

# Felsőoktatás-irányítás és -finanszírozás: nemzetközi trendek és jó gyakorlatok<sup>1</sup>

Kováts Gergely – Nagy Sándor Gyula – Németh András Olivér

■ A felsőoktatási rendszerek irányítása és finanszírozása az elmúlt évtizedek állandóan aktuális témájának tekinthető. Bár a téma iránti érdeklődés az 1990–2000-es években sem csillapodott, amit jól mutat, hogy az elmúlt évtizedben három nemzetközi összehasonlító vizsgálat is készült a témában (OECD, 2008; Estermann–Nokkala, 2009; de Boer et al., 2010), a 2008-as gazdasági válsággal a felsőoktatás finanszírozása és irányítása még aktuálisabb témává vált. Megerősödött az a meggyőződés is, hogy a felsőoktatás irányítása és finanszírozása egymástól elválaszthatatlan területek.

A tanulmány első felében áttekintjük a felsőoktatás irányítása és finanszírozása terén megfigyelhető legfontosabb általános trendeket, ezt követően pedig egyes nemzetközi példákat vizsgálunk meg röviden. Egyrészt a kelet-közép-európai térség felsőoktatás-finanszírozási gyakorlatával foglalkozunk, majd olyan nyugat-európai példákkal, amelyek (legalább bizonyos tekintetben) követendő jó gyakorlatnak tekinthetők. ■

## Nemzetközi trendek

### A felsőoktatás irányítása és az intézményi autonómia változása

A felsőoktatás irányításának és finanszírozásának konstans reformja a felsőoktatás tömegesedésének és a tudás demokratizálódásának következménye, amely mind a keresleti, mind a kínálati oldal növekedésével és heterogénné válásával járt (részletesen lásd Kozma, 2006). Ez egyfelől

---

<sup>1</sup> Jelen cikk egy hosszabb (Felsőoktatás-finanszírozás és minőség célok, vállalkozói források bevonása a felsőoktatásba – nemzetközi gyakorlat adaptálása című) tanulmány kivonata, mely az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet megbízásából készült, és elérhető a <http://femip.hu/web/guest/helyzetelemzesek/honlaprol>.

kiélezte az *irányíthatóság* kérdését, hiszen ily módon jelentős mértékben nőtt a felsőoktatási rendszer komplexitása, a felsőoktatáson belül egyre differenciáltabb feladatmegosztás alakult ki, ami egyre nehezebbé tette a közvetlen kormányzati irányítást. Ennek következtében fokozatosan átalakult a kormányzat (minisztérium) szerepe is, amelynek az ágazat közvetlen operatív irányítása (*government*) helyett egyre inkább egy összetett, sokszereplős hálózat átfogó, stratégiai irányítójaként (*governance*) kell működnie (de Boer et al., 2010), azaz a hangsúly a különböző ágazati szereplők megfelelő együttműködését elősegítő környezet kialakulásának támogatására és a felsőoktatási tevékenység monitorozásának megszervezésére, felügyeletére és társadalmi elfogadtatására helyeződött át. A felsőoktatási szolgáltatások operatív kivitelezése a növekvő autonómiával rendelkező felsőoktatási intézmények feladata, míg az intézmények operatív (pénzügyi, minőségügyi) ellenőrzése speciális testületek, ügynökségek feladatává válik.

Európában kisebb-nagyobb mértékben átalakult (szándékosan nem „növekedést” írunk) a *felsőoktatási intézmények autonómiája*, amit kivétel nélkül tükröznek az elmúlt időszak átfogó felmérései.

Általánosságban növekvő intézményi autonómia tapasztalható a szervezeti autonómia téren, azaz növekedett az intézmények belső szervezeti és kormányzati struktúrájának alakíthatósága, a vezetők kiválasztásának szabadsága. Annak ellenére, hogy ezen a téren Európa legtöbb országában továbbra is viszonylag alacsony az intézményi autonómia foka, a European University Association (EUA) jelentése (Estermann et al., 2011) szerint a legtöbb országban az intézményi autonómia bővülése figyelhető meg, ellenkező irányú változásra kevés példát lehetett találni. Bár az intézmények egyre nagyobb szabadságot élveznek belső struktúrájuk alakításában, ezt kisebb-nagyobb mértékben továbbra is jogszabályokkal korlátozzák. A szervezeti autonómiát befolyásoló legfontosabb változás Európában a kétszintű kormányzati struktúra elterjedése, illetve az intézményen kívüli szereplők részvétele az intézmények legmagasabb szintű testületeiben (Estermann–Nokkala, 2009, 40; de Boer et al., 2010).

Szintén növekedett a folyamatok alakításának autonómiája (*policy-autonómia*), amely magában foglalja az oktatók, kutatók és az adminisztratív munkatársak foglalkoztatási szabályainak intézményi alakíthatóságát, valamint az oktatási és kutatási autonómia kérdéseit, azaz a képzési és kutatási programok megválasztását, a hallgatók kiválasztásának szabadságát stb. A személyzeti autonómia mértéke azért különösen fontos kérdés, mert Európában a bérköltségek az összes költség körülbelül 60–90%-át teszik ki (Estermann–Pruvot, 2011, 36). A személyzeti politikát illetően az európai országok nagy többségében mára jelentős az oktatók kiválasztásának szabadsága, ugyanakkor a bérezés és elbocsátás tekintetében jogszabályi korlátozások érvényesülnek. Az elmúlt években néhány országban/tartományban (például Finnországban) megszűnt a közalkalmazotti státuszban történő foglalkoztatás kényszere.

A képzési programok és kutatási területek megválasztásában az intézményeknek régóta nagyfokú az autonómiája, és ezt többnyire nem érintették az európai reformok.

## A pénzügyi autonómia növekedése és a finanszírozási rendszer átalakulása

Európában a legnagyobb változás talán az intézmények pénzügyi autonómiáját érintette, amely a *finanszírozási rendszerek* változásának következményeként növekedett jelentős mértékben. A következőkben ezt tekintjük át valamivel részletesebben.

A hallgatói létszámok növekedése a felsőoktatási kiadások növekedését eredményezte, amelynek forrását kisebb mértékben az állami támogatások növekedése, nagyobb mértékben pedig a nem állami források növekvő bevonása jelentette (OECD, 2011). Így az OECD-országok többsége egyértelműen a többszorosítottá váló finanszírozás irányába halad: az állami finanszírozás mellett egyre több helyen jelenik meg a költségmegosztás (tandíj) és ezzel párhuzamosan kiépül a diákhitelzés, illetve egyre nagyobb az úgynevezett „*third stream*” jövedelmek – a vállalati támogatások, vállalatok által megrendelt kutatások, épülethasznosításból származó bevételek, jótékonyági támogatások, pénzügyi műveletek, egyéb szolgáltatások – szerepe.<sup>2</sup>

Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy a magánforrások többnyire nem helyettesítették, hanem kiegészítették a szintén növekvő állami forrásokat. Az országok döntő többségében (különösen Európában) továbbra is az állam tekinthető a legnagyobb finanszírozónak, ezért kulcskérdés maradt az állami felsőoktatási támogatások elosztási mechanizmusa. Ezek reformját két alapvető dilemma határozza meg.

