

A hazai felsőoktatás finanszírozása – helyzetkép, kihívások, feladatok

Kotán Attila

A felsőoktatás szereplői többnyire egyetértenek abban, hogy az ágazat strukturális átalakításra szorul. Az átalakítás igénye egyértelmű, ugyanakkor állásponttól (ülésponttól) függően az elvárások eltérőek. Jellemzően mást képviselnek az intézményvezetők (ezen belül gyakran jól elkülönül az akadémiai és a pénzügyi vezetés elvárása), mint az oktatói kar, mást vár a fenntartó minisztérium, ismét mást a pénzügyi kormányzat, és ettől különbözik a gazdaság meghatározó (véleményt nyilvánító) szereplőinek álláspontja. E szerteágazó érdekrendszeren belül van néhány kulcsterület, ahol az átalakítás szükségessége nem kérdés, azzal minden szereplő egyetért. A problémaazonosítást tekintve és esetenként az átalakítás irányára vonatkozóan több vitaanyag fogalmazott meg azonos vagy hasonló álláspontot.¹

Csatlakozva a felsőoktatás ügyében véleményt nyilvánítókhoz az alábbiakban, a felsőoktatás-finanszírozás néhány aktuális kérdésével kapcsolatban fejtek ki vállaltan „fiskális” megközelítésű és „technokrata szemléletű” álláspontot és teszek néhány javaslatot.

Szükséges megjegyezni, hogy az előzőekben vázolt „ágazati környezet” szükségképpen és azonnal megváltozott, miután a kormányzat – a szabályozási környezet érdemi megváltoztatásával – hozzákezdett a felsőoktatás átalakításához.² Az új törvény és létszámrendelet új irányt szabott a diskurzusnak, megjelenésük után a szereplők immár az új környezethez képest fogalmazták és fogalmazzák meg mondanivalójukat.

E helyen nem foglalkozunk a legutóbbi kormányzati döntések és kezdeményezések elemzésével, hangsúlyozva, hogy éppen a döntésekből adódó feladatok okán a pillanat továbbra is alkalmas javaslatok megfogalmazására, azok megvitatására.

¹ A teljesség igénye nélkül ilyen például az oktatási kormányzat által jegyzett, *A felsőoktatás átalakításának alapelvei és a felsőoktatás problématerképe* című vitaanyag vagy a Széll Kálmán Terv felsőoktatási fejezete és ilyen a Felsőoktatási és Tudományos Tanács (FTT) számára készült, *A magyar felsőoktatás szabályozásának stratégiai megalapozása* című kötet (ez utóbbi dokumentum felhasználta jelen tanulmány egy korábbi változatát).

² 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról, 1007/2012. (1.20.) Kormányrendelet a 2012-ben a felsőoktatásban felvehető államilag támogatott létszámkeretről, hogy csak a legfontosabbakat említsük.

Helyzetkép

Több egymástól független ágazati adat(sor) értékeléséből adódik, hogy a felsőoktatás extenzív fejlődési szakasza Magyarországon is befejeződött. (Ezt mutatják a felsőoktatás létszám- és egyéb kapacitásadatai, de ugyanez a következtetés adódik a közoktatási és/vagy demográfiai adatokból, prognózisokból.) Az ágazat fő kapacitás- és finanszírozási jellemzői, a képzés mérete az alábbi adatokkal írható le:³

- 2009/2010-ben 69 felsőoktatási intézményben (29 állami, 25 egyházi és 15 alapítványi) 370 000 hallgató tanult, az előző évinél 11 000-rel kevesebb, a létszám a csúcsot (422 000 fő) jelentő 2004/2005-ös tanév óta folyamatosan csökken.
- Az államilag finanszírozott hallgatólétszám növekedése megállt, jelenleg 210 000 fő, és hasonló tapasztalható a nappali képzésben, itt az utolsó három év létszáma stabilan 242 000 fő.
- Folytatódott (felgyorsult) a képzés koncentrációja, a tíz legnagyobb intézményben tanul a hallgatók 60%-a, 15 állami intézmény hallgatólétszáma haladja meg a 10 000 főt, itt tanul a hallgatók $\frac{3}{4}$ -e.
- Az állami képzés továbbra is domináns, állami intézményekben tanul a hallgatók 86,7%-a, egyházi fenntartásúban 5,8%-a és alapítványi intézményekben 7,5%.

A képzési helyeket tekintve az intézményrendszer továbbra is elaprózott. A képzési kapacitások és a létszám felfutását, stabilizálódását, majd csökkenését a költségvetés felsőoktatási ráfordításai sajátos struktúrában „követték”. A költségvetés (állami intézményrendszerre költött) felsőoktatási célú kiadásai 2000–2010 között a GDP 1%-a körül stabilizálódtak (általában „alulról” közelítve azt), amiből az következik, hogy a létszámbővüléssel arányosan az egy hallgatóra jutó költségvetési kiadás az időszakban jelentősen csökkent.

