

A felsőoktatás finanszírozásának modelljei és tapasztalatai

A felsőoktatás finanszírozásának elmélete és nemzetközi modelljei

I. BEVEZETÉS

Jelen tanulmány két részletben kívánja áttekinteni a felsőoktatás finanszírozásának rendkívül komplex, szerteágazó és tudományterületeken átívelő problematikáját. Az első részben áttekintjük a felsőoktatás finanszírozásával kapcsolatos legfontosabb elméleti aspektusokat, és azokat a jogi és közgazdasági megfontolásokat, amelyek az elmúlt évtizedekben meghatározták a tercier oktatási szektor pénzügyi támogatásának kérdéskörét.

A problémakör vizsgálatakor előtérbe kell helyeznünk az államnak a felsőoktatás finanszírozásában játszott szerepét, figyelemmel arra, hogy – mint azt alább részletesen is bemutatjuk – napjainkban az európai országokban a legfontosabb pénzügyi forrás a felsőoktatás működésében továbbra is az állami költségvetés. Mindemellett kiemelendő az állam szerepe azért is, mivel az állam a finanszírozáson keresztül közvetve vagy közvetlenül nagyon jelentős befolyást képes gyakorolni a felsőoktatás egész rendszerének működésére makroszinten, illetve mikroszinten az egyes felsőoktatási intézmények életére (sőt, létére) egyaránt. Az állam valamilyen formában a világ valamennyi országban támogatja az oktatást, az oktatási rendszer egy részét mindenhol kormányzati forrásokból tartják fenn, illetve a világ országainak legnagyobb részében a felsőoktatásba áramló anyagi erőforrások túlnyomó többsége az államoktól érkezik.

1. A felsőoktatás állami finanszírozásának célja és szerepe

Elsőként azt a kérdést kell körüljárnunk, hogy mi az állam ilyen mértékű ráfordításainak oka, vagyis miért finanszírozza az állam a felsőoktatást. A finanszírozás okainak vizsgálatát egy közgazdasági okfejtéssel érdemes kezdenünk, és megvizsgálni az oktatás, és így különösen a felsőoktatás gazdasági jellegét. Az állam oktatási szerepvállalásával

kapcsolatos elemzésekben leggyakoribb érvként azt találjuk, hogy az oktatás jellegét tekintve kvázi közjóság, és mint ilyen, externális hozamokkal jár. A kvázi közjóságok vagy vegyes jóságok részben magán-, részben pedig kollektív természetűek. A haszon egy része osztható, ennyiben magánjóságok, ugyanakkor kollektív természetűek is, mivel a haszon egy része oszthatatlan. Az oktatásba történő beruházás közvetlen haszonélvezője a képzésben résztvevő és családja. Az oktatás ilyen értelemben osztható és hasonló más magánjóságokhoz. Az oktatás osztható haszna mellett azonban olyan externális haszonnal is jár, melyet a társadalom minden tagja vagy nagyobb számú – de az oktatásban közvetlenül részt nem vevő – csoportjai élveznek. Az oktatáshoz a szakirodalom számos externális hozamot kapcsol, ezek közül a legfontosabbaknak a következőket tekinthetjük:^[1]

1. az állampolgárok általános tájékozottsági szintje megnövekszik, ennek egyik hatása az, hogy a demokratikus intézmények hatékonyabban működtethetők lesznek;
2. az embereknek a technikai változásokhoz való alkalmazkodóképessége megnő;
3. alacsonyabb lesz a bűnözés szintje, amely hosszabb távon az állam számára költségtakarékossághoz is vezet, mivel kisebb bűnüldözési és büntetés-végrehajtási rendszer fenntartása lesz szükséges;
4. alacsonyabbak lesznek a szociális, munkanélküliség-kompenzációs és egészségügyi kiadások;
5. hosszú távú hatásként ide sorolható a kevesebb tökéletlenség a tőkepiacon, illetve a közösségileg előállított közszolgáltatások növekedése.

Az állam anyagi beavatkozásának hátterében tehát valamilyen fajta hosszabb távú társadalmi hatást kell célként feltételeznünk. A finanszírozás továbbá 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” alkotnak.^[2] A közpolitikai célok mellett számos egyéb indok is felmerült, így az, hogy az oktatási piacon az oktatást igénybevevők rendelkezésre álló információi korlátozottak, illetve az információhoz való hozzájutási lehetőségük is limitált. Ugyancsak az állam oktatási szerepvállalása mellett felhozott érv, hogy ez eszközül szolgálhat a jövedelemelosztás kívánt irányba történő befolyásolására is, ha ugyanis a szegénység mérséklése az elérendő társadalmi cél, az emberi tőkébe történő beruházások támogatása olcsóbb eszköz lehet a kívánt hatás eléréséhez, hiszen egyszeri beruházásról van szó, amely hosszú időre megváltoztatja a jövedelemelosztást.^[3]

[1] Polónyi, 2002, 163.

[2] Halász, 2012, 13.

[3] Polónyi, 2002, 162.

Hazánkban a fent bemutatott externális hatások fokozottan érvényesülnek. Magyarországon ugyanis a felsőoktatásban való részvétel a térségben egyedülálló mértékű multiplikátorhatást fejt ki, és feltűnőbben jelenik meg a felsőfokú végzettségűek pozitív munkaerőpiaci helyzete. A közép-európai térségben, és így hazánkban különösen jelentős a diplomások bérelőnye a felsőfokú végzettséggel nem rendelkezőkkel szemben. 2012-ben a felsőfokú végzettségűek több mint kétszeresét keresték a csak középfokú végzettséggel rendelkezők átlagkeresetének, ez az arány az alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezők átlagbérehez képest mintegy két és félszeres.^[4] A felsőfokú végzettség eredményeképpen mindazonáltal nem csak magasabb összegeket lehet keresni, hanem jelentősen megnő az állásszerzés valószínűsége is. Ennek a mutatónak az esetében hazánk és az OECD országok átlaga között a markáns eltérés nem a felsőfokú végzettségűek munkanélküliségi arányában van, ez az érték ugyanis hozzávetőlegesen megegyezik a többi OECD országréval (sőt, 2012-ben hazánkban kedvezőbb volt a helyzet az átlaghoz képest). A felsőoktatásban való részvétel előnye abban mutatkozik meg, hogy mennyivel magasabb a középfokú végzettségűek munkanélküliségi rátája a diplomásokénál. Nyugat-Európában ez az eltérés általában a kétszeres arány alatt van, ezzel szemben térségünkben általánosabb a két és félszeres differencia. Természetesen a jelenség hatványozottan jelentkezik az alapfokú végzettségűekkel való összehasonlítás esetében. Míg a nyugat-európai országokban a legfeljebb alapfokú végzettséggel rendelkezők munkanélküliségi rátája többségében két-háromszorosa a diplomásokénak, addig Magyarországon hat és félszerese, Csehországban és Szlovákiában pedig mintegy tízszerese.^[5]

A felsőoktatás állam általi finanszírozása mellett szóló érv továbbá, hogy az oktatás színvonalában az egyes intézmények között jelentős eltérés lehet, a gyengébb színvonal pedig elsősorban a szegényebbeket sújtja, akik hátrányos helyzetben vannak a gyermekeik által elérhető iskolázási fajták tekintetében.^[6] Ezt az érvet egészíti ki az az alaptörvényi követelmény, ami kimondja, hogy a XI. cikkben meghatározott művelődéshez való jogot Magyarország a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülőket törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ebből nem következik az, hogy a felsőoktatási képzésben való részvétel állami finanszírozása alapjog lenne, az államnak nem alkotmányos kötelezettsége, hogy a felsőoktatási intézményekben ingyenes oktatást biztosítson, az viszont igen, hogy anyagi támogatással is ténylegesen teremtsen meg a tanulmányok felsőoktatási intézményben való folytatásának lehetőségét.^[7]

[4] Education at a Glance: OECD Indicators 2012, Key Facts for Hungary. (OECD, 2012, 2.)