Az egyik dilemmát a finanszírozás stabilizáló és dinamizáló hatásainak egyensúlya jelenti. A dilemma forrása, hogy a források diverzifikálódása fogékonyabbá teszi az intézményeket a piaci, társadalmi elvárások iránt és csökkenti a kormányzattól való függés mértékét, azaz a felsőoktatás finanszírozása óhatatlanul a keresletvezérelt és eredménycentrikus rendszer irányába tolódik el. A keresletvezéreltség erősödése javítja a felsőoktatási rendszerek igényekhez történő alkalmazkodóképességét, ugyanakkor csökkenti a kiszámíthatóságot is, ami arra kényszeríti az intézményeket, hogy a rövid távú megtérülést hozó tevékenységek irányába mozduljanak el (csökkentve ezzel az intézmények társadalomkritikai, illetve a kockázatosabb innovációkban játszott szerepét). Miközben a felsőoktatási kapacitások kiépítése (például egy-egy színvonalas műhely létrehozása) időigényes feladat, a létrejött kapacitások kiszámíthatatlan környezetben könnyen tönkremehetnek. A finanszírozási rendszernek ezért kellő érzékenységgel arra kell ösztönöznie a szereplőket, hogy az átmenetileg kevésbé kihasznált kapacitásokat kereslet hiányában ne azonnal szüntessék meg, ugyanakkor a tartósan feleslegesnek bizonyulókat mégis csökkentsék. Az intézmények közvetlen állami támogatásának rendszere, annak kiszámíthatósága fontos szerepet játszik az intézmények stabilitása, működésük hosszabb távú tervezhetősége szempontjából, ugyanakkor törekedni kell a versenyre való ösztönzés biztosítására is.

A stabilitás és kiszámíthatóság biztosítása, illetve a tágabb környezetre való érzékenység közötti átváltás mellett a finanszírozási rendszer másik fontos dilemmája a versenyre ösztönző, gyakran automatizmusokkal biztosított átláthatóság és a célirányos, fókuszált fejlesztést elősegítő (gyakran az intézményekkel folytatott közvetlen tárgyalásokra épülő) megoldások közötti egyensúly megtalálása.

A két dilemma fényében az elmúlt két évtizedben az alábbi finanszírozási irányok figyelhetők meg:

<sup>2</sup> Ennek megfelelően egy átlagos európai egyetem bevételeinek 9–10%-a származik tandíjból (bár például Angliában a 25%-ot is eléri), míg az egyéb bevételek aránya 10% és 20% között mozog (Estermann–Pruvot, 2011).

- A nem állami források növekedésével számos országban az *állami források allokációs szerkezte* is átalakult. Már nem minden állami forrás szolgál közvetlenül az intézmények finanszírozására, hanem egy részük a felsőoktatási szolgáltatások igénybevevőit ösztönzi, például kedvezményes diákhiteltek és adókedvezmények révén. Az ilyen jellegű állami támogatások révén további magánforrások bevonása válik lehetővé, ami nemcsak a további bővülés forrásául szolgál, hanem a forrásfelhasználás hatékonyságának növekedését is várják tőle.
- Az oktatás-kutatás finanszírozásának elkülönülése és a *többcsatornás finanszírozási rendszerek* kialakulása: a felsőoktatás átalakulása során összetettebb, diverzifikáltabb intézményhálózat alakult ki. Ehhez alkalmazkodtak a forráselosztási mechanizmusok is: az állami támogatások elosztása is többszemponatívúvá, sokcsatornássá vált (az átláthatóság kárára), amellyel érzékenyebben lehetett az intézmények ösztönzési környezetét alakítani. Az oktatás és kutatás egységes finanszírozása helyett például más-más mechanizmusok alakultak ki e két tevékenység finanszírozására. A magán-felsőoktatás megjelenése pedig az infrastruktúra fenntartásának finanszírozási kérdéseit vetette fel (mit kell finanszíroznia az államnak a magán-felsőoktatás esetében és mit a fenntartóknak; lásd OECD, 2008; Halász, 2012). Mindezek következtében színesebb, összetettebb eszköztár alakult ki az intézményi támogatások nagyságának meghatározásához (Halász, 2012).
- *A képlet szerinti finanszírozás* elterjedése és az outputmutatók nagyobb arányú megjelenése: a képlet szerinti finanszírozás elterjedésének egyik oka, hogy e módon a finanszírozás kiszámíthatóbbá, átláthatóbbá vált, és nem utolsósorban a diverzzé váló intézményhálózat között a források elosztása kevesebb konfliktussal járt (i. m.). A tapasztalatok szerint az elosztási képletek alapjául elsősorban az inputok (pl. oktatói létszám, hallgatói létszám) szolgálnak, az elmúlt évtizedben azonban több országban is megjelentek az outputra épülő komponensek (pl. végzett hallgatók száma és végzési ideje, elhelyezkedési ráták, publikációk száma, hallgatók által gyűjtött kreditek száma, diplomaszerezéshez szükséges idő stb.) (OECD, 2008; Estermann–Pruvot, 2011). Egy felmérés szerint 1995-ben mindössze öt országban alkalmaztak outputmutatókat Európában, ez a szám 2008-ra 19-re nőtt (Jongbloed et al., 2010). Ugyanakkor fontos azt is hangsúlyozni, hogy bár az outputmutatók által allokált források aránya jelentős, összességében azonban a legtöbb országban nem meghatározó, mert az intézményi költségvetést nagyon bizonytalanná és kiszámíthatatlanná teszik (Fielden, 2008). A képlet szerinti finanszírozás egyik problémája, hogy stagnáló vagy csökkenő méretű piacon az intézmény finanszírozása túlságosan hektikussá válhat, a másik probléma pedig az intézményi magatartásokat torzító hatásából fakad.<sup>3</sup>
- *A teljesítményszerződések* elterjedése: ezek olyan, az intézmény és a finanszírozó hatóság/állam között megkötött szerződések, amelyek jellemzően az intézmény által teljesítendő célkitűzéseket, elérendő indikátorokat és ezek peremfeltételeit rögzítik. A teljesítményszerződések előnyei közé tartozik, hogy ez olyan rögzített menetű tárgyalási folyamatot tesz lehetővé a kormányzat és az intézmény között, amely során egyértelműsíthetőek az intézménnyel szembeni elvárások, ezáltal közvetlenül is érvényesíthetőek a szakpolitikai célok. Emellett lehetséges

<sup>3</sup> Például az intézmények esetleg kizárólag a finanszírozott paraméterekre helyezik a hangsúlyt és figyelmen kívül hagyják a nem vizsgált paramétereket (lásd OECD, 2008).

az intézmény céljainak többéves, rugalmas figyelembevétele is.<sup>4</sup> Maga a tárgyalási folyamat ugyanakkor csökkenti az ágazatfinanszírozás folyamatának átláthatóságát, amit az intézmény-nyel kötött finanszírozási megállapodások nyilvánosságra hozásával (pl. Finnország, Dánia, Új-Zéland), illetve az intézményi működési adatok széles körű elérhetővé tételével igyekeznek ellensúlyozni. A transzparencia egyben erősíti a felek hajlandóságát a szerződés szerinti teljesítésre, valamint támogatja az ellenőrizhetőséget is. Fontos azonban azt is megjegyezni, hogy a teljesítményszerződések azokban az országokban működnek igazán, ahol magas a partnerek közötti bizalom (azaz nem törekednek a felek a szerződések kijátszására).

