

Temesi József

Nemzetközi felsőoktatás-finanszírozási trendek: tanulságok és javaslatok 2012 elején

1. Bevezetés

E kötet tanulmányai sokféle szempontból vizsgálják az elmúlt 15-20 év nemzetközi és hazai adatait, tényeit, alapos elemzéseknek alávetve azokat. Ugyanakkor csak röviden, utalásszerűen foglalkoznak azzal, hogy következtetéseiket a magyar felsőoktatás jövőbeli helyzetére alkalmazzák, vagy ha mégis, a javaslatok általában akkor is egyfajta kutatói távolságtartással fogalmazódnak meg. A tanulmánykötet záró fejezetében kimondottan az oktatáspolitikai számára kívánok néhány tanulságot levonni – nyilván nem csak a kötetben mások által leírtak, hanem saját egyetemvezetői és tanácsadói tapasztalataim alapján is.¹

Előzetesen annyit érdemes még a bevezető megjegyzésekhez hozzátenni, hogy a címben foglaltak közül a „nemzetközi felsőoktatás-finanszírozási trendek” kifejezés természetesen csak néhány kiemelt témakört fog jelenteni, s a 2012 elejére vonatkozó zárójeles utalás szükségességét az adja, hogy a tanulmány az új felsőoktatási törvény életbe lépésének első hónapjában íródott. Mondhatnánk persze, hogy ezáltal a felvetett kérdések oktatáspolitikai relevanciája, hatása csekély. Ám az előző törvények végrehajtására vonatkozó tapasztalatok és a készülöben lévő (vagy átalakítás alatt álló) kormányrendeletek nagy száma éppen azt mutatja, hogy van még tér új (módosító) javaslatok beépítésére. Abban is bízom, hogy a közeljövőben a szorító gazdasági helyzet enyhülésével egy olyan szemléletváltás tud bekövetkezni, ahol a rövid távú szükségesszerűségek és a hosszú távú racionalitás egymást kiegyensúlyozva jelenhet meg a döntésekben.

¹ A tanulmány alapjául a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központjának „Magyar Felsőoktatás 2011” konferenciáján 2012. január 25-én elhangzott előadásom és annak az NFKK Füzetek 9. számában megjelent írásos változata szolgál (Vitaindító).

Mivel a téma a felsőoktatás finanszírozása, a magyar helyzet hátterét csak röviden érintem.² A magyar felsőoktatás egyik fő vonása, hogy a világban és ezzel együtt Európában lezajlott „tömegesedés” nálunk némi késleltetéssel zajlott le. A nyugat-európai országok többsége már az 1960-as, 1970-es években szembesült azzal a kihívással, hogy a kor követelményeinek megfelelően egyre nagyobb arányban ültesse be a 18-25 éves korosztályt az egyetemi padosorokba. Az ekkor formálódó „új gazdaság”, a technikai fejlődés (ebben is elsősorban az információs technológiák robbanásszerű fejlődése) és a globalizáció első szakasza mind ugyanabba az irányba mutatott. Képzett állampolgárookra, képzett munkaerőre volt szükség, különösen akkor, ha Európa lépést akart tartani az Egyesült Államokkal, Japánnal. Az ekkor kezdődő létszámnövekedés az új évezred közepére érte el azt a szintet, ahol a 19-24 éves korosztály mintegy 40%-a belépett a felsőoktatás különböző típusú programjaiba.³

Európában a felsőoktatás hagyományosan a közjavak közé tartozik, finanszírozása állami forrásokból történik. Az intézmények túlnyomó többsége állami fenntartású, magánintézményt alig, profitorientált intézményt elvéve találunk. Így a létszámnövekedés gátjává először az állami költségvetés vált, mivel még a fejlett országok sem képesek állami forrásokból duplájára, triplájára emelni a felsőoktatási kiadásokat. Hogyan lehet kezelni ezt a problémát? Merre induljanak el a nemzeti kormányok, mi a megoldás: tandíj, magánosítás, a versenyszféra bevonása, intézményi diverzifikáció?