[5] Németh, 2012, 93.

[6] Friedman ezen megállapításait Polónyi István idézi. (Polónyi, 2002, 166.)

[7] 62/2009. (VI. 16.) AB határozat.

A felsőoktatásba juttatott állami támogatások egyik része egy további állami célt szolgál: az állam kutatási, fejlesztési és innovációs célkitűzéseinek megvalósítását. Az állam ezen a stratégiai és egyúttal nemzetgazdasági szempontból is kiemelkedő jelentőségű területen is érvényesíteni kívánja befolyását, illetve anyagi támogatással kíván hozzájárulni a kitűzött szakpolitikai célok eléréséhez. Az állam a kutatás-fejlesztés területén továbbra is a legnagyobb finanszírozónak számít, részesedése megközelítőleg az összes forrás felét teszi ki. Magyarország célkitűzése a 2014-2020 közötti tervezési időszakban a felsőoktatás kutatási forrásainak további bővítését foglalja magában. A 2013-ban elfogadott, jelenleg hatályos Nemzeti Kutatás-fejlesztési és Innovációs Stratégiában foglaltak szerint „a felsőoktatási kutatás-fejlesztési normatíva összege 2020-ra 63 milliárd forintra, minimálisan és garantáltan a GDP 0,16%-ára nő (2011-ben a GDP-arányos mutató 0,1% alatt volt)”.^[8] Ebből látható, hogy az államnak hosszú távú, stratégiai célkitűzése a felsőoktatásban folyó kutatási tevékenység anyagi támogatása, sőt a támogatás volumenének növelése is.

Az állami kutatási és fejlesztési politika keretein belül a felsőoktatás támogatása nem csak a felsőoktatási intézmények kutatócsoportjaiban és tanszékeiken folyó kutatások miatt lényeges, hanem azért is, mert az oktatáspolitikai (és elsősorban a felsőoktatás-politika) eredményessége és az oktatás színvonala adja meg az egyik legfontosabb kerettényezőt a sikeres kutatási és fejlesztési politikához: a felsőoktatás feladata ebben a körben a kutatás-fejlesztési munka végzésére alkalmas szakemberek kibocsátása. Az állam által stratégiai jelentőségűnek tekintett tudományterületeken szakértői utánpótlás képzése, valamint a digitális írástudás fejlődése alapvetően kihat az állami kutatási, fejlesztési és innovációs stratégia sikerére.^[9]

A fent bemutatott ok- és célrendszer rövid ismertetésével azt kívántuk demonstrálni, hogy az állam számára számos jelentős ok van, ami miatt, mint finanszírozónak meg kell jelennie a felsőoktatás területén. Ezek között az okok között van, amit a szolidaritás, az állami gondoskodás, és van, amit a gazdasági racionalitás diktál. Közös jellemzőjük azonban az, hogy minden esetben hosszú távú befektetésként, stratégiai célkitűzésként tekintik a felsőoktatási rendszer működtetését és finanszírozását.

Stratégiai mivoltának ellenére azonban a felsőoktatásba áramló finanszírozás Európa számos országában, így hazánkban is visszaesett az elmúlt években. Az Európai Egyetemi Szövetség (EUA) által közzétett adatokból az olvasható ki, hogy a térségben vizsgált 17 ország egyik felében a ráfordítások emelkedtek, míg a másik felében csökkentek. Hazánk egyike a 2013-as évben legnagyobb

[8] A Nemzeti Kutatás-fejlesztési és Innovációs Stratégia (2013–2020) elfogadásáról szóló 1414/2013. (VII. 4.) Korm. határozat 4.6. pontja.

[9] Az állam K+F+I stratégiájának megvalósításában a felsőoktatás által játszott szerepről ld. bővebben: a Nemzeti Kutatás-fejlesztési és Innovációs Stratégia (2013–2020) elfogadásáról szóló 1414/2013. (VII. 4.) Korm. határozat 1.3. pontját.

finanszírozás-csökkenést elszenvedő országoknak, a mintegy 19%-os negatív előjelű értékkel Görögország után a második legkedvezőtlenebb képet mutatta.^[10] A ráfordítások csökkenése hazánkban ráadásul egy folyamatos negatív trendbe illeszkedik, ami az EUA által vizsgált időszakban, 2008 óta, 30%-ot is meghaladó finanszírozás csökkenést hozott magával, amely értékkel szintén Görögország mögött vagyunk utolsó előttiek a vizsgált országok között. Ez a negatív hatás, illetve a folyamatos csökkenést mutató trend hazánk esetében nem csak nominálisan, hanem a GDP arányában mért értékkel is kimutatható volt.

A felsőoktatás finanszírozásának kérdése mindazonáltal nem elemezhető önmagában, hanem igényli a sokdimenziós, komplex problémakörként való megközelítést. Ennek oka egyrészt a számos más szakpolitikával mutatott szoros összefüggés, másrészt pedig az a nemzetközi szinten és hazánkban egyaránt érvényesülő trend, hogy a felsőoktatás határai fokozatosan elmosódnak, a rendszer kiszélesedik és kiterjed a társadalom más területeire is. A rendszerszintű összefüggések körében elsőként az állami a kutatási, fejlesztési és innovációs politikához való kapcsolódást érdemes megemlíteni (lásd a fent bemutatott kapcsolatot a felsőoktatás és az innováció finanszírozása között). A kutatási források elosztása körében alapvetően más logika érvényesül, mint a felsőoktatás finanszírozása területén, a rendszer nagyban függ attól, hogy a vállalati szektor milyen mértékben és milyen szerepben kapcsolódik be a fejlesztési tevékenységbe, illetve a kutatási és fejlesztési tevékenységből mennyire veszik ki a részüket az egyetemek, ennek megfelelően nemzetközi összehasonlításban számos eltérő megoldás jött létre. Mindazonáltal láthatjuk, hogy hazánkban az állam jelen évtizedben egyáltalán nem szándékozik kivonulni a kutatási és fejlesztési tevékenység finanszírozásából, sőt a ráfordításait növelni kívánja.

A felsőoktatást korábban más szegmensektől elválasztó éles határvonalak megnyílása több irányban is megfigyelhető. Egyfelől a felsőoktatás átnyúlt a korábban a középfokú oktatás területére tartozó szektorba, így - 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 olyan új oktatási formák jelentek meg, amelyek sok szempontból a középfokú szakképzés jegyeit hordozzák, beleértve ebbe olyan elemeket, mint például a gazdálkodó szervezetek közreműködése a képzésben, illetve a gyakorlati oktatásban. Másfelől megnyíltak azok a határok, amelyek a felsőoktatási rendszert a hagyományos értelemben vett felnőttképzési rendszertől választják el: a felsőoktatás intézményei szolgáltatást nyújtóként beléptek az általában piaci alapon szerveződő

[10] EUA Public Funding Report, Spring 2013. EUA's Public Funding Observatory, 2013. (Elérhető: http://www.eua.be/Libraries/Governance_Autonomy_Funding/EUA_PFO_report_2013.sflb.ashx. Letöltés ideje: 2014.03.25.)

felnőttképzési rendszerbe.^[11] Ugyanígy jelentős eltolódást hozhat a felsőoktatási intézményeknek az élethosszig tartó tanulási programokban való részvétele. A felnőttképzési és a továbbképzési rendszer egyre nagyobb jelentőséget nyer, és szignifikáns forrásokat foglal magában. Hazánkban nem csak az állampolgárok önálló készségfejlesztési céljainak kielégítését szolgálja a továbbképzési piac, hanem számos szakmacsoportban már kötelező, rendszeres továbbképzésben való részvétel van előírva. Így már évek óta létezik a pedagógusok, az orvosok, a különféle igazságügyi szakértők, illetve egyes műszaki területeken dolgozó szakemberek kötelező továbbképzése. Ezekben a képzési formákban képzést nyújtó intézményként már régóta részt vettek a felsőoktatási intézmények is, sokszor piaci alapon nyugvó rendszerben kínálva képzéseiket és versenyezve a hallgatókért. Ezen a területen a legújabb fejleményt a közszolgálati tisztviselők kötelező továbbképzése^[12] jelentette, amely kifejezetten a felsőoktatási szféra szereplőire, illetve kitüntetett (szervezői, koordinációs feladatokat ellátó) pozícióban a nemzeti Közszolgálati Egyetem tevékenységére alapul. A közszolgálati továbbképzési tevékenység teljes egészében állami finanszírozású, ugyanis a továbbképzést szabályozó kormányrendelet kimondja, hogy a kormánytisztviselő, illetve köztisztviselő számára előírt továbbképzési kötelezettségek teljesítéséhez szükséges pénzügyi forrást legalább az előírt tanulmányi kötelezettségek teljesítését biztosító mértékben a közigazgatási szerv biztosítja.^[13] Így tehát az állam egyfajta speciális útvonalon, képzési szolgáltatás megrendelőjeként is finanszírozást juttat a felsőoktatásba.