– Az *átalánytámogatás/globális költségvetés (block grants)* elterjedése révén növekedett a források felhasználásának szabadsága (Eurydice, 2000; OECD, 2008; Estermann et al., 2011), ami azt jelenti, hogy a támogatás nem kötött, költségvetési sor jellegű támogatás (*line-item budget*) – azaz nem konkrét költség típusokra (bérre stb.) vagy tevékenységekre vonatkozik, amelyek átcsoportosíthatósága korlátozott –, hanem átalánytámogatás vagy konkrét feladatok finanszírozására vonatkozik. A szabad felhasználású támogatás (*block grant*) lényege, hogy vagy teljes egészében az intézmény döntésén múlik, hogy mire használja fel a támogatást, vagy csak nagyon tág szempontok érvényesülnek. A feladatfinanszírozás esetén valamilyen tágan meghatározott stratégiai cél érdekében kell a támogatást felhasználni. Az EUA felmérése (Estermann et al., 2011) szerint napjainkban Európában már csak három ország alkalmazza a költségvetési sor típusú támogatást (illetve számos német tartományban működik még ez a mód), a legelterjedtebb megoldásnak a szabad felhasználású támogatás tekinthető. Ugyanakkor a 2008-as gazdasági válság hatására várhatóan nőni fog, a feladatfinanszírozás szerepének növekedését vetíti előre, mert a kormányzatok szeretnék a forrásokat a nemzeti stratégiai prioritások érdekében felhasználni. A támogatások felhasználási szabadságának növekedése együtt jár az intézmények gazdálkodási autonómiájának növekedésével. Ahhoz azonban, hogy az átalánytámogatás hatásai valóban érvényesülni tudjanak, az is szükséges, hogy az intézmények a költségstruktúrájukat (például a bérköltségeket) is rugalmasan tudják alakítani.

E trendek – összhangban az irányítási reformokkal – kiegészülnek az intézmények *pénzügyi autonómiájának és felelősségének* növekedésével, azaz az intézménynek lehetősége van bevételi csatornáinak meghatározására, belső forrásallokációra, tartalékképzésre és hitelfelvételre, a megtakarítások befektetésére, valamint vállalkozások alapítására.<sup>5</sup> E téren a legtöbb vizsgált országban jelentős változások történtek: az intézmények szabadságfoka nőtt. Amíg azonban Nyugat-Európában az autonómia növekedése a közösségi források szabadabb felhasználásából ered (és a tandíjak nagyságának meghatározását korlátozzák), addig Közép- és Kelet-Európában a közösségi források felhasználása szigorúan szabályozott (bürokratikusabb), de a tandíjak nagyságát az intézmények szabadabban határozhatják meg (Estermann–Nokkala, 2009). Ez összefüggésben van a méltányosság fogalmának értelmezési különbségeivel (OECD, 2008).

<sup>4</sup> Akár 3–5 évre előre is rögzíthető az állami támogatás (egy része) (például Új-Zéland, Finnország), elősegítve ezzel a tervezhetőséget és az intézmény stabilitásának javulását. Az állami támogatásokat Európában jellemzően évente hagyják jóvá (Estermann et al., 2011, 31).

<sup>5</sup> A vállalkozások alapításának szabadságát más megközelítések a szervezeti autonómiához sorolják.

## Az intézményi autonómia és az állam szerepének átalakulása

Összességében tehát az intézményi autonómia számos területen különböző sebességgel növekszik. Ez a folyamat gyakran járt együtt a jogi státusz változásával is, azaz az intézmények állami (például költségvetési) szervekből önálló, független szervezetekké alakulnak (Fielden, 2008). Ez a folyamat játszódott le például Japánban, Finnországban, Portugáliában, Dániában (OECD, 2008).

Az intézmények szervezeti, pénzügyi és folyamatokat érintő autonómiájának növelése mögött két érv húzódik meg: az egyik az, hogy a szolgáltató az adott szolgáltatás igénybevevőiről, azok igényeiről jobb információkkal rendelkezik, mint egy központi irányító hatóság, így az igényekre és költségekre jobban oda tud figyelni. A másik: azzal, hogy a magánszféra megjelenik a felsőoktatásban, az állami/közösségi tulajdonban lévő szolgáltatók is versenyre kényszerülnek. Ehhez szükséges, hogy képesek legyenek befolyásolni az erőforrásaik belső felhasználását, ami a feltétele a hatékonyabb és eredményesebb működésnek.

Az intézmények autonómiája ugyanakkor csökkenő tendenciát mutat a „beavatkozásoktól való mentesség” területén, azaz a tekintetben, hogy milyen mértékben mentesül az intézmény a külső szereplők elszámoltatási erőfeszítéseitől. Emögött az állam szerepének átalakulása áll, amely a közvetlen szolgáltatásnyújtó szerepből egyre inkább szervezői, szabályozói, megrendelői és az állampolgárok nevében fellépő, ellenőri szerepbe kerül. Így, noha az intézmények fokozott autonómiát nyertek a belső folyamataik, továbbá a szervezeti és pénzügyi döntéseik tekintetében, addig a kormányzat erősítette azokat a beszámoltatási formákat és külső elszámoltató intézményeket (pl. akkreditációs hatóságokat, finanszírozási ügynökségeket), amelyek az output mellett sokszor az intézményi folyamatok felett is igyekeznek kontrollt gyakorolni (például értékeli az intézményben használt minőségügyi gyakorlatot). Ezt a trendet felerősítette a 2008-as válság, amelynek nyomán ugyan nem csökkent az állami támogatások aránya, de növekedett a nemzeti prioritások szerinti célzottságuk (Estermann et al., 2011), ami az elszámolási és ellenőrzési mechanizmusok erősödésével járt együtt. Az elszámoltatási erőfeszítések növekedése egyébként egybeesik a bizonyítékalapú (*evidence-based*) policy megközelítéssel is, amely az oktatáspolitikai beavatkozásokat empirikus adatok és összefüggések alapján tervezi meg és értékeli ki (tehát kiemelt kérdéseként kezeli a rendszeres adatgyűjtéseket).

Maga a kontroll számos eszközön keresztül valósulhat meg. A leggyakoribb eszközök közé az alábbiak tartoznak (Fielden, 2008):

- *Intézményi stratégiák jóváhagyása:* Az intézmények teljesítményét az elfogadott és az intézmény által javasolt célkitűzésekhez mérik. Emellett fontos szempont a képzési és kutatási profil illeszkedése a nemzeti stratégiához.
- *Teljesítményszerződések:* Az intézményi stratégiák elfogadása kapcsolódhat konkrét, többéves teljesítménymegállapodások kötéséhez is. Ezekben megfogalmazhatóak általánosabb célok és indikátorok, de állhatnak benne konkrét output- és outcome-elvárások/vállalások is. A teljesítményszerződések összekapcsolódhatnak a pénzügyi támogatási rendszerrel is.
- *Beszámolási rendszer szabályozása:* Általános teljesítményindikátorok és statisztikai jelentési rendszerek, amelyek révén a kormányzat folyamatosan nyomon tudja követni a felsőoktatási rendszer legfontosabb paramétereinek alakulását.



– Ezek mellett további fontos kontroll-/ösztönző eszköznek tekinthető a finanszírozási rendszer, illetve a minőségbiztosítás érdekében alkalmazott eljárások is.

