érettségi eredmény szintjét) fokozatosan lazítani kívánják majd. Ezzel az eljárással az első évben 65 ezer hely újraosztására kerül sor.

További húszezer helyet kívánnak felszabadítani azon intézmények számára, amelyek jó minőségben, de relatíve olcsón nyújtanak szolgáltatásokat, azaz a tandíjuk átlagosan 7500 GBP alatt van (a tandíjlimit is emelkedik, mint arról később lesz szó). Ilyen módon szeretnék támogatni a nem tradicionális intézmények térnyerését (pl. *further education college*-ok). Az, hogy ezt mely intézmények alaplétszámából vonják el és milyen módszerrel, még kidolgozás alatt áll.

Mindezek mellett a kormányzat 9000 fontra kívánja növelni az alapképzés után beszédhető tandíj maximumát. Annak érdekében azonban, hogy az alapképzésben ne kelljen a tandíjat előre megfizetni (amely a hozzáférést valószínűleg jelentősen csökkentené), az igényelhető diákhitel nagyságát az alapképzési, elsődipomás teljes idős hallgatók számára is 9000 fontra növelnék, és változtatnának a visszafizetés feltételein is. (Például eddig a 15000 éves jövedelem feletti rész 9%-át kellett hitel-visszafizetésre fordítani, ezt a határt 21000 fontra növelnék. Emellett 30 év után a hitelt leírnák függetlenül attól, hogy mekkora hitel maradt vissza). Növelni kívánják a megélhetési támogatásokat is.

A kormányzati javaslat a HEFCE költségvetését is átrendezi: a diákhitelezés átalakítása 2014/2015-ig mintegy évi 3 milliárd fontos átcsoportosítást igényel,

amit részben a HEFCE oktatási csatornájának 2,5 milliárd GBP-tal történő csökkentéséből kívánnak előteremteni. Ezzel együtt az oktatási támogatás egyre inkább a speciális, például kevésbé piacképes, ám fontos kurzusok támogatására szolgálna majd.

A verseny növelését kívánják elérni az új szereplők piacra lépésének támogatásával (egyetem cím megszerzésének egyszerűbbé tétele, az oktatás és a diplomaadási jog elválasztása), illetve a hallgatók informáltságának további javításával (pl. egységesítik a hitel-igénylés és a felsőoktatási intézménybe jelentkezés folyamatát, ami eddig két külön eljárás volt, professzionális iskolai tanácsadói és pályaválasztói hálózat felállítása, az intézmények honlapján a hallgatói értékelésekről összefoglalások közzétételének kötelezővé tétele).

A kormányzati javaslat számos kritikát váltott ki. A brit egyetemek nagyobbik részét tömörítő Universities UK (2011) többek között kritizálta, hogy a finanszírozási reform kizárólag az alapképzésre és az ahhoz kötődő finanszírozásra fókuszál, így nem az egész finanszírozási rendszert tekinti át. Például a HEFCE oktatási keretének csökkentése azonnal érinti a posztgraduális képzésben tanulók helyzetét (miközben a diákhitelk lehetőségeiből ezek a hallgatók nem részesülhetnek), ami csökkenő keresletet és azonnali negatív gazdasági hatásokat eredményezhet.

Az államilag támogatott hallgatói helyek újraosztásának két módszere is vitatott. A kiváló érettségi eredményű hallgatók szabad toborozhatósága nem csak adminisztratív nehézségekkel jár (pl. az ilyen hallgatók létszáma évről évre változik, az intézmények nehezen tudják őket nyomon követni, nem minden képzési program esetén releváns kritérium ez, stb.), hanem hátrányosan érinti a társadalmi mobilitást is, amelynek megőrzése a kormányzati anyag egyik fontos célkitűzése lenne. Ennek oka, hogy az ilyen eredménnyel felvételiző hallgatók között kevesebb a hátrányos helyzetű, így e rendelkezés voltaképpen a jobb helyzetűek mozgásterét javítja.

Az olcsóbb képzéseket kínáló intézmények preferálásával nem csak az a probléma, hogy pont a jó minőségű és nemzetközi elismertségű intézményeket érinti hátrányosan, hanem az is, hogy a hallgatói választásokat korlátozza. Ha a finanszírozott helyek csökkennek, akkor a felkészült hallgatók nem biztos, hogy abba az intézménybe kerülnek be, ahová valójában szeretnének.

Az intézmények oktatási bevételeinek és elosztási mechanizmusainak áttekintését követően vizsgáljuk meg a bevételi struktúra egy másik fontos elemét, a kutatásból származó bevételeket. A felsőoktatási intézményeknek *kutatási bevétele* származhat kutatási szerződésekből, a kutatási tanácsok (*Research Council*) által meghirdetett és versenyeztetés keretében elosztott forrásokból (ennek nagysága körülbelül 3 milliárd GBP), illetve a HEFCE minőségi kutatásért járó támogatásából, amely elsősorban az infrastruktúra- és kapacitás-

fenntartást, illetve az alap kutatások támogatását szolgálja. Az alábbiakban a HEFCE kutatási támogatás elosztási mechanizmusát mutatom be.

Ennek alapjául a négy-ötévente ismétlődő értékelő eljárás, az ún. *Research Assessment Exercise* (RAE) eredményei szolgálnak. Az első ilyen eljárásra 1986-ban került sor, ezt 1992-ben, 1996-ban, 2001-ben és 2008-ban követte újabb vizsgálat. Noha az értékelés részletszabályai időről-időre változtak, a rendszer alapelemei alapvetően változatlanok maradtak. Az értékelés *peer review* alapján történik. Minden értékelési eljárás során az intézmény aktív kutatói benyújtják a négy-négy legjobb publikációjukat. Ezeket országos tudományterületi értékelő panelek minősítik egy meghatározott (4-7 elemű) skálán. Egy-egy intézmény akár valamennyi panelhez is pályázhat.

Az eredmények alapján értékelik az intézményeket az adott területen. A finanszírozás az értékelés eredménye és az adott területen folyó kutatás volumene alapján alakul ki két lépésben. Az első lépésben a rendelkező forrásokat felosztják a kutatási területek (*research subject*) között azok terület forrásigénye, az egyes területeken magasan teljesítő kutatói állomány nagysága, illetve egyéb stratégiai megfontolások alapján (2008-ban 68 ilyen terület volt). A második lépésben az egyes területekre allokált forrásokat elosztják az intézmények között a RAE-n elért eredményeik alapján.

A finanszírozás rendkívül szelektív, lényegében zéró-összegű játszma. Az alacsony besorolású intézmények egyáltalán nem kapnak támogatást, míg a legjobban szereplő intézmények kiemelkedően sokat: a 2008-as felmérésben a legmagasabbra értékelt (4*), azaz világszinten vezető kutatási eredmény után háromszor akkora támogatást kap az intézmény, mint az öt követő nemzetközileg kiváló (3*), és kilencszer akkorát, mint a nemzetközileg elismert (2*) kutatási output után. A két legalacsonyabb kategóriába került kutatási eredmény után az intézmény nem kap támogatást. Taylor (2003) szerint az e csatornán keresztül elosztott források 80%-a az intézmények 20%-ához kerül, a források 25%-át pedig négy intézmény szerzi meg. A RAE-n elért eredménynek az intézmények nagyon nagy jelentőséget tulajdonítanak, mert a közvetlen finanszírozási hatások mellett az intézmény közvetett tökevonzó képességére, illetve hallgatói vonzerejére is nagy hatással van. Éppen ezért számos intézmény külön kutatási stratégiát dolgozott ki a kiváló szereplés érdekében (Lucas, 2006).

Az elmúlt időszakban ezt az értékelési rendszert számos kritika érte:

- A RAE működtetése rendkívül drága és adminisztratív szempontból rendkívül megterhelő. Az 1992-es értékelés dokumentációjának tárolásához például egy repülőgéphangárt kellett kibérelni (Amann, 2003, 472. o.). Az 1996-os felmérés lebonyolítása a teljes kiosztható keret 0,8%-át emésztette fel (CHEPS, 2001, 114. o.). A 2008-as felmérés legalább 45 millió fontba került.

- Az értékelő panelek tagjainak kiválasztása nem átlátható, a számukra kevésbé ismert területeken benyújtott publikációk alulértékeltek. Így minthogy az értékelő panelek jellemzően a mainstream irányzatokat képviselik, ezért különösen a szociológia és a közgazdaságtudomány területén az alternatív irányzatok hátrányos helyzetbe kerülnek, hosszabb távon a tudományos megközelítések diverzitása csökken (Harley; Lee, 1997, Lee, Harley, 1998). Ráadásul az interdiszciplináris kutatások értékelése is sokkal nehezebb a rendszerben, mert egyik érintett értékelési panel sem feltétlenül kompetens teljesen, így szükségszerűen alulértékeltek ezek a típusú kutatások, miközben sokszor pont ezek a megközelítések a leginnovatívabbak.
- A kevésbé kockázatos és rövid távon láthatóbb eredményeket hozó kutatások előtérbe kerülése a nagyobb kockázatú, de áttörést igénylő, illetve a hosszabb távú kutatásokkal szemben. A RAE a kutatási outputra fókuszál és figyelmen kívül hagyja a kutatások tágabb (társadalmi, technikai) hatását is.
- Az oktatás és kutatás elkülönítésére ösztönzi az intézményeket, ami – többek között – a fiatalabb kutatókat is hátrányosan érinti. Emellett a fiatalabb kutatókat olyan pályákra orientálják, ahol gyors eredmények érhetőek el, és a RAE kevésbé támogatja a hosszabb távú vagy valódi érdeklődésből eredő karrierépítést.
- Kutatói transzferpiac alakul ki, melynek során az intézmények megveszik az eredményesebb kutatókat a felmérésben való jobb szereplés érdekében.

E kritikák nem mindegyikét sikerült empirikusan igazolni (CHEPS, 2001), ugyanakkor főként az interdiszciplinaritással, a költségességgel és szűk output-fókusszal kapcsolatok kifogásokból kiindulva megkezdődött a RAE nagyobb arányú átalakítása. A 2006-os tervek még a szcientometriai tényezők nagyobb arányú figyelembevételét vetítették előre (lásd DH, 2006), az azóta körvonalazódó javaslatok azonban kevésbé radikális átalakítást sejtetnek.

A 2014-ben lebonyolítani tervezett Kutatási Kiválósági Keretrendszer (*Research Excellence Framework*, REF) továbbra is peer review alapú értékelésre fog épülni, az értékelő panelek száma azonban 67-ről 36-ra fog csökkenni, amellyel az interdiszciplinaritást is növelni akarják. Értelemszerűen a panelek összetétele is változni fog (HEFCE, 2011).

Átalakul az értékelés szempontrendszere is. Az egyik szempont a kutatási outputok mennyisége és minősége (65%-os súly), amelyet az intézmény aktív kutatói által benyújtott, a vizsgált időszakban megjelent négy-négy legjobb publikációja alapján értékelnek. Változás, hogy publikációként nem csak a tudományos írásokat, hanem a szürke irodalmat és a gyakorlati orientáltságú outputokat is be lehet nyújtani (ezek esetében a kutatási folyamatot alátámasztó bizonyítékokat is mellékelni kell). Az értékelő panelek dönthetnek úgy, hogy a Scopusból

kigyűjtött hivatkozási adatokat is figyelembe veszik az intézmények értékelése során.⁹ A jelenlegi állás szerint 12 panel tervezi ezen adatok vizsgálatát.

A második értékelt tényező a kutatási hatás („*Research Impact*”), amelynek súlya 2014-ben 20% lesz, de később 25%-ra akarják növelni. Az értékelés alapját az intézmények által benyújtott esettanulmányok jelentik, amelyek tükrözik, hogy az intézmény 1993 és 2013 közötti kutatásai milyen tágabb eredménnyel, hatással jártak. Az esettanulmányok szerkezetét, terjedelmét és számát korlátozzák (például a leadható esettanulmányok száma függ az intézmény adott területen lévő aktív kutatóinak számától).

Az utolsó értékelt tényező a kutatási környezet, amelynek 15%-os a súlya. E tényező értékelése során az intézmény kutatási területének fenntarthatóságát, vitalitását, valamint a tágabb diszciplína fenntarthatóságához és vitalitásához való hozzájárulást vizsgálják. Ehhez különböző statisztikai adatokat (PhD fokozatot szerzettek száma, kutatási bevétel, természetbeni kutatási támogatások), illetve szöveges beszámolókat használnak fel (terjedelme, szerkezete korlátozott).

Az értékelés során e három tényezőt önállóan is értékeli egy ötfokozatú skálán, majd ezek súlyozásával alakul ki az intézmény végső értékelése. E tervekben látható, hogy a rendszer adminisztratív szempontból valószínűleg (és az előzetes tervek dacára) legalább annyira megterhelő lesz, mint a korábbi értékelési eljárások, ugyanakkor az értékelés szélesebb körű lesz.

Az oktatás és a kutatás különböző forrásai mellett az intézménynek a HEFCE más címen is biztosíthat támogatást:

- Tudáscsere (Felsőoktatási Innovációs Alap) támogatás. Célja, hogy ösztönözze a felsőoktatási intézményeket olyan tevékenységek végzésére, amely az üzleti és a közszolgálati szféra, így a társadalom egészének hasznára van. E forrásokra azok az intézmények tarthatnak igényt, amelyek stratégiáját a HEFCE ebből a szempontból elfogadja. A források elosztása az oktatói létszám, illetve számos teljesítményindikátorban elért eredmény alapján történik. Ilyen indikátor például a tanácsadásból és a szerződéses kutatásból származó bevétel, az eszközök és épületek bérbeadásából származó bevétel, a szerzői jogból származó bevétel, a szakmai továbbképző rövidprogramokból származó bevétel.
- Kiegyenlítő támogatás. Célja, hogy enyhítse az intézményi támogatás nagymértékű, átmeneti csökkenéséből eredő negatív hatásokat.
- Speciális támogatási alap és előirányzott tőketámogatás. Elsősorban az intézmények ingatlanállományának fejlesztésére szolgáló alapok.

⁹ <http://www.hefce.ac.uk/research/ref/pubs/other/cite/> (2011. dec. 30.)

1.4 Értékelés

Az alapvető kereteket illetően a brit felsőoktatást jelentős stabilitás és kiszámíthatóság jellemzi. Ez az igen hosszú kormányzási periódusoknak is köszönhető (1979-től 1997-ig a konzervatívok, 1997-től 2009-ig a munkáspárt volt kormányon). A főbb szerkezeti elemeket illetően (intézmények autonómiája, finanszírozás, RAE, ügynökségi rendszer stb.) a kormányváltások sem hoztak változást. Jellemző például, hogy egy, az elmúlt évtized főbb kormányzási és finanszírozási reformjait összegző írás mindössze két nagyhatású reformot tudott megemlíteni: a felsőoktatási szektor egységesítését és a tandíj bevezetését (Temple, 2010).

A keretek stabilitásában az 1980-as évektől fennálló azon kormányzati törekvés állandósága is szerepet játszik, amelynek célja a felsőoktatási intézmények szabályozott versenykörnyezetének megteremtése. Ez egyszerre ad teret az intézmények közötti versenynek és nyújt védelmet a gyengébb, hátrányosabb helyzetből induló intézményeknek is. E törekvés elengedhetetlen feltétele az intézményi autonómia, amely kiterjed az intézményi célok megválasztására, a tevékenységportfólió alakítására és az intézményi erőforrások szabad belső felhasználására. A kormányzat e törekvéseket elsősorban közvetett eszközökkel igyekszik befolyásolni.

Így tehát az intézményi stratégiákat viszonylag ritkán kell „bemutatni” vagy jóváhagyni a kormányzati ügynökségekkel (a rendszeres állami finanszírozáshoz az intézmények csak a tervezett hallgatói létszámaikat nyújtják be, és nem komplex stratégiákat), ugyanakkor a finanszírozási ügynökség más formában azért figyelemmel kíséri az intézményi stratégia alakulását. Például az ágazat és az intézmények pénzügyi fenntarthatóságának vizsgálatához megköveteli, hogy a nagyobb stratégiai változásokról folyamatosan informálják. Kétségtelen azonban az is, hogy más ügynökségek meglehetősen intenzív beszámoltatási gyakorlatot folytatnak, amelynek során az intézményeknek számot kell adniuk tevékenységük bizonyos vetületeiről. Az ezeken való tartós megfelelés pedig szinte elképzelhetetlen, ha az intézményi működés háttérben nem húzódik meg legalább valamilyen látens, implicit stratégiai elképzelés.

E környezetben tehát megkerülhetetlen a pénzügyi és stratégiai tervezés, mert hosszú távon nem lehet sikeres az az intézmény, amely nem képes fókuszálni a tevékenységét, és e célok megválasztása mentén optimalizálni az erőforrás-felhasználást. Másrészt azonban a komplexitás ellenére adott a környezet egy jelentős szereplőjének kiszámíthatósága, amely lehetővé teszi a tervezést, előre gondolkodást is.

Az intézményrendszer fontos eleme azonban az is, hogy az intézményeket nem csak ösztönzik és felhatalmazzák önálló stratégia alkotására, hanem jelen-

tős kormányzati, intézményi és önfinanszírozásban fenntartott támogató intézményrendszert is működtetnek. Ezek közé tartozik például

- a Felsőoktatási Statisztikai Ügynökség (*Higher Education Statistics Agency*; HESA), amelynek feladata a részletes, összehasonlításokat is lehetővé tevő felsőoktatási statisztikák előállítás,
- a Leadership Alapítvány (*The Leadership Foundation*; LFHE), amelynek célja a jelenlegi és jövőbeli felsőoktatási vezetők menedzsment és leadership készségeinek fejlesztése,
- a felsőoktatási intézmények önszerveződése nyomán létrejövő érdekképviselői szervek (*GuildHE* és *Universities UK*), melyek szakértői hálózatokat működtetnek és felsőoktatási tanulmányok tömegét adják közre, és
- a különböző pozícióban lévő érintetteket összefogó egyesületek, amelyek fontos szerepet játszanak az adott pozíció professzionalizációjában.

E sokrétű támogató intézményrendszer biztosítja az adatok, elemzések széles tárházát, valamint azokat a képzéseket, amelyek lehetővé teszik, hogy az intézmények a finanszírozási rendszer által nyújtott szabadsággal valóban élni tudjanak.

2. Új-Zéland

2.1 A felsőoktatási intézményrendszer általános jellemzői

Az új-zélandi oktatáspolitikában nem felsőoktatásról (*higher education*) szoktak beszélni, hanem egy nagyon tágra értelmezett harmadfokú oktatásról (*tertiary education*), amelybe minden középfokú oktatás utáni (magyarul leginkább posztszekundernek nevezett) képzési forma és az azt nyújtó intézmény beletartozik. Ebből adódóan az oktatáspolitikai együttesen kezeli a diplomát nyújtó képzéseket biztosító intézményeket és a tovább- és átképzéseket, élethosszig tartó tanulást biztosító szakképző és továbbképző intézményeket. Noha a korábban bemutatott angol felsőoktatási rendszer megkülönbözteti a posztszekunder intézményrendszert (ún. *further education*), az új-zélandi felsőoktatás-politika egyedülálló módon kezeli együtt e két szektort (ennek természetesen az új-zélandi harmadfokú oktatási szektor kis mérete is feltétele).

Új-Zélandon az intézménytípusokat és a velük szemben támasztott elvárásokat is törvény definiálja.¹⁰ A továbbiakban az elemzést elsősorban a szektor

¹⁰ Education Act (1989) 162 (4), illetve <http://www.tec.govt.nz/Tertiary-Sector/Types-of-TEOs/> (2011. április 25.)

felsőoktatási intézményeire koncentrálok, amelyek közé jelenleg az alábbi intézménytípusok tartoznak:

- Egyetemek: kutatással, kutatóképzéssel foglalkozó intézmények, amelyek kutatásra épülő diplomákat és továbbképzéseket nyújtanak.
- Tanárképző főiskolák (*college of education*): elsősorban tanárképzéssel foglalkozó, diplomát adó intézmények. Csak azok az intézmények használhatják ezt a címet, amelyeket az oktatásról szóló törvény ilyen típusúként nevesít. Ugyanakkor az elmúlt években a legtöbb tanárképző főiskola az egyetemekbe olvadt bele, ezért a statisztikákban az egyetemek rovatban szokták szerepeltetni őket.
- Főiskolák és Műszaki intézmények (*politechnics, institutes of technology; ITP*): szakképzéssel és a munkaerő-piaci igényekhez igazodó diplomás képzésekkel foglalkozó intézmények, amelyek alkalmazott kutatást is folytatnak.
- Wanangák: a *wanangák* a maori őslakosok felsőfokú képzési intézményei, amelyek fontos feladata a maori nyelv, kultúra és tradíciók ápolása, áthagyományozása. A wanangák az egyszerű képzési programoktól a posztgraduális képzésekig bezárólag széles képzési kínálattal rendelkeznek.

Ezeket az intézményeket a továbbiakban *felsőoktatási intézményeknek* nevezem (az új-zélandi terminológiában *tertiary education institutions*; TEI), amelyeket megkülönböztetek a harmadfokú képzési intézményektől (*tertiary education organisations*; TEO), amelyekbe a fentiekén túl beletartozik a kb 900 magán képző intézmény (*private training establishments*; PTE), a 16 egyéb harmadfokú szolgáltató intézmény (*other tertiary education providers*; OTEP) és a 41 vállalati képzési szervezet (*industry training organisation*; ITO).

A felsőoktatási intézmények egyben állami intézmények is.

Az új-zélandi harmadfokú oktatási rendszer 1985 előtt elit rendszer volt, amelyben a hallgatói létszám viszonylag alacsony, a hallgatóknak juttatott állami támogatások viszont igen magasak voltak. A rendszer reformja az 1980-as évek közepén kezdődött. Ekkor az országot stagnáló gazdaság, jelentős eladósodottság és magas munkanélküliség jellemezte, amelyet a közszféra jelentős átalakításával próbáltak meg kilendíteni a holtponton. Az átalakításban kulcsszerepet szántak az oktatásnak, amit az is jelzett, az 1987-ben újraválasztott munkáspárti miniszterelnök egyben az oktatási miniszteri pozíciót is elfoglalta.

Az 1980-as évek végén megkezdődött a harmadfokú oktatási rendszer expanziója. A hallgatói létszám két lépésben jelentősen megugrott: 1991 és 1995 között 165 ezerrel 265 ezerre, illetve 1999-2004 között 306 ezerrel 484 ezerre nőtt a létszám. A köztes időszakokat a hallgatói létszám enyhe növekedése, vagy stagnálása jellemezte. Dacára a nemzetközi rangsorokban elért mérsékel-

tebb eredményeknek¹¹ a hallgatók egyre nagyobb aránya érkeztek külföldről, az OECD statisztikái szerint 2009-ben az összes beiratkozott hallgató 14,6%-a volt külföldi (OECD, 2011).

4. táblázat Új-Zéland felsőoktatási rendszere számokban

	Egyetemek és tanárképző főiskolák	Főiskolák	Wanangák	Összesen	Magán képző intézmények (PTE)
Intézmények száma (2010)	8 + 2	20	3	31	kb. 900
Hallgatói létszám (2010)	179 013	187 339	42 293	399 076	75 862
Hallgatói létszám (teljes munkaidőre átszámítva, 2010)	136 726	80 764	25 793	243 282	42 717
Oktatói-kutatói létszám (teljes munkaidőre átszámítva, 2009)	7 896	4 194	572	12 635	n.a.
Egyéb alkalmazottak száma (teljes munkaidőre átszámítva, 2009)	11 046	3 907	806	15 759	n.a.

Forrás: http://www.educationcounts.govt.nz/statistics/tertiary_education vonatkozó táblázatai (2012. január 2.)

Az expanzió forrását az 1980-as évek végén a központilag meghatározott tandíjak bevezetése jelentette (a hátrányos helyzetűek ösztöndíjat kaphattak). Szintén fontos reform volt, hogy az egyetemek mellett a főiskolák is önálló, autonóm szervezetekké váltak. Az 1990-es évek újabb reformokat hoztak, melyek célja a verseny növelése és a magánforrások újabb bevonása révén a további expanzió elősegítése volt. Ennek érdekében a tandíjak megállapítása intézményi hatáskörbe került, bevezették a jövedelemarányos hitelrendszert. A wanangák állami elismerést, a magán képző intézmények hallgatói pedig állami támogatásokra való jogosultságot kaptak (McLaughlin, 2003).

Az 1980-as és 1990-es évek oktatáspolitikai reformjai ugyanakkor túlságosan versenyközpontúvá tették a szektort, nem segítették elő, hogy az intézményi vezetők megtalálják az önérdék és az együttműködés megfelelő egyensúlyát.

¹¹ 2005-ben és 2011-ben két intézmény szerepelt a Times Higher Education-QS World university rankings rangsorban, és a hat év alatt mindkettő rontott valamennyit a helyezésén. A legjobb intézmény (az Aucklandi Egyetem) 2011-ben a 82. helyen állt. A Shanghai-listán sem 2005-ben, sem 2011-ben nem szerepelt új-zélandi intézmény az első kétszázban, a legjobb intézmény (szintén az Aucklandi Egyetem) a 203-300. helyen állt mindkét időszakban.

További kritika, hogy miközben a reformok segítették a kapacitások megfelelő kiépülését (McLaughlin, 2003, 24. o.), nem kapott elég hangsúlyt az elszámoltathatóság és a rendszer egészének felügyelete és irányítása.

„Hiányzott a technikai segítség a harmadfokú oktatási intézmények erősebb menedzsmentjének és pénzügyi képességeinek fejlesztéséhez csakúgy, mint az elszámoltatás azon fokmérői, amelyek a sikeres változtatásra ösztönöztek.” (McLaughlin, 2003, 23. o.) A 2000-es évek elejének reformjai ezért a kormányzati kontroll megerősítésére és a rendszer egészének átfogó irányíthatóságára koncentráltak.

2.2 A felsőoktatás irányítása

A harmadfokú képzés területéért az Oktatási Minisztérium felel, amely 2002-től kezdve közzéteszi az e területre vonatkozó ötéves kormányzati stratégiát (*Tertiary Education Strategy*; TES). E dokumentum – melynek elkészítését az oktatásról szóló törvény is kötelezővé teszi – kulcsfontosságú az ágazat irányítása szempontjából, mert a finanszírozás és a monitorozás során az e dokumentumban megfogalmazott prioritásokhoz viszonyítják az egyes szolgáltatók tevékenységét, és e prioritásokból vezetik le azokat a kulcs teljesítményindikátorokat (*Key Performance Indicators*; KPI), amelyeket a harmadfokú oktatási szektor és a szolgáltató szervezetek tevékenységének monitorozásához használnak fel. Az elmúlt évtizedben három stratégiai dokumentum jelent meg (a 2002-2007, a 2007-2012 és a 2010-2015-ös évekre vonatkozóan)¹².

Magának a stratégiának a kivitelezésében számos ügynökség vesz részt. Ezek közül kiemelkedik a Harmadfokú Oktatási Bizottság (*Tertiary Education Commission*; TEC), amely az oktatási minisztérium felügyelete alatt működő, 270 főt foglalkoztató szervezet. A bizottságot 2002-ben hozták létre. Amellett, hogy finanszírozási és monitorozási hatóságként működik (tehát ez a szervezet osztja el az e célra szánt állami forrásokat), oktatáspolitikai javaslatokat is megfogalmaz a minisztérium és a szektor többi szereplője számára. Fontos szereplő még az Új-Zélandi Képesítési Hatóság (*New-Zealand Qualifications Authority*; NZQA), amelynek főként a (képesítések megszerzésének folyamatára összpontosító) minőségbiztosítás területén, továbbá a képzettségi keretrendszer karbantartásában, valamint a magánszolgáltató intézmények nyilvántartásba vételében van szerepe. Az új-zélandi harmadfokú képzési politika formálásába számos egyéb szereplő is bekapcsolódik, így például a Kutatási, Tudományügyi és Technológiapolitika Minisztérium (*Ministry of Research, Science and Technology*), az egyetemek érdekképviselőjét és minőségbiztosítását ellátó Új-

¹² A 2010-2015 közötti stratégiát és prioritásokat tartalmazó dokumentum elérhető itt: <http://www.tec.govt.nz/Tertiary-Sector/Tertiary-Education-Strategy/> (2011. április 25.)

Zélandi Alkancellárok Bizottsága (*New Zealand Vice-Chancellors Committee; NZVCC*) vagy az Új-Zélandi Tanárok Tanácsa (*New Zealand Teachers' Council*).

A felsőoktatási intézmények jogilag önálló intézmények, amelyek élén a Tanács (*Council*) áll. A tanácsok felelősek az intézmény hosszú távú stratégiájáért, elszámoltathatóságáért. Ennek megvalósítására és az intézmény operatív működtetésére Alkancellárt (*vice chancellor*) vagy Főigazgatót (*chief executive*) neveznek ki. Az egyetemek és a wanangák tanácsa 12-20 tagból áll, melyekből négy főt az Oktatási Minisztérium nevez ki, a többiek pedig a külső és belső érdekcsoportok képviselői (hallgatók, oktatók stb.). A főiskolák tanácsának nyolc tagja van, ezek felét a minisztérium nevezi ki, a többi tag választásáról az intézmény alapszabálya rendelkezik.¹³

A harmadfokú képzést biztosító intézmények a HR politikájuk alakításában teljes önállóságot élveznek, így csak az általános munkavállalási szabályok kötik őket. Az oktatók és egyéb munkavállalók, valamint az intézmény vezetése között ma már jellemzően intézményi szintű kollektív megállapodások, illetve a szektorban elfogadott normák szabályozzák a legfontosabb kérdéseket. Nincs jogi akadálya annak, hogy az intézmény az oktatóval egyéni megállapodásokat kössön (hosszú ideig ez volt a gyakorlat), sem annak, hogy például a többi intézménytől eltérő besorolási vagy előmeneteli rendszert alkalmazzon (Goedegebuure; Santiago et al., 2008).

Az intézmények önállóan gazdálkodnak eszközeikkel, ingatlanjaikkal, de ezeket a tevékenységeiket adott értékhatár fölött jóvá kell hagyatniuk az Oktatási Minisztériummal (kivéve, ha a saját ingatlanjaikról van szó). A hosszú-távú hitelfelvétel szintén jóváhagyás-köteles.¹⁴ A felsőoktatási intézmények szabadon dönthetnek beruházásról és alapíthatnak más szervezeteket.¹⁵

A képzések minőségirányításában két szervezet játszik kiemelkedő szerepet: az Új-Zélandi Alkancellárok Bizottsága, amely az egyetemek minőségbiztosítását végzi, és az Új-Zélandi Minősítési Hatóság, amely minden más harmadfokú képzést biztosító intézmény (így a főiskolák és a wanangák) külső auditjáért is felel. (Mindez azt is jelenti, hogy az egyetemek lényegében egymás minőségét ellenőrzik.)

A tényleges auditokat azonban három minősítő testület végzi: egy a főiskolákét és technológiai intézetekét, egy az egyetemekét és egy pedig a többi in-

¹³ <http://www.tec.govt.nz/Tertiary-Sector/Crown-Interest/Governance/> (2011. április 25.)

¹⁴ <http://www.tec.govt.nz/Tertiary-Sector/Crown-Interest/Asset-management/> (2011. április 25.)

¹⁵ <http://www.tec.govt.nz/Tertiary-Sector/Crown-Interest/Borrowing-Investments-and-Business-Case-Guidance/Investments/> (2011. április 25.)

tézményét (beleértve a wanangákat is)¹⁶. Az NZVCC és az NZQA az auditok kereteit, irányelveit rögzítik, illetve ellenőrzik e minősítő ügynökségek tevékenységét.

Az intézmények számára kötelezően működtetni kell belső minőségellenőrzési folyamatokat, illetve az ezt felügyelő szervezeti egységeket és testületeket. A programok minőségellenőrzése során az emberi erőforrások rendelkezésre állását, az infrastruktúra meglétét, a hallgatók tájékoztatását stb. ellenőrzik és értékelik.

2.3 A felsőoktatás finanszírozása

2008-ban Új-Zélandon a felsőoktatásra fordított állami kiadások a GDP 1,9%-át tették ki, amely az OECD országok közül a harmadik-negyedik legmagasabb arány volt ebben az évben (Norvégia és Dánia mögött, Finnországgal holtversenyben) (OECD, 2011, 254. o.). Ez az arány az elmúlt évtizedben stagnált.¹⁷

A felsőoktatási intézményekre fordított kiadások ugyanakkor jelentősen, körülbelül másfélszeresére nőttek 2000 és 2008 között, és így 2008-ban elérték a GDP 1,6%-át (OECD, 2011, 222. o.). Az intézményi kiadásokból az állami források 1,1%-al, a magánforrások pedig 0,5%-kal részesedtek (OECD, 2011, 231. o.).

Nem meglepő ezért, hogy az új-zélandi felsőoktatási intézmények bevételeinek valamivel több mint 50%-a származik közvetlen állami támogatásból, a többi bevétel tandíj, kutatási vagy egyéb bevétel (ezek egy része, például a kutatási bevételek, is származhatnak állami támogatásból). Az egyetemeken az állami támogatás aránya alacsonyabb ennél, míg a wanangák esetében a közvetlen állami támogatás teszi ki a bevételek kb. 90%-át (lásd 5. táblázat).

A nem állami bevételeknek két fontos formája van.

- Tandíjat bármely képzési programban való részvétel esetén fizetni kell. Az aktuális (2010-től érvényes) általános szabályok szerint a tandíjnak nincs felső határa, csak az éves növekedésük nagysága van rögzítve (maximum 4%-ban). Az általános szabály alól természetesen számos kivétel van.¹⁸ A tandíj megállapítása tehát csak részben van intézményi hatáskörben.

¹⁶ A konkrét testületek: a főiskolákat az *Institutes of Technology and Polytechnics Quality* (NZQA), az egyetemeket a *The Committee on University Academic Programmes* (NZVCC), a többi intézményt pedig az *Approvals, Accreditation and Audit Group* (NZQA) ellenőrzi.

¹⁷ Az igen magas GDP-arányt nem csck az oktatás magas társadalmi prioritása magyarázza, hanem az is, hogy itt a posztsekunder képzés erősebben integrálódott a felsőoktatásba (pl. képzési forma, intézménytípus stb. révén), így a kiadások egy része is a felsőoktatásban mutatható ki. (Köszönet az észrevételért a szakmai lektornak.)

¹⁸ <http://www.tec.govt.nz/Funding/Policies-and-processes/FCCM/> (2011. április 25.)

- A bejelentett kutatási bevételek lényegében a pályázat vagy verseny/pályázat keretében elnyert állami vagy nem állami támogatásokat takarja.
- Az állami támogatások ún. alapokra (*funds*) tagolódnak, amelyek mindegyikének valamilyen célja van. Minden alap esetén meghatározzák, hogy mely intézménytípusok igényelhetnek onnan támogatást, és milyen további feltételek teljesítése szükséges a támogatás elnyeréséhez.¹⁹

5. táblázat Bevételek és kiadások az új-zélandi felsőoktatási intézményekben 2009-ben

Bevételek és kiadások fő kategóriák szerint ((ezer új-zélandi dollárban)			Egyetemek és tanárképző főiskolák	Főiskolák	Wanangák	Összesen
Bevétel	Állami támogatás	EFTS - Vote Education	994 708	525 866	119 443	1 640 017
		EFTS - Vote Health	1 952			1 952
		PBRF kutatási támogatás	231 522	5 212	472	237 206
		ITO	0	21 473		21 473
		Egyéb	65 727	95 538	48 918	210 183
		Összesen	1 293 909	648 089	168 833	2 110 831
	Tandíj	Hazai	523 703	210 759	11 931	746 393
		Nemzetközi	256 673	74 003		330 676
		Összesen	780 376	284 762	11 931	1 077 069
	Bejelentett kutatási bevétel		479 824	1 070	552	481 446
	Egyéb bevétel		406 628	87 420	14 054	508 102
	Összes működési bevétel		2 960 737	1 021 341	195 370	4 177 448
Kiadás	Személyi kiadások		1 677 841	541 296	94 995	2 314 132
	Egyéb kiadások		883 456	329 773	75 243	1 288 472
	Értékcsökkenés		301 474	79 672	10 920	392 066
	Összes működési kiadás		2 862 771	950 741	181 158	3 994 670
Többlet/ hiány	Többlet (rendkívüli tételek figyelembevételén kívül)		97 966	70 600	14 212	182 778
	Rendkívüli tételek		-1 914	5 910	605	4 601
	Többlet a rendkívüli tételekkel együtt		99 880	64 690	13 607	178 177

Forrás: http://www.educationcounts.govt.nz/statistics/tertiary_education/financial_performance (2011. április 25.)

¹⁹ Részletes leírás az egyes alapokról itt található: <http://www.tec.govt.nz/Funding/Fund-finder/>, illetve <http://www.tec.govt.nz/Resource-Centre/Ministerial-determinations> (2011. április 26.)

6. táblázat Kormányzati kiadások a 2009/2010-es tanévben (új-zélandi dollárban)

Képzési hozzájárulás, kapacitás, kutatás	Hallgatói előrehaladási komponens (SAC)	1 614 950
	Teljesítményalapú Kutatási Alap (PBRF)	244 294
	Harmadfokú képzési intézmények komponens (kivéve a PBRF-et)	418 103
	Kutatási Kiválóság Központok (CoRE)	33 893
	Kutatási kapacitások építése a társadalomtudományokban	666
	Harmadfokú képzési ösztöndíjak és egyéb alapok	13 445
	Egyéb	168
	Összesen	2 325 519
Egyéb harmadfokú képzés (beleértve a célzott tréningeket, a vállalati továbbképzéseket és a közösségi oktatást is)	Vállalati képzés (<i>Industry training</i>)	163 238
	Modern tanoncképzés (<i>Modern Apprenticeships</i>)	43 516
	Képzési lehetőségek (<i>Training Opportunities</i>)	78 362
	Fiatalok képzése (<i>Youth Training</i>)	59 193
	Képességek javítása (<i>Skill Enhancement</i>)	1 853
	Kapu program (<i>Gateway</i>)	17 413
	Ngā Kaiarataki úttörők	593
	Olvasás és számolás a munkahelyen (<i>Literacy and numeracy in the workplace</i>)	
	Angol nyelv a bevándorlók számára (<i>English for Migrants</i>)	834
	Közösségi oktatás (<i>Community education</i>)	79 431
	Összesen	444 433
Kutatási szerződések	Tudományos és technológiai kutatási alap (<i>Foundation for Research Science and Technology</i>)	81 504
	Marsden alap (Royal Society)	40 350
	Egészségügyi Kutatási Tanács (<i>Health Research Council</i>)	64 362

Forrás: http://www.educationcounts.govt.nz/statistics/tertiary_education/resources (2011. április 25.)

A legfontosabb, a felsőoktatási intézményeket is érintő alapok a következők (a hozzájuk tartozó kiadásokat a 2009/2010-es évre a 6. táblázat tartalmazza):

- Hallgatói előrehaladási komponens (*Student Achievement Component*; SAC): e csatorna révén járul az állam hozzá a direkt oktatási költségekhez. A támogatás nagysága a hallgatói létszámtól és az általuk hallgatott képzési programok szintjétől, tudományterületi jellemzőjétől függ, melyet az ún. beruházási tervben (*Investment Plan*, lásd később) kell elfogadtatni. A tervben

jóváhagyott létszámoktól való 3%-os eltérés engedélyezett, a túlteljesítés után nincs többletjuttatás.

2011-től e támogatás egy részét az oktatási teljesítményhez kötik, melyet négy indikátorban elért eredménnyel jellemeznek: végzetek aránya, tárgyak teljesítésének aránya, hallgatók megtartási képessége (újrabeiratkozás és/vagy végzés) és előrehaladás (magasabb szintű tanulmányokat folytatása).²⁰ A nem megfelelő teljesítmény esetén a támogatás mértéke 5%-kal csökkenthető.

- Teljesítményalapú Kutatási Alap (*Performance Based Research Fund*; PBRF). Az állami kutatási támogatások elosztásának egyik meghatározó csatornája, amely révén az állam az intézmények kutatási költségeihez általánosságban járul hozzá. Ezt az elemet szintén a beruházási tervben kell elfogadtatni.

Három tényező mérlegelése alapján allokálják az e csatornában rendelkezésre álló állami támogatásokat. Az első tényező a kutatási outputok peer review alapú értékelése (60%-os súly), amelyben egy szakértőkből álló értékelő panel minősíti a benyújtott kutatási teljesítményeket (a brit RAE mintájára). A 2004-es próbaértékelést követően az első teljes értékelésre 2006-ban került sor, és 2012-ben várható a következő forduló. A második értékelt tényező az önálló kutatáson alapuló diplomát (*research degree*) sikeresen lezárók száma az elmúlt három évben (25%). A harmadik komponens a külső kutatási bevételek nagysága az elmúlt két évben (15%). Minthogy az e tételben elért eredményben a kormányzati szerződéses kutatási projekteken való részvétel jelentős szerepet játszik, ezért a finanszírozási mechanizmus a kutatás minőségén túl a kormányzati stratégiához valló hozzájárulást is jutalmazza.

- Kutatási Kiválóság Központok (*Centres of Research Excellence*; CoRE): a kutatásfinanszírozás egy másik csatornája, mellyel az állam a kiemelkedő kutatói hálózatok – ebben egyetemek, wanangák, külső partnerek is részt vesznek – célirányos finanszírozását biztosítja pályázat alapján (tehát a beruházási terven kívüli forrásról van szó).
- Harmadfokú képzési intézmények komponens (*Tertiary Education Organisation Component*): ez a komponens számos speciális tevékenységet foglal magában (pl. bevándorlók és menekültek támogatására szolgáló alap, a kisebbségi vagy hátrányos helyzetűek hozzáférését támogató Egyenlőség

²⁰ <http://www.tec.govt.nz/Funding/Policies-and-processes/Performance-linked-funding/>.

Az indikátorokról részletesebben lásd: <http://www.tec.govt.nz/Learners-Organisations/Learners/performance-in-tertiary-education/what-the-indicators-mean/> és

<http://www.tec.govt.nz/Funding/Policies-and-processes/Performance-linked-funding/Details-for-TEOs/>

(2011. április 26.)

Alap, az üzleti szektort és a felsőoktatás közötti kapcsolatot javító innovációs alap stb.).

Ezek mindegyikét a beruházási tervben kell megfogalmazni és elfogadtatni. 2008-tól az alapok többségénél a támogatás feltétele, hogy a felsőoktatási intézmény háromévente ún. beruházási tervet (*Investment Plan*) nyújtson be, amelyet a finanszírozó hatóság (TEC) elfogad. A szemléletmód érzékeltetése érdekében érdemes szó szerint idézni a beruházási terv meghatározását (dőlt betűvel kiemelttem néhány kulcsfogalmat is): „A terv olyan *felelősségvállalási és elszámoltatási (accountability)* dokumentum, amely meghatározza a harmadfokú *szolgáltató* tervezett tevékenységét, a tevékenységek magyarázatát, és azt, hogy e tevékenységek sikere hogyan *mérhető*. A terv ugyanakkor azt is megfogalmazza, hogy a szolgáltató *mit fog nyújtani* azért a forrásért *cserébe (deliver in return)*, amit a kormány az intézménybe *beruház*.”²¹ A terv nem feltétlenül azonos az intézmények stratégiájával, hanem egy nagyobb tervezési folyamat azon része, amely az állami számára finanszírozási szempontból releváns. A nagyobb intézmények tehát a beruházási terven kívül önálló stratégiával is rendelkezhetnek.

A terv elkészítése és jóváhagyási folyamata egyben szabályozott párbeszédet is eredményez a felsőoktatási intézmény és a finanszírozási testületet képviselő, az intézményhez rendelt ún. beruházási menedzser (*investment manager*) között. Ez a folyamat időben jól szabályozott, körülbelül májustól novemberig tartó folyamat.²²

A terv megtárgyalása során a beruházási menedzser felhívhatja a terv következetlenségeire a figyelmet, kérheti azok kijavítását, jelezheti igényét újabb adatokra vonatkozólag stb. A korábbi évek sikeres pályázatait nem garantálják a későbbi finanszírozást, tehát minden időszakban új pályázat benyújtása szükséges.

A terv nem egyszerűen a finanszírozási hatóság kíváncsi, hanem annak elkészítését, benyújtását és főbb tartalmi elemeit az oktatásról szóló törvény egyik cikkelye definiálja²³. A törvény arról is rendelkezik, hogy a tervnek illeszkednie kell a kormányzati közép és hosszú távú prioritásokhoz, továbbá be kell mutatni a szervezet által elérni kívánt végeredményeket (*outcome*), és végül tartalmaznia kell olyan teljesítményindikátorokat is, amelyek alapján mérhető, hogy a tervezett hatásokat a szervezet elérte-e.

²¹ Forrás: <http://www.tec.govt.nz/Funding/investment-plans/What-is-an-Investment-Plan/> (2011. május 16.)

²² Az ütemezést részletesen lásd: <http://www.tec.govt.nz/Funding/investment-plans/Timeline-for-Plan-development/> (2011. április 25.)

²³ Lásd: Education Act (1989) 159P cikkelyei

A beruházási terv összeállításához a finanszírozó hatóság – a fenti törvényi rendelkezések alapján – részletes leírást tesz közzé.²⁴ Hasonló módon az is szabályozott, hogy a terv összefoglalójában (amelyet az intézményeknek kötelező nyilvánosságra hozniuk) minek kell szerepelnie. A beruházási terv tartalmi elemei röviden a következők:

- A terv kontextusa. E részben a pályázónak azon környezeti tényezőket, kihívásokat kell meghatároznia, amelyre a szervezet válaszolni kíván. Ezek közé tartoznak a kormányzati célkitűzések, a szervezet önmaga számára megfogalmazott küldetése, szerepe és célkitűzései, az érintettek elvárásai és igényei. E helyen kell kitérni arra is, hogy az azonosított kihívások alapján milyen célokat kíván elérni, és hogyan kívánja oktatási teljesítményét növelni. Szintén e részben kap helyet a múltbéli tevékenységek és a működési környezet részletezése.
- A tevékenységek összefoglalása, amely tartalmazza a tervezett hallgatói létszámokat képzési szint, képzési forma, tudományterület, nemzetiség stb. szerinti bontásban, valamint a támogatási igényt összecsúszva. Ki kell térni az egyéb, nem finanszírozott tevékenységekre és azok eredményeinek rövid bemutatására (pl. a nemzetközi hallgatói piacon folytatott toborzási stratégiát és annak eredményeinek bemutatását).
- Vállalt teljesítmények (*performance commitments*). E részben a következő három évre vonatkozó konkrét, számszerű output-szintű teljesítményelőrejelzést (ún. *statement of forecast service performance*) kell adni, amelylyel a későbbi tényleges éves teljesítmények összevethetőek (a tényleges eredményeket az éves jelentésekben közzé kell tenni).

Mindezek mellett a tervet ki kell egészíteni többek között a számviteli szabályoknak megfelelő pénzügyi előrejelzéssel és a pénzügyi előrejelzések mögötti feltevések explicit bemutatásával. Elvárás a tervvel szemben, hogy tényadatokon alapuljon (*evidence-based*). A számszerű értékeket nem szükséges magában a tervben feltüntetni, de hivatkozni kell rájuk, illetve szükség esetén elérhetővé kell tenni.

A tervben megfogalmazott céloknak, indikátoroknak rendszerbe kell illeszkedniük egymással, illetve a kormányzati célokkal. A kormányzati célok és a szervezeti tevékenységek oksági kapcsolatát nem csak szövegesen, hanem konkrét akciók és mutatók szintjén is le kell tudni képezni (*outcome framework*).

²⁴ A legfrissebb leírás elérhető az alábbi oldalról kiindulva: <http://www.tec.govt.nz/Funding/investment-plans/Developing-and-monitoring-a-Plan/Gazette-notice-for-plans/>
A 2008-2010-es időszakra vonatkozó leírás az alábbi linken érhető el: www.tec.govt.nz/Resource-Centre/Publications/Investment-Guidance-2008-2010 (2011. április 25.)

A terv alapján a finanszírozó dönt a támogatásról és annak nagyságáról. A döntés elveit, kritériumait szintén tartalmazza a törvény. Ezek közé tartoznak többek között az alábbiak:

- mennyire veszi figyelembe a terv a kormányzati stratégia prioritásait;
- mennyire reflektál a terv a hallgatók, a maori és más kisebbségi hallgatók, a munkaadók igényeire;
- hogyan teljesít a szervezet a finanszírozó hatóság által definiált input, output- és eredményindikátorok szerint;
- a szervezet belső működése és pénzügyi tevékenysége, különösen a terv megvalósíthatósága és fenntarthatósága szempontjából;
- a menedzsment bizonyított képessége az előrejelzésre, a tervezésre és a megvalósítására;
- a tervben megfogalmazott tevékenységek, hallgatói létszámok, képzési programok kivitelezésének megvalósíthatósága.

A mutatószámokat és így a tervek teljesülését az intézményeknek évente kell jelenteniük.²⁵ Az elvárásokat meghaladó teljesítményt pozitív következményekkel honorálják (a finanszírozáshoz kevesebb feltétel kapcsolódik, előre utalják az esedékes részleteket, ritkább ellenőrzési eljárás, a jövőbeli finanszírozásnál figyelembe veszik). Az alulteljesítés következménye a gyakoribb ellenőrzés, a terv egyes elemeinek kötelező megváltoztatása, a jövőbeli finanszírozáshoz szigorúbb feltételek szabása, a finanszírozás felfüggesztése vagy visszafizettetése.

Az intézmények működésének ellenőrzése egy másik csatornán keresztül is megvalósul. Ez a pénzügyi teljesítmény monitorozása, amelynek célja a harmadfokú oktatási szektor pénzügyi stabilitásának nyomon követése és biztosítása, a tervek megvalósíthatóságát szavatoló pénzügyi háttér ellenőrzése és az állami finanszírozási/beruházási döntések kockázatainak csökkentése. További lényeges, explicit módon megfogalmazott cél az intézmények összehasonlíthatóságának biztosítása. Pénzügyi információkat alap esetben évente kétszer kell adnia az intézményeknek, ami ritkulhat vagy sűrűsödhet az intézmények pénzügyi kockázati besorolása alapján.²⁶

2.4 Értékelés

Új-Zélandon a felsőoktatási expanzió az 1980-as és 1990-es években kezdődött meg nagyrészt az akkor fennálló intézményrendszer keretei között. Noha a nem

²⁵ A következményekről részletesebben: <http://www.tec.govt.nz/Funding/Monitoring-and-reporting/Performance-Consequences-Framework/> (2011. április 25.)

²⁶ Részletes leírás a pénzügyi monitoring rendszerről: <http://www.tec.govt.nz/Tertiary-Sector/Crown-Interest/Financial-monitoring/> (2011. április 25.)

egyetemi szektor és a magánszolgáltatók pozícióját jelentős mértékben megerősítették, nem történt meg a harmadfokú szektor egységesítése, hanem fennmaradt az intézményi kategóriák különbsége, és ezen belül próbálták meg a részvételi arányokat növelni.

Az új-zélandi felsőoktatási rendszer meghatározó sajátossága az a törekvés, hogy szisztematikus módon kísérlik meg a kormányzati politikához kapcsolni az intézmények működését olyan módon, hogy közben az intézményeknek mozgásterük marad saját egyéniségük, identitásuk, profiljuk kibontásához. Ennek eszköze a vizsgált országok között egyedülálló, tudatosan erőltetett „beruházási” logika, amely – további figyelemre méltó elemként – jelentős mennyiségű mutatószámot, valamint annak mérését igényli. Mindez az adatszolgáltatás széleskörűségével és transzparenciájával párosul. A finanszírozási rendszerből érdemes még kiemelni, hogy a jelentős mértékben építenek outputindikátorokra mind az oktatási, mind a kutatási támogatások elosztása során.

A hároméves beruházási terv, illetve a vállalt hallgatói létszámokhoz és teljesítmény-mutatókhoz kötődő képlet szerinti finanszírozás egyszerre biztosít jelentős mértékű kiszámíthatóságot és tervezési kényszert. Ezt jól támogatja a nagyfokú intézményi autonómia. A tervezés és a teljesítmények transzparenciáját az Oktatási Minisztérium által fenntartott „Education Counts” (kb. „az oktatás számít”) nevű oldal segíti²⁷, amely az oktatási terület szempontjából releváns statisztikai adatokat, indikátorokat és publikációkat tesz közzé hozzájárulva ezzel az adatokon alapuló döntéshozáshoz és elemzéshez.

3. Finnország

3.1 A felsőoktatási intézményrendszer általános jellemzői

Miként a legtöbb európai országban, úgy Finnországban is az expanzió volt az elmúlt évtizedek egyik meghatározó trendje. A nagymértékű bővülés az 1990-es években zajlott le, amelynek során a hallgatói létszám az 1987 és 2003 között átlagban évi 10 ezer fővel nőtt (így az 1987-es 139 ezer hallgatóból 2003-ra 291 ezer hallgató lett). A hallgatólétszám jelenleg 300 ezer fő körül mozog.

A növekedés természetesen az intézményrendszert sem hagyta érintetlenül. Az elméletibb irányultságú, kutatással és oktatással egyaránt foglalkozó egyetemek (*yliopisto*) mellett az 1990-es években a posztsekunder képzéssel foglalkozó szakképző intézmények összevonásával elsősorban gyakorlati képzési helyként működő főiskolákat (politechnikumok; *ammattikorkeakoulu* vagy rövidítve AMK) hoztak létre. Kezdetben a főiskolai jellegű képzés csak néhány

²⁷ <http://www.educationcounts.govt.nz/home> (2011. április 25.)

helyen indult el kísérleti jelleggel, ám a reformot sikeresnek ítélték, és az addig ideiglenes státuszban működő főiskolák állandó licenszet kaptak, és további főiskolák alapítása is megkezdődött.

A felsőoktatási expanzióban nem csak a hallgatói hozzáférés biztosításának szándéka játszott szerepet, hanem a regionális fejlődés támogatása is – különösen a főiskolák esetében. Ez utóbbi érdekében az 1960-as évektől kezdődően minden tartomány saját egyetemet és később főiskolát alapított, így a 2000-es évek elején 52 felsőoktatási intézmény működött (minden százezer lakosra jutott egy felsőoktatási intézmény) (Välimaa, 2005). 2009-ben a kormányzat a szétaprózott szerkezet koncentrációját részben együttműködési hálózatok és stratégiai szövetségek kialakításának ösztönzésével, részben pedig intézményösszevonásokkal igyekezett növelni, így Finnországban jelenleg az Oktatási Minisztérium felügyelete alatt 16 egyetem és 25 főiskola működik. Egy további egyetem, a Nemzetvédelmi Egyetem a Hadügyminisztériumhoz tartozik, és működik még két másik főiskola is: a Rendőrségi Főiskola a Belügyminisztériumhoz, míg az Aland-i Alkalmazott Tudományok Egyeteme az Aland-i öngazgató tartományhoz tartozik. (Érdemes megjegyezni, hogy a kormányzat mind az egyetemek, mind a főiskolák számát még tovább szeretné csökkenteni a jövőben. A megcélzott számok: legfeljebb 15 egyetem és legfeljebb 18 főiskola.)

A főiskolák az egyetemek mellett nemcsak számosságukban, hanem a hallgatói létszámot illetően is jelentős szerepre tettek szert. A finn statisztikai hivatal szerint 2010-ben az egyetemre járók száma 168 ezer fő volt, míg a főiskolákat 139 ezer hallgató látogatta.²⁸

Finnországban a felsőoktatási rendszer tehát binárisrá vált, amit az is tükröz, hogy az egyetemek és a főiskolák jogállását, működését külön törvények szabályozzák.²⁹ Az egyetemekre vonatkozó 1998-as törvényt 2009-ben új, számos reformot tartalmazó törvény váltotta fel. A főiskolai szektor reformja (amelynek működése jelenleg egy 2003-as törvényen alapul) 2011-ben került napirendre. Jelenleg a reform előkészítése folyik, amelynek folyamata az előzetes tervek szerint 2014-ben fog lezárulni és 2015-ben fog életbe lépni. A külön törvényi szabályozás azt is jelenti, hogy az egyetemi és a főiskolai szektorban eltérő a finanszírozás, az irányítás és a felügyelet működése.

²⁸ Az adatok forrása: Official Statistics of Finland (OSF): Polytechnic education [e-publication], ISSN=1799-4012. Polytechnic education degrees 2010. Helsinki: Statistics Finland.

Elérhető: http://www.stat.fi/til/akop/2010/01/akop_2010_01_2010-11-12_tie_001_en.html illetve Official Statistics of Finland (OSF): University education [e-publication].

University degrees 2010. Helsinki: Statistics Finland Elérhető: http://www.stat.fi/til/yop/2010/01/yop_2010_01_2011-04-20_tie_001_en.html (2011. április 25.)

²⁹ Az Egyetemekről szóló törvény (2009) elérhető itt: www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2009/en20090558.pdf (2011. április 25.)

A főiskolákról szóló törvény (2003) elérhető itt: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030351.pdf> (2011. április 25.)

7. táblázat Finnország felsőoktatási rendszere számokban

	Egyetemek	Főiskolák
Intézmények száma (2010)	16 (+ 1)	25 (+ 2)
Hallgatók száma (2010)	168 475	138 900
Hallgatók száma, FTE (2010)	114 447	n.a.
Oktatók száma (2009)	7 654	5 962
Kutatók száma (2009)	6 454	-
Egyéb dolgozók száma (2008)	14 470	4 822

Forrás: Finn Oktatási Minisztérium honlapja; Finn statisztikai hivatal honlapja; Finnish science and technology information service honlapja

3.2 A felsőoktatás irányítása

A felsőoktatás és a tudománypolitika irányítása az Oktatási Minisztérium feladata. Ennek egyik eszköze a négyévente felülvizsgált oktatási és kutatási fejlesztési stratégia, amely általános iránymutatóként szolgál³⁰. Oktatási kérdésekben végrehajtói és általános tanácsadói szerepet tölt be a Finn Nemzeti Oktatási Hatóság (*Finnish National Board of Education*; FNBE). A felsőoktatás-politika formálásába számos érdekvédelmi szervezet is bekapcsolódik, így az egyetemeket tömörítő Finn Egyetemek Egyesülete (*Finnish Association of Universities*; UNIFI) és a főiskolák érdekképviselői szerve, a Főiskolai Rektorok Konferenciája (*The Rectors' Conference of Finnish Universities of Applied Sciences*).

A kutatással és tudománnyal kapcsolatos ügyek szintén az Oktatási Minisztérium felügyelete alá tartoznak. E téren a miniszterelnök(!) által vezetett Tudományos és Innovációs Tanács (*Research and Innovation Council*) segíti a minisztériumot a finn innovációs rendszer fejlesztésével kapcsolatos policy-koordinációban. A kutatásfinanszírozásban és az egyetemek kutatási tevékenységének értékelésében a Finn Tudományos Akadémia (*Academy of Finland*), illetve a Finn Technológiai és Innovációs Finanszírozási Ügynökség (*Finnish Funding Agency for Technology and Innovation*; TEKES) játszik kiemelkedő szerepet.

Mínthogy a finn felsőoktatási rendszer bináris jellegű, ezért némileg eltérő az egyetemi és a főiskolai szektor ágazati irányítási rendszere.

Az egyetemi szektor ágazati irányítását jelentős mértékben átalakította a 2009-ben elfogadott új egyetemi törvény. A reform céljai közé tartozott az egye-

³⁰ Az aktuális stratégia a 2007-2012-es időszakot öleli fel (elérhető: <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2008/liitteet/opm11.pdf>) 2011 decemberében már elfogadták a 2011-2016-os stratégiát is. A stratégia elérhető (egyelőre csak finnül): <http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2011/12/kesu.html> (2012. január 7.)

temek autonómiájának és függetlenségének megerősítése pénzügyi és jogi értelemben egyaránt, annak érdekében, hogy az intézmények jobban tudjanak igazodni a társadalmi elvárásokhoz és a saját érdekeikhez. Ennek megfelelően az intézmények jogi státusát újraszabályozták, és 2009-től az egyetemek alapítványi formában működhetnek a magánjog szerint vagy állami vállalatként (*public corporation*) a közjog szerint. Az előbbi esetben az egyetemek működését az egyetemekről szóló 2009-es törvény szabályozza, az utóbbi esetben pedig az alapítványokra vonatkozó törvény. Mindkét megoldás révén biztosítható, hogy az egyetemek független jogi személlyé váljanak, és egyúttal felhatalmazást kapjanak önálló pénzügyi döntések meghozására és önálló emberi erőforrás politika folytatására. (Jelenleg 14 egyetem működik állami vállalatként, két egyetem pedig alapítványként.)

A kormányzat egyértelműen a tökevonzó képesség és a nemzetközi versenyképesség növekedését várja el a függetlenség erősítésétől.

A reformokat megelőzően az egyetem oktatóiból, hallgatóiból és dolgozóiból álló Tanács volt a legfőbb döntéshozó testület, amely a Rektort maga választotta. A reformot követően az intézmények belső kormányzási rendszere is átalakult.

Az állami vállalatként működő egyetemek irányító szervei közé tartozik az Irányító Testület (*Board*), a Kollegiális Testület (*Collegiate Body*) és a Rektor. Az Irányító Testület tagjainak fele külsős, a másik felüket a hallgatók, az egyetemi professzorok, valamint a többi oktató és kutatói személyzet választják maguk közül. Az irányító testület elnöke a külsősök közül kerül ki. A Rektort az Irányító Testület választja és nevezi ki. A legfeljebb 50 fős Kollegiális Testület határozza meg az Irányító Testület létszámát és választja meg tagjai közül a belsős irányító testületi tagokat, illetve választja ki a külsős tagokat. E testület menti fel az Irányító Testület tagjait, továbbá jóváhagyást gyakorol a gazdasági döntésekben és nevezi ki a könyvvizsgálókat.

Az Irányító Testület döntési kompetenciája kiterjed többek között a következőkre:³¹

- meghatározza az egyetem céljait, működésének és gazdálkodásának, stratégiájának és irányításának alapelveit;
- döntést hoz az intézmény gazdálkodási tervéről és költségvetéséről;
- ingatlankérdésekben dönt (kivéve, ha a rektorhoz delegálja e jogosítványt);
- felügyeli a számviteli és ingatlangazdálkodási tevékenységet;
- megállapodik az Oktatási Minisztériummal a célmegállapodásokról;
- dönt a felvehető hallgatók számáról.

³¹ Az Egyetemekről szóló törvény (2009) 22.§; elérhető: www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2009/en20090558.pdf (2011. április 25.)

Az alapítványi formában működő egyetem szabályozása sokban hasonlít az állami vállalatként működő egyetemhez. Az alapítványi egyetem legfontosabb irányító szervei közé tartozik az Irányító Testület, amely felelős az intézmény stratégiájáért, működtetéséért és pénzügyi helyzetéért. Az akadémiai ügyekben egy többtagú Vezetői Testület (*multi-member administrative body*) az illetékes, amelynek tagjait az egyetemi közösségből kell megválasztani. Ez a testület választja ki – bizonyos szabályok figyelembe vételével – az Irányító Testület tagjait is. A Rektort az Irányító Testület választja meg és nevezi ki.

Az egyetemi dolgozók státusza és az intézmény HR lehetőségei már a 2009-es reform előtt is sokat változtak. A professzorok kinevezése már 1998-ban átkerült az államfőtől az egyetemi vezetéshez, és 2006-ban új bérezési és teljesítményértékelési rendszert is bevezettek, amelyben a senioritás helyett nagyobb tér jutott a teljesítménynek is. A 2009-es törvény az egyetem dolgozói jogi státuszának megváltoztatásával tovább növelte az intézmények hatáskörét e területen. Az egyetemi alkalmazottak a korábban érvényes közalkalmazotti státusz helyett munkavállalói jogviszony keretében dolgozhatnak az intézményben. A dolgozóknak kollektív szerződés vagy egyéni alkuk alapján kell megállapodniuk az egyetemmel a szerződésük feltételeiről. Az alkufolyamatba a szakszervezetek is bekapcsolódnak, ezért a tényleges bérezési és munkakörülmények várhatóan csak fokozatosan alakulnak át.³²

Az egyetemek autonómiája az ingatlangazdálkodás területén is nőtt. Az egyetemek által használt ingatlanok a korábbi 100%-os állami tulajdon helyett olyan szervezetek tulajdonába kerülnek, melyek többségi tulajdonosai az egyetemek, kisebbségi tulajdonosa pedig az állam.³³ Ezáltal főként a nagyobb intézmények cselekvési tere nő meg.

Nagyobb a vállalkozási szabadság is: 2006 óta lehetséges az egyetemek számára saját vállalkozás alapítása.

Az új törvénnyel megváltoznak az állam felügyeleti lehetőségei is. A továbbiakban az intézmények fölötti felügyeletet az állam nem elsősorban szabályozással, hanem a finanszírozási rendszeren és az ahhoz kapcsolódó információs rendszeren keresztül látja el. Ennek alapvető mechanizmusa a teljesítmény-megállapodás (és a hozzá kötődő finanszírozás – lásd később), amelynek rendszerét már 1994-ben bevezették. 2009-ig évente történt a megállapodások meg-

³² A viszonyítás kedvéért érdemes megemlíteni, hogy egy összehasonlító vizsgálat a finn intézmények autonómiáját a személyzeti politika területén magasnak ítélte meg, addig például a magyar intézmények autonómiája e területen alacsony (de Boer; Jongbloed et al., 2010, 35. o.).

³³ Három ilyen közösen tulajdonolt szervezet jön létre: egy a Helsinkiben és környékének egyetemi ingatlanainak kezelésére, egy a regionális egyetemi ingatlanok kezelésére, egy pedig az összehasonlításokkal létrehozott Aalto egyetem ingatlanainak kezelésére (Aarrevaara; Dobson et al., 2009).

kötése. Jelenleg a 2010-2012 időszakra vannak ilyen megállapodások.³⁴ A hosszabb távú cél a 4-5 éves megállapodások kötése. A 2010-es teljesítmény-megállapodások megkötése során a minisztérium nemcsak az előző évi teljesítménycélokat értékelte, hanem bekérte az intézmény aktuális stratégiáját, akciótervét és a korábbi stratégia nyomon követésének eredményeit.³⁵

A teljesítések részben a Minisztérium statisztikai adatbázisába (KOTA³⁶, illetve AMKOTA) feltöltött adatok alapján, részben pedig a Minisztérium által bekért dokumentumok révén követhetők nyomon. Ezek alapján a Minisztérium 2010-től írásos értékelést készít az egyetemről.³⁷

A főiskolák működése ugyan minisztériumi engedélyhez kötött, de a fenntartók köre igen széles. Jelenleg négy főiskolát helyi önkormányzat, hét főiskolát önkormányzati konzorcium, 14 főiskolát pedig magánszervezet (alapítvány vagy vállalkozás) működtet. A főiskolák működésének felügyeletét (és finanszírozását) a Minisztérium és a fenntartó együttesen látja el.

A fenntartónak fontos szerepe van a főiskola működésében, mert a fenntartó határozza meg a főiskola stratégiai fejlesztésének irányait, ő hoz döntést – a főiskola Irányító Testületének javaslata alapján – a gazdasági tervéről, költségvetéséről, a főiskola oktatási profiljáról. A Rektort és rektorhelyetteseket szintén a fenntartó nevezi ki.

A főiskola legfontosabb testülete az Irányító Testület (*Board*), amely legfeljebb egyharmad arányban külső (vállalatokat, munkaerőpiacot képviselő), a fennmaradó arányban pedig belső (oktatókat, hallgatókat képviselő) tagokból áll. Az Irányító Testület létszámát és tagjait a fenntartó szervezet határozza meg (ugyanakkor egyik csoport sem tehet szert 50%-nál nagyobb súlyra a testületben). Az Irányító Testület feladata, hogy javaslatot tesz a gazdasági tervre, költségvetésre és oktatási profilra a fenntartónak, meghatározza a belső elosztás alapelveit és a belső szabályozási és működési rendszert.

A főiskolák alkalmazottainak státusza, bérezési rendszere függ a fenntartó típusától. Az önkormányzati fenntartású főiskolák dolgozóinak státuszát az ön-

³⁴ Az egyetemekkel kapcsolatos aktuális teljesítményszerződések, a minisztérium értékelései és az intézmények tervezési és monitorozási dokumentumai elérhetőek itt:

http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahointus/yliopistojen_tulossopimukset/?lang=fi (2011. április 25.)

³⁵ Lásd:

http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahointus/yliopistojen_tulossopimukset/Sopimukset_2010_-_2012/ohjeet/YO_ohjekirje_2010_sv.pdf (2011. április 25.)

³⁶ Az adatbázis nyilvános része elérhető: <https://kotaplus.csc.fi/online/Etusivu.do> (2011. április 25.) Emellett van egy zárt, csak jelszóval elérhető része is az adatbázisnak.

³⁷ Lásd például:

http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahointus/yliopistojen_tulossopimukset/Palautteet_2010/Hy.pdf (2011. április 25.)

kormányzati alkalmazottakra vonatkozó törvény szabályozza, míg a nem önkormányzati fenntartású intézmények esetében a dolgozókra az (általános) munkavállalói szerződésre vonatkozó rendelkezések a mérvadóak (így az intézmények kevesebb kötöttséggel is szembesülnek).

A főiskolák állami ellenőrzése és felügyelete az egyetemekéhez hasonló módon, teljesítmény-megállapodásokon keresztül zajlik. Emellett természetesen a fenntartó is fogalmazhat meg (saját eljárás keretében) elvárásokat az intézményekkel szemben.

Az állami ellenőrzés másik fontos eleme – az egyetemek és a főiskolák esetében egyaránt – a külső auditok alkalmazásának kényszere. Az egyetemekre és főiskolákra vonatkozó törvények kötelezővé teszik az intézmények számára, hogy önmagukat és képzési programjaikat rendszeres külső értékelésnek vessék alá, és az eredményeket nyilvánosságra hozzák. Az értékelést egy független szakértői testület, a Felsőoktatási Értékelési Bizottság (*Higher Education Evaluation Council*; FINHEEC) végzi, amely tanácsadási és minőségfejlesztési feladatot is ellát. E bizottság tesz javaslatot az Oktatási Minisztériumnak a felsőoktatási kiválósági központokra is (lásd később). A kutatási kiválósági központok kapcsán a Finn Tudományos Akadémia lát el hasonló feladatot.

3.3 A felsőoktatás finanszírozása

Finnország a felsőoktatási kiadásokra 2008-ban állami forrásokból GDP-je 1,9%-át fordította. Ezzel az OECD harmadik-negyedik helyén szerepel Új-Zélanddal holtversenyben (az első helyen Norvégia állt 2,9%-kal) (OECD, 2011, 254. o.). A finn felsőoktatási intézményeket szinte kizárólag közösségi forrásokból finanszírozzák. 2008-ben például a felsőoktatási intézmények kiadásainak mindössze 2,6%-a származott nem-állami forrásokból (OECD, 2011, 242. o.), amely a legalacsonyabb arány az OECD országok között. Ezt tovább árnyalja, hogy 2000 és 2008 között a felsőoktatási intézményekre fordított kiadások 26%-kal nőttek – amely szintén döntően állami forrásokból valósult meg, ugyanakkor a hallgatói létszám mindössze 3%-os növekedése miatt az egy hallgatóra eső kiadások is 22%-kal növekedtek ebben az időszakban (OECD, 2011, 222.o.).

Az egyetemi reformok egyik célja éppen ezen egyoldalú forrásbevonás mérsékése. Ennek eleme, hogy az egyetemek költségvetése többé nem része az állami költségvetésnek, hanem maguk gazdálkodnak vele. Az állami támogatás szabad felhasználású forrás, ezek belső allokálásáról az intézmények maguk döntenek. A közvetlen állami támogatások a kiadásoknak csak egy részét (átlagosan 65%-át) fedezi, a különbözet megteremtése egyre inkább az intézmény vezetésének a feladata.

8. táblázat Az egyetemek kiadásai forrás szerinti bontásban (2008)

Forrás	Összeg (millió EUR)	%
Költségvetési támogatás (Oktatási Minisztérium direkt támogatása)	1 432	65,8%
Finn Tudományos Akadémia	154	7,1%
TEKES	93	4,3%
Hazai vállalatok	108	5,0%
Egyéb belföldi szervezet	292	13,4%
EU forrás	69	3,2%
Külföldi forrás	26	1,2%
Összesen	2 175	100%

Forrás: KOTA, idézi az Oktatási Minisztérium feljegyzése 9.o. Elérhető:

http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ylipistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoitus/ylipijstojen_tulossopimuksia/Sopimuksia_2010_-_2012/ohjeet/RV_14102009_OPMa_muistio.pdf

(2011. április 24.)

Az intézménynek juttatott közvetlen állami támogatások az alábbi csatornákon folyósíthatók (lásd 9. táblázat):

- Az alaptámogatások nagyságát az oktatásban és kutatásban végzett tevékenységek mennyisége alapján számolják, amelyeket teljesítmény-megállapodásokban is rögzítenek. Ezek közé tartozik például a kalkulált hallgatói létszám, a megállapodásban rögzített alap-, mester- és doktorképzési létszámok, továbbá az alap-, mester- és doktorképzésben kibocsátott diplomák száma.³⁸
- Az oktatási és kutatási támogatás másik része teljesítményalapú, ahol az adott tevékenység minősége vagy eredményessége szerint lehet finanszírozáshoz jutni. Ezeket szintén indikátorokkal vizsgálják, és célértékeket állapítanak meg, melyek helyet kapnak a teljesítmény-megállapodásokban is. Az oktatás területén ezek közé az indikátorok közé tartozik például a kiválósági központok száma, az adott tanévben meghatározott kreditet elérő hallgatók száma, vagy a nemzetköziséget jellemző külföldi hallgatói létszám, a hallgatói mobilitásban résztvevők száma. A kutatásban a pályázható kutatási forrásokból megszerzett bevétel nagysága, a külföldi referált folyóiratokban megjelent tudományos publikációk száma, oktatók és kutatók nemzetközi mobilitása, illetve a pályázatok keretében szerzett külföldi források nagysága.

³⁸ A finanszírozáshoz kapcsolódó mutatókat, azok súlyarányát az egyetemek finanszírozásáról szóló kormányrendelet is definiálja. Lásd: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090771> (2011. április 24.)

- A képzési és tudományterületi struktúra a profilok különbözőségét hivatott kiegészíteni, illetve az ország egésze számára lényeges infrastruktúra-elemek finanszírozására szolgál (például a graduate schoolok, könyvtárak).
- A fenti csatornákon folyósított támogatások a közvetlen állami támogatások 94%-át teszi ki, és e források nagyrészt kalkulálhatók a finanszírozás automatizmusai miatt. A fennmaradó rész azonban a Minisztérium mérlegelése alapján fordítható konkrét intézményi stratégiák megvalósításának támogatására. Ez szintén része a teljesítmény-megállapodásoknak.

9. táblázat: A közvetlen állami támogatások felosztása

Oktatás 41,5%		Kutatás és kutatóképzés 33,75%		Egyéb oktatási és tudományos célok 25%	
Tevékenység mennyisége 85%	Minőség és hatásosság 15%	Tevékenység mennyisége 85%	Minőség és hatásosság 15%	Képzési és tudományterületi struktúra 75%	Stratégiai fejlesztés 25%

Forrás: az Oktatási Minisztérium feljegyzése 9.o. Elérhető:

http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ylipistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahointus/ylipistojen_tulossopimuksia/Sopimuksia_2010_-_2012/ohjeet/RV_14102009_OPMa_muistio.pdf

(2011. április 24.)

A közvetlen állami támogatás mellett az egyetemeknek más bevételszerzési lehetőségek is rendelkezésre állnak:

- Az állami kutatási források nagy része felett a Finn Tudományos Akadémia, valamint a Technológiai és Innovációs Ügynökség (TEKES) rendelkezik, amely pályázatok, versenyeztetés keretében osztja el a támogatásokat az egyetemek (nemcsak az egyetemek, hanem a főiskolák és más kutatóintézetek) között.
- Az új törvény lehetővé teszi, hogy az egyetemek adományokat fogadhasanak (az összevonásokkal létrehozott, alapítványi formában működő Aalto egyetemnek például a kormányzat félmilliárd eurós támogatást ígért, amelyben sikerül 200 millió euró adományt gyűjtenie külső partnerektől).
- Az új törvény értelmében az egyetemek megtakarításaikból kamatot realizálhatnak és üzleti tevékenységet is folytathatnak (szerződéses oktatás és kutatás, vállalkozási tevékenység stb.), amelyből saját működésüket finanszírozzhatják.
- Finnországban nincsen tandíj, ám 2010-ben kísérletképpen lehetővé vált az egyetemek számára, hogy bizonyos mesterprogramok esetében a nem-EU tagországo kból érkezőktől tandíjat szedjenek. Ennek azonban különböző feltételei is vannak, például megfelelő ösztöndíjprogramok működtetése.

Miként a kormányzás területén, úgy a finanszírozásban is vannak különbségek az egyetemek és a főiskolák között. A főiskolák finanszírozásuk 57%-át az Oktatási Minisztériumtól kapják, amely részben a hallgatói létszámtól és a képzési programok jellegétől függő normatívából, részben projektfinanszírozásból, részben pedig az egyetemekhez hasonló, mutatószámokkal jellemzett teljesítmény-megállapodások³⁹ alapján kifizetett támogatásból áll össze.

A teljesítményelemeket és a projektfinanszírozást jellemzően az állam (és nem a fenntartó) fedezi, ezek indikátorait előre definiálják. Érdemes megemlíteni, hogy a főiskolák finanszírozási rendszerének reformja az utóbbi években került napirendre, és főként a teljesítményarányos elemek erősítését kívánják elérni (ennek reformját már megfogalmazza az új kormányzati stratégia). A főiskolák finanszírozásának másik részét a helyi önkormányzatok biztosítják, amelyek ehhez a forrásokat a lakosságszám alapján kapott normatívából fedezi (Välimaa; Neuvonen; Rauhala, 2008).