A döntő részben az alpműködést (intézményfenntartást) szolgáló „fenntartói” (oktatási minisztériumi) támogatást szükségképpen egyéb forrásokkal kellett kiegészíteni a bővülő – és az előző kormányzati ciklus döntései alapján infrastruktúrájában jelentősen megújuló – intézményrendszer fenntartásához. A pótlólagos forrásbevonást az időszak nagyobbik részében a hatályos szabályozórendszer támogatta (de legalább tűrte). A legfontosabb pótlólagos csatornák:

- *Költségtérítéssel képzés bevétele*, ami a konstrukció 1996. évi bevezetése óta mára jelentős tényezővé vált (a hallgatólétszámon belül a költségtérítések aránya 44%, az állami intézményekben 42%, az egyháziakban 38%, míg az alapítványi és magánintézményekben 74%). A költségtérítéssel bevételekről pontos adatok nem állnak rendelkezésre, volumene jelenleg 30–35 milliárd forint között lehet, ami az intézményi bevételek 15%-a.
- *Európai uniós fejlesztési források*: A hazai felsőoktatásra általában is jellemző, hogy az ágazati fejlesztéseket csak kisebb részben finanszírozza a tárgyévi költségvetés, ezek nagyobb részt „külső forrásokból” valósulnak meg. Ilyen források voltak a különböző (világbanki) hitelek, uniós operatív programok pályázatai (ezek végső soron szintén állami, de nem közvetlenül ágazati költségvetési támogatások). 2007–2013 között két operatív program teremtett jelentős pótlólagos forrást a felsőoktatás számára. A TÁMOP kereteiből 146 milliárd forint dedikáltan

³ Forrás: *Oktatásstatisztikai évkönyv 2009/2010 (2010)*: NEFMI, Budapest.

felsőoktatási célú szakmai fejlesztés (ebből 2010 végéig 56,0 milliárd forintról született döntés/támogatási szerződés). Az ágazat infrastrukturális fejlesztését célzó TIOP programból pedig 79 milliárd forintos keret felsőoktatási (eddig 72,0 milliárd forintról született döntés).

– *PPP konstrukciójú infrastruktúrafejlesztési programok:* Céljuk a jelentősen megnőtt hallgatólétszám kiszolgálásához szükséges infrastrukturális fejlesztések támogatása. A konstrukció ellentmondásai, vitatottsága ellenére (amire e helyen nem térünk ki) a PPP programokkal az ágazatba évente 10 milliárd forint nagyságrendű fejlesztési forrás érkezett.

– *A diákhitelrendszer:* 2002. évi bevezetése óta több mint 220 milliárd forint hitelt helyezett ki, jelenleg évi 20 milliárd forinttal járul hozzá a „felsőoktatási lét” költségeihez, az ügyfelek száma 200 000 feletti (fontos kiemelni, hogy ez a pénz az ügyfelek pénze – magán-hozzájárulás – és a rendszernek bizonyosan szerepe van abban, hogy az állami költségvetési oldalon a hallgatói juttatások mértéke hosszabb ideje nem nő).

– *K+F+I források:* A részben a piacról, de főként célzott állami keretektől (innovációs alap, OTKA) megszerzett források a nagyobb intézményekre jellemzők, jelentőségük az utóbbi években nő. Összege éves szinten 30–35 milliárd forintra tehető. Az összegnek csak kisebb része származik külső (piaci) szereplőktől, jelentősebb része szintén állami (eredendően nem felsőoktatásra dedikált, hanem „versenyben elnyert”) forrás.

A felsőoktatási intézmények költségvetési struktúrája sajátos képet mutat. 2010-ben az állami felsőoktatás mintegy 372 milliárd forintból gazdálkodott, ennek kisebb része (180 milliárd forint, 48,4%) volt állami támogatás, nagyobb része (192 milliárd forint) intézményi szempontból bevétel. Ahogy azt a K+F bevételeknél jeleztem, mindez (sajnos) nem jelenti azt, hogy az ágazat felerészben képes a „piacról” finanszírozni működését, a bevételek jelentősebb része (100–110 milliárd forint) ugyanis szintén állami támogatás, valójában csak kisebbik hányada származik állami körön kívülről (lakosságtól/hallgatóktól, illetve vállalkozásoktól). Összességében tehát erős „egy lábbon állás” jellemzi az ágazatot.

Kihívások

Álláspontom szerint az ágazat (ezen belül az állami intézményrendszer) az utolsó tíz évben kialakult intézményi és kapacitásstruktúrában és a jelenlegi államháztartási és szabályozási környezetben *fenntarthatóan nem finanszírozható*. Jelenlegi környezetben az állami költségvetés, ezen belül a felsőoktatás támogatását értem, számolva a középtávon várható – és fő elemeiben ismert – nemzetközi és hazai makrogazdasági környezettel és az ebből adódó fiskális következményekkel, beleértve az ágazat meglévő és kalkulált finanszírozási igényét, a kalkulálható forrásokat és olyan egyéb tényezőket, mint felvételi és demográfiai folyamatok vagy a PPP programokból adódó kötelezettségek. Legnagyobb kihívásnak/feladatnak ezen állapot megszüntetését tartom.