Az elszámoltatás növekedése ugyanakkor számos veszéllyel is együtt jár: növekszik az intézmények bürokratikus terhelése, a bürokratikus szabályoknak való megfelelési kényszere (ahelyett, hogy a valódi igényeknek akarnának megfelelni). Ezek különösen akkor érvényesek, ha a fenntartó a stratégiai szintű kontroll helyett az intézmények mikromenedzselését próbálja meg elérni (Estermann et al., 2011).

Napjainkban tehát olyan folyamatok játszódnak le, ahol az állam a korábbi szabályozó-szolgáltatásnyújtó tevékenységeinek 1. egy részét a növekvő autonómiájú felsőoktatási intézmények látják el; 2. egy másik részét kiszervezik a jelentős önállósággal rendelkező állami és magánszférában működő ügynökségeknek; 3. az állami feladatok és felelőségek egy harmadik részét pedig a nemzetközi szervezetek veszik át (de Boer et al., 2010, 21).<sup>6</sup> Ez az átrendeződés ugyanakkor korántsem jelenti az állam gyengeségét, csak szerepének átalakulását, amelyben felértékelődnek a stratégiai döntések, illetve az értékeléssel, monitorozással, elszámoltatással kapcsolatos teendők (ennek kapcsán beszélnek értékelő államról, „*evaluative state*”-ről).

Annak azonban, hogy a kormányzat meg tudja felelni az új feladatnak, számos feltétele van. Egyfelől szükséges, hogy létezzenek a felsőoktatásra vonatkozó, széles körben elfogadott és hasonlóan értelmezett célok, víziók, valamint az ezekre épülő ágazati stratégia, amelynek célkitűzései jól megragadhatóak. Ezek hiányában az intézményi célok csak önmagukban értékelhetőek, és nem vizsgálhatóak a felsőoktatással szemben megfogalmazott kormányzati (társadalmi) célok tükrében. Emellett szükséges, hogy megfelelő oktatáspolitikai kapacitás álljon rendelkezésre ahhoz, hogy a minisztérium vagy a finanszírozó hatóság képes legyen valódi értékelésre, a célkitűzések realitásának megítélésére, a célok el nem érése esetén annak megítélésére, hogy ez mennyiben az intézmény felelőssége. Ennek feltétele az értékelést és összehasonlítást lehetővé tevő adatbázisok és a hiteles adatgyűjtést lehetővé tevő eljárások alkalmazása.

## Kelet-Közép-Európa oktatásfinanszírozási gyakorlata

Az általános fejlődési irányok ismertetése után rátérünk a nemzetközi finanszírozási megoldások rövid áttekintésére. Kutatásunk során egyrészt a kelet-közép-európai régióra fordítottuk figyelmünket, másrészt olyan nyugat-európai példákat kerestünk, amelyek bizonyos tekintetben követendőek lehetnek Magyarország számára. A kelet-közép-európai térség megvizsgálását azért tartottuk fontosnak, hogy lássuk, a magyar problémák és megoldások mennyire egyediek,

<sup>6</sup> Ebben az elemzésben nem térünk ki a nemzetek feletti szféra erősödésének részleteire. Említés szintjén e változás néhány mérföldköve: a nemzetek feletti felsőoktatási szervezetek számának és befolyásának növekedése, a Bologna-folyamat által felerősített konvergencia a részt vevő országok körében, az Európai Unió felsőoktatás-politikájának kibontakozása (például az európai kutatási tér vagy a mobilitási programok révén) annak ellenére, hogy az oktatási kérdések továbbra is nemzeti hatáskörben maradnak (lásd Halász, 2007).

illetve vannak-e környezetünkben is olyan finanszírozási modellek, amelyek átvételét, adaptációját érdemes volna megfontolni. Jelen tanulmányban természetesen nincs mód arra, hogy az összes környező ország tapasztalatait és gyakorlatát részletesen bemutassuk, így csak a legfontosabb jellegzetességeket emeljük ki.

A térség országainak felsőoktatási rendszerei sok tekintetben hasonló kihívásokkal küzdenek. Mindegyik volt szocialista országban *nagymértékű expanzió* zajlott le. Ez természetesen nem egyedi, a fejlettebb országokban is bekövetkezett a felsőoktatás mennyiségi kiterjedése, de térségünkben ez gyorsabban, nagyobb hirtelenséggel következett be. Az expanzió a kilencvenes években még általános volt a régióban, ezzel szemben az utóbbi évtizedben már változatosabb kép bontakozik ki: Litvániában és Szlovákiában több mint kétszeresre, Romániában több mint háromszorosra nőtt a hallgatói létszám, míg Bulgáriában gyakorlatilag stagnált, Magyarországon pedig az évtized közepétől figyelhető meg a létszám csökkenése.<sup>7</sup>

A mennyiségi kiterjedéshez hasonlóan közös (intézményi) változás volt a *Bologna-típusú, háromciklusú képzési rendszerre* (alap-, mester- és doktori szint) való áttérés. Az átállás időzítésében természetesen vannak eltérések. Lengyelország például már az 1990-es felsőoktatási reform részeként (a bolognai folyamatól értelemszerűen függetlenül) bevezette ezt a struktúrát, míg Magyarországon 2006-ban indultak el az első alapszakok, a mesterképzés pedig teljes egészében 2009-ben indult be.

Külön érdemes kiemelni azt a közös vonást, hogy a régió *szocialista múltja* hatással van a társadalomnak a kormányzati szerephez való viszonyulására, ami a felsőoktatás-finanszírozási rendszert sem hagyja érintetlenül: kimondva, kimondatlanul általános elvárás az ingyenes oktatás biztosítása. Mivel a hallgatói létszám robbanásszerű növekedésével a költségvetési források nem voltak képesek lépést tartani, mindenképpen szükségessé vált a hallgatói hozzájárulások bevonása a finanszírozásba. A fent említett társadalmi értékítélet miatt azonban nem válhatott jellemzővé az átfogó tandíjrendszer, az országok inkább hajlamosak kevesebb (persze egyre növekvő számú) költségtérítéses hallgatóra nagyobb terheket hárítani.

Részben ezzel, részben az általánosabb költségvetési feszültségekkel függ össze a *felsőoktatás alulfinanszírozottsága* (az expanzió növekvő költségeit a hallgatói források bevonásával sem voltak képesek fedezni a térség országai), ami persze minőségi problémákban is megmutatkozik. Érdemes kiemelni, hogy a régióban az állam és a hallgató melletti harmadik finanszírozási csatorna, a vállalati szektor sem képes kellő forrást biztosítani az egyetemeknek. Természetesen ehhez az egyetemek teljesítménye is hozzájárul, amivel teljessé válik a kör. Azonban közös probléma, hogy a gazdasági fejlettség viszonylag alacsonyabb szintje miatt kicsi is a kereslet a vállalatok felől az egyetemek szolgáltatásai iránt, ráadásul gyakori panasz, hogy az állami ösztönzők is elégtelenek a felsőoktatás és a vállalati szektor közötti kapcsolat erősítéséhez.

Sok tehát a közös kérdés, azonban az egyes államok által megfogalmazott válaszok, a *konkrét finanszírozási módszerek* természetesen különböznek, noha vannak olyan vonások, amelyek több országban is megfigyelhetők.