A háttérben minden európai országban, így nálunk is ott van az 1999-ben elindult Bologna-folyamat: Ez az európai szintérré helyezte át ezeknek a kényes politikai kérdéseknek a megoldását. A legutóbbi Budapest és Bécs által közösen rendezett miniszteri szintű Bologna-konferencia nyilatkozata (Declaration, 2010) az eredeti célok folytonosságának hangsúlyozása mellett hitet tett az akadémiai szabadság, az egyetemek autonómiája és elszámoltathatósága mellett, és a felsőoktatást az állam felelősségi körébe tartozóan a gazdasági növekedés és jólét egyik motorjaként határozta meg. A nyilatkozat szól az elégedetlenségről is, amit elsősorban a diákok megnyilvánulásai és demonstrációi fejeztek ki, ám ezeket a Bologna-folyamat végrehajtási problémájaként tekinti.

A Bologna-folyamattal kapcsolatos vélemények, elégedettségi mutatók 2007-ig az általában kétévenként kiadott „Trends” kötetekben jelentek meg, a hatodik kötet a Trends 2010 elnevezést viseli (Sursock; Smidt, 2010). Az igényesen előkészített és elemzett kérdőívekből, valamint intézményi látogatásokból kirajzolódó kép általában jóval kritikusabb, mint a miniszteri találkozók

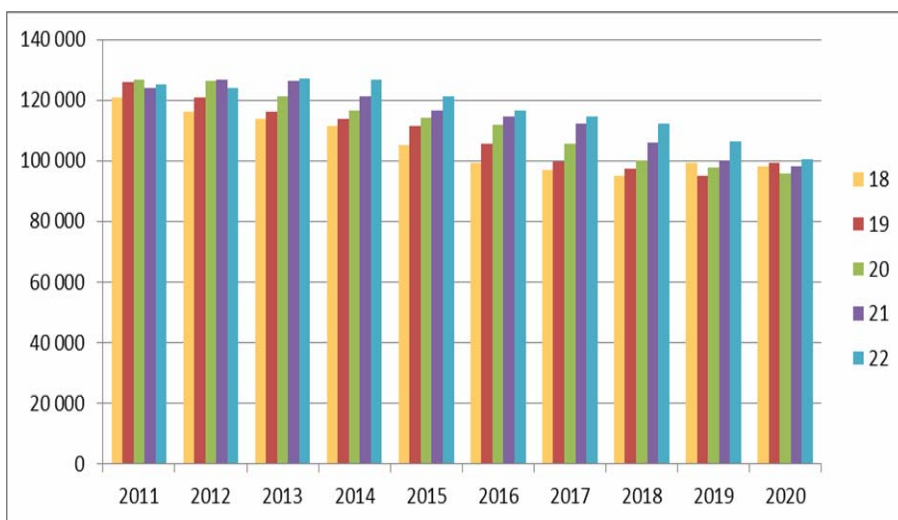
² A fő adatok közül sok megtalálható ebben a kötetben Mészáros Tamás és Polónyi István tanulmányaiban.

³ A felsőoktatás egyes statisztikáinak részletekbe menő tárházát szolgáltatják az OECD által megjelentetett „Education at a Glance” kötetek. A 2011-es kötetben (<http://www.oecd.org/dataoecd/61/2/48631582.pdf>) a felsőoktatást végzettek kor szerinti arányáról több elemző tábla is található.

hivatalos anyagai. A többciklusú képzésre való áttérés közben ugyan a hivatalos kommunikációban elsősorban a nemzetközi mobilitás elősegítését vagy az oktatás társadalmi céljainak megvalósítását helyezték előtérbe, ám nyilvánvalóvá vált, hogy a rövidebb ciklusokra osztás és a foglalkoztathatóság középpontba helyezése által gazdasági-költségvetési előnyöket, könnyítéseket várnak el a rendszertől.

Magyarországon a finanszírozhatóság és a foglalkoztathatóság fontos oktatáspolitikai-gazdaságpolitikai kérdéseire egy olyan időszakban kell majd választ találni, amikor a demográfiai helyzet (ismét csak sok, elsősorban nyugat-európai országhoz hasonlóan) csökkenő népességet és ezen belül csökkenő érettségiző korosztályokat vetít előre, ahogyan ezt a 18-22 éves korosztályok létszámát 2020-ig előreszámító *1. ábra* is alátámasztja.