Az alábbiakban olyan területeket emelek ki, ahol közvetlen vagy közvetett (pl. szabályozási) beavatkozással mód van a fenntarthatatlan állapot megváltoztatására. Érdemben nem vizsgálom azt az (elvieken meglévő) opciót, hogy az ágazat a közeljövőben (pl. 2013-tól) állami költségvetési támogatásként kapja meg azokat a (többlet)forrásokat, melyekkel a jelenlegi

struktúrát konzerválva biztosítható a „zavartalan működés”. Kiinduló hipotézisemben a következő évekre stagnáló (reálértékben csökkenő) „működési támogatással”, valamint az előzőekben összefoglalt pótlólagos finanszírozási csatornák megmaradásával (mínusz PPP) számolok. Ez utóbbiak egy része egyelőre csak lehetőség, és nem utolsósorban az ágazat „viselkedése” (alkalmazkodóképessége vagy ennek hiánya) dönti el a realizálható pótlólagos források mértékét, ami végső soron és optimális esetben ellensúlyozhatja a működési támogatások csökkenését. Megítélésem szerint is kívánatos a felsőoktatás (és szélesebb értelemben a humán ágazatok) bővülő finanszírozása, a kiinduló hipotézis „pesszimizmusa” (vagy realitása) annak szól, hogy jelenleg nem láthatók olyan társadalmi, gazdasági körülmények (az általam ismert állami, költségvetési allokációs mechanizmusoknál sem), melyek realitássá tennék az ágazat állami finanszírozásának érdemi bővülését. Tagadhatatlan, hogy e körben kiemelt feladata (és felelőssége) van az államnak (fenntartónak).

Meglátásom szerint a fenntartható finanszírozás csak több feltétel egyidejű teljesítésével biztosítható:

- Kezelní kell az elmúlt időszakban létrejött fizikai és humánkapacitás növekvő működési költségigényét (ennek egy része a létszámnövekedésből, másik hányada az időközben megújuló és korszerűsödő infrastruktúra – korábbihoz képest – magasabb fenntartási költségeiből adódik).
- Lehetőleg az intézményrendszer működési finanszírozásától elkülönülő megoldás szükséges a már hivatkozott ágazati fejlesztési programok (PPP konstrukciók) intézményeket még évekig terhelő részéről.⁴
- Biztosítani kell a különböző időszakokban és programok során felépített (e tekintetben adottság) oktatási, kutatási és egyéb létesítmények hatékony kihasználását (ami valószínűleg csak jelentős szervezeti racionalizálással és folytatódó intézményi centralizációval kezelhető).

Fentiek indokolttá teszik a hatályos (a megoldandó feladatok szempontjából elavult) finanszírozási, gazdálkodási szabályrendszer megváltoztatását. A választandó finanszírozási konstrukciótól függetlenül előfeltétel annak tisztázása (meghatározása), hogy az ágazat legnagyobb megrendelője (az állam) milyen mértékben vesz/vegyen részt a felsőoktatás finanszírozásában, az intézményrendszer működtetésében. A korábbiaknál (első évre felvehető államilag támogatott létszámkeret) egzaktabb és keményebb korlát kívánatos, olyan, amely világos üzenetet közvetít a kapacitás- és foglalkoztatás-fenntartásra/bővítésre optimalizáló intézmények részére és hasonlóképpen egyértelműen orientálja a rendszer felhasználóit, a leendő hallgatókat.⁵

⁴ Az Állami Számvevőszék vonatkozó vizsgálata szerint az oktatási infrastruktúra bérleti díjához történő hozzájárulás 2006–2010 között 14,9 milliárd forinttal terhelte az oktatásért felelős minisztérium költségvetését. A húszéves futamidejű program várhatóan további 96,6 milliárd forint fejezeti szintű kötelezettségvállalást jelent.

⁵ A 2012. évi államilag támogatott keretszámok visszanyesésével (a korábbi 54 000 helyett 30 000 felsőoktatási helyet finanszíroz az állam) a kormányzat nyilvánvalóvá tette, hogy az állami kapacitások szűkítése fontos eszköze a fenntarthatóságnak. Ugyanezt erősíti (pontosabban az intézményi struktúra átalakításának igényét jelzi) a keretszámok belső arányainak radikális átrendezése (pl. a jogász-, közgazdászképzésben töredékére csökken az államilag támogatott hallgatók száma).