<sup>7</sup> Az adatok forrása az Eurostat online adatbázisa ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)), letöltés ideje: 2012. 02. 26.



## A kelet-közép-európai felsőoktatás általános finanszírozási helyzete

Az 1. táblázat az egy hallgatóra jutó felsőoktatási kiadásokat mutatja egyrészt euróban, másrészt az egy főre jutó GDP %-ában. Az első blokk a térség országait tartalmazza, a második pedig az Európai Unió nyolc fejlettebb, nyugat-európai tagállamát. Egyfelől az látható, hogy Nyugat-Európában vásárlóerő-paritáson is kétszer-háromszor nagyobb az egy hallgatóra jutó

1. táblázat. A felsőoktatási intézmények egy hallgatóra jutó kiadásai vásárlóerő-paritáson számolt euróban és az egy főre jutó GDP %-ában

	Euró			Egy főre jutó GDP %		
	2000	2004	2008	2000	2004	2008
Bulgária	2 691,5	3 610,6	4 763,3	50,8	49,4	46,0
Csehország	4 655,8	5 584,5	6 483,2	35,7	34,3	32,2
Észtország	...	3 287,1**	4 450,7	...	23,7**	26,4
Lengyelország	2 626,1	3 716,5	4 656,9	28,6	33,9	32,9
Lettország	2 544,5	2 931,6	4 951,1	36,4	29,7	34,7
Litvánia	2 957,6*	3 686,1	4 823,2	36,0*	33,7	31,1
Magyarország	...	5 536,4	5 033,2 <sup>+</sup>	...	40,3	33,7 <sup>+</sup>
Románia	...	2 375,8**	...	...	30,2**	...
Szlovákia	4 200,5	5 486,4	5 089,3	44,0	44,5	28,1
Szlovénia	7 385,5*	6 243,0	6 441,0	46,9*	33,4	28,3
Ausztria	8 087,3	11 893,2	12 260,6	32,3	43,3	39,4
Egyesült Kir.	8 493,5	9 389,3	12 256,6	39,3	35,9	41,1
Franciaország	8 372,7	8 872,3	11 117,7	38,1	37,3	41,1
Hollandia	11 570,8	12 386,9	13 512,1	45,2	40,3	40,2
Írország	8 614,6	8 511,0	10 501,4 <sup>++</sup>	34,5	27,7	28,5 <sup>++</sup>
Németország	9 262,5	10 117,8	11 928,1	41,0	40,2	41,4
Spanyolország	5 967,8	7 842,8	10 362,5	32,2	36,0	40,3
Svédország	13 606,6	13 777,8	15 556,5	56,4	51,0	50,8
EU27	7 746,2*	7 918,8	9 296,1	37,6*	35,6	36,9
Horvátország	...	...	7 182,8	...	...	45,7

Forrás: Eurostat online adatbázis<sup>8</sup> – Expenditure on public and private educational institutions (educ\_fitotin)

<sup>8</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database), letöltés ideje: 2012. 02. 26.

kiadás, noha Kelet-Közép-Európa lemaradása valamelyest csökkent a kétezres évek folyamán. Az alacsonyabb költségvetés természetesen alapvető hatással van a felsőoktatás minőségére, de persze a kontinens két fele közötti eltéréseket jelentős mértékben magyarázzák az országok gazdagságában, gazdasági fejlettségében mutatkozó különbségek. Másfelől, egy talán még lényegesebb megállapítást is tehetünk: térségünk országai többnyire fejlettségükhöz képest 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.

A 2. táblázatban a felsőoktatási intézmények kiadásainak GDP-aránya szerepel. Lengyelország 1,5%-os értéke megfelel az OECD-átlagnak, de Észtország, Csehország és Szlovénia sem marad el túlságosan a nyugat-európai országok értékeitől. Magyarország és Szlovákia esetében azonban jelentősebb a lemaradás. Viszont 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 az Egyesült Királyság vagy Svédország esetében látható) fele-fele. Ez összhangban van azzal a mindennapos tapasztalattal, miszerint a volt szocialista országok felsőoktatásában kisebb a kutatási

2. táblázat. A felsőoktatási intézmények kiadásai a GDP %-ában, 2008

	Oktatás	Egyéb szolgáltatások	Kutatás	Összesen	Ebből	
					közösségi	magán
Csehország	1,0	0	0,2	1,2	0,9	0,2
Észtország	...	...	...	1,3	1,1	0,2
Lengyelország	1,3	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	0,2	1,1	1,0	0,2
Ausztria	0,9	0	0,4	1,3	1,2	0,1
Egyesült Királyság	0,6	0,1	0,5	1,2	0,6	0,6
Franciaország	0,9	0,1	0,4	1,4	1,2	0,2
Hollandia	1,0	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
Spanyolország	0,8	0	0,4	1,2	1,0	0,2
Svédország	0,8	0	0,8	1,6	1,4	0,2
OECD-átlag	1,1	0,1	0,4	1,5	1,0	0,5

tevékenység szerepe, ami értelemszerűen a kutatási eredményekben (és közvetve az oktatás minőségében) is megmutatkozik. Itt érdemes újra megemlíteni, hogy a kutatási kiadások terén juthatna a legnagyobb szerep az egyetemek vállalatoktól származó jövedelmeinek, így ezek elégtelensége maga után vonja az alacsony kutatási költségvetéseket.

A *közösségi és magánforrások közötti arányok* tekintetében nincs jelentős különbség a két országcsoport között. Az országok döntő többségében 0,1–0,2% a magánkiadások GDP-aránya. A kivétel térségünkben Lengyelország (0,4%), illetve Nyugat-Európában Hollandia (0,4%) és főképpen az Egyesült Királyság (0,6%), ahol az üzleti szférától származó nagyobb jövedelmek mellett az általános tandíj-kötelezettség is növeli a magánforrások arányát. Érdemes megemlíteni, hogy a teljes OECD-ben az európai átlagnál lényegesen magasabb az arány (0,5%), ez a nagyon erős magán-felsőoktatással rendelkező, Európán kívüli országoknak (Egyesült Államok, Japán, Korea) köszönhető.

## Kelet-közép-európai felsőoktatás-finanszírozási megoldások

A *Baltikum országai* tekinthetők a térségen belül a leghomogénebb csoportnak. Nagyon széles körű a felsőoktatásban való részvétel, a teljes népesség 5–6%-a tanul a felsőoktatásban. A finanszírozás sok tekintetben hasonlít a magyar rendszerre: mindhárom országban duális rendszer működik, vagyis a hallgatók egy része államilag finanszírozott helyeken tanul, míg a többiek tandíjat fizetnek. A költségvetési támogatás az államilag támogatott férőhelyek után, vagyis gyakorlatilag a diáklétszám után jár. A hallgatói támogatásokon belül pedig az ösztöndíjak mellett a diákhitelzés is fontos szerepet játszik: mindhárom országban működik egy állami kamattámogatást tartalmazó konstrukció.