A fent bemutatott változások, a felsőoktatási intézmények tevékenységének ilyen mértékű átalakulása jelentős mértékben kihatott a finanszírozásra is. Az intézmények szerepének diverzifikálódása olyan új finanszírozási módokat és megoldásokat is behozott a felsőoktatás területére, amelyek korábban ebben a rendszerben ismeretlenek voltak. A felsőoktatási finanszírozást kutató hazai szakértőkkel együtt megállapíthatjuk, hogy „az a klasszikus 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 idejétmúlt lett”.^[14] Így tehát a felsőoktatás finanszírozásában az állam által játszott szerepet ebben a soktényezős erőterben elhelyezve kell megvizsgálunk, tekintettel a felsőoktatás finanszírozását befolyásoló szempontokra.

[11] Halász, 2012, 12–14.

[12] Ld. a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendeletet.

[13] 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet 12.§ (1).

[14] Halász, 2012, 14.

A finanszírozás körében tehát a következő aspektusokat kell megvizsgáljunk: 1. az intézmények bevételi forrásai, illetve az állam részvétele az intézmények finanszírozásában; 2. az állami finanszírozás elosztásának módja, 3. a finanszírozás intézményi aspektusa, vagyis az intézmény pénzügyi mozgástere.

2. A felsőoktatási intézmények bevételi forrásai

Amikor a felsőoktatási finanszírozás gazdasági elemzéséről van szó, a szakirodalomban a leginkább elterjedt jelenség a ráfordítások többdimenziós elemzésének a térhódítása. Szinte minden elemzés kiemelt figyelmet fordít a különböző finanszírozók (állam, gazdasági szervezetek, egyének vagy háztartások, külföldi vagy nemzetközi szereplők) hozzájárulására, és nem kizárólag az állami ráfordítások alakulására koncentrálnak.^[15]

Mindazonáltal jelen elemzésben a nemzetközi trendek figyelembevételével kiinduló tényként kell elismernünk, hogy napjainkban a felsőoktatási intézmények költségvetését – néhány speciális modellt alkalmazó országtól eltekintve – legnagyobb részben az állam által biztosított finanszírozás adja. Az OECD államok zömében az állami részvétel mértéke az intézmények költségvetésének 60-90%-a közötti értéket mutat. Mindazonáltal vizsgálatunk szempontjából nem csak az állam kimagasló részvétele bír nagy jelentőséggel, hanem feltétlenül figyelembe kell vennünk azt a nemzetközi tendenciát is, ami az állami források arányának az utóbbi években bekövetkező csökkenő részvételét mutatja (nominálisan növekvő állami ráfordítások mellett is). Azt láthatjuk, hogy az OECD országok átlagában a 20 évvel ezelőtti 77%-os állami ráfordítási arány mára átlagosan 68%-ra csökkent. Ezzel együtt pedig megnövekedett az államon kívüli szereplők részvétele a felsőoktatás finanszírozásában. Az intézmények egyre növekvő finanszírozási igényeit az államok a hallgatóknak a finanszírozásba különböző formában történő bevonása, vagyis a költségeknek az állam és a hallgatók közötti megosztása (*cost sharing*) útján próbálják kielégíteni.^[16]

Annak ellenére tehát, hogy az állami forrás továbbra is domináns tényező maradt, az állam kivonulásával felerősödnek más források is, így különösen a háztartásoktól származó bevétel (költségtérítés) és a pályázaton elnyert kutatási források. „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.”^[17]

[15] Uo. 16.

[16] Glass, 2013, 4.

[17] Halász, 2012, 21.

3. Az állami források elosztásának módja

a) A forráselosztási rendszerek általános jellemzése

Az állami források elosztásának körében Polónyi István arra hívja fel a figyelmet, hogy általánosságban a közintézmények – és így a közintézmények módjára működő felsőoktatási intézmények – nem működnek piachatekonyan. Az oktatási rendszer társadalmi, gazdasági integrációja jellemzően redisztributív, az ilyen típusú integrációban pedig az aktorok motívuma meghatározó módon a társadalom központi elvárásrendszeréhez történő igazodásban ragadható meg. „Az aktorok motivációs rendszerében – a központi elváráshoz való igazodás mellett – társadalmi presztízsük, elismertségük megtartására, növelésére törekednek. E motivációjuk kielégítettségi szintjét a központ által rendelkezésükre bocsátott feltételek nagyságán mérik. Így az aktorok e feltételek, tényezők iránti igénye korlátlan.”^[18] Az ilyen jellegű rendszerekben az egyes szereplők teljesítményét markánsan meghatározzák a társadalmi, közösségi, szakmai normák, a büntetéstől való félelem, illetve a nyugalomra (a zavarok, fennakadások elkerülésére) való törekvés. A rendelkezésükre bocsátott gazdasági feltételekkel a fentiekből következően nem a piaci integrációban értelmezhető gazdasági racionalitás alapján gazdálkodnak. Az egyes szereplők alapvetően csak a központon keresztül állnak kapcsolatban egymással: az aktorok között sem vertikálisan, sem horizontálisan nem mutatható ki valódi együttműködés, ugyanis minden szereplő a saját tevékenységének komplexitására törekszik, a másikkal történő munkamegosztás helyett. Fontos jellegzetesség, hogy a redisztributívan integrált szolgáltatók úgy tűnnek, hogy tulajdonképpen magának a redisztributornak szolgálnak: a szolgáltatás tényleges igénybe vevői csak igen csekély mértékben befolyásolják magatartásukat a piaci integrációhoz képest, ahol a szolgáltatók a vevő döntéseit kénytelenek követni.

Polónyi álláspontja szerint a redisztributív módon integrált közintézmények piachatekonyóságát kvázipiaci finanszírozási megoldásokkal lehet javítani. Ezek jellemzője, hogy az intézményeket szolgáltatásuk alapján, mintegy piaci árbevétel szerűen finanszírozzák. Az állam általi kvázipiaci jellegű finanszírozásnak is több fajtája van. Ezek egyike a normatív finanszírozás, a másik fajtája a közvetett finanszírozás, ami azt jelenti, hogy nem az oktatási intézményeket finanszírozza az állam, hanem a tanulókat. A tanulókat is kétféle módon finanszírozhatja: vagy ösztöndíjakkal, amelyekből azután a hallgató a tandíját fizeti, vagy *voucherrel* (oktatási utalvánnyal),^[19] azonban a támogatás formája, módja jelentős mértékben meghatározza a modell ösztönző hatásait. A rendszer fontos jellegzetessége, hogy sok támogatott hallgató esetén csökken a hallgatók

[18] Polónyi, 2002, 164.

[19] Uo. 164-165.