1. ábra A 18-22 évesek száma a magyar népességben 2020-ig



Forrás: TeIR adatfeldolgozás: https://teir.vati.hu/szoc_agazat/index_public.html

2. A felsőoktatás finanszírozásának kulcskérdése: a költségmegosztás

Az európai felsőoktatási szakirodalomban egyre nagyobb teret kap a finanszírozás elvi és gyakorlati kivitelezésének elemzése.⁴ Az OECD kötetei (Santiago et

⁴ A modellekről, az eredményekről ebben a kötetben Halász Gábor tanulmánya ad áttekintést.

al., 2010) tudományos igényvel számolnak be nem csak az európai, hanem a világban lezajló felsőoktatási változásokról is. A kötetek rendkívül hasznos és jó leírást adnak a felsőoktatás finanszírozási modelljeiről, azok megvalósulásáról. A CHEPS holland kutatóintézet vezette nemzetközi konzorcium az európai felsőoktatás finanszírozási és irányítási reformjait elemzi (CHEPS, 2010a és 2010b). A kötetek összefoglalóiból jól látható, hogy az európai felsőoktatásban változatos modelleket alkalmaztak az elmúlt 15 évben, és kirajzolódik az a trend is, ahogyan a finanszírozás többszorosossá válik. Ezt jól alátámasztja egy jelenleg is futó nemzetközi kutatás, amely a pénzügyileg fenntartható egyetemekről szól (EUA 2008, EUA 2011).

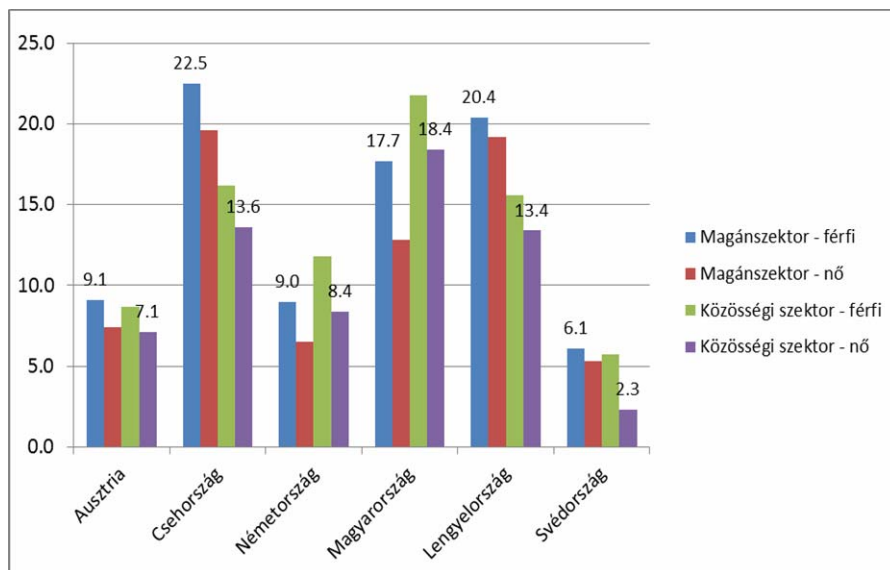
A kutatások hátterében természetesen nem csak a költségvetés gondjai állnak, hanem józan közgazdasági érvelés is. Az oktatás és ezen belül a felsőoktatás külső gazdasági hatásainak elemzése régi téma a közgazdaságtanban. Iskola-példaként szokták tekinteni, amikor arról van szó, hogy az egyénekbe fektetett oktatási beruházás társadalmi szintű hasznot hoz. Közgazdasági szempontból ez az alapja a felsőoktatás „ingyenességének”. Az elemzések ugyanakkor kimutatták, hogy miközben mindannyian jól járunk azáltal, hogy minden gazdasági és társadalmi funkciót magas szinten végeznek el nekünk és helyettünk, ún. egyéni haszon is keletkezik. Az erre vonatkozó kutatások szerint az egyéni hasznok – országonként eltérő mértékben – kimutathatóak például úgy, hogy megvizsgáljuk: egy év pótlólagos részvétel az oktatásban mekkora kereseti többletet jelent a végzetek életkeresetében (Varga, 1998).