Mind az egyetemek, mind a főiskolák minőségi oktatását ösztönző, és a finanszírozási rendszerbe beépülő eljárás a kiválósági központok (*Centres of Excellence*) után járó támogatás. Ez a teljesítményfinanszírozási komponens része. Jelenleg minden intézmény 300 ezer euró támogatást kap évente minden kiválósági központja után, amelyet szabadon felhasználhat. Összesen a két szektor kiválósági központjaira évi 3 millió eurót szán a minisztérium.

A kiválósági központokat versenyeztetési eljárás keretében választják ki. A címre és a vele járó támogatásra az intézmények oktatási egységei (karai, tanoszái) pályázhatnak egy önértékelési anyag benyújtásával. Az egy intézmény által benyújtott pályázatok száma a hallgatói létszámtól függ. Az önértékelés alapján kiválasztott pályázókat szakértőkből álló látogató bizottság keresi fel, amely további értékelést készít. 2008-tól az egyetemi pályázókat nemzetközi látogatóbizottság is értékeli. Az értékelés kritériumai némileg eltérőek az egyetemek és a főiskolák esetében. Az egyetemek esetében a hangsúly az oktatási és fejlesztési folyamatokon, struktúrákon, eljárásokon és gyakorlatokon van, és nem csak a végeredményen. A főiskolai szektorban 2005-től nem csak szervezeti egységek pályázhatnak, hanem lehetőség van innovatív oktatási módszerekkel vagy speciális eljárásokkal is pályázni. A bizottsági értékelések alapján választják ki a kiválósági központokat, amely a következő eljárásig érvényes és jogosít fel pénzügyi támogatásra. A kiválasztási eljárást a minisztérium felkérésére 2-3 évente a finn akkreditációs bizottság (FINHEEC) bonyolítja le a két szektorban külön-külön (részletesen lásd: Hiltunen, 2009; Hiltunen; Kajaste, é.n.).

³⁹ A főiskolákkal meglévő aktuális célmegállapodások elérhetőek itt: http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahhoitus/tavoitesopimukset/?lang=fi (2011. április 25.)

3.4 Értékelés

A finn felsőoktatás átállása a humboldti rendszerű felsőoktatás-irányításról az angol-amerikai felsőoktatás-irányítási rendszerre jelenleg zajlik, ezért az átalakulás eredményei még nehezen ítéltethők meg. Jól látszanak azonban az átalakítás okai (nemzetköziesedés, hatékonyságnövelés, állami terhek csökkentése) és irányai (intézményi autonómia jelentős növelése pénzügyi és irányítási értelemben is, főiskolák és egyetemek működésének közelítése egymáshoz).

Finanszírozási szempontból érdemes kiemelni a képlet szerint juttatott, jól kalkulálható és tervezhető forrásallokálási mechanizmust, ami az intézmények számára lehetővé teszi a bevételi oldal tervezését. A finanszírozó nézőpontjából a tervezhetőséget – egyben az állam új felügyeleti szerepének jó alapját – a régóta működő, transzparens és nyilvánosan elérhető teljesítmény-megállapodások rendszere jelenti, amelyet épp a stratégiai szemléletmód érvényesíthetősége érdekében nyújtottak meg egyévesről háromévesre (és terveznek tovább nyújtani). Arra vonatkozóan ugyanakkor nem találtam információt, hogy a teljesítmény-megállapodásokban foglaltak nem teljesítése vagy túlteljesítése milyen következményekkel jár. E mechanizmusok működőképességét magyarázhatja azonban a magas társadalmi bizalom, amely miatt „a finn kulturális környezetben természetes az intézmények és az oktatók számára, hogy a megállapodásokat komolyan vegyék” (Välimaa; Neuvonen-Rauhala, 2008, 82. o.)

Nem találtam annak sem nyomát, hogy kapnak-e az egyetemek (és a főiskolák) vezetői intézményesített módon segítséget, támogatást arra vonatkozólag, hogy mit kezdjenek és hogyan éljenek a kitáguló intézményi autonómia lehetőségével. Ez azért meglepő, mert bár az egyetemi reform lehetővé tette az intézmények számára a nagyobb szabadságot, kérdéses, hogy azok vezetői milyen mértékben képesek megfelelni az új elvárásoknak. Éppen ezért jogosnak tekinthető az a kutatói értékelés, amely szerint „bár a megreformált szektorhoz a kulcsot a diverzifikált finanszírozás és a vállalkozói kultúra jelenti, nem magától értetődő, hogy az új vállalkozói működési módot azonnal széles körben fogadják el a finn egyetemek. Probléma lehet a bürokratikus és a vállalkozói attitűd közötti ellentmondás észleléséből. A finn egyetemek sok éven keresztül szoros szabályozási kontroll alatt álltak, amely a felsőoktatási intézmények »tradicionális struktúráinak« kialakulásához vezetett. A tradicionális, bürokratikus vezetési kultúrának megvannak a maga szószólói a finn egyetemeken, de az újonnan létrehozott felsőoktatási munkaerőpiac szintén erős érveket sorakoztat fel a vállalkozói mód szerinti működés mellett. Az egyetemek változást megvalósító képessége akkor lesz próbára téve, amikor az elkövetkező években a különböző irányítási kultúrák szemtől szembe kerülnek egymással.” (Aarrevaara; Dobson et al., 2009, 15. o.)

4. Németország

4.1 A felsőoktatási intézményrendszer általános jellemzői

A Német Szövetségi Köztársaság közigazgatásilag 16 tartományból áll. 2006-ig a felsőoktatás területét a szövetségi és a tartományi kormányzatok együttesen szabályozták. A tartományi szabályozások keretét a szövetségi szintű felsőoktatási kerettörvény rögzítette. A 2006-os reformok során azonban a szövetségi szint – a felvételi eljárás, illetve a diplomák kérdésének kivételével – kivonult a felsőoktatásból, így az szinte teljes egészében a tartományi szabályozás hatáskörébe került. Ennek megfelelően az egyes tartományok felsőoktatási rendszerei kisebb-nagyobb mértékben divergálni kezdtek. A szövetségi szint szerepe ugyanakkor lényeges maradt a kutatási infrastruktúra fejlesztésében és fenntartásában, illetve az ország egészére kiterjedő felsőoktatási programok indításában (ez utóbbiakról később részletesebben is szó lesz).

A közös múlt miatt az eltérések mellett az egyes tartományok felsőoktatási rendszerei sok közös vonást is mutatnak, ezért az alábbiakban Németország felsőoktatását általánosságban mutatom be, ám ahol az különösen érdekes, ott kiemelem az egyik legnagyobb felsőoktatással bíró, és egyben a – korábbi rendszerhez képest – legradikálisabb reformokat kezdeményező Észak-Rajna-Vesztfália tartományi gyakorlatát⁴⁰.

A német felsőoktatási rendszerben három nagyobb intézménytípus különböztethető meg:

- Egyetemek és azzal egyenértékű intézmények (pl. műszaki főiskolák és egyetemek (*Technische Hochschulen/Technische Universitäten*), tanárképző főiskolák (*Pädagogische Hochschulen*), teológiai főiskolák (*Theologische Hochschulen*): ezen intézmények doktori fokozatot (*Doktorgrad*) adhatnak.
- Főiskolák/alkalmazott tudományok egyetemei (*Fachhochschulen*) és közigazgatási főiskolák (*Verwaltungsfachhochschulen*): e gyakorlati irányultságú főiskolákat az 1970-es évektől alapítottak az NSZK-ban. Jellemzőjük, hogy képzési programjaik szerves részét jelentik a gyakorlati félévek, az oktatásban pedig a gyakorlatban is tevékenykedő szakemberek vesznek részt. A közigazgatási főiskolák sajátossága, hogy diákjaik közalkalmazotti státuszban vannak. Az intézmények több mint felét nem a tartományok tartják fent, ám ezek is ugyanazon szabályozás hatálya alá esnek, mint a tartományi fenntartású intézmények.

⁴⁰ Észak-Rajna-Vesztfália felsőoktatási törvénye (Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen, Hochschulgesetz – HG), elérhető: <http://studiwiki.tu-dortmund.de/gesetze/hg/fassung31102006> (2011. április 22.). Az Innovációs, kutatási és tudományos minisztérium honlapja elérhető: www.wissenschaft.nrw.de (2011. április 22.).

▪ Zene- és művészképző intézmények (*Kunst-hochschulen*).

Az intézmények döntő többsége állami fenntartású intézmény. Az államilag elismert, de magánfenntartású intézmények aránya 18%, de ezekbe a hallgatóknak kevesebb mint 2%-a jár (Babyesiza, 2010). Az államilag elismert intézményekre is a tartományi szabályozások érvényesek.

10. táblázat Német felsőoktatási intézmények, hallgatók és oktatók száma (2009/2010)

	Intézmények száma intézménytípusonként							Hallgatói létszám	Oktatók létszáma	Adminisztratív és támogató személyzet létszáma
	Összesen	Egyetem	Pedagógiai főiskola	Teológiai főiskola	Művészeti főiskola	Főiskola	Közigazgatási főiskola			
Németország összesen	410	105	6	16	51	203	29	2 119 485	274 769	262 566
Baden-Württemberg	68	14	6	–	8	36	4	277 372	43 815	40 019
Bajorország	49	12	–	3	8	25	1	272 666	43 854	39 774
Berlin	34	10	–	–	4	20	–	139 534	21 119	16 790
Brandenburg	14	3	–	–	1	8	2	49 572	4 827	2 477
Bréma	7	2	–	–	1	3	1	30 880	3 864	1 812
Hamburg	18	5	–	–	2	9	2	75 457	9 360	7 945
Hessen	31	7	–	5	3	13	3	184 482	20 495	19 692
Mecklenburg-Elő-Pomeránia	8	2	–	–	1	4	1	38 843	4 983	6 953
Alsó-Szászország	26	11	–	–	2	11	2	144 608	21 123	21 490
Észak-Rajna-Vesztfália	67	16	–	5	8	34	4	508 501	51 241	49 453
Rajna-vidék-Pfalz	19	6	–	2	–	8	3	110 079	10 915	10 309
Saar-vidék	6	1	–	–	2	2	1	23 071	3 962	5 658
Szászország	26	7	–	–	6	11	2	109 213	14 645	14 906
Szász-Anhalt	11	2	–	1	2	5	1	52 606	6 772	8 955
Schleswig-Holstein	13	3	–	–	2	7	1	50 079	6 332	9 529
Tübingia	13	4	–	–	1	7	1	52 522	7 462	6 804

Forrás: Statistische Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland, 6.6.1-es és 6.6.9-es tábla, elérhető: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/JahrbuchDownloads.psm?jsessionid=92BC0715CB37027BAEB2AD02B6BA3EFC.internet> (2011. április 22.)

Az intézménytípusokból látható, hogy a német felsőoktatás bináris rendszerű. Az egyetem és a főiskola közötti különbség azonban főként a kutatáshoz való viszonyban, a képzési programok tartalmában, formájában és irányultságá-

ban, valamint az intézmények társadalmi presztízsében nyilvánult meg. Nincs jelentős különbség a jogi helyzetük, az állami felügyeletük mechanizmusai és a finanszírozásuk tekintetében, és mára a belső irányítási-adminisztratív rendszerek is inkább hangsúly-különbségek ragadhatóak meg (ti. a főiskolák központosítottabb irányítással rendelkeznek). Ráadásul a Bologna-rendszer bevezetése tovább csökkentette az egyetemek és főiskolák közötti különbséget (például a főiskolák is indíthatnak mesterprogramokat), és ma még nem világos, hogy a német felsőoktatás összességében a főiskolák és az egyetemek közötti különbségek fenntartása mellett köteleződik-e el, vagy a két kategória közötti megkülönböztetés egyre inkább formálissá válik, és a gyakorlatban a két intézményi típus funkciójában, működésében összemosódik (Klumpp; Teichler, 2008, 117. o.). A továbbiakban a német felsőoktatást egységesen mutatom be.

4.2 A felsőoktatás irányítása

4.2.1 A szövetségi és tartományi szint kapcsolata

A szövetségi kormányzat a felsőoktatás finanszírozásában és szabályozásában 2006 óta alárendelt szerepet játszik. A tudományos és felsőoktatási tevékenységek összehangolásának keretét több testület és bizottság biztosítja. Ezek közé tartoznak az alábbiak:

- Az Egyesített Tudományos Konferencia (*Gemeinsame Wissenschaftskonferenz*; GWK), amely a tartományok és a szövetségi kormányzat között egyeztető testület elsősorban tudánypolitikai ügyekben.
- A Tartományi Oktatásügyi Miniszterek Bizottsága (*Kultusministerkonferenz*; KMK), amelynek önálló Felsőoktatási Bizottságai vannak.
- Az ún. Tudományos Tanács (*Wissenschaftsrat*), amely általános tudánypolitikai és felsőoktatási tanácsadó testületként működik, javaslatokat téve mind a kormányzatnak, mind pedig a tartományoknak.

Ágazati szinten további lényeges testületek közé tartoznak a következők:

- A Német Kutatási Alap (*Deutsche Forschungsgemeinschaft*; DFG) a német-országi kutatásfinanszírozás meghatározó szereplője. A mintegy 2 milliárd euróból gazdálkodó ügynökség forrásainak kétharmadát a szövetségi kormányzattól, harmadát pedig a tartományoktól kapja. A Statisztikai Hivatal adatai szerint az Alap a német egyetemek külső bevételeinek 33%-át biztosította 2008-ban.
- A Német Rektori Konferencia (*Hochschulrektorenkonferenz*; HRK) a német felsőoktatási intézmények közös érdekképviselői szerve. Az érdekegyeztetés mellett fejlesztési projekteket is kezdeményez és különböző felsőoktatáspolitikai vonatkozású dokumentumokat ad ki.

A szövetségi kormányzat – a tartományokkal együttműködve – két jelentős felsőoktatási fejlesztési programot kezdeményezett: a belépők létszámának növekedését célzó Felsőoktatási Paktum (*Hochschulpakt*)⁴¹ és nemzetközi kutatási kiválóságot erősíteni kívánó Kiválósági Program (*Excellence Initiative*)⁴².

4.2.2 Tartományi szint és az egyetemek státusza

Az állami felsőoktatási intézmények számára az alkotmány garantálja a tanítás és kutatás szabadságát, illetve egységét. Az intézményeket ugyanakkor sokáig az államigazgatási struktúra részeként kezelték, így a tartományi szinten döntöttek a professzorok kinevezéséről, a státuszok elosztásáról, a tanszékek alapításáról vagy megszüntetéséről (de legalábbis az intézményi javaslatokat ott kellett jóváhagyatni). A felsőoktatási dolgozók és oktatók közalkalmazottak voltak, az intézmények költségvetése pedig a tartományi költségvetés részét képezte. Az intézmény belső struktúráját a tartományi szabályozás rögzítette. Az intézmény vezetője a Rektor, a legfontosabb döntéshozói testület pedig az oktatókból, hallgatókból, egyetemi alkalmazottakból álló Szenátus volt.

1998-tól általános trendként figyelhető meg az egyetemi kormányzás átalakítása és az intézmény autonómia szélesítése (Hartwig, 2006).

A kormányzás területén a legtöbb tartomány létrehozta a felsőoktatási intézményeiben az ún. Felsőoktatási Tanácsot (*Hochschulrat*) vagy Kuratóriumot (*Kuratorium*). E testület részben külső szakértőkből, részben más intézmények oktatóiból áll, és az esetek többségében véleményezési jogosítvánnyal rendelkeznek, ám néhány tartományban döntési vagy vétójogot is kapnak alapvető költségvetési és intézményfejlesztési kérdésekben (Eurydice, 2010). Észak-Rajna–Vesztfáliában számos területen kapott jelentős döntési kompetenciát e testület, és emellett az intézményvezetők is erősebb felhatalmazással bírnak.

⁴¹ A Felsőoktatási Paktum célja a felsőoktatásba belépők számának emelése. A 2007-2010 közötti szakaszban 91 ezer fővel növekedett a felsőoktatásba belépők száma (2005-höz képest), amelyet 2011 és 2015 között további 275 ezer fővel kívánnak növelni. Ennek költségeit szövetségi forrásokból biztosítják (a második szakaszra például 5 milliárd eurót irányoztak elő). A felsőoktatási paktum másik eleme a kutatástámogatás. Az első szakaszban a DFG támogatásának 20%-át kapták meg egyösszegű kifizetésként az intézmények (szövetségi forrásból). A második szakaszban annyi különbség várható, hogy a forrásokat megosztják a szövetségi és a tartományi szint között. (forrás: <http://www.bmbf.de/en/6142.php>, 2011. április 22.)

⁴² A Kiválósági Kezdeményezés a DFG és a Tudományos Tanács közös pályázati projektje, amely elsősorban a kutatási tevékenység előmozdítását irányozza elő intézmények versenyeztetése révén. A 2006 és 2012 közötti első szakasz 2 milliárd eurót szánt az alábbi három célra: fiatal kutatók képzését és előmenetelét támogató graduate schoolok fejlesztési programja, kiválósági klaszterek létrehozása a nemzetközi láthatóság növelése érdekében, illetve „Stratégia a világszínvonalú egyetemi kutatások kialakítására” program. Ez utóbbi során kilenc kiválasztott intézmény összesen 210 millió euró támogatásban részesült a kidolgozott stratégia megvalósítására. (A magyar sajtóban kutatóegyetemekként vagy elitegyetemként ezt a kilenc intézményt említették.) A Kiválósági Kezdeményezés második, 2013-2017 közötti szakasza ugyanezen elemeket tartalmazza, de a szélesíthető összegeket mintegy 30%-kal növelték. A pályázatok benyújtása és az intézmények kiválasztása már megkezdődött. (lásd: <http://www.bmbf.de/en/1321.php>, 2011. április 22.)

Érdekesség, hogy az intézmények maguk választhatták meg, hogy az intézményvezető Rektort/Elnököt vagy egy Felsővezetői Testületet (Präsidium) hatalmaznak-e fel a megújult hatáskörrel (Babyesiza, 2010).

Az intézményi autonómia bővítése több tartományban az intézmények jogi helyzetének újraszabályozásával valósult meg. Például Alsó-Szászországban közalapítványi formában kezdtek intézményeket működtetni, Hessenben pedig kísérletképpen az egyik egyetemnek teljes autonómiát adtak (Kaulisch; Huisman, 2007).

Észak-Rajna–Vesztfáliában 2007-ben radikális reformokat hajtottak végre: az intézmények döntési szabadságot kaptak pénzügyi és szervezeti ügyekben is (az ingatlanokkal kapcsolatos döntések intézményekhez telepítése 2007-ben kezdődött meg). Változtak a finanszírozás szabályai is (teljesítmény-megállapodások, szabad felhasználású támogatások).

Fontos hangsúlyozni, hogy a személyzeti politika keretfeltételeit nem csak Észak-Rajna–Vesztfáliában változtatták meg, hanem a szövetség több tartományában is. Az oktatók státuszának, bérezési rendszerének reformja már a 2000-es évek elején elkezdődött. A fő problémák közé tartozott például a gyenge ösztönzési rendszert eredményező túlságosan kötött alkalmazási és bérezési keretrendszer, ami a felsőoktatási személyzet általánosan érvényes közalkalmazotti státuszából fakadt, valamint a kinevezési feltételek miatt a túlságosan későre nyúló professzori kinevezés, ami nehezítette az oktatók és kutatók függetlené válását. A reformok közé tartozott az ún. junior professzori státusz bevezetése, a habilitáció eltörlése, az oktatók nem közalkalmazottként való foglalkoztatásának lehetősége, illetve a szenioritáson alapuló bérezési rendszer átalakítása részben a teljesítménytől függő bérezési rendszerré. Ez utóbbi elem lényege az volt, hogy az oktatók alacsonyabb alapbért kaptak, amit teljesítményfüggő részek teljesítése révén növelhettek (Kaulisch; Huisman, 2007).

E reformokat a szövetségi kormányzat kezdeményezte, amely ellen azonban több tartomány is az Alkotmánybírósághoz fordult. 2004-ben az Alkotmánybíróság megerősítette a tartományok szabad döntési jogosítványait e területeken, amely teljessé vált 2006-ban, amikor a szövetségi szint kivonult a felsőoktatás szabályozásából. Mindezek ellenére számos tartományban bevezették e reformok egy részét, sőt több tartományban – így Észak-Rajna–Vesztfáliában is – a foglalkoztatási státusz megválasztását, a kinevezést és bérezési rendszert is döntően az intézmény hatáskörbe utalták. (Kaulisch; Huisman, 2007)

Fontos változás volt az is, hogy 2007-től lehetővé vált, hogy a professzorok és junior professzorok kivételével tartósan, de határozott idejű szerződéssel foglalkoztassanak oktatókat, ha azokat harmadik fél által fenntartott projektekből lehet finanszírozni. (Eurydice, 2010)

A megnövekedett autonómiával rendelkező intézmények működését továbbra is jellemzően a tartományi minisztériumok látják el. Kivételt a képzési és kutatási tevékenységek akkreditációja jelent, amely 2002-től kezdődően vált kötelezővé a német felsőoktatási intézmények számára (addig ez nem volt elvárás). Ezt Németországban az Akkreditációs Tanács (*Akkreditierungsrat*) által hitelesített hét Akkreditációs Ügynökség egyike végezheti el. Az ügynökségek a programakkreditáció mellett elsősorban intézményi (minőség)fejlesztési tevékenységekben vesznek részt, ezzel korlátozottan a stratégiafejlesztés bizonyos részeihez is hozzájárulhatnak.

A változás és néhány radikálisabb tartományi reform ellenére a nemzetközi összehasonlításokban a német felsőoktatási intézményeket továbbra is alacsony-közepes eljárási autonómiával jellemzik (például az oktatók kinevezésében az intézmények autonómiája közepes, azaz továbbra is szembesülnek kötöttségekkel, de ugyanígy korlátozások vannak a képzési és kutatási programok indítása, tartalmának meghatározása vagy a hallgatók felvételében (lásd de Boer; Jongbloed et al., 2010). Ugyanez a felmérés a német intézmények pénzügyi autonómiáját összességében szintén közepesnek ítélte meg. A következő fejezetben ennek okaira is kitérek.

4.3 A felsőoktatás finanszírozása

2008-ban Németországban a felsőoktatási kiadásokra fordított állami források a GDP 1,2%-át érték el (ez az arány nagyjából stagnált az elmúlt évtizedben) (OECD, 2011, 254. o.). A felsőoktatási intézmények kiadásai 2000 és 2008 között 22%-kal nőttek, így elérték a GDP 1,2%-át, ugyanakkor az intézmények finanszírozása döntően állami forrásokból valósul meg. 2008-ban az intézmények kiadásainak alig 15%-a származott magánforrásokból. (OECD, 2011, 244. o.)

Az intézményfinanszírozás állami dominanciáját jól tükrözi a felsőoktatási intézmények bevételi szerkezete is, amely 2005-ben a következő volt: 80% alaptámogatás (*Grundmittel*), 16% kutatási támogatás (*Drittmittel*), és 4% szerződéses kutatás és oktatás (*Verwaltungseinnahmen*) (Statistisches Bundesamt, 2007, 2.1.1 tábla, idézi: Kaulisch; Huisman, 2007). A 2008-as helyzetet a 11. és a 12. táblázat tükrözi.

11. táblázat A németországi felsőoktatási intézmények néhány bevételi mutatója (2008, euró)

		Alaptámogatás			Külső bevétel	
		egy hallgatóra*	egy fő tudományos személy-zetre**	egy professzor-ra***	egy professzor-ra***	egy fő tudományos személy-zetre**
Németország összesen		7 300	110 800	400 200	133 000	36 800
Németország összesen (orvosi tevékenységek nélkül)		6 100	118 600	340 100	108 200	37 700
Tartományok szerint (orvosi tevékenység nélkül)	Baden-Württemberg	6 400	102 000	291 700	119 400	41 800
	Bajorország	6 000	100 000	318 300	109 800	34 500
	Berlin	5 800	112 800	317 600	111 500	39 600
	Brandenburg	5 200	111 100	310 100	91 600	32 800
	Bréma	7 200	154 600	362 600	152 600	65 100
	Hamburg	5 800	117 700	317 000	92 800	34 500
	Hessen	6 400	133 000	369 200	89 600	32 300
	Mecklenburg-Elő-Pomeránia	7 000	135 600	351 600	86 200	33 300
	Alsó-Szászország	7 800	133 000	369 500	106 300	38 300
	Észak-Rajna-Vesztfália	5 700	134 900	400 900	122 100	41 100
	Rajna-vidék-Pfalz	5 200	125 200	339 400	68 800	25 400
	Saar-vidék	4 700	75 300	250 300	96 500	29 000
	Szászország	6 000	113 900	314 000	133 200	48 300
	Szász-Anhalt	6 500	120 200	352 200	75 700	25 800
	Schleswig-Holstein	5 000	114 800	277 600	84 300	34 800
	Tübingia	6 600	115 200	317 500	89 700	32 600
Intézmény-típus szerint	Egyetemek orvosi tevékenység nélkül (pedagógiai főiskolákkal és teológiai főiskolákkal együtt)	8 700	127 700	490 600	191 200	49 800
	egyetemek orvosi tevékenysége	31 800	90 000	1 151 900	442 600	34 600
	Művészeti Főiskolák	13 500	98 700	213 600	10 700	4 900
	Főiskolák	3 700	95 600	158 900	20 500	12 300

Forrás: Statistische Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland, 6.14-es tábla. Elérhető: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/JahrbuchDownlads.psml;jsessionid=92BC0715CB37027BAEB2AD02B6BA3EFC.internet> (2011. április 22.)

* Külső finanszírozás források, tandíjak, egyéb adminisztrációs díjak nélkül

** A nem finanszírozott személyzet kivételével

*** A kívülről finanszírozott professzorok kivételével

12. táblázat A németországi felsőoktatási intézmények kiadási szerkezete (2008, euró)

		Összesen	Személyi kiadások	Egyéb kiadások	Beruházások
	Németország összesen	36 342	20 049	12 626	3 666
Tartományok szerint	Baden-Württemberg	5 274	2 968	1 801	505
	Bajorország	5 392	2 922	1 840	630
	Berlin	2 470	1 454	872	144
	Brandenburg	394	248	80	66
	Bréma	393	236	124	32
	Hamburg	1 273	637	518	119
	Hessen	3 139	1 621	976	542
	Mecklenburg-Elő-Pomeránia	823	432	323	68
	Alsó-Szászország	2 896	1 689	1 002	205
	Észak-Rajna–Vesztfália	7 393	3 953	2 895	544
	Rajna-vidék–Pfalz	1 347	769	453	125
	Saar-vidék	534	325	157	52
	Szászország	1 955	1 046	537	372
	Szász-Anhalt	1 023	591	353	79
	Schleswig-Holstein	1 182	641	455	86
	Tübingia	855	517	241	97
Intézménytípus szerint	Egyetemek összesen	32 017	17 336	11 491	3 189
	egyetemek orvosi tevékenység nélkül	14 996	8 924	4 390	1 683
	egyetemek orvosi tevékenysége	17 020	8 413	7 101	1 507
	Pedagógiai főiskolák	113	83	23	7
	Teológiai Főiskolák	35	20	10	5
	Művészeti Főiskolák	549	348	132	69
	Főiskolák	3 370	2 095	895	380
	Közigazgatási főiskolák	259	167	75	17

Forrás: Statistische Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland, 6.13-as tábla. Elérhető: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/JahrbuchDownlads.psml;jsessionid=92BC0715CB37027BAEB2AD02B6BA3EFC.internet> (2011. április 22.)

A felsőoktatási intézmények alaptámogatását a tartományi költségvetésekből biztosítják. Noha az elosztási metódus az elmúlt években folyamatosan átalakult, a legelterjedtebb módszernek továbbra is a hagyományos elosztás tekinthető, melynek során minden intézmény költségvetését a tartományi költségvetés részeként tervezték meg. A tervezés során az intézmények költségvetését

költségnemenként (bér, dologi, stb.) rögzítették, a kiindulási pontot a megelőző időszak finanszírozása jelentette, amelyet az intézmény által tervezett változásokkal, illetve az inflációval módosítottak. Az egyes költségnemekre tervezett összegek nem voltak átcsoportosíthatóak, és a megtakarításokat sem lehetett átvinni a következő évre. Lényegében tehát a kiadások történetiségét vették alapul, azaz bázisfinanszírozásról beszélhetünk. E mögött az az alapfeltevés húzódott meg, hogy a felsőoktatási kiadások költségstruktúrája nagyjából változatlannak tekinthető, a szektorban pedig stabil status quo uralkodik (Jongbloed, 2009).

A finanszírozásban a legtöbb tartomány kisebb-nagyobb változtatásokat vezetett be. Ezek közé tartoznak az alábbiak:

- Tandíj bevezetése. A tandíj bevezetéséről és annak nagyságáról a tartományok maguk dönthetnek. Néhány tartományban az intézmények hatáskörébe tartozik a tandíj megállapításának kérdése. Jelenleg hat tartományban van tandíj, amely sehol sem haladhatja meg a szemeszterenkénti 500 eurót. (Egy további tartományban, Hessen-ben is bevezették, de ott később visszavonták.) A tandíjat többnyire kötelező a képzés és oktatás fejlesztésére fordítani.
- Előre tervezett, a kiadások szerkezetét megkötő támogatás helyett szabadon felhasználható támogatás (*globalhaushalt*) bevezetése, amely rugalmasabb belső forrásallokációt tesz lehetővé.
- Képlet szerinti finanszírozás arányának, jelentőségének növekedése – lásd a 13. táblázatot. (2004-ben például 11 tartományban használták ezt az eszközt a források egy kis részének allokálására). Számos tartományban ez input-alapú képleteket jelent (pl. hallgatói létszám). Néhány tartományban azonban megjelentek az outputalapú indikátorok is. Észak-Rajna-Vesztfáliában például a következő tényezőket veszik figyelembe: a végzett hallgatók száma (bónusz jár, ha a hallgató az előírt időn belül végez, illetve természettudományos területeken kiegyenlített nemi arányokért), a külső finanszírozás nagysága, a doktori fokozatot szerzettek száma.⁴³ E tartományban a teljesítményalapon kiosztott állami támogatás a teljes támogatás 20%-át tette ki 2006-ban.
- Szerződéses kapcsolat az intézmény és a tartományi minisztérium között. A szerződéseknek sokféle elnevezése lehet (Baden-Württembergben szolidaritási szerződésnek, Bajorországban innovációs szerződésnek, Észak-Rajna-Vesztfáliában minőségi szerződésnek nevezték). A szerződések célja a kiszámíthatóbb finanszírozási környezet teremtése az intézmények számára oly módon, hogy a finanszírozó az adott időszakra garanciát vállal a szerződés-

⁴³ A részletes leírás megtalálható itt:

http://www.wissenschaft.nrw.de/hochschulen_und_forschung/hochschulrecht/leistungsorientierte_mittelverteilung/index.php (2011. április 22.)

ben rögzített finanszírozásra. Ezért cserébe azonban az intézményeknek a kiadásaik fokozatos csökkentését (más források felkutatását) kell vállalniuk. Például Észak-Rajna-Vesztfáliában 1999-ben ún. Minőségi Szerződéseket (*Quality Pack*) kötöttek az intézmények a minisztériummal, amelyben a minisztérium garantálta számukra 5 (később 10) éves távra a finanszírozást, és azt, hogy minden esetleges zárolás alól mentességet kapnak. Ezért cserébe 10 év alatt 2000 álláshely megszüntetését kellett az intézményeknek vállalniuk. Ennek az összegnek egy része egy innovációs alapba került, amely oktatási és kutatási innovációkat finanszíroztak évi kb. 50 millió euró értékben (Hartwig, 2006).

13. táblázat A képlet alapján allokált állami források aránya a német tartományokban (2006)

Tartomány neve	%
Baden-Württemberg	20
Bajorország	1,5
Berlin	20
Brandenburg	95
Bréma	10
Hamburg	85
Hessen	felülvizsgálat alatt
Mecklenburg-Elő-Pomeránia	4
Alsó-Szászország	3
Észak-Rajna-Vesztfália	20
Rajna-vidék-Pfalz	95
Saar-vidék	nincs adat
Szászország	1
Szász-Anhalt	nincs adat
Schleswig-Holstein	5
Tübingia	15

Forrás:(Jongbloed, 2009, 10. o.)

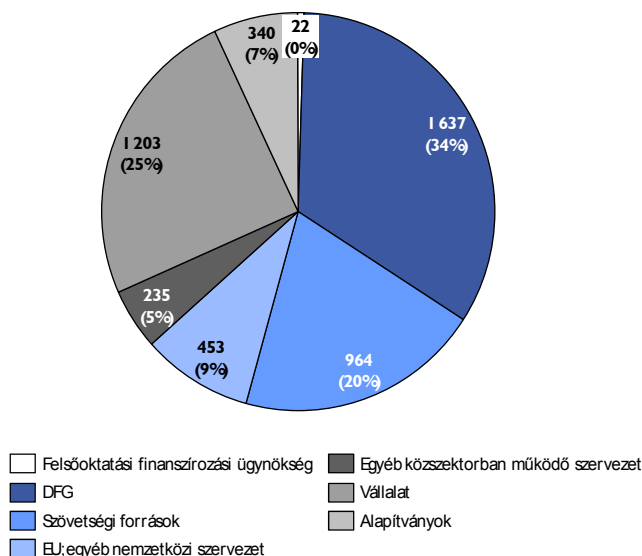
A szerződéses megoldás finanszírozási stabilitást biztosít az intézményeknek a csökkenő állami támogatások esetén is, mert tervezhetővé és kiszámíthatóvá teszi a költségsökkentést. Ennek fontos eleme ugyanakkor az intézmény belső forrásallokációs autonómiájának növekedése is (Hartwig 2006; Strehl; Reisinger et al., 2007).

Néhány tartományban (például Bajorországban vagy Észak-Rajna-Vesztfáliában) a szerződéseket a tartományi minisztériummal közösen meg-

tárgyalt cél- és teljesítmény-megállapodások (*Ziel- und Leistungsvereinbarungen*) egészítik ki (váltják fel). Ezek a megállapodások – tartalmuktól, részletezettségüktől és betartatásuktól függően – erőteljes ösztönzőként hathatnak az intézmények stratégiai gondolkodására is. Érdeemes azonban azt is megemlíteni, hogy Észak-Rajna–Vesztfáliában e teljesítménymegállapodások jelentős kritikát is kaptak, amely arra vonatkozott, hogy a megállapodásokhoz nem kapcsolódik pénzügyi ösztönzés, a megfogalmazott célok bizonytalanok és nem számszerűsítettek, továbbá a megállapodás egészének kommunikációját is problémásnak látták. (Jongbloed, 2009)

Észak-Rajna–Vesztfáliában további intézkedéseket is életbe léptettek. Így például az intézmények számára lehetővé vált leányvállalatok alapítása és hitel-felvétel (a pénzügyminisztérium engedélyezte határig), továbbá az intézmények a megtakarításaikat megtarthatták, és átvihették a következő évre. A reformokkal párhuzamosan a minisztérium megerősítette a kontrolling tevékenységet és annak jelentési rendszerét.

1. ábra: A német felsőoktatási intézmények külső bevételeinek nagysága és forrása 2008-ban



Forrás: Statistisches Bundesamt adatait idézi:

<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/169069/umfrage/drittmittel-einnahmen-hochschulen-1998-und-2008/> (2011. április 22.)

Érdemes még szót ejteni a kutatási támogatásokról, amelyek legnagyobb önálló finanszírozója a DFG, amely az ilyen jellegű források 33%-át biztosítja. Az elosztás peer review alapú versenyeztetés révén történik a pályázó csoportok, intézmények között. Jellemzően ezt a mechanizmust használja a többi finanszírozó is.

4.4 Értékelés

Németországot jellemzően azok közé az országok közé sorolják, amelyek a felsőoktatási modernizációs hullám kései szakaszába kapcsolódtak be (lásd például Schimank; Lange, 2009). Ennek ellenére Németország felsőoktatására azért érdemes figyelni, mert a magyar felsőoktatás számos elemében (struktúrájában, filozófiájában, szabályozási gyakorlatában) mutat hasonlóságot vele. A tartományi szint megerősödése révén azonban Németország most olyan „laboratóriummá” vált, ahol sokféle kísérlet folyik a felsőoktatás újraszabályozására, és ezek eredményei a magyar gyakorlat számára is tanulságot szolgálhatnak.

Noha e fejezetben nem került sor minden tartomány szisztematikus elemzésére, a nemzetközi szakirodalom és a leginkább innovatívnak tekintett tartomány gyakorlata alapján úgy tűnik, hogy a napirenden egy a korábbinál ösztönzőbb környezet kialakítása áll. Ennek irányát az intézményi autonómia növelése (például a támogatások felhasználása, emberi erőforrás politika szabadságának növelése stb.), az intézmény felelősségének növelés (például a külső bevételek növelésének ösztönzése), a verseny fokozása az átláthatóság és kiszámíthatóság növelése (például a normatív finanszírozás súlyának növelése, illetve a benchmarkok felállítása) révén, valamint mindezzel párhuzamosan az állam/tartomány ellenőrzős szerepének újragondolása (például teljesítményszereződések, beszámoltatás) jelentik.

5. Tanulságok az országtanulmányokból

Az alábbiakban röviden összefoglalom a vizsgált felsőoktatási rendszerekben jelentkező általános trendeket. Az elemzés során elsősorban azt vizsgálom, hogy az egyes felsőoktatási rendszerekben a szabályozási környezet hogyan hat az intézmények közötti versenyre, és hogyan befolyásolja az intézmények környezetének dinamikáját és komplexitását.

5.1 A felsőoktatási intézményrendszer általános jellemzői

A négy vizsgált ország intézményrendszere a felsőoktatás történeti fejlődése, az ország természeti adottságai, illetve a közigazgatási gyakorlat miatt jelentősen különbözik.

Németország és az Egyesült Királyság föderatív berendezkedésű, és tartományi szinten kezelik a felsőoktatást. E tekintetben az Egyesült Királyság a centralizáltabb, részben Anglia túlsúlya miatt, részben pedig amiatt, mert az angol felsőoktatási finanszírozási tanács (HEFCE) az ország egészére kiterjedő feladatokat is ellát (RAE koordinációja például). Ez a felépítés a történeti fejlődés következménye is.

Lényeges különbség az intézményrendszer egységessége vagy tagoltsága, ami egyben az intézményi profilok meghatározási szabadságát is jelenti. A vizsgált országok mindegyike az expanzió támogatására hozta létre a nem-egyetemi szektort. Amíg azonban Anglia a felsőoktatási expanzió egy pontján lényegében egységesítette a felsőoktatási térséget, ahol az intézmények szabadon módosíthatják profiljukat és szabadon versenyezhetnek egymással, addig Finnország, Németország és Új-Zéland továbbra is fenntartja az expanzió kezdeti szakaszában kialakított merevebb intézményi struktúrát. Ezzel pedig korlátozzák az intézmények közötti versenyt, hiszen az intézményi profilok jelentős módosítása jellemzően csak magas szintű (időnként parlamenti) jóváhagyást követően lehetséges.

Fontos szerepe van az ország méretének – ahol több intézmény működik, ott óhatatlanul is nagyobb a verseny, mert egy-egy képzési- vagy tudományterületre több intézmény is benyomulhat. A kisebb országok felsőoktatásában azonban nagyobb a lehetőség a specializálódásra, amely csökkenti a közvetlen versengést. Finnországban és Új-Zélandon ezért a verseny kiszélesítésnek egy igen sajátos módját alkalmazzák: a nemzetköziesedésre helyezik a hangsúlyt, ami intézményi szinten a viszonyítási pontok megváltozását eredményezi. Többé már nem az országon belüli intézmények versengése számít kizárólag (vagy elsősorban), hanem a nemzetközi versenyben elfoglalt pozíció. Finnországban emellett a kormányzat sajátos együttműködési politikát ösztönzött, amikor intézmények közötti stratégiai szövetségek és együttműködési hálózatok kialakítását helyezte a középpontba. Ehhez hasonló célokat tartalmaz a németországi Kiválósági Kezdeményezés klaszteresedést támogató komponense is.⁴⁴

⁴⁴ Némileg hasonló logika mentén néhány német tartomány nem a tartományon belüli kisebb számú intézményt tekinti vonatkoztatási közegnek például finanszírozási döntések során, hanem a német felsőoktatás egészét. Pl. Schleswig-Holstein tartományban a hallgatók fele egyetlen egyetemen diplomázik, így annak teljesítményét – a versengés erősítése érdekében – a német felsőoktatás egészére vonatkozó mutatókhoz mérik.

14. táblázat: Összefoglaló adatok a vizsgált országok intézményrendszeréről

Ország	Népesség	Felsőoktatási intézmények száma	Hallgatók száma	Oktatók száma	Egy intézményre eső		
					lakosok száma	hallgatók száma	oktatók száma
Anglia (2009/2010)	51 446 000	131	2 493 415	152 520	392 718	19 034	1 164
Új-Zéland (2010)	4 393 500	33	399 076	12 635*	133 136	12 093	383
Finnország (2010)	5 374 781	44	307 375	20 070*	122 154	6 986	456
Németország (2009/2010)	81 757 600	410	2 119 485	274 769	199 409	5 169	670
Magyarország (2009/2010)	9 979 000	69	370 331	21 934	144 623	5 367	318
Magyarország (2009/2010, csak állami fenntartású intézmények)	9 979 000	29	320 919	17 956	344 103	11 066	619

* 2009-es adat, egyenértékes oktatói és kutatói létszámot tartalmaz

5.2 A felsőoktatás irányítása

Új-Zélandon és Angliában a minisztérium elsősorban célmegfogalmazó és a kormányzaton belüli érdekérvényesítő szerepet tölt be. A stratégia kivitelezése, az állami támogatások elosztása és az intézmények felügyelete általában valamilyen köztes (puffer) szervezet kezébe kerül, amely szoros kontrollt gyakorol az intézmények fölött. Németországban és Finnországban – a kontinentális felsőoktatási hagyományoknak megfelelően – e két szerep (ágazatai stratégiaalkotás, illetve ágazati stratégia kivitelezése) jelenleg nem különül el szervezetiileg, hanem a minisztérium kezében összpontosul. A külső minőség-ellenőrzés és akkreditáció azonban minden országban külön testületben kap helyet.

Az intézményirányítást illetően a négy esettanulmány alapján egyértelműen kijelenthető, hogy a trend az intézmények gazdálkodási autonómiájának növelése. Az intézmények jellemzően szabad kezet kapnak az állami források felhasználásban, a HR tevékenységükben (a munkavállalók, oktatók többé nem közalkalmazottak), a beruházási döntéseikben, a tevékenységi körük formálását illetően (itt az akkreditációs testületek, illetve az előző pontban ismertetett, az intézményrendszer struktúrájára vonatkozó kormányzati törekvések állíthatnak korlátokat), továbbá a belső működési szabályait illetően is. Az intézmények pénzügytechnikailag teljesen függetlenné válnak az állami költségvetéstől, önálló, a vállalati könyvelési szabályoknak megfelelő mérleget, beszámolót készítenek (Németországban ez utóbbi csak néhány tartományban igaz).

A belső irányítási rendszert illetően az intézményen belül elkülönül a gazdálkodási-működési-stratégiai irányító testület (amelynek tagjait részben a kormányzat vagy külső érintettek jelölik ki), amely kinevezi a végrehajtásért felelős

személyt. Az egyetemi oktatókból és hallgatókból álló testület oly módon képes hatást gyakorolni az intézmény működésére, hogy egyrészt tagokat delegál az irányító testületbe (ahol kisebbségben vagy többségben is lehet), másrészt pedig az akadémiai ügyekben (oktatás, kutatás) gyakorol illetékességet. Mindez azt eredményezi, hogy strukturálisan lehetővé válik az intézményi stratégiáért felelős személyek és szervezeti egységek létrejötte, akik/amelyek ezért nem csak nevesített felelősséggel tartoznak, de önálló cselekvési hatáskörrel is rendelkeznek a kivitelezéshez.

A vizsgált országokban tehát egyértelműen növekedett az intézményi autonómia, ami azt jelenti, hogy az intézményi vezetés egyre több tényező felett gyakorol befolyást, ami növeli a komplexitást. E komplexitás kezelésének fontos eszköze, hogy az intézmény vezetői stratégiát készítenek, számba veszik a lényeges tényezőket és hatásokat, majd eldöntik, hogy melyikkel mit kívánnak kezdeni. Ezt a finanszírozási rendszeren keresztül többnyire az állam is elvárja, de nem öncélúan, mert a stratégiában megfogalmazott álláspontnak a finanszírozás tekintetében következménye van.

Fontos ugyanakkor a komplexitás kezelhető mértéke, ami elsősorban a tervezettségben, kiszámíthatóságban nyilvánul meg. Ezt az állami oktatáspolitikai elsősorban a kormányzati törekvések világos kommunikációja (ágazati stratégia), továbbá a finanszírozási ciklusok és az állami vállalatok következetes teljesítése révén tudja biztosítani. Lényeges szerepet játszik továbbá az is, hogy a szabályozási környezet alapelemeiben nagyfokú stabilitás van, még ha a részletek időről időre változnak (például Angliában az 1990-es évektől működik a kutatásértékelési eljárás, Új-Zélandon 1989 óta van érvényben az oktatási törvény stb.). Németországban és Finnországban most történtek a reformok, ezért ott természetesen még idő kell ahhoz, hogy ez a kiszámíthatóság biztosítható legyen, de ott is megvan a törekvés például a többéves szerződések és teljesítmény-megállapodások formájában.

Mindez azt mutatja, hogy az intézményi autonómia növekedése a vizsgált országokban (különösen ahol már bejáratódott a rendszer) egyáltalán nem járt az állami befolyás csökkenésével, legfeljebb annak átalakulásával. Ma már nem az intézmények napi-operatív tevékenységébe szól bele az állam, hanem közvetett módon felügyeli-befolyásolja (az új terminológiával: *steering*) működésüket – gyakran már az intézmények és az oktatók-kutatók kritikáját is kiváltva. Érdekes azt is figyelembe venni, hogy ez különösen ott szembetűnő, ahol a felügyeletet a finanszírozó puffer-szervezet végzi (Anglia, Új-Zéland).

5.3 A felsőoktatás finanszírozása

A vizsgált országokban a felsőoktatási intézmények eltérő mértékben függenek az állami finanszírozótól. Németországban például átlagosan a bevételek 80%-a

származik a rendszeres állami támogatásból, míg az új-zélandi egyetemeken ez az arány 40%. Mindezek ellenére azonban kijelenthető, hogy az állam minden országban a felsőoktatási intézmények legnagyobb súlyú egyedi finanszírozási partnere. Az állam által fenntartott finanszírozási rendszer így minden országban lényeges magatartásbefolyásoló eszköz, amely az intézményi szintű tervezést és stratégiaalkotást elsősorban akkor képes ösztönözni, ha átlátható és kiszámítható. Ennek biztosítására a vizsgált országokban két bevett gyakorlat látszik kibontakozni: egyrészt a képlet szerinti finanszírozás erősítése, másrészt az egyes intézmények és a finanszírozó által kötött, középtávú teljesítmény-megállapodások rendszere.

A képlet szerinti finanszírozás akkor képes hozzájárulni a kiszámíthatósághoz, ha viszonylag jól előrejelezhető, tervezhető (az intézmények által befolyásolható) paraméterekre épül, továbbá ha a képlet elemei középtávon rögzítettek, és nem változnak folyamatosan. A képlet szerinti finanszírozás hátulütője a szabályozó szempontjából, hogy kevésbé rugalmas (például a célok változása esetén), illetve hogy a felsőoktatásra fordított kiadások – különösen expanzív felsőoktatás, valamint az intézmények relatív pozícióját figyelmen kívül hagyó elosztási mechanizmus⁴⁵ esetén – nehezen tarthatóak kordában.

Ennek ellensúlyozására alkalmazzák a teljesítmény megállapodásokat (más néven teljesítményszerződéseket), ami mind az intézmény, mind a finanszírozó számára nagyobb kiszámíthatóságot biztosít. Ez a gyakorlat leginkább Új-Zélandon érhető tetten, de Finnországban és Németországban is megfigyelhető (Angliában is van az intézmény és a finanszírozási hatóság közötti megállapodás, de azt évente tárgyalják újra, és lényegében csak a vállalt hallgatói létszámokra vonatkozik). A teljesítmény megállapodások legfontosabb jellemzői az alábbiak:

- A teljesítmény megállapodások nem azonosak az intézményi stratégiával, hanem a finanszírozó hatóság által adott szempontok mentén összeállított, jellemzően középtávú tervek. A tervek egy részében általában pontos, számszerűsített vállalásokat kell tenni, más részükben az intézmény általánosabb célkitűzéseit kell bemutatni. A tervek szerkezetét, szempontjait és a számszerűsítendő célértékeket a finanszírozó jelentős mértékben meghatározza, az intézményi sajátosságok, egyéni törekvések megfogalmazására általában csak ezeken belül van lehetőség. A vizsgált országok nagy részében a szem-

⁴⁵ A képlet szólhat úgy, hogy minden teljesített egység (például egy további hallgató felvétele) adott erőforrást eredményez. Ez csak korlátozottan ösztönzi az intézményeket versenyre, és a kiadások nagysága nehezen korlátozható. Ugyanakkor készíthetők olyan képletek is, amelyek figyelembe veszik az intézmények adott mutatóban elért relatív – azaz más intézményekhez mért – pozícióját is, például amikor a juttatást az átlagos publikációs rátához kötik, és az átlagnál jobban teljesítő intézmények több, az alulteljesítők viszont kevesebb támogatásban részesülnek. Az ilyen képletek során a felsőoktatási kiadások összességében jól kezelhetőek. Ennek ellenére jellemzően az első megoldás a jellemző a felsőoktatásban.

pontok és a számszerűsítendő területek erőteljesen kapcsolódnak az általános ágazati stratégiai célkitűzésekhez (lásd például az új-zélandi beruházási tervet, de Finnországban és Észak-Rajna–Vesztfáliában is megfigyelhető ez a kapcsolat). A teljesítmény megállapodások tartós és következetes alkalmazása ösztönzi az intézményen belül a tervezési folyamatokat, és szükségessé teszi valamilyen általánosabb intézményi stratégiai irányvonal kimunkálását.

- A tervezési szükségletet erősíti az a tény is, hogy a megállapodások többnyire direkt módon kapcsolódnak a finanszírozáshoz, ezért jól kalkulálható következményeik vannak. Ennek alapját a következetes beszámoltatási rendszer jelenti, amelynek keretében az intézményeknek időről időre ellenőrizhető módon kell számot adniuk a tervben vállaltak teljesítéséről. Ennek mintapéldája az angol rendszer, ahol a felsőoktatási statisztikai ügynökség (HESA) képzésekkel, protokollok előírásával igyekszik sztenderdizálni az intézményi szintű statisztikai adatgyűjtési eljárásokat. Ahol a teljesítmény megállapodásnak nincs következménye, vagy nem kapcsolódik a finanszírozáshoz – például Észak-Rajna–Vesztfália esetében fogalmazódnak meg ilyen kritikák – ott a megoldás kevésbé is tűnik működőképesnek.
- Maguk a tervek iteratív egyeztetési folyamat során állnak elő és nyernek támogatást, amelynek eredménye (maga a megállapodás) nyilvános és transzparens. A teljesítmény megállapodásokat alapvetően a nyilvánosság és a transzparencia különbözteti meg attól a finanszírozási rendszertől, amelyben a finanszírozó az intézményekkel folytatott kétoldalú tárgyalások során dönt a költségvetés nagyságáról, ám utólag sem a teljesítményelvárások, sem pedig a konkrét támogatások mögött meghúzódó logikák nem vizsgálhatóak.

A képlet szerinti finanszírozás és a teljesítmény megállapodások mellett motivációs szempontból fontos kiemelni, hogy egyre szélesebb körben teszik lehetővé az állami támogatások szabad felhasználását, azaz az intézmény számára rendelkezésére álló források szabad belső allokációját. Azáltal, hogy az intézményeknek folyósított támogatások felhasználásáról az intézmények egyre inkább szabadon dönthetnek (ún. *block grant* vagy *lump sum* támogatás), növekszik a mozgásterük a saját stratégiájuk megvalósítására.

A következőkben röviden bemutatom azokat a trendeket, amelyek az oktatás és kutatás állami támogatásának kalkulációja, illetve a nem-állami bevételek szabályozása terén érvényesülnek a vizsgált országokban. Kiindulásképpen érdemes leszögezni, hogy az állami támogatásokban egyértelműen elkülönül az oktatási és a kutatási tevékenység finanszírozása.

Az oktatási támogatások allokálása nagyjából input alapon (képzési szint és/vagy tudományterület alapján súlyozott hallgatói létszámok szerint) történik, csak néhány országban található példa az outputalapú finanszírozásra. Ahol mégis jelen van (pl. Új-Zélandon, Finnországban), ott a súlya nem túl nagy,

mert a nagyobb súly kedvezőtlen hatással lehet az oktatás minőségére (vagy legalábbis ettől tartanak), hiszen az intézmények érdekeltté válhatnak például a hallgatók előrejutásának megkönnyítésében. Az outputfinanszírozás létének jelentősége mégis nagy abból a szempontból, hogy az intézmény még nagyobb felelőssége kap a belső allokációs döntések (és így a stratégia) meghozásában, hiszen felelősséget az outputért és nem az inputért kell vállalnia. Fontos azt is kiemelni, hogy a legtöbb országban külön támogatási csatornaként vagy az oktatási támogatás részeként igyekeznek a hátrányosabb helyzetű csoportok bevonását ösztönözni. Néhány német tartományban például a nemi arányok kiegyenlítését, Új-Zélandon az őslakosok bevonását, Angliában pedig a hátrányos szociális helyzetűek bevonását támogatják ilyen módon.

A kutatási támogatások két formában jelennek meg: általános kutatási támogatás, amely főként az infrastruktúra és a kutatási kapacitás fenntartásának finanszírozását szolgálja, illetve versenyeztetés keretében megszerezhető, konkrét projektekre vonatkozó támogatások. A legtöbb országban az általános kutatási támogatásokat a korábbi kutatási teljesítményekhez kötődve (output alapon) osztják szét kikényszerítve ezzel a stratégiai szemléletmód intézményi érvényesülését. A teljesítmények mérésének módja lehet *peer review* alapú (UK, részben Új-Zéland), illetve egyéb teljesítményindikátorok, például kutatási diplomát szerző hallgatók vagy külső forrásból származó kutatási támogatások nagysága (Új-Zéland, Finnország).

Szintén általános trendként figyelhető meg az angol és új-zélandi példában az általános célú kutatási források intézményi koncentrációja, az allokációs eljárás szelektivitásának növelése. A minőségibb kutatások után járó támogatás – a súlyozási rendszerek alapján – sokkal nagyobb, ami az intézményeket kutatási tevékenységük fókuszálására, azaz stratégiai prioritások kijelölésére készíti.

A nem-állami bevételeknek a két legfontosabb forrását a tandíjak és a tanácsadási, illetve szerződéses kutatások jelentik. Szabályozási szempontból a tandíjak kérdése vizsgálható. A vizsgált országok tandíjpolitikája eltérő volt. Finnországban és jó néhány német tartományban nincs tandíj. Más német tartományokban, valamint Angliában az alapképzések esetében maximált tandíj van, de ezen belül az intézmények jellemzően szabadon dönthetnek a tandíj tényleges mértékéről. Mivel ezeket a korlátokat viszonylag alacsonyan állapítják meg, ezért a jellemző gyakorlat az, hogy minden intézmény a maximális tandíjat veti ki, ami nem teszi lehetővé az intézmények közötti differenciálást és így a verseny növekedését sem. Az ilyen tandíjak kivetésének célja leginkább az, hogy csökkentse az államra nehezedő, a felsőoktatás tömegesedéséből eredő nyomást. A verseny intenzitását és az intézmények közötti differenciálást a tandíj felső határának eltörlésével vagy a felső határ nagymértékű bővítésével lehet biztosí-

tani – ezt a gyakorlatot követte az utóbbi években Új-Zéland és a folyamatban lévő reformok során Anglia. Ennek hátránya azonban a hallgatói eladósodottság kiszámíthatatlan növekedése, amit például a tandíj éves növelésének korlátozásával ellensúlyoztak Új-Zélandon.

A finanszírozási rendszerek kapcsán érdemes azt is megemlíteni, hogy több országban (Anglia, Új-Zéland) az éves intézményi beszámolók rendszeres pénzügyi monitoringgal egészülnek ki, amelyben a pénzügyi kockázatelemzésnek jelentős szerepe van. Ennek eredményei szintén nyilvánosak. Mindez a fenntartható egyetemi gazdálkodásra ösztönzi az intézményeket.

A növekvő finanszírozási és működési autonómia kihasználásához nem csak a szabályozási feltételeket és a kellő ösztönzöttséget (hazai és nemzetközi verseny erősödése, finanszírozási hatóság elvárásai) kell megteremteni, hanem szükséges a megfelelő vezetői képesség (menedzsment kapacitás) és az ennek létrejöttét támogató infrastruktúra is. Ebben fontos szerepet játszhat a következetes, rendszeres visszacsatolásokat adó kormányzati politika (például a teljesítményszereződések tartalmi értékelése Németországban vagy Finnországban), ami további megoldásokkal is kiegészíthető. Ennek gazdagsága Angliában a legszembetűnőbb, de más országokban is találhatunk egy-egy jó példát. Az esetek alapján a képességfejlesztés és támogató infrastruktúra legfontosabb elemei közé tartozik 1) a megbízható és pontos benchmark adatok, továbbá 2) a nagyszámú tényadaton alapuló elemzés, előrejelzés rendelkezésre állása, 3) a professzionális networkök működése és a 4) felsőoktatási vezetőképző programok elérhetősége.

Hivatkozások

Aarreaara, T., Dobson, I. R; Elander, C. (2009): Brave New World: Higher Education Reform in Finland, *Higher Education Management and Policy* 21(2): 15.

Amann, R. (2003). A Sovietological View of Modern Britain, *The Political Quarterly*, 80(S): S287-S301.

Babyesiza, A. (2010): National system analysis: Germany. In: de Boer, H; Jongbloed, B.; Enders, J.; File, J. (eds): *Progress in higher education reform across Europe, Volume 2: Methodology, performance data, literature survey, national system analyses and case studies*. 268-282. o.

Browne, J.; Barbar, M.; Coyle, D.; Eastwood, D.; King, J.; Naik, R.; Sands, P. (2010): *Securing a sustainable future for higher education. An independent review of higher education funding & student finance* Department for Business, Innovation and Skills

CHEPS (2001): *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*, The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis / Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS)

CuC (2004): *Guide for Members of Higher Education Governing Bodies in the UK. Governance Code of Practice and General Principle*, Committee of University Chairs

Csóti, D.; Drótos, Gy.; Kaló, R.; Kádár-Csoboth, P.; Kováts, G.; Porubcsánszki, K.; Tarcsai, A. (2011): *Felsőoktatási stratégiai módszertani kézikönyv*, Budapest, Oktatókutató és Fejlesztő Intézet

DBIS (2011): *Students at the Heart of the System*, London, Department for Business, Innovation and Skills

de Boer, H.; Jongbloed, B.; Enders, J.; File, J. (2010): *Progress in higher education reform across Europe. I Governance Reform*.

DH, D.; DTI; HM Treasury (2006): *Science and innovation investment framework 2004-2014*, London, Department of Health, Department of Trade and Industry, Department for Education and Skills, HM Treasury.

Eurydice (2010): *Organisation of the education system in Germany 2009/2010*.

Fulton, O.; Holland, C. (2001): Profession or Proletariat: Academic Staff in the United Kingdom after Two Decades of Change. In: Enders, J. (ed): *Academic staff in Europe: changing contexts and conditions*, Westport, Conn.; London, Greenwood, 301-322. o.

Goedegebuure, L.; Santiago, P.; Fitznor, L.; Stensaker, B.; van der Steen, M. (2008): *Tertiary Education Review*, New Zealand, Paris, OECD

Harley, S.; Lee, F. S. (1997): Research Selectivity, Managerialism, and the Academic Labor Process: The Future of Nonmainstream Economics in U.K. Universities, *Human Relations*, 50(11), 1427-1460 o.

Hartwig, L. (2006): *Funding Systems and Their Effects on Higher Education Systems. Country Study – Germany*, Paris, OECD.

HEFCE (2002). *Strategic planning in higher education. A guide for heads of institutions, senior managers, and members of governing bodies*, Bristol, HEFCE.

HEFCE (2009): *Supporting higher education in further education colleges. Writing higher education strategies*, Bristol, HEFCE

HEFCE (2010): *Guide to funding how HEFCE allocates its funds*, Bristol, HEFCE

HEFCE (2011): *Assessment framework and guidance on submissions*, REF 2014, Bristol, HEFCE

Hiltunen, K. (ed) (2009): *Centres of Excellence in Finnish University Education 2010–2012*, FINHEEC

Hiltunen, K.; Kajaste, M. (é.n.): *Financial incentives to improve quality and relevance of higher education in Finland*, Paris, OECD.

Jongbloed, B. (2009): *Higher Education Funding Systems: An overview covering five European jurisdictions and the Canadian province of Ontario*, Report prepared for the Hong Kong University Grants Committee

Kaulisch, M., Huisman, J. (2007):. *Higher education in Germany. Country report*, Twente, CHEPS.

Klump, M.; Teichler, U. (2008): German Fachhochschulen: Towards the End of a Success Story? In: Taylor, J. S.; Brites Ferreira, J.; Lourdes Machado, M. d.; Santiago, R. (eds) (2008): *Non-University Higher Education in Europe*, 99-122. o.

Lee, F. S.; Harley, S. (1998): Peer Review, the Research Assessment Exercise and the Demise of Non-Mainstream Economics, *Capital&Class* 66(3), 23-51. o.

Lucas, L. (2006): *The research game in academic life*, Maidenhead, Open University Press

McLaughlin, M. (2003): Tertiary Education Policy in New Zealand. (Policy Report), Wellington, Fulbright, New Zealand.

OECD (2011): *Education at a Glance 2011*, Paris, OECD

Schimank, U.; Lange, S. (2009): Germany: A Latecomer to New Public Management. In: Paradeise, C., Reale, E., Bleiklie, I. és Ferlie, E. (eds) (2009): *University governance: Western European comparative perspectives*, Dordrecht, Springer, 51-76. o.

Strehl, F.; Reisinger, S.; Kalatschan, M. (2007): *Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems*, OECD Education Working Papers 6, Paris, OECD

Taylor, J. (2003): Sticks and carrots. The effectiveness of government policy on higher education in England since 1979, *Higher Education Management and Policy* 15, 119-137. o.

Temple, P. (2010): National system analysis: United Kingdom. In: *Progress in higher education reform across Europe. Governance and Funding Reform in the European Higher Education Area. Volume 2: Methodology, performance data, literature survey, national system analyses and case studies*, 665-691. o.

Universities UK (2009). *Changing landscapes: future scenarios for variable tuition fees*. London, Universities UK.

Universities UK (2010): *Higher education in facts and figures - Summer 2010*, London, Universities UK

Universities UK (2011): *Response to the Higher Education White Paper*, London, Universities UK

Välimaa, J. (2005): Social dynamics of higher education reforms: the case of Finland. In: Gornitzka, Å., Kogan, M. és Amaral, A. (eds): *Reform and change in higher education : analysing policy implementation*, Dordrecht, Springer, 245-367. o.

Välimaa, J.; Neuvonen-Rauhala, M.-L. (2008): Polytechnics in Finnish Higher Education. In: Taylor, J. S., Brites Ferreira, J., Lourdes Machado, M. d. és Santiago, R. (eds): *Non-University Higher Education in Europe*, 77-98. o.

Berlinger Edina

Miért van szükség európai szintű diákhitel-rendszerre is?

A dolgozat címében feltett kérdés részletesebben kifejtve úgy szól, hogy van-e olyan részterülete a diákhitelezésnek, amit célszerűbb európai szinten, közösen megoldani mintsem hagyni, hogy az egyes tagállamok önálló hatáskörben birkózzanak meg vele. Képződhet-e ezen a területen, és ha igen, akkor miért ún. közösségi hozzáadott érték (*community added value*)? A szakirodalomban nincs egyértelmű útmutatás arra nézve, hogy egy adott tevékenység esetén hogyan kell meghatározni a közösségi hozzáadott értéket. Mindig figyelembe kell venni a feladat jellegéből adódó specialitásokat. Mindenesetre útmutatásként van néhány általános kérdés, amelyeken érdemes végigmenni:

- Hogyan járulna hozzá egy új intézmény létrehozása a magasabb szintű Uniók politikák megvalósulásához?
- Mi a legmegfelelőbb szintje az egyes feladatok ellátásának?
- Milyen hatása lenne ennek az új intézménynek a meglévő intézményekre és rendszerekre?

Ebben a tanulmányban ezeket a kérdéseket veszem sorra a diákhitelezéssel összefüggésben. Előtte azonban az első fejezetben áttekintem a humán tőke és ezen belül különösen a felsőoktatás jelentőségét a XXI. századi Európában. A második fejezetben a mobilitással kapcsolatos alapelveket foglalom össze és bemutatom, hogy mi a szerepe a mobilitásnak az Európai Unió stratégiájában. A harmadik fejezetben rátérek a felsőoktatást és a mobilitást támogató diákhitel tárgyalására és összefoglalom, hogy milyen érdekkonfliktusok kísérik a diákhitelezést. A negyedik fejezetben a fiskális föderalizmus elveinek alkalmazásával megvizsgálom, hogy mi lehet az ideális szereposztás az Európai Unió és a tagál-

lamok között ezen a területen. Végül az utolsó fejezetben az európai szintű diákhitelezés lehetséges hatásait vázolom fel.¹

1. A felsőoktatás központi szerepe a XXI. századi Európában

A lisszaboni stratégia értelmében az Európai Uniónak 2010-re „a világ legversenyképesebb és dinamikusabb tudásalapú gazdaságává kell válnia, amely fenn tartható módon képes növekedni, több és jobb munkahely és nagyobb társadalmi kohézió mellett.”²

A felsőoktatás mindig is fontos szerepet töltött be a társadalmi értékrendszer (demokrácia, emberi jogok, társadalmi kohézió stb.) közvetítésében és az önmagáért való tudásfejlesztésben (intellektuális szabadság, független hang, innováció stb.). Az azonban egészen új jelenség, hogy a XXI. századra a felsőoktatás vált a gazdaság fő hajtómotorjává: „Ebben az évszázadban az országok gazdasági sikerét az egyetemek határozzák meg. Az egyetemek termelik egy virágzó társadalom alapanyagát: a gondolkodó, a kifejező és a kreatív fiatalokat, akiket arra szoktattak, hogy jó kérdéseket tegyenek fel és érdekes új ötleteket gondoljanak tovább” (Cairncross, 2010).

A technológiai fejlődés és azon belül különösen az információs technológia óriási igényt támaszt az újszerű és rugalmas ismeretek és képességek iránt. Rugalmas képességeket pedig leginkább a felsőoktatás képes kifejleszteni, ahol a hallgatók lényegében megtanulnak tanulni. Magas színvonalú és folyamatos egész életen át tartó tanulásra van szüksége az egyénnek és a makrogazdaságnak egyaránt.

Az átlagosnál nagyobb mértékű tőkefelhalmozás fokozza a növekedést, ám a csökkenő határhozámok miatt ez a hatás csak átmeneti lehet. Hosszú távú növekedést csak innovációval (vagy annak átvételével), technológiai fejlesztéssel és tudásfelhalmozással lehet elérni. „A fő különbség (a fizikai és a tudástőke között) az, hogy a tudástőke határhozama nem csökkenő...” (Baldwin; Wyplosz, 2009). Figyelemre méltó, hogy a hallgatói létszám expanziója ellenére a diplomás jövedelemprémium nem csökkent.³

A humán tőke és a gazdasági növekedés közötti kapcsolatot az idők folyamán egészen különbözőképpen magyarázták. (Schütt, 2003) három különböző korszakot azonosított. A XVIII. században úgy gondolták, hogy a humán tőke

¹ A tanulmány első két fejezete az EAC-2009-5253-000-001 számú “Feasibility study on student lending” angol nyelvű kutatási jelentés 1. fejezete alapján készült. A további fejezetek a szerző önálló kutatásának legújabb eredményeit mutatják be.

² Lisbon Strategy, 2009

³ Lásd ebben a kötetben pl. Németh András Olivér tanulmányának 12. táblázatát.

képes megmagyarázni az országok eltérő növekedési ütemeit. A XIX század folyamán azonban inkább arra a következtetésre jutottak, hogy a humán tőke-felhalmozás nem magyarázza szignifikánsan a gazdasági növekedésben tapasztalható eltéréseket (Benhabib; Spiegel, 1994). A harmadik hullámot Krueger és Lindahl (2001) neve fémjelzi, akik bebizonyították, hogy a korábbi kutatások eredményeit mérési hibák torzították el és kimutatták, hogy a közép- és felsőfokú oktatás meghatározóbb, mint az alapoktatás. Badinger et al. (2002) az EU eltérő régióit tanulmányozva szintén arra a következtetésre jutottak, hogy a felsőfokú oktatás határozza meg a növekedést. Aghion et al. (2005) nagyhatású tanulmányának fő üzenete, hogy az OECD országokban el kell különíteni az alap- és középfokú oktatás, illetve a felsőoktatás hatását és egyértelműen ez utóbbi a meghatározó tényező, ha az egyes országok gazdasági divergenciáját szeretnénk megmagyarázni.

Ezek az eredmények tükröződnek az Unió stratégiai anyagokban is. A lisztszaboni stratégia időszaki felülvizsgálati jelentésében például azt olvashatjuk, hogy „Az olyan fejlett gazdaságokban, mint az EU, a tudás (kutatásfejlesztés, innováció és oktatás) a termelékenység növelésének fő hajtómotorja. A tudás az a kritikus tényező, amelynek segítségével Európa biztosíthatja magának a versenyképességét a globális világban, ahol mások jellemzően olcsó munkaerővel és nyersanyagokkal tudnak versenyezni.”⁴

A társadalmi jólét három alappillére a gazdasági hatékonyság, az egyenlőség és a szabadság a felsőoktatásban is kiemelt fontossággal bírnak. A hatékonyság a szektor hatékony méretét és minőségét, illetve azt megfelelő szakportfóliót is jelent, ami egyszerre maximalizálja a hallgatók és a munkáltatók elégedettségét és az egész gazdaság teljesítményét. A hatékonyságot használhatjuk allokációs (az erőforrások mennyisége és helyes elosztása) és/vagy termelési (az erőforrások legjobb felhasználása, vagyis az intézmények hatékony működtetése) értelemben. A felsőoktatáshoz való hozzáférés, mint az egyenlőség legfontosabb megnyilvánulása ezen a területen, azt jelenti, hogy kizárólag az egyén ízlésén és képességein múlnak a részvétel, de nem függhet például a család jövedelmétől, az egyén társadalmi-gazdasági státuszától, nemétől vagy nemzetiségétől (esélyegyenlőség). A felsőoktatáshoz való jobb hozzáférés is hozzájárul az egyenlőséghez, de egyben a hatékonysághoz is abban az értelemben, hogy ily módon kevésbé vesznek el a tehetségek. A szabadság egy olyan koncepció, amellyel a közgazdaságtan viszonylag keveset foglalkozik, pedig ebben a kontextusban rendkívül fontos. Az intellektuális szabadság és a diverzitás alapvető értékek már önmagukban is, de azért is, mert egy prosperáló és változatos felsőoktatás nagymértékben hozzájárul a demokratikus pluralizmushoz. Emellett az önmagá-

⁴ Mid-Term Review of the Lisbon Strategy, 2005

ért való tudás is egy fontos cél, nemcsak belső indíttatásból, de gyakorlati szempontból is, hiszen sohasem lehet tudni előre, hogy egy-egy speciális rész-eredmény miként lesz hasznosítható a későbbiekben.

A felsőoktatásban a fogyasztói szuverenitáson alapuló piaci mechanizmusok hatékonyabbak lehetnek, mint az állami bürokratikus koordináció, Barr (2004) szerint, mivel

- a fogyasztó informáltsága olcsón és egyszerűen fejleszthető – nagyon jó információs füzetek és honlapok vannak és az egyetemek maguk is érdekeltek közzétenni részletes információkat,
- a fogyasztók viszonylag könnyen tudják értelmezni az információkat – a hallgatók képesek megérteni és feldolgozni az információt, ráadásul az egyetemi tanulmányokra fel lehet készülni és van elég idő tájékozódni és tanácsot kérni,
- a rossz döntés költsége viszonylag alacsony – bár a rossz döntés költséges is lehet, de egyrészt nincs rá semmi garancia, hogy a központi tervező jobban tudja, másrészt moduláris képzési rendszerben a költségek jelentősen csökkenthetők,
- a fogyasztói ízlések nagyon különbözők – a diplomák egyre különbözőbbek és a tartalmuk is gyorsan változik. A központi tervező nehezen tudna lépést tartani a fogyasztói igények, a munkaerő-piaci tendenciák és a képzési szerkezet változásaival,

ezért az a következtetés adódik, hogy a felsőoktatásban nincs helye a központi erőforrástervezésnek. A hallgatók sokkal inkább képesek megfelelő döntéseket hozni a saját és az egész társadalom érdekében, mint a központi tervező. A központi tervezés nagyobb valószínűséggel vezet hibás döntésekhez manapság, mint régebben, amikor még nem volt ilyen mértékű a társadalom és a gazdaság komplexitása, ami nem kismértékben a technológiai fejlődésnek és a globalizációnak köszönhető.

„Annak érdekében, hogy mobilizáljuk egész Európa intellektuális kapacitását a gazdaságban és a társadalomban, sokkal több diverzitásra van szükség, mint azelőtt, különös tekintettel a célcsoportokra, a tanítási módszerekre, a kiemelési pontokra, a diszciplínákra, a kompetenciákra és a tananyagra. ... A kiválóság sohasem egy állandó eredmény: örökösen újabb kihívásokra van szükség” – olvasható az Európai Bizottság állásfoglalásában⁵. Ugyanez az anyag az alábbiakban foglalja össze Európa felsőoktatásának jellemzőit (a főbb versenytársakhoz, USA, Japán stb. képest):

⁵ Communication from the Commission „Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy”, 2005

- Viszonylag kevés fiatal vesz részt a felsőoktatásban, de a részvételi arány gyorsan nő.
- A diplomás népesség aránya viszonylag alacsony, de egyes tagállamokban rendkívül hosszú a felsőoktatási képzés.
- Az EU több matematikust, természettudóst és informatikust képez, mint az USA, de sokkal kevesebb kutató dolgozik a munkaerőpiacon.
- Az Európai Unió sokkal több PhD hallgatót képez, mint a versenytársai.
- Az EU-ban a külföldi tanulók aránya a felsőoktatásban magasabb, mint az USA-ban vagy Japánban.
- A felsőoktatásba történő befektetés Európában jóval alacsonyabb.

Az 1. táblázatban láthatjuk Európa felsőoktatásbeli lemaradását a versenytársakhoz képest, illetve annak egyik lehetséges okát, ami az elavult finanszírozási rendszerből adódik.

1. táblázat Részvételi arány és finanszírozás a felsőoktatásban

	EU19	USA	Japán	Dél-Korea
Diplomások aránya, 2007 (25-34 évesek, %)	32,0	42,0	55,0	58,0
Teljes felsőoktatási kiadás 2008 (GDP%)	1,3	3,1	1,5	2,5
- állami kiadás	1,1	1,0	0,5	0,6
- magán kiadás	0,2	2,1	1,0	1,9

Forrás: Eurostat, 2010

Azt látjuk, hogy az EU-ban a felsőoktatás összességében alulfinanszírozott és a költségmegosztás (*cost sharing*) nem működik megfelelően. Erőn felül igyekeznek állami pénzt költeni a felsőoktatásra, viszont egyáltalán nem sikerült megoldani a magánforrás-bevonást. Az alulfinanszírozottság következtében látványosan lemaradunk a versenytársakhoz képest, nem csak mennyiségben, hanem minőségben is. A felsőoktatás mennyiségi és minőségi fejlesztéséhez jelentős magánforrás bevonásra lenne szükség, ami lényegében nem más, mint tandíj bevezetés diákhitelezéssel támogatva. A tandíjtömeg növelése csakis egy kellően hatékony és kellően nagyméretű diákhitel-rendszer felállításával együtt képzelhető el, amely lehetővé teszi a képzési költségek későbbre halasztását, más szóval azt, hogy a hallgatók a jövőbeli életkeresetük egy részét előrehozva finanszírozzák felsőfokú tanulmányaikat. (Persze, a hozzáférés biztosításának ez csak szükséges, de nem elégséges feltétele, hiszen a hozzáférés nagyban függ többek között az alap- és közoktatástól, a felvételi követelményektől és az ösztöndíjrendszertől is.)

2. A mobilitás jelentősége

Az EU-s szabályozásban gyakran hivatkoznak az ún. négy szabadság elvére, ami az áruk, a tőke, a szolgáltatások és a személyek szabad áramlását biztosítja az EU belső piacán. 2007 óta az Európai Bizottság ezen felül a tudás szabad áramlását is hangsúlyozza, mint az ötödik szabadságelvet.⁶ Az emberek szabad mozgása magában foglalja a hallgatók, a tanárok, a kutatók és a munkavállalók szabad mozgását. Elemzésünk szempontjából most kizárólag a hallgatók és a diplomás munkavállalók mobilitásával foglalkozunk és kizárólag az EU határain belül.⁷

A mobilitás mellett szóló legfontosabb érvek az alábbiak:

- A mobilitás alapvető emberi szabadságjog.
- A mobilitás előmozdítja az Európai öntudatot, a kohéziót és a békét.
- A mobilitás átjárhatóvá és ezáltal hatékonyabbá teszi a munkaerőpiacot.
- A mobilitás átjárhatóvá és ezáltal hatékonyabbá teszi a felsőoktatást.