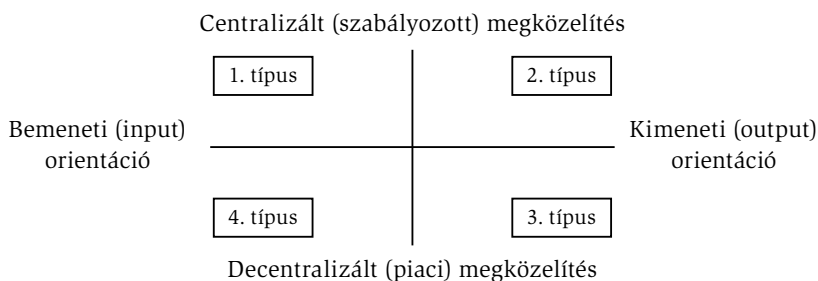
ártudatossága. Akik számára a felsőoktatás ingyenes jószág ugyanis, azok árérzékenysége nullának tekinthető. Ebből következően, ha az állam a hallgatók nagy részének minden költségét fedezi, akkor az intézmények anélkül növelhetik a képzések árát, hogy azzal a keresletet számukra kedvezőtlenül befolyásolják. Ebben az esetben tehát az intézményeket semmi sem ösztönzi a termelési hatékonyság elérésére. A kvázipiaci rendszer másik jellegzetessége, hogy jutalmazza a jó hírű intézményeket, mert a hallgatói választást e tényező jelentősen befolyásolja. Mindebből következően a rendszer ösztönzi a minőség fejlesztését, különösen mert a jobb minőség később magasabb árakban is elismertethető.^[20]

A fejlett európai országok egy részében az állam a felsőoktatás finanszírozását egyre inkább a képzés valamilyen teljesítménymutatójához rendeli (így például hallgatólétszámhoz, oktatólétszámhoz, hallgató-oktató arányokhoz, végzetek létszámához stb.). Ezeknek a megoldásoknak alapvető sajátosságuk, hogy nem tényleges költségeket finanszíroznak, hanem a finanszírozók által elismert, modellezett költségeket. További lényeges elem, hogy ezek a megoldások „egyre többet egyre kevesebbel” finanszíroznak, azaz a tömegesedéssel, a növekvő hallgatólétszámmal a támogatás mértéke nem növekszik arányosan.^[21]

b) Az állami finanszírozási modellek

Az európai államokban elterjedt egyes állami finanszírozási modellek jól követhető áttekintését adja Ben Jongbloed, aki a különféle megoldásokat egy kétdimenziós koordináta-rendszerben ábrázolta.

1. ábra: A felsőoktatás finanszírozásának típusai^[22]



Az ábra a finanszírozással kapcsolatos két legfontosabb kérdést válaszolja meg: mit finanszíroz az állam, illetve hogyan finanszíroz az állam? A finanszírozás alapjáról szóló első kérdés esetében azt vizsgáljuk, hogy vajon a rendszer az elért eredményeket (kimenet) finanszírozza-e, vagy sem. A finanszírozás módja

[20] Kováts, 2006, 934-935.

[21] Polónyi, 2009, 5.

[22] Forrás: Jongbloed, 2004, 5.

esetében azt kell kimutatnunk, hogy a tényleges pénzmozgás, a finanszírozás intézményhez juttatása mögött kinek a döntése áll, vagyis végső soron mi mozgatja a rendszert? Az intézmények vajon versenyeznek-e a forrásokért (kutatási finanszírozásért vagy hallgatókért), vagy ez nem játszik szerepet a forrás-szerzésben? Másképpen megfogalmazva: a finanszírozott programok vagy hallgatók száma központi szervek által tervezett-e, vagy a források a fogyasztók igényeinek és döntésének megfelelően kerülnek elosztásra?^[23] Ez a kérdés tehát a finanszírozási rendszer piaci orientációjának mértékét mutatja.

A fentieknek megfelelően az ábra függőleges tengelye azt fejezi ki, hogy a finanszírozási rendszerben mennyire centralizált a forráselosztás, vagyis az intézményekhez az államtól közvetlenül jut-e a pénz, vagy pedig a fogyasztókon keresztül, az ő választásuk függvényében jut forráshoz az intézmény. A piaci megközelítés mindazonáltal nem szükségszerűen a költségviselő személyének megváltozását jelenti, ezen elosztási mechanizmus esetében is lehetséges ugyanis az, hogy a finanszírozás állami forrásból valósul meg, a fogyasztók (hallgatók) közvetítésével, akik a felsőoktatási piacon szolgáltatások vásárlói-ként jelennek meg. A vízszintes tengely azt jeleníti meg, hogy a finanszírozás meghatározásának alapjául a kiinduló helyzet, vagyis a ráfordítások (bemeneti oldal), vagy pedig különböző teljesítménymutatók, és így az elért eredmények (kimeneti oldal) szolgálnak.

Az ábra első negyedébe tartozó finanszírozási modell volt egészen a közelmúltig a leginkább elterjedt, domináns megoldás az európai országokban. Ez a változat egy erőteljesen centralizált költségvetési döntéshozatalt eredményez, ahol a finanszírozásról központi, állami költségvetési irányító szervek döntenek, az intézményektől beérkező finanszírozási kérelmek, költségvetési tervek alapján. Az egyes intézmények költségvetését eseti alkuval (tárgyalásos finanszírozás) határozzák meg, és ennek nagysága gyakran, bár nem mindig a történeti előzményeken alapul (bázisalapú költségvetés).^[24] Az intézményfinanszírozásnak is nevezett forma esetén leggyakrabban nincs tandíj és az oktatás valamennyi költségét, az intézmény minden kiadását az állam finanszírozza. Ez a forma mindazonáltal kevésbé (vagy egyáltalán nem) ösztönöz az erőforrások hatékony felhasználásra, a minőségfejlesztésre, az intézmények közötti versenyre. Az állammal rendszeresen megkötendő alkuk hatására lesz a finanszírozás színvonala kedvezőbb vagy kedvezőtlenebb. Magyarországon a rendszerváltás előtt a felsőoktatást alapvetően ebben a formában finanszírozták.^[25]

A második negyedben az intézmények teljesítményalapú, központi finanszírozása által determinált megoldást találjuk. Ebben az esetben az állam az intézmények számára valamilyen teljesítménymutatót határoz meg (például a vizsgáikat sikeresen teljesítő hallgatók száma), és ehhez kapcsolja a finanszírozást.

[23] Uo. 4.

[24] Halász, 2012, 24.

[25] Báger, 2004, 69.

Ehhez hasonló megoldásokat több európai ország felsőoktatásában találunk, néhány esetben a kutatások finanszírozása terén. A modell sajátossága, hogy az intézményeket alkalmazkodásra készíti, hiszen a mutatók romlása vagy javulása a költségvetési pozíciójuk romlását vagy javulását eredményezi, azonban a saját működésük megváltoztatása útján ezeket a tényezőket befolyásolni tudják. A szakirodalomban e megoldás alkalmazását ugyanakkor állandó viták kísérik, hiszen a teljesítménymutatók nem feltétlenül a fontos vagy releváns teljesítményeket mérik, és elképzelhető, hogy nem az intézményi viselkedés javulását, hanem annak torzulását eredményezhetik.^[26]

A harmadik típusú finanszírozási modell az intézmények célorientált versenyeire épül, ahol az állam az intézményektől szolgáltatást vásárol. Ebben az esetben az intézmények tenderszerűen pályáznak az előírt oktatási vagy kutatási szolgáltatás elvégzésére, és vállalnak meghatározott eredményt (outputot). A finanszírozásra pályázó intézmények versenyeznek egymással a támogatás elnyerése érdekében, az állam pedig kiválaszthatja az előírt szolgáltatást legalacsonyabb áron nyújtani képes intézményt, és vele köt szerződést.^[27] Ez a modell a kutatások finanszírozása esetében a leginkább jellemző, de egyre gyakoribb a képzés finanszírozásának, különösen a felnőttek képzésének a területén. E típusban a felsőoktatási rendszer hagyományos intézményei versenybe kerülhetnek a felsőoktatási rendszeren kívül lévő intézményekkel is.^[28]