A fenntarthatóság biztosítása mellett jelentős kihívás a hazai *felsőoktatás versenyképességének javítása* (annak részletes megvitatásától eltekintünk, hogy milyen mutatókkal és egyéb paraméterekkel mérhető vagy mutatható be egy felsőoktatási rendszer versenyképessége, de elfogadjuk azt a közkeletű vélekedést, hogy a hazai felsőoktatási rendszer e tekintetben is javítandó).

A versenyképesség szűkebb (fiskális) értelemben a (kötségvetési) hatékonyság növelésével javítható. A finanszírozásban mindez egy minőség/teljesítmény alapján differenciáló szabályrendszerrel és allokációs mechanizmussal ösztönözhető. Ennek fontos eleme a jelenlegi – homogén intézménytípusú – szabályozás felváltása vagy kiegészítése egy a képzési/tevékenységi profil alapján differenciált, az intézményrendszer sajátosságaihoz illeszkedő szabályozási környezettel (egyetem, főiskola, alap- és elitképzés, K+F+I tevékenység, kutatóegyetem, egyebek).

A várható *demográfiai folyamatok kezelése*, konkrétan a felsőoktatás iránti kereslet további csökkenése intézményi szinten, a mainál is kiélezettebb helyzetet teremt. Külön beavatkozás nélkül ez az állapot várhatóan a nagy, integrált egyetemeknek (és a fővárosnak) kedvez, tovább erősítve a centralizációt. Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy a kormány már „beavatkozott”, ugyanis szakítva a korábbi időszak – hallgatói (fogyasztói) preferenciákon alapuló – létszám-allokációs mechanizmusával, a jövőben az intézmények közötti keretelosztás a fenntartó hatóság (NEFMI) feladata. Kérdés, hogy ebben a folyamatban milyen preferenciák mentén nyilvánul meg a fenntartói akarat (pl. a vidéki kis intézmények/képzési helyek fenntartása lesz elsődleges vagy az intézményszerkezet további központosítása).

A jelenlegi folyamatok az ágazati források további diverzifikációját valószínűsítik (ami több szempontból kívánatos is), az intézményrendszer ilyen mértékű költségvetési függősége nemcsak államháztartási szempontból problematikus, a nemzetközi felsőoktatási térben egyenesen versenyhátrány.

Fentiek bizonyosan felvetik a különböző finanszírozási csatornákon elérhető források arányainak megváltoztatását (az állami finanszírozású keretszám csökkenése ezt a folyamatot gyorsítja), középtávon a külső (magán) források növekedésének szükségességét. Tekintsük át, mit jelent mindez a jelenlegi finanszírozási rendszer elemeinél.

Feladatok és javaslatok

A mára jelentős tétellé váló *költségterítéses* bevételről – miközben jelenleg nélkülözhetetlen eleme az intézményrendszer működtetésének – konstrukciójából és szabályrendszeréből adódóan nehezen dönthető el, hogy hol, milyen képzési típusoknál, mely intézményekben képezi részét a klasszikus (humán)kapacitás-fenntartó keresztfinanszírozásnak, összege hol éri el a közgazdasági szempontból értelmezhető önköltségszintet, és hol tekinthető piaci értelemben is versenyképes árnak – tandíjnak. E körben (és általánosan is) feladat egy ágazati (ön)költségszámítás elkészítése. Ilyenre utoljára az 1990-es évek elején, az akkori felsőoktatási törvény megalkotásánál és a normatív finanszírozási rendszer előkészítésekor történt kísérlet.

A felsőoktatás költségeinek felmérése (kalkulációja) valószínűleg a fenntartó minisztérium koordinálásával (és a mindenkori pénzügyminisztérium közreműködésével) valósítható

meg. kiindulásként tekinthetünk a „jól bejáratott” költségterítési tételekre akkor is, ha az egész problémakör elvi tisztázása sem történt (még) meg.

A klasszikus működési támogatáson kívül eső (akár állami, akár valóban privát, vagy külföldi) források felhasználásának tapasztalatai vegyesek, az elmúlt időszak programjainak (világbanki programok, uniós fejlesztések, PPP program, jelentős K+F pályázatok) eredményei felemásak. Megépültek azok a létesítmények (kollégiumok, könyvtárak, tanulmányi épületek, kutatóközpontok), melyek tagadhatatlanul megteremtik a lehetőséget a színvonalas felsőoktatási képzéshez, ugyanakkor a végrehajtás problémái (hiányzó/elavult menedzsmenttapasztalat, rossz szabályozási környezet, esetenként gondatlan gazdálkodás) miatt a fejlesztések költség-szintje néhol kirívóan magas, és jelentős a be nem fejezett vagy elhúzódo fejlesztések száma. Mindez összességében nagy – és végső soron az államra/adófizetőkre háruló – többletköltséggel jár.

E körben első helyen szükséges az úgynevezett PPP fejlesztések következményeinek „konszolidálása” és olyan új konstrukciók kialakítása, amelyek szabályozott keretek között, lehetőleg teljesítmény/verseny alapon osztnak fejlesztési forrásokat (ilyen példa lehet pl. a kutatóegyetemi támogatási program).