2.1 A mobilitás alapvető emberi szabadságjog

A szabad mozgáshoz, a mobilitáshoz és az utazáshoz való jogot számos ország alkotmánya garantálja. Az állampolgároknak jogukban áll tehát utazni, letelepedni, dolgozni az adott országban bárhol, ahol kedvük van, illetve elhagyni az országot, feltéve természetesen, ha ezzel nem korlátozzák mások szabadságát és jogait. A gondolkodók igyekeztek filozófiai alapokra építeni a szabad mozgás általános jogát. Ilyen alap lehet például a bolygónk közös birtoklásának gondolata, ami a nemzetállamok kialakulása előtt a nagy népvándorlások idején egy létező és természetes jog volt; vagy a kozmopolita etika vagy akár a bevándorlás hasznossági elven történő megközelítése, amelyik azt hangsúlyozza, hogy a szabad mozgásból a küldő és a fogadó ország egyaránt profitálhat.⁸

1993-ban az ún. „Koppenhágai kritériumok” megfogalmazták a jogállamiságot, a demokratikus intézményrend stabilitását, az emberi jogok és a kisebbség védelmének biztosítását, a működő piacgazdaságot és külön hangsúlyozták a személyek szabad mozgásának követelményét. A folyamat a Lisszaboni egyezmény aláírásával folytatódott, ami ismét megerősítette koppenhágai kritériumokat, és ezáltal a négy európai szabadságjogot, mint európai alapértéket.

⁶ http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=NEWSLINK_EN_C&RCN=27454&ACTION=D, 06-08-2010

⁷ A tengeren túli mobilitás fontos kérdés, de meghaladja jelen tanulmány kereteit.

⁸ James Farrer; Devin T. Stewart: Defining a Right to Move? Reflections on ‘Ethics of Migration’ Conference, *Policy Innovations*. January 6, 2010

2.2 A mobilitás előmozdítja az Európai öntudatot, a kohéziót és a békét

Az Európai Unió (és annak elődei) fundamentális célkitűzése az volt, hogy megteremtse a feltételeit annak, hogy a tagállamok békében élhessenek egymás mellett. A békét veszélyeztető legfőbb tényezők között tartják számon a kulturális bezárkózást, a nacionalizmust és a gazdasági protekcionizmust. Az elmúlt 50-60 évben lezajlott gazdasági integráció jelentősen megváltoztatta a viszonyokat és sokat tett a kulturális bezárkózás és a nacionalizmus ellen, de továbbra is lényeges kérdés, hogy hogyan lehetne még jobban előmozdítani az európai kohéziót és az európai öntudatot.

Az empirikus kutatások és a pszichológia egyaránt megerősítik, hogy az egymás megismerése, az egymás értékeinek és kultúrájának a megértése és a közös projektek sikeres végig vitele segíti a barátságok kialakulását és a konfliktusok csökkentését. Végül is, éppen ez történik a hallgatói mobilitás során. Vajon ez azt jelenti, hogy minden hallgatónak szükségképpen külföldön kell tanulnia? Szerencsére nem.

Szociológusok kimutatták, hogy a nagyszabású társadalmi változások általában úgy mennek végbe, hogy a folyamat nagyon lassan eljut egy „fordulópont-hoz”, ahol az új viselkedés már elér egy „kritikus tömeget”. A kritikus ponton túl komplex öngerősítő mechanizmusok indulnak be, melyek hatására az új viselkedés fertőzőszerűen elterjed és mindent megváltoztat. A politikusoknak tehát csak eddig a fordulópontig kell eljuttatniuk a rendszert, utána az önjáróvá válik. Gladwell (2009) így foglalja össze a társadalmi „járványok” jellemzőit:

- „Kis események nagy változásokat képesek előidézni.”⁹ Jó hír a politikusok számára, hogy kisebb javításokkal is el lehet érni nagy eredményeket.
- „A 80/20 szabály szerint a munka 80%-át a résztvevők 20%-a végzi el.”¹⁰ Érdemes ezt összevetni az EU 20%-os mobilitási célkitűzésével.
- „A társadalmi járványok kialakulásában három embertípus játszik kulcsszerepet: (1) Összekötők, akik mindenkit ismernek, és különleges képességük van ahhoz, hogy a többieket is összehozzák. (2) Tudásfelhalmozók, akik mindent tudnak a termékekről, az árakról, helyekről stb. (3) Eladók, akiknek ahhoz van kiemelkedő érzékük, hogy másokat meggyőzzenek, valamit 'eladjanak' a többieknek.”

Nem lehet nem észrevenni, hogy éppen ezek a tulajdonságok jellemzik a kiemelkedő hallgatókat. A hallgatók legokosabb, legnyitottabb és legvállalkozóbb 20%-ának kitüntetett szerep jut tehát az EU stratégiájának megvalósításában.

⁹ <http://www.gladwell.com/tippingpoint/index.html>

¹⁰ Uo.

„A jövő egyre inkább multikulturálissá váló társadalmi közegében, a mobilitás élménye meghatározó lesz a fiatalok (mint jövőbeli vezetők és mint polgárok) életében, akik ily módon hozzájárulhatnak a diverzitás tiszteletéhez, az együttműködés elmélyítéséhez, és egy stabilabb és békésebb világ létrejöttéhez.”¹¹

2.3 A mobilitás átjárhatóvá és ezáltal hatékonyabbá teszi a munkaerőpiacot

Nem csak a felsőoktatásra igaz, hogy a piaci mechanizmusok jelentik a leghatékonyabb koordinációt, ugyanez megállapítható a munkaerőpiacról is: az információk elérhetők és megérthetők, a rossz választás költsége megfelelő munkaszerződések révén csökkenthető és az ízlések rendkívüli módon különböznek. A globalizálódó világban a központi munkaerő-tervezés lehetetlenné vált.

Az egységes közös piac szempontjából rendkívüli jelentőséggel bír a négy szabadság elve. Nemcsak a termékeknek, de a termelési tényezőknek is szabadon kell mozogniuk a tagállamok között. A közös és egységes piac növeli a versenyt, a specializációt és a mérhető hatékonyságot. A közös piac lehetővé teszi, hogy a termékek és a termelési tényezők oda áramoljanak, ahol a legmagasabb az értékük, növelve ezáltal az erőforráselosztás hatékonyságát. A nagyobb hatékonyság nagyobb foglalkoztatást, jövedelmeket és profitot eredményez. Az integráció tehát elősegíti a gazdasági növekedést. „Az egy főre eső GDP az Unióban kb. egyötödével lenne kisebb ma, ha 1950 óta nem lett volna gazdasági integráció” (Badinger, 2001).

Ráadásul még mindig jelentős különbség van az egyes tagállamok fejlettsége között, ami nem kismértékben az EU gyors bővülésének köszönhető. Vannak olyan tudományterületek, amelyek gyakorlatilag hiányoztak, vagy egyenesen tiltottak voltak a kommunista időszakban. A képzett munkaerő cirkulációja elősegíti a tudástranszfert és hosszabb távon a reáljövedelmek konvergenciáját is.

A nemzetközi mobilitás fejleszti az egyéni képességeket és készségeket, ezáltal javítja a foglalkoztatási esélyeket. Hozzájárul a nyelvismeretekhez, ami viszont nemcsak az egyén számára hasznos, de visszahat a közös piacra és tovább mélyíti az együttműködést. „Az egyre komplexebbé váló Európában minden rendelkezésre álló eszközzel támogatni és ösztönözni kell a mobilitást a lehető leghatékonyabb módon annak érdekében, hogy az emberek, és különösen a fiatal emberek, azonosuljanak Európával.”¹²

Európában a teljes munkavállalói mobilitás 1,5% körül van, vagyis az EU25 polgárainak mindössze 1,5%-a él és dolgozik más tagállamban, mint ahonnan

¹¹ Report of the high level expert forum on mobility. Making learning mobility an opportunity for all, 2008

¹² “Education and Training 2010” work program, 2001

származik. Ez az arány alig változott valamit az elmúlt 30 évben.¹³ Az újonnan csatlakozó 12 ország közel 100 milliónyi új polgárt hozott az EU-ba. A nyugati országokban a jövedelmek vásárlóereje körülbelül kétszer akkora, mint a keleti országokban. Ez alapján azt várnánk, hogy jelentős a keletről nyugatra történő migráció. De nem ez a helyzet: a csatlakozó országokban a csatlakozás hatására éppenséggel csökkent a nettó kiáramlás. Úgy tűnik, hogy még ilyen mértékű jövedelemkülönbség sem teremt elég ösztönzőt arra, hogy az emberek elhagyják családjukat és barátaikat és megbirkózzanak egy új nyelvvel és kultúrával. Másrészről azonban az is lehet, hogy a csatlakozó országok vonzóbbá váltak éppen a csatlakozás hatására.

Mindamellett még most is rengeteg a félelem a szabad munkaerőpiaccal kapcsolatosan, főként az agyelszívás (*brain drain*) miatt. Agyelszívásnak nevezzük a magasan képzett szakemberek egyirányú áramlását egyik országból, szektorból, szakterületről a másikba, rendszerint a magasabb jövedelem, a kedvezőbb életszínvonal és a vonzóbb munkakörülmények miatt. Fontos látni, hogy a szakképzett munkaerő egyoldalú nemzetközi áramlása is hasznot hoz az egész közösség szintjén a tudástranszfer és a hatékony allokáció következtében.

Kevés a megbízható információ a diplomások mobilitási viselkedéséről, az azonban látszik, hogy a képzett munkaerő mobilitása növekedőben van, de az is kitűnik, hogy a folyamatot esetleges és átmeneti keresleti és kínálati sokkok mozgatják, emiatt az áramlások gyakran és hirtelen képesek megfordulni, ami inkább „agykörülforgási” (*brain circulation*) mintázatot mutat, mintsem folyamatos és egyirányú agyelszívást (*brain drain*).¹⁴

Hosszabb távon a hazatérő diplomások nemcsak hogy kárpótolnak a negatív hatásokért, de komoly gazdaságfejlesztő hatást fejtenek ki. Kínában például a Hsinchu-ban található tudományos park nagyvállalatainak több mint felét birtokolják olyan hazatelepülők, akik azelőtt az USA-ban tanultak és dolgoztak. Kimutatták azt is, hogy az internetes vállalkozások nagy részét is a hazatelepülők alapították.¹⁵

Hozzá tartozik azonban az igazsághoz, hogy eddig csak néhány országnak sikerült hazacsábítani az emigránsait. Kína, Taipei, Korea és Írország sikere a nyitott gazdaságuknak, valamint a befektetéseket és innovációt támogató gazdaságpolitikájuknak volt köszönhető. A „tudományos diaszpórák” és az immigránsok hálózatainak fenntartása szintén hatékony eszköze lehet a kapcsolattartásnak. Megfelelő gazdaságpolitika és folyamatosan fenntartott nemzetközi kapcsolatok segítségével az „agyelszívás” átfordítható „agybefektetéssé”.

¹³ Labour market mobility within Europe, Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU-27/EEA/EFTA Countries, Working paper, Final Report, European Commission

¹⁴ http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/673/The_brain_drain:_Old_myths,_new_realities.html

¹⁵ Uo.

Az egységes és integrált munkaerőpiac alapvető fontosságú tehát az EU számára, annak érdekében, hogy valóban a „a világ legversenyképesebb és dinamikusabb tudásalapú gazdaságává” váljon”¹⁶ Legfőbb versenytársai (USA, Kína és Japán) sokkal fejlettebbek ebben a tekintetben. A képzett munkaerő mobilitását, a végleges és az időszakos immigrációt nemcsak elviselni kell, de lehetőség szerint még ösztönözni is. Ha az EU tagállamok akadályozzák a munkaerő szabad áramlását és az EU-ban nem sikerül egy vonzó és innovatív környezetet teremteni kihasználva az agykeringésben (*brain circulation*) rejlő lehetőségeket, akkor azt kockáztatjuk, hogy a legjobb hallgatók és munkavállalók az Egyesült Államokba emigrálnak.

A termelési tényezők, a termékek és a szolgáltatások szabad áramlása pozitív és negatív hatásokat egyaránt előidéz az adott országban és annak különböző alszektorában. Van, aki attól fél, hogy a mobilitás és a verseny hatására a gazdagabb gazdagabbá, a szegényebb szegényebbé válik. Mások attól tartanak, hogy a szabad mozgás ún. szociális dömpinghez (*social dumping*) vezet, melynek hatására a fejlett országok kénytelenek lesznek leépíteni a jóléti rendszereiket a versenyképesség megtartása érdekében. A protekcionista nézeteket hangoztatók általában az árak és az emberek egyfajta statikus viselkedését feltételezik és modelljeikből gyakran kifelejtik a dinamikus alkalmazkodást. Pedig a gazdaság egy sokszereplős komplex rendszer rengeteg nemlineáris visszahatással, ezért hosszabb távon egészen különös hatások érvényesülhetnek, melyeket nehéz előre jelezni. Mindenesetre a főáramlatú közgazdaságtan a komparatív előnyök elvére építve meggyőzően érvel amellett, hogy a mobilitásból származó előnyök nagyobbak, mint a hátrányok, és a szabad piacok valójában több új állást teremtenek, mint amennyit lerombolnak azáltal, hogy lehetővé teszik a specializációt.

De nemcsak a hatékonyság számít. A vasfüggöny és a berlini fal lerombolása sem tekinthető pusztán úgy, mint a magasabb GDP eléréséhez vezető lépés. A történet sokkal inkább a szabadságról és az emberi jogokról szól. Van, aki a háborúk fő kiváltó okát a protekcionista gondolkodásban látja: “Ha az áruk nem haladhatnak át a határon, akkor majd a fegyverek fognak áthaladni.”¹⁷ A szabadság és a mobilitás kimutathatóan békéhez és jóléthez vezetett többször is a történelem folyamán. Végül is, az Európai Unió elhatározta magát a szabad mozgás és a szabad piacok mellett, ezért ezek az alapelvek a tagállamokban vitán felül állnak.

¹⁶ Lisbon strategy, 2000

¹⁷ Frederic Bastiat, <http://en.wikipedia.org/wiki/Protectionism>, 10-08-2010

2.4 A mobilitás átjárhatóvá és ezáltal hatékonyabbá teszi a felsőoktatást

Alapvetően kétfajta hallgatói mobilitást különböztethetünk meg. Az első, az ún. kredit-mobilitás, amikor a hallgató csak részképzésben vesz részt; a másik, ún. diploma-mobilitás, amikor egy egész programot végigcsinál külföldön és diplomát is szerez. A kreditmobilitás elősegítésére az EU kifejlesztette az Erasmus programot, a diploma mobilitás nagyrészt spontán módon működik (Konevas; Duoba, 2007).

Mivel a teljes hallgatói mobilitás mindössze a hallgatók 5%-ára terjed ki (melyből mindössze 1% kapcsolódik az Erasmus-programhoz¹⁸) kijelenthetjük, hogy az EU-ban a nemzeti felsőoktatási rendszerek „ragacos” piacként (captive markets) működnek, ahol a fogyasztók választása korlátozott és a piacok monopolisztikus módon működnek (ha működnek egyáltalán).

A Bologna-folyamathoz csatlakozott 46 ország oktatási minisztere 2010-ben találkozott Leuven-ben és megállapodtak, hogy minden ország erőfeszítéseket fog tenni a hallgatói mobilitás növelésének érdekében. A miniszterek abban is megállapodtak, hogy 2020-ig 20%-ra nő azon diplomások aránya az Európai Felsőoktatási Térségben, akik külföldön tanulmányi vagy gyakorlati tapasztalatot szereztek. „Hiszünk abban, hogy a hallgatók, a fiatal kutatók és az oktatók mobilitása elősegíti a kutatási kiválóságot; erősíti az akadémiai és a kulturális nemzetköziesedést az európai felsőoktatásban. A mobilitás fontos az egyén fejlődése és alkalmazhatósága szempontjából, elősegíti a diverzitás tiszteletét és kialakítja az eltérő kultúrák megértésének képességét. Ösztönzi a nyelvi sokszínűséget, így támogatja az Európai Felsőoktatási Térség többnyelvű hagyományait és növeli az egyetemek közötti együttműködést és versenyt. Ezért a mobilitás az Európai Felsőoktatási Térség fémjele kell, hogy legyen.”¹⁹

A hallgatói mobilitás pozitív hatásai:

- A hallgatói mobilitás növekedése fokozza az egyetemek közötti versenyt. A mobilitás alulról fölfelé irányuló nyomást gyakorol az intézményekre: transzferálható kreditek, több idegen nyelvű kurzus, jobb nyelvi képzés, több magas követelményt támasztó külföldi diák stb.
- A hallgatói mobilitás elősegíti az akadémiai kapcsolatrendszerek kialakítását és megerősítését (pl. ösztönzi az oktatói mobilitást is).
- A hallgatói mobilitás ösztönzi a munkavállalói mobilitást is.

¹⁸ „Education & Training 2010”. The success of the Lisbon Strategy hinges on urgent reforms. Joint interim report of the Council and the Commission on the implementation of the detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe.

¹⁹ Ministers responsible for higher education from the 46 Bologna Process countries meeting in Leuven, Louvain-la-Neuve, April 2009

- A hallgatói mobilitás serkenti a kutatást és az innovációt.
- Jelenleg az Egyesült Államok a legvonzóbb célpont a jól képzett munkaerő számára. A rövid távú mobilitási lehetőségek csökkenthetik a hosszú távú agyelszívás veszélyét. Jobb mobilitás esetén az EU nagyobb eséllyel képes megtartani a tehetséges hallgatókat.

Fontos hangsúlyozni, hogy a gazdasági hatékonyság elve alapján a kiegyensúlyozatlan és az egyoldalú hallgatói áramlásokra is szükség van. A hallgatók hadd mehessenek oda, ahol nagyobb hozzáadott értéket kapnak és a diplomások hadd dolgozzanak ott, ahol leginkább ki tudják bontakoztatni a képességeiket.

Az Erasmus program főbb jellemzői:

- Bilaterális és kiegyensúlyozott hallgatói cserék támogatására jött létre.
- A hallgatói áramlások a valóságban messze nem kiegyensúlyozottak, jelentős a keletről nyugatra való áramlás.
- A jelenlegi finanszírozási rendszerben a fogadó ország finanszírozza a tandíjat, míg a küldő ország finanszírozza a megélhetési ösztöndíjat, ami nagyságrendileg jóval kisebb összeg. Emiatt néhány vonzó célország (Németország, Egyesült Királyság, Svédország, Dánia, Franciaország, Hollandia stb.) fizeti a költségek túlnyomó részét.

Ennek köszönhetően már a jelenlegi 1%-os mobilitási szint mellett is jelentős feszültségek alakultak ki az Erasmus programban:

- A célországok szeretnék megváltoztatni a finanszírozási rendszert oly módon, hogy terheik csökkenjenek, vagyis szeretnék „a mobil hallgatók költségeinek egy nagyobb részét a küldő országra hárítani” (Gérard, 2007).
- Az Erasmus ösztöndíjak nem fedezik a megélhetési költségeket.²⁰
- Nagyon sok hallgató azért nem tud részt venni az Erasmus programban, mert nem tudja finanszírozni annak költségét. Az Erasmus hallgatók túlnyomó része a legfelsőbb társadalmi osztályokhoz tartozik.²¹

Az Erasmus program pénzügyi fenntarthatósága tehát már a jelenlegi, korlátozott méret mellett is erősen kétséges. Jelenlegi formájában nyilván nem alkalmas a hallgatói mobilitás radikális növelésére, nem is ez a program célja. Ráadásul a bilaterális jelleg és a kiegyensúlyozottságra való törekvés nem egyeztethető össze az EU stratégiai célkitűzéseivel sem.

A hallgatói mobilitást gátló legfontosabb akadályok:

- a mobilitás előnyeinek nem megfelelő tudatosítása;
- nyelvi és kulturális hiányosságok;
- a külföldi tanulmányok hazai elismertetésének nehézségei;

²⁰ <http://ec.europa.eu/education/erasmus/doc/publ/survey06.pdf>

²¹ Uo.

- az egészségbiztosítás és a nyugdíj hordozhatóságának hiánya;
- a mobilitás pénzügyi feltételeinek hiánya (utazási költség, megélhetési költség és tandíj).²²

Eddig a Bologna-i folyamat főleg az adminisztratív akadályok elhárítására koncentrált (kreditrendszer és harmonizált többciklusú képzési struktúra bevezetése). Most itt az ideje a finanszírozási korlátok (legalább részleges) lebontásának. Az akadályok megszüntetésének esélyegyenlőségi hatása is van: „Célzott segítségnyújtás nélkül a mobilitás egy szűk elit kiváltsága marad, a szegényebb családból származó hallgatók kimaradnak ebből a lehetőségből; egyrészt mert drága, másrészt, mert nincsenek is tisztában az ebből származó hosszú távú előnyökkel.”²³

3. A diákhitelezésben rejlő érdekkonfliktusok

Európa stratégiai célkitűzéseinek (Europe 2020) teljesítéséhez jól működő felsőoktatási térségre van szükség, melynek legfőbb akadályai (1) a túlszabályozottság, (2) a differenciálás hiánya, (3) a kielégítetlen keresletek és legfőképpen (4) az alulfinanszírozottság.²⁴ Az (1) (2) és (3) problémák megoldásához több versenyre, míg a (4) ponthoz több és jobb finanszírozásra van szükség.

A diákhitelezés megfelelő rendszerének kialakítása kétféleképpen is hozzájárul az EU-s célok megvalósításához. Egyrészt lehetővé teszi a tandíj bevezetését illetve annak növelését, tehát általában a magántőke-bevonást, másrészt megteremti a forrást a mobilitáshoz, ami segít felszámolni a felsőoktatási piac szegmentáltságát, fokozza a versenyt, ezáltal hozzájárul annak hatékonyságához. Az első tényező a (4) probléma, a másodikhoz tartozó elemek pedig az (1), (2) és (3) problémák megoldásához járulnak hozzá.

Megállapíthatjuk, hogy a diákhitelezés a felsőoktatás modernizációjának alapfeltétele, a felsőoktatás pedig, mint a gazdaság fő hajtómotorja, Európa 2020-as célkitűzéseinek központi eleme. A diákhitelezés feladata kettős:

- A felsőoktatásban való részvétel általános növelése: a felsőoktatás finanszírozásának és különösen a magántőke bevonásának növelése csak diákhitel mellett képzelhető el, ellenkező esetben a felsőoktatáshoz való hozzáférés súlyosan sérülne.

²² Report of the high level expert forum on mobility. Making learning mobility an opportunity for all, 2008

²³ Uo.

²⁴ Communication from the Commission “Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy”, 2005

- A hallgatói mobilitásban való részvétel növelése: A bolognai folyamat elhárította a kínálat oldali akadályok nagy részét, a diákhitelezésnek a kereslet oldali finanszírozási akadályokat kell felszámolnia.

Az Európai Unió stratégiai célkitűzéseinek megvalósításának előfeltétele tehát, hogy minden tagállam összes nem mobil és mobil hallgatója hozzáférjen megfelelő mennyiségű hitelhez tanulmányai finanszírozásához.

Ezzel szemben, ha megvizsgáljuk a diákhitelezés jelenlegi gyakorlatát Európában, akkor az alábbiakat tapasztaljuk:

- Néhány országban működik nagy, általánosan hozzáférhető állami rendszer (például az Egyesült Királyságban, Svédországban, Finnországban, Hollandiában és Magyarországon stb.) .
- Más országokban azonban egyáltalán nincs megfelelően kiépített diákhitel-rendszer, és még ha létezik is diákhitel-rendszer, annak mérete és fókusza sokszor beszűkült, a részvételi arány (és különösen a legszegényebbek részvétele) rendkívül alacsony.
- A legtöbb diákhitel-rendszer erőteljesen diszkriminál származási ország, illetve fogadó ország szerint, vagyis a hitelek nem vihetők külföldre, a hazai hitel pedig nehezen elérhető a külföldi hallgatók számára az explicit szabályzatoknak és/vagy a rejtett technikai korlátoknak köszönhetően.
- Ha a diákhitel külföldre vihető, akkor annak összege sok esetben túl alacsony ahhoz, hogy valódi hatást fejtsen ki (ez a helyzet például a magyar diákhitellel).
- Az elmúlt évtizedekben számos ország felismerte a diákhitelezés jelentőségét és szükségességét, ám hosszú politikai egyeztetések során sem sikerült megfelelő rendszert bevezetniük (pl. Szlovákia, Bulgária, Románia). A meglévő rendszerek reformja és az új rendszerek bevezetése folyamatosan napirenden lévő kérdés a legtöbb EU tagállamban.

A nemzeti rendszerek rendszerint a nem mobil hallgatók finanszírozását sem képesek megfelelően biztosítani, a mobil hallgatók finanszírozása azonban még ennnyire sem megoldott. A megfelelő diákhitel intézményrendszer hiánya egyrészt piaci kudarcokkal, másrészt kormányzati kudarcokkal magyarázható.

A nagy kockázat (hosszú futamidő, adatok hiánya, diplomás jövedelmek nagyfokú keresztmetszeti és hosszmetzeti szóródása), a fedezhetetlen bizonytalanságok (pl. foglalkoztatottság, infláció stb.) és az aszimmetrikus információs helyzet (ennek folyományaként a nagymértékű erkölcsi kockázat és a kontraszelekció) miatt a pénzügyi piaci szereplők maguktól nem képesek megoldani a diákhitelezés feladatát. A hiányzó intézmény csak állami beavatkozással és támogatással hozható létre.

Sajnos azonban a piaci kudarcokhoz hozzáadódnak a kormányzati kudarcok, melyeket főként a diákhitelezéshez természetesen kapcsolódó súlyos érdek-konfliktusokkal lehet magyarázni. Először is a diákhitel szoros összefüggésben van a tandíjjal, mely szónak a felemlítése is komoly ellenállást vált ki a hallgatókból és családtagjaikból, miközben tipikusan ők azok, akik a képesek erőteljesen megjeleníteni véleményüket a politikai küzdőtéren. De legalább ekkora indulat és vita kapcsolódik a mobilitás kérdésköréhez is. Az érdekkonfliktusok bemutatása érdekében tételezzük fel, hogy egy tagállam az alábbi alrendszerek bevezetésén gondolkodik:

- N - diákhitel a nem mobil hallgatók számára,
- I - diákhitel a bejövő külföldi hallgatók számára,
- O - diákhitel a külföldre menő hazai hallgatók számára.²⁵

Ezeket a kategóriákat tovább bonthatjuk aszerint, hogy a hallgató diplomásként hol fog dolgozni:

- 1 - az adott tagállamban vagy
- 2 - külföldön.²⁶

Az egyszerűség kedvéért azt is tegyük fel, hogy a diákhitel alrendszerek

- függetlenek más felsőoktatási politikáktól (pl. a tandíjtól);
- egymástól elkülönülten is bevezethetők;
- nincs költségvetési hatásuk (önfenntartó módon működnek állami támogatás nélkül);
- hatásosak abban az értelemben, hogy tényleg javítják a hozzáférést és növelik a programokban résztvevő hallgatók számát.

Még ekkor is nehéz, szinte lehetetlen objektíven értékelni a diákhitelezés hatását, pl. a több és a magasabban képzett diplomásnak köszönhető társadalmi jólét-növekedést. A 2. táblázatban mindössze arra teszek kísérletet, hogy a különböző szintű szereplők által érzékelt hatások eredőjének előjelét valószínűsítsem (+: kedvező; -: kedvezőtlen).

Megjegyzések:

- A közösség egésze mindenképpen nyer a diákhitelezés minden válfaja által, de különösen akkor, ha az elősegíti a hallgatói és/vagy a munkavállalói mobilitást.
- Az adott tagország véleménye az egyes érdekkörök (munkáltatók, hazai munkavállalók, oktatási intézmények, diákhitel-rendszer, hallgatók stb.) véleményeinek valamiféle átlagaként alakul ki a politikai egyeztetés során.

²⁵ Az egyszerűség kedvéért tekintsünk el a bonyolultabb esetektől, például amikor határon túl magyarok tanulnak nálunk és hagyjuk figyelmen kívül az Európán kívüli mobilitást is.

²⁶ Az egyszerűség kedvéért itt is tekintsünk el a kevert esetektől.

Látni kell azonban, hogy ezek a vélemények rendkívül eltérőek lehetnek egy-egy scenárió vonatkozásában, ami nagy instabilitást visz a politikai egyeztetés egész folyamatába és a végeredmény is kiszámíthatatlan lesz emiatt.

- A munkáltatók egyértelműen profitálnak a több és jobb munkaerő révén függetlenül attól, hogy a munkavállalók honnan jönnek, hol szerezték meg a képzettségüket és azt ki finanszírozta (N1, I1, O1). A hazai munkavállalók azonban tiltakozhatnak a bejövő és itt maradó hallgatók (I1) ellen arra hivatkozva, hogy a külföldiek elveszik az állásukat és rátelepszene az itteni jóléti rendszerekre. Ez a félelem különösen a fejlettebb országokban erős. Azt is figyelembe kell venni ugyanakkor, hogy a több külföldi hallgató itt tartózkodásának ideje alatt keresletet támaszt a hazai termékek és szolgáltatások iránt, ami kedvező az egész gazdaság számára, beleértve a hazai munkavállalókat is.
- Az adott ország számára rendkívül kedvező lehet külföldre küldeni a hallgatókat majd visszanyerni őket (O1), hiszen az egész társadalom és a gazdaság nyer a felgyorsuló tudástranszfer révén (lásd pl. Kína és India példáját). Mindazonáltal ezt a stratégiát a legtöbb ország meglehetősen kockázatosnak találja, hiszen könnyen átfordulhat agyelszívásba (*brain drain*) (O2), amit az ország egyértelmű veszteségként él meg, még akkor is, ha az EU egésze és az adott egyén szempontjából ez egy pozitív esemény.
- A felsőoktatási intézmények valószínűleg üdvözlnek minden olyan scenáriórt, amelynek során több és jobb hallgató tanul itthon (N1, N2, I1, I2) függetlenül attól, hogy utána itthon vagy külföldön fognak dolgozni. Másrésről azonban elleneznek minden olyan politikát, ami a hallgatók külföldi tanulmányait ösztönzi (O1, O2).²⁷
- A diákhitel-rendszerek egyrészt örülnek, ha nő a hitelfelvevők létszáma, hiszen ezáltal nagyobb a kockázati közösség, hatékonyabb a kockázatkezelés és a fajlagos operatív költségek is csökkennek a mérethatékonyságnak köszönhetően (N1, I1, O1). Másrésről azonban a külföldi munkavállalók esetén nehezebbé és költségesebbé válik a beszedés, ami egy kritikus tömeg elérésével menedzselhetetlenné válhat (N2, I2, O2).
- A hallgatók, mint egyének, egyértelműen profitálnak mindegyik intézkedésből, hiszen nagyobb a választási szabadság (az persze könnyen előfordulhat, hogy az egyének érdeke ütközik családtagjai vagy a többi hallgató érdekével).

²⁷ Hacsak nem kapnak cserébe még több külföldi hallgatót, de ezeket az összefüggéseket most kizártuk és elkülönülten vizsgáljuk a hatásokat.

2. táblázat A különböző diákhitel-alrendszerek bevezetésének valószínűsíthető hatásai

	N1	N2	I1	I2	O1	O2
	Nem mobil hazai hallgatók		Bejövő külföldi hallgatók		Kimenő hazai hallgatók	
	itthon dolgoznak	külföldön dolgoznak	itthon dolgoznak	külföldön dolgoznak	itthon dolgoznak	külföldön dolgoznak
EU	+	+	++	++	++	++
	növekvő hozzáférés	növekvő hozzáférés	növekvő hozzáférés és mobilitás	növekvő hozzáférés és mobilitás	növekvő hozzáférés és mobilitás	növekvő hozzáférés és mobilitás
Adott tagállam	+	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
munkál-tatók	+	-	+/-	+	+	-
	képzettebb munkavállalók	agyelszívás	képzettebb munkavállalók	növekvő hazai fogyasztás	tudástranszfer	agyelszívás
hazai munka-vállalók			-	+		
			„kiszorítási hatás”	növekvő hazai fogyasztás		
felsőokta-tás	+	+	+	+	-	-
	több hallgató	több hallgató	agynyerés	agynyerés	agyelszívás	agyelszívás
diákhitel-rendszer	+	-	+	-	+	-
	méret-hatékonyság	beszedési nehézségek	méret-hatékonyság	beszedési nehézségek	méret-hatékonyság	beszedési nehézségek
hallgatók	+	+	+	+	+	+
	több lehetőség	több lehetőség	több lehetőség	több lehetőség	több lehetőség	több lehetőség

Forrás: a szerző

A valóságban az egyes politikák nem vezethetők be elkülönülten.

- Például a hitelnyújtó nem tudja előre, hogy az adott hallgató itthon vagy külföldön fog dolgozni.
- Elvileg a külföldi hallgatók sem rekeszthetők ki a hazai hitelből az EU-s törvények alapján (a gyakorlatban persze igyekeznek ezt megnehezíteni).
- Politikai szempontból nehéz egyes alcsoportokat kizárni (pl. a külföldre menő hallgatók esetében, vö. „röghöz kötés”).

A valóságos helyzetet az is bonyolítja, hogy a diákhitel-rendszerek általában jelentősen támaszkodnak állami támogatásra, ami komolyan gátolja bárminemű kiterjesztésüket. Ezek a bonyodalmak még inkább kiélezik az amúgy is súlyos konfliktusokat. Nem is csoda, hogy a tagállamoknak nem sikerült bevezetni teljes mértékben hozzáférhető és átjárható diákhitel-rendszereket.

Ugyanannak a stratégiának a megítélése (diákhitel a nem mobil, a külföldi és a külföldre menő hazai diákoknak) rendkívül különböző lehet még egy országon belül is. A főbb félelmek:

- agyelszívás az oktatási és a munkaerőpiacról (-)
- a hazai diákhitel-rendszer finanszírozhatósága (-)

A főbb ösztönzők:

- tudástranszfer és „agynyerés” (+)
- jobb hozzáférés a felsőoktatáshoz, képzetesebb munkaerő (+)
- jobb lehetőségek a hallgatóknak (+)
- nemzetközi megállapodások, a tágabb közösség érdeke (+)

Mivel egyszerre vannak jelen nagyon komoly negatív és pozitív előjelű szempontok, egy adott ország diákhitel-stratégiáját nehéz megjósolni, hiszen az nagymértékben függ a helyi politikai erők aktuális viszonyától (és persze a véletlentől is).

A nemzeti és az európai érdekek különösen a mobil Szenáriókban ütköznek. A mobilitási kérdések természetesen felvetik a közösségi kompetencia szükségességét. Az Európai Unió Tanácsa így fogalmaz: „Végül fontos hangsúlyozni, hogy a mobilitás megkívánja a közösségi intervenciót, mivel természetből adódóan nemzetek közötti aspektusokat hoz a felszínre.”²⁸

Érdekes módon, ha mélyebben megvizsgáljuk a diákhitelezéssel kapcsolatosan kifejtett ellenérveket, akkor azt találjuk, hogy nem is a diákhitelezést ellenzik az egyes érdekcsoportok, hanem valójában a közösen megfogalmazott és elfogadott politikai célkitűzéseket vitatják, például a versenyt, a felsőoktatás magánfinanszírozását és magát a mobilitást. A diákhitelezés csak egy eszköz, amelynek bojkottálásával megakadályozhatják a nem internalizált közösségi politikák működését.

Gondolhatnánk, hogy ezt az ellenállást egyszerűen le lehetne győzni, ha következetesen alkalmaznák az egységes piac elvét és kényszerítenék az összes nemzeti diákhitel-rendszert arra, hogy távolítsanak el minden hivatalos és nem hivatalos akadályt a diákhitelek (és ösztöndíjak) hordozhatósága útjából. Ez a gondolat számos EU-s dokumentumban felmerült, például: „A nemzeti ösztöndíjakat és hiteleket teljes mértékben hordozhatóvá kell tenni az EU-n belül. A nyugdíj-jogosultságok teljes hordozhatósága, illetve minden szakmai, nemzetközi és szektorok közötti akadály eltávolítása szükséges ahhoz, hogy ösztönözzük a munkavállalók és a kutatók mobilitását és ezáltal az innovációt.”²⁹

²⁸ Recommendation of the Council of the European Union on mobility within the Community for students, persons undergoing training, volunteers, teachers and trainers, (18) pont, 2010

²⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Delivering the modernisation agenda for universities: education, research and innovation, 2006

A nemzeti diákhitelek hordozhatóvá tétele azonban nem jó megoldás. Először is azért nem, mert számos országban nincs diákhitel. Másodszor azért nem, mert a létező diákhitel-rendszerek nem feltétlenül nagy állami rendszerek; sok esetben a diákhiteleket magánbankok adják és csak az általuk kiválogatott ügyfeleknek. A magánbankok pedig egyszerűen megtagadhatják a hitelt a minősítő rendszerükre hivatkozva, ha üzleti érdekeiket ez szolgálja. Végül pedig az a legfontosabb szempont, hogy nem lenne méltányos arra kényszeríteni a nemzeti diákhitel-rendszereket, amelyek egyébként a hazai viszonyoknak megfelelően kerültek kialakításra, hogy terjesszék ki tevékenységüket külföldre. Főként azért nem, mert nagyon jelentős adminisztratív és pénzügyi kockázatokkal találnák szembe magukat, amelyek megoldásához nem feltétlenül rendelkeznek a megfelelő eszközökkel.

Az adminisztratív problémák számos forrásból eredhetnek a jogosultság ellenőrzése (beiratkozott-e a hallgató az adott oktatási intézménybe), a szerződéses kapcsolat fenntartása (pl. a gyakran változó címek nyomon követése) és különösen a tartozások beszedése (jövedelmek követése, kedvezmények, behajtás stb.) folyamán. Az adminisztrációs problémák nem egyszerűen csak megnövelik az adminisztrációs költségeket, de aláássák a visszafizetési fegyelmet is (információs problémák miatt nő az erkölcsi kockázat), és ezen keresztül veszélybe sodorják az intézmény pénzügyi stabilitását, sőt működőképességét is.

Ennél is komolyabb azonban az a finanszírozási jellegű probléma, amit a nemzeti diákhitel-rendszereknek meg kellene oldaniuk teljes hordozhatóság és nagyfokú mobilitás mellett. Ha ugyanis a hitelek hordozhatóak lennének, akkor a felvehető hitelösszeg és a későbbi jövedelmek nem feltétlenül lennének összhangban. Az alulfinanszírozás azt jelenti, hogy pl. a magyar diákhitel (hiába hordozható) nem elég arra, hogy Londonban, Párizsban vagy Barcelonában tanuljunk belőle. Ily módon a hordozhatóvá tett nemzeti diákhitel-rendszerek önmagukban nem lennének elégségesek egy olyan kelet-nyugat irányú hallgatói áramlás finanszírozására, amire egyébként nagy szükség lenne európai szinten. Ha pedig a keleti hallgató diákhitelét egyszerűen a nyugati költségekhez igazítják, akkor óriásira nőhet a hitelkockázat, amit igazságtalan lenne a küldő ország diákhitel-rendszerére hárítani.

Ugyanígy az sem igazságos, ha a fogadó ország diákhitel-rendszerét terheljük ugyanezzel. Például ha egy bolgár hallgató felvételt nyer egy brit egyetemre, mondjuk Bachelor programra, akkor jogosulttá válik évi 3000 font tandíj-hitelre és körülbelül azonos nagyságrendű megélhetési hitelre. Ha a diploma megszerzése után a hallgató hazamegy, akkor a hitel visszafizetése szinte lehetetlenné válik. Bulgáriában a diplomás átlagjövedelem ugyanis mindössze évi 2500-3000 font körül van, miközben az adósságának értéke a felhalmozott kamatokkal

együtt akár 5-10-szerese is lehet ennek. Természetesen a bolgárokat nyugodtan helyettesíthetjük románokkal, lengyelekkel, magyarokkal stb. is.

Ahogy a fenti példa mutatja, a szegényebből a gazdagabb országokba történő hallgatói áramlás finanszírozásához egységes európai támogatásra és/vagy kockázati közösségre van szükség. Hiszen a bolgár diákok külföldi tanulmányaikra valójában nagy szükség van EU-s szinten és összességében várhatóan nyerünk a hallgatói mobilitással. Az viszont igazságtalanság lenne, hogy miközben a hasznok a közösség szintjén jelentkeznek, a költségeket egy adott országgal vagy annak diákhitel-rendszerével próbáljuk megfizettetni. Különösen, ha ehhez hozzávesszük a második típusú finanszírozási típusú problémát, nevezetesen azt, hogy a legtöbb diákhitel-rendszer jelentős állami támogatással működik, így a nagyszámú beáramló külföldi hallgató szétrobbanthatja a költségvetést, melyet eredetileg hazai dimenziókra terveztek. Nem csodálkozhatunk azon, hogy a mobilitás szcenárióktól minden nemzeti diákhitel-rendszer ódzkodik és nyíltan vagy rejtetten megpróbálja csökkenteni az ezzel kapcsolatos kitettséget.

Ha a mobilitás elér egy kritikus szintet, akkor még egy tökéletesen tervezett és működtetett nemzeti diákhitel-rendszer is könnyen csődbe mehet, különösen akkor, ha a felsőoktatási intézmények egyébként vonzóak a külföldi diákok számára és az ország tényleg komolyan veszi a mobilitás ösztönzésére vonatkozó EU irányelveket. Különösen így van ez, ha a többi országban nincs működő diákhitelzés és emiatt a költségeket sem tudja megosztani. Nem csoda, hogy a fejlett és a kevésbé fejlett országok egyaránt vonakodnak létrehozni a saját nagyszabású, hozzáférhető és átjárható diákhitel-rendszerüket még akkor is, ha egyébként egyetértenek az általános EU-s stratégiai célokkal.

EU szerepvállalás nélkül tehát nem lehet arra számítani, hogy a tagállamok majd fokozatosan létrehozzák saját átjárható rendszereiket és ezzel megoldják a mobil hallgatók finanszírozását. Ezen a területen közös fellépésre van szükség.

A Római Szerződés szelleméből következik, hogy ha egy adott (al)politika (diákhitel) elkerülhetetlenül szükségessé válik egy magasabb rendű EU politika (hatékony felsőoktatási tér) megvalósításához, akkor az alpolitikát akkor is implementálni lehet, ha néhány tagállam nem támogatná azt önmagában. Ez azt jelenti, hogy „a közösségi kompetencia kiterjeszthető, ha az szükséges a Szerződésben kitűzött célok megvalósításához” (Baldwin; Wyplosz, 2009, 111. o.).

4. A diákhitelzéssel összefüggő feladatok ellátásának megfelelő szintje

A feladatok ellátásának megfelelő szintjét a fiskális föderalizmus elméletének segítségével lehet meghatározni (Persson et al., 1996; Musgrave, 1997; Oates

1999). A valós szituációk általában annyira komplexek, hogy lehetetlen egyértelműen kijelölni egy-egy feladat optimális elhelyezését a kormányzati hierarchiában. Az alábbi szempontok átgondolása és a köztük lévő átváltások (trade-offs) elemzése azonban hasznos segédeszköz lehet a rendszerezett elemzéshez és segíthet elkerülni a szubjektív, kizárólag értékalapú döntéshozatalt.

Mindenekelőtt tekintsük át a lehetséges kormányzati szinteket, a kompetenciákat és a döntéshozatali szabályokat az EU-ban. A felsorolt kormányzati szintekből csak az első kettőre koncentrálunk az elemzésben:

- Európai Unió,
- nemzeti,
- megyei,
- helyi.

A feladatmegosztás a kompetenciákkal függ össze. A kompetenciák az alábbiak lehetnek:

- Első pillér: kizárólagos azaz Közösségi kompetencia (pl. versenypolitika).
- Második pillér: osztott kompetencia (pl. külpolitika).
- Harmadik pillér: nemzeti kompetencia (pl. közoktatási tananyag).

Közösségi kompetencia esetében a döntéshozatal „nemzetek feletti” (*supranational*):

- Az Európai Bizottság előterjeszt egy új törvényt, amelyre szavaznak a tagállamok (*Council of Ministers and European Parliament*). Ha többségi szavazással elfogadják, akkor az kötelezővé válik minden tagállam számára. A többségi szavazás a kulcsmozzanat, ami arra utal, hogy a tagállamok átadták szuverenitásukat a közösségnek.
- A Bizottságnak közvetlen végrehajtási hatalma van.
- Az Európai Bíróság megváltoztathatja a tagállamok törvényeit, szabályozását és gyakorlatát.

Osztott kompetencia esetében a döntéshozatal „kormányok közötti” (*intergovernmental*):

- Az együttműködés önkéntes.
- Minden közösségi politikához teljes körű egyetértés kell.

Nemzeti kompetencia esetében nem beszélhetünk közös politikáról:

- A döntéseket a szuverén kormányok hozzák.

Az egyes feladatok elhelyezése során arról kell döntenie, hogy a feladat melyik pillér hatálya alá kerüljön. A kiindulási pont a „szubszidiaritás” (*subsidiarity*) elve, amely azt mondja ki, hogy minden politikát olyan közel kell tenni az emberekhez, amennyire csak lehet, vagyis a feladatot alapesetben a legalacsonyabb szinthez kell rendelni. Csak akkor lehet magasabb szintre emel-

ni, ha azt nagyon meggyőző érvekkel alá tudjuk támasztani. „Azokon a területeken, amelyek nem esnek a Közösségi kompetencia alá, a közösség a szubszidiaritás elvének megfelelően cselekszik, vagyis csak akkor és csak olyan mértékben avatkozik be, amennyiben az adott célkitűzés nem érhető el a tagállamok által és a mérhető hatékonyság vagy a továbbgyűrűző hatások miatt könnyebben megvalósíthatók közösségi szinten.”³⁰

Ehhez közvetlenül kapcsolódik az „arányosság (*proportionality*) elve,” mely szerint az EU-nak csak annyira szabad beavatkoznia, amennyire az feltétlenül szükséges. „Semmilyen közösségi akció nem haladhatja meg azt a mértéket, ami a Szerződés célkitűzéseinek eléréséhez feltétlenül szükséges.”³¹

A fiskális föderalizmus elmélete kétféle módon igazolja ezeket az alapelveket: (1) a demokrácia, mint kontrollmechanizmus és (2) az ún. törvénykezési verseny alapján.

A demokrácia a legerősebb kontrollmechanizmus, ami arra kényszeríti a kormányokat, hogy minél inkább az emberek érdekeit képviseljék. De ez a mechanizmus nem tökéletes, mert a pártok mindig csomagokat ajánlanak fel a választóknak. A csomagoknak nem kell tökéletesen reprezentálniuk a választók érdekeit, elég, ha annyira jók csak, hogy megválasszák őket. Emiatt a politikusoknak mindig van lehetőségük arra, hogy kicsiny, de befolyásos érdekcsoportoknak kedvezzenek. Minél alacsonyabb szintű és minél specifikusabb egy csomag, annál kisebb a politikusok játéktere, tehát annál kevésbé tudnak lobbieréseket követni. Ezért kellene a döntéseket minél közelebb tenni a választókhoz.

Másrészt a polgárok nemcsak a választásokon szavazhatnak, hanem végső esetben a lábukkal is, azaz ha nem látnak más megoldást, akkor ki is szállhatnak a rendszerből. Például, ha egy választó nagyon elégedetlen azzal, hogy kevés a zöldfelület a városban, akkor elköltözhethet egy másik városba. Még ha a szavazók viszonylag kevésbé mobilak is, már maga az elköltözés lehetősége is visszatartja a politikusokat attól, hogy valami nagyon helytelen dolgot csináljanak. A decentralizáció versenyben tartja, és ezáltal hatékonyabbá teszi a régiókat. Ez tehát megint egy erős érv a decentralizáció és egyben a mobilitás mellett.

A szubszidiaritás és az arányosság elve alapján az a gyors válasz, hogy a feladatokat mindig a lehető legalacsonyabb szintre allokáljuk. Így módon az adott politika a lehető legszorosabb demokratikus kontroll alá kerül. A centralizációt, vagyis a feladat magasabb szintre emelését meggyőzően kell indokolni. Az indoklás jellemzően háromféle lehet: hivatkozhatunk 1) a méretgazdaságosságra, 2) a továbbgyűrűző hatásokra és 3) az információs előnyökre.

³⁰ Article 5 Treaty on European Community, 1957

³¹ Uo.

4.1 Méretgazdaságosság

A közfeladatok ellátása során a mérethatékonyságnak köszönhetően jelentős költség takarítható meg a szolgáltatás méretének növelésével. A diákhitelvezetésben is nagyon sok előny származhat a centralizációból, pl.:

- a hitelfelvevők szélesebb kockázati közössége, erősebb diverzifikáció,
- hatékonyabb finanszírozás és kockázatkezelés (az erősebb piaci pozíciónak köszönhetően),
- hatékonyabb beszedési rendszer, alacsonyabb adminisztrációs költség,
- robusztusabb, válságtűrőbb rendszer (politikai, pénzügyi és társadalmi krízisek),
- alacsonyabb tervezési és implementációs költség (létrehozás, szakértői díjak).

Hangsúlyozni kell, hogy mobil munkavállalók esetén a diákhitel beszedése definíciószerűen nem oldható meg nemzeti szinten. A munkavállalói mobilitás növekedésével elkerülhetetlenné válik a nemzeti diákhitel-rendszerek szoros együttműködése.

Összefoglalóan megállapíthatjuk tehát, hogy centralizációval jelentős méretgazdaságossági előnyök érhetők el a diákhitelvezetés minden szegmensében, de különösen a mobilitással összefüggő területeken. Ámde a méretgazdaságosság önmagában általában nem elegendő érv a centralizációhoz. Ennél több indokra van szükség az EU-s gyakorlat szerint.

4.2 Tovagyűrűző hatások

A tovagűrűző hatások, azaz externáliák esetén az egyik ország akciója más országokra is hatással van:

- Pozitív hatás (mint pl. a hadsereg esetében: ha minden tagállam egyedül döntene erről, akkor túl keveset költenének honvédelemre – potyautas probléma).
- Negatív hatás (mint pl. a nemzeti vállalatok állami támogatása: ha minden tagállam egyedül döntene, akkor a támogatások túl nagyok lennének).

Pozitív és negatív externáliák esetén a helyi/nemzeti szintű döntés egyaránt szuboptimális lenne a közösség számára (vö. fogolydilemma). Általában az externáliák jelenléte jelenti az egyik legerősebb érvet a centralizáció mellett.

Belátható, hogy a diákhitelvezetésben jelentős pozitív tovagűrűző hatásokkal kell számolnunk. Ha ugyanis egy ország diákhitel-rendszert hoz létre, abból a többi ország csak profitálhat:

N1+N2: Ha egy tagállam csak a nem mobil hazai hallgatók számára vezet be diákhitelt, akkor abból a többi tagállam a munkavállalói mobilitás révén sze-

rezhet előnyöket (*brain gain*). Ez még akkor is inkább pozitív hatás, ha a többi országban a hazai munkavállalók elégedetlenkednek az ún. „kiszorítási hatás” miatt.

I1+I2: Ha egy tagállam diákhitelt kínál a bejövő külföldi hallgatóknak, akkor ezáltal a felsőoktatása attraktívabbá válik, amit átmeneti negatív hatásként élhet meg a többi tagállam (*brain drain*), de hosszabb távon profitálhatnak a tudástranszferből, ha sikerül visszaszerezni a diplomásokat, ráadásul ennek finanszírozását, költségét és egyéb terheit a fogadó ország diákhitel-rendszerére sikerült áthárítani. Összességében tehát ezen hatások eredője is inkább pozitívnak tűnik.

O1+O2: Ha egy tagállam diákhitelt ad a külföldön tanuló hallgatóinak, akkor abból a többi tagállam csak profitálhat: fellendül a felsőoktatása, a fogyasztás, válogathat a jól képzett munkaerőben (*brain gain*) és neki ez egy fillérbe se került, megint csak a küldő ország diákhitel-rendszere küzd a kockázatokkal.

A diákhitelezésnek tehát jelentős pozitív tovaryűrűző hatásai vannak. Ha egy tagállam mindenki számára hozzáférhető diákhitelt ad, akkor a többi tagállam élvezni ennek pozitív hatásait anélkül, hogy erre költenie kellett volna. A potyautazás túlzottan kifizetődő stratégia, ezért a tagállamok közösségi beavatkozás hiányában szuboptimálisan alacsony szintre csökkentenék diákhitelezési tevékenységüket. Ez egyébként egy újabb érv amellet, hogy miért nem lehet arra számítani, hogy a tagállamok központi koordináció nélkül, maguktól megoldják ezt a feladatot.

4.3 Információs előnyök

A fiskális föderalizmus elmélete egy harmadik szempontot is megfontolásra ajánl, nevezetesen az információs előnyöket. A fentiekben részletesen bemutatam, hogy mennyire különbözőképpen viszonyulhatnak az egyes szerepelők a felsőoktatással és a diákhitelezéssel kapcsolatos szakpolitikákhoz. Ilyen helyzetben az egységes (*one-size-fits*) politika túl sok kompromisszumot (vagy inkább megalkuvást) követelne, tehát a diákhitelezésnek differenciálnak kell lennie, azaz figyelembe kell vennie a helyi sajátosságokat. Ha pedig differenciált politikát alkalmazunk, akkor az a kérdés, hogy melyik kormányzati szinten lehet a legmegfelelőbb módon hozzáigazítani a szakpolitika elemeit az emberek preferenciáihoz. Ez alapvetően információs és ösztönzési kérdés.

A nemzeti diákhitel-rendszerek igencsak változatos képet mutatnak, ami nagyrészt annak köszönhető, hogy a helyi igényekhez igazították azokat, figyelembe véve a helyi politikai, társadalmi és kulturális erőviszonyokat. Az ala-

csony európai mobilitásnak köszönhetően még jelenleg is az a helyzet, hogy a hitelfelvevők túlnyomó része (> 95%) otthon tanul és dolgozik. A meglévő rendszerek pedig úgy lettek megtervezve, hogy ezeknek az ügyfeleknek az igényeit szolgálják ki. Az vitán felül áll, hogy a nemzeti rendszereknek abszolút információs előnyük van ezen a terepen, vagyis a nem mobil hallgatók és munkavállalók igényeinek kielégítésében.

Elvileg a nemzeti diákhitel-rendszerek kifejleszthetnének új termékeket és kiszolgálhatnák a mobil hallgatók és munkavállalók igényeit is. Azt azonban látni kell, hogy a mobil hitelezésében egyértelműen információs hátrányban vannak a hazai intézmények. A mobil hallgatók és munkavállalók preferenciáival, lehetőségeivel, finanszírozási igényeivel, kockázataival és jövedelm-kilátásaival kapcsolatos, a diákhitelezéshez szükséges információk csak közösségi szinten állíthatók elő.

4.4 Optimális feladatmegosztás

Együttesen kell tehát értékelnünk a decentralizáció (szubszidiaritás és arányosság) és a centralizáció (tovagyűrűző hatások, mérethatékonyság, információs előnyök) mellett szóló érveket, amihez meg kell határoznunk az egyes szempontok relatív fontosságát, illetve a köztük lévő összefüggéseket, átváltásokat (*trade offs*) is. Az átváltásokat nagyon nehéz megbízható módon mérni, de az kitűnik a fenti elemzésből, hogy a centralizációs érvek a mobil hallgatók esetében a legerősebbek, egy fokkal kevésbé erősek a mobil munkavállalók esetében és egyáltalán nem meggyőzőek a nem mobil scénáriókban. Ha mindezt rendszerezzük, akkor a 3. táblázatban szereplő feladatmegosztáshoz jutunk.

3. táblázat Feladatmegosztási javaslat a diákhitelezésben

Mobil hallgatók hitelezése	Kizárólagos vagy Közösségi kompetenciák (többségi szavazás esetén minden tagállamra nézve kötelező)
Mobil munkavállalók hiteleinek beszedése	Osztott kompetenciák (önkéntes együttműködés)
Nem mobil hallgatók és munkavállalók hitelezése	Nemzeti kompetenciák

Forrás: a szerző

Közösségi kompetencia: A mobil hallgatók hitelezését közösségi kompetenciában kell megoldani, mert:

- a diákhitel magasabb szintű, első pillérbe tartozó Uniós politikák (költségmegosztás, verseny és mobilitás a felsőoktatásban) megvalósulásának szükséges feltétele;

- a piaci kudarcnak köszönhetően a pénzügyi piaci szereplők önállóan, állami beavatkozás nélkül nem képesek ellátni ezt a feladatot;
- a nemzeti szinten tapasztalható érdekkonfliktusoknak köszönhetően a nemzeti kormányok általában tartózkodnak attól, hogy önszántukból létrehozzanak nagy, nyitott és hozzáférhető diákhitel-rendszereket;
- nem csoda, hogy alig találunk működőképes nemzeti szintű diákhitel-rendszereket, vagy ha mégis, akkor azok rendszerint erősen korlátozottan működnek méret és célközönség tekintetében egyaránt és megpróbálnak kitérni a mobil hitelezés elől explicit elzárkózással vagy rejtett technikai akadályok felállításával;
- nem is lenne igazságos arra kényszeríteni a nemzeti rendszereket, hogy hordozhatóvá és hozzáférhetővé tegyék a nemzeti diákhiteleket, mivel a mobilitásnak köszönhetően jelentős és állandó problémáik adódnának mind pénzügyi, mind adminisztratív szempontból;
- a „potyautas” országok élvezik a más országokban létrehozott rendszerek előnyeit, így kevés késztetést éreznek arra, hogy megalkossák saját nagy és nyitott rendszerüket;
- egy EU szintű intézmény létrejöttével jelentős mértékű mérrethatékonysági előnyöket lehetne elérni;
- egy EU szintű diákhitel-rendszer előmozdítaná a nemzeti szintű intézmények létrehozását és harmonizációját és segíthetne felszámolni a mobilitást gátló pénzügyi és információs korlátokat.

Osztott kompetencia: Abban az esetben, amikor egy eredetileg nem mobil hallgatóból lesz mobil munkavállaló, akkor a nemzeti és az európai szintű rendszerek önként együttműködhetnek annak érdekében, hogy csökkentsék a beszedés kockázatát.

Nemzeti kompetencia: A nem mobil hallgatók és munkavállalók hitelezését a nemzeti diákhitel-rendszerek képesek leginkább ellátni alkalmazkodva a helyi elvárásokhoz.

5. Az új intézmény hatása a meglévő intézményekre és rendszerekre

Ha a mobilitásból fakadó problémákat sikerülne európai szinten megoldani, akkor egy jelentős teher lekerülne a nemzeti diákhitel-rendszerekről, ezáltal sokkal könnyebb és biztonságosabb lenne a hazai diákokat és munkavállalókat támogató hitelrendszerek létrehozása. Az európai mobilitási diákhitel óriási lökést adhat a nemzeti intézményrendszerek kiépülésének, ily módon a felsőoktatáshoz való általános hozzáférés is javulna minden országban.

A mobilitás hasonló problémákat okoz a diákhitelezésben, mint az adó- és a társadalombiztosítási rendszerekben. A mobilitási diákhitel lehetne a zászlóshajó, ami kezdeményezhetné az együttműködést ezeken a területeken. Ennek mértéke és mikéntje nagyban múlik a hitelfeltételeken és az alkalmazott intézményi megoldásokon. Az azonban biztos, hogy az európai mobil diákhitel-rendszer hatásosan elő tudná segíteni, illetve koordinálni tudná a nemzeti rendszerek önkéntes (osztott kompetencia alá tartozó) együttműködését a beszedésben. „Javítani és erősíteni kell a mobilitáshoz kapcsolódó fontos hatóságok, szervezetek és minden érdekelt közötti együttműködést.”³²

Az egyik legfontosabb technikai akadály, amelyet előszeretettel alkalmaznak a nemzeti diákhitel-rendszerek, az az információk visszatartása, vagyis óvakodnak attól, hogy felhasználóbarát internetes oldalakat tegyenek közzé, ahol a külföldi diákok is tájékozódhatnak a lehetőségekről; a szabályzatok és a szerződések is csak a hazai nyelven érhetők el stb. Egy másik, szintén az információval kapcsolatos probléma, hogy sajnos nem állnak rendelkezésre megbízható adatok a mobilitással kapcsolatos folyamatokról. Például alig lehet tudni valamit arról, hogy aki külföldön tanul, az mekkora valószínűséggel marad az adott országban illetve tér vissza hazájába; vagy, hogy a külföldön munkát vállalók idővel hazatérnek-e stb.

Egy európai diákhitel-rendszer mindkét tekintetben óriási előremozdulást jelentene, hiszen egyrészt széleskörű tájékoztatást adhatna minden mobilitást tervező hallgatónak a lehetőségekről; másrészt összegyűjthetné és rendszeresen publikálhatná a gazdaságpolitika számára fontos mobilitási statisztikákat.

Ezen kívül az európai mobilitási diákhitel-rendszer nyilvánvalóan nagy hatást gyakorolna a versenyre, a költség-megosztásra és a mobilitásra minden országban. Emellett érintené a szociálpolitikai, a köz- és felsőoktatási rendszereket, a tananyagot (pl. az idegen nyelvek oktatását), a felsőoktatás szerkezetét, a kutatás-fejlesztést, a különböző iparágak helyzetét és végső soron a gazdasági növekedést és a fenntarthatóságot. Sőt biztosan érintené a külkapcsolatokat és a diplomáciát is. Mindezeket a hatásokat a konkrét hitelkonstrukció ismeretében lehetne alaposabban elemezni.

³² European Quality Charter for mobility, 2006

6. Összegzés

Különböző stratégiai anyagok az alábbi javaslatokat fogalmazták meg a hallgatói mobilitás finanszírozásának javítása érdekében:

1. A nemzeti hitelek és ösztöndíjakat hordozhatóvá kell tenni.³³
2. Mind a küldő, mind a fogadó országnak több ösztöndíjat kellene kínálnia, felhasználva ehhez a Strukturális Alapokat. „A tagállamoknak ki kellene egészíteniük az európai ösztöndíjakat annak érdekében, hogy mindenki egyenlő esélyekkel férhessen hozzá a kulcskompetenciákhoz. A Strukturális Alapok ilyen irányú felhasználására célszámokat kell meghatározni. Az egyes régióknak, mint vendéglátó és szállásadó helyeknek, hozzá kellene járulniuk az ösztöndíjakhoz is. A Strukturális Alapok ilyen irányú felhasználására is célszámokat kell meghatározni.”³⁴
3. A vállalatoknak is hozzá kellene járulniuk a mobilitási ösztöndíjak finanszírozásához. „A vállalatoknak hozzá kellene járulniuk vagy közvetlenül finanszírozniuk kellene külföldi tanulmányutakat, melyek előnyösen integrálhatók lennének az EUs mobilitási programokba.”³⁵
4. Létre kell hozni egy diákhitel-rendszert az EIB segítségével. „Az egyéneknek is hozzá kell járulniuk a saját mobilitásuk finanszírozásához akár diákhitel igénybevételével. Az Európai Beruházási Bankot meghívjuk, hogy hozzon létre egy európai szintű hitelrendszert ebből a célból.”³⁶

Összefoglalásképpen a tanulmányban bemutatott elvek és következtetések alapján a diákhitelezéssel kapcsolatos fenti ajánlásokat részben ellenezve, részben kiegészítve az alábbiakra szeretném felhívni a figyelmet:

1. Nem jó stratégia a meglévő diákhitel hordozhatóságának kikövetelése, mivel az olyan mértékű adminisztrációs és pénzügyi veszélyeket hordoz magában, melyeket egy nemzeti szintű diákhitel-rendszer nem feltétlenül tud kezelni.
2. Egyetértek a Strukturális Alapok ilyen célú mozgósításával, hiszen ez a feladat több szempontból is illeszkedik az alapok célrendszeréhez. Fontos azonban, hogy az ösztöndíjakat és a hitelek világosan elválasszuk egymástól, hiszen a hitelek alapvetően magánforrásból kellene finanszírozni. Az elválasztás mellett, persze harmonizálni kell egymással a két rendszert: az ösztöndíjak segíthetnek abban, hogy (1) a diplomások hazatérjenek³⁷ és (2) javíthatja a hátrányos szociális helyzetűek hozzáférését.

³³ European Quality Charter for Mobility, 2006

³⁴ Report of the high level expert forum on mobility. Making learning mobility an opportunity for all, 2008

³⁵ Uo.

³⁶ Uo.

³⁷ „Brain circulation” versus „brain-drain”

3. Az átjárható és globalizálódott munkaerőpiacnak köszönhetően nem lehet arra számítani, hogy a vállalatok jelentős mértékben hajlandóak lennének finanszírozni a mobil tanulmányokat. Nap, mint nap tapasztalható a gyakorlatban, hogy erre a nem mobil hallgatók esetében sem igen hajlandóak.
4. A finanszírozási problémákra az EU-szintű mobilitási diákhitel-rendszer létrehozása az igazi megoldás.

Hivatkozások

Közgazdasági alapkönyvek

Baldwin R.; Wyplosz C. (2009): *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill Education

Barr, N. (2004): *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, 4th Edition

Európai Unió stratégiai dokumentumok

Treaty on European Union, 1957, Consolidated version,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce321/ce32120061229en00010331.pdf>

Copenhagen criteria, 1993,

http://europa.eu/scadplus/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm

Lisbon Strategy, 2000,

http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_en.htm

Charter of Fundamental Rights, 2000,

http://www.europarl.europa.eu/charter/default_en.htm

Education & Training 2010. *The success of the Lisbon Strategy hinges on urgent reforms. Joint interim report of the Council and the Commission on the implementation of the detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe*,

http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/jir_council_final.pdf

Mid-Term Review of the Lisbon Strategy, 2005,

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/growth_and_jobs/c11325_en.htm

Communication from the Commission „Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy” 2005,

http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/comuniv2005_en.pdf

Key Competences for Lifelong Learning – A European Framework, 2006,

http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/ll-learning/keycomp_en.pdf

Communication from the Commission „Efficiency and equity in European education and training systems”, 2006,

http://www.eenee.de/portal/page/portal/EENEEContent/_IMPORT_TELECEN TRUM/DOCS/SWP%20EENEE-Part%20060426.pdf

European Quality Charter for mobility, 2006,

http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/cl1085_en.htm

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Delivering the modernization agenda for universities: education, research and innovation, 2006,

http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/cl1089_en.htm

Report of the high level expert forum on mobility: Making learning mobility an opportunity for all, 2008,

http://ec.europa.eu/education/doc/2008/mobilityreport_en.pdf

Lisbon Treaty, 2009,

http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm

Eurostat: Employment and unemployment (Labour Force Survey), 2010,

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database

„Education and Training 2010” work programme,

http://www.cilt.org.uk/home/policy/policy_articles_listing/education_and_training_2010.aspx

„Europe 2020”, 2010,

<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

„Recommendation of the Council of the European Union on mobility within the Community for students, persons undergoing training, volunteers, teachers and trainers”, 2010,

<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihmlang=en&lng1=en,en&lng2=da,de,el,en,es,fi,fr,it,nl,pt,sv,&val=260567:cs&page=>

Feasibility study on student lending, Final Report, 2011,
http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/lending_en.pdf

Folyóiratcikkek: Humán tőke

Badinger H.; Tondl G. (2002): *Trade, Human Capital and Innovation: The Engines of European Regional Growth in the 1990s*, IEF Working Paper, Nr. 42

Benhabib, Jess; Mark M. Spiegel (1994): The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data, *Journal of Monetary Economics*, 34, pp.143-173.

Cairncross, F. (2010): The way to fund our universities, *The Independent*, July 26, 2010.

Kefala S. (2005): *Fees and Student Support in Europe: Exploratory Study Prepared for the European University Association*, July 2005.
http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/Report_fees_students_020206.1138871125397.pdf

Krueger A. B; Lindahl M. (2001): *Education for growth: why and for whom*, Working Paper 7591, National Bureau of Economic Research

Schütt F. (2003), *The Importance of Human Capital for Economic Growth*, IWIM - Institut für Weltwirtschaft und Internationales Management Universität, Bremen

Folyóiratcikkek: Mobilitás

Aghion P.; Meghir C.; Vandenbussche J. (2005): *Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital*, Centre for Economic Policy Research

Badinger H. (2001): *Growth Effects of Economic Integration - The Case of the EU Member States (1950-2000)*, IEF Working Paper, Nr. 40

Pelkmans J. (2006): *European Integration methods and Economic Analysis*, Pearson Education Limited

Chang, Ha-Joon (2002): *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press

Farrer, James; Stewart, Devin T. (2010): Defining a Right to Move? Reflections on 'Ethics of Migration' Conference, *Policy Innovations*, January 6, 2010
<http://www.policyinnovations.org/ideas/briefings/data/000156>

European Commission: *Labour market mobility within Europe, Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU-27/EEA/EFTA Countries*, Working paper, Final Report

Konevas, L., Duoba K., (2007): The Role of Student Mobility in the development of Human Capital in Europe, *Ekonomika ir Vadyba*

King, R., Ruiz-Gelices, E. (2003): International Student Migration and the European 'Year Abroad': Effects on European Identity and Subsequent Migration Behavior, *International Journal of Population Geography*, 9/2003

Folyóiratcikkek: Fiskális föderalizmus

Musgrave R.A. (1997): Devolution, Grants and Fiscal Competition, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No.4, p.65-72.

Oates, W. (1999): An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37 (3), p 1120-49.

Persson, T.; Roland, G.; Tabellini, G. (1996): *The Theory of Fiscal Federalism: What does it mean for Europe?* Bocconi University, Working Papers, 101,
<http://ideas.repec.org/p/igi/igierp/101.html>

II. RÉSZ

A HAZAI HELYZET

Polónyi István

A hazai felsőoktatás állami finanszírozásának története, 1990-2011

1. Bevezetés

A hazai felsőoktatás kondicionálása az 1990-es évek elejéig intézményfinanszírozással történt. Ez a feladatok ellátásához szükséges, elvileg normázott, gyakorlatilag kialakult és engedélyezett inputok költségeit (személyzet, bér, eszközök, stb.) fedezi. (Gyakran inputfinanszírozásnak is nevezik). Ennek finomított változata a „zéróalapú” költségvetési tervezés – amelyet a rendszerváltást követően a pénzügyi kormányzat gyakran fel-felvetett –, amelynek lényege az, hogy az intézmények a fenntartóval folytatott tervezés során (lényegében tervalkuban) évről-évre megindokolják („nulláról építik fel”) minden költségvetési tételüket.¹ Ilyet azonban – a többszöri felvetés ellenére sem – vezettek be.

Az intézményfinanszírozás alapproblémája az, hogy az intézményi teljesítmények, eredmények, a szolgáltatási minőség², valamint a támogatás között nincs összefüggés. A finanszírozás ugyanis vagy a kialakult inputok alapján, vagy az előző évi költségvetés alapján történik, és nincs köze ahhoz, hogy a finanszírozott feladat végrehajtása mennyire eredményes, mennyire hatékony (Polónyi, 2008).

Az intézményfinanszírozás helyébe lép azután a normatív, illetve a képlet szerinti finanszírozás. A hazai felsőoktatás-finanszírozás rendszerváltást követő története – azaz ennek a tanulmánynak a tárgya – lényegében a normatív és a képlet szerinti finanszírozásnak a felsőoktatási aréna erőterében, érdekrendszerében történő formálódásáról szól.

¹ Gyakorlatilag ahol bevezették, ott mára lassan elhalt. Mint Osborne és Gaebler írja: „... a gyakorlatban túlzottan időigényesnek és túl sok papírmunkát igénylőnek bizonyult. Ugyanakkor a vezetők túlföntül is könnyen tudták manipulálni a rendszert. A legtöbb helyen ez a rendszer önsúlyánál fogva halt el” (Osborne; Gaebler, 1994:129.o.).

² Érdemes hangsúlyozni, hogy az intézményfinanszírozás nem érzékeny a minőségre, pedig a 2011-es kormányváltás után a minőség fejlesztése érdekében szándékozták azt visszahozni, az állítólag minőségrontó normatív finanszírozás helyett.

A normatív finanszírozás fogalmát általában kétféle értelemben használja az irodalom, s ez a tanulmány is: részint, mint a finanszírozás átláthatóan szabályozott módját, részint pedig, mint a támogatás valamilyen mutató egységéhez kötött folyósítását.

A normatív finanszírozás esetében tehát néhány jól mérhető teljesítménymutató (elsősorban a hallgatólétszám) és néhány (összevont szakirányi) normatíva alapján határozzák meg az állami támogatás összegét. Ennek egyik változata, amikor a finanszírozás egyetlen normatívával történik. A normatív finanszírozás másik iránya, amikor több teljesítmény-, illetve működési mutatót magában foglaló képletekkel³ számolják ki az intézményi támogatást (Polónyi, 2008). A nemzetközi szakirodalomban ezeket a finanszírozási módszereket formulafinanszírozásnak nevezik, ezt a fogalmat ebben a tanulmányban a hazai szóhasználatot alkalmazva képlet szerinti finanszírozásnak nevezzük.

Hozzá kell tenni, hogy a rendszerváltás nem csak a felsőoktatási intézmények finanszírozásában hozott változást, hanem a tudományfinanszírozásban is. A fejlett országokban már lényeges korábban kialakult projektvilág nálunk is megjelenik a rendszerváltást követően (sőt kicsivel azt megelőzően). (Lásd erről: Laki; Palló 2001, illetve Polónyi, 2010). A felsőoktatás-finanszírozásban a pályázati projektfinanszírozást kiegészítő módszerként alkalmazzák főleg a kutatás, illetve a fejlesztés területén, valamint néhány speciális feladatnál.

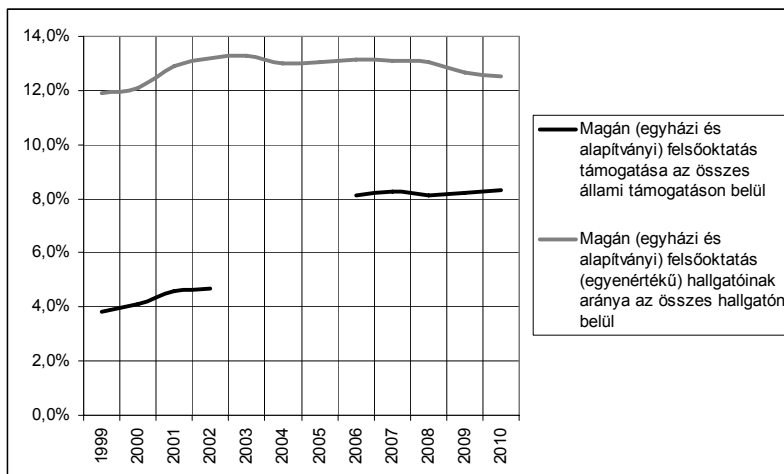
2. Előzmények

2.1 *Néhány bevezető megjegyzés – a téma lehatárolása*

Ez a tanulmány alapvetően az állami felsőoktatási intézmények (állami) finanszírozásával foglalkozik. Ez nem jelenti azt, hogy a nem állami intézmények nem kaptak/kapnak állami támogatást, de részesedésük nem igazán jelentős. (Pontosabban megítélés kérdése, hogy jelentős-e vagy sem, hiszen miközben a magán – értve alatta az egyházit és alapítványit – intézmények hallgatóinak aránya az elmúlt tíz évben 12-13% körül mozgott, azonközben a magán

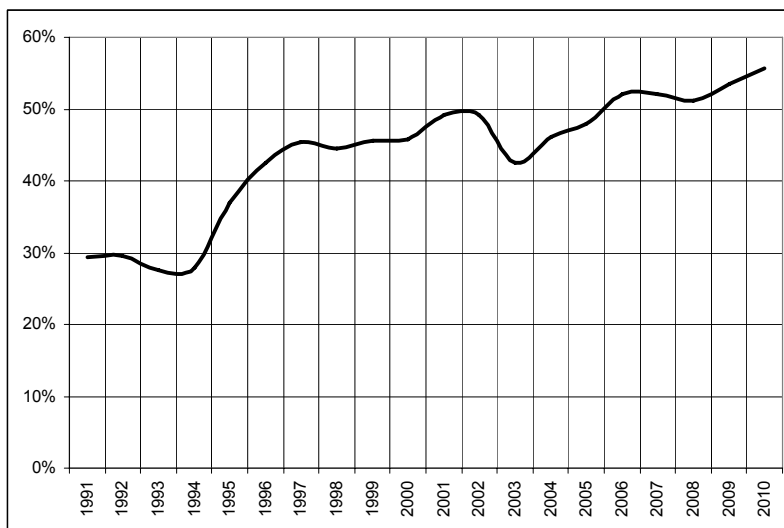
³ Gyakran az egyszerű normatív finanszírozást is a képlet szerinti finanszírozásba sorolják, hiszen a legegyszerűbb képlet az egy hallgatóra eső átlagos költség, illetve támogatás. Azonban a képlet szerinti finanszírozások egyik fontos jellemzője éppen az, hogy általában a tényleges hallgatólétszám nem szerepel a teljesítménymutatók között, hanem általában valamilyen számított létszámmal dolgoznak, amelyek olyan oktatáspolitikai szempontokat érvényesítenek, mint az elvárható végzési idő, vagy az elvárható lemorzsolódási arány, stb. A nemzetközi szakirodalomról részletes áttekintést ad Halász Gábor ebben a kötetben található tanulmánya.

1. ábra A magán (egyházi és alapítványi) felsőoktatási intézmények hallgatólétszámának és állami támogatásának aránya



Forrás: Hallgatólétszám: NEFMI intranet: http://db.okm.gov.hu/statisztika/fs09_fm/Default.aspx
Támogatási adatok: saját számítás a következő munkák alapján. Az 1998-2005 közötti adatok forrása: OKM (2006), a 2006-2010 közötti adatok forrása Stark (2010).