Hasonló szerepet játszanak azok a megtérülési mutatók, amelyeket például a 2. ábra tartalmaz: itt a 2006-ban számított belső megtérülési rátákat látjuk egyes országokban. Ha a felsőoktatás költségeit az egyénbe fektetett beruházásként tekintjük, akkor ezek a ráták egyfajta hozammutatóként értelmezhetők. A kutatások általánosságban is azt igazolják, hogy Európában a volt szocialista országokban ezek a ráták magasabbak az EU más országáinál.⁵ Ezen érvelés szerint tehát az oktatásban hosszabb ideig részt vevőknek nem lenne igazságos minden költséget a többiekre, a társadalom egészére hárítaniuk.

A felsőoktatás költségeinek megosztása az idézett tanulmányok és érvelés alapján az állam (a költségvetés), a tanulók (családjaik) és a gazdasági szereplők között lehetséges és szokásos. A nemzetközi gyakorlat messze nem egységes. Megfigyelhetők azonban tendenciák. A gazdasági szereplők bevonásának például főleg az USA-ban és a vele hasonló kultúrájú országokban van nagy szerepe, leginkább adományok, ösztöndíjak révén. Európában ez nem terjedt el. Magyarországon a gazdaság szereplőinek felsőoktatási szerepvállalása elenyésző, hagyománya nincs, az adórendszer nem ösztönzi.

⁵ Németh András Olivér tanulmánya ebben a kötetben szintén bemutat néhány hasonló számítást.

2. ábra A felsőoktatás belső megtérülési rátái a magán- és közösségi szektorban, nemek szerint, 2006



Forrás: Education at a Glance, 2010

Az egyéni és családi hozzájárulás sokkal gyakoribb. Hogyan függ össze a finanszírozás módja a többciklusú Bologna-típusú rendszerrel? A rugalmas, több be- és kilépési ponttal rendelkező szakszerkezet könnyebben tudja a tömegeket kezelni, s ha például az alapképzések finanszírozására szűkíthető az állami támogatás szerepe, akkor az egyéb formákban már könnyebb a forrásmegosztásról alkudozni az érintettekkel. Több európai országban kényszerültek rá arra, hogy az alapképzésben is tandíjat vezessenek be. (A tandíjakról, költség-hozzájárulásokról jó áttekintést ad a CESifo DiCE Report (2009) táblázata.) A tiltakozás nem maradt el: mindannyian emlékszünk az elmúlt évtized diákdemonstrációira London, Párizs vagy Bécs utcáin. Ám tény, hogy a költségmegosztás valamilyen formája gyakorlatilag minden európai ország felsőoktatási finanszírozásában megjelent.

A magyar felsőoktatásban a tandíj bevezetéséről Polónyi István (2009) adott történeti áttekintést. Mint azonban az európai példák is megmutatták a gyakorlatban, a tandíjas megoldásnak szociális hátrányai is vannak. Most és itt kell fizetni: ezt nem minden egyén vagy család tudja megtenni. A legtöbb ország politikusai ezért arra törekszenek, hogy méltányossági elemeket építsenek be a rendszerbe. Ezek az állami ösztöndíjtől az államilag támogatott hitelekig, adókonstrukciókig terjednek.

Magyarországon az elmúlt 20 évben a nappali tagozaton, teljes idejű, első oklevélért tanuló hallgatók zöme ugyan államilag támogatott (értsd: saját maga szempontjából gyakorlatilag költségmentesen, „ingyen” tanul, csak életvitelét kell finanszíroznia), ám ez az arány egyre csökken, a 2000. évi 90%-ról 2010-re 80%-ra változott. A nappali tagozaton tanulók számát és ebből az államilag finanszírozott részarányt mutatja az 1. táblázat.