Végezetül a negyedik negyedben ábrázolt megoldás a felsőoktatásnak a keresletalapú, inputorientált, a fogyasztókon keresztül megvalósuló finanszírozását mutatja. Ebben a rendszerben az állam a hallgatókhoz telepíti a forrásokat és az ő döntésük eredményeként kerül a finanszírozás egyik vagy másik intézményhez. Ennél a megoldásnál lehet szerepe az ún. *vouchereknek* (oktatási utalvány). Az oktatási utalványt úgy definiálhatjuk, mint a tanuló vagy hallgató képzésének támogatására szánt állami támogatást megtestesítő „pénzhelyettesítőt”, amelyet a tanuló vagy hallgató saját tandíjának finanszírozására használhat fel bármely tanintézményben.^[29] Ebben az esetben tehát a hallgatók döntésétől függ a finanszírozás, vagyis a rendszer erősen keresletvezérelt, ami az intézményeket folyamatos alkalmazkodásra, minőségi képzés nyújtására, és képzési kínálatuk rendszeres felülvizsgálatára ösztönzi. A hallgatók számára kevésbé vonzó képzések ugyanis nem segítik az intézményeket a remélt finanszírozáshoz, ezáltal pénzügyileg veszteséget okoznak. Ez a megoldás az állam szerepét erőteljesen háttérbe szorítja, csökken a direkt állami beavatkozás mértéke a felsőoktatás működésében.

Az itt bemutatott finanszírozási modellrendszert tovább lehet finomítani, behozva néhány további aspektust. Az európai országokban jelenleg még nem igazán elterjedt piaci alapú finanszírozási modelleket figyelmen kívül hagyva

[26] Halász, 2012, 25.

[27] Jongbloed, 2004, 6.

[28] Halász, 2012, 25.

[29] Polónyi, 2002, 165.

a fenti ábra két felső negyedére koncentrálunk. Az input és output orientáció dimenzióit meghagyva a vízszintes tengelyen, a függőleges tengelyen ezúttal azt ábrázoljuk, hogy a centralizált forráselosztás milyen módszerrel történik^[30]. Itt két fő dimenziót találunk: a finanszírozás mértékét a kormányzat és az intézmény közötti költségvetési egyeztetések során határozzák meg (tárgyalásos forma), vagy pedig a finanszírozás kalkulációjára normatív módon, valamilyen formulát használva kerül sor.

A tárgyalásos forráselosztás esetén általában valamilyen input kritérium alkalmazásával, illetőleg a korábbi évek finanszírozási mértékének alapulvételével kerül sor az intézmény költségvetési támogatásának meghatározására.^[31] A tárgyalásos forma ez utóbbi változata leggyakrabban nem jelent valódi, érdemi tárgyalást az intézmény és az állami finanszírozó szerv között, hanem az előző év költségvetésének esetlegesen – felfelé (inflációnak megfelelően) vagy lefelé (költségvetési megszorítások miatt) – korrigált összegeiről szól. Másik esetben azonban a tárgyalás során egy vagy több – input vagy output jellegű – mutató figyelembe vételével határozzák meg a költségvetés összegét. A teljesítményalapú változókra tekintettel meghatározott költségvetés esetében valójában az állam és az intézmény közötti teljesítmény megállapodásról van szó, amelyben konkrét elérendő eredményeket, output célokat is meghatároznak.

A formula útján való finanszírozásnak számtalan módszere terjedt el az európai országokban, ezek közös vonása, hogy a finanszírozás meghatározásakor nincs tárgyalás, a juttatott támogatás összegét személytelen módon, képletek alapján számítják ki. A képletek lehetnek inputmutatók (így például a beiratkozott hallgatók vagy az oktatók száma), amelyek akár a szakterületenként eltérő képzési költséget is figyelembe veszik, vagy formulák alapulhatnak különféle output mutatókon is. Ez utóbbi esetben érvényesíthetők akár regionális vagy országos közpolitikai célok, vagy a munkaerőpiaci igények (hiányszakmák képzésének premizálása) is.^[32] Az output mutatókon alapuló formulák voltaképpen teljesítményalapú finanszírozást jelentenek, ahol az elérendő teljesítményt számos módon határozhatják meg: megszerzett kreditek száma, tanulmányaikat sikeresen befejező hallgatók, kibocsátott diplomák száma a különböző képzési szinteken stb.^[33] A szakirodalomban mindazonáltal számos esetben fogalmaztak meg bírálatot az output mutatókat alkalmazó finanszírozási formulák irányában. Egyrészt azt a tényt emelték ki, hogy az output-alapú finanszírozás nem teszi lehetővé az intézmények számára a hosszú távú tervezést és stratégiai célok kitűzését, ezáltal jelentős mértékű bizonytalansághoz és az oktatók körében tapasztalt fluktuációhoz vezet. Másrészt pedig az output-kritériumok meghatározása azt is eredményezheti, hogy az intézmények végső

[30] Halász, 2012, 27.

[31] Strehl, 2007, 29.

[32] Uo.

[33] Jongbloed, 2010, 21.

sonon csökkentik az oktatási tevékenységük színvonalát, különösen azokban az esetekben, amikor nincsen megfelelő mérési módszer az oktatás minősége tekintetében.^[34]

A finanszírozási formula valamilyen formáját jelenleg szinte kivétel nélkül alkalmazzák az európai országok. A formula alkalmazásának számos előnye van, ami miatt az államok követik ezt a megoldást. Egyrészt a felsőoktatási rendszereknek alkalmazkodniuk kell a felsőoktatás iránti megnövekedett igényekhez, mindezt azonban az állami költségvetések szűkössége adta korlátok között. Az Új Közmenedzsment (New Public Management – NPM) koncepciójának térnyerésével egyre nagyobb jelentőségre tett szert egy olyan finanszírozási megoldás alkalmazása, amely a közpénzek transzparens módon történő elosztására alkalmas, és egyúttal motiválja az intézményeket a jobb teljesítményre. A formulák alkalmazásával mindez megvalósul, mivel a teljesítménymutatókon alapuló számítási módok útján a finanszírozási rendszer több forrást juttat a jobban teljesítő intézményekhez. A formula lehetővé teszi a kormányok számára azt, hogy korlátok közé szorítsák a felsőoktatás egyre növekvő finanszírozási igényét, és egyúttal a limitált költségvetési forrásokat átlátható és a szereplők számára elfogadható módon ossza el, egyúttal pedig csökkentse az állam ellenőrző és irányító feladatainak mennyiségét és természetesen ezáltal a ráfordított erőforrásokat is. A források így az intézményekhez az általuk nyújtott szolgáltatások arányában áramlanak. Fontos jellemzője a formula útján való finanszírozásnak az, hogy a formulába tartozó kritériumokat előzetesen határozzák meg, így sem az intézményeknek, sem a kormánynak nincsen direkt ráhatása a tényleges költségvetésre.^[35] A formulát alkalmazó teljesítményalapú finanszírozás napjainkban elterjedt eszköze a felsőoktatás költségvetési támogatásának.^[36] Mindazonáltal Halász Gábor arra hívja fel a figyelmet, hogy 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 bízta a teljesítmény megítélését.^[37]

Az európai országokban az elmúlt évek fejleményeként elmozdulás következett be az oktatók létszámán (bérigényén) alapuló formula alkalmazása felől a hallgatói létszámhoz kötődő mutatószámok irányába. Az ilyen jellegű mutatók esetében általában az államok tovább differenciálják a formuláikat, így például figyelembe veszik a képzés munkarendjét, illetve sok esetben a hallgatókhoz rendelt finanszírozási alapösszeget képzési területenként is differenciálják.

[34] Ecker, 2012, 3.

[35] Uo. 2.

[36] Hicks, 2010, 26.

[37] Halász, 2012, 44.