2. ábra Az állami egyetemek saját bevételeinek aránya a kiadásokhoz viszonyítva



Forrás: Stark (2010)

intézmények állami támogatása a felsőoktatás összes támogatásán belül 4%-ról 8%-ra emelkedett, ahogyan ezt az 1. ábra mutatja. Az emelkedés oka az, hogy a magán intézményekben növekedett az államilag finanszírozott hallgatók aránya).

Más oldalról ebben az írásban nem foglalkozunk az állami intézmények ún. saját bevételeivel sem. Az állami felsőoktatási intézmények ilyen típusú bevételeinek aránya a 2006 óta 50% felett van (lásd 2. ábra). Ezeknek a bevételeknek a meghatározó része, mintegy háromnegyede az orvoskarokkal rendelkező egyetemek OEP-től származó bevétele, mintegy 10% a kutatási, fejlesztési, szakértési bevétel⁴ és 10-15% körül van a hallgatóktól származó költségtérítés.

2.2 A normatív finanszírozás előzményei (1989-1991)

A hazai felsőoktatás állami finanszírozásának normatív módszerre történő átalakításának kezdetei a múlt század nyolcvanas éveinek végére, a kilencvenes évek elejére nyúlnak vissza. A rendszerváltást követően az egyik igen egyértelmű oktatáspolitikai felismerés volt a felsőoktatás létszámának elkerülhetetlenül szükséges kibővítése. Ugyanakkor az is nyilvánvalóvá vált, hogy részint a felsőoktatási szféra intézményei egyáltalán nem voltak érdekelték a hallgatólétszám növelésben, részint pedig nem azoknak az intézményeknek, illetve képzési programoknak a létszáma növekedett, amelyeket a hallgatók kerestek, vagy amelyek létszámnövekedését az oktatáspolitikai fontosnak tartotta. A normatív finanszírozás bevezetése tehát alapvetően azért merült fel, mert a felsőoktatási létszám kiterjesztésének ösztönzése, s képzési struktúra alakításának eszközét ebben látták a szakértők⁵.

A felsőoktatás normatív finanszírozása, mint az állami finanszírozás lehetséges formája a nyolcvanas évek végén merült fel először az akkor kezdődő államháztartási reform kapcsán. Az államháztartási reform keretében készült elemzések – a Művelődési és Közoktatási Minisztérium felsőoktatási területén – elsősorban a felsőoktatási intézmények szakfeladatait tekintették át, s az egyes szakfeladatok feladatmutatóit, és ezek korszerűbb finanszírozási formáját igyekeztek vizsgálni. Már ekkor felmerült (különösen a felsőoktatás-finanszírozás

⁴ Itt a K+F feladatra átvett pénzeszközöket és a külső megrendelésre végzett K+F feladatok forrásairól van szó.

⁵ Egyre jelentősebb igényként fogalmazódott meg az áttekinthető, minden intézmény, illetve. szereplő számára azonos szabályokat követő finanszírozás megvalósítása. Ebben az időben közismert volt az egyik oktatás-gazdasági kutató ironikus megállapítása, miszerint „az egyes felsőoktatási intézmények költségvetésének volumene egyetlen tényezővel van korrelációban: azzal, hogy az adott intézményből hány miniszterhelyettes, vagy miniszter került ki”. Az egyes intézmények finanszírozottsága között tapasztalható indokolhatatlan eltérések felismerése nyomán egyértelművé vált, hogy ebben a szférában is nélkülözhetetlen a költségvetési alku helyére azonos elvű szabályozást, azaz költségvetés-kiszámítási módszert bevezetni, ami persze előre vetítette a szabályozási alku várható kialakulását.

nemzetközi gyakorlatának megismerésével), hogy egyes szakfeladatok (pl. az oktatással, a kollégiumi ellátással stb. kapcsolatos szakfeladatok) kiadásai és támogatásai egy hallgatóra vetítve is meghatározhatók. A felsőoktatási intézmények szakfeladat-rendszere alkalmas volt arra, hogy a képzés legfontosabb szakirányai szerint (lényegében karonként) kiszámítsák mind az állami támogatást, mind az oktatott hallgatólétszámot.

Gyakorlatilag ezen elemzések alapján születtek először 1990-ben az első olyan számítások, amelyek kimutatták, hogy az egyes szakirányok esetén mekkora az egy hallgatóra vetített átlagos állami támogatás⁶.

A felsőoktatás normatív finanszírozásának egyik előzményeként utalni kell arra is, hogy a közoktatás normatív finanszírozása 1990-ben, az önkormányzatokról szóló törvény elfogadása nyomán került bevezetésre⁷.

A felsőoktatás állami finanszírozásának elmozdulásában másik fontos előzmény volt a hallgatók pénzbeli támogatásának normatívvá alakítása. Az 1980-as évek végéig a felsőoktatási hallgatók több címen kaptak állami támogatást (ösztöndíj, szociális támogatás, "húspénz", étkezési hozzájárulás stb.), s ezeket külön-külön tervezte a minisztérium⁸. 1990-ben ezekből a támogatási elemekből kialakításra került egy hallgatói támogatási normatíva, amelynek az összegét ettől kezdve az éves központi költségvetési törvény állapította meg (lényegében 2011-ig)⁹. Ezt az összeget hallgatólétszámuk alapján – másra fel nem használható támogatásként – az intézmények kapták meg, s ott a hallgatók közötti differenciálást az intézményi szabályzatok alapján az intézmények – a hallgatói önkormányzatok meghatározó részvételével működő – erre jogosult bizottságai végezték. Ez az új rendszer racionálisabb döntési mechanizmusokat tett lehetővé. Részint a döntéshozók tudatosabban dönthettek arról, hogy mennyit fordít-

⁶ Ezen számításokat a minisztérium felsőoktatási irányítási területén Nagy Lajosné és jelen írás szerzője végezte.

⁷ A közoktatás központi és önkormányzati feladat és finanszírozási megosztása az 1990. évi LXV. – az önkormányzatokról szóló – törvény nyomán alakult ki. Ez a törvény az oktatásellátás felelősségét a helyi önkormányzatokra ruházta. Ugyanebben az évben a közoktatási törvény módosítása lehetővé tette a nem állami közoktatási intézmények alapítását is. Az 1985. évi I. (oktatási) törvény 1990. évi módosítása, majd az 1993. évi új közoktatási törvény egyben az oktatásirányítás, és finanszírozás feladatrendszerének megosztását is újradefiniálta a központi kormányzat, a fenntartók és az iskola között. A helyi önkormányzatoknak az oktatás-ellátási feladatot saját intézmények fenntartásával – vagy más iskolafenntartókkal kötött közoktatási megállapodás keretében – kellett ellátniuk. Ehhez a központi költségvetés az iskolába járó tanuló létszáma alapján – iskolatípusonként differenciált – normatív támogatással, (valamint közoktatási célprogramok támogatásával) járult hozzá.

⁸ A szociális támogatás elosztása a hallgató szüleiéről a munkaadók által kiállított jövedelemigazolásra és az így megállapított jövedelem-kategóriákhoz központilag rendelt támogatási összegekre épült. A rendszer áttekinthetetlen volt: sem a döntéshozók, sem a hallgatók nem tudták, mennyit fordít az állam a hallgatók közvetlen támogatására (a jövedelemigazolás körüli anomáliákról nem is beszélve).

⁹ A 2011 végén elfogadott új felsőoktatási törvény ilyen normatívának a költségvetési törvénybeli meghatározását nem tartalmazza.

son az állam a felsőoktatási hallgatók támogatására, részint az intézményi vezetés és a hallgatói közösségek tudatosabban és felelősségteljesebben határozhattak a rendelkezésre álló összeg egyének közötti differenciálásáról¹⁰. Tülmutat ennek az írásnak a témáján annak elemzése, hogy a hallgatói támogatások differenciálása miért nem (volt) sokkal érzékenyebb a hallgatók szociális helyzetére, miért inkább tanulmányi eredmény centrikus volt, gyakran igen szerény tanulmányi eredményeket is jutalmazva.

Egy további előzmény, amely ugyancsak az 1985. évi közoktatási törvény¹¹ 1990. évi módosításával függött össze az egyházi és magán felsőoktatás finanszírozásának megjelenése. Az oktatási törvény 1990. évi módosítását követően, valamint a vallás- és lelkiismereti törvény¹² elfogadása nyomán liberalizálódott az egyházi és a magán felsőoktatási intézmények alapítása. A múlt század kilencvenes éveinek elejétől – 1991-től – a nem állami felsőoktatási intézményeket az állam (a központi költségvetés) normatívan finanszírozta. A mindenkor évi költségvetési törvényben az Országgyűlés meghatározta az intézmény számára hallgatónként nyújtandó képzési támogatási normatívát. A Művelődési és Közoktatási Minisztérium ez alapján erre a célra rendelt előirányzatából a hall-

¹⁰ Az új hallgatói támogatási rendszer bevezetése nyomán robbantak ki az 1990 őszi hallgatói megmozdulások. Külön tanulmányt érdemelne a megmozdulások okainak elemzése, ugyanis az új rendszer nem érintette a hallgatókat hátrányosan, sőt előnyösebb volt, azaz több pénzt tett a rendszerbe, és a hallgatói érdekképviselő országos vezetése is előzetesen egyetértett a bevezetéssel. A problémát az okozta, hogy hiányoztak a kormányzat és a felsőoktatási szféra közötti kooperatív testületek. Helyesebben a minisztérium által ilyennek vélt szervezetek még „régí – redistributív – típusúak” voltak. Egy részüket maga a minisztérium hozta létre, más részüket pedig meglévők közül választotta ki, mint várhatóan együttműködésre kész partnert. A döntésbe bevont szervezetek nem tekintették feladatuknak a felsőoktatási szféra felé történő visszajelzést: lényegében csak önmagukat képviselték a testületekben. Így történhetett meg, hogy a testületek elfogadták ugyan a felsőoktatásra vonatkozó elképzeléseket, ez azonban nem jelentette azt, hogy – mint a minisztérium gondolta – a felsőoktatási szféra egyetért, hanem csupán, hogy a fórumok tagjai értettek egyet. Az intézményi gazdasági apparátusok pedig – ha el is jutott hozzájuk az információ – végképp ellenérdekeltek voltak, hiszen addigi elosztási hatalmuk csorbult.

A hallgatói érdekképviselő országos vezetése „új típusú” szervezet volt ugyan, de azzal a máig is jellemző problémával, hogy ténylegesen csak a hallgatók töredék részével volt (és van) kapcsolatban. Vezetői abba a hibába estek, hogy azt gondolták: amit ők elfogadnak, azt a szervezet tagjai is elfogadnak. S mihelyst kiderült, hogy nem így van, egyetértés ide, vagy oda, az elégedetlenkedők élére álltak. Az új hallgatói támogatási rendszer tehát sok tekintetben racionálisabb, a hallgatók számára is előnyösebb volt, mint a korábbi, erről azonban az érintettek lényegében nem tudtak.

¹¹ Az 1985. évi törvény még együtt szabályozta a közoktatást és a felsőoktatást.

¹² 1990. évi IV. törvény a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról. A törvény 19. paragrafus (1) bekezdése szerint: „Az állam az egyházi jogi személy nevelési-oktatási, szociális és egészségügyi, sport, gyermek- és ifjúságvédelmi intézményei működéséhez – külön törvény rendelkezései szerint – normatív módon meghatározott, a hasonló állami intézményekkel azonos mértékű támogatást nyújt, illetőleg a támogatás az ilyen ellátásokra elkülönített pénzeszközökből történik”. A külön törvény a költségvetési törvény, amely mellékletében tartalmazta a „humánszolgáltatást ellátó nem állami intézmények normatív állami hozzájárulásainak jogcímeit és összegeit”. Az egyházi és magán felsőoktatási intézmények két normatíva alapján kaptak támogatást: (1) „felsőoktatási nappali hallgatók oktatása” elnevezésű normatíva a hittudományi és nem állami egyetemek és főiskolák éves statisztikai átlag hallgatólétszáma alapján járt, (2) a „kollégiumi ellátás” nevű normatíva a felsőfokú kollégiumokban, externátusi ellátásban részesülők száma alapján járt.

gatói statisztikai adatok alapján automatikusan folyósította azt az intézmények részére. Ez a támogatási normativa intézményi támogatásra szolgált, miközben emellett az egyházi és magán felsőoktatási intézmények hallgatói 1995-től hallgatói támogatási (ösztöndíj) normatívát is kaptak a költségvetéstől, az állami intézményekhez hasonlóan.¹³

A rendszerváltást követően részint ezen előzmények hatására is, de meghatározóan a felsőoktatási törvény koncepciójának kimunkálása során kialakult szakértői vélemények eredményeként, részint pedig a felsőoktatás fejlesztését célzó világbanki hitel¹⁴ előkészítése során felmerült követelményként fogalmazódott meg, hogy a felsőoktatás állami finanszírozását normatív elvekre kell helyezni. Az 1991-ben aláírt világbanki hitel felsőoktatással összefüggő egyik célkitűzése az volt, hogy racionalizálni kell a felsőoktatás irányítását és finanszírozását. Ezzel összefüggésben új felsőoktatási törvény megalkotását és a felsőoktatás normatív finanszírozásának megvalósítását tartalmazta a hitel célrendszere.

Így 1990 végére kidolgozásra került – és 1991-ben nyilvánosságra került – a felsőoktatási törvény koncepciója¹⁵, és ehhez kapcsolódóan a felsőoktatási hálózatfejlesztési koncepció, valamint a felsőoktatás finanszírozásának koncepcióvázlata¹⁶.

2.3 *A fejezeti előirányzatok és az alapok*

Az 1980-as évek vége, 1990-es évek eleje a fentiekén kívül is hoz néhány fontos változást a felsőoktatás finanszírozásában.

A felsőoktatás finanszírozásának technikája az 1980-as évek végén, 1990-es évek elején megegyezett a többi központi költségvetési szerv finanszírozásával.

¹³ Az állami és a nem állami felsőoktatási intézmények hallgatóinak pénzbeli támogatása 1995-től az intézmények képzés-létesítményi támogatása pedig 1998-tól vált teljesen egyformává (lásd később).

¹⁴ Itt az első felsőoktatás-fejlesztési célú világbanki hitelről van szó: 1991-ben a magyar kormány és a Világbank között létrejött egy hitel-megállapodás, amelynek célja az emberi erőforrások fejlesztése volt. Részprogramjai a humán szféra kulcsfontosságú szegmentumai részére nyújtottak többletforrásokat: az ifjúsági szakképzéshez, a felnőtt átképzéshez, a felsőoktatás fejlesztéséhez, az idegen nyelvi képzés fellendítéséhez, és a tudományos kutatáshoz. A felsőoktatási és az idegen nyelvi részprogramokra jutó hitelösszeg az 1991-1994 időszakra összesen 66 millió dollár volt, amelyhez ugyanezen időszak alatt mintegy 5,5 milliárd forint hazai hozzájárulás kapcsolódott. A hitelösszegnek a felsőoktatás-fejlesztési célú pénzeszközöiből, valamint felsőoktatás-fejlesztésre és az idegen nyelvi képzésre szánt hazai forrásokból jött létre a "Felzárkózás az európai felsőoktatáshoz" elnevezésű alap. Később még lesz a tanulmányban erről szó.

¹⁵ A felsőoktatási törvény koncepciójának és a kapcsolódó koncepciók kidolgozásának irányítója a minisztériumban Bakos István főosztályvezető volt. Lásd erről: Bakos (1994). A koncepciók megjelentek a Bakos (1991a), továbbá a Bakos (1991b) publikációkban. Megjelent a törvénykonceptió szövege is angolul Király Tibor – a törvényelőkészítő bizottság vezetőjének – előszavával (Király, 1991).

¹⁶ Érdemes megjegyezni – mert a normatív finanszírozás bevezetésének nehézségeit jól jellemzi –, hogy a miniszteri értekezlet tulajdonképpen nem fogadta el az anyagot minisztériumi koncepciónak, így a szerző saját nevében, szakértői anyagként került publikálásra. Lásd Polónyi (1991a) és Polónyi (1991b).

Ennek lényege az volt – s ez lényegében máig sem sokat változott –, hogy az intézmények költségvetési (kiadási és bevételi) előirányzatát "címenként" (ami intézményt, vagy intézménycsoportot jelent) tervezik meg a felügyelő minisztérium fejezetében. A címek kiadási előirányzata működési költségvetés (bér, társadalombiztosítási járulék, ellátottak pénzbeli juttatásai, dologi kiadás stb.)¹⁷, felújítás és beruházás alcímekre bomlott. A címeknek megtervezték a bevételi előirányzatát is: a tényleges költségvetési támogatás a kiadási előirányzat és a bevételi előirányzat különbsége.

A címek működési költségvetési támogatása az előző évi támogatás és az évközi támogatásnövelések összegével azonos (amit elvileg csökkent az esetleges feladatmaradás miatti támogatáscsökkentés). Az 1990-es évek elejéig működő tervezési gyakorlat alapján ehhez a támogatáshoz még hozzáadódtak az "automatizmusok" (a központi költségvetés tervezése során a kormány által a következő évre meghatározott bér és dologi automatizmusok, azaz megadott százalékos növelések), amelyek célja az infláció ellensúlyozása volt. Ezeket az automatizmusokat a fejezetre (azaz a minisztériumi költségvetésre, amely tartalmazza az összes hozzátartozó központi költségvetési szerv támogatását) állapították meg, és a minisztériumnak elvileg lehetősége volt ezeket differenciálni az intézményei között. A címek fejlesztési és beruházási előirányzatának tervezése úgy történt (és történik ma is), hogy az intézmények igénylését a minisztérium összegyűjti, majd a pénzügyi kormányzattól kialakult kereteken belül maga dönti el azok intézményi nagyságát.

A címekre tervezett költségvetési előirányzatok mellett a fejezeti költségvetés tartalmaz le nem bontott előirányzatokat is, amelyek meghatározott programokra vagy évközi feladatváltozások támogatási többletére szolgálnak. (Ezeket évközben egyszeri vagy szerkezeti jelleggel bontják le, azaz osztják el az intézmények között. A szerkezeti jelleg azt jelenti, hogy annak éves költségvetési hatása beleépül az intézmény költségvetésébe.)

A minisztérium szakmai területei közötti elosztás után az egyes címek működési támogatásának tervezése viszonylag automatikus, legfeljebb feladatmaradás esetén, valamint az automatizmusok címek közötti differenciálása esetében kíván minisztériumi döntést. Az 1980-as évek végétől azonban a minisztérium csökkentést, még tényleges feladatmaradás esetében is igen ritkán, de akkor is csak "humánusan" érvényesített, s az automatizmusok differenciálása-

¹⁷ Az alcímek elnevezésében és bontásában az elmúlt húsz évben volt némi változás. 2011-ben az „Egyetemek, főiskolák” cím alcímei a következőképpen néztek ki: Működési költségvetés: Személyi juttatások, Munkaadókat terhelő járulékok, Dologi kiadások, Ellátottak pénzbeli juttatásai, Egyéb működési célú támogatások, kiadások; Felhalmozási költségvetés: Intézményi beruházási kiadások, Felújítás, Egyéb intézményi felhalmozási kiadások; Kölcsönök

val sem igen élt, hanem némi tartalék képzése után automatikusan továbbította azokat.

A fejezet felújítási, beruházási összegei valamint a fejezeti kezelésű, le nem bontott támogatások nagysága gyakorlatilag az oktatási és a pénzügyi kormányzat főosztályvezetői szintű bürokratainak alkuja során alakultak ki. Ebben az alkuban az intézmények által benyújtott igények fontos szerepet játszottak, mint az intézményeket fenntartó oktatási kormányzat igényeinek érvanyaga. Ugyanakkor sem a pénzügyi kormányzat felé benyújtott igények, sem az elfogadott tervszámok mögött nem állt átfogó fejlesztési koncepció.

Az 1990-es évek elejének fejleménye volt, hogy a költségvetési szerveknél érvényesülő restriktció következtében egyre csökkentek, majd megszűntek a költségvetés tervezése során az automatizmusok. Ugyanakkor egyre több – bár összegükben amazoktól messze elmaradó – fejezeti kezelésű (tehát le nem bontott, azaz a minisztérium által évközben elosztható) előirányzat került a fejezet költségvetésébe, amelyek jó része elvileg a felsőoktatási törvény előkészítése során megfogalmazott célokhoz (felsőoktatási hallgatólétszám növelés, új képzési programok, új hallgató támogatás stb.) rendelt pénzeket. E források – bár tervezésük továbbra is ad hoc jellegű – az állami finanszírozás megrendelői jellegének lehetőségét kínálták. Ugyanakkor ezek a „szabad” minisztériumi források egyben a régi osztogató, szubjektív minisztériumi finanszírozás továbbélését is jelentették¹⁸.

A felsőoktatás-finanszírozásban a kilencvenes évek elején kialakult néhány új elem.

a) A felsőoktatási intézmények finanszírozásában történt egyik változás az volt, hogy az intézményi támogatás egy igen szerény részét a hallgatólétszámmal arányosan kezdték megállapítani. Egy további változás, az új szakok bevezetésének pénzügyi ösztönzése volt. Mindkét célra egy-egy ún. fejezeti kezelésű előirányzat került be a minisztérium költségvetésébe. Azonnal hangsúlyozni kell, hogy mindkét esetben kényszerű előrelépésről volt szó, amelyekre azt kö-

¹⁸ Hozzá kell tenni, hogy ez nem magyar sajátosság. Egy holland szakértő „dózni-módszernek” nevezte a minisztérium ilyen finanszírozási technikáját, amelynek lényege, hogy a miniszter vagy államtitkár az intézményeknél tett látogatás során – vagy a minisztériumba hozzájuk érkezők látogatása során – felmerült egyedi támogatási igényeket a cigarettatartójukon írták fel egy papírra. Hasonlóan történt ez nálunk is, legfeljebb nem kellett hozzá dózni, mert a kilencvenes évek elejére már eljutott arra a szintre a hazai bürokrácia, hogy az egyedi igényeket beadvány (levél, kérvény) formájában is bekérte. Ugyanakkor számos legenda keringett arról, hogy melyik miniszter, államtitkár vagy államtitkár helyettes mit ígért különböző helyeken tett látogatása során, s a minisztériumi apparátus milyen kínládások árán tudta azokat teljesíteni, hogy ne sérüljenek az államháztartás szabályai.

A normatív finanszírozás egyik célja éppen az volt, hogy ezeket a szubjektív finanszírozási elemeket, s a nyomukban kialakult – esetenként jelentős – intézményi kondícióbeli eltéréseket kiküszöbölje. Ugyanakkor a kormányzati finanszírozás minden megújuló reformja ellenére ezek a szubjektív elemek mindig újra és újra élednek, mivel ezek a politikai klientúra kiszolgálásának eszközei.

vetően került sor, hogy a központi költségvetés nehézségei miatt megszűnt a költségvetési szervek támogatásánál az infláció ellensúlyozását célzó bér- és dologi automatizmus.

A hallgatólétszám képzési többlettámogatását az elsős hallgatólétszám növekedésének arányában és szakirányonként differenciálva ítélték oda. (A szakirányú differenciálás az adott szakirány átlagos közvetlen költségei alapján – pontosabban azok arányában – történt.) Ennek a támogatási elemnek – és mint majd látjuk a FEFA-nak – az eredménye a felsőoktatási hallgatólétszám érzékelhető növekedése az 1990-es évek legelején.

Az új szakok bevezetésének ösztönzésére szolgáló ún. "felsőoktatási speciális programok" elnevezésű előirányzat elosztásából azok a felsőoktatási intézmények részesedtek, ahol az adott évben új szak vagy szakirány indult. Az elosztás során a szak infrastruktúra igényessége alapján kis mértékben differenciáltak. Ez a finanszírozási elem kétségtelenül előmozdította sok új, korszerű szak létrejöttét. Más oldalról viszont előmozdította az amúgy is nagy számú szakok, szakirányok további szaporodását.

A fenti új előirányzatok mellett fontos újdonság volt, hogy 1992-től a felsőoktatási tankönyv- és jegyzetkiadás támogatása is normatívvá vált. A minisztérium az ilyen célú pénzeit a hallgatólétszámmal arányosan kezdte eljuttatni az intézményekhez. Az intézmények az így kapott pénz felhasználására tankönyv- és jegyzetbizottságokat hoztak létre. Ezek döntése alapján azután a pénz egy részét a kiadók, másik részét a hallgatók kapták.

Hozzá kell tenni, hogy e három előirányzat együttes összege nem érte el a felsőoktatási szféra teljes költségvetési támogatásának 3%-át.

A fentiekén túl a finanszírozás ugyancsak fontos vívmánya, hogy a minisztérium a kutatási forrásait (TKA) már a nyolcvanas évek végétől pályázati rendszerben osztotta el. A felsőoktatási törvény előkészítő munkáinak megkezdésével párhuzamosan ezt a forrást (évi 100-150 millió forintot) használták fel pályázati rendszerben a doktoranduszképzés beindításának előkészítésére és a tananyag-megújítást szolgáló kutatások felgyorsítására. (A TKA nagyjából egy időben kezdte alkalmazni a versenypályázati elveket, mint az MTA által létrehozott OTKA.)

Ezek a folyamatok annyiban jelentettek elmozdulást, hogy a korábbi, részint az automatizmusokkal állandó arányokat tartó, részint az intézményvezetők és professzorok eseti kérésein és a minisztérium szubjektív elosztási döntésein alapuló felsőoktatás-finanszírozási rendszerben normatív (szabályozott és áttekinthető) elemeket kezdtek meghonosítani. Ezek az elemek azonban a felsőoktatás teljes támogatási összegének igen kis részére terjedtek ki és nem álltak össze rendszerré.

Kétségtelen orientáló erejük ellenére sem voltak képesek a felsőoktatás strukturális és működési jellemzőinek megváltoztatására. Olyannyira nem, hogy a rendszerváltást követően is időről-időre újra felbukkan az egyedi igények kielégítésének gyakorlata, s a minisztérium rendelkezésére álló forrásokból jelentős rész került a régi gyakorlat alapján elosztásra. Különösen a beruházási és felújítási források elosztásánál érvényesült a tűzoltás, a különböző érdekérvényesítő képesség szerinti szubjektív döntésekre épülő allokáció. De az intézmények számára juttatott egyéb – a fenti előirányzatokon kívüli – működési többletforrások elosztásában is egyértelműen tetten érhető a redisztributív elosztás mindegyik nem nyilvános kiutalási ismérve.

b.) A másik fontos új finanszírozási elem volt a FEFA.

A világbanki hitel és az ahhoz kapcsolódó hazai pénzek felhasználásával olyan új forrás jött létre, amely versenypályázati rendszerben, a kormányzat, a felsőoktatási és a felhasználói szféra képviselőit tömörítő kuratóriummal a felsőoktatás európai normáknak megfelelő átstrukturálását és fejlesztését tűzte ki célul.

Előzménye, hogy 1991-ben a magyar kormány és a Világbank között létrejött egy hitelmegállapodás¹⁹, amelynek célja az emberi erőforrások fejlesztése volt. Részprogramjai a humán szféra kulcsfontosságú szegmentumai részére nyújtottak többletforrásokat: az ifjúsági szakképzéshez, a felnőtt átképzéshez, a felsőoktatás fejlesztéséhez, az idegen nyelvi képzés fellendítéséhez és a tudományos kutatáshoz.

A felsőoktatási és az idegen nyelvi részprogramokra jutó hitelösszeg az 1991-1994 közötti időszakra összesen 66 millió dollár volt, amelyhez ugyan-ezen időszak alatt mintegy 5,5 milliárd forint hazai hozzájárulás kapcsolódott. A kormány²⁰ ebből a forrásból 1991-ben hozta létre a "Felzárkózás az európai felsőoktatáshoz" elnevezésű alapot, amelyet azután az Országgyűlés²¹ 1993-ban emelt törvényi szintre²².

¹⁹ A kölcsön-megállapodás 1991. IV. 29-én került aláírásra HU-3313.sz. Emberi Erőforrások Fejlesztése Program néven.

²⁰ 9/1991 sz. Korm. rendelet.

²¹ 1993. évi XXI. számú törvény.

²² Az alap legfontosabb célkitűzései a következők voltak:

- Az oktatás és a kutatás minőségének és tartalmának fejlesztése, korszerű képzési formák, szakok, szakirányok meghonosítása, fejlesztése.
- A képzési szerkezet korszerűsítése, a rövidebb képzési idejű szakok elterjedésének elősegítése.
- A felsőoktatási infrastruktúra fejlesztése.
- A felsőoktatási hallgatólétszám növelése.
- A felsőoktatási és kutatási intézményhálózat ésszerűsítése.
- Az oktató-hallgató arány racionalizálása.
- A felsőoktatás bevételszerző tevékenységének erősítése.
- A felsőoktatás irányításának és finanszírozásának racionalizálása.
- A nyelvtanárképzés korszerűsítése és bővítése.

Az alap tevékenysége fontos – bár néhány tekintetben ellentmondásosnak ítéltető – szerepet játszott a hazai felsőoktatás fejlesztésében.

A FEFA alighanem legfontosabb sikere a korszerű szakok és az infrastruktúra fejlesztésében elért jelentős eredmények. A támogatások legnagyobb része gép, műszer, számítógép hardver és szoftver és egyéb berendezések beszerzését szolgálta. A támogatások meghatározó szerepet játszottak a hazai felsőoktatás oktatási és részben a kutatási infrastruktúrájának fejlődésében. A fejlesztések együtt jártak a felsőoktatás képzési szerkezetének bizonyos korszerűsödésével is. (Az más kérdés, hogy az elavult szakok visszaszorulása viszont alig történt meg.) Ugyanakkor a rövidebb idejű képzési programok elterjesztésére vonatkozó célkitűzésében alig sikerült elmozdulást elérni. Ebben az is szerepet játszott, hogy a fejlesztési források meghatározó része (80%-a) egyetemekhez került.

A FEFA másik fontos eredménye az volt, hogy pályázatai révén a felsőoktatási hallgatólétszám növekedés jelentős lendületet vett. A nyelvtanárképzés korszerűsítése és bővítése a FEFA program szintén sikeres területe volt. Ugyanakkor az intézményhálózat racionalizálása területén, a talán legfontosabb prioritásban csupán látszateredményeket sikerült elérni. Kétségtelen, hogy létrejöttek a hazai felsőoktatás regionális intézményi együttműködései, amelyek szerződésekben – általában egyesületi keretekben – de facto is testet öltöttek (Budapesti Egyetemi Szövetség, Budapesti Universitas, Debreceni, Szegedi, Pécsi Universitások, Budapesti Politechnikum stb.). Ugyanakkor tényleges intézményi integráció nem valósult meg.

Az oktató-hallgató arány racionalizálására vonatkozó célkitűzés gyakorlatilag csupán látszatprioritás volt a FEFA működésében. Az alap nem kérte számon ezen prioritását a pályázatokon, így ezen a területen eredmény nem született. A felsőoktatás irányításának és finanszírozásának racionalizálását célzó prioritás (elsősorban az új normatív finanszírozási rendszer létrehozása) túlnyúlt az alap kompetenciáján, így annak még csak részbeni megvalósulása sem kérhető a FEFA-n számon. Ugyanakkor, ami talán fontos hiányossága volt, hogy a FEFA nem vált a hazai felsőoktatás fejlesztésének műhelyévé. A kuratórium működése szinte kizárólag a források egyszerű elosztására korlátozódott, az elfogadott programok követelményeinek pontos meghatározása, a megvalósult és a folyamatban lévő programok követése, a követelmények, eredmények számonkérése, az elmaradt eredmények szankcionálása hiányos, esetleges volt.

A FEFA működésének fontos eredménye volt a felsőoktatási intézmények pályázási kultúrájának megteremtése, projektmenedzselési tapasztalataik kialakítása. A pályázatás az intézményeket saját fejlődésük hosszabb távú tudatos áttekintésére, fejlődési tervek megfogalmazására ösztönözte. Az elfogadott programok végrehajtása során pedig a világbanki beszerzési szabályok, a tendereztetés, a program-menedzsment területén szereztek gyakorlatot. Mindkét ta-

pasztalet nélkülözhetetlen alapot nyújtott ahhoz, hogy később a különböző hazai és külföldi pályázatokon támogatásokhoz, forrásokhoz juthassanak hozzá.

A világbanki hitel kimerülése, újabb hitel felvételének és külső források bevonásának elmaradása következtében az Alap egyetlen forrása a központi költségvetés maradt: gyakorlatilag nem sikerült más külső forrásokat bevonni az Alapba. Így az törvényszerűen elhalásra ítéltetett, s 1996-ban megszűnt.

Végül is az alap működését pozitívan lehet értékelni két szempontból is. Egyrészt meghatározó fejlesztési forrása volt a felsőoktatásnak a gazdasági szempontból rendkívül nehéz 1991-1994-es időszakban, másrészt hozzájárult ahhoz, hogy mind a felsőoktatási szféra, mind a döntéshozók megtanulják a redisztributív elosztás helyébe lépő kompetitív elosztási mechanizmusokat. Fontos negatív tapasztalat ugyanakkor, hogy egy fejlesztési koncepció hiányát nem lehet egy kuratórium összeállításával pótolni, pláne nem egy meghatározóan a racionalizálandó szféra képviselőiből álló kuratóriummal. (A FEFA kuratóriumban ugyanis nem kapott megfelelő arányban helyet a felhasználói szféra, az lényegében a felsőoktatás domináns képviselőjére épült.)

c.) A felsőoktatás finanszírozásának a kilencvenes évek elején kialakult egy további új eleme, a TEMPUS program.

Az Európai Közösség Bizottsága 1989-ben hozta létre a PHARE programot²³, amelynek keretében az 1990-es évek elején évi mintegy 100 millió ECU (*European Currency Unit* – európai elszámolási pénzegység) segítyt kapott Magyarország. A PHARE program keretében 1990-ben nyílt arra lehetőség, hogy a hazai felsőoktatás bekapcsolódjon a TEMPUS (*Trans-European Mobility Scheme for University Studies*) programba, amely a közép-európai országok és az EK tagállamok felsőoktatási intézményeinek kapcsolatát volt hivatott elősegíteni. A TEMPUS program az 1990. évi 6 millió ECU összegről 1994-re évi 16 millió ECU-re nőtt.

A program három jól elkülöníthető és a pályázati rendszer szempontjából is külön kezelt területre oszlott: a Közös Európai Projektekre²⁴ (*Joint European*

²³ 1989 decemberében döntött az Európai Közösségek Tanácsa 300 millió ECU gazdasági segítség folyósításáról Magyarország és Lengyelország részére, amely a PHARE program alapja lett (Poland, Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy = segítség Lengyelország és Magyarország gazdaságának átalakításához – az angol elnevezés kezdőbetűinek összeolvasása a görög eredetű, francia, angol *phare*: világítótorony, fényező jelentésű szót adja ki). 1990-ben kiterjesztették több más posztoszocialista országra is a programot, amelyet azóta az EK költségvetése finanszíroz. A PHARE-program költségvetését az EU költségvetési szervei, az Európa Parlament és az Európa Tanács határozzák meg.

²⁴ A JEP-ek a felsőoktatás fejlesztését szolgáló átfogó, több ország felsőoktatási intézményeinek bevonásával kialakított, általában többéves (tanterv-, tananyagfejlesztésre, új szakok bevezetésére, strukturális fejlesztésre, laboratóriumok, könyvtárak felszerelésére, oktatók továbbképzésére stb. irányuló) programok.

Project – JEP), az egyéni ösztöndíjakra²⁵ (*Individual Mobility Grant – IMG*), és kiegészítő tevékenységek támogatására²⁶. A program alighanem legjelentősebb eredménye a hallgatók külföldi részképzésének megteremtése, az oktatók nemzetközi tapasztalatszerzésének szélesítése és a külföldi felsőoktatási tananyagok hazai adaptálásának elősegítése. Ugyanakkor a felsőoktatás képzési szerkezetének korszerűsítése, valamint a felsőoktatás és a felhasználói szféra közeledésének előmozdítása területén kevesebb eredményt lehetett elkönyvelni.

A TEMPUS program megítélése a felsőoktatási szférában igen kedvező, ugyanakkor az állami apparátusban meglehetősen ellentmondásos volt. Az előbbi abból adódik, hogy az elosztás során körültekintően ügyeltek a "megfelelő" (az intézményi érdekeket lehető legkevésbé sértő) arányokra. Az utóbbi pedig annak a következménye, hogy a minisztériumnak ezt a programot sem sikerült saját fejlesztési elképzeléseinek szolgálatába állítania.

A TEMPUS 1996-ban közalapítvánnyá alakult. A közalapítvány szűkebb kuratóriuma strukturáltabb prioritásrendszert, ellenőrző bizottsága pedig számon kérhetőbb felhasználást eredményezett. Másrészt a közalapítványi forma célja az volt, hogy az elapadó PHARE források helyébe hazai központi költségvetési források lépjenek, ami a Tempus kondícióit és jelentőségét erősen beszűkítette. Magyarország EU-s csatlakozásától a TEMPUS céljai átalakultak²⁷.

Összességében a rendszerváltást követően viszonylag hamar kialakult néhány olyan új finanszírozási elem a felsőoktatás-irányításban, amely alkalmas volt a megnövekedett autonómiával rendelkező intézmények orientálására. Bár ezek az eszközök a felsőoktatási támogatásnak csak viszonylag kis részét tették ki, mégis alkalmasak voltak a felsőoktatás fejlődési pályájának befolyásolására.

2.4 *Első kísérletek a normatív finanszírozásra (1991-1993)*

Az oktatási tárcánál a felsőoktatási törvény-koncepció és a finanszírozási koncepció kidolgozásához kapcsolódóan – 1991-ben – kialakítottak egy normatív finanszírozási modellt, ami azonban nem került elfogadásra²⁸. Ez a modell már – az 1993. évi felsőoktatási törvény későbbi formájához hasonlóan – finanszíro-

²⁵ Ösztöndíjak az egyetemi oktatók és dolgozók EK országokba irányuló tanulmányutjaira, vendégprofesszorok meghívására, hallgatók EK országokbeli részképzésére, szakmai gyakorlataira stb.

²⁶ Különböző európai felsőoktatási szervezetekhez történő csatlakozás költségeinek támogatása, kiadványok, tanulmányok költségei, csoportos ifjúsági csereprogramok finanszírozása.

²⁷ Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk (2004) óta a TEMPUS szerepe megváltozott. „A TEMPUS III. és a 2008-ban elindult TEMPUS IV. szakaszában már a magyar intézmények segíthetnek tapasztalataik átadásával a partnerországok felsőoktatási rendszereinek reformjában, intézményeinek fejlesztésében.” (Forrás: http://www.tpf.hu/pages/content/index.php?page_id=304.)

²⁸ A minisztérium által történő el nem fogadás oka az volt, hogy a felsőoktatási szféra képviselői, de a minisztérium pénzügyi területe is elutasította a normatív finanszírozást. (Az elutasítás okairól részletesebben később lesz szó.)

zási csatornában gondolkodott: hallgatói, képzési, létesítményfenntartási, kutatási és fejlesztési alapok formájában:

- a hallgatói alap: nappali tagozatos hallgatólétszám és a költségvetési törvényben meghatározott hallgatói normatíva alapján meghatározva²⁹,
- a képzési alap: a nappali tagozatos hallgatólétszám és szakcsoportonként differenciált képzési normatívák alapján kiszámítva,³⁰
- a létesítményfenntartási alap meghatározása ugyancsak normatív elveken történt volna, az alábbi címeken nyújtott volna a rendszer létesítményfenntartási normatív támogatást:
 - közgyűjteményi feladatok, (vetítési alap: állománymutató),
 - sport, ifjúsági, közművelődési feladatok, (vetítési alap: hallgatólétszám),
 - gyakorlóhelyi képzés, (vetítési alap: tanuló/gyakorló csoportok száma),
 - szociálpolitikai feladatok, (vetítési alap: dolgozók létszáma).

Ezen feladatok normatívái azonban nem kerültek kiszámításra (csak az ezekre a feladatokra az intézményeknél rendelkezésre álló összes pénz).

A fentiek mellett a finanszírozási rendszer ez utóbbi alapon akarta kezelni az átmeneti időszak különbségeit – tehát a normatíván kiszámított támogatás feletti többlettámogatást 3 év alatt nullára csökkenő mértékben – ebből kapták volna meg a túlf finanszírozott intézmények.

- A kutatási alap egy összegben lett volna a költségvetési törvényben meghatározva, s elosztása pályázati rendszerben történt volna.
- A fejlesztési alap ugyancsak egy összegben lett volna a költségvetési törvényben meghatározva, s elosztása szintén pályázati rendszerben történt volna.

A normatív finanszírozásnak ez a változata ugyan nem került bevezetésre, de a modell utóéletéhez hozzátartozik, hogy az ennek keretében meghatározott normatívák (illetve azok arányai) egészen 1993-ig a felsőoktatási hallgatólét-

²⁹ A hallgatók pénzbeli támogatásának normatívája 1991-ben 48,9 eFt/fő, 1992-ben 60,1 eFt/fő, 1993 és 1996 között 65 eFt/fő volt

³⁰ Az 1991-es adatok alapján a következő képzési normatívák kerültek meghatározásra

Egyetemi képzés	normatíva (eFt/fő/év)	Főiskolai képzés	normatíva (eFt/fő/év)
jogi	103	tanár	90
bölcsész	188	tanító	100
közgazdász	151	pénzügyi	121
műszaki	245	külker	103
művészeti	193 - 957		
testnevelési	285		

A normatívákat Nagy Lajosné és jelen írás szerzője számították ki az aktuális intézményi támogatások átlagolásával. (Megjegyzendő, hogy a normatívák csak az MKM intézményeire készültek el, így nem tartalmazták az agrár (FM), orvosi, egészségügyi (NM) és kereskedelmi, vendéglátó-ipari (IKM) valamint a BM és HM intézmények adatait).

szám növekedésére tervezett (működési) képzési többletre rendelkezésre álló fejezeti kezelésű előirányzat elosztási alapjául szolgáltak. Azaz – mint korábban arról volt szó – a minisztérium oly módon ösztönözte az intézményeket hallgatólétszám növelésre, hogy a "hallgatólétszám képzési többlete" elnevezésű fejezeti kezelésű előirányzataból hallgatólétszám növekedésükkel arányosan (a fenti normatívák szakirányi arányait is figyelembe véve) adott számukra többlettámogatást. Ez a támogatás meglehetősen kis részét adta egyébként az összes állami támogatásnak³¹.

Az oktatási tárca pénzügyi területe³² által – az előzővel nagyjából egy időben – kidolgozott másik modell a képzési és létesítményfenntartási előirányzatokat üzemgazdasági megközelítéssel próbálta meghatározni. A modell alapja egy minden intézményre kiterjedő adatgyűjtés volt. Az adatkérő lap az intézményi költségeket három csoportra válogatta szét:

- a képzéshez kapcsolódó közvetlen költségekre,
- létesítményfenntartással kapcsolatos fix (-jellegű) költségekre, és
- normatívan folyósított költségekre (ide a hallgatói pénzbeli támogatás és a tankönyv- és jegyzettámogatás tartozott).

A képzési és létesítményfenntartási előirányzaton belül külön részletezve kimutatták a személyi juttatás és társadalombiztosítási járulék kiadásokat (az előzőnél oktatókra, kutatókra, megbízási díjra, jutalomra, oktatási segédanyagokra, adminisztrációra, kari könyvtárakra, számítóközpontokra, az utóbbinál oktatókra, pedagógusokra, gazdasági és igazgatási létszámra, műszaki és fenntartási létszámra) továbbá a dologi kiadásokat is részletezték. Az eredmény egy olyan kimutatás lett, amely a képzési, a létesítményfenntartási és a hallgatói előirányzatokat részletes bontásban mutatta be, s ezen bontások alapján meghatározott és intézményenként összehasonlítható mutatószámokat produkált (pl. a képzési előirányzatnál: oktató-hallgató arány, egy hallgatóra jutó közvetlen képzési dologi kiadás, egy oktatóra jutó közvetlen képzési személyi juttatáskiadás, saját bevétel aránya; a létesítményi előirányzatnál nem voltak ilyen mutatók csak a bevétel arányt mutatták be). Az elképzelés az volt, hogy a képzési előirányzatnál a "normativitás" a meghatározott mutatószámok intézményenként azonos szintre történő beállítását jelenti. A létesítményfenntartási előirányzatnál egy hosszabb távon megvalósítandó részletes műszaki normázásban gondolkodtak. A modell bonyolultsága és az egyes költségelemek meghatározásának bizonytalansága miatt a kísérlet csak az első adatgyűjtésen jutott túl.

³¹ Az 1992. évi költségvetésben a "hallgatói létszám képzési többlete" 111 millió forint volt, 1993-ban 563,8 millió forint.

³² Elsősorban Bán Tamásné és Ékessy Éva.

3. A normatív finanszírozás bevezetése

A normatív finanszírozás bevezetésének első komoly lökést az új felsőoktatási törvény és a világbanki hitel adta. Mielőtt azonban a hazai bevezetés történetét folytatnánk, érdemes a normatív finanszírozás nemzetközi gyakorlatára röviden kitékinteni.

3.1 Egy kis nemzetközi kitékintés

Nem célja a dolgozatnak, hogy részletes nemzetközi áttekintést adjon a felsőoktatás finanszírozásáról s annak fejlődéséről (az elmúlt két évtizedre vonatkozóan ezt megteszi Halász Gábor tanulmánya ebben a kötetben), de egy rövid kitékintés mind a témánk szempontjából legfontosabb fogalmak tisztázása, mind az egyes finanszírozási formák elterjedtsége miatt hasznos lehet.

A nemzetközi szakirodalomban *formula based funding* az a finanszírozási forma, amit a hazai irodalom normatív vagy képlet szerinti finanszírozásnak nevez. Mint az Eurydice kiadványa is bizonyítja (lásd 1. táblázat) a képlet szerinti finanszírozás igen elterjedt.

1. táblázat Az állami (és kormányzattól függő magán) felsőoktatás a közvetlen állami finanszírozásának fő mechanizmusai néhány EU tagországban (2006/2007)

	CZ	DK	FR	IT	HU	NL	AT	PL	SL	SK	FI	SE	UK	NO
Költségvetési egyeztetés (a finanszírozó szervvel a szervezet által benyújtott költségvetési tervet alapján)									✓					
A finanszírozó által megállapított költségvetés az intézmény múltbeli költségei alapján		✓		✓				✓						✓
Képlet szerinti finanszírozás	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Teljesítmény szerződések stratégiai célok alapján	✓	✓	✓				✓			✓	✓			
Előre meghatározott számú diplomás képzésére vonatkozó szerződések alapján														
Versenypályázati rendszer keretében megítélt konkrét kutatási projektek finanszírozása	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Forrás: Higher Education Governance in Europe, Policies, structures, funding and academic staff, Eurydice, 2008 (50.p, Figure 3.2).

Az OECD által kiadott áttekintés szerint (Santiago et al. 2008) az OECD országok esetében is az állami felsőoktatás-finanszírozásban a képlet szerinti finanszírozás a leggyakoribb. Az anyag megállapítja, hogy országonként igen változatosak a képletekben alkalmazott tényezők. Leggyakoribb a beiratkozott hallgatók száma³³ (12 országban), több helyen szerepel az első éves hallgatók száma (8 ország), az alkalmazottak száma (6 ország), vagy az oktatók száma (4 ország), de például Koreában az épületek teljes területe is szerepel a tényezők között. Egyes országokban tényezőként, vagy súlyszámként szerepel a hallgatók tanulmányi szintje, a posztgraduális hallgatók száma, az oktató-hallgató arány, az oktatók minősítése, a külső források aránya, az intézmény regionális elhelyezkedése stb. (Santiago et al., 2008, 201-202 o.) De egyre jobban terjednek a teljesítményalapú intézményfinanszírozási képletek is, amelyek a kiadott diplomák számát, a teljesített kreditek számát, vagy kutatási mutatókat (például a legnagyobb idézettségű folyóiratokban megjelent cikkek száma, a folyamatban lévő kutatási projektek száma, illetve bevétele), vagy a diákok által elért eredményeket, a megfelelő végzési időt, a lemorzsolódást, és a munkaerő-piaci eredményeket veszik figyelembe. Gyakran alkalmaznak prémiumfinanszírozást a hátrányos helyzetű, illetve alulreprezentált csoportok aránya, befogadása alapján. De vannak országok, ahol finanszírozási feltétel a hallgatói csereprogramok megfelelő aránya. (Santiago et al., 2008, 202-203 o.) A legújabb hazai felsőoktatási törvény szempontjából érdemes megemlíteni, hogy néhány ország az állami forrásokat a munkaerő-piaci igények alapján osztja el. (Pl. Finnországban a

³³ Az Európai Unióban is igen gyakori a finanszírozási képletben a hallgatólétszám (illetve ez a magyar finanszírozási formulában az államilag finanszírozott hallgatólétszám).

A finanszírozási képlet inputtal kapcsolatos kritériumai az állami és kormányzattól függő magán felsőoktatás finanszírozása esetén néhány EU országban, 2006/07.

	CZ	FR	IT	HU	NL	AT	PL	SL	SK	FI	SE	UK	SCL	NO
Az előző, vagy a tárgyévi regisztrált tanulók száma	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Az államilag finanszírozott rendelkezésre álló helyek száma az intézményben				✓										✓
Az intézményi tevékenység más mutatói		✓					✓		✓	✓		✓		

Forrás: Higher Education Governance in Europe, Policies, structures, funding and academic staff, Eurydice, 2008 (53 p. Figure 3.3).

beiratkozással összefüggő forrásallokáció a munkaerő-piaci előrejelzésekre épül³⁴.)

Igaz ugyan, hogy ez az áttekintés a 2000-es évek első évtizedének közepének helyzetét mutatta be, de a hazai felsőoktatás-finanszírozás reformjának időszakában, egy évtizeddel korábban is igen széles körben elterjedt volt már a képlet szerinti finanszírozás.

3.2 Az 1993. évi felsőoktatási törvény finanszírozási koncepciója és a megvalósítási kísérletek (1993-1994)

A felsőoktatásról szóló törvény megalkotása igen jelentősen elhúzódott a felsőoktatási aréna szereplőinek érdekharca miatt³⁵, amely harcnak egyik témája volt a finanszírozás is. Végül is az 1993. LXXX. törvény finanszírozással kapcsolatos részei megtartották a korábban bemutatott többszatsornás elképzelést. Ugyanakkor egyes részei erősen torzultak. Így a képzési előirányzat egy – elég zavaros, lényegében a pénzügyi kormányzat képviselői által megfogalmazott – teljesítményelvű finanszírozási rendszert vázolt fel (amely szóhasználatában került a normativitást). Eszerint:

- „9. §. (5) A képzési előirányzat az állami felsőoktatási intézmény kiadási előirányzatának azon elkülönített része, amely az oktatási tevékenység ellátásához közvetlenül kapcsolódó, valamint az attól el nem különülő kutatási feltételekről való gondoskodást szolgálja.
- (6) A képzési előirányzathoz a központi költségvetési támogatás (ezen belül a bér és más összetevői) megállapítása teljesítményarányosan, az egyes képzési szakterületek fajlagos folyó ráfordításainak értékelésével, a hallgatólétszám alapulvételével történik. A képzési célokat saját bevételek felhasználása is szolgálja.
- (7) A létesítményfenntartási előirányzat az állami támogatás azon része, amely az állami felsőoktatási intézmény létesítményfenntartási, valamint –

³⁴ Az anyag hozzáteszi, hogy ez számos aggályt felvet. Először is, hogy lehet-e megfelelő részletezettségű és megbízható munkaerő-piaci előrejelzést készíteni, különösen a tudásalapú gazdaság esetében. Másodszor, nem lehet garantálni, hogy diplomásoknak a támogatott területeken lesz munkájuk. Harmadszor, a kínálat által vezérelt intézkedéseknek valószínűleg potenciálisan torzító hatása van a diákok választására. (Santiago et al. 2008, 205. o.).

³⁵ A felsőoktatási törvény elfogadásának elhúzódása meghatározóan a kormány tagjainak – s mögöttük a felsőoktatási intézmények képviselőinek – egyet nem értése miatt következett be. Elsősorban az agrár és népjóléti tárca ellenállása volt meghatározó – az agrár és orvos egyetemeknek a művelődési tárcához való kerülésének körömszakadtáig való ellenzése miatt. (Természetesen emellett számos más ellenállás is szerepet játszott: az Akadémia – tudományos minősítés miatti – oppozíciójától, a Pénzügyminisztérium főleg az autonómiával, és a saját vagyonnal kapcsolatos ellenvéleményén át, magának a felsőoktatási szférának sok kérdésben tanúsított szembenállásáig).

az előzőektől elkülönítetten – az intézmény felújítási költségeihez való hozzájárulás.”

A felsőoktatási törvény tehát megteremtette a felsőoktatás többszintű finanszírozását. Ugyanakkor a törvény elfogadásának ellenére a normatív finanszírozás végleges koncepciójának kidolgozására és bevezetésére nem került sor. A közelgő választások miatt gyakorlatilag 1994-ben érdemi előrelépés nem történt.

A választások után, a kormányváltást követően 1995-ben került ismét napirendre³⁷ a kérdés. A minisztérium felsőoktatási helyettes államtitkára munkabizottságot hozott létre a felsőoktatási finanszírozási rendszer átalakításának kidolgozására³⁸. Ez a munkabizottság 1995 elején elkészített egy, felsőoktatási finanszírozási koncepciót, ami alapja volt egy előterjesztésnek³⁹. Az ebben felvázolt finanszírozási rendszer gyakorlatilag egy korábbi holland felsőoktatási modell sémáját és paramétereit vette át.

³⁶ A fentiekben nem idézett hallgatói, kutatási és fejlesztési előirányzat a következőképpen szerepelt a törvényben:

„9. § (3) A hallgatói előirányzat a felsőoktatási intézményekben magyar állampolgárságú és – nemzetközi megállapodás vagy jogszabály alapján azzal azonos elbírálás alá eső – külföldi állampolgárságú, első alapképzésben, illetőleg szakirányú továbbképzésben részt vevő nappali tagozatos hallgatók, továbbá az ott doktori képzésben nappali tagozaton részt vevők képzési követelmények szerinti tanulmányi időszakára nyújtott támogatására szolgál.

(4) A hallgatók állami támogatásának előirányzatát a (3) bekezdésben megjelöltek létszáma és a költségvetési törvényben az egy főre megállapított hallgatói normatíva és a doktori képzésben részt vevők támogatási normatívája határozza meg. A hallgatói előirányzat részét képezhetik a hallgatók pénzbeli és természetbeni juttatásaira fordított egyéb állami támogatások is.

...(8) A felsőoktatási intézményekben folyó, a képzést tematikusan elkülönülten megalapozó tudományos kutatások, műhelyek támogatására, továbbá a doktori képzés keretében a doktori (PhD) fokozat megszerzésére felkészítő programok feltételeinek biztosítására a kutatási és műszaki fejlesztési célú elkülönített állami pénzalapokban és az éves központi költségvetési törvényben meghatározott keretben állnak pénzeszközök – meghívásos, illetve versenypályázati formában való felhasználásra – rendelkezésre. A meghívásos pályázat meghirdetését a Felsőoktatási és Tudományos Tanáccsal kell engedélyeztetni.

(9) A felsőoktatási intézményekben folyó kutatások minisztérium, országos hatáskörű szerv által kezelt más kutatási előirányzatból is támogathatók.

(10) A fejlesztési előirányzat és a „Felzárkózás az európai felsőoktatáshoz” alap a felsőoktatási intézmények beruházási, egyes fontosabb felújítási, infrastruktúra-fejlesztési kiadásaihoz biztosított állami támogatást, valamint – az e bekezdésben említett alap tekintetében – e célra átvett pénzeszközöket, saját bevételeket tartalmazza.”

³⁷ A Koalíciós Megállapodás rögzítette, hogy „elő kell készíteni a felsőoktatási képzési költségek normatív finanszírozására való áttérést, figyelembe véve a korábban már megkezdett munka eredményeit”.

³⁸ A felsőoktatási finanszírozási rendszer átalakítása, 1995. február. Készítette: A Művelődési és Közoktatási Minisztérium felsőoktatási helyettes államtitkárnak a felsőoktatási finanszírozási reformot kidolgozására felkért szakértői munkabizottsága, vezetője: Polónyi István, tagjai: Kozma Lukács Judit és Pálvolgyi Miklós.

³⁹ Előterjesztés a Művelődési és Közoktatási Minisztérium államtitkári értekezlete számára. Tárgy: A felsőoktatási finanszírozási teljesítményelvű-normatív finanszírozási rendszere. Előterjesztő: Dr. Csirik János helyettes államtitkár, 1995. március.

Az adaptált – egy a hetvenes évek végi, tehát Hollandiában már túlhaladott – modell azért volt alkalmas a magyar viszonyokra, mivel felépítésében és részletezettségében képes volt arra, hogy kielégítse az üzemgazdasági megközelítések, de bevezesse a teljesítmény és eredménymutatókhoz szabott támogatást is. A hollandok pontosan ezért ajánlották ezt a modellt, mert ők is ennek bevezetésével álltak át a korábbi intézményfinanszírozásról egy „teljesítményelvűbb” finanszírozásra, és csak ezt követő több generációs fejlesztés után jutottak el a később általuk használt "angolszász-tipusúbb" modellhez.

Ez a modell nem normatív, abban az értelemben, hogy egyes szakirányok képzési támogatását fejkvótaszerűen állapítaná meg. Helyette részint a felsőoktatási intézmények legfontosabb aktuális adatai, az ún. indikátorok, részint a szakirányokra jellemző arányszámok, paraméterek (normák) alapján határozza meg az intézmény támogatását.

A támogatást két részben határozza meg:

- megadja a személyzeti terhet⁴⁰, azaz a felsőoktatási tevékenység egyes összetevőihöz, azok aktuális indikátorai és szakirányonként (*clusterenként*) diffe-

⁴⁰ A személyzeti teher meghatározása (az adaptált holland modell szerint) a következőképpen volt elképzelve:

<i>A tevékenység elismert összetevője</i>	<i>Tudományos személyzet</i>	<i>Norma</i>
1. - szakirány gondozás	szakirányok száma	fix norma (fő/szakirány)
2. - oktatás	átszámított hallgatólétszám	differenciált norma (fő/hallglsz)
3. - kutatás	1.+2. alapján számolt oktatólétszám	+ 33 %
4. - egyéni képzés		
4.a - diplomatervezés	végzősök száma	fix norma (fő/végzős)
4.b - PhD képzés	PhD-sek száma	fix norma (fő/PhD-s)
5. - irányítás, adminisztráció	1.+2.+3.+4. alapján számolt oktatólétszám	+ 8 %
6. - megújulás, új szak indítása, fejlesztése	elismert és engedélyezett indítandó szakok száma	fix norma (fő/szak)
7. - társadalmi szolgáltatás	elismert szolgáltatások sajátossága szerint	egyedi
8. - minőség	egyedi	nem normatív
Összes oktató és kutató		
Nem oktatási személyzet		
1. - intézmény kiszolgálás	az intézmény	fix norma (fő/int.)
2. - oktatók kiszolgálása	oktatási személyzet száma	szakirányonként differenciált norma (fő/okt)
3. - hallgatók kiszolgálása	összes hallgatólétszám	0,6 %
4. - terület kiszolgálása	nettó terület (m ²)	0,06 %
5. - teljes létszám kiszolg.	összes dolgozói létszám	+ 7 %
Összes nem oktató		
ÖSSZES LÉTSZÁM		

renciált mértékű normái alapján személyzeti létszámot rendel (amiből megfelelő átlagszemélyi juttatás szorzóval kiszámítható az összes személyi juttatás és társadalombiztosítási járulék),

- megadja a dologi terhet⁴¹, azaz az intézmény néhány műszaki és létszám indikátora és ezek normái alapján meghatározza a dologi támogatást.

A modell által kalkulált támogatások előirányzatok szerinti felosztása tehát a következő lett volna:

- képzési előirányzat: az összes oktató, kutató, valamint a nem oktatók közül az oktatókat kiszolgáló személyzet személyi juttatása és társadalombiztosítási járuléka, továbbá a dologi kiadások közül az oktatás és kutatás anyag-, beszerzési és utazási költségei,
- létesítményfenntartási előirányzat: a nem oktatói személyzet oktatókat kiszolgáló alkalmazottakkal csökkentett létszámának személyi juttatása és társadalombiztosítási járuléka, valamint a dologi kiadásoknak az oktatási és kutatási anyag, beszerzés és utazási költségekkel csökkentett összege. E mellett a létesítményfenntartási alapba került volna a leválasztott intézmények (a kollégiumok, a gyakorlóiskolák, a klinikák és a tangazdaságok) támogatása.

Az előterjesztés elfogadására azonban nem került sor, amiben nyilvánvalóan szerepet játszott annak bonyolultsága és jelentős adatigénye.

Az összes létszámnak egy (vagy néhány kategóriára: pl. oktatókra, kutatókra vonatkozó) átlagos személyi juttatással történő beszorítása megadja az összes személyi juttatás és társadalombiztosítási járulék támogatását. Ebből a képzési előirányzatba tartozik az összes oktató, kutató, valamint a nem oktatók közül az oktatókat kiszolgáló személyzet személyi juttatása és társadalombiztosítási járuléka, a létesítményfenntartásiba pedig a többi.

⁴¹ A dologi teher meghatározása (az adaptált holland modell szerint):

<i>Elismert dologi teher-tényezők</i>	<i>Számítási módszer</i>
1. - általános fix támogatás	intézményenként azonos, fix összeg
2. - az oktatás és kutatás anyag, beszerzés és utazási költségei	az oktatásra és kutatásra szakirányonként differenciált anyag, beszerzés és utazási normák valamint az oktató és kutatólétszám alapján
3. - a központi szolgáltatások anyag és beszerzési költségei	szakirányonként differenciált normák és a nem tudományos személyzet alapján
4. - a hallgatók ellátásának költségei	a hallgatólétszám és egy normatíva alapján
5. - kommunikáció, hírközlés költségei	az összes alkalmazotti létszám és két (egy hírközlési és egy házi kommunikációs) normatíva alapján
6. - épületfenntartási költségek	
6.a. - energia	- nettó terület és egy normatíva alapján
6.b. - egyéb közmű	- nettó terület és egy normatíva alapján
6.c. - takarítás	- nettó terület és egy normatíva alapján
6.d. - karbantartás	- nettó terület és szakirányonként differenciált normatívák alapján
ÖSSZES DOLOGI KIADÁS	

A dologi kiadások közül a 2. pontbeli (az oktatás és kutatás anyag, beszerzés és utazási költségei) a képzési a többi pedig a létesítményfenntartási alapba tartozik.

3.3 A tényleges bevezetés (1995-1997)

A holland modell ugyan nem került elvetésre, de a Felsőoktatási és Tudományos Tanács Operatív Bizottsága⁴² 1995 közepén kidolgozott egy – a holland modell alapelveire épülő, de annál jelentősen egyszerűbb és kezelhetőbb – teljesítményelvű-normatív finanszírozási rendszert⁴³.

⁴² Dr. Csirik János helyettes államtitkár vezetésével.

⁴³ A szakok alábbi terhelésmutatóit vették figyelembe a finanszírozási szakcsoportba sorolásnál:

1. Gyakorlat-igényesség: A finanszírozás szempontjából elismert gyakorlat-igényesség szerint a szakokat három csoportba sorolja a modell: elméletigényes – ha a gyakorlati órák aránya 1/3-nál kisebb; közbülső – ha a gyakorlati órák aránya 1/2 körüli (1/3 és 2/3 közötti); gyakorlatigényes – ha a gyakorlati órák aránya 2/3-nál nagyobb;
2. Évfolyam-, előadásnagyság típus: A finanszírozás szempontjából elismert évfolyam előadás típusa szerint a szakokat ugyancsak három csoportba sorolja a modell: kis létszámú – ha az évfolyam előadás 15 fő, vagy annál kisebb; közepes létszámú – ha az évfolyam előadás 60 fő körüli; nagy létszámú – ha az évfolyam előadás 120 fő, vagy nagyobb;
3. A heti óraszám: A finanszírozás szempontjából elismert heti tantervi óraszámok alapján a szakokat öt csoportba sorolja a modell: 16 óra/hét; 20 óra/hét; 24 óra/hét; 28 óra/hét; 32 óra/hét. A modell valamennyi szaknál 15 fős gyakorlati órai csoportlétszámot vesz figyelembe.

A fenti terhelés mutatók alapján a több száz szak 45 terhelési kategóriába sorolható, amelyet az alábbi táblázat szemléltet (a táblázat adatai a heti tényleges óraszámokat mutatja):

		Gyakorlat-igényesség								
		Elméletigényes			Közbülső			Gyakorlatigényes		
		Évfolyam előadás típusa								
		15	60	120	15	60	120	15	60	120
Heti tantervi óraszám	16	16	32	53	16	40	72	16	48	90
	20	20	40	66	20	50	90	20	60	112
	24	24	48	79	24	60	108	24	72	135
	28	28	56	93	28	70	126	28	83	157
	32	32	64	106	32	80	144	32	95	180

A modell az egymáshoz közel eső személyzet- és eszközigényességű szakokat finanszírozási szakcsoportokba sorolja. Az egyetemi finanszírozási szakcsoportok az alábbiak:

Szakirány	Gyakorlat-igény	Évfolyam-, ea. típus	Heti tantervi óraszám
Egy szakos bölcsész	elméletigényes	60 - 120	16 - 24
Jogász	elméletigényes	60 - 120	20 - 28
Közgazdász, két szakos bölcsész	elméletigényes	60 - 120	28 - 32
Egy tanár szakos ttk	közbülső	60 - 120	24 - 32
Ttk, műszaki	gyakorlatigényes	60 - 120	28 - 32
Agrár	gyakorlatigényes	15 - 60	28 - 32
Orvos, állatorvos, művész	gyakorlatigényes	15	28 - 32

A főiskolai finanszírozási szakcsoportok pedig a következők:

Szakirány	Gyakorlat-igény	Évfolyam-, ea. típus	Heti tantervi óraszám
Óvó, tanító	elméletigényes	60	24 - 32
Bölcsész-tanár, gazdasági, államig.	közbülső	60 - 120	24 - 32
Ttk-tanár, műszaki	gyakorlatigényes	15 - 60	24 - 32
Agrár	gyakorlatigényes	15	28 - 32
Egészségügyi	gyakorlatigényes	15	32

Ez alapján 1995 júliusában készült el egy tervezet⁴⁴, majd augusztusban az előterjesztés⁴⁵, amely azután az 1996-ban kiadott 154/1996. (X. 16.), „A képzési normatívák bevezetéséről a felsőoktatásban” című Kormányrendelet alapja lett.

A rendelet által meghatározott normatív finanszírozás legfontosabb jellemzői a következők:

- a rendelet csak a képzési előirányzatról és a képzési normatívákról szól, a létesítményfenntartási normatívák kialakítására ebben a fázisban nem került sor⁴⁶,
- a rendelet 14 képzési normatívát határozott meg⁴⁷.

A létesítményfenntartási normatívák kidolgozására 1995-1997 között több kísérlet történt. Az első tanulmányok – a minisztériumi adatgyűjtésre építve – a holland modell alapelveit követve igyekeztek normatívákat kialakítani.⁴⁸ Azonban ezek egyike sem nyert elfogadást. Később azonban felgyorsult a megoldás felé való elmozdulás.

⁴⁴ A felsőoktatás normatív finanszírozási rendszere – tervezet, 1995. július. Készítette: Polónyi István és Kozma Lukács Judit.

⁴⁵ Előterjesztés az 1995. augusztus 28.-i miniszteri értekezlet számára. Tárgy: A felsőoktatás normatív finanszírozási rendszere. Előterjesztő: Dr. Papp Lajos és Szabó Tamás helyettes államtitkárok, Budapest, 1995. augusztus.

⁴⁶ Ez technikailag úgy valósult meg, hogy a minisztérium egy adatgyűjtés keretében kérte az intézményeket, hogy készítsék el ún. „funkcionális költségvetésüket”, azaz mutassák be kiadásait és támogatásukat a képzési, a létesítményfenntartási, a hallgatói, a fejlesztési, a program és a kutatási előirányzat szerinti bontásban. A képzési normatívák meghatározása az így elkülönített, az egész szektorra vonatkozó képzési előirányzatra épült.

⁴⁷ Ez lényegében megegyezett az FTT Operatív Bizottság által meghatározott szakcsoportokkal – kibővítve két kiegészítő normatívával: az egyetemi pedagógiai kiegészítő normatívával, valamint a főiskolai nemzetiségi pedagógus normatívával. Mindkettő olyan többlet-normatíva volt, amelyet azon hallgatók után folyósítottak, akik valamely egyetemi alapszakcsoportban pedagógiai végzettséget is szereznek, illetve valamely főiskolai alapszakcsoportban nemzetiségi pedagógiai szakot szereznek.

1. Főiskolai bölcsész tanári, gazdasági (és államigazgatási) főiskolai szakcsoport
2. Óvó-, tanítóképzési főiskolai szakcsoport
3. Műszaki és természettudományi főiskolai szakcsoport
4. Agrár főiskolai szakcsoport
5. Egészségügyi főiskolai szakcsoport
6. Művész tanárképzési főiskolai szakcsoport
7. Jogász képzési egyetemi szakcsoport
8. Közgazdász, bölcsész és szociológus képzési egyetemi szakcsoport
9. Művészeti képzési szakcsoport
10. Természettudományi, műszaki és testnevelési egyetemi szakcsoport
11. Agrárképzési egyetemi szakcsoport
12. Orvos és állatorvos képzési egyetemi szakcsoport
13. Tanárképzési kiegészítő egyetemi normatíva
14. Nemzetiségi pedagógusképzés főiskolai kiegészítő normatívája

⁴⁸ Lásd pl. Kozma Lukács Judit, Pálvölgyi Miklós, Polónyi István: A normatív módon meghatározott felsőoktatási létesítményfenntartási előirányzat. Előterjesztés az FFT-FFOB részére, 1996. május

Az egyik tényező, ami a gyorsítás irányába hatott, a felsőoktatási törvény 1996. évi módosítása volt, amely a nem állami felsőoktatási intézmények esetében – az államilag finanszírozott hallgatólétszám esetében – a képzési normatíva mellé annak 50%-át állapította meg létesítményfenntartási előirányzatként⁴⁹, felmenő rendszerben. A Szentszékkal kötött megállapodás ezt a fokozatos életbe lépést 1998-tól azonnalivá tette. Így nélkülözhetlenné vált az állami és a nem állami intézmények finanszírozásának egységesítése.

A másik tényező, amelyik a finanszírozás továbbfejlesztését ösztönözte, az volt, hogy 1996-ban felgyorsultak a Világbankkal – egy újabb felsőoktatás-fejlesztési célú hitel érdekében – folytatott tárgyalások. Ezen tárgyalások során készített elemzések és szakértői anyagok egy összevont és egyszerűsített normatív finanszírozás szükségességét fogalmazták meg. Azaz részint a képzést és létesítményfenntartást együtt finanszírozó, részint pedig kevesebb, összevontabb szakcsoportokkal dolgozó modell kidolgozása került előtérbe.

Ezt erősítette meg az egyszerű praktikum is: ugyanis a felsőoktatás ingatlan-állományának és létesítményfenntartási feladatainak adatfelmérése egy rendkívül sokrétű és gyakorlatilag kezelhetetlen adatállományhoz vezetett. Egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy nem lehet egy rendkívül bonyolult ingatlanállomány adataira és a létesítményfenntartás feladataira épülő normatív rendszer felépíteni. Így a figyelem a nemzetközi gyakorlatban viszonylag általános egyszerű normatívák felé fordult.

Az összevont és egyszerűsített normatív finanszírozás egyik további fontos előzménye volt, hogy 1997-ben az FTT és az MRK a minisztérium rendelkezésére álló képzési többlet támogatás adott évi elosztására ideiglenes jelleggel elfogadott egy egyszerűsített és összevont normatív rendszert. Ennek az ideiglenesen elfogadott finanszírozásnak a lényege az volt, hogy a normatívák meghatározása a 14 alap szakcsoportra történt, majd az így kapott normatívákból az összevont képzési szakcsoportok képzési normatívái átlagolással adódtak ki⁵⁰.

⁴⁹ Ismét az a helyzet állt elő, ami már korábban egyszer bekövetkezett, hogy ti. a nem állami intézmények esetében hamarabb megvalósult a teljes normatív finanszírozás, mint az államiak esetében. Ráadásul most ezzel a konstrukcióval a nem állami felsőoktatási intézmények több támogatást kaptak volna, mint az államiak, (az államiaknál ugyanis a létesítményfenntartási előirányzat teljes szektor összege alacsonyabb volt, mint a képzési előirányzat fele). Hozzá kell tenni, hogy ez az előny csak évek múlva realizálódott volna, mivel a szóban forgó finanszírozás felmenő rendszerben lépett volna életbe, (az 1997 szeptembere után beiskolázott hallgatókra).

⁵⁰ Az összevont szakcsoportok a következők voltak:

1. óvó-, tanítóképzési szakcsoport
2. bölcsésztanár főiskolai valamint gazdasági főiskolai szakcsoport
3. jogi és közgazdasági egyetemi, valamint műszaki, és természettudományi tanárképző főiskolai szakcsoport
4. kétszakos egyetemi bölcsész tudományi, valamint agrár-főiskolai szakcsoport
5. kétszakos természettudományi egyetemi valamint műszaki egyetemi szakcsoport
6. agrár egyetemi és egészségügyi főiskolai szakcsoport
7. orvostudományi, állatorvos-tudományi és művészeti egyetemi szakcsoport

Az előzmények és sürgető motivációk ellenére azonban az egyszerűsített és összevont normatív finanszírozással kapcsolatos tervezetek elutasításra találtak – elsősorban az MRK részéről.⁵¹

Ezzel párhuzamosan a Világbankkal folytatott tárgyalásokon a hitel egyik alapvető céljaként fogalmazódott meg az egyszerűsített és normatív finanszírozás viszonylag gyors bevezetése, s a finanszírozás hosszabb távon történő további egyszerűsítése.⁵²

3.4 *Az egyszerű normatív finanszírozás (1997-1999)*

Az összevont és egyszerűsített normatív finanszírozás megvalósítása szempontjából fontos lépés volt a felsőoktatási törvény 1997. évi módosítása. A módosítást részint a Szentszékkal kötött megállapodás, részint a világbanki hitelhez kapcsolódó célok motiválták. A módosítás nyomán egységes képzési és fenntartási előírányzat, illetve képzési és fenntartási normatívák kerültek a törvény szövegébe.⁵³

⁵¹ Pl. Polónyi István: Javaslat a felsőoktatás egyszerűsített és összevont normatív finanszírozási modelljére. Tanulmány az MKM részére, 1997. április, továbbá: Előterjesztés az FTT FFOB részére a felsőoktatás egyszerűsített és összevont normatív finanszírozásáról, 1997. október. Készítette Polónyi István és Kozma Lukács Judit.

⁵² Ennek kapcsán több tanulmány készült a Világbank részére: Polónyi István: Formula és blokkfinanszírozás: a magyar felsőoktatás normatív jellegű finanszírozásának előzményei, jelenlegi helyzete és jövőbeli elképzelései. A tanulmány a felsőoktatási fejlesztési célú világbanki hitel előkészítése keretében készült, 1996. május. Továbbá: Polónyi István: Egy lehetséges alternatíva a felsőoktatás teljes normatív finanszírozásának bevezetéséhez teendő lépésekről és azok ütemezéséről. A tanulmány a felsőoktatás modernizálására vonatkozó projekt keretében a felsőoktatási fejlesztési célú világbanki hitel előkészítése céljából készült, 1996. november. Valamint Polónyi István: Az összevont és egyszerűsített normatív finanszírozási modell leírása és néhány jellemzőre történő reagálásának elemzése. A tanulmány a felsőoktatás modernizálására vonatkozó projekt keretében a felsőoktatási fejlesztési célú világbanki hitel előkészítése céljából készült. 1997. május. Lásd World Bank (1998) irodalomjegyzékében:

Polónyi, Istvan, "An Outline of Simplified and Consolidated (Training and Establishment Operating) Normative Financing," January 1997

Polónyi, Istvan, "A possible alternative for the steps and staging of the introduction of a complete normative financing of higher education," November, 1996

Polónyi, Istvan, A Review of the Economic Parameters of Higher Education in Hungary.

Polónyi, Istvan, Costs incurred by and the effects of the Higher Education Program in Hungary, November, 1996

Polónyi, Istvan, Formula and Block Financing – the antecedents of the normative financing of Hungarian higher education, its present situation and future conceptions, June, 1996

⁵³ „9/B. §1) A képzési és fenntartási előírányzat a felsőoktatási intézmény kiadásainak az a része, amely az államilag finanszírozott, valamint költségterítéses, illetve vállalkozási tevékenység keretében folytatott oktatási tevékenység ellátásához közvetlenül kapcsolódó feltételekről, továbbá az ettől el nem különíthető kutatási feltételekről való gondoskodást szolgálja. Ezen előírányzat részét képezi továbbá a felsőoktatási tevékenység infrastrukturális hátterének üzemeltetési feltételeit biztosító előírányzat is. A kiadási előírányzat tartalmazza a saját bevételt is.

(3) Az (1) bekezdésben foglalt előírányzat részét képező képzési és fenntartási normatíva (ezen belül a személyi juttatások) megállapítása az egyes képzési szakterületek fajlagos ráfordításának értékelésével, a teljesít-

Más oldalról 1997 végére megszületett a felsőoktatás-fejlesztési célú világ-banki hitelmegállapodás aláírásra váró szövege is, amelynek céljai között egyértelműen egy egyszerűsített és összevont (azaz a képzési és a létesítményfenntartási támogatást együtt adó) normatív finanszírozás 1998-as bevezetése, majd további egyszerűsítése szerepelt.