1. táblázat Az állami finanszírozású hallgatók részaránya a nappali tagozatos képzésekben

Tanév	Államilag támogatott képzésben részesülők	
	száma	%-a
2000/2001	162 296	92,40
2001/2002	165 307	89,64
2002/2003	170 419	87,50
2003/2004	178 215	86,13
2004/2005	181 170	84,04
2005/2006	185 350	84,06
2006/2007	187 675	82,66
2007/2008	185 096	80,24
2008/2009	184 243	80,37
2009/2010	183 458	80,58

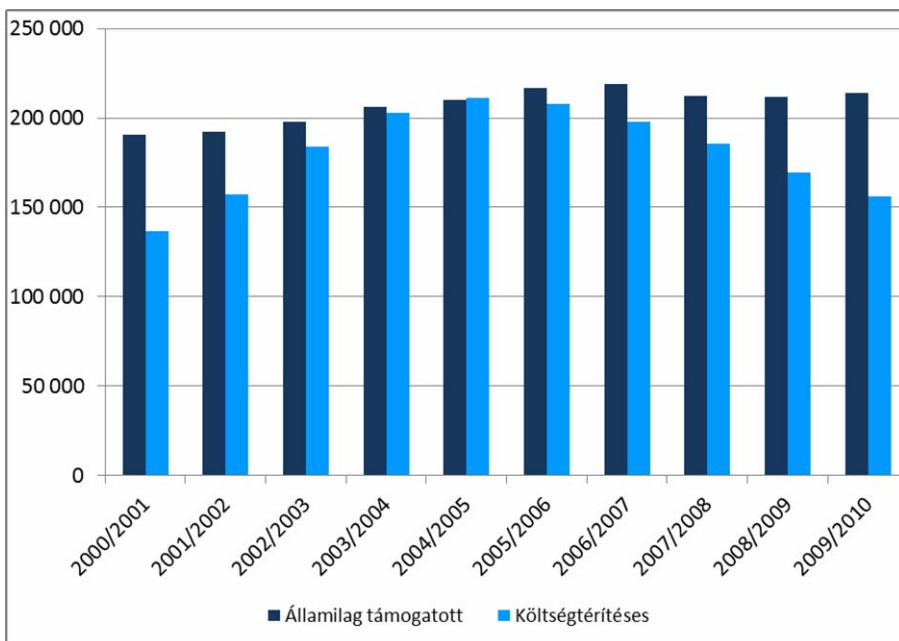
Forrás: Felsőoktatási Statisztikai Adatok, 2009

Az állami finanszírozás szorosan összefügg a felsőoktatási intézmények állami fenntartásával. Állami fenntartású intézményekben tanul Magyarországon az összes felsőoktatási hallgató mintegy 85%-a. Az 1. táblázatban szereplő adatok azonban nem csak őket tartalmazzák, hanem azokat a hallgatókat is, akik egyházi, alapítványi vagy magánintézményben kapnak állami finanszírozást (számuk ugyan az összes létszámhoz viszonyítva elenyésző, ám ezen intézmények közül többnek az esetében összes hallgatói létszámukban 50% fölötti részarányt képvisel, s ezzel gyakorlatilag a létezés és fennmaradás biztosítója).

A teljes hallgatói populációban azonban egyre erőteljesebben jelentek meg az ún. költségtérítést fizető hallgatók. A többségükben költségtérítést fizető estilevelő, illetve másoddiplomás tanuló hallgatókkal együtt tekintve a költségtérítést fizető alapszakos hallgatókat is, arányuk 2004-ben elérte az 50%-ot. Azóta ez az arány először stagnált, majd csökkenni kezdett, jelenleg mintegy 40%. Ők azok, akik különböző típusú költségtérítéseket fizetnek. Amíg nagysá-

ga csekély, ezt a költségtérítést nevezhetnénk hallgatói hozzájárulásnak, ám a hallgatói képzési normatívához közelítő vagy azt elérő nagyságrendeknél valószínűleg tandíjról van szó, bármilyen kifejezést is használnak rá. Az elmúlt 5 év trendje (ahogyan ez a 3 ábrán látható) a magas induló arány mellett (2005-2006: mintegy 50-50%) egyrészt a fizető tagozatok és képzések hallgatói létszámának némi csökkenését mutatja, másrészt viszont a fizetőképes kereslet csökkenéséről is tanúskodik.