4. A finanszírozás intézményi aspektusa: az intézmény pénzügyi mozgásteret

A finanszírozás mértékét, elosztásának módját, illetve az állam szerepvállalását megvizsgálva körvonalazódik előttünk a finanszírozási modell rendszerszintű aspektusa. Ebben a pillanatban azonban fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a rendszerszintű finanszírozási mechanizmusok elválaszthatatlanok azoktól az intézményi mechanizmusoktól, amelyek keretei között azok egyáltalán működtethetők, és szintén nem választhatóak el az országok implementációs kapacitásától sem.^[38] A nemzetközi szakirodalom ezért összefüggésében vizsgálja az intézmény gazdasági mozgásterét és belső mechanizmusait a finanszírozási rendszer jellegzetességeivel. Ez a megközelítés azt is implikálja, hogy a jogalkotó a finanszírozási rendszer kialakításakor sem változtathatja meg önmagában csak egyik vagy másik aspektust, ugyanis a rendszerszintű és a belső mechanizmusok közötti konfliktus a felsőoktatási rendszer működésképtelenségéhez vezethet el viszonylag rövid távon. Megállapíthatjuk azt is, hogy a finanszírozási rendszer változtatása az intézmények belső működésére is hatással van, az állam átalakuló szerepe az intézményi adminisztráció átalakulását is eredményezi. A felsőoktatás elmúlt évtizedben lezajlott tömegesedése növelte a felsőoktatási szektor finanszírozási igényét, egyúttal előtérbe helyezve a felsőoktatás elszámoltathatóságának kérdését. Az átalakulás során a direkt intézményi finanszírozás és irányítás felől elmozdulás történt az indirekt állami irányítás felé, amelynek alapját a tandíj, illetve az inputhoz vagy outputhoz kötött (képlet szerinti) finanszírozás jelentette.^[39]

Amint azt fent már kimutattuk, a felsőoktatás finanszírozásának összvolumenében az állami részvétel aránya – a felsőoktatásra fordított állami kiadások nominális növekedése mellett is – csökkenő tendenciát mutat az európai államok többségében. Ennek okát abban találhatjuk meg, hogy az államok költségvetési forrásból már nem képesek finanszírozni a felsőoktatás expanziója nyomán robbanásszerűen megnövekedett költségeket, ugyanakkor az expanziót gazdasági és társadalompolitikai megfontolásokból nem kívánják visszafogni. Legújabb tendenciaként azt láthatjuk, hogy az államok 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 újból hangsúlyozzuk, hiszen ez is mutatja a fent leírtaknak megfelelően, hogy milyen szoros kapcsolat van a felsőoktatási rendszerek kormányzásában vagy irányításában bekövetkező változások és a finanszírozási rendszer változásai között.^[40] Ha távolról tekintünk az egyetemek fejlődésének mozgáspályáira, az

[38] Uo. 35.

[39] Kovács, 2009, 97–98.

[40] Halász, 2012, 31–32.

intézményi önállóság ingamozgását figyelhetjük meg. A nagy francia forradalom elsöpörte az önállóságot középpontba helyező középkori egyetemet, és a 19. században új egyetemi modellek születtek. Fő jellemzőjük, hogy az állam alapítja, finanszírozza és kontrollálja őket. Oktató és kutató a munkájában az akadémiai szabadságot élvezheti, de kinevezéséről a kormányzat dönt. A Napoleon-i modell erős állami kontrollon alapul, az egyetem tevékenységének úgyszólván minden elemét a kormányzat határozza meg.^[41] A legújabb nemzetközi irányok azonban újból az egyetemek egyre szélesebb autonómiája felé mutatnak, és az egyetemek gazdasági önállóságának fokát is külön vizsgálják a felsőoktatási finanszírozási rendszerek leírásakor.

Ben Jongbloed^[42] a nemzetközi szakirodalomban általánosan elterjedt vizsgálati szempontokat foglalja össze az intézmények pénzügyi mozgásterének vizsgálatakor. Így különösen a következő szempontok alapján kategorizálja a felsőoktatási intézményeket:

1. az intézmények képezhetnek-e tartalékot, illetve rendelkezhetnek-e a gazdálkodásuk során elért pénzügyi többlet felett; 2. az intézmények megállapíthatnak-e tandíjat, illetve meghatározhatják-e annak mértékét; 3. az intézmények vehetnek-e fel kölcsönt a pénzpiacokon; 4. az intézmények tehetnek-e befektetéseket pénzügyi termékekbe; 5. kibocsáthatnak-e az intézmények részvényt vagy kötvényt; 6. az intézmények tulajdonában van-e az általa használt ingatlan; és 7. az állam által nyújtott költségvetés jellemzői.

Az első vizsgálati szempont alapján az országok kisebbik része választotta azt a megoldást, hogy nem engedi meg az intézményeknek a gazdálkodási eredményük szabad felhasználását. Az európai országok döntő része meghagyja ezt a lehetőséget. A tandíj megállapításának körében több lehetséges megoldás rajzolódik ki előttünk. Az egyik végpontot a tandíjmentes felsőoktatás jelenti, ide alapvetően az északi államok mellett néhány közép-európai ország tartozik. Ez után következik az a megoldás, amikor az állam vet ki fix összegű tandíjat, ezt a megoldást többek között Franciaország, Spanyolország, Hollandia és Svájc alkalmazza. Ritkább az a megoldás, hogy az állam által megállapított felső határon belül az intézmények határozzák meg a tandíj összegét. A tandíj alkalmazásának elterjedtebb megoldása az, amikor az intézmény szabadon állapítja meg a tandíj összegét, míg kifejezetten speciális megoldás az az eset, amikor a tandíj az állami hatóságok és a felsőoktatási intézmény közötti megállapodás eredményeként alakul ki.

Az intézmények gazdálkodásában szerepet játszhat számos esetben a finanszírozásnak a pénzpiacokon keresztül, illetve kölcsön útján megvalósuló módja. Hozzájárulhat ez a megoldás egyes nagy költségigényű projektek megvalósításához, vagy akár átmeneti finansziális nehézségek áthidalásához

[41] Hrubos, 2006, 668.

[42] Jongbloed, 2010, 11.

is, mindazonáltal mindkét lehetőség rejt magában kockázatokat. Jongbloed összeállítása^[43] szerint az európai országok többségében lehetősége van a felsőoktatási intézményeknek kölcsön felvételére, azonban az államok döntő része nem engedi az intézmények pénzpiacokról való finanszírozását.

A felsőoktatási intézményekhez tartozó ingatlanvagyon tulajdonjoga és az intézmények efölötti rendelkezési lehetősége szintén lényeges kérdés. Az európai államok nagyobb részében az ingatlanvagyon az intézmény tulajdonában áll. Mindazonáltal ezen államoknak csak egy része rendelkezhet az ingatlan felett szabadon, míg általában az ingatlan értékesítéséhez az állami szervek hozzájárulására van szükség. Azokban az országokban, ahol az ingatlanok nem állnak az intézmények tulajdonában, ott vagy valamely állami szerv tulajdonában állnak, vagy pedig állami vagyongazdálkodó szervezet rendelkezik felettük.

Végezetül az egyik legfontosabb kérdés az állam által juttatott finanszírozás gazdasági természete. Itt a hangsúly azon van, hogy az intézmények szabadon felhasználható összegként, egyben kapják-e meg az államtól a finanszírozást (a szakirodalomban ezt *lump sum*, vagy *block grant* típusú finanszírozásnak nevezik), vagy pedig felhasználási jogcímenként külön bontva (*line item*), kötött felhasználási céllal, célösszegeként kapja azt meg az intézmény. Ez utóbbi esetben ugyanis a felsőoktatási intézmény keze nagyrészt meg van kötve, nem gazdálkodhat szabadon a költségvetésével, így nem csoportosíthat át összegeket stratégiaileg fontos területekre, illetve célokra. Természetesen a *block grant* típusú finanszírozás esetében is számos módon lehet kiszámítani az állami juttatás összegét, így egyaránt alkalmazható a mechanikus/történeti forráselosztás, az output- és az input-típusú szempontok figyelembevételével történő megállapítása a költségvetési támogatás összegének. A *block grant* típus tehát nem a támogatás megállapításának módját takarja, hanem azt jelenti, hogy a juttatott forrás többféle kiadási elem (így az oktatás, kutatás, működési költségek stb.) fedezésére^[44] egyaránt szolgál.