Ennek ellenére azonban a képzési és létesítményfenntartási normatívák összevonása és a finanszírozási csoportok számának csökkentése ellen továbbra is igen jelentős volt az ellenállás az MRK részéről. Jól jellemzi a helyzetet, hogy kidolgozásra került egy olyan kétszintű összevont és egyszerűsített finanszírozási modell⁵⁴, amely alkalmas lett volna a főiskola és az egyetemi képzések finanszírozása közötti ellentmondást feloldani⁵⁵. Ezt a modellt az FTT-FFOB javaslata alapján az FTT jóváhagyta, azonban az MRK ellenállása miatt mégsem fogadta el a minisztérium⁵⁶.

ménymutatók megállapításával és az államilag finanszírozott hallgatólétszám alapul vételével történik. A képzési és fenntartási normatíva alapján történő finanszírozás részletes szabályait kormányrendeletben kell meghatározni úgy, hogy az megteremtse a költségvetési támogatás és a hallgatói létszám növekedés összhangját, valamint a képzési és fenntartási előirányzat, illetve a kiemelt előirányzatok tervezésekor érvényesüljenek a hallgatólétszám változásával, az egyes költségelemek eltérő alakulásával és a költségvetési támogatás meghatározásával összefüggő követelmények.”

⁵⁴ Előterjesztés a felsőoktatás egyszerűsített és összevont normatív finanszírozásáról. Előterjesztés az FTT elé, 1997. november. Készítette: Csirik János, Kozma Lukács Judit, Polónyi István.

⁵⁵ A javaslat a szakmai jelleg mellett a képzési szakaszok szerint is szegmentált (összevont képzési és létesítményfenntartási) normatívákat tartalmazott. Ez megoldotta az azonos szakmai tartalmú főiskolai és az egyetemi képzések különböző normatíváinak problémáját, mivel megkülönböztette a három éves alap és főiskolai képzési szakaszt, valamint az egyetemi képzési szakaszt.

I.	Agrár, és egészségügyi főiskolai képzések (I-III, illetve I-IV. évfolyamos képzések)
II.	Műszaki, természettudományi egyetemi alap- és főiskolai képzések (I-III illetve I-IV. évfolyamos képzések)
III.	Jogász (álligazgatási), és közgazdász egyetemi alap és főiskolai képzések (I-III, I-IV. évfolyamos képzések)
IV.	Óvó-, tanítóképzés, bölcsész és bölcsész tanárképzési egyetemi alap és főiskolai képzések (I-III, illetve I-IV. évfolyamos képzések)
V.	Műszaki, agrár, és természettudományi egyetemi képzési szakasz (IV-V. évfolyamos képzések)
VI.	Bölcsész, jogász, közgazdász egyetemi képzési szakasz (IV-V. évfolyamos képzések)
VII.	Orvos és művész képzés (I - VI évfolyamos képzés)

⁵⁶ Érdemes megemlíteni, hogy ekkortól merült fel a normatív finanszírozási szakcsoportok csökkentése ellen az az ellenérv, amelyet a felsőoktatási intézményvezetők hangsúlyoztak, hogy a kevesebb szakcsoport megnehezíti az intézményen belüli elosztást. Azzal ugyanis, hogy a korábbi normatívák gyakorlatilag a kari tagozódást követték, jelentősen megkönnyítették az intézményen belüli elosztási rendszert. A kari tagozódástól eltérő finanszírozási szakcsoportok természetesen megkövetelik azt, hogy az intézmények saját belső elosztási rendszert alakítsanak ki. Fontos hangsúlyozni, hogy a szakértők véleménye szerint ez rendkívül fontos, ugyanis nem helyeselhető, ha a központi elosztási normatívák egyben az intézményen belüli elosztás kizárólagos arányait is meghatároznák. Az intézményeknek ugyanis saját oktatáspolitikai célkitűzésekkel kell rendelkezniük, másrészt a működési és a képzési költségek közötti elosztást minden intézménynek saját magának kell kialakítania saját adottságaihoz igazodva.

Végül 1998 tavaszán az FTT-FFOB, az FTT és a minisztérium közös erőfeszítései eredményre vezettek és elfogadásra került egy hét finanszírozási csoportot tartalmazó, egyszerűsített (tehát összevont képzési és létesítményfenntartási) normatívákra épülő rendszer. Ennek nyomán 1998 első negyedében a Kormány elfogadta az egyszerűsített és összevont normatív finanszírozást⁵⁷.

3.5 Egy kis kitérő értékelés

Lényegében 1998-ra lezárult a hazai felsőoktatás finanszírozásában a fejlődés első szakasza. Ezt követően az addig kialakult egyszerű normatív finanszírozási rendszertől elfordult a fejlődés iránya, s helyébe a képlet szerinti finanszírozás került. Érdemes ezért egy rövid kitérőt tenni a normatív finanszírozással kapcsolatos ellenvéleményekre.

Az egyik legsűrűbben felmerülő ellenvélemény volt az, hogy a normatívák önkényesen megállapítottak, s az alulf finanszírozottságot tükrözik. "Szakmailag megalapozott" normatívák kellene, amelyek alulról, az adott szakirány kurrikulumaiból és oktatás-szervezési sajátosságaiból valamint a fenntartás tényleges költségeiből épülnek fel. Ám az elkészítettet, néhány ilyen alulról felépített normatíva a költségvetési lehetőségektől messze elszakadt eredményt adott. A normatív finanszírozás elleni egyik ellenérv tehát az volt, hogy nem ad elegendő támogatást a felsőoktatásnak (illetve egyik, vagy másik, illetve egyik szaknak sem). Ez az ellenérv a mai napig fel-felmerül. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a normatívákat illetően éppen fordított a kormányzat megközelítése, hiszen a normatíva az az összeg, amelyet az állam egy hallgató kiképzésére tud

Tehát a soknormatívás rendszer helyébe kerülő kevesebb normatívára épülő rendszert az intézményvezetők azért nem kedvelték, mert nélkülözhetetlenné teszi az intézményen belüli elosztási döntések, elosztási mechanizmusok kialakítását, s a belső egyeztetéseket, ütközéseket nem lehet központi normatívákra építve, s felelőséget a minisztériumra hárítva elkerülni.

⁵⁷ 1998-ra az alábbi finanszírozási csoportokra a következő (képzési és létesítményfenntartási együttes) normatívákat határozta meg.

	Finanszírozási csoport	Normatíva (eFt/év/fő)
I	Orvos és művész képzés	805
II	Agrár egyetemi, agrár főiskolai, és egészségügyi főiskolai képzések	530
III	Ttk egyetemi képzések, műszaki egyetemi és szociális munkás képzések	385
IV	Btk egyetemi képzések	290
V	Jogi, közgazdasági egyetemi, ttk főiskolai és műszaki főiskolai képzések	205
VI	Btk főiskolai és gazdasági főiskolai képzések	155
VII	Óvó és tanító képzések	135

fordítani, s azt várja az intézményektől, hogy olyan működési, szervezeti hatékonyságot valósítsanak meg, amely ezt lehetővé teszi.

Fontos hozzátenni, hogy a normatív finanszírozás nem kedvez azoknak az intézményeknek, amelyek történelmi előzmények okán az átlagosnál magasabb szinten voltak finanszírozva. Így elsősorban a nagy fővárosi egyetemek és egyes orvosi, illetve agráregyetemek finanszírozási szintje volt olyan, ami mindenképpen ellenérdekelte tette ezeket a normatív finanszírozás bevezetése iránt. Hiszen részint veszélyeztetve érezték elért többleteiket, részint felismerték, hogy a normatív finanszírozás mellett nem érvényesíthetők egyoldalú érdekeik.

A másik probléma az volt, hogy az intézmények gazdasági apparátusai nem tudtak kilépni az üzemgazdasági megközelítésből. Nem tudták elfogadni azt az alapelvet, hogy "az eredményvezérelt kormányzat az eredményeket finanszírozza, nem pedig a ráfordításokat."⁵⁸ A normatív, vagy teljesítményelvű finanszírozás intézményi ellenzői máig abból indulnak ki, hogy az államnak a ráfordításokat kellene finanszírozni. Viszont nyilvánvaló, hogy a ráfordítások rengeteg, áttekinthetetlen, de természetesen indokolt okból különbözőek. Ha elfogadjuk az ún. indokolt különbségeket (pl. az oktatók kor és nem szerinti struktúrája, az épület kora, fűtése, fővárosi-vidéki elhelyezkedése, és így tovább), akkor azt fogadjuk el, hogy nem lehet a támogatást normatívan adni: azaz nem lehet eredmény alapján finanszírozni.

A pénzügyi kormányzat ellenérzése abból adódott, hogy egy bővülő hallgatólétszámú felsőoktatás esetében a normatívával történő finanszírozás nyilvánvalóan többbe kerül, mint ha csak egy fix létesítményfenntartásra épülő kisebb normatívával kellene a támogatást meghatározni. Másrészt az ellenérzés abból is táplálkozott, hogy a normatív finanszírozással elvész az intézményfinanszírozás diktálható összetevőinek szabályzó eszköze (foglalkoztatotti létszám, személyi juttatás, dologi kiadás, bevétel stb.). Ezért a pénzügyi kormányzat egyes képviselői igen jelentős erőfeszítéseket tettek, hogy a normatív finanszírozás helyett üzemgazdasági megközelítésű finanszírozás legyen.

A pénzügyi kormányzat és az intézmények gazdasági apparátusa együtt hangoztatta a költségek fix és proporcionális jellegét, ami miatt a finanszírozásnak is ezt kellene követni. Pedig a tandíjjal fizetett oktatás is volumennel lineáris bevételt hoz, s aligha találunk olyan konstrukciót, hogy külön kell kifizetni a tandíj mellett a villany és vízdíjat.

Azt is hozzá kell tenni, hogy az intézmények gazdasági apparátusainak aggodalmai abból is származtak, hogy tartottak attól, hogy az intézményi döntési mechanizmusok ellentmondásossága miatt az intézmény az oktatási és a kutatási tevékenységére feléli a normatív támogatást, s nem jut pénz az üzemeltetésre. A

⁵⁸ Osborne, D, Gaebler, T (1994, 149.o.)

gazdasági vezetők azért ragaszkodtak sokáig az intézményfinanszírozáshoz, majd később ahhoz, hogy a normatívának jól elkülönülő képzési és létesítményfenntartási része legyen, mert ettől reméltek garanciákat arra, hogy az intézmények oktatási, tudományos vezetésétől könnyebben megvédhető az üzemeltetéshez szükséges támogatás. Sőt olyanok is voltak, akik azt szerették volna, hogy az üzemeltetés támogatása egyes összetevők tényleges számláinak kifizetése alapján történjen. A bázis jellegű intézményfinanszírozásnak ugyanis volt egy fontos sajátossága: lényegében felosztotta a támogatást az intézményi kiadások között az előző évi bázis alapján. A normatív finanszírozás nem nyújt ilyen segítséget. Az intézmények felelősségteljes, tudatos döntésén múlik az, hogy mire használja a folyósított támogatást. Tehát a normatív finanszírozás megnöveli az intézményi felelősséget, átgondolt tervezést követel meg az intézményi vezetéstől.

A normatív finanszírozás ellen felhozott legfontosabb érv, ami az átalakításában is meghatározó volt az, hogy a normatív finanszírozás rontja a minőséget, mivel arra ösztönzi/kényszeríti az intézményt, hogy minél több hallgatót vegyen fel, s a lemorzsolódást is visszafogja – hiszen így tud nagyobb támogatást elérni. Ez az érvelés is a tandíjas rendszerekkel cáfolható, hiszen ott is pontosan ugyanezek az ösztönzések érvényesülnek mégsem szoktak minőségi aggályok felmerülni. A normatív finanszírozás esetében akkor jut érvényre a minőségromlás, ha nincsenek a rendszerben minőségbiztosító elemek. De ha nincsenek ilyen elemek, akkor bármilyen a finanszírozás a minőségromlás érvényre jut.

A megvalósult normatív finanszírozás alapvető problémája volt, hogy visszatükrözte – s lényegében sok tekintetben a mai napig visszatükrözi – az 1980-as években kialakult ágazati és kari finanszírozási eltéréseket. Az egyes képzések ráfordításai között ugyanis lényegében két ok miatt van különbség: részint az oktatott tényleges óraszám miatt (ami az évfolyam létszámtól, a féléves összóraszámától és a gyakorlatok arányától és létszámától függ), részint az oktatók bérszintje miatt. A képzés anyagigényessége és egyéb költségigényessége néhány egészen nyilvánvaló és ellenőrizhető esettől eltekintve jelentéktelen.

Gyakorlatilag azzal, hogy a különböző képzéseknek különböző normatívát szab meg az oktatáspolitikai, azzal azt konzerválja, hogy pl. egy orvost kisebb évfolyamon, kisebb gyakorlati csoportokban, s több gyakorlattal kell oktatni, mint egy matematikust, fizikust, vagy vegyészt, s ezeknél még nagyobb csoportban és még kevesebb gyakorlattal kell tanítani egy jogászt vagy bölcsészt. Ezek a konzervált arányok nyilvánvalóan képzési minőséget is jelentenek.

Aligha véletlen, hogy a normatív finanszírozás egyik elvi fejlődési iránya vagy a kreditalapú finanszírozás felé történő elmozdulás⁵⁹, vagy az egyetlen normatívával történő finanszírozás. A hazai rendszer azonban nem ebbe az irányba mozdult.

4. Irányváltás

A hazai rendszer azonban nem a fenti irányokba mozdult, hanem a képlet szerinti finanszírozás felé.

4.1 Új irány – a képlet szerinti finanszírozás (2000-2005)

Az 1998. évi választások nyomán hatalomra került új kormány normatív finanszírozással kapcsolatos elképzelései alapvetően a normatívák „minőségi aspektusú” továbbfejlesztését tűzték ki célul⁶⁰.

Az 1998-as kormányváltást követően – a világbanki megállapodásnak megfelelően – először ötre csökkentették a normatívák számát⁶¹. Majd az 1990-es évek legvégén a 120/2000. (VII. 7.) – a felsőoktatási intézmények képzési és fenntartási normatíva alapján történő finanszírozásáról szóló – Kormányrendelet a normatívák számát négyre csökkentette, ám egyidejűleg olyan kiegészítő normatívákat vezettek be, amelyek nyomán lényegében hét csoport jött létre, ugyanis a gyakorlati képzési normatíva miatt az orvos, agrár- és tanárképző főiskolai képzések eredeti finanszírozási besorolásuknál magasabb normatívát kaptak.

A lépés nyilvánvalóan az agrár- és egészségügyi képzés korábbi eredeztethető kondicionális előnyének megtartását célozta. (Az egészségügyi és az agrár

⁵⁹ A kreditalapú finanszírozás lehetőségeiről a korábban említett anyag tartalmazott kitekintést: Előterjesztés a felsőoktatás egyszerűsített és összevont normatív finanszírozásáról, 1997. november. Készítette: Csirik János, Kozma Lukács Judit, Polónyi István.

⁶⁰ A minőségi aspektusú továbbfejlesztés azt jelentette, hogy a finanszírozásnál figyelembe vettek olyan szempontokat, amelyek úgymond a képzés, kutatás minőségével függenek össze (pl. magasabb tudományos minősítéssel rendelkező oktatók, kutatók aránya, és/vagy habilitált oktatók aránya, és/vagy a doktorandusz hallgatók száma stb.) Nyilvánvalóan itt egy akadémiai minőségről van szó, amely lényegében egy konzervatív megközelítése a felsőoktatás minőségének – amelynek léteznek egészen más minőségi ismérvei is, pl. a foglalkoztathatóság, a végzetek elégedettsége, az alkalmazók elégedettsége stb.

⁶¹ Az 1999 évi normatívák

Finanszírozási csoportok		Normatíva (E Ft/fő/év)
1.	Művész, orvos,	951
2.	Ttk egyetemi, egészségügyi főiskolai, zenetanár	648
3.	Műszaki egyetemi, agrár egyetemi, agrár főiskolai, ttk főiskolai	481
4.	Jogász, közgazdász, bölcsész egyetemi, műszaki főiskolai	306
5.	Gazdasági főiskolai, btk főiskolai, óvó, tanító	221

felsőoktatás esetében ugyanis nem történt lényeges expanzió, a hallgatólétszám alig növekedett, viszont a jelentősen magasabb oktató- és alkalmazotti létszám, és az itt is érvényesülő bérnövekedések hatására egyre magasabb támogatási összegre volt szükség, ezért kellett az agrár és egészségügyi normatívákat sokkal nagyobb ütemben növelni, amit az ágazati lobbik ki is bírtak kényszeríteni).

Tehát 4 fő és több kiegészítő normatívát vezettek be⁶². Egy másik újítás, hogy a számítás alapját nem a tényleges hallgatólétszám képezte, hanem egy számított létszám, amelynek meghatározása a beiskolázott létszámból egy dik-tált lemorzsolódási százalék alapján történik (nappali tagozat lemorzsolódási arány 4 %, esti 6%, levelező 10 %).

Ez már lényegében képlet szerinti finanszírozás, és lényeges irányváltás a korábbi egyszerű normatív finanszírozáshoz képest. A normatívák változását mutatja be a 2. táblázat.

⁶² A 2000-ben életbe lépett normatívák

Finanszírozási csoport		Eft/fő/év	Kiegészítő normatíva
1	Művész, orvos, fogorvos, gyógyszerész	992	260 ^x 84 ⁺ 98 ^o
2	Agrár egyetem, műszaki egyetem, ttk egyetem, egészségügyi főiskolai, zene tanár	489	260 ^x 84 ⁺ 98 ^o 160, 132, 90 ^{oo}
3	Btk egyetem, jogász, közgazdász, TTK főiskolai tanári, műszaki főiskolai, agrár főiskolai	338	260 ^x 84 ⁺ 160, 132, 90 ^{oo} 45 ^{ooo}
4	Btk főiskola, gazdasági főiskolai, tanító, óvodapedagógus	234	260 ^x 84 ⁺ 45 ^{ooo} 20 ^q

^x A teljes munkaidőben foglalkoztatott minősített oktatók és az államilag finanszírozott képzésben részt vevő doktoranduszok létszáma alapján meghatározott támogatás normatívája

⁺ A mozgáskorlátozott és egyéb fogyatékos hallgatók létszáma alapján adott kiegészítő normatíva értéke

^o Az egészségügyi szakcsoportba tartozó szakokon folyó képzések képesítési követelményeiben meghatározott gyakorlati képzések támogatásának normatíva értéke

^{oo} Az agrár szakcsoportba tartozó szakokon folyó képzések képesítési követelményeiben meghatározott gyakorlati képzések támogatásának normatíva értéke

^{ooo} A főiskolai szintű tanárképzés, valamint a főiskolai szintű szociális képzés képesítési követelményeiben meghatározott gyakorlati képzések támogatásának normatíva értéke

^q A tanító- és óvodapedagógus, képesítési követelményeiben meghatározott gyakorlati képzések támogatásának normatíva értéke

2. táblázat A felsőoktatás normatívái 1997-2000

	1997	1998	1999	2000
Képzési normatívák száma	15	7	5	4
	6+2 egyetemi (6 szak és 2 kiegészítő – tanári és nemzetiségi), valamint 6+1 főiskolai (6 szak és 1 nemzetiségi kiegészítő) képzési normatíva	1) Orvos és művész 2) Agrár egyetemi, agrár főiskolai, és eü főiskolai 3) Ttk egyetemi, műszaki egyetemi és szociális munkás 4) Btk egyetemi 5) Jogi, közgazdasági egyetemi, ttk főiskolai és műszaki főiskolai 6) Btk főiskolai és gazdasági főiskolai 7) Óvó és tanító	1) Művész, orvos 2) Ttk egyetemi agráregyetemi, egészségügyi főiskolai, művész tanár 3) Műszaki egyetemi, agrár főiskolai 4) Jogász, bölcsész egyetemi, közgazdász egyetemi, műszaki főiskola, 5) Gazdasági főiskolai, tanító, óvodapedagógus	1) Művész, orvos 2) Ttk egyetemi, agráregyetemi, egészségügyi főiskolai, művész tanár, műszaki egyetemi 3) Jogász, bölcsész egyetemi II, közgazdász egyetemi, műszaki főiskolai, agrár főiskolai 4) Bölcsész egyetemi, gazdasági főiskolai, tanító, óvodapedagógus
Kiegészítő normatívák				Minősített oktatók PhD létszám Gyakorlati
Együtt	15	7	5	7

2001-ben és 2002-ben 4 képzési normatívát, egy kiegészítő (minősített oktatók és doktoranduszok után járó) normatívát és 6 gyakorlati (három agrár, egy egészségügyi, egy főiskolai tanárképzési és egy tanító, óvó) normatívát határoz meg a rendelet.⁶³

2002-ben, a kormányváltás után a 2003-ra vonatkozó rendeletben⁶⁴ az 50%-os közalkalmazotti béremelés nyomán a normatívák számát 5-re növelték, s a teljes munkaidőben foglalkoztatott minősített oktatók és az államilag finanszírozott képzésben részt vevő doktoranduszok létszáma alapján meghatározott támogatás normatíváját jelentősen – háromszorosára – emelték, mint ahogy ugyancsak háromszorosára emelték a gyakorlati normatívákat is. A gyakorlati normatívák száma immár 7, mert ugyan összevonják a főiskolai tanárképzés és

⁶³ Lásd 120/2000. (VII. 7.) Korm. rendelet a felsőoktatási intézmények képzési és fenntartási normatíva alapján történő finanszírozásáról.

⁶⁴ Ugyanazon rendeletet (120/2000. (VII. 7.) Korm. rendelet) módosítva.

az óvó, tanítóképzés normatíváját (sőt ki is egészítik a jogosultak körét az egyetemi tanárképzéssel, a gyógypedagógiai és a hitéleti képzéssel), viszont megjelenik további két gyakorlati normatíva: a természettudományi és műszaki képzése, valamint a nemzetiségi pedagógusképzése.

A normatívák szaporodása nyilvánvalóan a szakmai lobbik érdekérvényesítését – a szabályozóalkut – mutatja.

2004-ben⁶⁵ a normatívák számát 7-re emelték, a minősített oktatók száma után folyósított normatívát különválasztották a doktoranduszok száma alapján folyósított normatívától (s ez utóbbit differenciálták természettudományi és társadalomtudományi szakok szerint), s elnevezték tudományos támogatási normatívának. Bevezették a fenntartási támogatási normatívák fogalmát, s ide sorolták a gyakorlati normatívák átkeresztelésével létrejött hallgatókra vetített kiegészítő fenntartási támogatást, továbbá egy az alkalmazottakra vetített fenntartási támogatást, és egy a hallgatókra vetített fenntartási támogatást. Összességében – az újonnan megjelent fogyatékos hallgatókat támogató elemmel együtt – 15 normatívát tartalmazott a rendelet.

2005-ben⁶⁶ nem változtak a normatívák.

Az 1998-ban majd a 2002-ben hatalomra került kormányok tehát jelentősen átalakították a korábbi finanszírozást – olyan mértékben, hogy több vélemény szerint a 2004-re kialakult rendszer és rendelete több helyen sértette az akkor érvényes felsőoktatási törvényt. Az is egyértelműen látszik, hogy 1999 után a normatív rendszer a szabályozóalku nyomán az erős érdekérvényesítő képességű intézmények számára jelentős előnyt biztosított (agrár, egészségügyi képzés, természettudományi képzések, stb.).

Végül is a 2002-2006-os baloldali-liberális kormányciklus alatt – lényegében a megelőző konzervatív kormányciklusban megkezdett változások nyomán haladva – a felsőoktatás finanszírozás korábbi elvei radikálisan módosultak. A felsőoktatási intézmények piacmodellező (a hallgatói létszámtól legalább is elvi szinten függő) finanszírozása helyébe egy alapvetően a piac (a hallgatói kereslet) változásaitól védő támogatási rendszer került.

A 3. táblázatban a normatívák értékét foglaltuk össze.

Az újonnan kialakult finanszírozásban a korábbi finanszírozás képletének egyetlen teljesítménymutatója – a hallgatólétszám – mellé, egyre több „változó” került (doktorandusz, minősített oktató, alkalmazotti létszám, agrár, orvos, pedagógus hallgatólétszám, stb), s a normatívák száma is egyre több lett. A finanszírozás változása egyértelműen a kialakult intézményi pozíciók védelmét, az

⁶⁵ 80/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet a felsőoktatási intézmények képzési és fenntartási normatíva alapján történő 2004. évi finanszírozásáról.

⁶⁶ Lásd: 8/2005. (I. 19.) Korm. rendelet a felsőoktatási intézmények képzési és fenntartási normatíva alapján történő finanszírozásáról.

intézmények finanszírozásának a hallgatók létszámának változásától való független biztonságát szolgálta.

3. táblázat A felsőoktatási normatíva rendszer alakulása⁶⁷ 2001-2005

Ft/fő/év	2001-2002		2003		2004	2005
Képzési normatíva - finanszírozási csoportok		Képzési normatíva - finanszírozási csoportok		Képzési normatíva - finanszírozási csoportok		
1	992 000	1	1 220 000	Orvos: 1	670 000	670 000
2	489 000	2	585 000	Egyetem: 2	540 000	540 000
3	338 000	3	422 000	Egyetem: 3	380 000	380 000
4	234 000	4	355 000	Egyetem: 4	220 000	220 000
		5	295 000	Főiskola: 5	480 000	480 000
				Főiskola: 6	290 000	290 000
				Főiskola: 7	180 000	180 000
Minősített oktatók és a doktoranduszok után járó normatíva	260 000	Minősített oktatók és a doktoranduszok után járó normatíva	715 000	Oktatói-kutatói normatíva	750 000	750 000
				Doktorandusz normatíva		
				Termtud, agrár, műszaki, műv.	600 000	700 000
				Társtud..	400 000	400 000
Gyakorlati normatívák		Gyakorlati normatívák		Fenntartási támogatás		
Agrár I	160 000	Agrár I	461 000	▪ Alkalmazottakra vetített	200 000	450 000
Agrár II	132 000	Agrár II	302 000	▪ Hallgatókra vetített	20 000	60 000
Agrár III	90 000	Agrár III	203 000	▪ Hallgatókra vetített kieg		
Egészségügyi	98 000	Egészségügyi	461 000	Állatorvos, agrár	75 000	75 000
Főiskolai tanárképzés és szociális képzés	45 000	Egyetemi szintű tanár- és szaktanár-, gyógypedagógiai tanárképzés, hittanár képzés, főiskolai szintű tanárképzés, gyógypedagógus képzés, hitéleti képzés, tanító- és óvodapedagógus képzés	120 000	Általános orvos, fogorvos	200 000	180 000
Tanító és óvóképzés	20 000			Tanár, tanító, óvodapedagógus	50 000	50 000
		Egyes egyetemi és főiskolai szintű természettudományos képzés és műszaki képzés	110 000	Fogyatékos hallgató	100 000	100 000
		Nemzetiségi pedagógusképzési szakok	120 000			
Összesen	10		12		15	15

⁶⁷ A 120/2000. (VII. 7.) – a felsőoktatási intézmények képzési és fenntartási normatíva alapján történő finanszírozásáról szóló – Korm. rendelet (2001, 2002 és 2003-ra vonatkozó) normatívái valamint 80/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet (2004-re vonatkozó) normatívái továbbá a 8/2005 (I.19.) Korm. rendelet (2005-re vonatkozó) normatívái.

4.2 *Patyomkin finanszírozás?*

Végül is a 2000-es évek legelején, 2005-re a normatív finanszírozás jelentősen átalakult. Sőt sokak szerint válságba került. Érdekes néhány gondolat erejéig megvizsgálni a normatív finanszírozás problémáit (Polónyi, 2004):

- Az első alighanem legjelentősebb probléma, hogy gyakorlatilag nem volt sosem normatív finanszírozás. A minisztérium lényegében sosem nyújtott annyi többlettámogatást, mint amennyi a normatív finanszírozás alapján járt volna – és sosem vont el támogatást azért, mert a normatív támogatásból kevesebbet kellett volna adni. A minisztérium a normatív finanszírozást valójában egy gyenge kiegészítő rendszerként alkalmazta.
- A minisztérium lényegében mindvégig – lényegében a mai napig – a bázisfinanszírozást alkalmazta, azaz az intézmények költségvetését az előző évi kiadási, és támogatási összegből kiindulva, a bér és dologi kiadásoknak, valamint a bevételeknek és a támogatásnak központilag – a költségvetési irányelvekben – előírtak szerinti változását tervezte. A tervezés ezen fázisában szinte semmi jelentősége nem volt (nincs) a hallgatólétszámnak. Majd ezt követően a minisztérium igyekezett úgy módosítani a normatív finanszírozási rendszer elemeit (a normatívák és a kiegészítő elemek összegét), hogy az előzőek szerint kiszámított intézményi támogatások kiadódjanak.
- Arról van tehát szó, hogy a normatív finanszírozás nem úgy működött, hogy a normatívákat – valamilyen elv szerint – meghatározták, s azokat a hallgatólétszámmal (majd később a többi indikátorral) összeszorozva kiszámították az intézményi támogatásokat, hanem fordítva: először kiszámították az egyes intézmények támogatását (bázis módszerekkel), s utána megpróbáltak olyan normatívákat meghatározni, amely kiadja az egyes intézmények korábban kiszámított támogatását⁶⁸.
- A fentieket még „színezi”, hogy az egyes lobbik érdekérvényesítése jobban alakította az intézményi költségvetéseket, mint a tényleges hallgatólétszám.

⁶⁸ Ezt a változatlanyságot egyébként már a jogszabályokba is beleépítették. Pl. a 80/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet a felsőoktatási intézmények képzési és fenntartási normatíva alapján történő 2004. évi finanszírozásáról 13. § (5) bekezdése így szól: „Az állami felsőoktatási intézmények esetén 2004. évre e rendelet szerint számított támogatásokat és a részben normatív, részben bázisalapon számított programfinanszírozási támogatás együttes összegét össze kell vetni a 2003. évi hasonló aktuális előirányzattal. Amennyiben a számított támogatás 2004. évi összege 2%-ot meghaladóan kisebb az előző évi aktuális előirányzatnál, illetve azt 5%-nál nagyobb mértékben haladja meg, akkor -2% mértékig azt ki kell egészíteni, illetve +5% mértékre le kell csökkenteni az intézmények zökkenőmentes gazdálkodása érdekében. A támogatáscsökkentést vagy növelést a programfinanszírozási előirányzat korrekciójával kell átvezetni.” Sőt a változatlanység kiterjed a nem állami intézményekre is: „(6) A nem állami felsőoktatási intézmények esetén a 2004. évre e rendelet szerint számított támogatások összegét össze kell vetni a 2003. évi hasonló aktuális támogatással. Amennyiben a számított támogatás 2004. évi összege 2%-ot meghaladóan kisebb az előző évi aktuális támogatásnál, illetve azt 5%-nál nagyobb mértékben haladja meg, akkor -2% mértékig azt ki kell egészíteni, illetve +5% mértékre le kell csökkenteni az intézmények zökkenőmentes gazdálkodása érdekében.”

A normatív finanszírozás tehát látszatfinanszírozássá – Patyomkin finanszírozássá – vált, s mind az oktatáspolitikai, mind a felsőoktatás csaldott abban. Ugyanis nem sikerült a felsőoktatás központi költségvetésének elemévé tenni, azaz a felsőoktatás egészének a központi költségvetésből való részesedése nem volt sosem normatív, tehát nem sikerült általa többletforrásokhoz jutni az egész felsőoktatásnak.

Ennek az az alapvető oka, hogy a pénzügyi kormányzat sohasem fogadta el a normatív finanszírozást – mint ahogy az intézményi gazdasági autonómiát sem – ugyanis mindig azzal az igénnyel lépett (s lép) fel, hogy költséghatékonyságot kikényszerítő mutatókat és eszközöket kell érvényesíteni a felsőoktatásban, s erre a normatív finanszírozást nem tartotta alkalmasnak (Polónyi, 2004).

Tegyük hozzá, hogy az egyszerű normatív finanszírozás a csökkenő számú normatívákkal nem tudott eleget tenni a felsőoktatási intézmények azon elvárásának, hogy alapja legyen a karok közötti pénzelosztásnak. De annak sem, hogy az egyes nagyobb (agrár, orvos, természettudományi képzési) lobbicsoportok az érdekeiket érvényesíteni tudják, többlet-forrásigényüket ki tudják a minisztériumtól harcolni. Ez abba az irányba hatott, hogy a normatívák számának alkalmazkodni kellett ezekhez az igényekhez.

4.3 A 2005. évi felsőoktatási törvény után

A 2006-ban életbe lépő 2005. évi – felsőoktatásról szóló – CXXXIX. Törvény a felsőoktatás finanszírozásnak lényegében ugyanazokat az elemeit határozta meg, amelyek a 2004–2005-ös évek alatt kialakultak, tehát: a) képzési, b) tudományos célú, c) fenntartói, és az d) egyes feladatokhoz nyújtott támogatásokat (és a hallgatói támogatást). A törvény tehát átvette a 2004-2005-ben kialakult finanszírozás elveit és szabályait. A normatívákat ki akarta ugyanakkor vonni az éves alkuból, ezért mellékletben írta elő a képzési normatívák arányait⁶⁹.

De mind a tudományos, mind a fenntartói támogatás is számos ellentmondást tartalmazott.

A tudományos célú támogatást, a törvény értelmében felerészt a felsőoktatási intézmény kutatási eredményei alapján, felerészt pedig az oktatók és kutatók, valamint a doktoranduszok száma és teljesítménye alapján kellett volna az intézmények között elosztani⁷⁰. Ehhez képest a végrehajtásról szóló Kormányren-

⁶⁹ 130.§(3) „A felsőoktatásban folyó képzéseket a képzési normatívához való jogosultság tekintetében finanszírozási csoportokba kell sorolni. A képzési normatíva éves összegét az e törvény 3. számú mellékletében meghatározott szorzó alkalmazásával kell megállapítani.”

A 3. számú mellékletéről lásd később.

⁷⁰ 131. § „(2) A tudományos célú támogatás megállapításánál figyelembe kell venni, hogy a felsőoktatási intézmény milyen kutatási eredményeket ért el, és az e feladatok támogatására rendelkezésre álló összeg ötven százalékát ennek figyelembevételével kell a felsőoktatási intézmények között elosztani.

deletben már nem esett szó semmilyen kutatási eredményről, kizárólag a létszámokról⁷¹.

A fenntartói támogatásnak már a törvény szövege szerint sem volt köze az intézmény tényleges fenntartási költségeihez, mivel azt az államilag támogatott képzés hallgatói és az ettől függő alkalmazotti létszám alapján kellett kiszámítani. A törvény elő is írta, hogy a fenntartói támogatás jogcímen rendelkezésre álló összeg nem lehet kevesebb, mint az adott évben a képzési támogatás teljes összegének ötven százaléka. Más oldalról azt is rögzítette, hogy, ha egy intézményben az államilag támogatott hallgatók száma csökken, a fenntartói támogatásra rendelkezésre álló összeget a csökkenés arányának megfelelően meg kell emelni. (A Patyomkin teljesítményfinanszírozás tehát tovább élt, immár törvényben rögzítve.)

Ráadásul a törvény hosszan sorolta azokat a feladatokat, amelyekhez a normatív támogatáson felül pályázati úton hozzá lehetett jutni. Mindez jól mutatja, hogy a 2005. évi felsőoktatási törvény végképp fellazította a korábbi években kialakult finanszírozást, s elég jelentős visszalépést jelentett a versenysemleges, átlátható és kiszámítható finanszírozástól.

2007-ben a felsőoktatásról szóló törvény finanszírozási rendszerébe beiktatták az intézményekkel kötendő három éves finanszírozási megállapodást⁷². A

(3) A (2) bekezdés alapján felosztásra kerülő összeg után fennmaradó összeget a felsőoktatási intézményben munkaviszonyban vagy közalkalmazotti jogviszonyban oktatói és kutatói munkakörben foglalkoztatottak – ideértve az államilag támogatott képzésben részt vevő doktorandusz hallgatókat is – létszáma és teljesítménye alapján kell elosztani a felsőoktatási intézmények között. A figyelembe vehető oktatói, kutatói létszámot a 84. § (5) bekezdésében foglaltak szerint kell meghatározni.

(4) A tudományos célú támogatás számításának, elosztásának, igénylésének, a felsőoktatási intézmények kutatási eredményeinek értékelése és annak alapján történő rangsorolásának a rendjét a Kormány határozza meg.”

⁷¹ 8/2005. (I. 19.) a felsőoktatási intézmények képzési és fenntartási normatíva alapján történő finanszírozásáról szóló Korm. rendelet 5. § (1) A tudományos támogatás finanszírozása két részből tevődik össze: a) a teljes munkaidőben foglalkoztatott oktatók, valamint a kutatók számított létszáma és a mellékletben szereplő tudományos normatívák szorzatával megállapított támogatás összege úgy, hogy a teljes munkaidőben foglalkoztatott minősített oktató után kétszeres normatívával kell számolni; b) az államilag finanszírozott nappali tagozatos doktorandusz hallgatók létszáma és a mellékletben szereplő doktorandusz normatívák szorzatának összege.

⁷² „133/A. § (1) Az állami felsőoktatási intézmények központi költségvetési támogatására hároméves fenntartói megállapodást kell kötni az állami felsőoktatási intézmény és a fenntartó [7. § (4) bekezdés] között. A fenntartói megállapodás tartalmazza a felsőoktatási intézmény által meghatározott hároméves időszakra vállalt teljesítménykövetelményeket, továbbá az állandó jellegű támogatási részeket, valamint a változó jellegű támogatások megállapításának jogcímeit. A változó elemű támogatás évenkénti elszámolási kötelezettséggel kerül meghatározásra.

(2) A fenntartói megállapodásban rögzített állandó jellegű támogatás elemei a következők:

a) a fenntartói normatíva [132. §], b) beruházásokkal összefüggő szolgáltatás vásárlásához biztosított miniszteriumi hozzájárulás, c) a normatívákhoz nem köthető intézményi feladattámogatások.

(3) A változó jellegű támogatások a következők:

a) hallgatói juttatásokhoz nyújtott támogatások [129. § (1)-(3) bekezdés], b) képzési támogatás [130. §], c) az intézmény működését támogató tudományos normatíva [131. § (1) bekezdés], d) közoktatási feladatellátás támogatása, e) az egyes speciális feladatokhoz nyújtott támogatás.

hároméves megállapodás teljesítménykövetelményeket rögzített az intézmények számára, amelyek teljesítéséért cserébe lényegében garantálta az intézmény támogatásának meghatározó részét. Ugyanakkor mind a teljesítménykövetelmények komolysága, mind azoknak az ellenőrzése erősen megkérdőjelezhető.

A 2005. évi törvény eredeti elképzelése szerint, mint azt az indoklás írta „mind a képzési normatívák, mind pedig a hallgatók, ösztöndíj, kollégium-fenntartás és lakhatási támogatáshoz biztosított normatívák értékállóságához törvényi szabályozással biztosít garanciát”. Ezek a garanciák azonban 2007-ben kikerültek a törvényből.

A törvény 3. számú melléklete tartalmazta a képzési normatíva meghatározásának alapelveit. Eszerint a képzési normatíva éves összegének megállapításához rendelt szorzószámokat a 4. táblázat mutatja.

4. táblázat A finanszírozási csoportok szorzószámai, 2005

Finanszírozási csoport	Alapképzés	Mesterképzés	Doktori képzés	Felsőfokú szakképzés	Szakirányú továbbképzés
Első	1	1,75	2,5	1	1
Második	1,5	2,625	3,75	1,5	1,5
Harmadik	2,25	4	-	2,25	-

A táblázathoz fűzött eredeti magyarázat szerint:

„1. A számítási alap (1) a költségvetési évet megelőző második évre számított és a KSH által közzétett nemzetgazdasági bruttó havi átlagkereset egy egész hattizedszerese.

2. Egységes, osztatlan képzés esetén az első három évre az alapképzésre, az ezt követő évfolyamokra a mesterképzésre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni, azzal az eltéréssel, hogy az egységes orvoscépzés képzési támogatása a számítási alap háromszorosa.

3. A felsőoktatási intézmény részére járó képzési támogatást a számított hallgatói létszám alapján kell meghatározni. A számított hallgatói létszám meghatározásánál egy hallgatóként kell figyelembe venni a teljes idejű képzésben részt vevő hallgatót, míg a részüdejű képzésben részt vevő hallgatók létszámát kettővel el kell osztani.”

Ennek a magyarázatnak az első két pontja 2007-ben (2007. évi CIV törvény alapján) az alábbiakra módosult

(4) 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.”

„1. A számítási alap (1) az éves költségvetésről szóló törvényben a miniszter által vezetett minisztérium költségvetési fejezetében a felsőoktatás támogatására megállapított támogatási összeg figyelembevételével a Kormány rendeletében meghatározott összeg.

2. Egységes, osztatlan képzés esetén az első három évre az alapképzésre, az ezt követő évfolyamokra a mesterképzésre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy az egységes orvosképzés képzési támogatása a számítási alap legalább háromszorosa.”

Ezzel egyidőben a hallgatói támogatás meghatározása is megváltozott, abból is kikerültek a garanciális elemek (azaz a normatíváknak a KSH által közzétett nemzetgazdasági bruttó havi átlagkeresethez kötése)⁷³.

⁷³ Az eredeti törvényi szöveg így szól:

„129. § (1) Az e törvényben meghatározott hallgatói juttatások fedezete a hallgatói juttatásokhoz nyújtott támogatás.

(3) A hallgatói juttatásokhoz nyújtott támogatás összegét oly módon kell meghatározni, hogy

a) a hallgatói ösztöndíjtámogatás megállapításához rendelkezésre álló, tíz hónapra számított összege érintett hallgatónként nem lehet kevesebb, mint a költségvetési évet megelőző második évre számított és a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) által közzétett nemzetgazdasági bruttó havi átlagkereset nulla egész hetvenháromszázadszorosa,

b) a kollégiumi támogatás megállapításához rendelkezésre álló, tíz hónapra számított összege érintett hallgatónként nem lehet kevesebb, mint a költségvetési évet megelőző második évre számított és a KSH által közzétett nemzetgazdasági bruttó havi átlagkereset nulla egész hetvenháromszázadszorosa,

c) a lakhatási támogatáshoz rendelkezésre álló tíz hónapra számított összege érintett hallgatónként nem lehet kevesebb, mint a költségvetési évet megelőző második évre számított és a KSH által közzétett nemzetgazdasági bruttó havi átlagkereset nulla egész harminchatszázadszorosa,

d) a doktorandusz ösztöndíj tizenkét hónapra számított összege nem lehet kevesebb, mint a költségvetési évet megelőző második évre számított és a KSH által közzétett nemzetgazdasági bruttó havi átlagkereset hat egész nyolcvankilencszázadszorosa,

e) a tankönyv- és jegyzettámogatásra, sport- és kulturális tevékenységre fordítható összeg nem lehet kevesebb, mint a költségvetési évet megelőző második évre számított és a KSH által közzétett nemzetgazdasági bruttó havi átlagkereset nulla egész hétszázadszorosa,

f) a köztársasági ösztöndíj megállapításához rendelkezésre álló tíz hónapra számított összege, érintett hallgatónként nem lehet kevesebb, mint a költségvetési évet megelőző második évre számított és a KSH által közzétett nemzetgazdasági bruttó havi átlagkereset két egész tizenegyszázadszorosa.”

A 2007-es (2007. évi CIV tv) módosítást követően a szöveg:

„129. § (1) Az e törvényben meghatározott hallgatói juttatások fedezete a hallgatói juttatásokhoz nyújtott támogatás.

(2) A hallgatói juttatásokhoz nyújtott támogatást az államilag támogatott képzésben részt vevő – a hallgatói juttatásokra való jogosultság szempontjából figyelembe vehető – hallgatók létszáma alapján kell megállapítani. A hallgatói juttatásokhoz nyújtott normatív hozzájárulásnál figyelembe vehető hallgatói kört és a figyelembe vehető létszám megállapításának rendjét a Kormány határozza meg.

(3) A hallgatói juttatásokhoz nyújtott támogatás

a) a hallgatói ösztöndíjtámogatás megállapításához rendelkezésre álló normatíva,

b) a kollégiumi, diákköthetői támogatás megállapításához rendelkezésre álló normatíva,

c) a lakhatási támogatáshoz rendelkezésre álló normatíva,

d) a doktorandusz ösztöndíj normatívája,

e) a tankönyv- és jegyzettámogatásra, sport- és kulturális tevékenységre fordítható normatíva,

f) a köztársasági ösztöndíj megállapításához rendelkezésre álló normatíva.

Az a)-f) pontban foglaltak szerint a költségvetésről szóló törvényben egy főre meghatározott támogatási összegeket évente az előző évre megállapított összeg alapulvételével kell megállapítani, azzal, hogy összegük

Az átalakult szabályozásnak megfelelően évente kormányrendelet határozta meg a normatívákat. Először a 8/2005. (I. 19.) Korm. rendelet, majd az 50/2008. (III. 14.) Korm. rendelet. Ez utóbbi hatályos jelen írás készítésekor is⁷⁴.

5. táblázat Az egyes állami intézmények, illetve intézménytípusok állami támogatásának funkcionális szerkezete 2008-ban (%)

	Hallgatói támogatások	Képzési normatív támogatás	Tudományos célú normatív támogatás	Fenntartói (alap) támogatás	Közzoktatás	Speciális feladatok	PPP konstrukcióhoz kapcsolódó támogatás (2008)	
Kaposvári Egyetem	12,2	21,1	12,7	15,6	11,8	25,1	1,6	100
Nyugat-Magyarországi Egyetem	16,1	29,3	13,3	15,5	13,8	4,5	7,6	100
ELTE	19,3	32,1	20,0	15,6	8,5	2,1	2,4	100
Pannon Egyetem	22,8	32,4	15,3	14,9	0,0	12,2	2,4	100
Széchenyi István Egyetem	18,1	32,6	16,5	15,6	2,4	12,0	2,8	100
Budapesti Corvinus Egyetem	21,7	33,8	17,3	15,1	0,9	3,1	8,1	100
Semmelweis Egyetem	10,7	34,5	19,9	18,2	2,1	10,3	4,2	100
Miskolci Egyetem	20,0	34,8	18,5	15,6	2,6	5,3	3,2	100
Debreceni Egyetem	17,3	36,3	17,8	16,0	5,8	5,2	1,7	100
Pécsi Tudományegyetem	18,1	37,7	18,0	15,4	8,2	1,2	1,5	100
Szegedi Tudományegyetem	18,0	38,0	18,5	17,5	6,4	1,4	0,2	100
Budapesti Műszaki Egyetem	20,4	40,6	17,8	14,7	0,1	4,0	2,3	100
Szent István Egyetem	25,9	45,3	14,9	13,1	0,0	0,8	0,0	100
Összes állami egyetem	18,3	35,3	17,7	15,8	5,4	4,9	2,7	100
Össz állami művészeti intézmény	7,9	26,4	14,0	19,0	19,8	12,9	0,0	100
Összes állami főiskola	21,3	36,0	9,5	17,0	7,3	4,2	4,7	100

Forrás: Stark (2010) adatai alapján saját számítás

A kialakult képlet szerinti (Patyomkin) finanszírozás és a fenntartói szerződések nyomán kialakult garantált támogatások abba az irányba mozdították el a

nem lehet kisebb, mint a 2007. évi költségvetésről szóló törvényben megállapított ugyanilyen célú normatíva összege.”

⁷⁴ Lényegében minden évben módosítva a következő rendeletekkel: 98/2009. (IV. 24.) Korm. rendelet, 123/2010. (IV. 20.) Korm. rendelet, illetve a 39/2011. (III. 22.) Korm. rendelet.

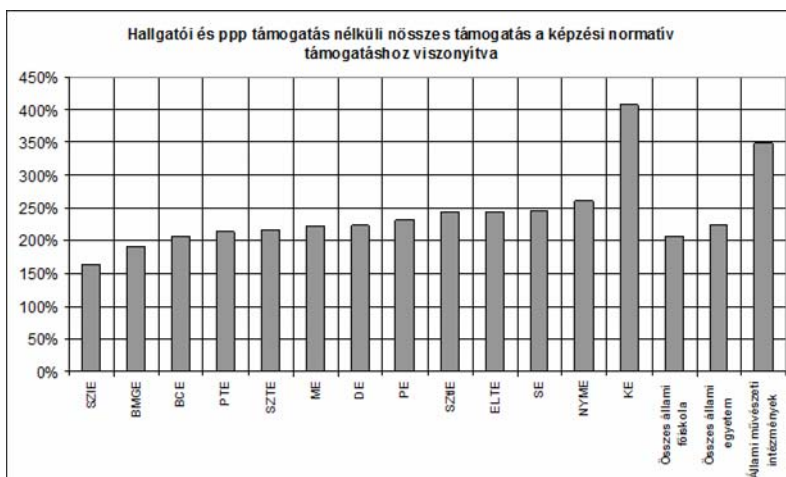
felsőoktatás támogatási rendszerét, hogy egy a piactól egyre inkább védett, a tényleges teljesítmények helyett részint az intézményi önigazolásnak, részint az oktatáspolitikai szubjektivitásának teret engedő rendszer alakult ki.

Végeredményként 2010-re egy rendkívül bonyolult, az egyes nagy lobbik érdekeit tükröző, s több vonatkozásában átláthatatlan finanszírozás jött létre, amelynek eredményeként nagyon sok tekintetben az 1990-es évek elejéhez hasonló, átláthatatlan érdekektől áthatott intézményi kondíciók alakultak ki.

Mindezt jól szemlélteti az egyes állami egyetemek állami támogatásának funkcionális szerkezete (lásd 5. táblázat és 3. ábra)⁷⁵ (Polónyi, 2009).

Végül is „szembetűnő”, hogy nem látható a fenntartói finanszírozás, amely az intézményekkel kötött szerződések fedett világába ment át, elrejtve a különalkuk rendszerét. A 2010-es kormányváltás után elfogadott új felsőoktatási törvény még inkább ebbe az irányba mozdult el azzal, hogy a törvényben a finanszírozásról alig esik szó, a kormányrendeletek és más törvények határhörébe utalva azt.

3. ábra Az intézmények összes támogatása a képzési támogatáshoz viszonyítva, 2008



⁷⁵ Az egyetemek adatait intézményenként nézve először az a szembetűnő, hogy melyik intézmény nem nyert a finanszírozási rendszer átalakításán. A Műegyetem és a Közgazdaságtudományi Egyetem, a Pécsi és a Szegedi Egyetemek meglepő módon ezek között az intézmények között vannak. A nyertesek között ott van az ELTE, a Semmelweis, a Nyugat-Magyarországi egyetem, s a legnagyobb nyertes a Kaposvári Egyetem. Nem nehéz észrevenni, hogy a nyertesek az agrárképzést folytató egyetemek. Az új finanszírozás tehát továbbra sem volt képes megszüntetni a művész és az agrárlobby (s részben az orvos lobby) több évtizede működő érdekérvényesítő hatását.

A 6. táblázat foglalja össze a 2006-2011 közötti változásokat a szakok képzési normatíváinak viszonylatában. Azt lehet látni, hogy viszonylag stabil a rendszer – legalább is a korábbi évekhez képest -, bár jól láthatók a szabályozáshoz eredményei (pl. egyes szakok kiemelt kezelése pl. az orvosképzés majd a művész MA kiemelt finanszírozása, az állatorvos és, az építész, építőművész szak kiemelése, vagy a fenntartási normáknál a művészeti képzés kiemelése, a soros és az egyetemi képzés azonos normatívája, ami lényegében ellentmond a törvénynek stb.)

6. táblázat Egyes szakok képzési normatívái, 2006-2011

	2008							2009								
	képzési								képzési							
Szakok, képzési területek	Doktori	MSC, MA	BA, BSC	Osztatlan	Egyetemi	Főiskolai	Tudományos	Fenntartási	Doktori	MSC, MA	BA, BSC	Osztatlan	Egyetemi	Főiskolai	Tudományos	Fenntartási
onvos, fogorvos,				813	813							813	813			
állatorvos																
gyógyszerész				767	767							767	767			
építész, építőművész				507	507							507	507			
jogász				338	338							338	338			
mester tanár		683								683						
művészeti, művészetközvetítő		1040	585	767	767	560				1040	585	767	767	560		
egészségügyi		683	585		767	560				683	585		767	560		
repülőmérnöki			585			585					585			585		
agrár		683	390		507	360				683	390		507	360		
műszaki		683	390		507	360				683	390		507	360		
természettudományi		683	390		507	360				683	390		507	360		
informatikai		683	390		507	360				683	390		507	360		
testkultúra		683	390		507	360				683	390		507	360		
nemzetiségi		683	390		507	360				683	390		507	360		
gyógypedagógia, konduktor			585		585	585					585		585	585		
szociális, pszichológia		683	390		507	360				683	390		507	360		
közgazdasági		455	260		260	220				455	260		260	220		
jogi, igazgatási		455	260		260	220				455	260		260	220		
bölcsész, társadalomtudományi		455	260		260	220				455	260		260	220		
tanító-óvó			260		260	220					260		260	220		
hitéleti		455	260	358	260	220				455	260	358	260	220		
teljes munkaidős oktatók							1400								1400	
számitott kutatók							1400								1400	
minősített teljes munkaidős oktatók							1900								1900	
fokozatot szerzettek							1400								1400	
odaítélt fokozatok							700								700	
államilag támogatott doktoranduszok																
- társadalomtudományi, bölcsész, művészeti	650						500		650						500	
- termtud, műszaki, művészeti DLA	975						900		975						900	
fogyatékos hallgatók utáni kieg. norm,							120								120	
alkalmazottak számitott statisztikai létszáma																
számitott összes hallgatók száma																
óvó, tanító, tanár szakos hallgatók																
orvos, fogorvos hallgatók																
agrár szakos hallgatók																
term, tudományi szakos hallgató																
művészeti szakos egyetemi hallgatók																

4.4 Szép új világ – 2011 után?

Egy rövid pillantás erejéig érdemes kitérni az új felsőoktatási törvény tervezetének – illetve annak, jelen tanulmány írásakor ismert koncepciójának és törvénytervezetének⁷⁶ – finanszírozási elképzeléseire. Hozzá kell ugyanakkor tenni, hogy miközben a felsőoktatási törvény koncepciók igen bőséges finanszírozási mellékletekkel rendelkeztek (bár igen keveset hoztak azokból nyilvánosságra), a törvénytervezet viszont igen szűkszavú a finanszírozással kapcsolatban.

1) Az első szembetűnő dolog az, hogy a finanszírozás sok eleme változatlan marad.⁷⁷

A koncepció szerint – ami ugyan a törvénytervezetben már nem jelenik meg – az alapfeladatok támogatása, valamint a képzési és tudományos célú normatív támogatások összegét az éves költségvetési törvény rögzíti. Volt már ilyen az 1990-es években, azonban elhalt, mert a központi költségvetési tervezés intézményközpontúságától idegen, most sem valószínű, hogy hosszú életű lesz.

Új elem, hogy a koncepció a fenntartói feladattámogatás intézmények közötti felosztása fenntartási feladatmutatóhoz (az intézmények hasznos alapterülete, az ingó vagyon gép, műszer, könyvtár stb. bruttó értéke, az intézményi kapacitás feltöltöttsége, valamint az oktatók és minősített oktatók aránya) rendelt támogatási összeg alapján történik. (A mutatók három éves átlaga alapján). Ez sem újdonság, volt már ilyen elképzelés az 1990-es évek második felében, azonban a nagytömegű, összemérhetetlen és ellenőrizhetetlen adatigény miatt elhalt. Nem véletlen, hogy a koncepció és a törvénytervezet is előírja egy központi információs rendszer felállítását és a kötelező adatszolgáltatást.

A törvénytervezet semmit, és a koncepció is igen keveset ír a képzési normatívákról. Csak annyit említ meg a koncepció, hogy három finanszírozási csoport

⁷⁶ A koncepció a 2011. július 21-ei, a törvénytervezet a 2011. október 17-i dátumot viseli. Mivel a tanulmány szövegének korrektúrázásakor (2012 januárjában) már megjelent a 2011 végén elfogadott törvény (2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról) – bár jelentős része csak 2012 szeptemberétől lép életbe – néhány helyen lehetőségünk van utalni arra is.

⁷⁷ Mint a törvénytervezet írja:

„4. § (1) A felsőoktatási intézmény működéséhez a fenntartó biztosít támogatást. Az éves költségvetésről szóló törvény állapítja meg a felsőoktatás állami támogatását. A felsőoktatási intézmények működéséhez biztosított állami támogatás rendszerét Kormány határozza meg. A felsőoktatási intézmény részére pályázati úton, valamint megállapodás alapján is adható támogatás.

(2) A költségvetési támogatás célja

a) a hallgatói juttatások,

b) a képzési tevékenység,

c) tudományos fejlődés,

d) fenntartási feladatok,

e) egyes speciális felsőoktatási feladatok ellátásának biztosítása.”

A 2011 végén elfogadott törvény is ezt tartalmazza. Mindez lényegében alig különbözik a 2005-ös törvényben írottaktól.

és a képzési fokozatokhoz rendelt szorzószám lesz. Ez az elv ugyanaz, mint a mai.

A tudományos célú normatívákról is csak a koncepcióban van szó, eszerint a minősített oktatók és kutatók, a doktori iskolák hallgatói, valamint a doktori iskolák által odaítélt doktori fokozatok száma alapján határozzák meg az intézményi támogatás összegét, ami nem igazán jelentős változás a maihoz képest.

A koncepció arról is ír, hogy költségvetési forrásból történik a felsőoktatási intézmények fenntartásában működő közszolgáltatási feladatokat ellátó szervezeti egységek (pl. klinikák, gyakorlóiskolák, egyéb gyakorlóléhelyek, könyvtárak, levéltárak, botanikus kertek, tangazdaságok, tanüzemek) támogatása. Erről azonban nincs további részletezés.

Végül is a finanszírozás módszerében nem lesz radikális elmozdulás – viszont az arányokat illetően igen, a fenntartói támogatás tervezett aránynövekedése miatt.

2) Rendkívül izgalmas mondata a koncepció finanszírozási részének, miszerint a törvény a tudományegyetemek számára megteremti annak lehetőségét, hogy saját bevételeiket a célfeladatok teljesítése és a versenyképességük javítása érdekében, az állami ellenőrzés és beszámoltatás szigorú keretei között, autonóm módon használják fel. Ez a mondat ugyanis azt jelzi, hogy ez a többi állami felsőoktatási intézmény esetében nem így lesz, azaz az ő esetükben nem lesz lehetőség a saját bevételekkel történő autonóm gazdálkodásra. Mind az előző, mind az utóbbi egyértelműen azt látszik igazolni, hogy a felsőoktatási intézmények gazdasági önállósága erősen visszaszorul. Érdemes megjegyezni, hogy a törvénytervezetben egyetlen szó sem esik az állami intézmények bevételéről, (ami egyes fórumokon, a kormányzati képviselőktől elhangzottak szerint azért van, mert ez az államháztartási törvényre tartozik, s nem a felsőoktatásra).

Meg kell említeni, hogy mind a koncepció, mint a törvénytervezet előnyös helyzetbe hozza az egyházi intézményeket.

3) Az államilag finanszírozott hallgatólétszám csökkentése, s a költségtérítéses hallgatólétszám-arány növelése kapcsán – s az elmúlt időszakban többször – fel-felmerült kérdés a költségtérítés mértéke. Ezzel kapcsolatban a koncepció lényegében semmit sem ír.

Ugyanakkor a 2011. októberi törvénytervezetben már nem is találkozunk a költségtérítés fogalmával, helyette az önköltséges képzés fogalmát használja a szöveg. Az hogy mekkora is ez az önköltség, arról a törvény igen homályosan fogalmaz: „az állami felsőoktatási intézményben az önköltség összege nem lehet kevesebb, mint az adott szakon képzést folytató államilag támogatott hallgatóra jutó – a képzési tevékenység biztosítását szolgáló – állami támogatás összege.” Ami gyakorlatilag azt jelenti, hogy bármekkora lehet, azt végül pontosabban nyilvánvalóan valamilyen végrehajtási rendeletben fogják meghatá-

rozni. Az is egyértelmű, hogy ez a mai költségtérítésnek legalább kétszerese, ugyanis a 2005. évi törvény így fogalmaz: (126. (2)) „A költségtérítés összegét a felsőoktatási intézmény – a képzéssel kapcsolatos valamennyi ráfordításra tekintettel – határozza meg, azzal a megkötéssel, hogy annak összege nem lehet kevesebb, mint a szakmai feladatra számított folyó kiadások egy hallgatóra jutó hányadának ötven százaléka.”

Az időközben, 2012 elején megjelent kormányrendelet megadja az „egyes képzési területek iránymutató képzési költségkereteit”, azaz azokat az összeghatárokat, amelyek között az állami intézményeknek meg kell határozni a költségtérítést, illetve most már „önköltséget”. Ezeknek az összeghatároknak az alsó értéke 2012-ben – egy-két kivételtől eltekintve – nem sokkal magasabb, mint a képzési normatíva összege, s az intézmények által korábban kért költségtérítések átlaga. A dokumentum azonban hangsúlyozza ennek ideiglenes, átmeneti jellegét, tehát kérdés, hogy hosszabb távon hogyan fognak ezek alakulni.

4) A koncepció mellékleteiig kell eljutni a figyelmes olvasónak ahhoz, hogy a felsőoktatás költségvetési támogatásának, és szerkezetének várható alakulásáról képet kaphasson. A melléklet táblázatának lábjegyzete szerint a NEFMI az NGM javaslatának megfelelően 2012-ben 40 ezer fő, 2013-ben 35 ezer fő, 2014-ben 30 ezer fő felvételi létszámmal számol.

2012-ben a kormány nagyjából ennek megfelelően lépett, amikor az államilag finanszírozott (alapképzési) létszámot a korábbi 53 450 főről 34 944 főre plusz 15 000 rész- azaz féltámogatottra (tehát egyenértékű hallgatólétszámban számítva 42 694 főre, vagyis 20%-kal) csökkentette.

A koncepció lábjegyzetének második bekezdése szerint a finanszírozási elemek arányainak változása: a jelenlegi 50%-os képzési támogatás, 25%-os tudományos és 25%-os fenntartói normatíva elosztást tartalmazó finanszírozási szerkezetet a 70%-os fenntartói, a 15%-os képzési és a 15%-os tudományos célú támogatás elosztást tartalmazó finanszírozási modell váltja fel.

(Csak zárójelben jegyezzük meg, hogy a 2012 elején megjelent kormányrendeletben ezek a változások még nem látszanak, abban a képzési-tudományos-fenntartási támogatási arány továbbra is 50-25-25%, s a dokumentum nem ír arról, hogy a törvény teljes hatályba lépése után változnak-e ezek az arányok.)

Az adatokból kiderül, hogy az állami támogatás 2014-re a mai 80%-ára csökken, ami azt jelenti, hogy miközben az előző kormányok időszakában a felsőoktatás állami támogatása a GDP arányában 0,9-1% körül volt, ami a fejlett országok között az utolsó harmadba esett, ez a kormány a 0,7-0,75% körüli értékre csökkenti, ami a fejlett országokkal összehasonlítva a legutolsó lesz.

Az új finanszírozási arányok azt jelentik, hogy a fenntartói támogatás aránya az összes támogatásból 17%-ról 47%-ra emelkedik, a képzés normatív támogatása pedig 34%-ról 10%-ra csökken. Ugyanakkor a 2011. évi összegekhez ké-

pest a hallgatói előirányzat egynegyedével, a képzési támogatás háromnegyedével a tudományos támogatás pedig felével csökken, a fenntartói pedig 2,2-szeresére növekszik. (A speciális feladatok alig, a gyakorlóiskola támogatás pedig nem változik.)

Arról van tehát szó, hogy a felsőoktatás egészének támogatása az elkövetkező három évben ötödével csökken, mintegy 35 milliárd forint kivonása révén.

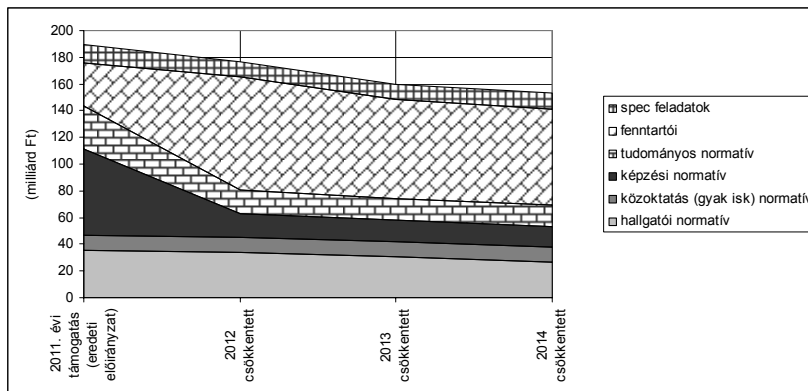
A felsőoktatás 2012. évi finanszírozásáról szóló kormányelőterjesztés szerint a 2012-es költségvetésben összesen 170 milliárd forint áll a felsőoktatás rendelkezésére, ebből 10 milliárd a nem állami intézmények részére. 2010-ben ugyanez kicsivel több mint 200 milliárd volt, s ebből 14,5 milliárd volt a nem állami rész. Ez arra utal, hogy 2011-ben és 2012-ben mintegy 30 milliárd forintot kivontak a felsőoktatásból.

A koncepció szerinti változásokat a 7. táblázat és a 4. ábra szemlélteti.

7. táblázat Az egyes támogatási csatornák összegeinek és arányainak tervezett változása az új felsőoktatási koncepcióban

Főbb jogcímek	2011. évi támogatás (eredeti előirányzat) milliárd Ft	Támogatás új ftv szerint Milliárd Ft				Főbb jogcímek aránya (%)				
		jelenlegi források alapján 2012	2012 csökkentett	2013 csökkentett	2014 csökkentett	2011 év	új ftv szerint 2012	Szállt terv szerint csökkentett az új ftv szerint 2012	új ftv 2013	új ftv 2014
hallgatói normatív támogatás	35,6	35,6	34	31	27	18,8	18,8	19,2	19,4	17,6
közoktatás (gyak. Isk.) normatív	11	11	11	11	11	5,8	5,8	6,2	6,9	7,2
képzési normatív tám.	64,4	20	18	16	15,5	34	10,6	10,2	10	10,1
tudományos normatív tám.	32,2	20	18	16	15,5	17	10,6	10,2	10	10,1
fenntartói tám.	32,7	90	84	74	72	17,3	47,5	47,5	46,3	47,1
spec. feladatok tám.	13,4	12,7	12	12	12	7,1	6,7	6,8	7,5	7,8
Támogatás összesen (5. cím)	189,3	189	177	160	153	100	100	100	100	100

4. ábra Az egyes normatív csatornák támogatási arányainak tervezett változása az új felsőoktatási koncepcióban



Ennek nyomán 2014-re az évente felvehető államilag finanszírozott létszám közel 25 ezerrel csökken, amit nyilvánvalóan nem fog kompenzálni a költségtérítési létszám változása (azért sem, mivel a költségtérítés összegének várható növekedése miatt a költségtérítési képzésre jelentkezők száma aligha fog növekedni.) Összességében a hazai felsőoktatás teljes hallgatólétszáma 2014-re becsülhetően legalább 75-100 ezer fővel csökkenni fog. A mostani valamivel több mint 300 ezer főről valamivel 200 ezer fő fölé.

5. Befejezésként

Ha egy átfogó pillantást vetünk a hazai felsőoktatás-finanszírozás elmúlt két évtizedére, akkor igen jelentős átalakulásokat tapasztalhatunk. A finanszírozás változásának legfontosabb szakaszai a következők voltak:

- 1990-1996: intézményfinanszírozás, amely az előző évi bázisra épült, és egyéni alkuk egészítették ki;
- 1997- 2000: piacmodellező normatív finanszírozás, amely az előző évi bázisra épül, és normatíva alkuk határozták meg;
- 2001-2005: képlet szerinti, részben piacmodellező, részben költségmodellező finanszírozás, amely továbbra is az előző évi bázisra épült, és normatíva alkuk határozták meg;
- 2006 óta: képlet szerinti, részben piacmodellező, részben költségmodellező finanszírozás – amelyben jelentős szerepet játszik részint a szabályozóalku, részint az újraeledő támogatási alku, a nagy lobbik (orvos, művész, agrár, természettudományi) érdekérvényesítése.

A finanszírozás teljesítményelvűre történő átalakítását az 1993. évi törvény vezette be. De a jelentős ellenállás miatt lényegében csak 1996 őszén került ténylegesen bevezetésre a normatív finanszírozás, s azóta többször radikálisan átalakult. Ha megnézzük a normatívák számának alakulását (8. táblázat), azt tapasztaljuk, hogy 1999-ig azok száma csökkent, majd azóta radikálisan növekszik. (2010-ben már közel 40 normatíva volt)

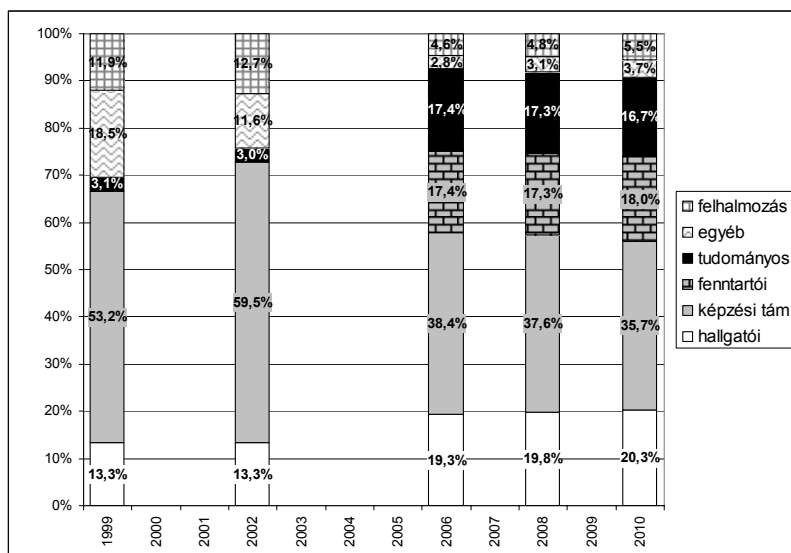
8. táblázat A magyar felsőoktatás finanszírozását szolgáló normatívák számának változása 1997-2011 között

	Képzési normatívák	Tudományos normatíva elemek	Fenntartói normatíva elemek	Összes elem
1993-1996	bázisfinanszírozás			
1997	15			15
1998	7			7
1999	5			5
2000	4	1	6	11
2001	4	1	6	11
2002	4	1	6	11
2003	5	1	7	13
2004	7	3	5	15
2005	7	3	5	15
2006	12	4	6	22
2007	12	4	8	24
2008	23	7	8	38
2009	23	7	8	38
2010	24	7	8	39
2011	24	7	8	39

Ha az egyes finanszírozási csatornák alakulását megvizsgáljuk az elmúlt 10 év alatt (lásd 5. ábra), azt látjuk, hogy a hallgatói támogatás aránya mintegy 50%-kal nőtt. Ugyanakkor a képzési és fenntartási támogatás együttes aránya mindvégig 53 és 56% között mozgott. Jól látszik az is, hogy a tudományos támogatás aránya az utóbbi időben elérte a 17%-ot. Hozzá kell tenni persze, hogy

ez a támogatás csak a nevében tudományos, gyakorlatilag éppen úgy a működést szolgálja, mint a képzési és a fenntartási támogatás.

5. ábra A felsőoktatás állami finanszírozási csatornáinak aránya, 1999-2010

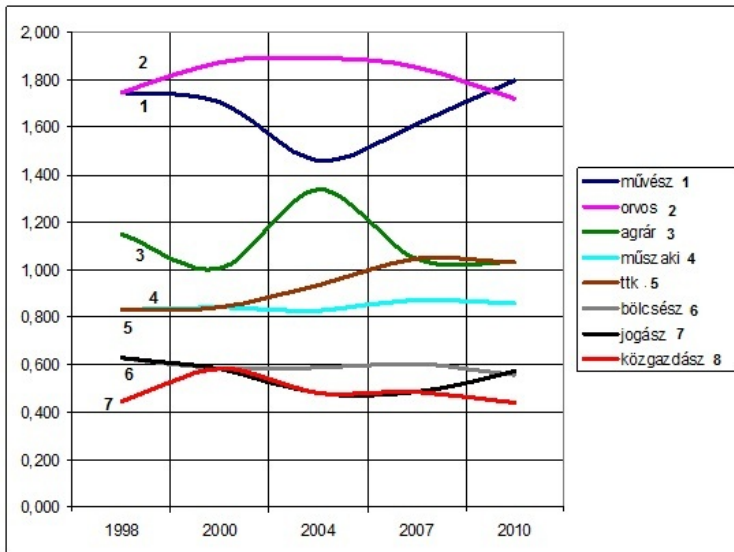


Ha az egyes egyetemi szakirányok normatíváinak arányait hasonlítjuk össze, mint az a 6. és a 7. ábrán tesszük (az összehasonlítás alapjaként a normatívák átlagértékét választva)⁷⁸, akkor azt tapasztaljuk, hogy a normatívák három csoportra szakadnak: az egyik a művész és az orvosképzés, a második az agrár, a ttk, és a műszaki, a harmadik pedig a bölcsész, a jogász és a közgazdász képzés. Az egyes csoportokon belül vannak jelentős mozgások (az egyes lobbik – orvos, művész, agrár, természettudományi – érdekérvényesítő erejének változását tükrözve), de a csoportokon belül egymáshoz konvergálnak a normatívák arányai. A főiskolai képzések esetében is némi konvergenciát tapasztalhatunk.

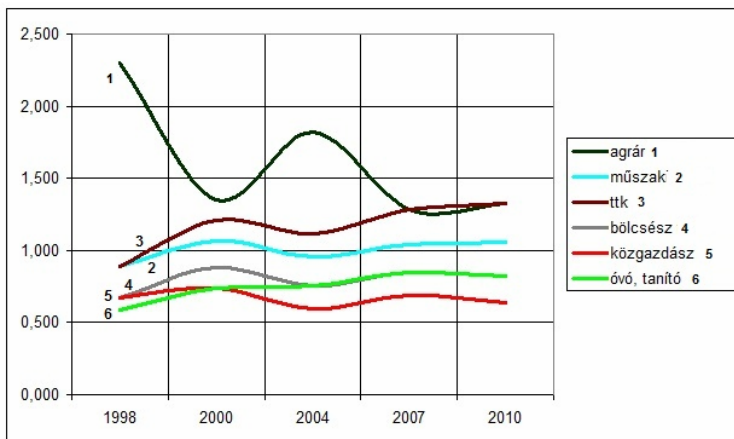
A tendenciákat figyelve tehát elég jól látszanak az érdekérvényesítő harcok, bár úgy tűnik, hogy a 2005-ös törvény nyomán konszolidálódtak valamennyire a normatíva alkuk.

⁷⁸ 2000 után az egyes szakirányok normatíváihoz hozzáadva a gyakorlati normatívákat is (már amennyiben volt).

6. ábra Az egyetemi normatívák arányának alakulása (az összes normatíva átlagához viszonyítva)



7. ábra A főiskolai normatívák arányának alakulása (az összes normatíva átlagához viszonyítva)



Ha össze szeretnénk foglalni a finanszírozás fejlődésének végeredményeként kialakult mai finanszírozást, azt mondhatjuk, hogy egy rendkívül bonyolult, az egyes nagy lobbik érdekeit helyenként tükröző, s több vonatkozásában átláthatatlan finanszírozás jött léte, amelynek eredményeként nagyon sok tekintetben

az 1990-es évek elejéhez hasonló, nem transzparens, érdekektől áthatott intézményi kondíciók alakultak ki.

A 2010-es kormányváltás nyomán formálódó új felsőoktatási törvény-koncepció nem látszik elmozdulást hozni a kialakult helyzetből, sőt a képzési normatív támogatás arányának radikális csökkentésével, s a fenntartói támogatás ezzel ellentétes aránynövelésével, valamint az államilag finanszírozott intézményi keretszámok kormányzati elosztásával lényegében egy olyan finanszírozási helyzetet konstruál, amely nyilvánvalóan a verseny visszaszorítását, s a rejtett alkuk világát hozza vissza.

E tanulmánynak nem célja ennek a folyamatnak az okait feltárni. Befejezésül mindössze annyit lehet ezzel kapcsolatban kiemelni, hogy a folyamatok mögött nyilvánvalóan a professzionális oktatáspolitikai hiánya áll, amely hiátus miatt a felsőoktatás irányítását magának a felsőoktatási szférának az erős intézményeit képviselők, s azok vezetői formálták.

Hivatkozások

Bakos István (1991a): A magyar felsőoktatás modernizációjának és hálózatfejlesztésének feladatairól, *Magyar Felsőoktatás*, 1991/1

Bakos, István (1991b): Task relating to modernization and network development in Hungarian higher education. In: *Concept for higher education development in Hungary*, Coordination Office for Higher Education, Budapest

Bakos István (1994): *Közzszolgálatban*, Püski, Budapest

Eurydice (2008): Higher Education Governance in Europe, Policies, structures, funding and academic staff

Király, Tibor (1991): To the staff and students of Hungarian higher education institutions, továbbá Draft plan for the legal regulation of higher education in Hungary – mindkettő In: *Concept for higher education development in Hungary*, Coordination Office for Higher Education, Budapest

Laki János; Palló Gábor (2001): *Projektvilág és informális hálózat a tudományban* (http://21st.century.phil-inst.hu/2001_dec_konf/LAKI_PALL.pdf)

OKM (2006): *Az oktatás és a kutatás-fejlesztés finanszírozása*, OKM Gazdasági helyettes államtitkár, Közgazdasági főosztály, Budapest

Osborne, D.; Gaebler, T. (1994): *Új utak a közigazgatásban*. Kossuth Kiadó, Budapest

Polónyi István (1991a): A felsőoktatás finanszírozási reformjának koncepcióvázlata, *Magyar Felsőoktatás*, 1991/1

Polónyi, István (1991b): Plans for financial reform in higher education. In: *Concept for higher education development in Hungary*, Coordination Office for Higher Education, Budapest

Polónyi István (2004): *Patyomkin finanszírozás – Hogyan tovább a felsőoktatás finanszírozásával?* Kutatás közben, No. 262. Felsőoktatási Kutatóintézet, Budapest pp. 39

Polónyi István (2008): *Oktatás, oktatáspolitikai, oktatásgazdaság*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, pp. 480

Polónyi István (2009): A magyar felsőoktatás finanszírozása a korai 2000-es években. In: Berács J.; Hrubos I.; Temesi J. (szerk): *NFKK Füzetek I, Magyar Felsőoktatás 2008, Konferencia előadások 2009. január 28*, Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, Budapest Corvinus Egyetem, 89-113.o.