Forrásallokációs oldalon jelentős az intézményi nyomás az állami normatív vagy kvázinormatív elosztási rendszer legalább részleges megváltoztatására (a normatív rendszerek extenzív időszakban biztosítanak automatikus forrásbővülést). E körben egyértelművé kell tenni, hogy a költségvetési támogatáson kívül milyen források és milyen finanszírozási csatornák vonhatók be/tarthatók benn az ágazatban (költségterítés, K+F források, uniós pályázatok, diákhitel[ek]).

Az *intézményi gazdálkodási szabályokat* tekintve a fenntartó és szabályozó állam és az intézmények érdekei eltérnek, illetve nem magától értetődően esnek egybe. Az intézmények, melyek méretüket belső tagoltságukat, tevékenységüket tekintve egyre inkább nagyvállalatokra/nagy szolgáltatókra hasonlítanak, abban érdekeltek, hogy a gazdálkodási szabályrendszer egyrészt biztosítsa gazdálkodásuk (államtól való) függetlenségét, másrészt tegye lehetővé, hogy a velük kooperáló vállalatokkal, hazai és nemzetközi szervezetekkel „akadálymentesen” működhesse-nek együtt. A szabályozó (állam) fenntartói érdeke látszólag sérül, itt ugyanis a fenntartói kontroll érvényesítése az elsődleges, a természetes fiskális szigor és nem utolsósorban a beavatkozás lehetőségét megteremtő szabályozási környezet kialakítása. Jelen állás szerint – legalábbis a korábbi időszak gyakorlatához viszonyítva – a fenntartói pozíciók erősödése folyik.⁶ Rövid távon tehát az alábbi feladatok/problémák megoldását tartom szükségesnek:

- Az állami szerepvállalás méretének (egzakt és számon kérhető finanszírozási és kapacitásparamétereinek) meghatározása (beleértve az intézményhálózat méretére és struktúrájára vonatkozó nem megkerülhető kormányzati döntéseket).
- A jelenlegi „kvázinormatív” támogatási rendszer megváltoztatása (egy hallgatói létszám-expanzió utáni korszak forrásallokációs rendszerének kialakítása) a feladat, fontos elemeként egy ágazati (ön)költségszámítás elvégzése.

⁶ A kormány több egyetemhez költségvetési (fő)felügyelőket küldött, a gazdasági tanácsok összetétele a fenntartó „javára” változott meg, a korábbi gazdálkodási jogosítványok egy része megszűnt.

- Az intézményi gazdálkodási szabályok átalakítása. Fontos döntési pont, hogy e tekintetben a felsőoktatás a költségvetési szféra egészével „együtt mozog” vagy továbbra is el tudja ismertetni ágazati specialitásait és korábban „kialkudott” többletjogosítványait.
- Egy – finanszírozási szempontból is – fenntartható támogatási rendszer keretszabályainak (és korlátainak) kialakítása (konkrétan egy komplex finanszírozási rendelet elkészítése).

A következőkben egy – a fentiekben vázolt követelményeknek megfeleltethető – finanszírozási rendszer fő jellemzőit foglalom össze, jelen fázisban inkább kérdésekkel, felvetésekkel, mint részletes válaszokkal jelezve a lehetséges (általam kívánatosnak tartott) változtatás irányait és eszközeit.

A jelenlegi – a felsőoktatás bővülő szakaszában kialakított – normatív finanszírozási modell (allokációs mechanizmus) fő jellemzője, hogy hozzávetőlegesen jól teríti az intézmények között az államilag támogatott létszámkeret növekedésekor megjelenő (többlet)támogatást, és megjeleníti az egyes képzési területek eltérő költségviszonyait.⁷ A konstrukció, korlátozottan ugyan, de képes figyelembe venni az intézmények eltérő kutatási potenciálját (kutatási normatíva) és normatív módon elismeri a fenntartási, üzemeltetési költségeket.

Alap- és kiegészítő finanszírozás: a finanszírozásról szóló diskurzus rendszeresen visszatérő eleme az „alapfinanszírozás” kérdése. A jellemzően intézményi oldalról felvetődő gondolat (igény) mögött az a megfontolás áll, hogy az (állami) források elosztásakor kívánatos megkülönböztetni az intézmény működéséhez (alapfeladatai ellátásához) szükséges forrásokat a többi – kiegészítő vagy vállalt – feladat ellátásához szükséges támogatástól. Ebben az interpretációban az alaptámogatás mintegy alanyi jogon jár, mértéke megkérdőjelezhetetlen, azt a finanszírozó (állam) évente garantálja és mint ilyen, nem része a költségvetési alknak.

Ezen igények kielégítésére született a korábbi felsőoktatási törvény úgynevezett „hároméves finanszírozási megállapodás” konstrukciója, melyben a jogalkotó meghatározta az „állandó jellegű” (alap) és a „változó” támogatásokat, ez utóbbihoz nagyon puha teljesítménykövetelményeket társítva.