A finanszírozási rendszer alapvetően determinálja azt is, hogy a felsőoktatási intézmény belső forrásallokációja hogyan működik.

Ne felejtsük el, hogy a középkorban eredetileg a karok – és az általuk művelt tudományterületek – jelentették az egyetem fő egységeit, mivel az ő kezükben összpontosult az akadémiai kompetencia, a karok döntő ereje továbbra is megmaradt a 19. századi Európában is, ahol pedig az állam alapította az egyetemeket. Az első nagy változást az 1960-as évek hallgatói létszámexpánziója hozta. A tömeges oktatás igényeihez való alkalmazkodás, az intézmények növekedése állami kontroll alatt és állami finanszírozással történt meg. Az expanzióval együtt járó átalakítással szemben ellenállást tanúsító karok hatalmának megtörésére a hangsúly az egyetemi dimenzióra helyeződött át, az egyetemi

[43] Uo. 12.

[44] Estermann, 2011, 28.

tanácsokban az egyetemi polgárok különböző csoportjainak képviselői foglaltak helyet. Az 1980-as évekre azonban az expanzió lelassult és az állami források is kezdtek elapadni, az államok pedig áttértek az indirekt irányítás módszerére. A külső források bevonásának terén az egyes szakterületek képviselői igen eltérő helyzetben voltak, ez pedig megteremtette a karok számára az alapot az önállóság újbóli kiharcolásához. Az új évezred elején a hangsúly ismét az egyetemi szintre került át, az intézmények között folyó globális (és természetesen nemzeti szintű) versenyben az intézmények egy egységként jelentek meg, hosszú távú stratégia is leghatékonyabban ezen a szinten volt kidolgozható.^[45] Az oktatás-finanszírozás átalakulásának a szervezeti vonzata a részleges gazdálkodási autonómia megjelenése. Az intézmények a kapott globális költségvetési támogatás (*block grant*) felhasználásáról – többé-kevésbé – szabadon döntenek. Ennek a gazdasági autonómiának a célja, hogy a foglalkoztatási és a gazdálkodási problémák megoldását intézményi hatáskörbe utalja.^[46]

5. Full costing – a felsőoktatás teljes működési költségének kiszámítása és alkalmazása

Az intézmények teljes működési költségének kiszámításával kapcsolatos legteljesebb áttekintést, és részletes javaslatokat ismerhetünk meg az Európai Egyetemi Szövetség által publikált tanulmányból, amely a *full costing* (teljes költségszámítás) módszer bevezetését szorgalmazza az európai felsőoktatási intézményekben. A fogalmi meghatározás szerint *full costing* alatt azt a lehetőséget értjük, hogy az intézmények meg tudják határozni az egyes tevékenységeikre (ide értve az alaptevékenységet, a napi működést, a rendszeres és speciális tevékenységeket), illetve az általuk megvalósított egyes egyedi projektekre eső valamennyi olyan közvetlen és közvetett költséget, amely az adott feladat megvalósításához szükséges.^[47]

Az európai egyetemek működését vizsgálva megállapítható, hogy azok finanszírozási megoldása általában bevételorientált és nem költségorientált, az egyes intézmények költségvetési szerkezete a kiadási elemeken alapul. Ilyen megoldások útján azonban rendkívül nehéz, csaknem lehetetlen meghatározni az egységnyi „termékre” (végzett hallgató, kutatási eredmény, képzési program) vetített költség mértékét. Ahogy arra hazánk esetében fent már utaltunk, a beérkező pénzügyi forrás mértéke sok esetben nem áll arányban az adott szakon folyó oktatás költségességével a konkrét intézményben. A *full costing* bevezetése mellett számos motíváló tényező szól, így többek között a versengő módon elnyerhető pályázati források körében jobban biztosítja a költségek azonosítását és ezáltal a projekt jövedelmezőségének megítélését, az állam számára segíti az intézmények átláthatóságát, elsősorban pedig a legfontosabb motíváció az intézményi

[45] Hrubos, 2006, 673.

[46] Polónyi, 2009, 7.

[47] Financially Sustainable Universities – Towards Full Costing In European Universities, 2008, 17.

vezetői döntések megkönnyítése volt, ebben az értelemben ugyanis a *full costing* egy rendkívül hatékony stratégiai menedzsment eszközként jelenik meg.

A teljes költségszámítás előnyei megjelennek mind intézményi, mind nemzeti, illetve európai szinten. Az intézmények számára a megoldás előnye leginkább az intézményen belüli folyamatok tervezésének és irányításának körében jelenik meg. Az intézményi döntéshozók a részletes költséginformációk birtokában képesek pontosan felmérni az egyes stratégiai döntések pénzügyi következményeit (szakok indítása, szervezeti egységek alakítása vagy megszüntetése, kutatási projektek stb.), valamint a megfelelő ismeretek birtokában dönthetnek a pénzeszközök intézményen belüli elosztásáról vagy azok átcsoportosításáról is. A költségek pontos alakulásának ismeretében az intézményen belül is lehetővé válik a költséghatékonyságot szolgáló lépések ösztönzése, a hatékony munkavégzés elismerése is. A költségek és ráfordítások pontos ismerete az állam számára is előnyös, mivel ezáltal pontos ismereteket tud szerezni a felsőoktatási intézmények működésének hatékonyságáról, költségeiről és az állami források felhasználásáról. Ez pedig egyszerűbbé teszi a költségvetési tervezést, mivel a költségvetési alkuban mindkét fél az adatok birtokában tud dönteni arról, hogy a fenntartáshoz, a fejlődéshez, az állam által elvárt eredményekhez, illetve egyes projektek megvalósításához milyen források szükségesek. Ez pedig átalakíthatja az állam és az intézmények közötti kapcsolatot, enyhülhet a szereplők közötti bizalmatlanság, ami hosszú távon a felsőoktatási szektor egészének előnyére válik. Végezetül az egész Európai Unió is profitálhat ennek a metódusnak az alkalmazásából, mivel az állam és az intézmények közötti jobb kapcsolat, a költségek és ráfordítások pontosabb megértése fenntarthatóbb felsőoktatási intézményeket eredményez az egész unióban, ami jócskán hozzájárul ahhoz, hogy az Európai Felsőoktatási Térség a célkitűzéseknek megfelelően növelje versenyképességét.^[48]

A tanulmány körülhatárolt néhány olyan elemet, amelyek szükségesek a *full costing* módszer bevezetéséhez az intézményekben. Az első ilyen feltétel, hogy a felsőoktatási intézmény állapítsa meg a tevékenységeinek körét, ami általában magában foglalja az oktatást, kutatást és az ezekhez kapcsolódó egyéb támogató tevékenységeket. Az egyes intézmények különböző részletességgel határolhatják körül a tevékenységeiket, a főtevékenységeket akár több részletre bontva (például külön kezelve az alapképzésben, a mesterképzésben és a doktori képzésben történő oktatást), ám minden esetben csak addig részletezve, ami még nem megy a rendszer áttekinthetőségének rovására. Másodszor meg kell határozni a költségeket befolyásoló tényezőket (így például az oktatói kar létszáma, az épületek alapterülete), majd pedig azokat az elemeket, amelyek a költségekhez kapcsolódnak (így a kurzusok, kreditek, hallgatók). Az egyik legproblémásabb kérdés az oktatók időráfordításának mérése volt, aminek során

[48] Uo. 40–42.

több nehézség is akadt, így különösen az oktatók által végzett tevékenységek egymást átfedő vagy összekapcsolódó jellege, illetve az időráfordítás mérésének konkrét módja. Ebben az esetben a legfontosabb szempont az volt, hogy olyan módszert válasszanak az intézmények, amely megbízható, kellő mélységű és összehasonlítható adatokat ad végeredményként.