Polónyi István (szerk) (2010): *Az akadémiai szféra és az innováció A hazai felsőoktatás és a gazdasági fejlődés*, Új Mandátum Kiadó, Budapest, pp. 205

Santiago, Paulo; Karine Tremblay; Ester Basri; Elena Arna (2008): *Tertiary Education for the Knowledge Society Volume 1, Special Features: Governance, Funding, Quality*, OECD

Stark Antal (2010): *Az oktatás, kutatás, kultúra 2006-2010. évi költségvetése, a finanszírozás sajátosságai, strukturális változások*, OKM Budapest

World Bank (1998): *Staff Appraisal Report Republic of Hungary Higher Education Reform Project*, January 30, 1998

(http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1998/01/30/000009265_3980312102327/Rendered/PDF/multi0page.pdf)

Mészáros Tamás

Gondolatok a magyar felsőoktatásról szóló vitákhoz

A 2010-2011-es évek minden valószínűség szerint úgy vonulnak majd be a magyar felsőoktatás történetébe, mint a permanens törvényelőkészítés periódusa. A 2010 szeptemberében vitára bocsátott koncepció első változata óta a további hivatalos, félhivatalos vagy csak „kiszivárgott” munkaanyagok, háttérszámítások, konzultációs beszélgetések közös vonása a nagyon jelentős kritika a felsőoktatási intézmények és a hallgatók részéről.

A törvénytervezet kodifikált változata 2011 októberében készült el. E tanulmány a több mint egy éve tartó folyamat dokumentumaiból és vitáiból kiindulva foglalkozik a magyar felsőoktatás kiemelt kérdéseivel, különös tekintettel a finanszírozással összefüggő feltételek és hatásmechanizmusok tárgyalására.

1. Miért van szükség új törvényre?

Ha gondolkodásunkat azzal a kérdéssel indítjuk, hogy melyek ma a felsőoktatás stratégiai kérdései, segítségül hívhatjuk az Európai Egyetemi Szövetség (EUA) legutóbbi felmérésének eredményeit (lásd *1. táblázat*), amely Trends 2010 címen összegzi az elmúlt évtized tapasztalatait és foglalkozik a jövő kihívásaival (Sursock; Smidt, 2010, 26.o).

Az OECD 2008 áprilisában összeállított jelentése ezzel sok hasonlóságot mutat, amikor is a jövőbeni kihívásokat az alábbi területeken keresi:

- a felsőoktatás kormányzása,
- a felsőoktatás finanszírozása,
- a felsőoktatás minősége,
- méltányosság a felsőoktatásban,
- a felsőoktatás szerepe a kutatásban és a fejlesztésben,
- az oktatói pálya,

- kapcsolatok a munkaerőpiaccal,
- a felsőoktatás nemzetköziesítése (OECD, 2008).

1. táblázat Az intézményi stratégiák legfontosabb fejlesztési területei

Fejlesztési területek	Fontosság %
Bologna-folyamat	78
Minőségbiztosítás reformja	63
Nemzetköziesedés	61
Irányítási reform	49
Finanszírozási reform	45
Európai kutatási és innovációs politikák	43
Demográfiai változások	26
Rangsorok, ligák	23

Forrás: Sursock; Smidt (2010)

A magyarországi helyzet illeszkedését a nemzetközi trendekhez jó közelítéssel az új törvénytervezet indoklása alapján – amely elsősorban a negatív jelenségek felsorolását és a javításra váró területeket tartalmazza – elemezhetjük:

- tisztázatlan állami funkciók a felsőoktatással kapcsolatban,
- egyenetlen teljesítményrendszer, rossz hatásfokú intézményrendszer egyes fontos képzési területek (műszaki, természettudományos, pedagógus) válsága,
- ésszerűtlen forráselosztás, a minőség javításához elégtelen forrásmennyiség,
- demográfiai folyamatok, egyenetlen regionális lehetőségek,
- nem világosan definiált intézménytípusok,
- bonyolult, nem átlátható belső döntési mechanizmus,
- ellentmondásos, a munkaerőpiac igényeivel nem összhangban lévő képzési szerkezet,
- bonyolult és kiszámíthatatlan támogatási rendszer, veszélyeztetett kutatási, kutató nevelési funkciók,
- a külföldi elvándorlás veszélye (Felsőoktatási törvénykoncepció, 2011).

E felsorolás, figyelembe véve egy törvénytervezet műfaji eltérését az EUA és az OECD tanulmányokétól, tartalmilag mutat hasonlóságot azokkal. A képzési szerkezetre, az egyes fontos képzési területek válságára utalás a Bologna-folyamat eredményeit is célba veszi. Értékelések sorozata készült ugyanis 2008-2009-ben ezen nagy horderejű változás magyar tapasztalatairól, pozitív és negatív hatásairól, a korrekciók szükségességéről, a jogszabályi keretek módosítási igényéről.

Nem csak intézményi, de általános felsőoktatás-politikai szinten is izgalmas kérdés a romló demográfiai helyzet (merítési lehetőség) és hatása az intézmény-rendszerre. A felsőoktatásba jelentkezők számának 2004 óta tartó csökkenése önmagában is változást követelő kihívás, amelyet együtt kell értékelnünk azon európai uniós vállalásunkkal, amely a felsőfokú végzettségűek arányát a releváns korosztályon belül 2020-ra 40%-ban irányozza elő. Hazai "specialitás" a jelentkezők aránytalan regionális megoszlása, a főváros túlsúlya. Aligha vitatható a külső (fenntartói) és belső (intézményi) irányítás napirendre kerülése, hasonlóan más országokhoz.

Már a 2005-ös Felsőoktatási Törvény előkészítése kapcsán éles viták folytak az egyetemi irányítás témakörében, különös tekintettel az állam tulajdonosi, fenntartói jogainak érvényesíthetőségére az intézményi autonómia keretei között. Fókuszba kerültek az irányító testületek (szénátus, gazdasági tanács) és egymáshoz való viszonyuk. Mára jelentősen csitultak ezek a viták, a felszín alatt azonban érzékelhetők vélemények pro és kontra pl. a gazdasági tanácsok szükségességéről és szerepéről.

Természetes módon kapnak hangsúlyt, ha nem is mindig az EU általános trendjének megfelelő mértékben a minőségbiztosítás, a nemzetköziesedés, a kutatás kérdései és egyre inkább előtérbe kerülnek a rangsorok, egyetemi hálózatok is.

A felsoroltaktól ugyan nem függetlenül, de a nemzetközi tapasztalatok szerint más országokhoz képest nagyobb hangsúllyal jelennek meg problémák a felvételi rendszerrel (pl: kötelező emelt szintű érettségi az alapszakoknál, mester szakok felvételijének megoldatlansága, stb.), illetve az államilag finanszírozott keretek elosztásával kapcsolatban. Az európai tapasztalatokat tanulmányozva ott kevesebbet hallani a nálunk viszont erősen napirenden lévő egyetem-főiskola viszonyról és szerepekről, vagy az utóbbi két-három év felvételi döntéseit követően megélénkült vidék-főváros ellentétekről.

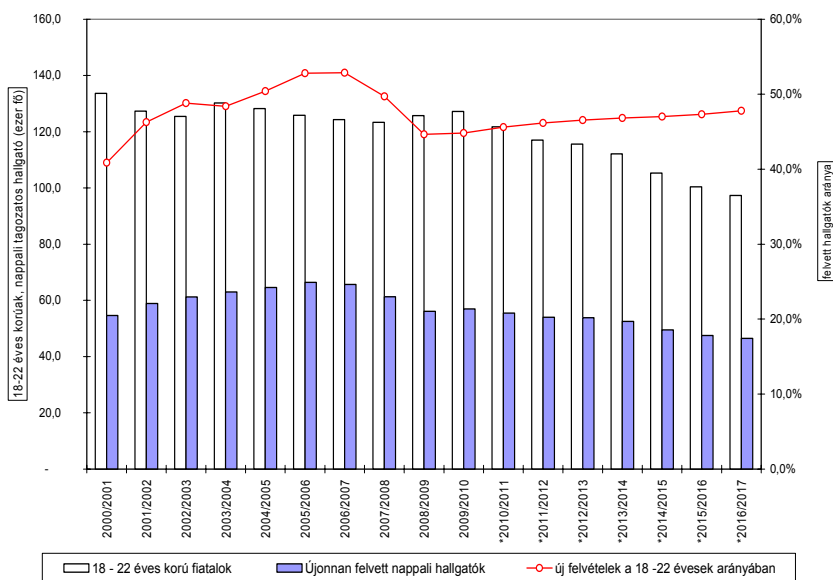
Összességében azért leszögezhetjük, Magyarország – bár kétségtelenül megjelennek hungaricumra utaló jelek az elmúlt egy-másfél évtized fejlődésében (Barakonyi, 2009) – nem lóg ki a sorból, Európa más országai és felsőoktatási intézményei is hasonló problémákkal, kihívásokkal néznek szembe.

2. Sok vagy kevés a hallgató?

Közismert tény, hogy a rendszerváltás utáni két évtized alatt a hallgatói létszám Magyarországon csaknem megnégyszereződött. Míg ugyanis 1991-ben 108 700 volt a hazai felsőoktatás hallgatói létszáma, ugyanez a mutató 2005-ben elérte a 424 200 főt (Polónyi, 2009a, 89. o.). Erről a csúcsról lassú csökkenésbe kezdett,

és 2008-ban már 381 019 fő volt a létszám (ÁSZ, 2009). A lezajlott változás fontos jellemzője volt, hogy a 18-22 éves korosztály egyre nagyobb hányadát „engedte be” a felsőoktatásba (lásd 1. ábra).

1. ábra A felsőoktatásban részt vevők számának alakulása



Forrás: KSH Évkönyvek alapján a szerző számításai (* becslést értékek)

A dinamikus növekedést ugyan tényként elkönnyvelhetjük, fontosabb azonban a relatív gyors változás indokoltságának, következményeinek a vizsgálata.

Nézzük először arra a kérdésre a választ, hogy vajon előztük, vagy követtük a nemzetközi trendeket?

A nemzetközi adatok szerint „... 1991-hez képest 2004-re a hallgatói létszám világviszonylatban közel kétszeresére, éves átlagban 5,1%-kal nőtt (68 millióról 132 millióra)” (Eurydice, 2009, 108.o.). Európában „csak” az 1998-2006-os periódusban 25%-kal (évi 2,8 %) nőtt a hallgatók száma (Szemerszki, 2009). Hosszabb trendet figyelembe véve megállapítható, hogy míg Európa „fejlettebbik felében” a növekedés egy hosszabb időszakban egyenletesebb ütemben következett be, addig a volt szocialista országok ezt az „ugrást” az elmúlt 2 évtizedben hajtották végre.

Ausztriában pl. az a bizonyos négyeszeresedés 1970 és 2000 között következett be (100 ezer lakosra jutó hallgatók száma: 1970: 817; 2000: 3264). Finnországban a hasonló adatok: 1970: 1318; 2007: 5895. Belgiumban, Hollandiában, Dániában ugyanezen, közel 30 év alatt megháromszorozódott a létszám.

A másik oldalon Lengyelországban a 100 ezer lakosra jutó hallgatói létszám 1970 és 1990 között alig változott (1259, illetve 1327 fő), 2007-re viszont már elérte az 5631 főt, a Finnország után 2. legmagasabb értéket Európában. Cseh-szlovákia 1990-es, 1110 fős adata a szétválás utáni két köztársaságban 2007-ben szintén 3,5-4 szeresre növekedett (Cseh Köztársaság: 3525; Szlovák Köztársaság 4042).

Összehasonlításként legyenek itt végül a hazai adatok is: 1990: 954 fő, 2007: 4288 fő (Szemerszki, 2009, 68.o.).

Megállapítható tehát, hogy mi is, együtt a környező országokkal „futottunk” a nemzetközi trendek után, ezen gyors változás pozitív és negatív következményeivel együtt:

- Fel kellett ismernünk, hogy a XX. század végétől, de méginkább a XXI. században a tudást „előállító” és „hordozó” humán erőforrás válik meghatározóvá. A feltételezés ezen a téren az, hogy egy ország számára a nagyobb tömegben kibocsátott hallgatóság együttesen nagyobb tudástömeget jelent, ha valamivel alacsonyabb átlagszínvonallal is (ami óhatatlanul bekövetkezik), mint annak egynegyed, egyharmad, átlagában magasabban kvalifikált része („kiművelt emberfők sokasága”).
- Nem elhanyagolható tényező, hogy a felsőoktatásban eltöltött évek egyben egyfajta foglalkoztatást is jelentenek a hallgatók számára, jelentősen csökkentve ezzel a potenciális munkanélküliséget.
- Gazdasági megfontolásból egy pillanatra se feledjük, hogy a hallgató egyben fogyasztó is, aki a tanulmányi évek alatt jelentősen hozzájárul egy-egy város, vagy régió bevételeihez.
- Végül, de nem utoljára említsük meg a felsőoktatást, mint az ország egyik legnagyobb foglalkoztatóját és egyben meghatározó kutatási potenciálját.

Mindezek mellett természetesen erősen mérlegelni kell az ellenérveket is, hiszen a folyamatosan növekvő hallgatói létszám negatív következményeit már részben meg is tapasztalhattuk:

- A hallgatói létszám dinamikus felfutása óhatatlanul a minőség romlásához vezetett: részben azért, mert a hallgatói létszám növekedését nem követte „arányosan” a felsőoktatási infrastruktúra fejlesztése; részben azért, mert a szűkülő merítési forrásból felvett nagyobb létszám óhatatlanul „beengedte” a felsőoktatásba a gyengébb felkészültségű hallgatókat is.
- Bár a költségvetési támogatás arányaiban nem tudta követni a hallgatói létszámrobbanást, nominálisan folyamatosan növekedett (és itt a növekvő fejlesztési, kutatási – kiadásokat nem is vesszük figyelembe). Így, áttételesen többletterhet jelentett azok számára is, akik soha nem „élvezték” a diáklétet, illetve a diplomás elhelyezkedés esélyeit (Polónyi, 2009, 72.o.). (Közismert,

hogy Európában egyedül Magyarországon haladja meg több mint kétszeresével a felsőfokú végzettségűek keresete a középfokúakét.)

Egy másik vetülete a hallgatói létszám növekedésének a kínálat és kereslet összhangja. Vajon a munkaerő-piaci elvárásoknak megfelelő struktúrában és felkészültséggel bocsátunk-e ki hallgatókat? – teszik fel gyakran a kérdést mind a finanszírozók, mind a végzett hallgatókat befogadó intézmények képviselői. Nem túl sok-e a jogász, közgazdász, kommunikációs szakember? Nem növeljük-e tudatosan a diplomás munkanélküliek számát?

A válaszok külön tanulmányt érdemelnének. E helyütt csak néhány gondolatot emelnék ki:

- Jó közelítéssel és lehetőleg előre úgy 5-10 évre még nem igen tudták megfogalmazni a munkaerő-piaci keresletet. Mind emellett meg kell jegyezni, hogy különböző szakok népszerűségének tekintetében sincs sok új a nap alatt. Néhány év, vagy évtized „lemaradással” követjük Amerikát, ahol pl. a business képzésre az 1980-as években a hallgatók 40-50%-a járt. Azután „helyreálltak a viszonyok”. A természettudományi képzés iránti elégtelen keresletre egész Európa panaszkodik. És ha a nagyobb szakmacsoportok megoszlását nézzük az EU-ban nem valószínű, hogy jelentős mértékben eltér Magyarországtól. (2006-ban az EU országaiban a hallgatók 35%-a a társadalomtudományokat, üzleti ismereteket és jogot tanult, 14,4% egészségügyi és szociális, 12% műszaki és bölcsész tanulmányokat folytatott), (Eurydice, 2009, 16.o.).
- Tegyük mindehhez hozzá, hogy az államnak az állami finanszírozási létszám szakmacsoportonkénti elosztásában kell nagyobb szerepet játszani. Ez nem jelenti természetesen azt, hogy a költségtérítéses hallgatót ne kellene orientálni.
- A gyakorlati szakemberek túlzott specialista elvárásaival vitatkozni kell. Konvertálható tudást kell adni az egyetemeken és a főiskolákon, amit a szakirányú továbbképzés és természetesen a vállalatok és egyéb foglalkoztató intézmények oktatása egészít ki.
- A „diplomás munkanélküli kibocsátáshoz”, pontosabban az igazságtartalmának megcáfolásához álljon itt a 2. táblázatban néhány foglalkoztatási adat a 2008-as Magyar Statisztikai Zsebkönyvből (KSH, 2009, 14.o.).

A 2. táblázatból kiolvasható, hogy 3879,4 ezer foglalkoztatott 896,7 ezer felsőfokú végzettségűt „igényel”, vagyis minden 100 ezer fő 23 100-at. A 2008 évi diplomás munkanélküli létszám „felszívásához” – minden egyéb feltételt változtatlanul tekintve – alig kellett volna 100 ezer fővel több foglalkoztatott.

A hallgatói létszám növekedésének korlátozása (megállítása) tehát nem a foglalkoztatottsági okból, hanem a képzés minőségének általános emelése és

ezzel is szoros összefüggésben demográfiai okok miatt válik szükségessé. Az előrejelzések szerint a 18 éves korosztály létszáma a következőképpen alakul: 2011: 116 101 fő, 2012: 118 193 fő, 2013: 108 217 fő, 2014: 110 840 fő, 2015: 100 487 fő, 2016: 98 660 fő (Forrás: KSH). Egy, a mainál magasabb minőségű, a gyakorlati igényekhez jobban igazodó tömegképzés kombinálva az elitegyetemek elfogadásával és támogatásával jelentheti a jövő fejlődési útját.

2. táblázat A foglalkoztatottak és a munkanélküliek legmagasabb iskolai végzettség szerint, 2008

Legmagasabb iskolai végzettség	Foglalkoztatottak		Munkanélküliek	
	száma ezer fő	megoszlása %	száma ezer fő	megoszlása %
·	·	·	·	·
Főiskola ^{a)}	541,3	13,9	18,8	5,7
Egyetem ^{b)}	355,4	9,2	6,8	2,1
Összesen:	3879,4	100,0	329,2	100,0

^{a)} Akkreditált felsőfokú szakképzéssel együtt

^{b)} PhD, DLA fokozattal együtt

3. Miért éppen „Bologna”? Valóban beszélhetünk-e „Bologna hungaricumról”? Vissza kell-e, vissza lehet-e lépni?

Bár mostanában fel-felröppennek negatív jóvendölések az Európai Unió, és/vagy az euró jövőjével kapcsolatban, józan ésszel aligha várható ezek megszűnése. Egységesülő Európához ugyanakkor egységesülő felsőoktatási tér is tartozik. Az áruk és szolgáltatások, a munkaerő, valamint a tőke szabad áramlása feltételezi a konvertálható, egymás által elismert tudást. Olyan felsőoktatási rendszert, amelynek résztvevői bizonyos határok között csereszabatosak, garanciát jelentenek a minőségre és lehetőséget adott munkakör, vagy egy vezetői pozíció betöltésére, függetlenül a diplomát kiállító országtól és annak adott felsőoktatási intézményétől. (A Bologna-folyamatról e kötetben lásd bővebben Berlinger Edina tanulmányát.) Vajon ki vitatná e nagyon összefogott, éppen ezért leegyszerűsített hátterét a Bolognáról elnevezett folyamatnak?

Márpedig ha ezt elfogadjuk a megvalósításban is meg kell teremteni a konzisztenciát, a nemzeti kereteken való túllépést. A munkaerő mobilitás egy bizonyos szintje jó Európának, jó az egyes nemzetgazdaságoknak és jó az egyénnek is. Hogy ez zökkenőmentes legyen, ahhoz a munkába lépés előtti szint, vagyis

az oktatás harmonizációját kell megteremteni. Sőt, jelentős mértékben már múlt időben is beszélhetünk a rendszer bevezetéséről, mivel 2010 végéig 46 ország írta már alá a Bologna Nyilatkozatot, amelynek több mint fele EU tag. A rendszer egyik legfontosabb és tegyük hozzá legtöbbet vitatott elemét, a 3 ciklusú képzést lényegében minden aláíró ország és azok felsőoktatási intézményei bevezették. Míg 2003-ban a felsőoktatási intézmények 53%-a alkalmazta az új Bologna rendszert, ez az érték 2010-re 95%-ra változott (Sursock; Smidt, 2010, 7.o.). Általános megoldásokká váltak olyan támogató rendszerek, mint a transzparenciát biztosító oklevélmelléklet, a mobilitást segítő európai kreditrendszer. Fontos lépések történtek az esélyegyenlőség biztosítása érdekében, jelentősen fejlődtek a minőségbiztosítási rendszerek, bővült az oktatás európai dimenziója.

Az Európai Egyetemi Szövetség publikálta a már idézett „Trends 2010: A decade of change in European Higher Education” összefoglaló értékelését, az Európai Hallgatói Szövetség is megjelentette véleményét „Bologna with student eyes 2009” címmel (ESU, 2009). Az előbbi a lényegében sikeres bevezetést nyugtázza, míg a hallgatók kritikus hangnemben értékelnek és tesznek javaslatot az általuk helytelennek tartott megoldásokra, a negatív következmények elkerülésére. Mindezt elsősorban hallgatói nézőpontból, miközben rámutatnak a folyamat általánosabb problematikus elemeire is.

Természetes módon a mainál erősebb beleszólást követelnek az országos hallgatói szövetségek és az intézményi hallgatói szervezetek a jogalkotásba, a döntéshozatalba, a belső minőségbiztosítási rendszer működésébe. Megjelennek az esélyegyenlőségi igények, a szociális dimenzió erősebb érvényesítése pl. a hallgatói mobilitás esetében, vagy a doktoranduszok támogatásában. Felvetnek ugyanakkor olyan tartalmi kérdéseket is, mint a tanulási folyamat hallgatóorientáltsága, vagy az erópai keditrendszer teljes körű alkalmazása.

A Trends 2010, mint az intézmények önértékeléseként is felfogható összegzés igen pozitív kicsengésű az elmúlt 10 évet illetően. Egyértelmű álláspontként szögezi le, hogy az elmúlt 10 év változásai hozzájárultak a felsőoktatásban való részvétel bővüléséhez, a nemzetköziesedéshez, a tudás igényelte gazdaságok növekvő szerepéhez, a globális verseny növekedéséhez. A Bologna-folyamat egyre jobban beágyazódik az európai és nemzeti politikába.

El kell azonban ismerni, hogy bevezetése meglehetősen gyorsan történt, amely idő nem volt elég arra, hogy a változások által megkövetelt új magatartásformák, szervezeti kultúrák, értékek és ezekkel párhuzamosan hatékony intézményi vezetés és elkötelezett munkatársi gárda alakuljon ki. A főbb célok elmagyarázása, a vezetők és beosztottak meggyőzése a jövő fontos kihívása.

Mindezek mellett természetesen a rövid idejű tapasztalatok is felhívják a figyelmet néhány hiányosságra (Sursock; Smidt, 2010, 6-10.o.). Ezek egy része egybeesik a hallgatói véleményekkel is:

- A folyamat bevezetését nem követte minden esetben a tantervek alapvető megújulása. Az alapképzésben sokkal inkább olyan tantervek alakultak ki, amelyek – mintegy tömörítve a korábbiakat – kevés rugalmasságot biztosítanak a hallgatóknak. A hallgatóközpontú tanulmányi rendszer pedig rugalmas tanulmányi alternatívákat igényelne. Ez a követelmény már jobban realizálódik a mesterszinten.
- Bár kevés információ áll rendelkezésre – éppen a bevezetés óta eltelt rövid idő miatt – arról, hogy milyen az új fokozatok munkaadói fogadtatása, vannak már pozitív jelek.
- Az intézmények válaszait összegezve e tanulmányból is kiderül, hogy hasznos és kidolgozott az európai kreditrendszer, fontos elem a diploma melléklet, de azok megfelelő alkalmazása még hiányosságokat mutat.
- Nagyot lépett előre a minőségbiztosítási rendszer fejlődése mind európai, mind nemzeti szinten, miközben az intézmények – összhangban a hallgatói értékelésekkel – nem elégedettek az életen át tartó tanulás megoldásaival, a szociális dimenziók megfelelő kezelésével.
- A felsőoktatási intézmények nemzetköziesedésében fontos szerepe van a mobilitásnak. A tapasztalatok szerint e téren a földrajzi területeket illetően nincs igazából változás. Európa az első célpont, amit Ázsia, Amerika, Kanada, Latin-Amerika követ. Az arab világ, vagy Afrika továbbra is a legkisebb prioritást élvezi éppúgy, mint az utolsó Ausztrália.
- A diplomáért folyó képzésben valamelyest növekedett a mobilitás, a rövid távú csereprogramok hallgatói létszáma stagnál. Összességében a hallgatói mobilitás elmarad a várakozásoktól és ennek okai között szerepet játszanak a nyelvi követelmények, a túlzott tantervi kötöttségek, a finanszírozás, a harmonizáció hiánya többek között a képzési naptárak területén.
- A kreditátvitel elismerése szintén egyik központi eleme a mobilitás támogatásának. E téren jelentős változások vannak, de nem elegendők.
- A kérdőívre adott válaszokból kiderül, hogy nem csak a hallgatóközpontú képzés, de a szolgáltatások terén is további fejlesztésekre van szükség, miközben pozitív eredményeket könyvelhetünk el pl. a karrierkövetés és tanácsadás, vagy pszichológiai támogatás esetében.

Összességében ahhoz, hogy a Bologna-folyamat elérje célját, új szervezeti kultúrák kialakítása, koordinált kommunikáció, adatbázisok kialakítása és fejlesztése szükséges. Az európai tapasztalatok adják a magyarországi gyakorlattal való összehasonlítás alapját.

Magyarországon a 2008-2009-es évekre esett a Bologna-folyamat induló tapasztalatainak első értékelése. Az eredményekkel és hiányosságokkal részletesen foglalkozott a Magyar Akkreditációs Bizottság, a Felsőoktatási Tudomá-

nyos Tanács, a Magyar Rektori Konferencia, az Országos Kredittanács, a Magyar Bologna Bizottság és az Állami Számvevőszék is (Csirik; Temesi, 2009).

A jelentések legtöbbje igen kritikus, bírálja a megkésett és ezért az indokoltnál gyorsabb bevezetést, a törvényelőkészítés hiányosságait, a főiskolák és egyetemek érdekközösségeiből fakadó negatív következményeket éppúgy, mint az intézményeken belüli rossz megvalósításból fakadó hibákat.

E témakörben önálló könyv is született Barakonyi Károly tollából és szerkesztésében. A címe: Bologna „hungaricum”: Diagnózis és terápia. A szerkesztő, szerző „Bologna felülnézetben” (Barakonyi, 2009, 60-90.o.) címen ad részletes értékelést az ún. Bolognai Tézisek hazai teljesüléséről. Főbb megállapításai az alábbiak:

- A transzparencia az oklevélmelléklet formális bevezetésével lényegében megvalósul.
Az úgynevezett lépcsős képzés már „sok sebből vérzik”. Kialakításához nemigen tanulmányozták a munkaerő-piaci igényeket. Jellemző volt a korábbi öt év alapképzésbe való besűrítése, ráadásul elméleti tárgyakkal való túlzott megterhelése. A rendszer rugalmatlansága nem biztosítja az elvárt mobilitást. Az intézmények az idő rövidsége miatt, nem voltak képesek az alap és mester képzések párhuzamos kidolgozására. Így az utóbbit már az oktatásban elindított alapképzések után kezdték összeállítani. Ez vagy „maradékélvén” létrejött, vagy több esetben párhuzamos ismereteket adó mester szakokat eredményezett. Nem történt meg a pedagógiai paradigmaváltás (tanítás-középpontúság helyett tanulóorientáltság).
- „A kreditrendszer valójában nem elégíti ki a mobilitással kapcsolatos elvárásokat” (I.m.: 67.o). A kidolgozása ugyan megtörtént, de a rugalmas alkalmazástól még messze vagyunk. (Sokszor egy karon belül sincs mód a váltásra, hogyan lehet akkor elismerni és beszámítani a külföldi tanulmányokat.)
- A mobilitási esélyegyenlőség feltételei hiányoznak. A bejövő 12 ezer és a kimenő 8 ezer hallgató rendkívül alacsony szintet jelez.
- A minőségbiztosítás terén, kezdve a MAB vitatható minőség- felfogásától az elitképzés megoldatlanságáig a problémák sokaságát sorolja fel Barakonyi.
- Az európai identitást erősítené az „oktatás európai dimenziója” megnevezésű tézis. Ez a dimenzió, valamint az „értelmiségi létre való nevelés” „... a hazai Bologna-folyamat során elsikkadt.” – hangzik az egyértelműen negatív vélemény (I.m.: 80.o).

A kritikai észrevételek – ha összességében nem is elutasító jellegűek – figyelmet érdemlőek. Ha nehéz is ezek összehasonlítása magát a kérdést feltehetjük: valóban beszélhetünk „Bologna hungaricumról”? De folytassuk is mindjárt akérdéseket: „vajon mindenki jobban csinálja”? Én, átélve a bevezetés folyama-

tát, tapasztalva első eredményeit, és áttekintve „bölcshazai bizottságok” és nemzetközi szervezetek értékeléseit „nem”-mel válaszolok mindkét kérdésre.

Az az álláspontom, hogy politikai, egyetemi és főiskolai, kari, tanszéki és egyéni érdekek nem megfelelő kezelése és érvényesítése miatt követtünk el hibákat, hoztunk rossz döntéseket. Ezért azonban legkevésbé a Bologna-folyamat okolható. Lényegében ezt mondja Barakonyi is. Szerinte a folyamatot azért kell újra kezdeni, hogy a végén „igazi Bologna-rendszer” jöjjön létre. Szembeszáll azokkal, az „akadémiai oligarchia többségével” akik nem értették meg (ma sem értik), miért is kell megváltoztatni a felsőoktatási rendszerünket (I.m.: 10.o.).

Közös véleményünk, hogy az egyetemeknek, főiskoláknak kell annyi önbecsülésüknek lenni, hogy nem kérdőjelezzik meg alapjaiban azt az óriási munkát, amelyet a Bologna-rendszer kidolgozására és bevezetésére fordítottak, és őszintén szembe kell nézniük azokkal a hibákkal, amelyet a különböző szinteken, de főleg az egyes intézményekben, vagy intézménycsoportokon belül elkövettek.

Jómagam, szintén „Bologna-pártiként” elfogadom a sok hibát felróv kritikákat. Nagy részükről viszont azt nem, hogy „hungaricumok”. Azokkal szemben viszont, akik a visszalépést javasolják, a Magyar Rektori Konferencia álláspontját osztom: „A hagyományos képzési rendszerre történő visszaállást a MRK elképzelhetetlennek tartja, egyetértve azonban a rendszer működésének folyamatos monitorozásával, a szükséges finomhangolások elvégzésével” (Rudas, 2009, 14.o.).

4. Intézmények – minden mennyiségben és minőségben

A magyar felsőoktatás 2011-ben 67 intézményből áll.¹ Ebből 26 egyetemi és 41 főiskolai szintű, 28 állami és 39 egyéb fenntartású. Ezek megoszlását a 3. táblázat tükrözi:

3. táblázat Felsőoktatási intézmények száma fenntartó és típus szerint

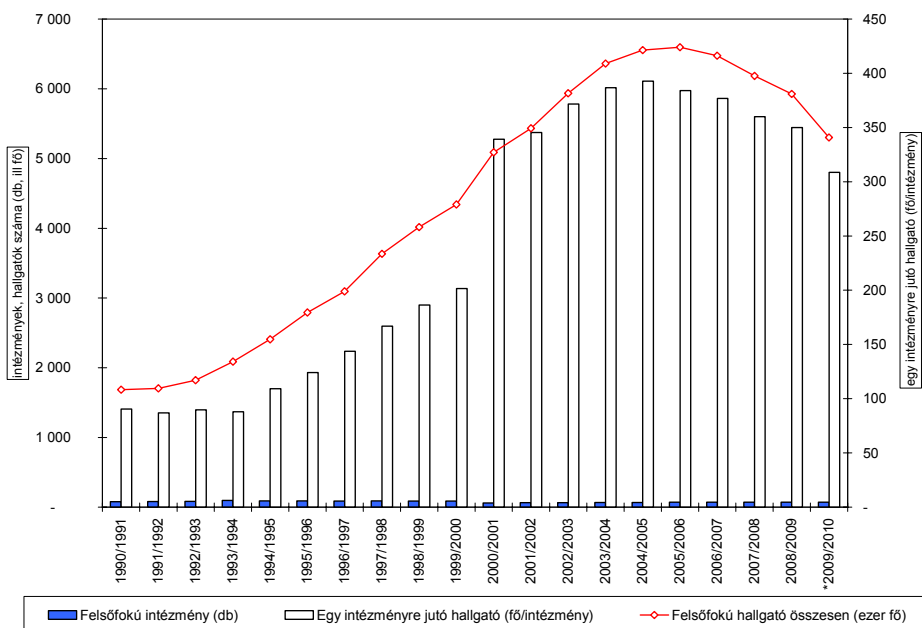
	Egyetem	Főiskola	Összesen
Állami	19	9	28
Nem állami	7	32	39
Összesen:	26	41	67

Forrás: MRK dokumentumai

¹ Ez esetben az önálló a Magyar Rektori Konferencia tagjaként működő egyetemekről és főiskolákról van szó. Nem tartalmazza a külföldi egyetemek „leányait”.

A felsőoktatási intézmények száma és a hallgatói létszám – egy ideig – párhuzamosan mozgott, s a nagy kiugrás a 2000/2001-es évben következett be. A beiskolázott hallgatói létszám csúcsa a 2004/2005-ös tanévben volt, s ezt követően – alapvetően demográfiai okok miatt – az összlétszám lassú csökkenést mutat (lásd 2. ábra).

2. ábra A felsőoktatási intézmények száma, összes hallgató, valamint az egy intézményre jutó átlagos hallgatói létszám



Forrás: Oktatás-statisztikai évkönyv 2008/2009 adatai alapján

A 2008-2009-es tanévben a hallgatói létszám valamivel több mint 84%-a (328 921 fő) járt az állami és közel 16%-a (52 098 fő) nem állami intézménybe (ÁSZ, 2009).

A 3. táblázat adataiból – első ránézésre – a felsőoktatási intézmények túlzottan magas száma olvasható ki. Rögtön ebből fakadó kérdés, hogy kell-e egy ilyen kis országnak ennyi intézmény, nota bene kell-e ennyit finanszírozni? A kérdésre csak árnyalt elemzés alapján adhatunk választ. Az intézmények többsége ugyanis nem állami fenntartású, vagyis sok kicsiről van szó, amelyeknél az állami finanszírozású hallgatói létszám egyáltalán nincs (pl. IBS), vagy meglehetősen alacsony arányú az összes hallgatói létszámon belül. A jelentős mennyi-

ségű egyházi fenntartású intézménynél is a vegyes finanszírozás a jellemző. Ebből az is látható, hogy a nem állami intézmények viszonylag nagy számuk ellenére a hallgatók nem igazán jelentős arányát oktatják. Egy állami fenntartású intézményre átlagosan 11 747 hallgató jut, ami mindenképpen „gazdaságosnak” fogadható el.

Az objektív megítélést segíti, ha kitekintünk a nemzetközi tapasztalatokra.

4. táblázat A hallgatók és az államilag elismert felsőoktatási intézmények száma és az átlagos intézményi létszám egyes európai országokban

Országok	Hallgatók száma, fő	Elismert felsőoktatási intézmények száma, db	1 intézményre jutó hallgatói létszám, fő
Ausztria	280 191	75	3 763
Csehország	374 064	73	5 124
Finnország	291 547	42	6 942
Franciaország	2 231 745	4 343	514
Írország	180 000	44	4 091
Lengyelország	1 927 762	455	4 237
Németország	2 025 307	355	5 705
Portugália	373 002	136	2 743
Szlovákia	230 519	33	6 985
Szlovénia	95 933	32	2 998
Magyarország	381 033	67	5 687

Forrás: Eurydice, 2010

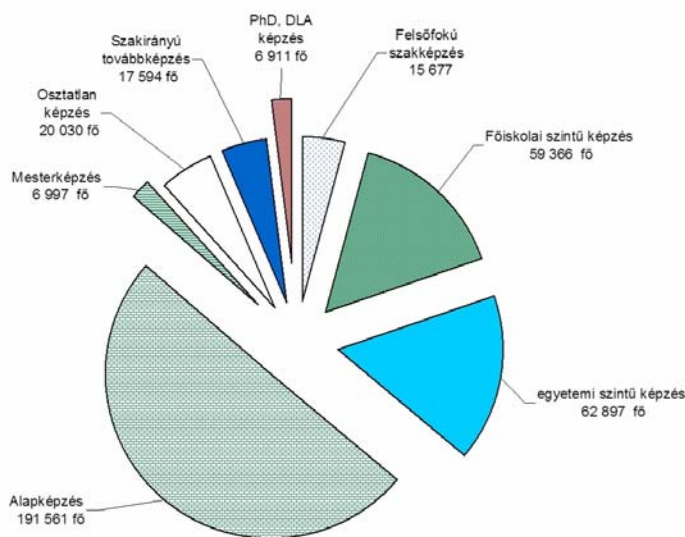
A 4. táblázat alapján – bár igen nagy fenntartásokkal – megállapítható, hogy a hallgatói létszámokhoz képest a magyar felsőoktatási intézmények száma nem igazán „lóg ki” az európai sorból (amelyben különleges helyzetet mutat Franciaország).

Tegyük most félre az amúgy sokszor félrevezető mennyiségeket úgy általában, és irányítsuk figyelmünket az államilag fenntartott intézményekre. (Amint arra már történt utalás bizonyos összeggel az állami költségvetés támogatja a nem állami intézmények egy részét is. Ez a támogatás döntően a hitélhez, valamint az állami intézményekhez hasonló feladatok ellátásához kapcsolódik.)

Lényegében 19 egyetemről és 9 főiskoláról van szó, ahol az egyetemek 245 664 fő (12 930 fő/egyetem), a főiskolák pedig 83 271 főt (9252 fő/főiskola) oktattak a 2008/2009-es tanévben. Az intézménycsoportonkénti hallgatói létszám alakulását a 3. ábra mutatja.

Regionális dimenzióban tekintve Budapesten 118 892 fő hallgató tanult 13 intézményben (9146 fő/intézmény), szemben a vidékkel, ahol 210 043 fő hallgató tanult 16 egyetemen és főiskolán (13 128 fő/intézmény). Amennyiben a nemzetvédelmi és a művészeti egyetemeket, valamint a rendőrtiszti főiskolát, mint eleve kis hallgatói létszámú intézményeket nem vesszük figyelembe, akkor a hat budapesti egyetemen és főiskolán az átlagos hallgatói létszám 18 480 fő (OKM, 2009).

3. ábra A felsőoktatási hallgatók száma főbb képzési típusok szerint, 2008/2009



Forrás: Oktatás-statisztikai évkönyv 2008/2009, OKM (138. o.)

Viszonylag nagy a szórás az egyes intézménytípusokon belül. Míg a legkisebb egyetem (ismét figyelmen kívül hagyva az említetteket) a Kaposvári Egyetem 3551 hallgatóval, a legnagyobb a Pécsi Tudományegyetem 30 620 fővel. A legkisebb főiskola a bajai Eötvös József Főiskola 1868, és a legnagyobb a Budapesti Gazdasági Főiskola 17 369 hallgatóval. Az intézményenkénti koncentráció tehát bizonyos előnyt mutat Budapest számára.

Ha nem csak a számokra koncentrálunk, még kevésbé lehet megkerülni e résztémakör érintése kapcsán napjaink két vitatémáját:

1. A főiskola-egyetem viszonylatában a homogenizáció irányába megyünk-e, amikor is az út végén a mai egyetemi funkciókat is ellátó jövőbeni főiskolák vannak, vagy az eddiginél is erősebb differenciálódásra van igény, nemcsak e két intézménytípus között, hanem azokon belül is?

2. A „budapesti vonzerő” okoz-e negatív minőségi hatásokat mind a felduzzadó budapesti, mind a hallgatókat vesztő vidéki intézményekben (elsősorban kisebb főiskolákon)? Egyáltalán maga a jelenség létezik-e és milyen „károkat” okoz, illetve az adminisztratív beavatkozás milyen következményekkel járhat?²

Szögezzük le mindjárt, hogy többféle megoldást is lehet jól csinálni. Én magam a differenciálódás híve vagyok, mégpedig minőségi alapon, a minőség érdekében. Ez a folyamat a „kutatóegyetem”, valamint a „kiváló egyetem” címek megpályáztatásával és kiosztásával megindult. Érdemes lenne a főiskolák minősítését is elvégezni és a képzési szinttel összefüggő döntéseket a szerint meghozni. Ez a verzió jó közelítéssel az 5. táblázatban bemutatott modellt működtetné.

5. táblázat A differenciált felsőoktatási modell

Intézmény besorolása *	Képzési szint
Kutató-elit egyetem	PhD és döntően mesterképzés kutatásra koncentrálna
Professzionális egyetem	PhD – mester- és alapképzés erősebb gyakorlatorientáció
Elit főiskola	néhány mester és kiváló alapképzés erősebb gyakorlatorientáció
Professzionális főiskola	felsőfokú szakképzés – alapképzés erős gyakorlatorientáció

* A besorolás vonatkozhat az intézmény bizonyos egységeire is (center of excellence).

A modell működése esetén az egyes szintekhez tartozó intézményeknek részben szakma-specifikusnak is kell lenniük, vagyis biztos, hogy nem ugyanazokat a szakokat kell párhuzamosan oktatni a professzionális főiskola és a kutatóegyetem szintjén.

² Kozma Tamás kiváló oktatáskutató előszeretettel foglalkozik bizonyos folyamatok előrejelzésével. Egyik tanulmányában találkozunk a magyar felsőoktatás 2020-ig tartó fejlődési trendjeivel, közöttük – érdekes módon – az itt felvetett kérdések várható kimenetelével. Prognózisa a következő:

„A Bologna-folyamat átrendezi a hazai felsőoktatás hálózatát. ... az intézmények hierarchiája [2020-ban] erőteljesebbé válik. Szemben azzal az 1980-as évektől folyamatos próbálkozással, hogy a főiskolák egyetem-mé váljanak – legalábbis egyesek közülük. ... az egykori főiskolák zöme most már csak alapképzést nyújt, esetleg egy-két mesterképzést. A nagy egyetemek fogják uralni a hazai felsőoktatás hálózatát, és köztük is erőteljes hierarchizálódás mehet végbe (ennek esélyeit, a helyi regionális erők ellentétes erejét azonban nem látjuk előre)” (Kozma, 2009, 46.o.).

A besorolás természetes módon jár a finanszírozásbeli különbségekkel is.

Mindennek természetes velejárója Kozma Tamás víziójának beigazolódása a nagy egyetemek dominanciájáról (ami, ha minőséget is tükröz, csak pozitív következményekkel jár), miközben a főiskolákra vonatkozó megjegyzését részben cáfolja az Óbudai Egyetem megalakulása a Budapesti Műszaki Főiskola bázisán, vagy pl. a doktori képzés indítása az egri főiskolán. A differenciált megoldásra való törekvés erősen tükröződik az új felsőoktatási törvény tervezetében. A tudományegyetem – egyetem, kutatóegyetemi cím, az egyetemek és főiskolák határozott szétválasztása, esetleg az alkalmazott kutatások főiskolája kategória bevezetése megjelenik a koncepciókban, ezek közül egyesek pedig már a kodifikált változatban is. Nem hallgathatjuk el, hogy maga a megközelítés nagy vitákat vált ki, még egy másik oldalról jelenleg nincs forrás a differenciált finanszírozásra. Anélkül pedig az egész nem sokat ér.

Ami a vidék-Budapest „ellentétet” illeti, az több okra vezethető vissza:

- Mindenki által ismert jelenség a demográfiai okok miatti jelentkezési létszám csökkenés és azzal párhuzamosan az államilag finanszírozott hallgatók számának a csökkenése, és ezen trend folytatódása. Az államilag támogatott össlétszám csökken azért is, mert a mester- és doktori képzésben a továbbhaladók arányai előre meghatározottak (mesterképzés 35%, doktori képzés az előbbi 10%-a). Vagyis, ha az alapképzésre ugyanannyit veszünk fel első évfolyamra, mint az egykori osztatlan képzésben, az ötéves felsőoktatási össlétszám kevesebb lesz, mint korábban. A trend tehát az, hogy kevesebb jelentkezőből kevesebb is tanulhat a három szinten. Tény, hogy a kisebb létszám ellenére a budapesti intézmények valamennyivel növelni tudták a felvett hallgatói állományt, míg néhány, vidéki egyetemen és főiskolán valóban jelentősebb csökkenés következett be. Fontos tehát hangsúlyozni, hogy nem meglévő jelentkezők „elszívásáról”, hanem elsősorban demográfiai és átállási okokról van szó.
- A 2004-2005-ig szinte töretlen hallgatói létszámnövekedés és a lerobbant felsőoktatási infrastruktúra megújításának és modernizációjának igénye jelentős értékű megújult és – tegyük hozzá – többletkapacitásokat is létrehozott a PPP konstrukcióban történő fejlesztések során. Szinte mindegyik vidéki felsőoktatási intézmény részese volt ezen fejlesztéseknek, amelyek során keletkezett finanszírozási kötelezettség teljesítését veszélyezteti a csökkenő hallgatói létszám.
- A megváltozott felvételi rendszer még jobban kiélezte a helyzetet, mivel a hallgatói jelentkezési preferenciáknak nagyobb teret biztosított. Ez valóban növelte Budapest arányát az országos hallgatói létszámon belül, de elemzésekkel bizonyítható, hogy ugyanazon intézményekre jelentkeztek korábban is a hallgatók nagyobb tömegben, csak adminisztratív korlátok miatt nem le-

hetett azok egy részét felvenni, miközben a kapacitások rendelkezésre álltak. Nem erősödött tehát Budapest elszívó hatása, hanem a hallgatói igények ki-elégítésének korlátai szűkültek be.

- A megoldások keresése előtt tegyük egyértelművé, hogy a cél világos és támogatható. Ne szűnjenek meg, vagy váljanak teljesen gazdaságtalanná az egyébként a város, a régió számára fontos főiskolák, amelyekbe az elmúlt években jelentő befektetések történtek.
- Érdemes a megoldást úgy megközelíteni, hogy a nagy fővárosi egyetem az egységes normatív finanszírozás miatt ragaszkodnak a folyamatos létszám-emeléshez. Ha ugyanazt a forrást, vagy valamivel többet kevesebb hallgatóval is elérhetnének, minden bizonnyal önkéntesen is lemondának bizonyos kvótákról. Ennek háttérét biztosíthatja, ha a főiskolák által meghirdetett mesterszakok potenciális hallgatóinak fejében az egyetem lemondanak alapszakos hallgatókról.³ Ellenkező esetben a már a mai szintre növelt kapacitásokat kellene leépíteni, ami érdekeket sért, de költséges is.
- Egy másik verzió a további integráció. A folyamat az egyetemi szféra nagyobb részében lezajlott, érdekes módon csak részben érintette a – döntően vidéki – főiskolákat. A változás lényege lehetne, hogy a jórészt nagy egyetemekkel párhuzamos profillal rendelkező főiskolák, ezen nagy egyetemeken belül, az anyaegyetemmel szorosan együttműködve, de az „anya” szakjaival nem párhuzamos képzéseket folytatnak, valamint modern infrastruktúrájukkal is segítik a nagyobb bevétel elérését saját maguk, de anyaegyetemük számára is.

E modell előnyei:

- Az egyetem alap- és mester szakjaiban egy munkamegosztás alakul ki, amelyben X egyetem bizonyos szakú diplomáját „A” városban működő karán lehet megszerezni. A minőséget az „A” város karának speciális erőforrásai és az anyaegyetemmel szoros kooperációja biztosítja. Az „A” városi kar legjobb munkatársai viszont beoktatnak az anyaegyetemi képzésbe. E megoldás eredménye, hogy nincs vita, hogy főiskolán legyen-e mester szak vagy sem, vagy, hogy az egyetem alapszakon oktasson-e. Hasonló módon oldható meg a felsőfokú szakképzés is.
- Az anyaegyetem vonzereje várhatóan segít a hallgatói létszám megtartásában, vagy növelésében az „A” városi karon is.

³ Vegyük figyelembe, hogy itt már csak két fővárosi egyetemről a BCE-ről és az ELTE-ről van szó. Az orvosképzés irreleváns ebből a szempontból a műszaki képzésnek meg csak kevés konvertálható „főiskolai társa” van vidéken.

- A különböző típusú felnőttképzési formákat, mintegy kihelyezett képzési központként, de az anyaegyetem székhelyén nem biztosítható előnyöket nyújtva „A” városban, közösen szervezik meg.
- A minden főiskolán felújított infrastruktúra jobban kihasználható.

Természetesen több hátránya is van e megoldásnak:

- Az eddigi anyaegyetemi szakok bekerülési pontszámai valószínűleg csökkennek, ami presztízsvesztés.
- Az oktatók nem szívesen utazgatnak.
- A munkamegosztás kialakulása során minden bizonnyal, mindkét helyen lesznek vesztesek – az államnak „csak” ezt a veszteséget kellene valamilyen módon kompenzálni.

Legkevésbé lenne célszerű visszatérni, mint harmadik lehetséges megoldáshoz az adminisztratív korlátozásokhoz, mégpedig úgy, hogy a minőségi képzési kapacitást figyelmen kívül hagyva, pusztán az „egyenletesebb” hallgatói elosztás igényét kielégítendő határozná meg „valaki” intézményekre lebontva az egyes képzési területekre felvehető keretszámokat.

E témával összefüggésben gyakran elhangzik a német „hallgató irányítási szisztéma”, mint lehetséges út. Ha azt a bizonyos minőségi képzési kapacitást jól meghatározzuk, akkor nyugodtan kijelenthetjük, hogy ez automatikusan megvalósul nálunk is, a hallgató jelentkezési sorrendjének figyelembe vételével.

Ha mindezek után mégis lesznek olyan intézmények, ahol a hallgató létszám és az abból következő állami finanszírozás nem elegendő a működtetéshez további két variáció marad:

- Új tulajdonosok veszik át a fenntartási kötelezettségeket, akiknek érdeke a tevékenységnek még akár csökkentett kapacitáson történő folytatása is, vagy egyéb perspektívát látnak az intézményben. Ilyen új fenntartók lehetnek jellemző módon az önkormányzatok, helyi vállalkozók, vagy általuk létrehozott alapítványok. A minőséget továbbra is az akkreditáció garantálja.
- Legvégső, csak igen különleges esetben kerülhet sor a bezárásra, amely szintén tetemes költséggel és helyi társadalmi traumákkal is jár. Ez persze legkevésbé érdeke a helyi politikusoknak, de veszít rajta a régió, az ország is.

A fő kérdésre tehát az a válaszom: nem vagyunk sokan, de el tudok képzelni a minőség érdekében további koncentrálódást az intézményrendszerben. Az egyetem-főiskola homogenizálási folyamatot nem lenne célszerű támogatni, a nemzetközi példák, de az ország érdeke is a differenciálódás irányába kell, hogy elmozdítsa az intézményi és finanszírozási rendszert. Ez részben megoldást jelenthet a Budapest-vidék vitára is, ahol mesterséges fékeket elképzelhetőnek, de nem hosszú távú megoldásnak tartom.

5. A felsőoktatás finanszírozása

Ismét belepillantva a törvény koncepcionális megalapozását célzó munkaanyagokba, háttérszámításokba és az azokat övező vitákba levonhatjuk azt a következtetést, hogy nem sikerült konszenzusra jutni (és a kodifikált változatban megjeleníteni) egy olyan felsőoktatás finanszírozási rendszerre vonatkozóan, amelyik a több – egymásnak nem egyszer ellentmondó – követelménynek is megfelel.

Néhányat érdemes megemlíteni ezek közül:

- Ha elméleti oldalról közelítünk, elvárható, hogy az alkalmazott finanszírozási modell minél inkább legyen összhangban a felsőoktatási szolgáltatás közgazdasági szempontú alapelveivel, nyújtson azok érvényesüléséhez megfelelő háttérrel.
- Ezen alapelvek lényeges megsértése nélkül tegye lehetővé a jelentős mértékű forráskivonást a felsőoktatásból, vagyis tehermentesítse az állami költségvetést úgy, hogy a különböző jövedelmi helyzetű rétegek és/vagy különböző fejlettségű régiók között ne okozzon elviselhetetlen igazságtalanságokat.

Az első követelménycsomag kissé részletesebben Temesi József (2004, 19-77.o.) tanulmánya alapján világítható meg, amelyben a szerző 5 alapelv és négy finanszírozási alapmodell és azok kombinációinak viszonyát, összhangját vizsgálja.

Az alapelvek közül elsőként a *felsőoktatási szolgáltatás közjósága, vagy magánjóság jellege* fogalmazódik meg, mint amelyik jelentősen befolyásolja a piaci viszonyok hatásának mértékét, intenzitását.

Második lényeges kérdés annak az elfogadása, hogy a jóságok egy részének, így a *felsőoktatásnak is vannak pozitív külső hatásai*, amelyet azok is „élveznek”, akik a képzés folyamatában közvetlenül nem vesznek részt (emelkedik az átlagos képzettségi és kulturális színvonal, növekszik a gazdaság, stb.). Ezen hatások tudomásulvétele segít megérteni többek között az állam finanszírozási szerepét.

A *hatékonyság* szinte minden szervezet működésével szemben támasztható követelmény, amely a felsőoktatásban a ráfordítások és azok egyéni és társadalmi hasznának a viszonyát, többek között a hallgatók számát, képzési struktúráját és a munkaerő-piaci elvárásainak az összhangját is segítik.

Az *esélyegyenlőség* elfogadott társadalmi alapelv. Kérdés, hogy finanszírozási oldalról hogyan biztosítható.

Végül fontos kérdés, hogy a *minőség és versenyképesség fejlesztése* milyen finanszírozási módok, típusok igénybevételével ösztönözhető?

A felsőoktatás finanszírozásának alapmodelljeit az alábbiak szerint különbözteti meg a szerző:

- Intézményfinanszírozás tandíjak nélkül, amely tisztán állami felsőoktatást és finanszírozást jelent.
- A normatív finanszírozás rendszere, amely lényegében a hallgatói létszámtól függő intézményfinanszírozás.
- A piaci alapú oktatásfinanszírozás rendszerében a felsőoktatás valamennyi költségét a felhasználó (hallgató) fizeti meg.
- A kvázi piaci alapú oktatásfinanszírozás (állami tandíj-átvállalási rendszer) során a hallgató tandíját részben vagy egészében az állam fedezi.

A gyakorlatban természetesen ezen modellek kombinációi is léteznek, miközben a fő kérdés természetesen az, hogy az egyes modellek hogyan viszonyulnak az alapelvekhez, mennyiben támasztják alá azok érvényesülését (lásd 6. táblázat).

6. táblázat A felsőoktatás finanszírozásának alapmodelljei és modellváltozatai

Alapelvek	Alapmodellek				Kombinált modellváltozatok		
	Intézményfinanszírozás (tandíj nélkül)	Normatív finanszírozás (tandíj nélkül)	Piaci rendszer (teljes körű tandíjfizetés)	Kvázi piaci rendszer (teljes körű állami tandíj átvállalás)	Intézményfinanszírozás részleges tandíjfizetéssel	Normatív finanszírozás részleges tandíjfizetéssel	Piaci rendszer részleges állami tandíj átvállalással
1. Piaci szabályozás	-	-	+	-	+	+	+
2. Pozitív külső hatások	+	+	-	+	+	+	+
3. Hatékonyság	-	+	+	-	+(?)	+	+(?)
4. Esély egyenlőség	+	+	-	+	+(?)	+(?)	+(?)
5. Minőség fejlesztés	-	-	+	-	+(?)	+(?)	+

Forrás: Temesi (2004, 38.o.)

Ezen elméleti igényű bevezetés után irányítsuk figyelmünket a mindennapok problémájára. Elemzésünket a „*hogyan finanszíroz(z)unk?*” és „*ki és miért finanszírozzon?*” kérdések köré koncentrálna.

5.1 *Hogyan finanszíroz(z)unk?*

A korábban tárgyaltakból kiderül, hogy Magyarországon az állami felsőoktatási intézmények dominanciája mellett megtalálhatók a magán és egyházi fenntartású egyetemek, főiskolák is. Ez egyben azt is jelenti, hogy a felsőoktatási szol-

gáltatás közjósággként és magánjósággként is megjelenik. A rendszer tehát „kevert”, mégis súlyuknál, tradícióiknál fogva érdemes az állami intézményekre koncentrálni.

Az állami finanszírozás terén már mondhatni minden modellt kipróbáltunk a tisztán piaci alapúak kivételével.⁴

Közismertek az *intézményfinanszírozási megoldás* előnyei, hátrányai. Ez leggyakrabban bázisalapú támogatás előirányzatot jelent, amely nemzetgazdasági szinten jól kiszámítható, de jelentős változásokat nem ismer el, túl nagy teret enged a szubjektív döntéseknek, a lobbizásnak.

Hosszabb előkészítés után, elsősorban holland mintát követve vezettük be a *normatív alapú finanszírozást*. Ennek lényege, hogy az intézmény besorolást nyer valamelyik szakcsoportba (amelyek elsősorban az oktatás és kutatás eszközigényessége alapján különböznek egymástól) és az ahhoz rendelt képzési normatíva, valamint a hallgató létszám szorzataként számított módon kerül részleges finanszírozásra. Ugyanebben a modellben egy képlet alapján kerül meghatározásra a kutatási normatíva, amely a minősített oktatókhoz rendelt, míg a fenntartási normatíva a hallgatói és dolgozói létszámadatokkal szorozva képezi az állami támogatás harmadik elemét. A gyakorlatban a normatívák nem az adott funkció (pl. képzés, kutatás, fenntartás) tényleges költségeit tükrözték, hanem a felsőoktatásra „jutó” mindenkori költségterítési keret elosztási mechanizmusában játszottak szerepet, abból kerültek jórészt levezetésre. Ez lényegesen csökkentette hatékonyságmérő szerepét.

Egy másik megközelítésben megállapítható, hogy a normatív finanszírozás ugyan közös nevezőre hozta az azonos képzési területeken működő intézmények lehetőségeit, de a mennyiség nem kívánatos hajszolásához és – együtt a kvázi piacosított felvételi rendszerrel – a jelentkező hallgatók túlzott intézményi koncentrációjához vezetett (elsősorban nagy tradíciójú, elismert, budapesti egyetemekről van szó.) Legnagyobb hibája mégis az, hogy nem ismeri el a minőségi különbségeket és azok differenciált erőforrás és költség háttérét. E megoldásnak egy finomított változatát jelenti az a *három éves megállapodásban rögzített módszer*, amely a költségvetési támogatás egy részét 3 évre garantáltan, mintegy bázis alapon adta oda az állam, míg a maradék hányad normatív alapon elsősorban a hallgatói létszám alapján kapták meg a felsőoktatás egyes intézményei (lásd 7. táblázat).

Felvetődött egy szélesebb alapokon nyugvó *több indikátorra épülő teljesítményelvű finanszírozás* bevezetése is. A gondolat jó volt, lényegét és hatásait „elsöpörték” a megszorító csomagok.

⁴ A magyar felsőoktatás finanszírozási modelljeinek történetével részletesen foglalkozik ebben a kötetben Polónyi István tanulmánya.

A finanszírozási modellek terén 2011-ben új javaslat, a kreditalapú finanszírozás nyert megfogalmazást (Andor, 2011). Kiindulópontja, hogy az állam jelenleg input (felvett hallgatók és félévszám) alapján finanszíroz, miközben az az érdeke, hogy az outputot, vagyis a minél gyorsabban végzett hallgatókat illetve teljesített kreditjeiket támogassa. A kettő között nagy különbség lehet az elbocsátások, lemorzsolódások, más intézménybe való átmenet, a hallgató túl lassú előrehaladása, stb. miatt. Az egyetemnek viszont nem a teljesített, hanem a felvett kreditekhez kell méretezni a kapacitásait (rendelkezésre állás). A felvett és teljesített kreditek közötti különbséget a hallgató térítené. A felsőoktatási intézmény tehát e két forrásból kapja meg a szükséges kiadások fedezetét, de az állam megtakaríthatná a nem teljesítéssel kapcsolatos kiadásokat. A rendszer sok minden más ösztönző bevezetésére is alkalmas lehet. A javaslat egyelőre nem kapott támogatást a törvénykezési folyamatban.

7. táblázat Az OKM és az Egyetem között létrejött 3 éves megállapodás keretszámainak táblázatos szerkezete

Megnevezés	2008. évi eredeti előirányzat	2009. évi eredeti előirányzat	2010. évi eredeti előirányzat	2010/2009 %
I. Hallgatói előirányzat				
II. Oktatói, kutatói ösztöndíjak				
III. Közoktatási feladat ellátás				
IV. Képzési normatív támogatás				
V. Tudományos normatív támogatás				
VI. Egyes spec. programok támogatása				
VII. Évente változó feladatmutatóhoz kötött támogatás összesen: (I + ... + VI)				
VIII. Fenntartói támogatás				
IX. További speciális programok, feladatok támogatása				
X. Három évre biztosítandó intézményi alaptámogatás összesen: (VIII + IX)				
XI. Intézményi támogatás összesen: (eredeti előirányzat (VII + X))				
XII. PPP konstrukcióhoz kapcsolódó fejlesztési támogatás				
XIII. Megállapodás alapján intézményi támogatás összesen: (XI + XII)				

Forrás: OKM rendelet

Az egyetemek, főiskolák természetesen más állami és nem állami csatornákon keresztül is jutnak forrásokhoz, amelyekről később még szót ejtünk. Ezúttal irányítsuk azonban figyelmünket az elmúlt évtizedek során a bevételekben egyre magasabb arányt képviselő ún. költségtérítéssel kapcsolatos képzésre. Ezek bevezetése és

tényerése egyre fontosabb elemévé vált a felsőoktatás finanszírozásának és lényegében megvalósította a tandíjjal kombinált intézmény-, majd normatív finanszírozású rendszert.⁵

A költségtérítési képzések bevételeiről viszonylag kevés adattal rendelkezünk. Havadi, Szitás és Veres (2009) számításai is alátámasztják, hogy a bevételek intézménycsoportonként és azokon belül intézményenként is meglehetősen nagy szórást mutatnak.

Az orvosi, állatorvosi egyetemek külföldi hallgatói bevételei a legnagyobbak. Országos adatot a már hivatkozott ÁSZ jelentésben találunk (lásd 8. táblázat 1.2.1/b sora) (ÁSZ, 2009). Ennek megfelelően az OKM felügyelete alá tartozó felsőoktatási intézmények költségtérítési bevételei a 2005. évben 29 508,93 millió Ft-ot, 2008-ban pedig 36 181,04 millió Ft-ot tettek ki. Ezek 2005-ben a teljesített összes bevételek 9%-át, 2008-ban 9,4%-át jelentették. Tény ugyanakkor, hogy a normatív támogatásokkal összevetve szerepük már lényegesen jelentősebb, közel 19% mindkét évben.

5.2 *Ki finanszírozzon?*

Kétségtelen tény, hogy a magyar felsőoktatás legnagyobb finanszírozója az állam, amely – amint láttuk – a felsőoktatási szolgáltatás közjóság jellege miatt jelentős költségvetési támogatást ad a működéshez, ám ez a támogatás nem követte a képzésben résztvevők számának növekedését (lásd 4. ábra).

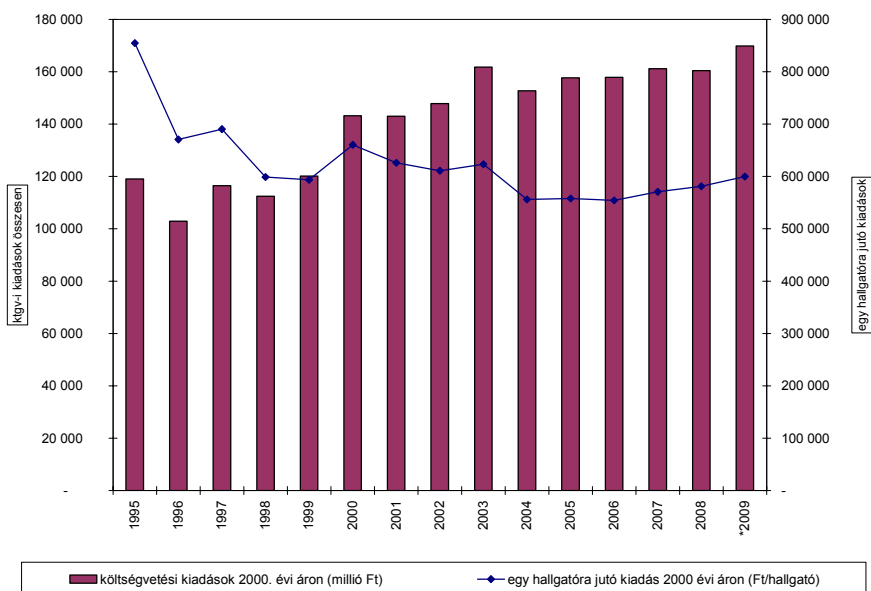
A felsőoktatás állami támogatása, nominál értékben, az elmúlt két évtizedben – bár változó intenzitással, de – folyamatosan növekedett, és általában a GDP 1 %-a körül mozgott (lásd 5. ábra).

Csökken ugyanakkor az államilag finanszírozottak aránya és fajlagosan, vagyis az egy hallgatóra jutó ráfordítást illetően a gyors hallgatói létszámnövekedés miatt, jórészt csökkenő, de az 1995-ös szintet soha el nem érő trendnek voltunk a tanúi (lásd 6. ábra).

Más megközelítésben kimondható, hogy a felsőfokú oktatási intézmények „műemlékileg védett” támogatási arányának negatív hatásait csak úgy lehetett mérsékelni, hogy módosítani kellett a költségtérítési és állami támogatású hallgatók megoszlását (utóbbiak terhére), ám ennek következménye az volt, hogy jelentősen visszaesett az egy hallgatóra jutó oktatási célú kiadás értéke.

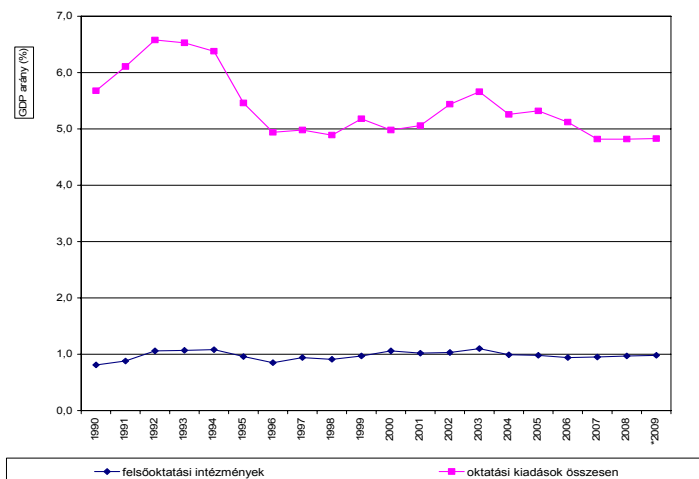
⁵ A költségtérítés elnevezés valójában a képzési költségekhez való hozzájárulást és nem a kiadások teljes megtérítését kívánta jelezni. A törvénytervezetben és a viták során azonban az önköltséges képzés megnevezés került előtérbe, amely összegében már a teljes kiadást fedezné, valójában tehát tandíjként funkcionál, mely kategóriát politikai okokból kerül a törvény előkészítője.

4. ábra A költségvetés felsőoktatási célú kiadásai 2000. évi áron



Forrás: KSH évkönyvek alapján a szerző összeállítása

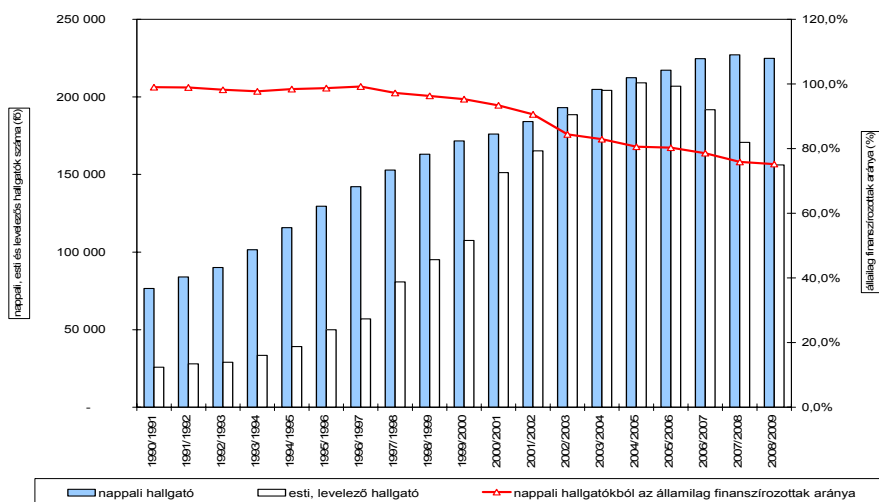
5. ábra A költségvetés oktatási célú kiadásai 2000. évi áron számolva GDP arányában



Forrás: KSH évkönyvek alapján a szerző összeállítása

Az egy hallgatóra jutó oktatási ráfordítás csökkenése ideig-óráig ellensúlyozható, ám hosszabb idő után veszélyezteti az oktatás színvonalát, illetve csökkenti a nemzetközi felzárkózás esélyét. Ma ilyen időket élünk, hiszen a 2010. évben az államháztartás felsőoktatás támogatási előirányzata (folyó áron) 204 414,1 millió Ft. 2011-ben 212 815,6 millió Ft, a 2012-re tervezett támogatási előirányzat 177 309,8 millió Ft, ami 35,5 milliárd Ft-tal, közel 17%-kal kevesebb a megelőző évinél (2012. évi költségvetési javaslat).

6. ábra Felsőfokú oktatási intézmények nappali és esti, illetve levelező hallgatóinak száma és a nappaliakból az államilag finanszírozottak aránya



Forrás: KSH évkönyvek alapján a szerző összeállítása

Az elmúlt 1 év vitái, háttéranyagai tartalmaztak elképzeléseket, háttérszámításokat az államilag támogatott hallgatói létszám radikális (egyes információk szerint 50%-os) csökkentéséről, a támogatásoknak bizonyos preferált szakterületekre (orvos, műszaki, természettudományi, pedagógus, informatikus) való koncentrálásáról. Mivel a képzési területenkénti országos felvehető, államilag támogatott keretszámok a kormány döntésének függvényei, e tanulmány összeállítása idején a 2012-es adatokról még nem rendelkezünk végleges információval. Az egyes intézmények szempontjából azonban még izgalmasabb, ezen keretek egyetemekre-főiskolákra és szakokra való lebontása a NEFMI által.

Ezek ismeretében közelíthetünk ugyanis a nagy kérdés megválaszolásához, hogy vajon a forráskivonás (amely 2013-2014-ben várhatóan folytatódik) a felsőoktatási kapacitások leépítését teszi szükségessé, vagy a magántőke, különböző módokon keresztül pótolja a kieső állami támogatást?

A válasz nyilvánvalóan hosszabb kifejtést igényel, de mindjárt az elején szögezzük le, hogy a magántőke bevonása az állami intézmények finanszírozásába már hosszabb ideje folyik, hiszen az állam önmagában nem lett volna képes a radikális hallgatói létszámnövekedés finanszírozására. Igaz ez, elismerve, hogy a hallgatói létszámnövekedés nem igényel egyenes arányú többlet ráfordítást. (Az állami támogatás és az ún. intézményi saját bevételek alakulását a 2005-2008-as években a 8. táblázat mutatja.)

Részből elmaradt az erőforrások arányos fejlesztése (pl. az oktatói létszám csak 27%-kal emelkedett, a reálkeresetek növekedése elmaradt a hallgatói támogatások növekedésétől (lásd 7. ábra), vagyis a munkavállalók is „támogatták” a programot. 2004 óta, az ún. ppp konstrukciójú fejlesztéseken keresztül a magántőke határozottan jelen van a finanszírozásban. Ide számíthatnánk még a magán cégek által nyújtott szakképzési hozzájárulásokat, valamint az innovációs járulékból fizetett vállalati bevételeket, amelyek egy-egy intézmény esetében jelentős súlyt is képviselhetnek, de az egész felsőoktatás bevételi számaihoz képest marginális jelentőségűek (2008-ban pl. a vállalati bevételek összege 4.290,6 millió Ft volt, ami alig több mint az összes bevétel 0,01 %-a (lásd 8. táblázat).

Az egyének, családok és természetesen bizonyos esetekben a vállalkozások a legnagyobb mértékben a költségterítéses képzés keretében járulnak hozzá a felsőoktatás finanszírozásához.

7. ábra A költségvetés egy felsőfokú hallgatóra jutó támogatása és az egy keresőre jutó reálbér változása



Forrás: KSH évkönyvek alapján a szerző összeállítása

8.táblázat Az OKM felügyelete alá tartozó állami felsőoktatási intézmények összegzett gazdálkodási adatai, mutatói, 2005-2008

Sorsz.	Megnevezés	Mérték egység	2005. év	2008. év	2005=100 %
1.	Teljesített bevételek összesen (1.1 + 1.2 sorok összege)	M Ft	326 541,69	385 089,93	117,93
1.1	Állami támogatás értékű bevételek, átvett pénzeszközök összege*: 98 űrlap 71 76, 91, 104 sorok összege	M Ft	239 667,56	285 607,64	119,17
	a.) normatív támogatás összege	M Ft	158 409,35	198 437,57	125,27
	b.) pályázati úton elnyert támogatás összege	M Ft	27 975,15	25 948,23	92,75
	c.) megállapodás alapján juttatott támogatás	M Ft	13390,21	20 391,62	152,29
1.2	Intézményi saját bevétel (1. sor – 1.1 sor)	M Ft	86 874,13	99 482,29	114,51
1.2.1	Intézményi működési bevétel	M Ft	63 434,32	82 248,17	129,66
	a.) költségtérítés bevétel	M Ft	29 508,93	36 181,04	122,61
	b.) vállalkozási bevétel	M Ft	3 048,15	4 290,60	1401,76
	c.) bérleti díjbevétel	M Ft	2 369,81	3 607,27	152,22
1.2.2	Felhalmozási és tőkejellegű bevételek	M Ft	712,76	3.300,13	436,01
	- Ingatlan értékesítésből származó bevétel	M Ft	493,12	943,68	191,91
1.2.3	Hozam és kamatbevétel	M Ft	23,22	1.834,45	7900,62
1.2.4	Előirányzat maradvány igénybevétele	M Ft	25 976,25	14 050,95	54,09
2.	Bevételi mutatók				
2.1	Támogatások aránya az összes bevételen belül (1.1 sor / 1.1 sor x 100)	%	73,40	74,17	101,085
2.2	Saját bevétel aránya az intézményi bevételeken belül (1.2 sor / 1.2 sor x 100)	%	26,60	25,83	97,10
2.3	A vállalkozási bevétel aránya az intézményi saját bevételeken belül (1.2.1/b sor / 1.2 sor x 100)	%	3,51	4,31	122,92
3.	Teljesített kiadások összesen (98 űrlap 57. sor)	M Ft	345 202,02	410998,20	119,06
4.	Mérlegadatok				
4.1	Értékpapírok állománya év végén (Mérleg 18, 50 sorok összege)	M FT	22,00	29 124,98	132386,27
4.2	Részesedések állománya év végén (Mérleg 17, 49 sorok összege)	M Ft	486,94	12 430,06	2552,69
5.	Intézményfejlesztés				
5.1	Ingatlanértékesítésből fejlesztésre fordított összeg	M Ft	492,72	2 242,07	455,04

Forrás: Tanúsítvány adatszolgáltatás, (ÁSZ, 2009, 20. táblázat)

* Az OEP támogatás nélkül

Az aktuális törvényelőkészítési folyamatban bombaként robbant azon táblázatok interneten való megjelenése, amely intézményenként és szakonként tartalmazza az államilag támogatott létszámokat. Az óriási meglepetést az okozta, hogy a szakok egy jelentős hányadánál (üzleti-, bölcsész-, jogász-, társadalomtudományi képzések, stb.) nulla támogatás szerepel. Egy másik táblázat viszont tartalmazza, hogy ezekre a szakokra felvehető, „önköltséges hallgatók” mennyi hozzájárulást kell, hogy fizessenek. A mérték meghatározásánál a ténylegesen felmerülő költségek megtérítése fontos szempont. Így alakulhattak ki a mai képzési normatívák közel kétszeresei, mint – nyugodtan kijelenthetjük – kivetendő tandíjak (az üzleti mesterképzés esetében pl. 650-800 eFt/év, de az orvosi képzéseknél több millió Ft).

9. táblázat A hallgatók számának változása, 1990-2007

Megnevezés	1990/1991	2006/2007	Változás %
Összes hallgató	108 376	416 324	384,1
Nappali hallgató	76 601	238 639	311,5
Esti, levelező hallgató	31 755	177 685	559,2
Államilag finanszírozott hallgató	76 000	203 135	267,3

Forrás: Stark Antal, 2007: Nemzetgazdaságunk és államháztartásunk a rendszerváltás után (kézirat) alapján a szerző számításai

Sajnos ahhoz, hogy alaposan elemezzünk egy ilyen rendszer bevezetésének lehetőségét, nagyon kevés adat áll rendelkezésre. Amit ismerünk, azok elsősorban a hallgatói létszámadatok (lásd 9-10. táblázatok).