A kétféle támogatás megkülönböztetésének igénye fenntartói (kormányzati) oldalon is megjelenik, nem meglepő az sem, hogy a szándék mögött a pénzügyi kormányzat részéről a költségvetésben garantálandó alaptámogatás csökkentésének permanens igénye áll, az ágazati tárca (OKM, NEFMI) pedig „kétlelkű”, költségvetési alku idején az intézmények érdekképviselőjeként jelenik meg, a megszerzett források elosztásakor pedig maga is fiskális szigort képvisel. Hogy az ilyen típusú megkülönböztetés indokolt-e és még inkább milyen arányokkal, racionálisan csak akkor válaszolható meg, ha világossá válik az állami szerepvállalás mértékére vonatkozó és elsősorban nem finanszírozási jellegű kérdésre adott válasz.

Az állam felsőoktatási feladatai: Melyek tehát az állam felsőoktatással kapcsolatos kötelező/minimum feladatai? A legnagyobb megrendelőként milyen mértékben vesz részt a képzés finanszírozásában, a rendszer működtetésében? A kérdésre nem elegendő általános „küldetésnyilatkozat” szintű választ adni, szükség van a felvállalt feladatok körének, a vállalás mértékének egzakt – a rendszert szabályozók és üzemeltetők számára is érthető módon történő –

⁷ E helyen nem nyitjuk meg azt a vitát, hogy ezt mennyire teszi jól vagy rosszul.

megfogalmazására. Egy ilyen (szakma)politikai válasz ismeretében van létjogosultsága alap- és kiegészítő finanszírozásról beszélni, kötelező és választott vagy versenyeztetett feladatokhoz finanszírozási mechanizmust kapcsolni.

A felsőoktatás mindenkori stratégiájában a fenti kérdésnek – és eldöntésének – az első helyek között kell szerepelnie. A határok kijelölésére a jelenlegi rendszerben is történik kísérlet, a szakmai korlátot az első évre felvehető államilag támogatott létszámkeret meghatározása jelenti. Ez azonban puha korlát.⁸ Az első évre felvehető létszámkerettel – ahogy az elmúlt időszak reálfolyamatai mutatják – a kijelölendő határok csak áttételesen tarthatók be. Az állami vállalás mértéke (a liberálisan szabályozott képzési időkeret, illetve a már rendszerben lévő hallgatók tervezettnél, elvártnál hosszabb idejű „benntartózkodása”) nem várt többletköltségeket indukál. A jelenleg egyetlen egzakt paraméter ráadásul csak nagyon „lomha” szabályozásra alkalmas. 10–12 féléves átlagos képzési időt tekintve egy adott év akár 20–30%-os keretszám-változtatása az összfinanszírozott létszámot csak néhány %-kal mozdítja el, ugyanakkor társadalmi, (szakma)politikai szempontból egy ilyen mértékű csökkentés kockázatai már jelentősek. Célszerűbb lenne áttérni a teljes államilag finanszírozott létszám meghatározására, mert ez a megoldás – kapcsolatot teremtve a beiskolázás és a kibocsátás között – keményebb korlátot, tervezhetőbb költségeket jelent.

Ha meghatározható az állami szerepvállalás mértéke, akkor már feltehető az a kérdés, hogy mi a legoptimálisabb finanszírozási (allokációs) rendszer, milyen mechanizmussal célszerű a képzés/kutatás/fenntartás forrásait optimálisan (esetenként szakmai vagy hatékonysági követelményeket is érvényesítve) elosztani.

Fejkvótaalapú vs. intézményfinanszírozás: A jelenlegi forráselosztási metódust több, jelen tanulmányban is hivatkozott dokumentum kritikával illeti. Szerzői felróják a rendszer egyenlenségét, a pályázati források felhasználásának lassúságát, a vagyongazdálkodási követelmények tisztázatlanságát, az alacsony hatékonysággal működő állami pénzelosztást, a fejkvótaalapú finanszírozás torz állapotokat fenntartó szerepét. Az ágazati minisztérium (NEFMI) anyaga úgy fogalmaz, hogy „*az eddig túlnyomóan fejkvótán alapuló finanszírozási elve helyett az intézménytípusok profiljához, feladataihoz igazított, több szempontot figyelembe vevő, teljesítménymutatókhoz kötött [...] finanszírozási elvek kialakítása szükséges*”.