A *visegrádi országok* körében már kevesebb a hasonlóság, azonban Csehország és Szlovákia felsőoktatási rendszerében így is vannak közös vonások: alapvetően ingyenes nappali képzés, csak a képzési időt túllépő hallgatók által fizetendő tandíj, a normativitás szerepe a képzési támogatásokban. Csehországban a képzés költségvetési támogatása alapvetően a diáklétszámon 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 et al., 2009). Szlovákiában a felsőoktatási képzés személyi kiadásainak fedezését szolgáló normatíva 80%-a egy, a diáklétszámot, a képzés oktatóigényét, szintjét, formáját, illetve az oktatók tudományos fokozatát figyelembe vevő formula, 20%-a pedig a kutatási tevékenység eredményessége 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 (Mederly, 2006). Lengyelországban is a hazánkhoz és a balti államokhoz hasonló duális felsőoktatás-finanszírozási rendszer működik, így az intézmények tandíjbevételekkel is gazdálkodhatnak. A források nagy része ezzel együtt is a költségvetésből származik, a képzési támogatás elosztása 70%-ban az előző évi támogatási összegek, 30%-ban egy összetett képlet alapján történik.

A *balkáni államok* esetében még nagyobb a változatosság, ami nem meglepő, hiszen ezek az országok társadalmi szempontokból és a gazdasági fejlettség tekintetében is nagyon különbözőek. Szlovéniában az alapszakos és első mesterszakos nappali képzés ingyenes a szlovén és

EU-s állampolgárok számára. A részidős képzésekben tanulók ezzel szemben tandíjat fizetnek, amelyek összegét bizonyos korlátok között az intézmények határozzák meg.<sup>9</sup> Romániában az állami egyetemeken duális rendszer működik: a költségvetésből támogatott férőhelyek mellett tandíjas hallgatókat is felvehetnek az intézmények. Utóbbiak száma folyamatosan növekszik, így az állami fenntartású intézmények esetében is csak a bevételek kétharmada származik a költségvetés normatív támogatásaiból, a többit a tandíjak és egyéb magánforrások teszik ki (UB GSE, 2008). Bulgária a térségben egyedülként 1995 óta általános, de részleges tandíj-rendszert működtet. A szakterületenként differenciált tandíjakat a kormányzat határozza meg, összege nem lehet nagyobb, mint a képzési normatíva 30%-a.<sup>10</sup>

## Nyugat-európai jó gyakorlatok

A német és ezen belül főképp a szász-anhalti felsőoktatás-finanszírozási rendszer átalakulóban van, nem kiforrott szisztéma. Különösen igaz ez a tartományi források minőség alapú allokációja tekintetében, ami alig egyéves múltra tekinthet vissza, és az adott felsőoktatási intézményeken belüli elosztás mutatóit sem tekinti egyik fél sem teljesen véglegesnek. A rendszerre rá is fér a további finomítás, hiszen például teljesen hiányzik belőle az oktatói/kutatói tudományos munka (publikáció) indikátora, ami komoly hiányosság.

Világos és szilárd azonban a német állami felsőoktatás finanszírozásával kapcsolatos filozófia: a költségek fedezése elsősorban és szinte kizárólagosan a fenntartó, tehát a szövetségi állam vagy a tartomány feladata. Sem a szövetségi/regionális kormányzatok, sem pedig maguk az egyetemek *nem látják szükségesnek magán-, illetve vállalkozói források bevonását* a rendszerbe, hiszen működésük és esetenkénti fejlesztésük így is biztosított. Ez a helyzet azonban csak akkor tartható fenn változtatások nélkül, ha a Hochschulpakt 2020 program lejáta után az immár több hallgatót kiszolgálni köteles rendszer az addigi pluszpénzek nélkül is fenntartható lesz, valamint ha az állami/tartományi költségvetések továbbra is fedezni fogják az egyetemek/főiskolák működési költségeit. Amíg a jelenlegi rendszer működőképes, a vállalatok piaci alapon, kizárólag a saját üzleti érdekeiket figyelembe véve képzések mindenható megrendelőiként vesznek csak részt a főleg magánfenntartású intézmények alkalmankénti finanszírozásában, és továbbra sem lesz semmilyen állami ösztönző eszköz bevezetve a felsőoktatás finanszírozásának egészében történő részvállalásuk érdekében (Jaeger, 2011; Jansen–Göbel, 2005).

A gazdasági szempontból más szinten álló Magyarország számára természetesen sok területen nem adaptálható a szász-anhalti modell. *A minőségi indikátorok alapján történő forrásallokáció* azonban olyan előremutató mintának tűnik, amely – a hazai viszonyok figyelembevétele mellett – alkalmazható lenne hazánkban is. Ezt a Németországban is még épp most

<sup>9</sup> Eurypedia: Slovenia – 3.2. Higher Education Funding ([https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Slovenia:Higher\\_Education\\_Funding](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Slovenia:Higher_Education_Funding)), a letöltés időpontja: 2012. 03. 01.

<sup>10</sup> Eurypedia: Bulgaria – 7. Higher Education ([https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Bulgaria:Higher\\_Education](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Bulgaria:Higher_Education)), a letöltés időpontja: 2012. 03. 01.

kikristályosodó modellt esetleges „mutatis mutandis” átvétele során azonban mindenképp érdemes lenne kiegészíteni egy külső minőségbiztosítási rendszerrel, mely az indikátorok teljesülését/teljesítését méri. A minőség- és teljesítményalapú juttatások indikátorai közé pedig az intézmények oktatóinak valós tudományos teljesítményét megmutató publikációs tevékenységet mindenképp érdemes lenne felvenni. Ennek részletes feltételrendszerét azonban tudományterületenként eltérően kellene kialakítani, hiszen jelentős különbségek vannak pl. egy élettudományi publikáció és egy honfoglalás vagy középkori magyar történelmi témájú tanulmány külföldi megjelentetési lehetőségei között (Hecht–Kluth, 2012).

Összességében a német tartományi modell jelenlegi állapota jól mutatja egy rendszer megváltoztatásának menetét és nehézségeit, illetve külső szemmel esetleg könnyebben felfedezhető kezdeti buktatóit. Ebből a szempontból értékes és hasznos tapasztalatokkal, illetve tanulságokkal szolgálhat számunkra is.

A tanulmány sok szempontból kitér az egész *Egyesült Királyságot* érintő szabályozásra is, bár specifikusan az angliai felsőoktatás finanszírozását vizsgálta, kiküszöbölendő a vizsgált terület értelmezésének inkoherenciáit. Figyelembe kell venni, hogy jelenleg nagyméretű reform zajlik az angol felsőoktatásban. 2010-ben a Brown-kormány felkérésére elindított, de már a konzervatív-liberális kormányzat alatt publikált, Browne-jelentés javasolta többek között a tandíjrendszer átalakítását és a tandíj felső határának 9000 fontra történő emelését. A tandíjemelést végül 2010 végén elfogadták és a Cameron-kormány által készített újabb Fehér Könyv alapján megindult az angol felsőoktatás 2012–13-tól életbe lépő, nagyszabású átalakítása (White Paper, 2011).

A tandíj összegének megemlése, illetve a diákhitelrendszer átalakítása hosszú távon azt eredményezheti, hogy nem az állam által allokkált forrásokból, hanem elsősorban a hallgatók által fizetett tandíjból – mely természetesen diákhitellel támogatott – lehet finanszírozni az angol felsőoktatási rendszert.