10. táblázat A hallgatóság belső struktúrája (%)

Megnevezés	Nappali/összes hallgató	Esti, levelező/összes hallgató	Államilag finanszírozott/összes hallgató
1990/1991	70,6	29,3	70,1
2006/2007	57,3	42,7	48,8

Forrás: Stark Antal, 2007: Nemzetgazdaságunk és államháztartásunk a rendszerváltás után (kézirat) alapján a szerző számításai

A táblázatok adataiból egyértelműen kiderül, hogy az 1990 és 2005-2006 közötti hallgatói létszám csaknem négyszeresére növekedését elsősorban az esti, levelező, finanszírozási oldalról pedig a költségtérítéssel hallgatói létszám nagyobb arányú növekedése táplálta.

A 2005-2006-os tanévben érte el a magyar felsőoktatás a legmagasabb hallgatói létszámát, míg arányaiban a költségtérítéssel hallgatók a legmagasabb értéket a 2004-2005-ös tanévben mutatják (50,14%). Onnantól kezdve létszámuk és így természetesen arányuk is intenzívebb csökkenést mutat az összes hallgatói létszámnál (lásd 11. táblázat). A 2008/2009-es tanévben a NEFMI honlapjának adatai szerint arányuk már lecsökken 42,22%-ra.

11. táblázat Az államilag támogatott és a költségtérítéssel képzésben résztvevők száma és aránya a felsőoktatásban 2000-2008 között

Tanév*	Hallgatók száma összesen	Államilag támogatott	Költségtérítéses	Államilag támogatott aránya %	Költségtérítéses aránya %
		Képzésben részt vevő hallgatók száma			
2000/2001	327 289	190 750	136 539	58,28	41,72
2001/2002	349 301	192 163	157 138	55,01	44,99
2002/2003	381 560	197 538	184 022	51,77	48,23
2003/2004	409 075	206 312	202 763	50,43	49,57
2004/2005	421 520	210 170	211 350	49,86	50,14
2005/2006	424 161	216 469	207 692	51,03	48,97
2006/2007	416 348	218 777	197 571	52,55	47,45
2007/2008	397 704	212 405	185 299	53,41	46,59
2008/2009	381 019	211 777	169 242	55,58	44,42

Forrás: Oktatási-statisztikai évkönyvek (OKM)

A felvételi adatokból következtethetünk arra, hogy ez a tendencia folytatódik. 2008-ban ugyanis az összes felvett hallgatónak már csak 35%-a került be a költségtérítéssel képzésbe, ami 14 %-kal kevesebb, mint 2007-ben, miközben az összes felvettek száma mindössze 0,8%-kal lett kevesebb. 2010-re ez az érték 30,1%-ra csökken, 2011-re viszont enyhe növekedést mutat (31,7%). Ennek az oka az államilag finanszírozott létszám csökkenése és a költségtérítéssel létszám minimális növekedése.

Még egy dologra érdemes felhívni a figyelmet visszatérve a 8. bevételi táblához, nevezetesen abból a 2006-2008 évek közötti közel 23%-os költségtérítéssel képzési bevétel növekedés derül ki, miközben láttuk, hogy a hallgatói létszám ugyanezen időszakban 11%-kal csökkent. Ez csakis a fajlagosan magasabb költségtérítési díjak következménye lehet.

A felvetett problémák – érthető módon – nem kerülnek olyan mértékben a kutatók látókörébe, mint az állami finanszírozás, miközben természetesen találunk elemzéseket, nemzetközi összehasonlításokat a tandíjjal, vagy a hallgatói

költségtérítésekkel kapcsolatosan (Semjén, 2004; Mayer, 2004). Hazai adatokat is feldolgozva Polónyi István foglalkozik a témával (Polónyi, 2009b).

Ebben a szerző részletesen kitér azokra a motivációkra, amelyek a „Miért fizet az egyén?” kérdésre adnak választ.

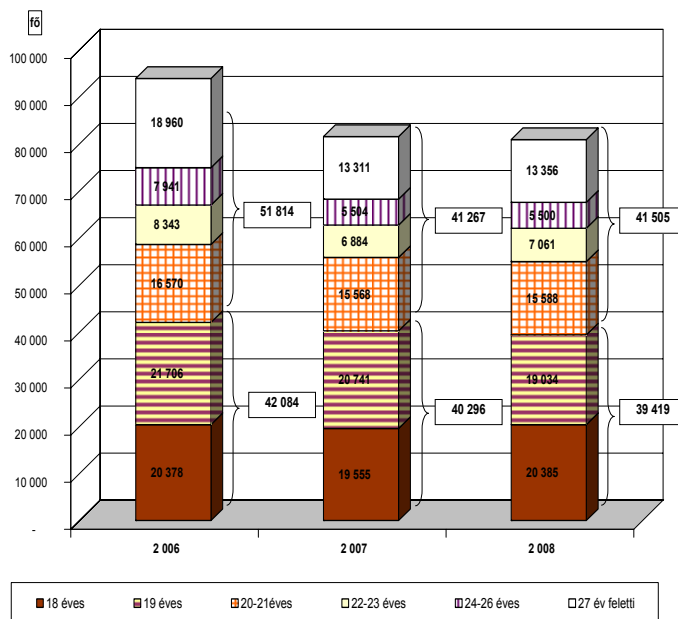
Megjelenik ezek között a jelentős diplomás bérelőny, ami a posztszocialista országokban 200% körül mozog. Az elhelyezkedés lehetőségeiről az alacsony munkanélküli arányról már volt szó. Ezekhez Polónyi hozzárendel még bizonyos szociológiai elméleteket is (pl. státusz-konfliktus elmélet) (Polónyi, 2009b, 73.o.).

Kevés magyarázatot találunk viszont a létszám csökkenésére, miközben a jelek szerint a felsőoktatás jövőbeni finanszírozásának egyik nagyon lényeges eleméről lehet szó. Konkrét adatok és felmérések hiányában, a tévedés jogának megengedésével teszek kísérletet bizonyos okok feltárására:

- Talán a legevidensebb megállapítás az, hogy az összhallgatói létszám csökkenése előbb, vagy utóbb, de hatással van a költségtérítéssel létszám csökkenésére is.
- Köztudott és a 9-10. táblázatok adataiból követhető is, hogy a költségtérítéssel hallgatók elsősorban a részidős képzésekben vesznek részt. Az évtizedekig mesterségesen nagyon alacsonyan tartott felsőoktatási bejutási arány egy nagyon jelentős mértékű elhalasztott keresletet eredményezett, ami – elsősorban esti-szabályozó tagozatok iránti igénnyel, és többnyire a jövedelemmel rendelkező hallgatókat megcélózva jelent meg az 1990-es években és az új évszázad első éveiben. A felsőoktatási kapacitások bővítése, valamint a magasán tartott állami finanszírozású hallgatói arány az érettségizett hallgatók egyre nagyobb hányadát engedte be a nappali képzésbe. Eközben az elhalasztott keresletet „ledolgozta” a felsőoktatás, az utánpótlás jelentősen csökkent. Érdemes egy pillantást vetni a 2006-2008-as felvételi adatok korösszetételére (8. ábra), amely a relatíve idősebb korosztály felvételi arányának visszahúzóódását mutatja (Kerekes, 2008).
- Már nehezebb magyarázatot találni a csökkenő létszám – növekvő bevétel jelenségre. Egyik lehetséges ok lehet, hogy a pénzügyi és gazdasági válságot megelőző 6-8 évben a magyar lakosság jövedelmei jelentősen növekedtek, de ez az időszak az eladósodás időszaka is. Természetesen hozzájárulhatott a bevétel növekedéséhez a fizetős külföldi hallgatók létszámának a növekedése, amely a különösen az orvosi, állatorvosi szakmákban jelentkezett érzékelhető nagyságrenddel. Ők ugyanis tandíjat fizetnek, ami jóval magasabb, mint a költségtérítés. Egy réteg a felsőfokú végzettség megszerzése érdekében hajlandó volt a magasabb (emelkedő) költségtérítési díjak megfizetésére is. Ugyanezen logikai alapon a válság jövedelmekre, munkanélküliségre, az árfolyamokon keresztül a hiteltörlesztések drasztikus megemelkedésére való

hatásán keresztül okozhatta a 2008 utáni alacsonyabb részvételt, illetve a csökkenés gyorsulását.

8. ábra A felsőoktatási intézményekbe felvett hallgatók száma korosztályonként



Forrás: Felvi.hu, 2008

- A költségterítéses létszám és bevétel intézményenként jelentősebb eltéréseket mutathat. Függhet a tulajdonosi formától, intézményi profiltól, nemzetközi ismertségtől, intézményi presztízstől, stb.
Konkrét adatok ismerete nélkül csak igen nagyvonalúan közelíthetjük, hogy milyen költségterítési összegeket is kérhetnek az egyetemek, főiskolák. Ha a 2007/2008-as tanév költségterítéses képzés bevételét (36 181,04 millió Ft) elosztjuk az ugyanezen évben mért költségterítéses hallgatói létszámmal (185 295 fő), akkor nem egészen 200 000 Ft/fő/év az átlagos költségterítési díj (az adatokat lásd a 8. táblázatban). Ez kb. megfelel a legalacsonyabb állami képzési normatívának. Tekintettel arra, hogy ettől jóval magasabb díjak (tandíjak) is léteznek, kézenfekvő, hogy egy sor hallgató nagyon alacsony díj fejében vesz részt a felsőoktatásban. Az állami pénzből való keresztfinanszírozás ilyen esetekben nyilvánvaló.
- Nem igazán mutatható még ki Bologna hatása. Azon filozófia realitása, hogy az alapszakok elvégzése után sokan elmennek dolgozni és majd később már

jövedelemmel, vagy vállalati finanszírozással rendelkezve jelentkeznek a mester szakra, még nem tesztelhető. Kicsi a valószínűsége, hogy valamilyen módon ne befolyásolná a felsőoktatás finanszírozásának ezt a szeletét.

Amint arra már e fejezetben utaltam reális kormányzati szándék mutatkozik abban az irányban, hogy a költségvetési támogatás drasztikus csökkentését az önköltséges képzés bevételeinek a növekedésével pótolják az intézmények. A jelentős változás azon szakokat – és természetesen azokat oktató intézményeket – érintené, amelyek népszerűek, a képzések viszonylag kisebb ráfordítást igényelnek, és a hallgatói létszám csökkenése nemzetgazdasági szinten nem okozna kritikus problémát.

Az eddig leírtak tükrében már adhatunk egy közelítő választ arra a kérdésre, *hogy önköltség térítési díjakból pótolható-e a – ma még összegében nem ismert, de várhatóan jelentős – állami pénz kiesése, vagy egyes felsőoktatási szakcsoportoknál és ennek következtében egyes intézményeknél is redukálni kell a kapacitásokat?*

Ha visszatérünk az okokra, kijelenthetjük, hogy az önköltséges létszám „természetes módon”, még a mai költségtérítési díjak mellett sem fog jelentősen, növekedni. További ilyen típusú hallgatókat tehát az eddig államilag finanszírozott helyekre bekerülők közül kellene verbuválni. Egy dolog, hogy demográfiai hatásokra az ő létszámuk is lefelé menő trendet mutat, de a lakosság általános jövedelmi helyzete, az ország és a költségvetés állapota nem ad sok reményt, hogy ebből a kohorszból nagyobb arány fizetőképes lenne. Ráadásul az önköltségnek megfelelő díjak a fizetőképes és jól felkészült hallgatók egy részét külföldi egyetemekre „irányítják”, ami a minőségre lesz hatással.

A megoldást egyéb források bővülése jelenthetné, de az innovációs járulékkal és a szakképzési támogatással kapcsolatban is sok a bizonytalanság, ezért azok csökkenő tendenciát mutatnak. Egyéb állami, vagy Uniós projektek az elmúlt másfél évben a felsőoktatási szféra számára nem igen kerültek meghirdetésre. Marad tehát a kapacitások leépítése, ami az eddigiekben is a legnehezebb feladat volt, mind a politika, mind az intézmények számára.

Összefoglalva a finanszírozásról leírtakat az látszik, hogy rövid távon nem hogy a GDP 1%-áról, mint finanszírozási arányról, nem tudunk felfelé elmozdulni, pedig ez a versenyképesség növekedésének minimális feltétele lenne, de még az az összeg sem áll a következő években a felsőoktatás rendelkezésére.

Fizetőképes kereslet híján a kieső állami támogatás önköltséges képzési bevételeiből nem pótolható. Egyéb források megnyílhatnának, de ahhoz kedvezmények és nem megszorítások kellenek. Marad a leépítés, aminél legalább a minőségi szempontoknak kell dominálni.

6. A felsőoktatási intézmények irányítása

A felsőoktatási törvény különböző időszakokban előállított koncepciói talán a legerősebb kritikát az intézményi autonómia lényeges szűkítése miatt kapta. Maga a téma nem új keletű, hiszen minden eddigi törvény előkészítése kapcsán napirendre került, és tegyük hozzá nem csak Magyarországon.

A „felsőoktatás kormányzása” mint elsőként kiemelt terület jelenik meg az OECD 2008. áprilisi összefoglaló jelentésében (OECD, 2008). A kapcsolódó kihívások többek között követelményként fogalmazzák meg „a felsőoktatással szemben támasztott nemzeti elvárások világossá tételét”, valamint „a kormányzati irányítás és az intézményi autonómia közötti megfelelő egyensúly megtalálását” (OECD, 2008, 6.o.). Az Európai Egyetemi Szövetség kiadványaiban, konferenciáin rendszeresen napirenden lévő téma a „governance”. Az e téren kétségtelenül kiemelkedő szaktekintélynek számító Barakonyi Károly, már hivatkozott könyvében az ezzel foglalkozó fejezetnek „Az egyetemirányítás bukdácsoló reformja” címet adta. Nemzetközi példák sokaságára hivatkozva bizonyítja, hogy a világ túlhaladt a tradicionális, az autonómiát minden területre értelmező irányítási módokon. Az egyetemek piaci szereplők, és mint ilyeneknek meg kell felelniük a velük kapcsolatban lévő érdekcsoportok (stakeholderek), köztük a tulajdonos (fenntartó) elvárásainak (lásd 9. ábra).

Barakonyi élesen kritizálja a Szenátus „főhatalmára” épülő döntési rendszert és a Gazdasági Tanácsok hatáskörének a törvény elfogadása utáni jelentős csökkentését. Könyvében a szerző részletesen kitér az OECD álláspontjára, amely megoldásként olyan kormányzati stratégiát feltételez, amelyhez kapcsolódó intézményi stratégiákban rögzíthetők a stakeholderekkel való együttműködés módozatai. Ilyen stratégia az alapja az „elszámoltathatóságnak”, ehhez köthetők „teljesítményalapú szerződések, vagy a teljesítményhez kötött finanszírozás”, amelyek keretein belül még működhet a széleskörű intézményi autonómia.

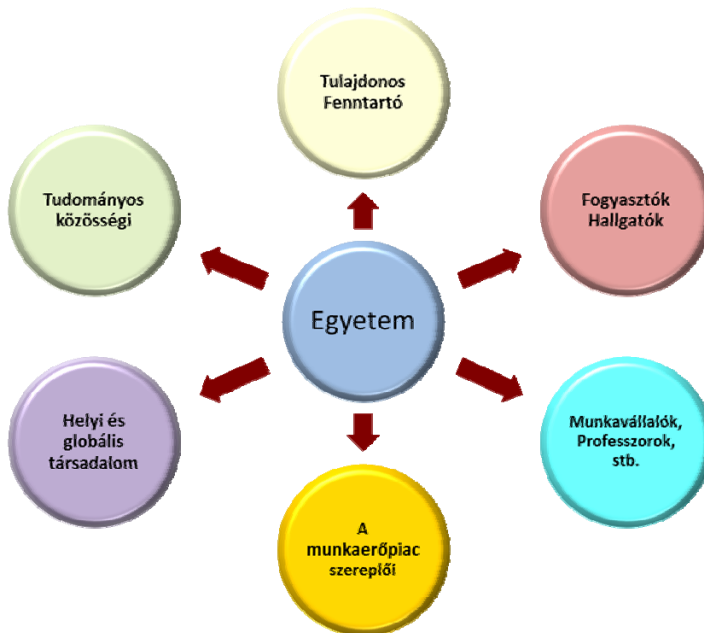
A jelenlegi helyzet és kiválasztási folyamatának jellegzetességei érthetővé teszik, hogy miért olyan érzékeny az intézményrendszer és maga a Magyar Rektori Konferencia az autonómiát érintő korlátozásokra.

Az egyértelműen leszögezhető, hogy bár voltak kísérletek a szűkítésre, végeredményben azonban kijelenthető, hogy az intézményi autonómiát az elmúlt két évtized minden kormánya tiszteletben tartotta. Vonatkozik ez a megállapítás elsősorban a kutatás és az oktatás területére, de még talán az eddigi legnagyobb horderejű változás, az integráció során is hosszú konzultációk, az egyetemi, főiskolai vélemények messzemenő figyelembe vétele jellemezte a folyamatot. E mellett az autonómia hatóköre egyre kiterjedtebbé vált.

A költségvetési támogatás természetesen mindig is adottság volt, miközben a saját bevételek felhasználásában, a vagyongazdálkodásban a lehetséges maxi-

mális önállósággal rendelkeztek az egyetemek, főiskolák. Nyugodtan mondhatjuk, különleges státusz volt ez, hiszen az autonómia lényegében szinte ellentételezés nélkül korlátozta a tulajdonosi (fenntartói) jogok gyakorlását.

9. ábra A felsőoktatás érdekcsoportjai (stakeholderek)



Forrás: a szerző saját összeállítása

A kétezres évek első évtizedének második felére a jogszabályi keretek a 12. táblázatban foglalt hatásköröket biztosították az intézményeknek.

A táblázatból „kiolvasható” autonómia meglehetősen kiterjedt. A magyar felsőoktatást dicséri, hogy többségében nem élt vissza ezzel a helyzettel. Százmilliárdos fejlesztéseket hajtott végre racionális vagyonszerzésével. Nem jellemző módon, de előfordulhat a gazdasági önállóság árnyoldala is. „... jöjjön minél több állami pénz, építsünk minél többet, aztán az állam biztosítson hallgatót.”

Az állam természetesen kiépítette azokat az intézményeket (pl. Magyar Akkreditációs Bizottság), létrehozta azokat a szabályokat (pl. a kormány határoz a képzési területenkénti és az összes államilag finanszírozott felvételi keretről), amelyek minőségi és mennyiségi oldalról is korlátozást jelentenek a felsőoktatás szereplőinek. Az intézményi költségvetések, pontosabban azok állami támoga-

tási része, valamint a kapacitásakkreditáció szintén direkt módon befolyásolják egy vagy több év mozgásterét.

12. táblázat A felsőoktatási intézmények autonómiája

Működési terület	Önállóság foka	Megjegyzés
Oktatás	Szinte teljes körű	MAB minőségellenőrzés Külföldi akkreditáció
Kutatás	Teljes körű	MTA, tudományos közösség bizonyos szempontból értékeli
Humán erőforrás		
▪ rektor kinevezése	Teljes körű	Köztársasági elnök formális kinevezése
▪ professzorok kinevezése	Szinte teljes körű	MAB véleményezés
▪ gazdasági főigazgató kinevezése	Szinte teljes körű	Miniszteri egyetértés
▪ egyetemi vezetők	Teljes körű	Testületi vélemények után rektori kinevezés pályázatával
Költségvetés, vagyongazdálkodás	Jelentős	Saját tulajdont szerezhet Társulhat, vállalkozhat Gazdasági szervezetet alapíthat Saját vagyont megterhelheti, elidegenítheti, a kezelt vagyont hasznosíthatja Szabad pénzeszközöket befektetheti Pénzmaradványt átviheti Saját bevétellel szabadon gazdálkodhat Hosszú távú kötelezettséget vállalhat
Hallgatói létszám-meghatározás	Jelentős	Kapacitás- és jelentkezésfüggő A kormány képzési területre dönt a felvehető létszámról

Forrás: Jogszabályok alapján a szerző összeállítása

A megismert 2012-es koncepciótervezetek és jórészt a kodifikált változat is a táblázatban foglaltakhoz képest erőteljesen korlátozná az egyetemek mozgásterét.

Az oktatás-kutatás terén az Új Alaptörvény továbbra is rögzíti az egyetemi és főiskolai autonómiát. Ugyanakkor az új felsőoktatási törvény szerint a vezetői kinevezések terén a rektori megbízáshoz a miniszter egyetértése szükséges. A gazdasági főigazgató kinevezése lényegében a nemzeti fejlesztési miniszter jogköre. A költségvetési főfelügyelőket viszont a nemzetgazdasági miniszter nevezi ki. Aligha mondható egyszerűnek a jövőbeni rektor helyzete, ezen körülmények között.

A költségvetés és vagyongazdálkodás terén az egyetemen, főiskolán kívüli szervezetek jelentősen korlátozhatják az eddigi önállóságot. A kormány mindent a PPP kivásárlásnak kíván alárendelni. Ezek szerint vagyoneértékesítés esetén a bevétel szabad felhasználására, fejlesztésre nincs mód, annak a kiváltást kell szolgálnia.

Mindezt még tetézi, hogy a hallgatói létszámkeretek lebontásra kerülnek az intézményekre és szakokra is.

A témával összefüggésben érdemes kitérni a magánegyetemre való átalakulás, mint egyes intézményeknél lehetséges forgatókönyvre. A gondolat ez esetben sem új keletű, hiszen az alábbiakban felsorolt néhány motívum felbukkant az elmúlt 20 év során:

- a felsőoktatási intézmények alakulhassanak át társasággá,
- adjuk oda a használt vagyont az intézményeknek,
- az intézmények működésüket tandíjbevételekből finanszírozzák,
- a Szenátustól független testület hozza meg a legfontosabb döntéseket,
- a munkavállalók ne legyenek közalkalmazottak,

Mindehhez mindjárt hozzá kell tenni három kérdést:

- Érdemes-e a 12. táblázatban megfogalmazott jogosítványok mellett foglalkozni a gazdasági társasággá való alakulással?
- Érdemes-e még ilyen jogosítványok mellett költségterítési intézménynek maradni?
- Mi köze mindennek a privatizációhoz?

A fejlődés egyik útja ugyanis egyrészt a különleges státusz finomítása lehet, de át lehet alakulni 100%-os állami tulajdonú társasággá is (megoldódik a közalkalmazottiság kérdése, az irányításban a hatáskör és felelősség összhangja), de ugyanúgy lehetséges az a forgatókönyv is, hogy a társasággá alakulás után magántőke bevonására kerül sor. (Ennek már van köze a privatizációhoz!)

E rövid, szinte elméleti fejtegetés nem igazán támasztja alá a magánosítás igényét és reális lehetőségét. Pragmatikusabban közelítve feltehetőek a kérdések:

- Mi történne az állami ingatlanokkal?
- Nyilván nem adható át ingyen. De akkor milyen összegű tandíjat kellene kérni a működés finanszírozásához és a beruházásokhoz?
- Van-e ekkora üzlet ma a felsőoktatásban?

Ezen utolsó gondolatfoslányt érdemes azzal zárni, hogy az állami egyetemeknek, főiskoláknak nem érdekük a magánosítás. Azért az elgondolkodtató viszont, hogy a világban a gazdagabb egyetemek egyben versenyképesebbek is.

Hivatkozások

2012. évi költségvetési törvényjavaslat, www.parlament.hu

Andor György (2011): *Egyetemek kreditalapú finanszírozása*, Előterjesztés, Magyar Rektori Konferencia plenáris ülés

ÁSZ (2009): *Jelentés a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről*, Állami Számvevőszék

Barakonyi Károly (szerk.) (2009): *Bologna „hungaricum”. Diagnózis és terápia*, Új Mandátum Kiadó

Csirik János; Temesi József (szerk.) (2009): *A felsőoktatásban folyó többciklusú képzés tapasztalatai. Konferencia dokumentumok 2009. június 15*, NFKK Füzetek 2, Budapesti Corvinus Egyetem

ESU (2009): Carapha, Bruno (szerk), *Bologna with Student Eyes 2009*

Eurydice (2009): *Key data on Education in Europe*

Eurydice (2010): *Focus on Higher Education in Europe 2010: The Impact of the Bologna Process*

Felsőoktatási törvény koncepció 2011. szeptemberi változat

Havadi Tamás; Sztás József; Veres Pál (2009): Az önköltségszámítás szabályozása és gyakorlata, különös tekintettel a költségtérítés nagyságának meghatározására, *Felsőoktatási Műhely*, Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft, Országos Felsőoktatási Információs Központ, Budapest, 95-106. o.

Kerekes Gábor (2008): *Felvételi adatok feldolgozása*, Felvi. hu

Kozma Tamás: (2009): Meddig terjed a felsőoktatás? In: Berács József; Hrubos Ildikó; Temesi József (szerk): *Magyar Felsőoktatás 2008. Konferencia előadások 2009. január 28*, NFKK Füzetek 1, Budapesti Corvinus Egyetem

KSH (2009): *Magyar Statisztikai Zsebkönyv 2008*, Központi Statisztikai Hivatal

Majer Balázs (2004): Hallgatói támogatási rendszerek és hitelrendszerek nemzetközi és hazai tapasztalatok. In: Temesi József (szerk): *Finanszírozás és gazdálkodás a felsőoktatásban*, Budapest, AULA.

OECD (2008): *A felsőoktatás a tudástársadalomért*, OECD tematikus áttekintés a felsőoktatásról. Összefoglaló jelentés

OKM 2009): *Oktatási Évkönyv 2008/2009*, Oktatási Minisztérium

Polónyi István (2009b): A finanszírozási rendszer sajátosságai a felsőoktatásban. In: Hrubos Ildikó; Török Imre (szerk): *Intézményi menedzsment a felsőoktatásban*

Polónyi, István (2009a): A magyar felsőoktatás finanszírozása a korai 2000-es években. In: Berács József; Hrubos Ildikó; Temesi József (szerk): *Magyar Felsőoktatás 2008. Konferencia előadások 2009. január 28*, NFKK Füzetek 1, Budapesti Corvinus Egyetem

Rudas Imre (2009): Bologna jelentés 2008 – MRK összegzés. In: Csirik János; Temesi József (szerk) (2009): *A felsőoktatásban folyó többciklusú képzés tapasztalatai. Konferencia dokumentumok 2009. június 15*, NFKK Füzetek 2, Budapesti Corvinus Egyetem

Semjén András (2004): Finanszírozási csatornák, In: Temesi József (szerk): *Finanszírozás és gazdálkodás a felsőoktatásban*, Budapest, AULA

Sursock, Andrée; Smidt, Hanne (2010): *Trends 2010: A decade of change in European Higher Education*, EUA publication

Szemerszki Marianna (2009): Az Eurostudent felmérés magyarországi kapcsolódása. In: Hrubos Ildikó (szerk): *Műhelytanulmányok*, NFKK Füzetek 2, Budapesti Corvinus Egyetem

Temesi József (2004): Felsőoktatás Finanszírozási koncepciók az oktatáspolitikai döntések és a közgazdasági megfontolások tükrében. In: Temesi József (szerk): *Finanszírozás és gazdálkodás a felsőoktatásban*, Budapest, AULA

Boda György - Stocker Miklós

Outputfinanszírozás a felsőoktatásban

1. Bevezetés

A versenyszférában általános szabály, hogy ha a finanszírozás súlypontja áttevődik az inputokra, akkor a versenyképesség lehanyatlík. Annak elfogadható szintjét csak az tarthatja fenn, ha az erőforrások mozgósítása és az azt biztosító finanszírozás a piacképes output minőségének és mennyiségének maximális növelését tartja szem előtt. Az outputorientáció szabálya független attól, hogy egy szektor növekszik, vagy éppen zsugorodik. Növekedés esetén oda kell adni a plusz erőforrásokat, ahol azok a legnagyobb hozamot ígérnek, visszahúzódnak esetén pedig ezeken a területeken kell a legkevésbé csökkenteni azokat.

Nincs ez másképp a felsőoktatásban sem. Az outputfinanszírozás ebben a szektorban is törvény, még ha nem is mindig veszik figyelembe. Különösen fontos szempont ez egy olyan időszakban, amikor a szektor fejlesztése csak óhajokban él és valójában változatlan teljesítmény követelménye mellett állandóan csökkentik a rendszer finanszírozására szánt forrásokat. Megfelelő outputfinanszírozási stratégia nélkül a zsugorodás egyenlősítő, fűnyíró elvek szerint megy végbe, ami nagyon komoly minőségrombolásokhoz vezet.

Tanulmányunk az outputorientáció fogalmával foglalkozik, valamint annak lehetőségét vizsgálja, hogy azt miképpen lehet megvalósítani a hazai felsőoktatás finanszírozásában napjainkban. Ennek oka, hogy a magyar felsőoktatásban az elmúlt két évtizedben az intézmények finanszírozását tipikusan a hallgatói fejkvótán alapuló, úgynevezett inputfinanszírozás határozta meg, amely azonban az intézmények motivációját a minőségről erőteljesen a mennyiség felé változtatta. Tanulmányunkban azt fejtegetjük, hogy miként lehetne, illetve hogyan kellene a felsőoktatás finanszírozását átalakítani azért, hogy ne pusztán ad hoc, belső motivációk hassanak a minőség fenntartására és esetleges növelésére, hanem ez a rendszer belső, kódolt követelménye legyen.

Keressük azt a cél- és mutató együttest, amelynek szimultán figyelése a legkevésbé torzulásmentesen biztosítja a szektor fejlődését, illetve visszafejlődését válságos időben. Ezt további kutatásaink során egy olyan jövőbeli emberi erőforrás mérlegre szeretnénk alapozni, amely a foglalkoztatás alapját jelentő létszámot a kompetenciával súlyozva veszi figyelembe. Ilyen emberi erőforrás mérleg még nem készült. Az ezt célzó kutatások még csak kezdeti stádiumban vannak. Ennek ellenére sokat jelent, hogy egy ilyen emberi erőforrás mérleg gondolata már megfogalmazódott számunkra. Ebben már nem a létszám a domináns, hanem az általa hordozott személyes tudás, jártasság és motiváció állomány. Véleményünk szerint a felsőoktatás feladata és egyben outputja ennek biztosítása minél magasabb volumenben és minőséggel.

2. Alapvetés – input, output, minőség a felsőoktatásban

2.1 Értékteremtési logika a felsőoktatásban

Az input-output szemlélet gyökere a versenyszféra tevékenységalapú gondolkodásából származik. A Porter által 1985-ben kifejlesztett értéklánc elemzés elsődleges értékteremtő és támogató tevékenységekre osztja fel a vállalati működés során végbemenő tevékenységeket, ahol az elsődleges értékteremtő tevékenységek additív logikában követik egymást. Egy tevékenység outputja, a következő tevékenység inputja, aminek outputja pedig az azt követő tevékenység inputja (Porter, 1985; Sturgeon, 2001).

A felsőoktatási intézmények (mint minden más szervezet) számos input felhasználásával végzik tevékenységeiket. Ilyenek például az épületek, az áram, a gáz, a víz, a tudományos infrastruktúra, a támogató személyzet stb. A felsorolt inputok azonban a támogató tevékenységekhez tartoznak és az elsődleges értékteremtés szempontjából csak közvetett hatással bírnak. Az elsődleges értékteremtésben felhasznált inputok a hallgatók, a tanárok, illetve a tudományos kutatók (amennyiben nem azonosak a tanárokkal).

A további gondolatmenet során azonban különbséget kell tenni a hallgatók, valamint a tanárok és kutatók között, mint inputok között. A folyamat működtetése szempontjából mindhárom input, de az utóbbi kettő egyben erőforrás is, míg az első nem, vagy csak jóval korlátozottabb mértékben. Ahogy a klasszikus termelési függvényekben megkülönböztetik az anyagot és az eszközöket, úgy kell különbséget tenni a hallgatók, a tanárok és a kutatók között. Amikor tehát a továbbiakban a felsőoktatás inputjait és outputjait elemezzük, akkor elsősorban a hallgatókra fogunk koncentrálni és a tanárokat, valamint a kutatókat, mint nem lerombolandó, újratermelendő és fejlesztendő erőforrásokat kezeljük.

A felsőoktatásban az elsődleges értékteremtésnek köztudottan elismerve két feladata van, ezek az oktatás és a kutatás. A valóság ennél összetettebb, vannak ugyanis további „rejtett” feladatok is. A magyar felsőoktatásban köztudott, hogy az egyetemek harmadik szerepe a tanácsadás, amely azonban nem került be a teljesítménymérésekbe, mivel nincs az őt megillető átlátható rendszerbe illesztve.

Az IMD és az IEDC Business School-ok által kifejlesztett oktatási modell egyébiránt az intézményvezetést és –szervezést tartja a negyedik alaptevékenységnek (Ellert, 2011). Ugyan ezen tevékenység értékteremtő képessége nem kérdéses, mégis közvetve teremt értéket és így nem fogjuk az elsődleges értékteremtő tevékenységek közé sorolni, még akkor sem, ha relevanciáját elismerjük és kiemelten kezelendőnek, alapvető fontosságúnak tartjuk. Hazánkban egyébként ez a tevékenység jelenleg azért nem elég hangsúlyos, mert a felsőoktatási intézmények működési modellje a professzionális intézménymenedzsmentet nem ösztönzi, a későbbiekben taglalt outputfinanszírozási modell azonban jelentősen megnöveli majd e tevékenység iránti igényt.

A KPMG által készített felsőoktatási értéklánc elemzés megnevez továbbá egy új elsődleges értékteremtő tevékenységet a szakmai gyakorlati képzés szervezését (Boda, 2003). A szakmai gyakorlatok kifejezetten érdekes területét jelentik a felsőoktatásnak. Ötvözik mind a képzés, mind a termelés vagy szolgáltatás tevékenységeit, mivel a gyakorlati képzőhelyen a hallgatók termelés, vagy szolgáltatás nyújtása közben tanulnak. Ilyen szakmai gyakorlati képzés szervezésének számítanak az orvosi fakultások esetén a gyakorló kórházak, a tanárképző karokon a gyakorló általános iskolák és a gyakorló gimnáziumok, a vendéglátó- ipari fakultások esetén az éttermek és hotelek, a gazdasági karokon a tanácsadó és a könyvvizsgáló cégek stb. Ezen a területen azonban az a probléma, hogy a mai felsőoktatásban egyáltalán nem számítanak jellemzőnek. Míg gyakorló kórházak és gyakorló iskolák vannak, a többi példa sokkal inkább kuriózum számba megy.

2.2 Inputok meghatározása

Még az elsődleges értékteremtő tevékenységek esetén is lényegi különbséget találhatunk az inputok között. Míg például az oktatás esetében a hallgató az az egyén, akiben a folyamat során a transzformáció megtörténik, addig az oktató az, aki ezt a transzformációt irányítja. Nyilvánvaló, hogy a hallgatónak a transzformáció során aktív félnek kellene lennie, ami sok esetben meg is történik, így az oktató tanító, irányító, nevelő feladatot lát el.

Az elsődleges értékteremtő tevékenységek számára tehát az alábbi inputokon történik transzformáció:

- Az oktatás esetén: a hallgatón.

- A kutatás esetén: a kutatás tárgyán, illetve a kutatott ismereten.
- A tanácsadás esetén: a tanácsadási problémán, esetleg a megbízón vagy szervezetén.
- A szakmai gyakorlatosokkal történő szolgáltatás esetén: akár alanyanyagon, akár ügyfélen.

2.3 Output meghatározása

Ugyanebben a logikában kell értelmeznünk az outputot is. Az output alapvetően az input és a transzformációs tevékenység alapján jön létre és az értékteremtési logika szerint magasabb értékkel bír, mint az input. Ebben a tekintetben a felsőoktatás elsődleges értékteremtő tevékenységei esetén az alábbi outputok jönnek létre:

- Az oktatás esetén: nagyobb tudású, több kompetenciával bíró hallgató.
- A kutatás esetén: új ismeret, megoldás, termék, szolgáltatás.
- A tanácsadás esetén: megoldott probléma, egyéni, vagy szervezeti átalakulás.
- A szakmai gyakorlatosokkal történő szolgáltatás esetén: a létrejövő termék, vagy a kielégített ügyféligény.

2.4 A felsőoktatás értékes kibocsátása

Amennyiben egyébként ezek az outputok létrejönnek, akkor már logikailag beláthatjuk, hogy értéknövekedésről beszélhetünk, piacgazdaságban azonban (legyen az szociális, vagy szabad versenyen alapuló) az értéknek a piacon is realizálódnia kell(ene). Emiatt az értékes output fogalmát pontosítani kell:

- Az oktatás esetén: nagyobb tudású, több kompetenciával bíró hallgató, aki gyorsabban tud elhelyezkedni, jobban szereti a munkáját és nagyobb bérhez jut, mint ahogy ezek a tényezők a képzés nélkül alakulnának.
- A kutatás esetén: releváns szakmai folyóiratban/monográfiában/konferencián közzétett új ismeret, piacon értékesíthető megoldás, termék vagy szolgáltatás.
- A tanácsadás esetén: az a megoldott probléma, egyéni, vagy szervezeti átalakulás, amelyért a megbízó hajlandó fizetni.
- A szakmai gyakorlatosokkal történő szolgáltatás esetén: az a létrejövő termék, vagy a kielégített ügyféligény, amelyért az ügyfél hajlandó fizetni.

2.5 A piaci koordináció feltételrendszere és korlátai a felsőoktatással kapcsolatban

Az értékteremtési logika nagyon jól alkalmazható olyan esetekben, ahol a különböző vállalatok vagy szervezetek között a piaci koordináció a koordinációs

mechanizmus. Hazánkban azonban a felsőoktatás felemás módon a piaci és bürokratikus koordinációs mechanizmusokat egyaránt alkalmazza. Az input oldalon a piaci koordináció a hallgatók jelentkezésében érvényesül, mivel a hallgatók egymással versenyeznek a különböző felsőoktatási intézményekben lévő helyekért. Ugyanitt megjelenik azonban a bürokratikus koordináció is, amikor az állam intézményenként és szakonként meghatározza az államilag finanszírozott helyek számát.

A felsőoktatás output oldalán a kibocsátott hallgatók már piaci koordinációs mechanizmusok szerint helyezkednek el. Ennek érvényét korlátozzák a területi adottságok, illetve a magyar lakosság mobilitási hajlandósága, valamint az a helyzet, amelyet az input oldali bürokratikus koordinációval maga az állam előidézett, de más jelentős adminisztratív, bürokratikus elem nem jellemző.

Jelenleg a felsőoktatás finanszírozása nem függ a hallgatók munkaerő-piaci elhelyezkedésétől. A tanulmányban később kifejtésre kerülő outputfinanszírozási modellnek éppen az lesz a lényege, hogy ezt a kapcsolatot érvényesítse. Ezt megelőzően azonban szólnunk kell a felsőoktatás kibocsátásának és a munkaerőpiacnak a kapcsolatáról.

A munkaerőpiac ugyanis amellet, hogy egy viszonylag hatékony piaci koordinációs mechanizmus szerint működik, néhány problémával terhes. Először is a társadalmi földrajzi mobilitás csökkent a koordinációs hatékonyságát, amelynek példája a sűrűlódásos munkanélküliség. Továbbá a piacba úgymond bele van kódolva egy rövid távú logika. A munkaerőpiac folyamatosan a rövid távú igényeit szeretné kielégíteni és ez automatikusan nem vezet egy hosszú távon is optimális eredményhez. Sőt, számos szakértő szerint a munkaerő-piaci szereplők még 2-3 évre előre sem képesek (vagy hajlandók) a leendő igényeiket megmondani. Valójában stratégiailag megalapozott gazdaságpolitikai beavatkozás nélkül csak véletlenül alakulhat ki hosszú távú optimum. Ezért nagyon fontos, hogy az állami irányítás rendelkezzen olyan eszközzel, amellyel saját stratégiáját meg tudja valósítani.

Amennyiben a munkaerőpiac és a felsőoktatás között nagyobb lenne az összhang, akkor a felsőfokú diplomával rendelkezők strukturális munkanélküliségét akár rövid távon is csökkenteni lehetne. Ezt egyébként már eredménynek foghatnánk fel, de ennél sokkal jelentősebb eredmény érhető el a felsőoktatás output szemléletének erősítésével.

2.6 Szolgáltatási minőség a felsőoktatásban

Chikán alapján a minőség „a termék vagy szolgáltatás azon tulajdonságainak összessége, amelyek alkalmassá teszik kifejezett vagy elvárt igények kielégítésére” (Chikán, 2003, p. 386).

Garvin szerint „a magas minőség jelentése a vásárló számára öröm szerzése, ahelyett hogy csak a bosszúságtól óvnánk meg” (Garvin, 1987, p. 103). Ezen felül Garvin azt is megjegyzi, hogy a termék (vagy szolgáltatás) kialakításakor nem csak a termelési költséget kell figyelembe venni, hanem a termék teljes életciklus-költségét. Ahhoz, hogy a minőség menedzselhető legyen a minőségnek nyolc kritikus dimenzióját határozta meg, ezek:

- a teljesítmény,
- az alapvető vonások,
- a megbízhatóság,
- a konformitás,
- a tartósság,
- a szervizelhetőség,
- az esztétika és
- az észlelt minőség.

Hill, a brit felsőoktatás minőségével kapcsolatos kutatásában, az alábbi tényezőket határozta meg mint a felsőoktatás szolgáltatási minőségének tényezőit: tananyag, oktatási minőség, oktatási módszerek, az akadémiai személyzettel történő személyes kapcsolat, visszajelzés, hallgatók bevonása, konzultációk, szakmai gyakorlati kihelyezés, számítástechnikai laborok, könyvtári szolgáltatás, könyvesbolt, karrier tanácsadás, életviteli/jóléti tanácsadás, pénzügyi szolgáltatások, egészségügyi szolgáltatások, szállással kapcsolatos szolgáltatások, hallgatói önkormányzat, étkezési szolgáltatások, testnevelés, utazási iroda (Hill, 1995).

Joseph és Joseph az új-zélandi felsőoktatás minőségével kapcsolatos kutatásában a faktorelemzés segítségével a következő tényezőket határozta meg a felsőoktatás szolgáltatási minőségének tényezőiként (magyarázó erő sorrendben): akadémiai hírnév, karrier lehetőségek, programok, képzési idővel és költségével kapcsolatos tényezők, fizikai jellemzők, helyszín és egyéb tényezők (Joseph; Joseph, 1997).

LeBlanc és Nguyen a kanadai felsőoktatás minőségének vizsgálatakor a hallgatói empirikus kutatás eredményeként ugyancsak hét faktort határozott meg mint a szolgáltatási minőség tényezőit; ezek magyarázó erő sorrendben: tanerő, hírnév, fizikai jellemzők, adminisztratív személyzet, curriculum, hallgatói adminisztráció menedzsment és a megközelíthetőség (LeBlanc; Nguyen, 1997)

Már a Garvin-féle definíció alapján abból kell kiindulnunk, hogy a minőség kérdésénél a vásárló elvárásait kell felülmúlnunk. Államilag finanszírozott képzés esetén azonban a vásárló azonosítása sem teljesen egyértelmű, úgy gondoljuk ugyanis, hogy míg ténylegesen a hallgató az ügyfél, akin a transzformáció történik, a vásárló azonban a társadalom, aki valamilyen elv alapján kiválasztott hallgatók számára finanszírozza (vásárolja meg) az oktatási szolgáltatást. A

hallgató és a társadalom elvárásainak vizsgálata viszont nehéz kérdés, mivel a hallgatók nagy része csak rövid távon tudja kifejezni elvárásait, a társadalom pedig közvetlenül nem is fejezi ki elvárásait. A társadalom elvárásainak kifejeződése a mindenkorai politikai vezetés által alkalmazott elvek alapján történhet, amely általában többszörös áttételt tartalmaz a társadalom szerepelőinek akaratától.

A jelenleg hatályban lévő felsőoktatási törvény erről a következőt mondja: „a magyar felsőoktatás az Európai Gazdasági Térség felsőoktatási rendszerének részeként a megváltozott körülmények között úgy legyen képes ellátni a korszerű ismeretek létrehozásában, közvetítésében és átadásában, a társadalmi kohézió, a fenntartható fejlődés érdekében, a nemzetközi versenyképesség, a technológiai innováció kívánatos mértékének fenntartásában kijelölt feladatait, hogy – hagyományai és az európai egyetemek Magna Chartájában rögzített szellemi értékek megőrzése mellett – javuljon versenyképessége, erősödjék az oktatással, a kutatással és a gazdasággal való együttműködésének hatékonysága, a képzés minősége, a társadalom, a gazdaság és a környezeti fenntarthatóság igényeihez, a költségvetés feltételeihez való alkalmazkodás képessége, megvalósuljon a hallgatói és oktatói mobilitás, növekedjék a hallgatói esélyegyenlőség, továbbá, hogy a felsőoktatási rendszer és az egyes intézmények működésében a tanulás, tanítás, tudományos kutatás szabadsága, valamint a minőségre való törekvés folyamatosan és egyre fokozottabban érvényesüljön” (2005. évi CXXXIX. Törvény a felsőoktatásról).

Véleményünk szerint a felsőoktatási törvény jól foglalja össze a társadalom lehetséges elvárásait, bár azt gondoljuk, hogy a fent kifejtett pontok nem épültek be megfelelően a gyakorlati működésbe. Hazánkban egyébként a 2008-as népszavazás esetén a szavazói akaratot láthattuk a képzési hozzájárulással kapcsolatban, habár véleményünk szerint még a népszavazás sem tudja a társadalom elvárásait adekvát módon kimutatni. Tanulmányunk céljai szempontjából operacionalizálhatónak tartott társadalmilag és a gazdaságilag is adekvát elvárás a felsőoktatással szemben olyan kompetenciák képzése lehetne, amelyek a végzett hallgatókat foglalkoztathatóvá teszik. Önmagában egyébként a foglalkoztathatóság növekedése magába foglal(hat)ja a törvény által meghatározott feladatokat és fejlesztési területeket egyaránt.

A jó képességű hallgatók egyébként saját maguk rájönnek (vagy családjuk megtanítja számukra), hogy az oktatással kapcsolatos elvárásaikat a foglalkoztathatósággal kapcsolatban kell megfogalmazniuk. Sajnos trendjelenséggé vált azonban Magyarországon az egyetemista lét maximális időre való kitolása, amelynek célja nem a releváns ismeretek növelése, hanem a munkaerőpiactól való távolság fenntartása. További trendjelenség egy olyan elv alkalmazása,

amely a minimális erőfeszítéssel járó hozadék maximalizálását jelenti, azaz a papír (diploma) megszerzését a tudás megszerzése helyett.

Az ügyfél és a vásárló elvárásai tehát csak a hallgatók egy szűk rétege esetén esik egybe, így a társadalom, mint finanszírozó a finanszírozás ösztönzési keretén belül kell, hogy az ügyfeleket a megfelelő magatartásra nevelje. Azaz mivel bottom-up módszerrel csak nagyon kevesek jönnek rá a felsőoktatással kapcsolatos megfelelő magatartásra, egy olyan top-down rendszer alkalmazása szükséges, amely erre ösztönzi a hallgatókat. Az ösztönzési szerepre a finanszírozási rendszer alkalmas és a tanulmány középpontjában lévő outputorientált finanszírozási rendszer kifejezetten a teljesítményalapú ösztönzés céljából került kidolgozásra.

Mindezek alapján elismerjük, hogy az oktatás minőségét számos tényező befolyásolja, amelyeket több dimenzióban kell vizsgálni, és önmagában a felsőoktatás kibocsátásának minősége esetén sem csak az oktatás, hanem az egyéb elsődleges és támogató tevékenységek minőségét is vizsgálni kell. Erre jelen tanulmányban nincs lehetőségünk, viszont a magas minőség definíciója és az általunk értelmezett és összefoglalt társadalmi elvárás alapján meghatároztuk a magas minőségű felsőoktatási outputokat, amelyek egybeesnek a korábban értékesnek minősített outputtal, azaz:

- Az oktatás esetén: nagyobb tudású, több kompetenciával bíró hallgató, aki gyorsabban tud elhelyezkedni, jobban szereti a munkáját és nagyobb bérhez jut, mint ahogy ezek a tényezők a képzés nélkül alakulnának.
- A kutatás esetén: releváns szakmai folyóiratban/monográfiában/konferencián közzétett új ismeret, piacon értékesíthető megoldás, termék vagy szolgáltatás.
- A tanácsadás esetén: az a megoldott probléma, egyéni, vagy szervezeti átalakulás, amelyért a megbízó hajlandó fizetni.
- A szakmai gyakorlatosokkal történő szolgáltatás esetén: az a létrejövő termék, vagy a kielégített ügyféligény, amelyért az ügyfél hajlandó fizetni.

2.7 A minőség mérése

A minőség mérése a felsőoktatás esetében nem kihívásoktól mentes folyamat, azonban definiálhatunk operacionalizálható mutatókat, amelyek mérési folyamata ugyancsak kialakítható.

A méréssel kapcsolatban először is kétféle mérési paradigma alapján indulhatunk ki; az egyik a belső, vagy bottom-up megközelítés, a másik a külső, vagy piaci megközelítés.

A belső megközelítés lényege, hogy az adott mutató teljesítményét belső tényezők alapján mérjük, azaz az oktatási rendszer esetén vizsgákkal, vagy egyéb pontszámokkal. Mivel az elvárt teljesítmény *olyan kompetenciák képzése, amelyek a végzett hallgatókat foglalkoztathatóvá teszik*, ezért a belső mérési mód-

szereknek kompetenciamérési módszereknek kell lenniük. Ezen a téren hazai példánk is van, a diplomás pályakövetési rendszer (DPR) ugyanis a végzős hallgatók kompetenciáit is méri. Egyéb hasonló nemzetközi mérési rendszereket is ismerünk, ilyenek például a CHEERS felmérés Európában, vagy a CLA és a MAPP mérési rendszerek az Egyesült Államokban.

A diplomás pályakövetési rendszer véleményünk szerint egy nagyon jó kezdeményezés, amely akár a hosszú távú megoldások egyike is lehet a felsőoktatás kibocsátásának mérésével kapcsolatban, azonban a jelenlegi mérésekkel kapcsolatban vannak fenntartásaink a reprezentativitási problémák és az önbevallásos módszer alapján. A DPR egyébként komplex rendszerként nem csak a belső megközelítést, hanem a piaci mérési módszerek jellemvonásait is tartalmazza, így erről a következőkben még szó esik.

A CHEERS (Career after Higher Education – A European Research Survey – Felsőoktatás utáni karrier – egy európai felmérés) felmérésben 11 európai ország több mint 36 000 diplomását vizsgálták, amelyben részt vett Ausztria, Cseh Köztársaság, Olaszország, Finnország, Franciaország, Németország, Hollandia, Norvégia, Spanyolország, Svédország és az Egyesült Királyság (Garcia; Aracil; Van der Velden, 2010).

A CLA (Collegiate Learning Assessment – Felsőfokú tanulás értékelése) egy hozzáadott értéket mérő közvetlen értékelési rendszer, amelyben ugyan alapvetően az intézmény az elemzési egység, de az intézmény képzési és egyéb programja által hozzáadott értéket méri (Klein et al., 2010, Kiss, 2010).

A MAPP (Measure of Academic Proficiency and Progress – A tudományos jártasság és fejlődés mérése) egy olyan felmérés, amely az általános tudományos képességek tesztelésére szolgál és a főiskolai, vagy egyetemi tanulmányok első két évfolyamának tananyagát reprezentálják a kérdések. A MAPP négy képességcsoport integrált tesztelését végzi (kritikus gondolkodás, olvasás, írás és matematika), amelyeket három kontextusban mér (humán tárgyak, társadalomtudomány, természettudomány), (Young, 2007).

A külső, vagy piaci méréseknek a lényege, hogy a vizsgált esemény piacon kiváltott eredményét mérjük és az adott esemény minőségéről ez alapján döntünk. Ez a felsőoktatással kapcsolatban a szakmában történő elhelyezkedéssel, a kezdő fizetéssel és az öt éven túli fizetéssel mérhető. A piaci alapú mérések nagy előnye, hogy nemcsak objektívek, de a piacon már realizálódtak és a piac validálta őket (akár milyen jó tesztet is ír egy diák, ha később legalább a gazdaság számára nem végez értékteremtő munkát, akkor a társadalom által a részére nyújtott finanszírozás felesleges pazarlás volt). Minthogy napjaink gazdaságának legfőbb koordinációs mechanizmusa a piaci koordináció, így minimálisan elvárható, hogy a felsőoktatás teljesítményét piaci mutatókkal is mérjük.

Ugyancsak külső, noha csak közvetetten piaci méréseket jelentenek a különböző rating, vagy minősítő rendszerek. Ilyen lehet az egyetemek, főiskolák nemzetközi rangsora, az egyes folyóiratok teljesítmény összehasonlításai, a különböző minőségű nemzetközi akkreditációs rendszerek minősítései. Ezekkel szemben a felsőoktatási intézmények részéről korábban nagy volt az ellenállás, mondván hogy nem szakszerűek, hogy nem az igazi minőséget mérik, hogy erősen manipulálhatók, stb. Az élet azonban bebizonyította, hogy ilyen mérési rendszerekre szükség van és ezek létébe, használatába a társadalom egyre inkább beletörődik és a jövő útja inkább a megfelelő minőség érdekében való továbbfejlesztésük, a minőségük alapján való szelektálásuk, semmint a megszüntetésük.

Mivel ezek a mérési rendszerek is sok mindent az output minőségének méréséből vezetnek le, minősítéseiknek előbb-utóbb a finanszírozási rendszerekben is szerepet kell kapniuk. Mivel számos változatuk a felsőoktatási intézmények belső működését a hosszú távú teljesítő képességük alapján minősíti, sok esetben nagyon hasznos kiegészítő szempontokat jelenthetnek a közvetlen piaci mérések mellett.

3. Inputfinanszírozás a felsőoktatásban

Az inputfinanszírozás teoretikusan azt jelentené, hogy a fenntartó a felsőoktatási intézmény által felhasznált inputokat finanszírozza, azaz gyakorlatilag a működéshez szükséges összes elemet annak igénye alapján ellentételezné. Ezt a modellt teljes inputfinanszírozásnak hívjuk, amelynek egyébként motivációs tartalma marginális, csak az igények növelésére ösztönöz, a teljesítménnyel pedig nincs semmilyen kapcsolatban. Ettől függetlenül ilyen finanszírozási forma esetén is jelentkezhet jó teljesítmény, amennyiben a rendszer szereplői saját maguktól, a finanszírozási rendszer ösztönzése nélkül a teljesítményre fókuszálnak.

3.1 Jelenleg működő inputfinanszírozás hazánkban

A hazánkban jelenleg működő inputfinanszírozás valós jelentése a meghatározó két elsődleges értékreteremtő tevékenység közvetlen inputjainak finanszírozása, azaz a hallgatót és az oktatót, illetve a kutatót finanszírozza a fenntartó, amit egyéb támogató tevékenységekkel kapcsolatos tényezőkkel is kiegészít. Az állami finanszírozású hallgatók után az intézmények képzési normatívát kapnak, míg az alkalmazott oktatóik/kutatóik után tudományos normatívát. Emellett az infrastruktúra finanszírozására alkalmazzák a fenntartói normatívát, továbbá lehetséges feladathoz nyújtott normatíva alkalmazása is. A minisztériumi finan-

szírozás azonban egyre kisebb hányadát teszi ki a felsőoktatási intézmények működéséhez szükséges költségvetési finanszírozásnak, és így a minisztérium azt is elvárja az intézményektől, hogy saját bevételt képezzenek, amelyet általában fizetős képzések bevételeiből és kutatási, esetleg tanácsadási projektekből kell beszerezniük.

A rendszerben jelentős anomália található, mivel hallgatólagosan beleépítettek az oktatók magán tanácsadási tevékenységét is. Ez gyakorlatilag egy közvetett finanszírozási forma, mivel a magán tanácsadás az oktatók számára megengedett tevékenység, amellyel az intézmény által rendelkezésükre bocsátott, a piaci értéküket messze alulmúló bért tudják intézményi kereteken kívül, piaci körülmények között kiegészíteni. További érdekesség a magán tanácsadásban, hogy nem minden tudományterületen van rá piaci igény, és így vannak olyan oktatók (és intézmények), akik (amelyek) eleve kizáratnak ebből a csatornából.

A tanácsadási tevékenységről azért nehéz beszélni, mert ez egy olyan funkció, amelyet az oktatási kormányzat nem szervez, csak megtűr, mert e nélkül a jó oktatók zömét elvesztené, illetve az ágazat tevékenységét nem tudná finanszírozni. A nyomott, alacsony bérek mellett az értelmes, piacképes tudással rendelkező oktatók jelentős része otthagyná az ágazatot, ha azt tanácsadási jövedelmekkel nem tudná kiegészíteni. Különösen azok tűnnének el gyorsan, akik piacképes ismeretekkel rendelkeznek, akik a gyakorlatban közvetlenül felhasználható tudást oktatnak. A tanácsadási tevékenységről a felsőoktatási kormányzat is tud és ennek egy részét be is tervezi a megszerzendő jövedelmek sorába, mint egy finanszírozási csatornát. Azonban azt is tudja, hogy e csatorna felett nincs kontrolja. Nem tudatosan alakította ki, csak rákényszerült a megtűrására és már nem tudja igazán rendbe tenni ezt a tevékenységet.

Maga a tanácsadási tevékenység egyébként alapvetően outputorientált. Az intézmények oktatói maguk keresik meg piacaikat, maguk keresik meg a munkáikat és igyekeznek minden jövedelmet maguknak biztosítani. Az oktatók kifejezetten arra törekednek, hogy az egyetem nevével, az egyetem oktatói imázsával megszerzett üzleteket saját vállalkozásaikkal bonyolítsák le és annak jövedelmét maguk hasznosítsák. Azon ritka esetekben, amikor a projekt megszerzéséhez hivatalosan is szükséges az intézmény, ez a tevékenység az intézmény saját bevételeit is növeli.

3.2 Az inputfinanszírozás ösztönző hatásai és ennek korlátai

A megvalósult inputfinanszírozás komoly ösztönző erővel bír, azonban jelentős torzító hatása is van. Az inputfinanszírozás ugyanis arra ösztönzi az intézményeket, hogy minél több hallgatót, minél több állami finanszírozású félévre tartson az intézményben, valamint minél több oktatót/kutatót alkalmazzon. Az oktatók és kutatók számának növekedését az oktatási kormányzat már a kezde-

tekben kordában tudta tartani a felhasználható státuszok számának korlátozásával.

A hallgatók felvételével kapcsolatban is vannak egyébként korlátozások, mint például a kapacitásakkreditáció, vagy a meghirdetett szakokon felvehető száma, illetve az állami finanszírozású képzésre felvett hallgatók akár évente változó száma. A kapacitásakkreditáció azonban nem transzparens és nem aktualizált. A szakakkreditációs folyamat sokkal inkább parciális érdekeket szolgál és így nem a rendszer szintjén optimalizál, és az állami finanszírozású hallgatók számának változtatása is csak az elmúlt néhány évben vált rendszeresen alkalmazott eszközzé.

Mindezek mellett a jelenlegi gyakori és szigorú megszorítások miatt az inputfinanszírozás arra ösztönzi az intézményeket, hogy minél több állami finanszírozású hallgatót, minél több finanszírozott félévig oktasson változatlan számú oktató alkalmazása mellett. Ebből pedig sajnálatos módon egyenesen következik a csoportméretek növekedése, ami az egy hallgatóra jutó figyelmet, visszajelzést, interakciós és motivációs lehetőséget drasztikusan csökkenti és vég eredményben a hallgató tudásának kisebb fejlődéséhez, azaz az oktatás minőségének visszaeséséhez vezet. Pontosan azok a kompetenciák nem fejlődnek így ki, amelyekre a piacon szükség lenne (szóbeli érvelés, prezentáció, kritikus gondolkodás stb.).

Az alapprobléma azonban az, hogy napjaink gyakorlatával ellentétben nem a hallgató minél olcsóbb képzésének kellene a középpontba kerülnie, hanem sokkal inkább az eredményességnek és a hatékonyságnak. Kiemelten fontos ugyanis, hogy a hallgatóval és a hallgatóban a különböző szakspecifikus és általános kompetenciák kifejlődjenek, amelyek egyébként őt a munkaerőpiacon értékebbé, kelendőbbé, de leginkább foglalkoztathatóvá teszik, és ideális esetben ezt a folyamatot a felsőoktatási intézmények hatékonyan végzik.

A magán tanácsadási finanszírozási csatorna ösztönző ereje sajátos. Míg szakmai szempontból a tanácsadási tevékenység rendkívül hasznos – értékes tudáshoz juttatja az oktatókat, validálódik az elméleti tudásuk és új, kíváncsú fejlesztési irányok is kiderülnek – addig elvonja az energiákat a kutatási és pedagógiai tevékenységektől. Kifejezetten rossz a helyzet az alap kutatások területén, amelyek finanszírozása elenyésző, s így a legtöbb esetben jelentősen háttérbe is szorul. Ezeken az anomáliákon csak az segítene, ha az outputorientáció során megszerzett plusz jövedelmekkel az intézmények helyreállíthatnák a tanácsadási jövedelmeket nem hozó, de azért az oktatási teljesítményekhez elengedhetetlen tevékenységek tekintélyét. Ha a hallgatói sikeresség, a hallgatói elégedettség, vagy a jutalmazott minősítések megkövetelik az intenzívebb pedagógiai munkát, a folyamatosan megújult tankönyveket, publikációkat, tanulmányutakat, nemzetköziséget, akkor éppen az ennek kapcsán megszerezhető

plusz jövedelmek érdekében fogják az intézmények a szükséges korrekciós lépéseket megtenni. Az inputfinanszírozás rendszerében azonban az oktató érdekeltsége miatt paradox módon pont az oktatási és a kutatási tevékenységek szorulnak háttérbe. Természetesen, kivételek mindig vannak. Van olyan oktató, aki a mostoha bérrendszer ellenére is igazi tanár, de közelebb kerülünk az igazsághoz, ha őket csak kivételeknek tekintjük, akikre megfelelő színvonalú tömegoktatást nem lehet alapozni. Sőt tömegesé válik a kontraszelekció, ami a tömegoktatás színvonalát erősen csökkenti.

A felsőoktatási rendszerben lévő állami finanszírozási logika a költségterítéses képzések esetében is jelentkezik. A finanszírozási kényszer rövid távú logikája a költségterítéses képzéseket is a mind nagyobb szabadon felhasználható – a gyakorlatban más egységek keresztfinanszírozására fordított – pénzösszeg kitermelésére sarkallja, azaz itt is egyre kevesebb értéket nyújtanak a hallgatók által befizetett pénzért. A felsőoktatás pedig nem elég transzparens, de elég „ragadós” ahhoz, hogy a hallgató beragadjon és a kevesebb érték ellenére se váltson intézményt (ráadásul a legtöbb esetben nem is tudják, hogy korábbi évfolyamok ugyanolyan, vagy akár még kisebb tandíjért is magasabb szolgáltatási minőséget kaptak). Hosszú távon egyébként minden fél érdeke sérül, de a rövid távú megoldási kényszer realitása szinte teljes mértékben negligálja a hosszú távú gondolkodás racionalitását és végeredményben a nemzet oly büszke tanult, okos emberi erőforrás bázisa erodálódik tovább.

Az oktatást ugyanis befektetésként kell kezelni függetlenül attól, hogy azt épp az állam, vagy az egyén saját maga valósítja meg és mint befektetés, akkor értelmes, ha a hozamai (fizetés, kapcsolat, tudásnövekedés) belátható időn belül kompenzálják a befektetett erőforrásokat (idő, pénz, alternatíva költség). Ha az emberi erőforrás romlik, az egyéni szinten a hozamok csökkenéséhez, társadalmi szinten pedig mind a gazdasági növekedés, mind a fejlettség csökkenéséhez és versenyképességünk drasztikus romlásához vezet.

4. Az outputfinanszírozási rendszer modellje

Az outputfinanszírozás lényege a finanszírozás kimeneti teljesítményhez kötése azzal a céllal, hogy a jobb teljesítményt ösztönözzük és a gyenge teljesítményt elkerüljük. Ebben a logikában az elsődleges értékteremtés kimeneti pontjaira helyeződik a hangsúly a magasabb teljesítmény motiválása érdekében.

4.1 Az outputfinanszírozási rendszer koncepciója

Az outputfinanszírozás modelljének kialakításakor a feljebb definiált minőségből kell kiindulnunk és abból objektív, operacionalizálható mutatókat kell ké-

peznünk, amelyekhez a finanszírozási rendszert kötjük. Véleményünk szerint a külső és belső mérőrendszerek alkalmazása egyaránt áldásos lehet.

Fontos megjegyeznünk továbbá, hogy a hallgatók „input minőségére” objektív, sztenderdizált mérési eredménnyel rendelkezünk minden Magyarországon érettségizett hallgató esetében a felvételi pontszámban. Kimeneti sztenderdizált teszteredmény azonban nem áll rendelkezésünkre. Meggondolandó a záróvizsgát az érettségihez hasonló sztenderdizált teszté alakítani, amelynek segítségével a felsőoktatás hozzáadott értékét belső mérési rendszer segítségével mérhetnénk.

Az outputfinanszírozási modell koncepciójának kifejlesztésekor egy olyan modellben gondolkodtunk, amely a célként kitűzött teljesítményt átlagos finanszírozási értékkel, a magasabb teljesítményt ennél nagyobb, míg az alacsonyabb teljesítményt ennél alacsonyabb mértékű összeggel jutalmazza. Ezáltal azt kívántuk biztosítani, hogy a piacon megmérettetésre kerülő dimenziókban a felsőoktatási intézményeket minél magasabb teljesítmény elérésére ösztönözzük és a gyenge teljesítmény elkerülésére sarkalljuk. Az ösztönzési rendszerbe továbbá egy szakpolitikai-stratégiai szempont beépítését is fontosnak tartjuk, hiszen meg kell adnunk az esélyt az oktatási kormányzatnak arra, hogy politikai, vagy stratégiai alapon ellenőrzött befolyással bírjon az adott képzési portfólióra. Biztosítani kell, hogy például egy piacon nem értékelt szak a tudomány, a hagyományok, vagy a kultúra ápolása miatt a fejlődését biztosító normatívában részesülhessen, vagy a piaci szupremáciával rendelkező szak csekély mértékben az előbbit keresztfinanszírozza.

Az outputfinanszírozási modellnél tehát a magas minőségűnek, vagy értékes outputnak definiált minőségdefinícióból kell kiindulnunk és minden elsődleges értékteremtő tevékenységet figyelembe kell vennünk.

- Az *oktatás* esetén ilyen mutatók lehetnek: a szakmában történő elhelyezkedés ideje, bruttó kezdő fizetés, bruttó fizetés öt év múlva.
- A *kutatás* esetén: citációs index, olyan teljesítménymutató rendszer, amely a kategorizált szakmai folyóiratok és egyéb publikációk értékét méri, esetleg védjegyek szabadalmak száma.
- A *tanácsadás* esetén: tanácsadási tevékenység értékesítési árbevétele.
- A szakmai gyakorlatosokkal történő *szolgáltatás* esetén: a szakmai gyakorlatos tevékenység értékesítési árbevétele, vagy a szakmai gyakorlatost foglalkoztató vállalatok elégedettségi indexe.

Az oktatás esetén továbbá érdemes lenne belső értékelést is alkalmazni, azaz olyan sztenderdizált záróvizsgát végeztetni a hallgatókkal, amellyel a tudásnövekedésük mérhetővé válik. Ideális esetben az ilyen vizsga kompetencia alapú, azaz a hallgató által elsajátított kompetenciákat méri és egy általános és egy szakspecifikus részből áll. Nagyon fontos, hogy a vizsga abszolút sztenderdizált

legyen és intézmény független bizottság végezze a vizsgáztatást, mivel ennek eredményét az intézmények teljesítményének összehasonlítására is használhatjuk.

4.2 A kutatás, a tanácsadás és a szakmai gyakorlatos tevékenység az outputfinanszírozás részeként

Az elsődleges értékteremtő tevékenységek közül a tanácsadás és a szakmai gyakorlatos tevékenység esetén viszonylag egyszerű a szituáció, hiszen ezeket a piac közvetlenül pénzben méri. Így a finanszírozási rendszerbe beépíthető, mint jövedelem, de akár külön is ösztönözhető más finanszírozási elem növelésével. Például az egy főre jutó hallgatói kimeneti normatíva 110%-át kapja az az intézmény, amelyik tanácsadási tevékenységének éves árbevétele az intézmény éves költségvetésének 20%-át teszi ki. Természetesen a korrekt szorzót minden reális sávra meg kell határozni. Ugyanígy meghatározható a szakmai gyakorlatosok által nyújtott szolgáltatás éves árbevételének méretével kapcsolatos szorzószám.

A tanácsadási tevékenység esetében azonban megjelenik a már említett anomália. Számos kar számos oktatója saját vállalkozásán keresztül végez tanácsadási tevékenységet és ennek eredménye nem is képezi az intézmény árbevételét. Nehezen meghatározható azonban, hogy a tevékenység eredménye ki-nek a tulajdonát kellene, hogy képezze. Ez a kérdés ráadásul nem is rendezhető addig, amíg a felsőoktatási karrierpálya nem kerül rendezésre, mivel a jelenlegi helyzetben az intézmények a piacképes tudással rendelkező oktatóikat azonnal elveszítenék, ha a külső bevételi forrásaikra rá akarnák tenni a kezüket.

Nemzetközi összehasonlításban az IMD Business School a következő módon kezeli ezt a kérdést. Elismerik, hogy az oktatók magán tanácsadása fejlesztheti oktatási és kutatási teljesítményüket és szakmai státuszukat, illetve hogy a tanácsadás egy fontos másodlagos bevételi forrása számos oktatónak. A tanácsadással kapcsolatos alapelveik, hogy az oktatóik tanácsadói tevékenysége nem teremthet versenyt az IMD-nek, nem zavarhatja az IMD-ről kialakult vásárlói megítélést, a magán tanácsadás nem lehet több évi 45 napnál, évente kétszer kell a tanácsadói megbízásokról az oktatóknak jelentést tenniük, nem szerepelhet kettőnél több IMD oktató egy megbízáson, és ha az ügyfél IMD Learning Network partnere, akkor az IMD nyújtja be a számlát az ügyfél részére (Ellert, 2011).

A kutatási tevékenység esetén még izgalmasabb a szituáció, mivel ott a piac ugyan mér, viszont ezt a mérést nem pénzben teszi. A rangos folyóiratokban való publikációk, a meghatározott példányszámban kiadott monográfiák, a védjegyek vagy szabadalmak mérik az oktatók tudományos teljesítményét, azonban

az esetek többségében ehhez nem kötődik közvetlen árbevétel. Így tudományos fokozat és felsőoktatási munkakör függvényébe a már létező teljesítményértékelések alapján érdemes egy sztenderd teljesítményértékelést készíteni, amely minden adott területen működő intézményre (vagy karra, mert itt inkább a kar a homogén egység) adott, s így az intézmények tudományos teljesítménye összehasonlítható és ez a finanszírozási rendszer részévé tehető. Fontos figyelembe vennünk azt is, hogy az elemzési egységek közötti különbségek (hallgató, kar stb.) ne okozzanak torzítást.

4.3 Az oktatási tevékenység outputfinanszírozása

Az oktatási tevékenység értékelése esetén a legszerteágazóbb a kialakítandó mérések által lefedni szükséges terület. Először is sikeres elhelyezkedésnek kell tekintenünk azt az esetet, amikor a hallgató a szakmájában helyezkedik el, illetve amikor egy magasabb képzési szint állami finanszírozású nappali képzésére felvételt nyer (alapképzésből mesterképzésbe, majd onnan doktori képzésre). A különböző információs rendszerek integritása ugyancsak alapkövetelmény. Fel kell tudnunk dolgozni a NAV bruttó bér adatait, a munkavállaló FEOR kódját (vagy bármely más szakmát indikáló mutatót) és a diplomaszerzés dátumát a felsőoktatás minden egyes hallgatójára. Világos, hogy egy ilyen rendszer nem bevezethető egyik napról a másikra, így például az informatikai fejlesztést előkövetelmény projektként kell megvalósítani. A rendszerbe továbbá azt is be kell építeni, hogy mi legyen azon hallgatókkal, akik külföldön helyezkednek el, vagy tanulnak tovább, mivel ebben az esetben róluk nem lesznek rendelkezésre álló adatok. Erre megoldás lehet egy olyan hallgatói szerződés, amely szerint kötelező számukra az adatszolgáltatás, lehet lemorzsolódási rátával kalkulálni, de akár a hallgatói ösztönzés más formái is szóba jöhetnek.

Mindezek alapján az oktatás outputfinanszírozásának a modelljébe a következő elemeket javasoljuk (a mutatók pontos értékének meghatározása optimalizációs feladat, amelynek pontos meghatározása egy külön projekt része lehet a költségvetés keretszámainak ismeretében):

- *Kibocsátott hallgatói létszám:* Itt egy fontos döntést kell tenni, hogy akkor vegyük-e figyelembe a hallgatót, ha diplomát szerez, vagy akkor, ha már elhelyezkedett. Véleményünk szerint ez politikai döntés kérdése, mind a két megoldáshoz igazíthatók a mutatók, így valójában a két változatot egyenértékűvé lehet tenni. Megengedőbb a diplomaszerzés pillanatában vizsgálni a hallgatót és ez egy sztenderdebb időpont is. Elemzésekkel vizsgálni lehet, hogy hány megszerzett hallgatói diplomából nem lesz diplomás foglalkoztatás. Ha ez a szám csekély, akkor a diploma megszerzése megfelelő mutató.
- *Kibocsátási normatíva:* nagyjából a költségalapú hallgatói normatíva 3,5 - 4-szerese, mert egy kibocsátott hallgatóhoz a teljes képzési idő alatt legalább

3,5 hallgatót kell képezni bachelor szinten (3 évfolyam + némi lemorzsolódás). Mester szinten a mostani mester normatíva 2,5-3 szorosa, PhD szinten a jelenlegi 3-szorosa.

- *Elhelyezkedési idő:* a kibocsátott hallgatók szakmában való elhelyezkedési ideje (vagy magasabb képzési szintre való felvételük) az átlagos, az adott szakmára jellemző elhelyezkedési időhöz képest.
- *Első elhelyezkedéskor elért fizetés (Fizetés I):* a kibocsátott hallgatók átlagos kezdő fizetése a szak átlagos kezdő fizetéséhez viszonyítva.
- *Elért fizetés 5 évvel az első elhelyezkedés után (Fizetés II):* a kibocsátott hallgatók átlagos fizetése az első elhelyezkedés után 5 évvel a szak átlagos, 5 évvel végzés utáni fizetéséhez viszonyítva.
- *Intézményi akkreditáció:* a különböző nemzetközi, de akár újonnan kialakított hazai akkreditációk minősítési szintjei. Az intézményakkreditációk megszerzését több okból is érdemesnek látjuk ösztönözni. Az intézményi akkreditációk megléte számos minőségi sztenderdnek való megfelelést követel meg az intézménytől, továbbá ezek a minősítések feltételei a nemzetközi rangsorokba kerülésnek, vagy abban való jól teljesítésnek. Az intézményi akkreditáció így ugyan nem közvetlenül, de közvetve bizonyosan méri az adott intézmény minőségét.
- *A szak/kar/intézmény politikai, stratégiai prioritása:* az oktatási kormányzat stratégiájában betöltött szerep, függetlenül a piaci megítéléstől.

A fentiekhez hasonlóan számos egyéb outputfinanszírozási szempont található. Ezek portfóliójának, az *outputfinanszírozási portfóliónak* az összeállítása és abban az egyes tényezők súlyának meghatározása egy ágazati középtávú üzleti tervezési feladat része. Ezen üzleti tervezési feladaton belül az outputfinanszírozás két nagyon fontos részfeladatra bomlik:

- a költségalapú hallgatói normatíva megállapítására, illetve
- az outputfinanszírozási portfólió egyes elemihez megfelelő súlyok rendelése.

Az előbbi feladat lényegében azonos a jelenlegi inputfinanszírozási feladat módszertanával, amikor is az oktatási kormányzat a maga költségalapú hallgatói normatíváját megállapítja. Ezt követően javasoljuk, hogy az outputfinanszírozási portfólió minden egyes eleméhez az oktatási kormányzat rendeljen egy 1 körüli szorzót. A szorzó haladja meg az 1-et, ha valamilyen outputkövetelményt preferálni kívánunk, illetve legyen kisebb, mint 1, ha valamilyen outputkövetelménytől való elmaradást diszpreferálni szeretnénk.

Az 1-től való eltéréseket részletes specifikációban kell rögzíteni, hogy az intézmények megtervezhessék azokat az összegeket, melyekre az egyes output

célkitűzéseik megvalósítása esetén számíthatnak. Természetesen ezeket a szorzókat legalább egy évig stabilan kell tartani.

Az outputfinanszírozás eredménye egy intézményi állami juttatás, amely a

$$\text{kibocsátott hallgatók száma} \times \text{kibocsátási normatíva} \times \text{teljesítmény multiplikátor}$$

képlettel határozódna meg.

A kibocsátott hallgatók számát a fentiek során definiáltuk. Ugyanígy meghatároztuk a kibocsátási normatíva nagyságát a költségalapú normatíva függvényében. Ezek szorzatát növelnénk, illetve csökkentenénk azok a szorzók, melyeket az oktatási kormányzat a különböző outputfinanszírozási portfólió elemekhez rendelne. Az outputfinanszírozási rendszer számszerűsített példamodelljét lásd az 1. táblázatban.