A teljes költségelemzés módszertana mellett még egy lényeges szempontot tartalmaz a fent bemutatott tanulmány. Ez pedig az, hogy a változó környezethez való megfelelő alkalmazkodás, illetve a költséghatékony működésből fakadó optimális eredmények elérése érdekében elengedhetetlen a felsőoktatási intézmények gazdasági és jogi értelemben vett autonómiája és számon kérhetősége. Ezáltal ugyanis megvalósítható az intézmények egyre kisebb mértékű állami forrás bevonásával való működtetése. Az intézmények gazdasági és gazdálkodási autonómiája ugyanis rendkívül jelentős ösztönző erő és egyben eszköz arra, hogy diverzifikálják a bevételi forrásaikat, és kevésbé támaszkodjanak az állam által nyújtott támogatásokra. Ebben az esetben mindazonáltal egyaránt tekintettel kell lenni az autonómia formális kereteire, és annak gyakorlati megvalósulására is, nem elegendő a gazdaságilag nagyobb teret engedő szabályozás, ha a valóságban az intézmények nem tudják kihasználni a számukra biztosított mozgásteret. A kutatás során elvégzett elemzésben az Európai Egyetemi Szövetség kutatói azt állapították meg, hogy a nyolc indikátorszámra alapozott autonómia pontszámításban magasabb pontszámot elért (nagyobb fokú önállósággal rendelkező) intézmények jobban képesek voltak megosztani a bevételi forrásaikat az állami, a magán, a nemzetközi és az egyéb pénzügyi források között, vagyis kisebb mértékben voltak ráutalva az állami költségvetés forrásaira, valamint jobb eséllyel pályáztak nemzetközi forrásokra is.^[49] Mindazonáltal, bár a bevételi források megosztása rendkívül fontos tényező, azonban a gyakorlat azt mutatja, hogy a különböző célokra kapott pénzügyi támogatás útján az indirekt költségeket fokozottan nehéz, néha lehetetlen fedezni, mivel ezek nehezen mutathatók ki, illetve számolhatók el. Ezért a szabadon felhasználható (*block grant* típusú) állami forrásoknak továbbra is nagy szerepük van az intézmények működésében, és különösen a más forrásból nem finanszírozható indirekt költségek fedezésében. Ezt tovább nehezíti az a tény, hogy az állami finanszírozók is egyre gyakrabban alkalmazzák a társfinanszírozás megoldását, aminek során a költségek arányos részét az intézménynek magának kell viselnie, ami pedig még nagyobb nyomás alá helyezi az intézményi költségvetést.^[50]

A teljes költségkalkuláción alapuló modellnek és a gazdálkodási autonómiának a másik oldalát az intézmények fokozott elszámoltathatósága jelenti. Ennek körében lényeges aspektus az, hogy az intézmények a költségek és ráfordítások pontosabb ismeretében megalapozott adatokon nyugvó képet tudnak adni

[49] Uo. 66-69.

[50] Estermann, 2011, 9.

arról, hogy milyen költségekre fordították a különféle forrásokból származó bevételeiket. Fel kell azonban hívni a figyelmet arra, hogy az elszámoltathatóság és felelősség nem szabad, hogy megnövekedett adminisztrációs terhet és bürokratikus kötöttségeket eredményezzen, hanem a nyilvános gazdálkodási mutatók minél egyszerűbb rendszerét kell kidolgozni. Az elmúlt időszakban az állam és az intézmények közötti kapcsolat átalakulásának már kihatása volt az intézmény adminisztrációjára is. Amíg a felsőoktatás közvetlen állami irányításának időszakában számos feladatot szektorszinten oldottak meg, ezek egy része a nagyobb fokú önállóság mellett intézményi feladattá válik. A közvetett irányítás azonban szükségszerűen növelte az adatszolgáltatási kötelezettséget (oktatás-adminisztrációs, pénzügyi és gazdasági adatok stb.), amelyre alapozva lehetséges (elvileg) a felsőoktatási rendszer átfogó irányítása.^[51]

A fentiekben tehát röviden összefoglaltuk a felsőoktatás finanszírozására vonatkozó legfontosabb hazai és nemzetközi szakirodalmi megállapításokat, és bemutattuk azokat a jogi és közgazdasági aspektusokat, amelyek körülhatárolják az állam és az intézmények mozgásterét a felsőoktatás finanszírozásának területén. Végezetül a *full costing* módszer ismertetésével kitekintettünk arra az előrejelzésre is, amely az európai államokban kezd meghonosodni, és amely elképzelhető, hogy a (közeli vagy távoli) jövő finanszírozási modelljét vetíti előre egy nagyobb intézményi önállóságot és intézményvezetői felelősséget implikáló finanszírozási rendszerben.

IRODALOM

- Báger Gusztáv (szerk.) (2004): *A felsőoktatás átalakulása, a finanszírozás korszerűsítése*. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete, Budapest.
- Ecker, Brigitte – Leitner, Karl-Heinz – Steindl, Claudia (2012): *Funding formulas for teaching in public universities: International experiences and lessons drawn from a science policy view*. Paper presented at the EUA Funding Forum.
- *Education at a Glance: OECD Indicators 2012. Key Facts for Hungary*. (2012) OECD.
- Estermann, Thomas – Bennetot Pruvot, Enora (2011): *Financially Sustainable Universities II - European universities diversifying income streams*. European University Association (EUA), Brussels.
- *EUA Public Funding Report. Spring 2013*. EUA's Public Funding Observatory, 2013. Elérhető: http://www.eua.be/Libraries/Governance_Autonomy_Funding/EUA_PFO_report_2013.sflb.ashx. Letöltés ideje: 2014.03.25.
- *Financially Sustainable Universities - Towards Full Costing In European Universities*. (2008) European University Association, Brussels.
- Glass, Anna (ed.) (2013): *The State Of Higher Education 2013 Executive Summary*. OECD, Paris.

[51] Kováts, 2009, 98

- Halász Gábor (2012): Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés. In: Temesi József (szerk.): *Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet*. AULA Kiadó, Budapest.
- Hicks, Diana (2010): Overview of models of performance-based research funding systems. In: *Performance-based Funding for Public Research in Tertiary Education Institutions – Workshop Proceedings*. OECD Publishing, Paris.
- Hrubos Ildikó (2006): *A 21. század egyeteme*. Educatio. 15. évf. 4. sz.
- Jongbloed, Ben (2004): *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.
- Kováts Gergely (2009): *A felsőoktatási intézmények központi adminisztrációjának átalakulása*. Felsőoktatási műhely. 1. sz.
- Kováts Gergely (2006): *A felsőoktatási intézmények finanszírozási modelljei*. Közgazdasági Szemle. LIII. évf. Október.
- Németh András Olivér (2012): Felsőoktatás-finanszírozás Kelet-Közép-Európában. In: Temesi József (szerk.): *Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet*. AULA Kiadó, Budapest.
- Polónyi István (2009): *A hazai felsőoktatás gazdasági működése, szerveződése és vezetése a 2000-es évek legelején*. Új pedagógiai szemle. 59. évf. 8-9. sz.
- Polónyi István (2002): *Az oktatás gazdaságtana*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Strehl, Franz – Reisinger, Sabine – Kalatschan, Michael (2007): *Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems*. OECD Education Working Papers. No. 6. OECD Publishing, Paris.

Alkotmánybírósági határozatok, kormányrendeletek:

- 62/2009. (VI. 16.) AB határozat.
- 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet.
- A Nemzeti Kutatás-fejlesztési és Innovációs Stratégia (2013–2020) elfogadásáról szóló 1414/2013. (VII. 4.) Korm. határozat.