Ehhez kapcsolódóan fontos a minőség alapú finanszírozás szerepe a felsőoktatásban, mivel a kutatási szerződések alapján realizált bevételek az összes bevétel 16,2%-át teszik ki. A 2014-től bevezetendő új kutatásfinanszírozási rendszer korántsem fog könnyebb feltételeket biztosítani az intézmények kutatásának finanszírozására, azonban az előkészítésben részt vevő szakemberek egy hatékonyabb és az adott területekre jobban összpontosított eljárást várnak az új rendszertől (HEFCE, 2012).

Megállapítható a *felsőoktatásra fordított piaci források „kétarcúsága”*. Bár a GDP és az intézmények bevételeinek arányaiban az állami dotációkhoz képest kisebb összegről van szó, ez még így is meghaladja az európai átlagot. Az intézmények ennek megfelelően számottevő összeghez jutnak a nemzetközi (nem EU-s) hallgatóktól származó tandíjbevételekből – melyek jellege jelentősen eltér az állami hallgatói hitellel támogatott tandíjtól –, valamint az üzleti és a kutatói-tudományos szférával kialakított együttműködésekben. Minderre kiváló példa a University of Manchester és a gyógyszeripar, orvostudományi kutatóipar együttműködése, mely összességében 100 millió fontos hozzáadott értékkel bír az adott régió vonatkozásában. Több olyan, ehhez kapcsolódó projekt (UMI<sup>3</sup>, MBSC, MAHSC, MIMIT) valósult meg az üzleti, a nemzeti egészségügyi és az egyetemi intézmények koprodukciójában, mely a jövőre nézve a kontinens számára is előremutató jelleggel bírhat, kiemelt tekintettel arra, hogy az együttműködésben nemcsak a nagyvállalatoknak, de a kkv-szektornak és az önkéntes adományoknak, támogatásoknak is jókora szerepük van.

A francia rendszer egyik általunk azonosított lényeges tulajdonsága a közintézmények finanszírozásának „kontraktualizációja”, azaz az egyetemek és az állam között kötött *támogatási szerződés*. Véleményünk szerint, bár ez egy alapvetően hasznos eszköz, idegen a magyar viszonyoktól, és valószínűleg jelentős szerkezeti átalakításokra lenne szükség az adaptációjához.

Sokkal inkább adaptálhatónak tűnik az *IDEX (kiválósági központok) rendszere*, amely során az egyetemek összefogásával szülehetnek új projektek, intézmények. E körben, magyar viszonyok között a kulcsszó az egyetemek közötti összefogás kell, hogy legyen, hiszen hazánkban jelenleg is működnek kiválósági központok, kutatóegyetemek stb. A módszer lényege, hogy az egyetemek számára kifejezetten olyan pályázatokat kellene kiírni, amelyekre több egyetem együttműködésben nyújthat be pályázatot valamely konkrét program megvalósítása érdekében (IDEX, 2010).

A magántőke állami felsőoktatásba történő bevonása Franciaországban is kezdeti szakaszban van, ezért nehéz megítélni, hogy az ez irányú francia lépések mennyire lehetnek hasznosak. Mindazonáltal megfontolandó, hogy francia mintára Magyarországon is meg lehetne valósítani az egyetemek és vállalkozások által létrehozható alapok törvényi kereteit, amelyek között a magánvállalkozások egy-egy intézménnyel együttműködve, konkrét programok megvalósítására nyújthatnának támogatásokat (Comprendre l'autonomie des universités, 2012). Úgy véljük, ennek elsősorban a természettudományos és műszaki karok, illetve intézmények lennének haszonélvezői, mivel a közvetlen haszon reményében itt valószínűsíthető leginkább a cégek befektetői motiváltsága. E körben francia példára *adókedvezményekkel* is kellene ösztönözni a magántőke beáramlását. A francia adószabályokat e körben mértékadónak tekintjük, mivel azt feltételezzük, hogy Magyarországon is elsősorban a tőkeerős nagyvállalatok lehetnének a potenciális befektetők.

A képzés során a magántőke bevonása ösztöndíjrendszerben valósul meg. A képzéssel kapcsolatban álló cégek (példaként említenénk a francia BNP Paribas Bankot és a MOL Romániát) a hallgatók képzését szponzorálják. Az ösztöndíjakból egyelőre évfolyamonként egy-két hallgató képzése finanszírozható.

Megjegyezzük, hogy a magyar jogszabályrendszer hiányosságai miatt jelentős nehézséget okoz a képzés számára e pénzek becsatornázása. További probléma, hogy mivel hazánkban nincs igazán releváns példa, előzmény, a szponzorcégeket kizárólag informális úton tudják megkeresni. Az eddigi megkereséseik alapján elmondható, hogy a magyarországi cégek elsősorban PR-, marketingeszköznek tekintik egy oktatási intézmény vagy egy képzés támogatását. A francia cégeknél a fentiekhez képest hangsúlyosabban jelenik meg saját társadalmi hasznosságuk és fontosságuk tudata, fontos például számukra, hogy valamilyen szinten aktív részesei legyenek a képzésnek.



## Javaslatok konkrét hazai adaptációra

### Finanszírozási modell

A költségvetési források elosztására adaptálható jó gyakorlatnak gondoljuk a *lengyel finanszírozási képletet*, melyet ajánlunk a döntéshozók figyelmébe. Természetesen nem feltétlenül egy az egyben kellene átvenni a megoldást, inkább azt gondoljuk a fő előnyének, hogy egyfelől normatív alapon működik, vagyis egyértelmű a kapcsolat a mérhető teljesítmény és a költségvetési támogatás között, másfelől viszont túlmutat az egyszerű hallgatólétszám-alapú megközelítésen, a képzés minőségét is igyekszik figyelembe venni. Ezenkívül érdekes elem, hogy a rendszer tompítja a támogatások elosztásának változásait, ezzel lehetőséget ad az intézményeknek arra, hogy reagálni tudjanak a (pl. a képzések iránti keresletben mutatkozó) különféle változásokra, anélkül, hogy a hirtelen szükségessé váló takarékosági intézkedések a minőség rovására mennének.

Az *összetett képletben* az adott intézménynek a teljes költségvetésen belüli részesedését 70%-ban az előző évi részesedése határozza meg, 30%-ban pedig egy olyan képlet, amely a hallgatói létszámot, az oktatói összetételt, a diák-tanár arány fenntarthatóságát, a kutatási tevékenységet, a habilitációs és doktori eljárásra való jogosultságot és a nemzetközi mobilitást tartalmazza különböző súlyokkal. A hallgatói létszám 35%-os súllyal rendelkezik a képletben, és szintén 35% az oktatói létszám súlya is. A diák-tanár arány fenntarthatósága 10%-os súllyal bír, ezt a professzori és adjunktusi létszám (súlyozott) összege és a diáklétszám szorzatának négyzetgyökével mérik. Ez az elem a „közepes” összetételt díjazza. 10%-kal szerepel a formulában a kutatási projektek száma is, valamint 5%-kal a habilitációs és doktori eljárásra jogosult szervezeti egységek száma. A maradék 5%-ot a nemzetközi mobilitás rész kapja, ebben az egyetemről külföldre menő hallgatók és (háromszoros súllyal) a külföldről érkező hallgatók száma szerepel.