A *finanszírozási konstrukció*ról szóló diskurzus fontos szakmai kérdés, de hangsúlyozni kell, hogy nem az ágazatnak jutó/járó támogatás mértékéről szól, az a klasszikus költségvetési alku, tágabb értelemben a kormányzati (társadalmi) szakmapolitikai vita részét képezi. Az allokációs mechanizmusok abból a szempontból érték- és intézménysemlegesek, hogy technikailag mindegyik képes a kialakított (a szektor rendelkezésére álló) források intézményrendszeren belüli elosztására. A „mechanizmusvita” akkor válik értékválasztási kérdéssé, amikor a látszólag finanszírozási konstrukciókról és rendszerekről folyó vita keretében a disputa valójában az ágazat által igényelt, elvárt, neki járó források nagyságáról és jogosságáról szól. Megpróbáljuk elkerülni ezt a „csapdát”. A normatív vagy fejkvótaalapú finanszírozás viszonylag egyszerű és elterjedt finanszírozási metódus (elemeit alkalmazza a hazai köz- és felsőoktatás, a szociális

⁸ Mindez nem jelenti azt, hogy a 2012. évi keretszámokról szóló döntés ne járna „kemény” következményekkel az intézmények finanszírozása, működtetése szempontjából.

és egészségügyi ellátórendszer is). Lényege szerint ellátottakhoz kapcsol támogatást, az allokáció alapja az ellátotti létszám, a fejkvóta (normatíva) összege jó esetben költségalapon felépülő finanszírozási egység. A modell jól alkalmazható abban az esetben, ha a fajlagos költségek és az ellátottak létszáma közötti kapcsolat egyértelmű, a költségigény jellemzően (vagy kizárólag) a létszámtól függ. Alkalmazása expanzív (létszámot bővítő) szakaszban „kellemes”, ekkor éppen a konstrukció generálja és legitimálja (!) a pótlólagos forrásigényt, a megszerzett forrásokat ezt követően a rendszer az intézményrendszerben teríti.⁹

A fejkvótaalapú finanszírozás „hátránya és alkalmatlansága” rendre a kapacitásokat szűkítő időszakban vetődik fel, aminek alapvető oka az, hogy a fenntartott intézményrendszer rugalmatlansága miatt a hálózat nehezen reagál a megváltozott helyzetre (forráscsökkenés) és sokszor reális esély van más módon (pl. egyéni alkuk révén) történő forrásszerzésre – akár ágazati szinten is. Ezzel ideig-óráig elkerülhető a bővülő időszakban kiépült kapacitások visszanyesése, de maga a külön alku az, ami erodálja a normatív konstrukció hitelességét, aláásva az érintettek bizalmát.

Intézményfinanszírozáson azt értjük, hogy az állam (mint fenntartó) az adott (felsőoktatási képzés) feladat ellátásához meghatározott számú, az ellátandó célnak megfelelően kialakított intézményt (egyetemet) működtet. A fenntartás egyaránt vonatkozik a feladatellátáshoz szükséges fizikai kapacitás (létesítmény) üzemeltetésére, állagmegóvására, fejlesztésére és a feladat ellátását végző (jellemzően állami alkalmazott) oktatók, funkcionális területen alkalmazottak foglalkoztatására. E modellben az intézmény kapacitása (hány hallgatót tud egyszerre ellátni) lényegében adottság, az intézmény „méretezésétől” függ. Az intézmény(ek) költségvetésének megállapítása bázisalapon történik azzal, hogy jó esetben léteznek a tervalkut megalapozó költségnormák. Általánosságban elmondható, hogy az intézményfinanszírozás rugalmatlanabb a normatívnál, nehezebben reagál és kevésbé versenypárti. Ezzel szemben intézményi szempontból stabil és kiszámíthatóbb, a fenntartónak egyértelmű kontrollt biztosít.

Mikor célszerű a felsőoktatásban intézmény- vagy intézmény típusú finanszírozást alkalmazni? Meglátásom szerint akkor, ha az „állam felsőoktatási feladatai” kérdésre világos válasz születik. Amennyiben az állam (kormányzat) egzakt módon rögzíti megrendelését, legalább középtávú kitekintéssel világossá teszi, hogy mint megrendelő milyen képzési struktúrában, mekkora létszámú diplomás képzését finanszírozza, értelmezhető az a kérdés, hogy ehhez milyen méretű és tagoltságú intézményrendszert üzemeltet. A modell alkalmazásából további első pillantásra nem nyilvánvaló következmények adódnak. Ilyenek:

- Az „intézményfinanszírozott” állami egyetemek mai értelemben vett gazdálkodási autonómiája megszűnik (nincs ugyanis helye és értelme az önálló gazdálkodásnak, ha az állam teljes körűen finanszírozza az intézményt, helye van viszont az állam által kontrollált szigorú költséggazdálkodásnak).
- Az állami fenntartás valószínűleg nehezíti az intézmény „mozgását” egy olyan (európai) felsőoktatási térben, ahol a partnerek/versenytársak más gazdálkodási környezetben működnek.

⁹ Nem folytatjuk le azt a vitát, hogy a magyar felsőoktatás normatív finanszírozási rendszere mennyire normatív, a tárgyban számos értékes elemzés született.