1. táblázat Az outputfinanszírozás szakra vetített példamodellje

Állami finanszírozásos (ÁF) hallgatók árbevétele	Mértékegység	Érték
Kibocsátott hallgatói létszám	fő	150
Átlagos elhelyezkedési idő	hónap	2
Elhelyezkedési idő szorzó		1.10
Átlagos fizetés	eFt/hó	288
Szak pályakezdőinek átlagos fizetése	eFt/hó	250
Fizetés I. szorzó		1.15
Átlagos fizetés 5 év múlva	eFt/hó	610
Szak átlagos fizetése 5 év múlva	eFt/hó	600
Fizetés II. szorzó		1.02
Szak stratégiai szorzója		1.21
Intézmény akkreditációs szorzója		0.8
Szak output normatívája - általános	eFt	800
Szak output normatívája - teljesítményarányos	eFt	998
ÁF árbevétel	eFt	149 651

Az 1. táblázat azt mutatja, hogy az outputfinanszírozás esetében egy adott intézmény, egy adott szakjának az állami finanszírozásos árbevétele hogyan alakul. A hipotetikus példánkban az intézmény az adott szakon 150 állami finanszírozásos hallgatót bocsátott ki (adott számukra diplomát). A 150 hallgató a munkaerőpiacon átlagosan 2 hónapon belül el tudott szakmájában helyezkedni. Így az elhelyezkedési idő alapján, ahol a célkitűzésben szereplő teljesítménykövetelményt az intézmény által kibocsátott hallgatók meghaladták, 1,1-es szorzót ért el az intézmény.

A kibocsátott hallgatók átlagos bruttó fizetése 288 eFt lett, amely a szak pályakezdőinek fizetésénél átlagosan 15%-kal magasabb, így az intézmény ezen a téren 1,15-ös szorzót ért el. A korábbi tapasztalatok alapján, az intézmény adott szakjain végzett hallgatók végzés után 5 évvel realizált bruttó fizetése 610 eFt lett, amely az adott szak átlagánál 2%-kal magasabb, így ezen a téren az intézmény 1,02-es szorzót ért el.

A szak stratégiai szorzója 1,21, míg az intézmény akkreditációs szorzója 0,8, így az összes eddigi szorzót összeszorozva 1,248-öt kapunk. A szak output normatívájából (amely 800 eFt a kibocsátott hallgató teljes tanulási ciklusára) ezzel a szorzóval alakul ki az adott intézmény adott szakjának teljesítményarányos output normatívája (998 eFt), amelyet a kibocsátott hallgatók számával megszorozva kap meg az intézmény. Azaz gyakorlatilag hallgatónként 198 eFt többletbevétel jár az intézménynek a teljesítményéért.

Fontos kitétel, hogy mindaddig, amíg az adott intézmény adott szakján nincs végzett évfolyam, addig az outputfinanszírozási modellnek csak egy becsült változatával tudunk számolni (rosszabb esetben inputfinanszírozást tudunk alkalmazni).

Az outputfinanszírozási modell gyakorlatilag egy eszköz, amelyet finomhangolással többféle célra is lehet használni. Ismét hangsúlyozzuk, hogy az általunk kialakított koncepció esetében a cél a piaci teljesítmény növelése, így a foglalkoztatás, a kutatás és az egyéb piaci teljesítmények (tanácsadás és szolgáltatás) ösztönzése. Az így kialakított modell ösztönző hatása markáns, arra ösztönzi a felsőoktatási intézményeket, hogy minél több diplomát adjanak ki, de minél kevesebb lemorzsolódással és minél rövidebb képzési idő alatt, miközben ezzel a végzett hallgatók minél rövidebb idő alatt, minél magasabb fizetéssel tudjanak a szakmájukban elhelyezkedni. Meggyőződésünk, hogy ez mind a magyar társadalom, mind a gazdaság számára nyertes szituáció, amely ráadásul találkozik a nemzet hosszú távú érdekével.

5. A finanszírozási rendszer ösztönzési funkciója

Véleményünk szerint a felsőoktatás teljesítményét alapvetően három oldalról lehetséges ösztönözni, ezek:

- az intézményi ösztönzés,
- az oktatói ösztönzés és
- a hallgatói ösztönzés.

5.1 Intézményi ösztönzés

Ahogy az már fentebb jeleztük a jelenlegi inputfinanszírozási rendszer alapvetően az intézményi motiváció oldalán dolgozik, de ott sajnos rossz irányba, ugyanis gyakorlatilag a teljesítmény rombolására ösztönöz. Ösztönöz továbbá az oktatói oldalon is, motiválja az oktatót az oktatási és a kutatási tevékenységének minimalizálására a magán tanácsadási tevékenység javára, amely összességében ugyancsak negatív a szektorra nézve.

Az általunk javasolt outputfinanszírozással kapcsolatos rendszer alapvetően az oktatói és az intézményi ösztönzés keveréke, így a maximális határfok érdekében a javasolt rendszert érdemes lenne egy hallgatói ösztönzési funkcióval is megtámogatni.

A javasolt rendszer arra ösztönzi az intézményeket – mint fentebb levezettük –, hogy minél több diplomát adjanak ki minél kevesebb hallgató lemorzsolódásával a lehető legrövidebb idő alatt úgy, hogy a diplomát szerző hallgatók a lehető legrövidebb idő alatt a lehető legmagasabb fizetéssel tudjanak elhelyezkedni. Ebben az esetben az intézmény ösztönzése továbbterjed az oktató-nevelő tevékenységre, és vélhetően egy a jelenleginél lényegesen eredményesebb karrierközpont létrehozására is.

5.2 Oktatói ösztönzés

Az outputfinanszírozási rendszer az oktatókat és a kutatókat a kutatási tevékenységük eredményességében is ösztönzi, mivel a kutatási eredményekhez könnyen rendelkezhetők ösztönzési mutatók a tudományág folyóirat értékelő rendszerének, illetve az adott citációknak a függvényében. Ez gyakorlatilag azt eredményezi, hogy az oktató és a kutató abban érdekelt, hogy minél rangosabb folyóiratokban, vagy minél nagyobb kiadvány számú könyveket publikáljon (aminek pedig a releváns kutatási eredmény képezi az alapját).

Ahogy korábban már említettük az oktatók magán tanácsadási tevékenysége ugyancsak outputorientált, mivel a piacon kerül megmértetésre és erős ösztönzési funkció jelentkezik a magán tanácsadási tevékenység maximalizására.

A probléma az oktatói ösztönzés esetében azonban az, hogy a felsőoktatás számára nem ideális, ha az oktató túlzott mértékben végez magán tanácsadást és az sem, ha túlzott mértékben a kutatással foglalkozik. Az ideális eset az, amikor a felsőoktatás négy szerepét az oktató kiegyensúlyozott módon végzi, azaz oktat, kutat, tanácsot ad és menedzsel is, de egyiket sem végzi bármely másik tevékenység kárára. Az ideális mennyiségek megtalálása lehet egyedül izgalmas kérdés, azonban szerencsére ezen a téren már rendelkezünk követendő példával.

Az IMD Business School esetében az oktatók a fent említett négy szerep alapján a következőképpen kerülnek ösztönzésre. Az egységes tanári alapfizetés a piaci szenior menedzseri, illetve felsővezetői fizetéssel arányos, amiért cserébe éves szinten 360 óra oktatást várnak el, de ehhez minimum 360 óra felkészülést biztosítanak, komplex kutatási teljesítményértékelést végeznek, a magán tanácsadási napok számát éves szinten 45 napra korlátozzák, amiről évente kétszer jelenteni kell a felső vezetésnek, valamint átlagosan 230 óra program, vagy intézmény menedzsmentet is elvárnak. A professzorok illetményének átlagosan 50%-a az alapfizetés, amely mellé 10-10% csoport és egyéni bónusz járul, valamint átlagosan 30% túlóra pótlék. A teljes ösztönzési csomag a szervezetten belül transzparens, a túlórárt nem díjazza és figyel a kiegészítők elkerülésére. Az IMD továbbá teljes költségvetésének 30%-át kutatásra fordítja, mivel a kutatás-fejlesztést tartják annak a motornak, amely a professzorait „frissen és relevánsan tartja” a tanteremben (Ellert, 2011).

Az oktatói ösztönzést tehát olyan módon kell kialakítani, hogy az mind a négy oktatói szerepet kiegyensúlyozottan tartalmazza és az oktatót arra ösztönözzé, hogy energiáit az intézmény számára a kiegészítő veszélye nélkül csatornázza.

5.3 Hallgatói ösztönzés

Közvetlen hallgatói ösztönzés alatt azt értjük, hogy a hallgató mennyire érdekelt abban, hogy a képzési idő alatt a lehető legtöbb tudást és tapasztalatot, vagy másképpen a foglalkoztathatósága érdekében szükséges kompetenciát sajátítsa el. A jelenlegi rendszerben ugyanis a hallgatóknak csak egy kis része (tipikusan a legjobb képességűek) tudja ezt a célt saját magától megérteni, vagy felfedezni. A többiek számára külső ösztönzés nélkül a felsőoktatás egy papírszerzési, vagy szabadidő eltöltési tevékenységgé degradálódik, ami azonban nyilvánvalóan nem válhat a társadalom által támogatott és finanszírozott életmóddá.

Több olyan gondolat kísérletről van tudomásunk, amely az oktatási ráfordítások megtérítését olyan diákhitel konstrukciókhoz köti, ahol a hitel visszafizetése a tanulmányi eredmény függvénye. Ez gyakorlatilag tandíjat jelent azon hallgatók számára, akik rosszul teljesítenek (alacsonyabb tanulmányi eredménynek magasabb a kamatlába, illetve az indokoltnál hosszabb tanulmányi időnek nagyobbak a kamatterhei) és kamatmentes hitelt, vagy ösztöndíjat (negatív kamatlábat) azoknak, akik jól teljesítenek. Ezekkel a gondolatokkal, törekvésekkel messzemenően egyetértünk, hisz az outputfinanszírozásban a rendszer minden résztvevőjét érdekeltté kell tenni.

A hallgatói ösztönzést azonban nem csak anyagi eszközökkel lehet biztosítani. Akármilyen hatékony és akármilyen eredményes is ugyanis a felsőoktatás, ha a fiatalok tömegei nem látnak perspektívát a tudás megszerzésében, nem akar-

nak majd a felsőoktatás aktív résztvevőivé válni. Ebben az esetben a munkaerő-piac lehet egy ilyen perspektíva teremtő eszköz, amely azonban a tudást megalapozó elméleti alapok hiányában társadalmi szinten nem eredményez optimális méretű és hatékonyságú tudástőkét. Ennek okait az outputfinanszírozás társadalmi beágyazottságának végiggondolása alapján érthetjük meg.

5.4 Az outputfinanszírozás társadalmi beágyazottsága

Az outputfinanszírozás mindig bonyolultabb, összetettebb, mint az inputfinanszírozás. Nem csoda, hogy rendszerint csak akkor választják, ha erre valamilyen külső körülmény rákényszeríti az erőforrások elosztóit. Az outputfinanszírozás ugyanis nem csak a saját, hanem a felhasználó szempontjainak következetes figyelembe vételét jelenti, ami jóval munkaigényesebb, mint a saját inputok és az azokhoz kötődő érdekeltségek számba-, illetve figyelembe vétele. Ráadásul ezt felettébb megnehezíti, hogy a felhasználó – a társadalom – szempontjait nem ismerjük pontosan. Egyelőre még gyerekcipőben járnak azok a kutatások, amelyek pontosan le tudnák írni, hogy milyen a felsőoktatás által kibocsátott népesség pontos tudása, illetve hogy annak milyennek kellene lennie.

Van azonban egy végiggondolható rendszer, a PISA felmérések rendszere. Ezen mérések keretében mélyen megalapozott módszertani bázison rendszeresen és megfelelő reprezentativitással mérik a 14-15 éves korosztály felkészültségét, elért képzettségi szintjét. Ezt nemzetközi összehasonlításban, valamint keresztmetszeti és idősoros megközelítésben is elemezhetjük. Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a PISA felmérés sem a felsőoktatást, sem annak inputját, sem pedig outputját nem méri, a közoktatásról azonban átfogó, társadalomba ágyazott képet ad, így ennek tanulságait érdemes megvizsgálnunk a felsőoktatásra is.

Ezen nemzetközi összehasonlításoknak van egy világos üzenetük: nem az az ország éri el a legjobb PISA eredményt, amely a legnagyobb erőforrásokat fekteti be a közoktatási rendszerébe, hanem az, amely az adott erőforrásait a legjobb módon fekteti be. Azok a PISA jelentések, amelyek az oktatási rendszerek hatékonyságát elemzik, a következőképpen foglalják össze a releváns tapasztalatokat (OECD, 2010, Volume IV):

Egy ország PISA pont eredménye jelentősen függ

- a. az általános társadalmi és gazdasági háttértől,
- b. a diákok kiválasztásától, illetve csoportosításától,
- c. az iskolák irányításának módjától,
- d. a mérések és elszámolások rendszereitől és csak ezt követően függ
- e. az oktatásba befektetett erőforrások nagyságrendjétől.

Dinamikus növekedés és jelentős társadalmi mobilitás esetén más a családok és a diákok hozzáállása az iskolához, oktatáshoz, a tanuláshoz, mint a stagnálás és a társadalmi mobilitás lelassulása esetén. Ugyanaz az inputmennyiség egyik esetben jóval nagyobb eredményekhez vezet, mint a másokban.

Ugyanakkora input mennyiségének más a hozama,

- ha a diákokat a maximális teljesítmény érdekében egységes rendszerekben átjárható módon maximális mértékben együtt foglalkoztatják, ahol nem jellemző a bukás, a lemorzsolódás és a visszatérést nem biztosító oldalpályákra való irányítás, vagy
- ha a jobbakat gyorsan elkülönítik, a hátrányos helyzetűeket alacsonyabb követelményekkel szembesítve alacsonyabb műveltségi pályák felé irányítják és ezt követően az oktatási erőfeszítéseket csak egy szűkebb elit számára koncentrálik.

Az utóbbi esetben ugyanannak az inputmennyiségnek lényegesen kisebb a hozama.

Lényegesen jobban hasznosulnak az inputok azokban az oktatási rendszerekben, ahol az önkormányzatiság az iskolák irányításában nagyobb szerepet kap, ahol a magán és állami iskolák egységes rendszert alkotnak és ahol az állam az iskolák közötti versenyt nem teszi totálissá. Jelentősen növeli az inputok hozamát, ha az oktatási rendszer működésében az ágazati elszámolások és mérések, a megfelelő marketing módszerek felhasználása és kiértékelése mind az oktatási ágazat egészében, mind magukban az oktatási intézményekben magas szintre jut el. Csak ezt követően kap jelentőséget az, hogy mennyire fizetünk meg egy tanárt, hogy mekkora egy osztálylétszám, hogy miként van felszerelve egy iskola megfelelő anyagi javakkal. Ezek persze egyáltalán nem lebecsülendő szempontok, de mint látjuk, csak megfelelően általános keretekbe illeszkedve lehetnek eredményesek.

Ha ezeket a szempontokat végiggondoljuk, mindenütt az outputfinanszírozás primátusát látjuk a jobb eredmények mögött. Az eredményes oktatási rendszerek az egyes intézmények finanszírozását egy olyan egységes rendszerbe illesztik, ahol a fő cél a minél nagyobb merítés a társadalom számára rendelkezésre álló tehetségek halmazából, a minél hosszabb benntartás az integrált oktatási rendszerben és az intézmények működésének összehangolása a minél magasabb minőségű output termelő folyamatával. Az intézményi finanszírozás csak akkor lehet hatékony, ha az egy ilyen átgondolt folyamatba ágyazódik.

A PISA felmérésekhez hasonló felsőoktatási felmérések nincsenek. Ilyen eredményekkel nem rendelkezünk. Azonban a PISA felmérések fent összefoglalt tapasztalatait a felsőoktatási intézményekre is jelentős részben érvényesnek tartjuk. A felsőoktatási finanszírozás rendszereit sem tekinthetjük pusztán intézményi finanszírozási rendszereknek. A legjobb felsőoktatási finanszírozási

rendszer is csak akkor bontakozhat ki, ha megfelelő társadalmi folyamatokba ágyazódik. A közoktatásra vonatkozó fenti öt pont szinte mindegyikében értelmezhető a felsőoktatásra is. Az oktatási ráfordítások akkor fognak leginkább megtérülni, ha

- a. a társadalmi mobilitás szolgálatában működnek egy dinamizálódó társadalmon belül,
- b. ha olyan rendszereken belül használják fel őket, amelyek a résztvevők számára bármikor biztosítják a kezdést, biztosítják az átjárhatóságot, az egyéni lehetőségek maximális kihasználását, ha nem szegregálnak, ha nem alkotnak különböző értékű képzési silókat,
- c. ha az iskolák irányítása erős önkormányzatiságra támaszkodik és a kormányzati stratégiát csak egy adott szorzó közvetíti,
- d. ha a magán és állami képzések rendszere kiteljesedik és a magániskolák rendszere a jelenleginél lendületesebb fejlődésnek indul (de a magániskolákat kizárólag output alapon fogadjuk be a rendszerbe),
- e. ha a felsőoktatás kiterjedten alkalmazni kezdi a korszerű stratégia, marketing, benchmarking és vezetői számviteli eszközöket és végül
- f. ha rendelkezésre bocsátja azokat az erőforrásokat, melyek a tudásnak megfelelő társadalmi elismertséget biztosítanak.

6. Összegzés

Tanulmányunkban értékteremtési logika alapján tekintettük át a felsőoktatást, megvizsgáltuk annak finanszírozásának lehetőségeit, bemutattuk a jelenleg érvényben lévő hazai inputfinanszírozást, elemeztük a finanszírozási rendszer ösztönző funkcióit és készítettünk egy javaslatot az outputfinanszírozási rendszerre. Az outputfinanszírozás lényege a finanszírozás kimeneti teljesítményhez kötése azzal a céllal, hogy a jobb teljesítményt ösztönözzük és a gyenge teljesítményt elkerüljük. Ebben a logikában az elsődleges értékteremtés kimeneti pontjaira helyeződik a hangsúly a magasabb teljesítmény motiválása érdekében. A kidolgozott outputfinanszírozási modell erős intézményi és oktatói ösztönzéssel rendelkezik, de szóltunk a hallgatói ösztönzéssel való integrációról és a felsőoktatás társadalomba való beágyazódásáról is. Meggyőződésünk, hogy a felvázolt outputorientált felsőoktatás egy új, magasabb minőségű emberi erőforrást és tudástőkét tesz lehetővé, növeli a foglalkoztatást és azon keresztül a gazdasági növekedést. A rendszer bevezetéséhez ugyan még pontosító, optimalizáló projektek szükségesek, de koncepciónk alapján ezek már egyszerűen definiálhatók és végrehajthatók.

Hivatkozások

2005. évi CXXXIX. Törvény a felsőoktatásról

Ellert, Jim (2011): *IMTA – Encouraging, Directing, and Rewarding The Multiple Roles of Faculty: A Faculty Dean's Perspective*, IMTA, 2011.06.10, Bled

Boda György (2003): *KPMG munkaanyag*

Chikán Attila (2003): *Vállalatgazdaságtan*. AULA Kiadó, Budapest

Garcia-Aracil, Adela; Van der Velden, Rolf (2010): Fiatal európai diplomások kompetenciái a munkapiaci illeszkedés hiánya és ennek megoldása. In: *Diplomás Pályakövetési Rendszer III. – Kompetenciamérés a felsőoktatásban*, 51-74.o.

Garvin, David A. (1987): Competing on the eight dimensions of quality. In: *Harvard Business Review*, p. 101-109.

Hanushek, Eric A.; Ludger Woessmann (2008): The Role of Cognitive Skills in Economic Development, *Journal of Economic Literature*, Vol. 46, No.3, pp. 607-668.

Hanushek, Eric A.; Ludger Woessmann (2009): *Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation*, NBER Working Paper No. 14633, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Hill, Frances M. (1995): Managing service quality in higher education: the role of the student as primary consumer, *Quality Assurance in Education*, Volume 3, Nr. 3, p. 10-21.

Highlights from PISA 2003 (2005): *International Outcomes of Learning in Mathematics Literacy and Problem Solving*, U.S. Department of Education Institute of Education Sciences, NCES 2005-003

Highlights from PISA 2006 (2007): Performance of U.S. 15-Year-Old Students in Science and Mathematics Literacy in an International Context, U.S. Department of Education, NCES 2008-016

Joseph, Mathew; Joseph Beatriz: Service quality in education: a student perspective, *Quality Assurance in Education*, Volume 5, Nr. 1, p. 15-21.

Kirsch, Irwin (2001): *The International Adult Literacy Survey (IALS): Understanding What Was Measured*, Research Report, RR-01-25, Statistics & Research Division, Princeton, NJ 08541

Kiss, Paszkál (2010): Felsőfokú kompetenciákról nemzetközi kitekintésben. In: *Diplomás Pályakövetési Rendszer III. – Kompetenciamérés a felsőoktatásban*, 17-26. o.

Klein, Stephen; Benjamin, Roger; Shavelson, Richard; Bolus, Roger (2010): *Felsőoktatási tanulmányi értékelés (CLA): tények és hiedelmek*. In: *Diplomás Pályakövetési Rendszer III. – Kompetenciamérés a felsőoktatásban*, 75-93. o.

LeBlanc, Gaston; Nguyen, Nha (1997): Searching for excellence in business education: an exploratory study of customer impressions of service quality, *International Journal of Educational Management*, Volume 11, Nr. 2, p.72-79

Porter, Michael E. (1985): *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Free Press. New York

Sturgeon, Timothy J. (2001): How Do We Define Value Chains and Production Networks. *IDS Bulletin*, Vol. 32, No.3

Young, John W. (2007): *Validity of the Measure of Academic Proficiency and Progress (MAPP)*, Educational Testing Service

OECD (2010a): PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I)
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264091450-en>

OECD (2010b): PISA 2009 Results: Overcoming Social Background – Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II)
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264091504-en>

OECD (2010c): PISA 2009 Results: Learning to Learn – Student Engagement, Strategies and Practices (Volume III)
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264083943-en>

OECD (2010d): PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? – Resources, Policies and Practices (Volume IV)
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264091559-en>

OECD (2010e): PISA 2009 Results: Learning Trends: Changes in Student Performance Since 2000 (Volume V)
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264091580-en>

Temesi József

Nemzetközi felsőoktatás-finanszírozási trendek: tanulságok és javaslatok 2012 elején

1. Bevezetés

E kötet tanulmányai sokféle szempontból vizsgálják az elmúlt 15-20 év nemzetközi és hazai adatait, tényeit, alapos elemzéseknek alávetve azokat. Ugyanakkor csak röviden, utalásszerűen foglalkoznak azzal, hogy következtetéseiket a magyar felsőoktatás jövőbeli helyzetére alkalmazzák, vagy ha mégis, a javaslatok általában akkor is egyfajta kutatói távolságtartással fogalmazódnak meg. A tanulmánykötet záró fejezetében kimondottan az oktatáspolitikai számára kívánok néhány tanulságot levonni – nyilván nem csak a kötetben mások által leírtak, hanem saját egyetemvezetői és tanácsadói tapasztalataim alapján is.¹

Előzetesen annyit érdemes még a bevezető megjegyzésekhez hozzátenni, hogy a címben foglaltak közül a „nemzetközi felsőoktatás-finanszírozási trendek” kifejezés természetesen csak néhány kiemelt témakört fog jelenteni, s a 2012 elejére vonatkozó zárójeles utalás szükségességét az adja, hogy a tanulmány az új felsőoktatási törvény életbe lépésének első hónapjában íródott. Mondhatnánk persze, hogy ezáltal a felvetett kérdések oktatáspolitikai relevanciája, hatása csekély. Ám az előző törvények végrehajtására vonatkozó tapasztalatok és a készülöben lévő (vagy átalakítás alatt álló) kormányrendeletek nagy száma éppen azt mutatja, hogy van még tér új (módosító) javaslatok beépítésére. Abban is bízom, hogy a közeljövőben a szorító gazdasági helyzet enyhülésével egy olyan szemléletváltás tud bekövetkezni, ahol a rövid távú szükségszerűségek és a hosszú távú racionalitás egymást kiegyensúlyozva jelenhet meg a döntésekben.

¹ A tanulmány alapjául a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központjának „Magyar Felsőoktatás 2011” konferenciáján 2012. január 25-én elhangzott előadásom és annak az NFKK Füzetek 9. számában megjelent írásos változata szolgál (Vitaindító).

Mivel a téma a felsőoktatás finanszírozása, a magyar helyzet hátterét csak röviden érintem.² A magyar felsőoktatás egyik fő vonása, hogy a világban és ezzel együtt Európában lezajlott „tömegesedés” nálunk némi késleltetéssel zajlott le. A nyugat-európai országok többsége már az 1960-as, 1970-es években szembesült azzal a kihívással, hogy a kor követelményeinek megfelelően egyre nagyobb arányban ültesse be a 18-25 éves korosztályt az egyetemi padosorokba. Az ekkor formálódó „új gazdaság”, a technikai fejlődés (ebben is elsősorban az információs technológiák robbanásszerű fejlődése) és a globalizáció első szakasza mind ugyanabba az irányba mutatott. Képzett állampolgárookra, képzett munkaerőre volt szükség, különösen akkor, ha Európa lépést akart tartani az Egyesült Államokkal, Japánnal. Az ekkor kezdődő létszámnövekedés az új évezred közepére érte el azt a szintet, ahol a 19-24 éves korosztály mintegy 40%-a belépett a felsőoktatás különböző típusú programjaiba.³

Európában a felsőoktatás hagyományosan a közjavak közé tartozik, finanszírozása állami forrásokból történik. Az intézmények túlnyomó többsége állami fenntartású, magánintézményt alig, profitorientált intézményt elvéve találunk. Így a létszámnövekedés gátjává először az állami költségvetés vált, mivel még a fejlett országok sem képesek állami forrásokból duplájára, triplájára emelni a felsőoktatási kiadásokat. Hogyan lehet kezelni ezt a problémát? Merre induljanak el a nemzeti kormányok, mi a megoldás: tandíj, magánosítás, a versenyszféra bevonása, intézményi diverzifikáció?

A háttérben minden európai országban, így nálunk is ott van az 1999-ben elindult Bologna-folyamat: Ez az európai szintérre helyezte át ezeknek a kényes politikai kérdéseknek a megoldását. A legutóbbi Budapest és Bécs által közösen rendezett miniszteri szintű Bologna-konferencia nyilatkozata (Declaration, 2010) az eredeti célok folytonosságának hangsúlyozása mellett hitet tett az akadémiai szabadság, az egyetemek autonómiája és elszámoltathatósága mellett, és a felsőoktatást az állam felelősségi körébe tartozóan a gazdasági növekedés és jólét egyik motorjaként határozta meg. A nyilatkozat szól az elégedetlenségről is, amit elsősorban a diákok megnyilvánulásai és demonstrációi fejeztek ki, ám ezeket a Bologna-folyamat végrehajtási problémájaként tekinti.

A Bologna-folyamattal kapcsolatos vélemények, elégedettségi mutatók 2007-ig az általában kétévenként kiadott „Trends” kötetekben jelentek meg, a hatodik kötet a Trends 2010 elnevezést viseli (Sursock; Smidt, 2010). Az igényesen előkészített és elemzett kérdőívekből, valamint intézményi látogatásokból kirajzolódó kép általában jóval kritikusabb, mint a miniszteri találkozók

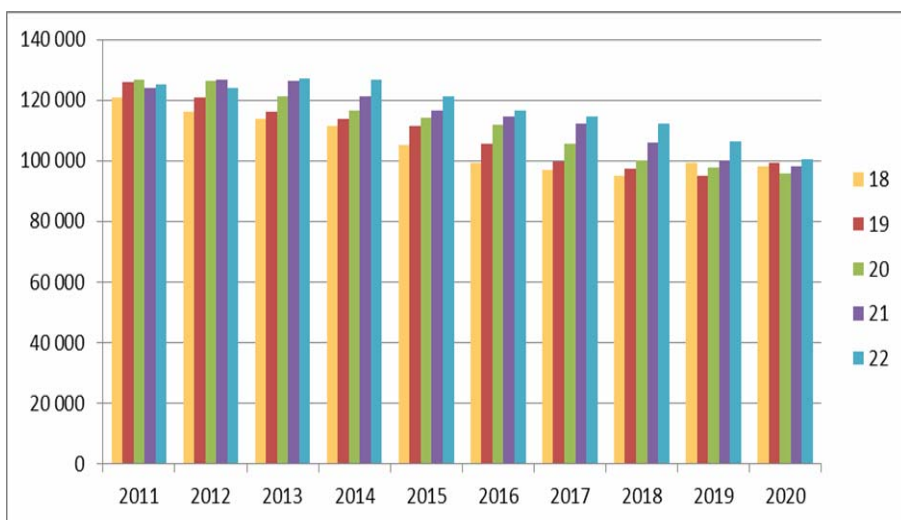
² A fő adatok közül sok megtalálható ebben a kötetben Mészáros Tamás és Polónyi István tanulmányaiban.

³ A felsőoktatás egyes statisztikáinak részletekbe menő tárházát szolgáltatják az OECD által megjelentetett „Education at a Glance” kötetek. A 2011-es kötetben (<http://www.oecd.org/dataoecd/61/2/48631582.pdf>) a felsőoktatást végzettek kor szerinti arányáról több elemző tábla is található.

hivatalos anyagai. A többciklusú képzésre való áttérés közben ugyan a hivatalos kommunikációban elsősorban a nemzetközi mobilitás elősegítését vagy az oktatás társadalmi céljainak megvalósítását helyezték előtérbe, ám nyilvánvalóvá vált, hogy a rövidebb ciklusokra osztás és a foglalkoztathatóság középpontba helyezése által gazdasági-költségvetési előnyöket, könnyítéseket várnak el a rendszertől.

Magyarországon a finanszírozhatóság és a foglalkoztathatóság fontos oktatáspolitikai-gazdaságpolitikai kérdéseire egy olyan időszakban kell majd választ találni, amikor a demográfiai helyzet (ismét csak sok, elsősorban nyugat-európai országhoz hasonlóan) csökkenő népességet és ezen belül csökkenő érettségiző korosztályokat vetít előre, ahogyan ezt a 18-22 éves korosztályok létszámát 2020-ig előreszámító *1. ábra* is alátámasztja.

1. ábra A 18-22 évesek száma a magyar népességben 2020-ig



Forrás: TeIR adatfeldolgozás: https://teir.vati.hu/szoc_agazat/index_public.html

2. A felsőoktatás finanszírozásának kulcskérdése: a költségmegosztás

Az európai felsőoktatási szakirodalomban egyre nagyobb teret kap a finanszírozás elvi és gyakorlati kivitelezésének elemzése.⁴ Az OECD kötetei (Santiago et

⁴ A modellekről, az eredményekről ebben a kötetben Halász Gábor tanulmánya ad áttekintést.

al., 2010) tudományos igénygel számolnak be nem csak az európai, hanem a világban lezajló felsőoktatási változásokról is. A kötetek rendkívül hasznos és jó leírást adnak a felsőoktatás finanszírozási modelljeiről, azok megvalósulásáról. A CHEPS holland kutatóintézet vezette nemzetközi konzorcium az európai felsőoktatás finanszírozási és irányítási reformjait elemzi (CHEPS, 2010a és 2010b). A kötetek összefoglalóiból jól látható, hogy az európai felsőoktatásban változatos modelleket alkalmaztak az elmúlt 15 évben, és kirajzolódik az a trend is, ahogyan a finanszírozás többszörösre válik. Ezt jól alátámasztja egy jelenleg is futó nemzetközi kutatás, amely a pénzügyileg fenntartható egyetemekről szól (EUA 2008, EUA 2011).

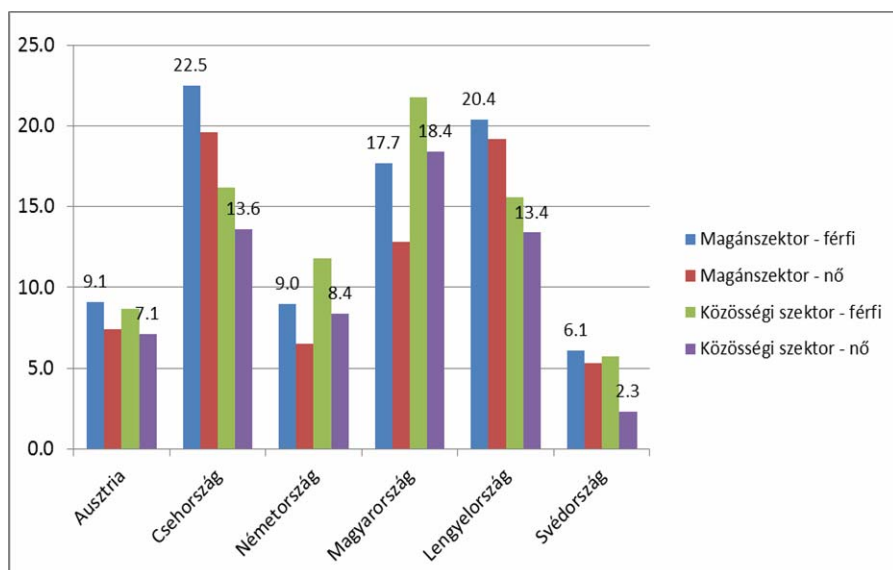
A kutatások hátterében természetesen nem csak a költségvetés gondjai állnak, hanem józan közgazdasági érvelés is. Az oktatás és ezen belül a felsőoktatás külső gazdasági hatásainak elemzése régi téma a közgazdaságtanban. Iskola-példaként szokták tekinteni, amikor arról van szó, hogy az egyénekbe fektetett oktatási beruházás társadalmi szintű hasznot hoz. Közgazdasági szempontból ez az alapja a felsőoktatás „ingyenességének”. Az elemzések ugyanakkor kimutatták, hogy miközben mindannyian jól járunk azáltal, hogy minden gazdasági és társadalmi funkciót magas szinten végeznek el nekünk és helyettünk, ún. egyéni haszon is keletkezik. Az erre vonatkozó kutatások szerint az egyéni hasznok – országonként eltérő mértékben – kimutathatóak például úgy, hogy megvizsgáljuk: egy év pótlólagos részvétel az oktatásban mekkora kereseti többletet jelent a végzetek életkeresetében (Varga, 1998).

Hasonló szerepet játszanak azok a megtérülési mutatók, amelyeket például a 2. ábra tartalmaz: itt a 2006-ban számított belső megtérülési rátákat látjuk egyes országokban. Ha a felsőoktatás költségeit az egyénbe fektetett beruházásként tekintjük, akkor ezek a ráták egyfajta hozammutatóként értelmezhetők. A kutatások általánosságban is azt igazolják, hogy Európában a volt szocialista országokban ezek a ráták magasabbak az EU más országaiénál.⁵ Ezen érvelés szerint tehát az oktatásban hosszabb ideig részt vevőknek nem lenne igazságos minden költséget a többiekre, a társadalom egészére hárítaniuk.

A felsőoktatás költségeinek megosztása az idézett tanulmányok és érvelés alapján az állam (a költségvetés), a tanulók (családjaik) és a gazdasági szereplők között lehetséges és szokásos. A nemzetközi gyakorlat messze nem egységes. Megfigyelhetők azonban tendenciák. A gazdasági szereplők bevonásának például főleg az USA-ban és a vele hasonló kultúrájú országokban van nagy szerepe, leginkább adományok, ösztöndíjak révén. Európában ez nem terjedt el. Magyarországon a gazdaság szereplőinek felsőoktatási szerepvállalása elenyésző, hagyománya nincs, az adórendszer nem ösztönzi.

⁵ Németh András Olivér tanulmánya ebben a kötetben szintén bemutat néhány hasonló számítást.

2. ábra A felsőoktatás belső megtérülési rátái a magán- és közösségi szektorban, nemek szerint, 2006



Forrás: Education at a Glance, 2010

Az egyéni és családi hozzájárulás sokkal gyakoribb. Hogyan függ össze a finanszírozás módja a többciklusú Bologna-típusú rendszerrel? A rugalmas, több be- és kilépési ponttal rendelkező szakszerkezet könnyebben tudja a tömegeket kezelni, s ha például az alapképzések finanszírozására szűkíthető az állami támogatás szerepe, akkor az egyéb formákban már könnyebb a forrásmegosztásról alkudozni az érintettekkel. Több európai országban kényszerültek rá arra, hogy az alapképzésben is tandíjat vezessenek be. (A tandíjakról, költség-hozzájárulásokról jó áttekintést ad a CESifo DiCE Report (2009) táblázata.) A tiltakozás nem maradt el: mindannyian emlékszünk az elmúlt évtized diákdemonstrációira London, Párizs vagy Bécs utcáin. Ám tény, hogy a költségmegosztás valamilyen formája gyakorlatilag minden európai ország felsőoktatási finanszírozásában megjelent.

A magyar felsőoktatásban a tandíj bevezetéséről Polónyi István (2009) adott történeti áttekintést. Mint azonban az európai példák is megmutatták a gyakorlatban, a tandíjas megoldásnak szociális hátrányai is vannak. Most és itt kell fizetni: ezt nem minden egyén vagy család tudja megtenni. A legtöbb ország politikusai ezért arra törekszenek, hogy méltányossági elemeket építsenek be a rendszerbe. Ezek az állami ösztöndíjtól az államilag támogatott hitelekig, adókonstrukciókig terjednek.

Magyarországon az elmúlt 20 évben a nappali tagozaton, teljes idejű, első oklevélért tanuló hallgatók zöme ugyan államilag támogatott (értsd: saját maga szempontjából gyakorlatilag költségmentesen, „ingyen” tanul, csak életvitelét kell finanszíroznia), ám ez az arány egyre csökken, a 2000. évi 90%-ról 2010-re 80%-ra változott. A nappali tagozaton tanulók számát és ebből az államilag finanszírozott részarányt mutatja az *1. táblázat*.

1. táblázat Az állami finanszírozású hallgatók részaránya a nappali tagozatos képzésekben

Tanév	Államilag támogatott képzésben részesülők	
	száma	%-a
2000/2001	162 296	92,40
2001/2002	165 307	89,64
2002/2003	170 419	87,50
2003/2004	178 215	86,13
2004/2005	181 170	84,04
2005/2006	185 350	84,06
2006/2007	187 675	82,66
2007/2008	185 096	80,24
2008/2009	184 243	80,37
2009/2010	183 458	80,58

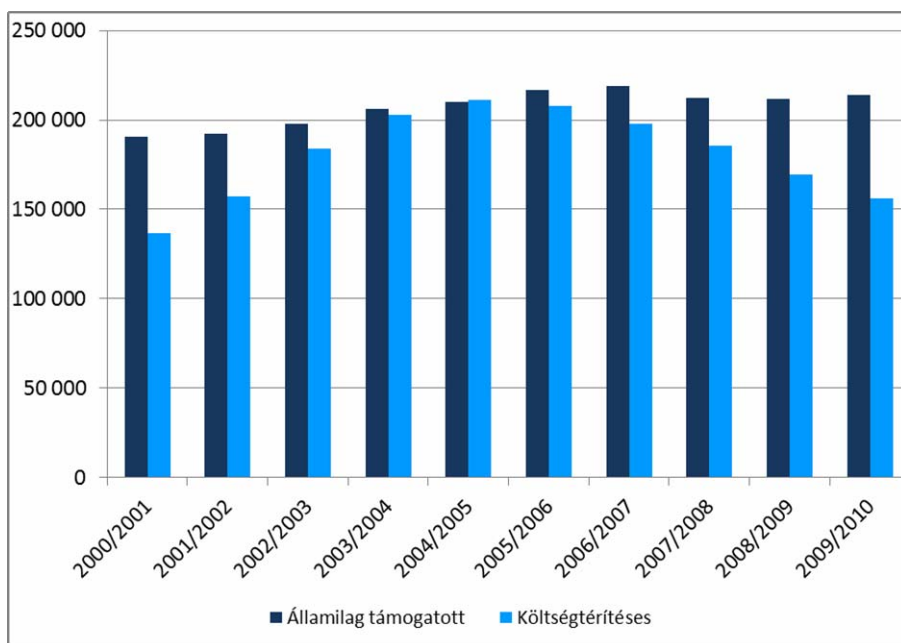
Forrás: Felsőoktatási Statisztikai Adatok, 2009

Az állami finanszírozás szorosan összefügg a felsőoktatási intézmények állami fenntartásával. Állami fenntartású intézményekben tanul Magyarországon az összes felsőoktatási hallgató mintegy 85%-a. Az *1. táblázatban* szereplő adatok azonban nem csak őket tartalmazzák, hanem azokat a hallgatókat is, akik egyházi, alapítványi vagy magánintézményben kapnak állami finanszírozást (számuk ugyan az összes létszámhoz viszonyítva elenyésző, ám ezen intézmények közül többnek az esetében összes hallgatói létszámukban 50% fölötti részarányt képvisel, s ezzel gyakorlatilag a létezés és fennmaradás biztosítója).

A teljes hallgatói populációban azonban egyre erőteljesebben jelentek meg az ún. költségtérítést fizető hallgatók. A többségükben költségtérítést fizető estilevező, illetve másoddiplomás tanuló hallgatókkal együtt tekintve a költségtérítést fizető alapszakos hallgatókat is, arányuk 2004-ben elérte az 50%-ot. Azóta ez az arány először stagnált, majd csökkenni kezdett, jelenleg mintegy 40%. Ők azok, akik különböző típusú költségtérítéseket fizetnek. Amíg nagysá-

ga csekély, ezt a költségtérítést nevezhetnénk hallgatói hozzájárulásnak, ám a hallgatói képzési normatívához közelítő vagy azt elérő nagyságrendeknél valóban tandíjról van szó, bármilyen kifejezést is használnak rá. Az elmúlt 5 év trendje (ahogyan ez a 3 ábrán látható) a magas induló arány mellett (2005-2006: mintegy 50-50%) egyrészt a fizető tagozatok és képzések hallgatói létszámának némi csökkenését mutatja, másrészt viszont a fizetőképes kereslet csökkenéséről is tanúskodik.

3. ábra Az állami finanszírozású és a költségtérítéssel hallgatók száma



Forrás: Felsőoktatási Statisztikai Adatok, 2009

Az állami felsőoktatás dominanciája mellett Európa sok országában működnek magánintézmények. Elvileg ide nem költségvetési pénzek áramlanak. A „not for profit” és a „for profit” intézmények fenntartótól függően különböző missziókkal dolgoznak, ám a vegyes intézményrendszer egyrészt minőségi problémák kiéleződését jelentheti, másrészt pedig versenyegyenlőségi és társadalmi mobilitási problémákat vet fel. Európában a profitorientált magánintézmények száma elenyésző. Hangsúlyozandó, hogy az európai vitákban soha nem a felsőoktatás piacosításáról van szó. Mindaddig, amíg a felsőoktatási intézmények megőrzik az oktatás és a kutatás egységét és autonómiájuk révén a tulajdonosok profitérdeke helyett e két elem minőségét együttesen helyezik előtérbe,

valamint a klasszikus universitas eszme szerint oktatók és hallgatók egyenrangú közösségének definiálják magukat, a piaci elemek csak korlátozottan érvényesülhetnek. Ez nem mond ellent annak, hogy a hatékony gazdálkodás elvét érvényesíteni lehessen, s ebbe akár a versenyt is bekapcsolják.

Magyarországon is vannak magán felsőoktatási intézmények és felmerül ezek bővítésének lehetősége. Ha viszont egy magánintézménynek fizetnie kell a teljes infrastruktúrát, a tanárokat és minden ráakódó költséget, akkor a magánintézmény tandíja elviselhetetlenül magas lesz az átlagos magyar családok számára. Aki pedig meg tudja ezeket a tandíjakat fizetni, kétszer is meggondolja – főleg a mester- vagy a doktori képzésben – hogy ne külföldre adja-e be inkább a jelentkezését. A mai magyar felsőoktatási magánpiacot látva látványos fejlődés nem várható. A jelenleg működő magyar magánintézmények a legolcsóbban kivitelezhető társadalomtudományi képzéseket célozták meg, terjeszkedésük anyagilag behatárolt. Egy mindkét fél számára előnyösnek látszó – már kipróbált – megoldás az volt, hogy az állam a magánintézményekkel szerződést kötött bizonyos mennyiségű és minőségű diploma kiadására. Mivel ez a megoldás nem visz többletforrást a rendszerbe (amit az állam a magánintézménynek ad, azt az állami intézményrendszerből veszi el) ezért ez az út csak akkor javasolható, ha az állam biztos abban, hogy valahol nem akar kapacitást kiépíteni, vagy nem tud olyan minőséget felmutatni, mint amit a magániskola vállal: ekkor érdemes szerződnie.

3. A költségtérítéssel képzés gyakorlati megvalósulásáról

Mint láttuk, a magyar felsőoktatásban a hallgatók jelentős része fizet költségtérítést. Árnyalja a képet, hogy az alapképzésben jóval kevesebben, a további képzési szinteken sokan, vagy szinte mindenki fizet költségtérítést. Az alapképzésben az egyre magasabb és a családok számára egyre nagyobb terhet jelentő költségtérítés „igazságosabbá tételére” az a törvényi módosítás következett be, hogy egyes tanévekre az egyén számára a tanulmányi eredmény alapján „átsorolások” voltak lehetségesek egyik státuszról a másikba. Ez a költségtérítéssel rendszer egyrészt a tanulmányok lebonyolítása szempontjából aggályos:

- Ellentmond a kreditrendszer egyik fontos alapelveinek, amely szerint a hallgató a megszabott tanulmányi időn belül saját döntése szerint lassíthatja vagy gyorsíthatja tanulmányait.
- Működtetését erősen befolyásolja a mintatanterv rugalmassága: mennyire köti meg a tárgyfelvételt valamilyen előfeltételt jelentő tárgy teljesítése (időbeni választhatóság), illetve mekkora a szabadon választható tárgyak aránya

(lista szerinti választhatóság). Rugalmatlan tanterv esetében akár egy-két tárgy „fizetést meghatározóvá” válhat.

- Adminisztratív követése nehézkes, kivételek nagy számban fordulnak elő, ezek kezelése általában nem megnyugtató, vitákhoz, fellebbezésekhez, akár bírósági megkeresésekhez vezethet.
- Ha a tandíjfizetés tanulmányi eredményhez kötött, felerősödik a „jegyalku” és a kisebb ellenállás irányában történő tárgyfelvétel.

Másrészt viszont az igazi problémát maga a hallgatók megosztása jelenti két-féle státuszú hallgatóra. Ez ugyanis azt jelenti, hogy egyébként homogén tanulmányi csoportoknál sérül az egyenlő bánásmód elve. A tiszta megoldás az, ha minden hallgató azonos összeg fizetésére kötelezett (ez akár 0 is lehet – ekkor van teljes, mindenkire kiterjedő tandíjmentesség, vagy 100% – ekkor a képzés önköltséges) és ez az összeg szakterülettől független, egységes mértékű. A külföldi példák nem véletlenül ebbe az irányba mutatnak.

Az egységes alaptandíjat bevezető országok ezt a lépést azért tették meg, hogy bővítsék a felsőoktatáshoz való hozzáférést, ám mindenhol összekötik ezt a rendszert kiegészítő elemekkel. Ahol az alaptandíj nem magas, ott a megélhetési költségekkel együtt még akkora lehet a családi teher, amit az alacsony jövedelmű családok nem bírnak el. Ezt megoldhatja egy azonnali vagy halasztott törlesztésű diákhitel rendszer. Magyarországon működik az Európában legsikeresebb diákhitel rendszer.⁶ S ez még fejleszthető, továbbgondolható – valamint kiegészíthető a hátrányos helyzetű fiatalok (családjaik) közvetlen támogatásával (erre is léteznek példák). Akár alacsony, akár magas az alaptandíj, megoldás lehet az is (lásd Angliát), hogy az állam ezt az összeget megelőlegezi az egyén számára és munkába állás után jövedelemtől függően kell visszafizetni (ez történhet külön adónemként is).

A fontos elem az egységesség, minden állampolgár (és velük együtt minden uniós állampolgár) azonos elven történő méltányos kezelése.

4. A felsőoktatásba való bejutás és a hallgatók finanszírozása a 2005-ös és a 2011-es törvény szerint

A 2005-ös és 2011-es törvényekben megfogalmazódó legújabb magyar modellek két lényeges állami aktust egyaránt tartalmaznak: az állami intézmények kapacitásainak felmérését (meghatározását) és az államilag finanszírozott létszámok képzési területenkénti meghirdetését. Filozófiájuk azonban gyökeresen eltérő.

⁶ Lásd például Csillag Tamás (2010).

A 2005-ös törvényben foglaltak szerint az alapképzésben és a mesterképzésben minden évben egyes képzési területekre vonatkozó államilag finanszírozott kvóta jelenik meg. Elvileg a felvételizők jelentkezései révén alakul ki az, hogy egy adott intézmény egy adott szakra hány hallgatót vehet fel. Ez egy *a hallgatói választások által irányított rendszer*. Az egységes felvételi pontszámok szerint egy bizonyos képzési területen az első helyes jelentkezések alapján sorba állítják a hallgatókat és a legnagyobb pontszámtól lefelé elkezdődik a jelentkezők hozzárendelése az intézményekhez. Ez az eljárás addig folytatódik, míg vagy a képzési területi limitet, vagy a minimális felvételi ponthatárt el nem érték. Eközben persze egyes intézményi kapacitások betelhetnek, ekkor a hallgatót, aki a betelt intézményi kapacitású helyre jelentkezett, az eljárás félreteszi, és majd csak akkor veszi elő újra, ha a második helyes jelentkezések betöltése kerül sorra. Ha az első helyen megjelöltek alapján sem a képzési terület limitjét, sem a minimális felvételi ponthatárt nem érték el, akkor az eljárás a második helyes jelentkezésekkel folytatódik, ahol a még „el nem kelt” hallgatókat helyezi el ugyanezen logika alapján, és így tovább. Ebben a rendszerben nagyon fontos a hallgatók számára saját képességeik és a preferencia sorrend alapos átgondolása: ha nem elég magas pontszámot ér el valaki és erős versenyben feltöltődő intézményekbe/szakokra jelentkezett az első néhány helyen, akkor könnyen lehet, hogy csak a sokadik helyes jelentkezése alapján sorolják be valahová, vagy az is megeshet, hogy sehová nem tud bekerülni.

Mivel a felvételizők szakra jelentkeznek (az intézmény megjelölésével), ezért elvileg ebben a rendszerben egy adott képzési területen csak az eljárás végén „derül ki”, hogy mi lett a szakok létszámának megoszlása és az intézményi létszámok megoszlása. Az állam ellenérdekelte lehet abban, hogy a szakok részarányát kizárólag a hallgatói szándékok vezéreljék. Azok az intézmények pedig, amelyek több szakot is indítani kívánnak egy képzési területen belül, abban érdekeltek, hogy az intézményen belüli szaklétszám megoszlás ne automatikusan alakuljon ki. Az állam részéről tehát felmerülhet egyes szakok minimum-maximum létszámainak szabályozása, az intézmény pedig esetleg szeretné megosztani a belső kapacitását szaklimitek megadásával. Míg az elmúlt öt évben az állami szaklimitek az alapképzésben nem váltak gyakorlattá, az intézményeknél megengedték a szakonkénti minimum és maximum létszámok megadását és ezt az eljárásokban figyelembe is vették. Az állami szabályozás a képzési területeken belül odáig terjedt, hogy az államilag finanszírozott létszámok megadásánál külön-külön vették figyelembe a képzési formákat (esti, levelező).

A fentebb vázolt eljárás akkor tud „tisztá” formában működni, ha az alábbi két követelmény egyike teljesül:

- a felvételizők egy adott képzési területen csak államilag finanszírozott helyekre jelentkezhetnek,

- ha vannak államilag finanszírozott és költségtérítési helyek, akkor a felvételi lapon az összes állami finanszírozott helyre jelentkezésnek meg kell előznie az összes költségtérítési helyekre történő jelentkezést.

Mivel a felsőoktatási törvény szerint azonos intézmény azonos szakjain azonos típusú programban tanuló hallgatók közül egyesek lehetnek államilag finanszírozottak, mások pedig költségtérítések, ezért a magyar gyakorlatban a második követelmény válhatott volna valóra. Ez a szabályozás élt ugyan egy rövid ideig, ám az elmúlt évek gyakorlatában a jelentkezők szabadon választhatták meg a finanszírozási forma preferencia sorrendjét is, azaz ha nagyon be akartak egy adott intézmény adott szakjára kerülni, akkor előkelő helyre írhatták be a költségtérítési képzésbe történő felvételi szándékukat. Ennek a lehetőségnek azonban csak akkor van értelme, ha az intézményeknek megengedik, hogy kapacitásaikban külön megjelöljék az államilag finanszírozott és költségtérítési helyek alsó és felső korlátait is egy-egy szaknál, adott képzési formában. Ez így is történt. Ezáltal a hallgatói stratégiai lehetőségek ugyan ismét bővültek (és a képzési terület szakmegoszlása tovább deformálódhatott), ugyanakkor az intézménynek is manőverezési lehetősége nyílt a belső szakmegoszlás irányításában, paradox módon ezzel persze visszahatva a képzési terület szakmegoszlására.

Mit jelentett a költségtérítési státusz? Az állam a következőképpen gondolkodott. Nem tudom a teljes kiépített kapacitásomat állami költségvetési pénzből hallgatókkal feltölteni és működtetni. A politikai kényszer is arra visz azonban (lásd a globális expanziós trendet), hogy hallgatókat vegyek fel és ne kapacitást csökkentsek. Ezért lehetőséget adok arra, hogy a felsőoktatásba kívánczó és a minimum minőségi szintet megütő felvételiző tömeg az állami finanszírozási korlát ellenére saját költségen belépjen a képzésekbe. Mindenki jól jár: a tanulni vágyók tanulhatnak, a költségvetés terhei nem nőnek.

Ez azonban csak a felszínen látszik ilyen egyszerűnek. Méltányossági, igazságossági kérdések merülnek fel. Lehet-e egy felvételi vizsga ingatag eredménye alapján hosszú évekre eldönteni, hogy ki tanul az állam pénzén és ki a magáén? Hogyan lehet a hátrányos helyzetű diákokat behozni a rendszerbe, hogyan lehet a társadalmi mobilitást megőrizni? Nem csábít-e egy ilyen rendszer arra, hogy az állam egyre kevesebbet fordítson a felsőoktatásra? De pénzügyi problémák is jelentkeznek. Mennyi legyen a költségtérítés? Hogyan lehet egyes szakok képzési költségeit kiszámítani? Megengedhető-e a keresztf finanszírozás? Végül a nagy kérdés: milyen piaci elemek kerülnek be ezáltal a felsőoktatásba?

A 2011-es új törvény munkálatai során egy új szabályozási modell körvonalazódott. Az új elképzelés egy olyan rendszerbe ágyazódik be, ahol az állami finanszírozásnak a GDP-hez viszonyított aránya (egy alacsony szinten) rögzül, a költségvetés terhei nem nőnek. A képzési területek államilag finanszírozott (és részben finanszírozott) hallgatói létszámai most is adóttak, ám most már a sza-

kokra és intézményekre vonatkozó számok is államilag rögzített értékek. Ez egy *állami döntések által irányított rendszer*. A hallgatók most is preferencia sorrendet állítanak fel, és az eljárás is hasonló, mint amit fentebb részleteztünk. Ám az eljárás lefutása lényegesen megváltozik a szűkített államilag finanszírozott létszámok, az intézményi kvóták és az intézményi szaklimitek következtében. Egyrészt fontos azt hangsúlyozni, hogy most nem jöhet ki más szak- vagy intézményi létszám megoszlás, mint amit az eljárás elején megadtak. Másrészt a hallgatói szándékok hamar beleütköznek a felállított intézményi korlátokba. Végül pedig a felvételizők igen hamar átterelődnek a költségtérítési kategóriákba. Ezek egyike gyakorlatilag az eddigi költségtérítéssel egyező terheket jelent (miközben részben államilag finanszírozottnak neveződik, hiszen nem fizeti ki a teljes önköltséget), míg a másik része az önköltséget fizető forma. Mindennek folyamánként a felvételi jelentkezőknek stratégiát kell változtatniuk: ha államilag finanszírozott helyet keresnek, akkor kompromisszumot kell kötniük az intézményválasztást illetően (hacsak nem kiemelkedő tudású jelentkezőről van szó). Bizonyos képzésekbe egyes intézmények esetében gyakorlatilag csak önköltséges státuszban lehet majd bejutni.

Az államilag meghatározott létszámok mögött a képzési területeket illetően az a gondolat húzódik meg, hogy a munkaerőpiac szükségletei előre láthatók és a képzések ennek megfelelően kalibrálhatók, az intézményi oldalon pedig a regionális politikai megfontolások is figyelembe vehetők. Nyilvánvaló, hogy elvi szinten ez a rendszer is rejt előnyöket, éppen azáltal, hogy a hallgatói választások irányította eljárás hátrányait nem tartalmazza. Ám új kérdéseket is felvet. Hogyan lehet a munkaerő-piaci igényeket előrejelezni? Nem feszíti-e szét a szigorú szabályozást a magán felsőoktatás vagy a külföldi kínálat? Mennyi a képzések önköltsége? Nem válik-e politikai lobbiharcok prédájává az intézményi létszámok meghatározása? Hogyan dől el az, hogy egy intézmény életképtelen? És a méltányossági, igazságossági kérdések is csak felerősödnek.

5. Munkaerőpiac és szakstruktúra

Újra és újra felmerül és a 2011-es törvény koncepciójában, szövegében többször is erőteljesen megjelenik a kínálatnak, azaz a felsőoktatás szakszerkezetének a munkaerő-piaci prognózisokhoz igazodó átalakításának gondolata. Ez legtöbbször illúziónak bizonyul, különösen akkor, ha ezt ténylegesen egyes szakok mélységében szeretnék elérni. A foglalkoztatási struktúra finomszerkezetű előrejelzése mindig bizonytalan, főleg ha arra gondolunk, hogy itt 5-8 éves időtávokról van szó. Ahol ma a felsőoktatásban bővíteni-szűkíteni szeretnénk, ott a kapacitások átalakításának időigénye mellett az átfutási idővel (minimálisan a

képzés hossza) is számolni kell. Leépíteni könnyebb, átstrukturálni nehezebb. Mivel az esetleges tévedések korrekciója is hosszú időt vesz igénybe, s közben mérhető károk keletkezhetnek, minimalizálni kell a hibázás lehetőségét.

De még ha jól látunk is bizonyos tendenciákat és megfelelő kapacitás átcsoportosítással reagálunk rá, akkor is kérdéses, hogy milyen módon győzhető meg a keresleti oldal? Ha egy képzésre nem jelentkezik a hallgatók, akkor manapság nem lehet egyszerűen átirányítani őket erre a területre, hanem hihető módon vonzóvá kell azt tenni. Mondhatjuk ugyanis azt, hogy egyes szakok végzettjeire nem lesz szükség, de ha a családok vagy egyének azt tekintik vonzónak, akkor nehéz erről lebeszélni őket. Ha pedig olcsón felépíthető képzésekről van szó, ahol a magánkínálat könnyen megjelenhet, az adminisztratív tiltás sem lenne feltétlenül hatásos. (Jó példa erre az üzleti képzés. A magánintézmények gyakorlatilag majdnem kizárólag erre a területre koncentrálnak. Az üzleti képzésben kínálati oldalról szinte piaci viszonyok uralkodnak.)

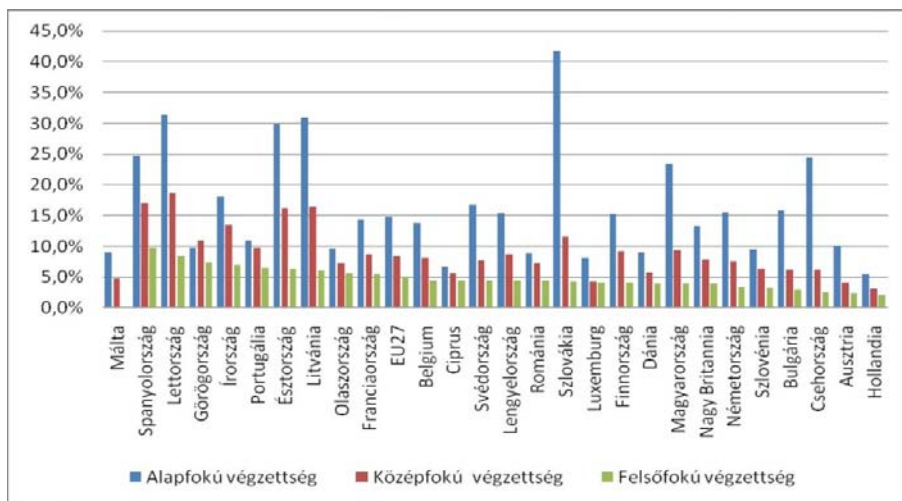
A szabályozott szakmák munkaerő-piaci prognózisa jobban működik. Ha eltekintünk a külföldi munkavállalások esetleges tömeges megjelenésétől egyes szakmákban, akkor annyi mindenképpen előre látható, hogy például az orvosi vagy a mérnöki képzésben (akár szakágakra lebontva) növekedésre vagy csökkenésre van-e szükség. Az állami kapacitások ehhez igazodhatnak.

Óva intenék azonban attól, hogy a felsőoktatás szerepét mechanikusan a munkavállalók kiképzéseként képzeljük el. A foglalkoztatási struktúra és a képzési struktúra soha nem fog egybeesni. Miközben a szolgáltatások adják a nemzeti jövedelem egyre nagyobb százalékát, nem egyes szolgáltatásokra kell az alapképzésekben kiképezni fiataljainkat, hanem arra, hogy egy-két év alatt ezekben az ágazatokban megtalálják az induló helyüket, majd változtathassanak, érvényesíthessék egyéni képességeiket. Az oly nagyon óhajtott vállalkozók zöme sem vállalkozói szakon végez majd valahol. A bölcsész, jogász, közgazdász képzésekben végzetek rugalmasan fognak tudni alkalmazkodni a munkahelyi kínálathoz. A társadalomtudományi szakokon végzetek nem pályaelhagyók, ha nem a szak oklevele szerinti munkát végzik! (Sőt, ugyanez igaz nagyon sok természettudományi és mérnöki szakra is.) Mindannyian jól járunk, ha munkánk vagy pihenésünk, szórakozásunk feltételeinek megteremtését a „bolognai ciklusok” első szintjén végzettekre bízuk. Ez a fő oka annak, hogy a világon mindenütt a beiskolázási arányok növekedése történik. Egy ország akkor képes eredményes gazdaságot és társadalmat építeni, ha állampolgárai minél több ismerettel, tudással, készséggel rendelkeznek, s ezt életpályájuk során – az élethosszig tartó tanulás lehetőségeit kihasználva – változatos módon alkalmazzák.

Érdemes arra is kitérni, hogy a jelenlegi diplomás munkanélküli helyzet igényel-e sürgős beavatkozást? Az európai összehasonlító adatok a 4. ábrán azt

mutatják, hogy ebben a tekintetben Magyarországon nagyon jól állunk, az egyik legalacsonyabb diplomás munkanélküli aránnyal rendelkezünk (miközben az ábrán az is látható, hogy hol igazán rossz a helyzetünk: az alapfokú végzettségűeknél).

4. ábra Munkanélküli arányok a különböző végzettségek szerint Európában



Forrás: Eurostat, 2007, idézi az FTT stratégiai anyaga: <http://www.ftt.hu/>

6. Javaslatok: néhány elvi megjegyzés

Az elmúlt 20 év magyar felsőoktatásának finanszírozási és szerkezeti folyamatainak eredményeképpen egy olyan helyzet alakult ki, ahol a GDP-ből a felsőoktatásra fordított összeg aránya hosszabb távú negatív hatások nélkül nem csökkenthető. Halász Gábor tanulmányában láttuk ugyan, hogy a GDP alapon történő összehasonlításban az EU átlaghoz közel vagyunk, ám ezzel egyrészt csak az alsó harmad tetején lévő pozíciót tudjuk tartani, másrészt pedig ugyanaz az 1% volumenben az EU összeg alig több mint a felét jelenti.

Egyetértek azzal, hogy a gazdasági és társadalmi hatékonysági célok érdekében kapacitások átcsoportosítására van szükség a regionális szerkezeten és a tudományterületi szerkezeten belül egyaránt. A legújabb felsőoktatási törvény koncepcionális megalapozásában ez egyrészt úgy jelent meg, mint a vidéki felsőoktatás támogatásának szükségessége, másrészt pedig a munkaerőpiac és a felsőoktatási szakszerkezet illeszkedési problémája. Elég egyszerűen belátható azonban, hogy egyik esetben sem megoldás az, hogy ahol az egyensúlytalanság

okán fölösleget látunk, onnan kivonunk erőforrást, de ezt egyben a rendszerből is kivesszük. Nem: ezt az erőforrást át kell csoportosítani azokra a helyekre, ahol fejlesztésre van szükség.

Álláspontom az, hogy egy olyan finanszírozási modellre van szükség Magyarországon, ahol a felvételi és állami kapacitás meghatározási rendszer következetes összekapcsolása a finanszírozás módjával mindegyik képzési területen hozzá tud járulni a strukturális problémák megoldásához és az állami finanszírozás racionalizálásához vezet. Nézzük meg először a kapacitások és a felvételi rendszer szerepét a modellben.

A kapacitások oldaláról tekintve: az állam megmondhatja, hogy hol épít ki kapacitásokat és mekkorák legyenek azok. Ahol téved, vagy ahol a kereslet akár a munkaerőpiac, akár a hallgatók oldaláról nagyobb az állami kapacitásoknál, ott elvileg (az eredeti szándékaikat pénzügyi okokból módosító hallgatói felvételi döntésektől eltekintve) a belépők magyar magániskolákat vagy külföldi képzéseket is választhatnak. Mint azt jeleztük, itt megjelenhet egy speciális állami eszköz is, „kapacitás vásárlása” a magánintézményektől.

Mivel az állami kapacitások – a fenti apró kivételtől eltekintve – Magyarországon az állami felsőoktatási intézményrendszert jelentik, nyilvánvalóan ez az a pont, ahol kimondottan szakpolitikai megfontolások is beléphetnek (az ország felsőoktatási „lefedettségének” egyenletesebbé tétele, egy-egy intézmény regionális szerepe, foglalkoztatási centrumok és felsőoktatási centrumok összekötése, stb.) Az elmúlt 15 évben az ún. felsőoktatási integráció szolgálta ezeknek a szakpolitikai céloknak az érvényre juttatását. A továbbiakban is jó lenne elkülöníteni az integrációs makro-célokat a finanszírozás rövid távú elemeitől. A fenntarthatóság szem előtt tartása nélkül meghozott döntések viszont előbb-utóbb problémákat okozhatnak. Itt említendő meg az is, hogy mivel a demográfiai előrejelzések alapján a potenciális jelentkezők száma csökken (amint azt az 1. ábrában láttuk), a kapacitásoknak ehhez a csökkenő létszámmal kell igazodnia.

A felvételi rendszer oldaláról tekintve a kérdést, a szabályrendszert az előzőekben részletesen elemezve arra a konklúzióra jutottunk, hogy a 2011-es modell erősen államilag irányított. Ugyanaz a helyzet, mint a kapacitásoknál: ennek az állami beavatkozásnak – ha van – jól átgondolt szakpolitikai célokat kell szolgálnia. Mivel az egységes felvételi ponthatár (adott szakterületen, tehát nem szakon) minőségi belépési korlátot húz meg, ezért a hallgatói választás (meghatározott számú szak esetében az intézményre is rámutató jelentkezés a felvételi lapon) a reális szakterületi és intézményi kapacitáskorlátokkal együtt biztosíthatja az egyéni szándék és az állami szabályozás együttes hatását. A kritikus kérdés a korlátok meghatározása. Mint arról szóltunk, a szakterületi kapacitás munkaerő-piaci előrejelzéseken alapuló meghatározása aggályos, ezt össze kell kötni piaci elemekkel. A szakokra vonatkozó lebontás kimondottan sok hibale-

hetőséget rejt magában. Az intézményi szakkapacitás-korlátokat maguknak az intézményeknek kellene meghatározniuk, az állami kvóta itt kimondottan csak időlegesen lehet képes „megmenteni” intézményeket (karokat).

7. Javaslatok: egy modellszintű megközelítés

Eddigi fejtegetéseinkkel összhangban a finanszírozás minél egyszerűbb, fenntartható, ám ugyanakkor méltányos modelljét látjuk célszerűnek. Mivel az intézményi költségek 70-80%-a Magyarországon bérköltség, ezért el kell vetnünk az eszközigenyesség alapján radikálisan különböző képzési normatívák mítoszát. Ez különösen akkor nem tartható, ha a felsőoktatási intézmény költségei között nem jelenik meg az amortizáció, a létesítmények állami tulajdonban vannak, felújításuk nem időszakosan és automatikusan betervezett, a fejlesztések forrását pedig kizárólag pályázatok alkotják. Ha az állam a költségek egy jelentős részét külön finanszírozza úgy, hogy az speciális elem az intézmény éves költségvetésében, akkor a normatívának sokkal kisebb terjedelmet kell átfognia.

Ha az állam magára vállalja az általa szükségesnek tartott és kiépített, saját tulajdonában lévő infrastruktúra fenntartását, felújítását és fejlesztését, akkor azt hosszabb távú (például 5 éves) szerződésekben rögzítheti, az intézményi menedzsmentre bízva a konkrét lebonyolítást és a működtetést. Ha a fentiek nem csak a képzéshez, hanem a kutatáshoz szükséges alapfeltételeket is tartalmazzák, akkor egy-egy intézménynek csak sajátos, különleges kutatási céljaira kell pályázati forrásokból finanszírozást szereznie. Az intézményi szerződések – a kiinduló állapot ismeretében – pár hónap alatt letárgyalhatók és megkötethetők. Vonzó tulajdonsága egy ilyen rendszernek, hogy általa a kormányzatnak a továbbiakban abszolút kiszámítható pénzügyi kötelezettségei vannak és csak a felügyelettel kell foglalkoznia. Tagadhatatlan viszont, hogy ez bizonyos szempontból egy állami tervezési és működtetési modell. Látni fogjuk azonban, hogy van intézményi szabadságfok is.

Másik egyszerűsítő vonása egy ilyen rendszernek, hogy a szakterületi képzési normatívák most már könnyen alapul szolgálhatnak a hallgatói költségrészesedés meghatározásához. Az egymáshoz közeli (a bérben hasonló, a képzés közvetlen eszközigenyében eltérő) normatívák mellett könnyen bevezethető az alapszakokon az egységes hallgatói hozzájárulás. A nem alapszakos képzések költségterítései pedig nem tartalmaznak egyszeri nagyobb beruházásokat, abban a tartományban mozognak, ami ésszerű egy család vagy egyén számára, s nem diszkriminál egyes szakokat, képzési területeket.

Az államnak alapesetben nem kell magára vállalnia a hallgatói lét költségeit. Az ilyen jellegű intézményi szolgáltatások piaci alapon oldódnak meg. Az in-

tézmény szerződést köt valamely pályázati úton kiválasztott szolgáltatóval a kollégiumi ellátásra, sport- és kulturális központok, éttermek, egyéb szolgáltatási egységek működtetésére. A hallgató ugyan választhatja azt, hogy nem veszi igénybe ezeket, ám mivel a biztos kereslet miatt a felsőoktatás számára dolgozó szolgáltatók jellemzően alacsony árakkal dolgoznak, kihasználtságuk még így is magas fokú lesz. Nem tartozik ide a könyvtár és a számítógépes hálózat működtetése, ezek a képzési költségek között jelennek meg.

Az intézményi menedzsment számára ugyan az alapképzések jelentik a biztos alapot, ám a további, teljes képzési költségtérítésű hallgatói bevételek adják azt a lehetőséget, hogy speciális eszközökkel emeljék a képzési színvonalat, versenyképes fizetéseket adjanak egyes oktatóknak és munkatársaknak, egyedi fejlesztéseket hajtsanak végre. Ez emeli az intézmény presztízsét és tovább bővíti a szabad gazdálkodás kereteit (miközben az intézmény gazdálkodásának felügyeletére „intézményi költségvetési tanácsok” létrehozása lenne célszerű). Figyeljük meg, hogy az állam támogatása a nem alapképzésekben is megjelenik, hiszen azok költségtérítésében csak a képzési normatívának megfelelő költségek vannak benne, az infrastruktúra, a fejlesztés nem.

Mindez együtt egy kiszámolható költségvetési terhet jelent, s az intézményi gazdálkodásnak is marad tere. A kiszámolhatóság egyik eleme az elkövetkező évek demográfiai determináltsága. Hosszabb idő elteltével arányában több elem kerülhet át az intézményileg menedzselt, hallgató által finanszírozott költségek közé. E tandíjas-költségtérítéses rendszer méltányossági problémáit természetesen orvosolni kell. A lakosság jelenlegi helyzetében a költségvetésnek vállalnia kell azt, hogy a legalacsonyabb jövedelmű családok gyermekeinek (megfelelő feltételek és azok komoly ellenőrzése mellett) tandíjfelmentést ad. Ezen kívül állami tanulmányi ösztöndíjrendszer is működhet, kiterjedve a nem alapszakos képzésekre is. Az állami költségvetés ezeket az ösztöndíjakat a jelenleg is beszédett, de más rendszerben kiosztott kötelező vállalati befizetésekből tudja fedezni.

Az is nyilvánvaló, hogy a már létező, sikeres diákhitel rendszer kiterjesztése, továbbfejlesztése (pl. nemzetközi mobilitások támogatásával, szakmai gyakorlatok támogatásával) is célszerű.

Végül nagyon fontos az, hogy egyfajta szemléletváltás jöjjön létre a vállalati oldal önkéntes hozzájárulásait illetően: elsősorban a nem alapszakos képzések ösztöndíj alapjainak megeremtése révén, illetve a kutatási támogatásokban. Az adórendszer kialakításakor olyan kedvezményes adózási formákra van szükség, amelyek a hatékony felsőoktatás-piaci szféra együttműködéseket motiválják, és eredményeikkel ellensúlyozni tudják annak hatását, hogy ezek az összegek kikerülnek a közvetlen költségvetési keretektől.

Hivatkozások

CESifo DiCE (2011): *Tuition fees in Europe*, CESifo DiCE Report, p. 53-55

<http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1205705.PDF>

CHEPS (2010a): *EU Funding Reform*,

<http://www.utwente.nl/mb/cheps/publications/Publications%202010/Funding%20Reform/>

CHEPS (2010b): *EU Governance Reform*,

<http://www.utwente.nl/mb/cheps/publications/Publications%202010/Governance%20Reform/>

Csillag Tamás (2010): Kinek az érdeke? In: Berács József; Hrubos Ildikó; Temesi József (szerk), „*Magyar Felsőoktatás 2009*”, *Konferenciaelőadások*, NFKK Füzetek 4, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 34-42. o.

http://nffk.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/kutatokozpontok/NFKK/NFKK_sorozat/NFKK_4_v1.1.pdf

Declaration (2010): *Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area*,

http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/2010_conference/documents/Budapest-Vienna_Declaration.pdf

EUA (2008): *Financially Sustainable Universities. Towards Full Costing in European Universities*,

http://www.eua.be/Libraries/Publications_homepage_list/Financially_Sustainable_Universities_Towards_Full_Costing_in_European_Universities.sflb.ashx,

EUA (2011): *Financially Sustainable Universities II. Diversifying income streams*, http://www.eua.be/Pubs/Financially_Sustainable_Universities_II.pdf.

Polónyi István (2009): A magyar felsőoktatás finanszírozása a korai 2000-es években. In: Berács József; Hrubos Ildikó; Temesi József (szerk), „*Magyar Felsőoktatás 2008*”, *Konferenciaelőadások*, NFKK Füzetek 1, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 98-103. o.

http://nffk.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/kutatokozpontok/NFKK/NFKK_sorozat/NFKK_fuezetek_1.pdf

Santiago Paolo, Tremblay, Karine; Basri, Ester; Arnal, Elena (szerk.) *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Volume 1: *Special features: Governance, Funding, Quality*, Volume 2: *Special features: Equity, Innovation, Labour Market, Internationalisation*. OECD, magyarul:

<http://www.ftt.hu/Portals/0/OECDvol1HU.pdf>

Sursock, Andrée; Smidt, Hanne (2010): *Trends 2010: A decade of change in the European Higher Education* (szerk.), <http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/building-the-european-higher-education-area/trends-in-european-higher-education/trends-vi.aspx>

Varga Júlia (1998): *Oktatás-gazdaságtan*, Közgazdasági Szemle Alapítvány

A tanulmánykötet célja, hogy a magyar felsőoktatás finanszírozásának helyzetét nemzetközi háttér előtt mutassa be. A kötetben szereplő írások azonban, miközben a finanszírozás módjáról, tényeiről és lehetőségeiről szólnak, óhatatlanul érintenek a felsőoktatás gazdasági szerepével, szerkezetével, az esélyegyenlőséggel vagy a munkaerőpiaccal kapcsolatos gondolatokat is. A tanulmányokból kirajzolódó helyzetkép azt mutatja, hogy a felsőoktatás kiemelt stratégiai jelentőségét minden kormányzat elismeri ugyan, azonban az aktuálisan követett gazdaságpolitika gyakran hozza nehéz helyzetbe ezt a jövőnket hosszú távon meghatározó területet. Mivel az élethosszig tartó tanulás folyamatában az állampolgárok többsége érintetté válik a felsőoktatás valamely szegmensében, ezért könyvünk nemcsak a döntéshozóknak és a felsőoktatással foglalkozó szakembereknek szól, hanem a társadalom szélesebb rétegeinek érdeklődését is fel szeretnénk kelteni olyan kérdések iránt, hogy mennyit költsünk a felsőoktatásra és kutatásra, milyen forrásokból származzon ez az összeg, hogyan biztosítsuk a méltányos hozzáfért és hogyan részesüljünk egy hatékonyan működő felsőoktatás eredményeiből?



SZÉCHENYI TERV

A1216 Aula Kiadó