A teljes képlet tehát a következőképpen néz ki:

$$\frac{Du_i}{Dc} = 0,7 \cdot \frac{D_p u_i}{D_p c} + 0,3 \cdot (0,35 \cdot S_i + 0,35 \cdot K_i + 0,1 \cdot J_i + 0,1 \cdot B_i + 0,05 \cdot U_i + 0,05 \cdot W_i), \text{ ahol}$$

$Du_i$  az adott intézmény költségvetési támogatása;

$Dc$  az összes intézményre jutó támogatás;

$D_p u_i$  az adott intézmény előző évi támogatása;

$D_p c$  az összes intézményre jutó előző évi támogatás;

$S_i$  a hallgatói létszámokból képzett mutató;

$K_i$  az oktatói összetételből képzett mutató;

$J_i$  a diák-tanár arány fenntarthatóságát jellemző mutató;

$B_i$  a kutatási tevékenységek mutatója;

$U_i$  a habilitációs és doktori eljárásokra vonatkozó jogosultságok mutatója;

$W_i$  pedig a nemzetköziséget mérő mutató.

Még egyszer hangsúlyozzuk, hogy inkább a képletalapú megközelítés szellemiségét tartjuk fontosnak, nem pedig például az egyes konkrét változókat vagy a súlyok értékét. A kutatási tevékenységeknek vagy a nemzetköziségnek érdemes is lenne nagyobb súlyt adni, illetve fontos volna valamilyen módon a képzés kimenetének minőségét is figyelembe venni, például

a végzetek elhelyezkedési aránya segítségével. Fontos azonban az is, hogy a felsőoktatás-irányítás ne próbáljon „túlszabályozni”, hiszen bármilyen mutatókat is alkalmazunk, valamilyen szintig ez biztosan jár rossz ösztönző hatásokkal is a jó ösztönzők mellett, vagyis a nagyon összetett képlet sem képes ezt megakadályozni, de elbonyolítja a finanszírozást, rontja annak transzparenciáját.

## Forrásbevonás

Az általános, de részleges tandíj bevezetése a jelenlegi politikai környezetben valószínűleg kivitelezhetetlen. Azonban az állami finanszírozás évek óta tartó csökkenése, nagyjából állandó hallgatói létszámmal az állami fenntartású intézmények egy részét a működésképeség határára sodorta, és (egyes esetekben radikális) megtakarítási programokra kényszeríti a felsőoktatási intézményeket, ami egyértelműen az oktatás, valamint a hallgatói szolgáltatások színvonalának csökkenéséhez fog vezetni.

Magánforrások bevonására tehát szükség van, részben a hallgatók, részben a gazdasági szféra oldaláról. Ezekre is vannak Magyarországon is alkalmazható, nemzetközi jó gyakorlatok.

A francia és brit gyakorlat alapján javasoljuk például *egyetemenként egy ösztöndíjalap létrehozását* (külön MÁK-számlaszámmal), amelyre befizetett összegek után (maximált értékhatárral) magánszemélyek szja-kedvezményt, vállalatok társaságiadó-kedvezményt kaphatnának.

Hasonló felajánlások esetén, amennyiben az adórendszer módosítására nem kerülhet sor ilyen formában, javasoljuk bevezetni, hogy *minden 1 Ft megszerzett támogatást az állam egészítsen ki 1 Ft-tal* (vagy kevesebbel, a költségvetés helyzetét figyelembe véve). Itt az egyes felsőoktatási intézményeket akár két-három differenciált csoportba is lehet osztani (a fejlett egyetemeknél kevesebb kiegészítő támogatással), vagy lehet sávos határokat is megállapítani, esetleg maximálni az állami támogatás összegét.

## Hivatkozások

- Comprendre L'Autonomie des Universités (2012): *Comprendre l'autonomie des universités*. Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid55933/presentation-autonomie-des-universites.html#fondations>  
A letöltés időpontja: 2012. 02. 23.
- De Boer, H., Jongbloed, B., Enders, J., File, J. (2010): *Progress in Higher Education Reform across Europe – Governance Reform*. Centre for Higher Education Policy Studies, Twente.
- Estermann, T., Nokkala, T. (2009): *University Autonomy in Europe I*. European University Association, Brussels.
- Estermann, T., Nokkala, T. Steinel, M. (2011): *University Autonomy in Europe II. The Scorecard*. European University Association, Brussels.
- Estermann, T., Pruvot, E. B. (2011): *Financially Sustainable Universities II. European Universities Diversifying Income Streams*. European University Association, Brussels.

- Eurydice (2000): *Two Decades of Reform in Higher Education in Europe: 1980 onwards*. European Commission, Brussels.
- Fielden, J. (2008): Global Trends in University Governance. *The Education Working Paper Series 9*. World Bank, Washington.
- File, J., Weko, T., Hauptman, A., Kristensen, B., Herlitschka, S. (2009): *OECD Reviews of Tertiary Education – Czech Republic*. OECD Publishing, Paris.
- Halász G. (2007): *Lisszabon és az egyetemek: az Európai Unió formálódó felsőoktatási politikája*. Budapest.
- Halász G. (2012): Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés. In: Temesi J. (szerk.): *Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi trendek és hazai gyakorlatok*. Megjelenés alatt.
- Hecht, M., Kluth, W. (2012): Interjú dr. Martin Hechtel, a halle-wittenbergi Martin Luther Universitát kancellárjával és Winfried Kluth professzorral, a Jogi Kar Közjogi Tanszékének tanszékvezetőjével. Halle, 2012. 02. 02.
- HEFCE (2012): a Higher Education Funding Council for England honlapja, <http://www.hefce.ac.uk/research/ref/reform/> A letöltés időpontja: 2012. 02. 22.
- IDEX (2010): 2010-es felhívása, <http://www.agence-nationale-recherche.fr/investissementsdavenir/documents/ANR-AAP-IDEX-2010.pdf> A letöltés időpontja: 2012. 02. 23.
- Jaeger, M. dr. (2011): *Die Hochschulfinanzierung in Deutschland: Erfahrungen und Trends*. 14., [http://www.his.de/pdf/pub\\_vt/23/2011-03-04\\_jaeger\\_hochschulfinanzierung\\_versand.pdf](http://www.his.de/pdf/pub_vt/23/2011-03-04_jaeger_hochschulfinanzierung_versand.pdf) A letöltés időpontja: 2012. 01. 30.
- Jansen, S. A., Göbel, T. (2005): *Die deutsche Hochschulfinanzierung im internationalen Vergleich – Explorationen und Provokationen*. Zeppelin University, Bodensee, 1–2.
- Jongbloed, B., De Boer, H., Enders, J., File, J. (2010): *Progress in Higher Education Reform across Europe – Funding Reform*. Centre for Higher Education Policy Studies, Twente.
- Kozma T. (2006): *Az összehasonlító neveléstudomány alapjai*. Új Mandátum Kiadó, Budapest.
- Mederly, P. (2006): *Funding Systems and Their Effects on Higher Education Systems – Country Study: Slovakia*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008): *Tertiary Education for the Knowledge Society*. OECD Thematic Review of Tertiary Education. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011): *Education at a Glance 2011 – OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris.
- UB GSE (2008): *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](http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Europe/Romania.pdf) A letöltés időpontja: 2012. 02. 07.
- White Paper (2011): *Students at the Heart of the System*. <http://c561635.r35.cf2.rackcdn.com/11-944-WP-students-at-heart.pdf> A letöltés időpontja: 2012. 02. 21.



*Fotó: Bruckner Nikolett*