Valószínűleg nehezebbé válik pl. a nem állami beruházások befogadása, az együttműködés más ágazatok (pl. K+F) intézményeivel (ugyanis a költségvetési körben lévő állami fenntartású intézmények gazdálkodására a piaci helyett a bürokratikus koordináció jellemző).

– Marginálissá válhatnak a jelenleg magától értetődő „saját bevételek”, melyek azzal együtt, hogy a teljesülésük minden évben bizonytalanságot (kockázatot) jelent, rendre teljesülnek (és az ágazat kiadásainak mintegy felét finanszírozzák). Egyáltalán nem magától értetődő, hogy teljes körű állami finanszírozásnál az ilyen bevételek az intézménynél maradnának, vagy – a szabályozás változása miatt – egyáltalán keletkezhetnének.

A fenti és még számos egyéb következmény, de leginkább az a körülmény, hogy a mai egyetemek tevékenység szempontjából inkább hasonlítanak nagyvállalatokra, mint hivatalokra, valószínűleg egy vegyes rendszer felé történő elmozdulás indokolt. Egy ilyen rendszerben – továbbra is meg kell mondani, hogy mi az állam feladata az ágazatban és az adott intézményben. Mi az, amihez „alapfinanszírozás” jár, annak mekkora a mértéke és milyen paraméterek alapján tervezhető meg;

– meg kell tartani olyan kiegészítő feladatokat és meg kell határozni oktatáspolitikai prioritásokat, amelyek megvalósításához versenyeztetés alapján lehet forrást szerezni;

– az intézményi „önállóság” azokon a területeken őrizhető meg, ahol az javítja az intézmény(rendszer) versenyképességét.

Intézményi gazdálkodási szabályok

Az e tárgy körben zajló szakmai vitában (a gazdálkodási autonómia megtartása, bővítése vs. az állami forrásokkal történő gazdálkodás szigorítása, az egyetemek gazdálkodási jogosítványainak szűkítése) mindkét álláspont mögé legitim és méltányolható érvek sorakoztathatók fel.

A méretükben egyre inkább vállalatokra/nagy szolgáltatókra hasonlító intézmények abban érdekeltek, hogy a rájuk vonatkozó gazdálkodási szabályrendszer biztosítsa gazdálkodásuk (államtól való) függetlenségét és tegye lehetővé azt, hogy a velük kooperáló vállalatokkal, hazai és nemzetközi szervezetekkel „akadálymentesen” működhessenek együtt. Ugyanezen intézmények másik oldalán teljes körű „alapfinanszírozást” akarnak, a foglalkoztatási biztonság garantálását várják el és nem nagyon mutatnak hajlandóságot a gazdasági önállósággal járó kockázatok valós felvállalására.

A szabályozó (állam) fenntartói érdeke az átláthatóság biztosítása, a kontroll érvényesítése és nem utolsósorban a beavatkozás lehetőségét megteremtő szabályozási környezet. A finanszírozó állam alapigénye az általa biztosított források felhasználásának nyomon követése, képviselői gyanakvással tekintenek a piaci elemek megjelenésére. Ugyanez az állam ugyanakkor nem biztosítja az általa megrendelt képzési kapacitás forrásait és előírja vagy „megengedi”, hogy minderről az intézményrendszer maga gondoskodjon.

A kívánatos változtatás iránya mindenképpen függ az előzőekben tárgyalt kihívásokra/problémákra adott válaszoktól. Valószínű, hogy hosszabb távon olyan gazdálkodási szabályrendszer kialakítása célszerű:

- amelyik a fő finanszírozó (állam) részére biztosítja a kontroll lehetőségét;
- az intézmények számára teljesítményösztönző, rugalmas feltételrendszert kínál;
- támogató környezetet teremt a felsőoktatás szerteágazó feladatrendszerének ellátásában.

E követelmények többféleképpen teljesíthetők: a maihoz hasonló „vegyes” rendszerben (minden intézmény „mindent csinál”, viszonylagosan szabad gazdálkodási környezetben) vagy differenciált intézmény- és szabályozórendszer kialakításával („tiszta profilú” állami intézmények szigorú gazdálkodási renddel és magánintézmények hálózata a szabad vállalkozás/gazdálkodás lehetőségeivel és kockázataival). Ezen (ágazat)politikai kérdés eldöntése a gazdálkodási problémák megoldásánál is nagyobb feladat.

Hivatkozások

- FTT – EXPANZIÓ (2011): *A magyar felsőoktatás szabályozásának stratégiai megalapozása. Az FTT stratégiai ajánlása a felsőoktatás törvényi szabályozásának előkészítéséhez.* Budapest.
- Magyarország kormánya (2011): *Széll Kálmán Terv. Összefogás az adósság ellen.* Budapest.
- NEFMI (2010): *A felsőoktatás átalakításának alapelvei és a felsőoktatás problématerképe (minisztériumi vitaanyag).* Budapest.



Fotó: Bruckner Nikolett