3. ábra Az állami finanszírozású és a költségtérítéssel hallgatók száma



Forrás: Felsőoktatási Statisztikai Adatok, 2009

Az állami felsőoktatás dominanciája mellett Európa sok országában működnek magánintézmények. Elvileg ide nem költségvetési pénzek áramlanak. A „not for profit” és a „for profit” intézmények fenntartótól függően különböző missziókkal dolgoznak, ám a vegyes intézményrendszer egyrészt minőségi problémák kieleződését jelentheti, másrészt pedig versenyegyenlőségi és társadalmi mobilitási problémákat vet fel. Európában a profitorientált magánintézmények száma elenyésző. Hangsúlyozandó, hogy az európai vitákban soha nem a felsőoktatás piacosításáról van szó. Mindaddig, amíg a felsőoktatási intézmények megőrzik az oktatás és a kutatás egységét és autonómiájuk révén a tulajdonosok profitérdeke helyett e két elem minőségét együttesen helyezik előtérbe,

valamint a klasszikus universitas eszme szerint oktatók és hallgatók egyenrangú közösségének definiálják magukat, a piaci elemek csak korlátozottan érvényesülhetnek. Ez nem mond ellent annak, hogy a hatékony gazdálkodás elvét érvényesíteni lehessen, s ebbe akár a versenyt is bekapcsolják.

Magyarországon is vannak magán felsőoktatási intézmények és felmerül ezek bővítésének lehetősége. Ha viszont egy magánintézménynek fizetnie kell a teljes infrastruktúrát, a tanárokat és minden rárakódó költséget, akkor a magánintézmény tandíja elviselhetetlenül magas lesz az átlagos magyar családok számára. Aki pedig meg tudja ezeket a tandíjakat fizetni, kétszer is meggondolja – főleg a mester- vagy a doktori képzésben – hogy ne külföldre adjá-e be inkább a jelentkezését. A mai magyar felsőoktatási magánpiacot látva látványos fejlődés nem várható. A jelenleg működő magyar magánintézmények a legolcsóbban kivitelezhető társadalomtudományi képzéseket célozták meg, terjeszkedésük anyagilag behatárolt. Egy mindkét fél számára előnyösnek látszó – már kipróbált – megoldás az volt, hogy az állam a magánintézményekkel szerződést kötött bizonyos mennyiségű és minőségű diploma kiadására. Mivel ez a megoldás nem visz többletforrást a rendszerbe (amit az állam a magánintézménynek ad, azt az állami intézményrendszerből veszi el) ezért ez az út csak akkor javasolható, ha az állam biztos abban, hogy valahol nem akar kapacitást kiépíteni, vagy nem tud olyan minőséget felmutatni, mint amit a magániskola vállal: ekkor érdemes szerződnie.

3. A költségtérítéses képzés gyakorlati megvalósulásáról

Mint láttuk, a magyar felsőoktatásban a hallgatók jelentős része fizet költségtérítést. Árnyalja a képet, hogy az alapképzésben jóval kevesebben, a további képzési szinteken sokan, vagy szinte mindenki fizet költségtérítést. Az alapképzésben az egyre magasabb és a családok számára egyre nagyobb terhet jelentő költségtérítés „igazságosabbá tételére” az a törvényi módosítás következett be, hogy egyes tanévekre az egyén számára a tanulmányi eredmény alapján „átsorolások” voltak lehetségesek egyik státuszról a másikba. Ez a költségtérítéses rendszer egyrészt a tanulmányok lebonyolítása szempontjából aggályos:

- Ellentmond a kreditrendszer egyik fontos alapelveinek, amely szerint a hallgató a megszabott tanulmányi időn belül saját döntése szerint lassíthatja vagy gyorsíthatja tanulmányait.
- Működtetését erősen befolyásolja a mintatanterv rugalmassága: mennyire köti meg a tárgyfelvételt valamilyen előfeltételt jelentő tárgy teljesítése (időbeni választhatóság), illetve mekkora a szabadon választható tárgyak aránya

(lista szerinti választhatóság). Rugalmatlan tanterv esetében akár egy-két tárgy „fizetést meghatározóvá” válhat.

- Adminisztratív követése nehézkes, kivételek nagy számban fordulnak elő, ezek kezelése általában nem megnyugtató, vitákhoz, fellebbezésekhez, akár bírósági megkeresésekhez vezethet.
- Ha a tandíjfizetés tanulmányi eredményhez kötött, felerősödik a „jegyalku” és a kisebb ellenállás irányában történő tárgyfelvétel.

Másrészt viszont az igazi problémát maga a hallgatók megosztása jelenti két-féle státuszú hallgatóra. Ez ugyanis azt jelenti, hogy egyébként homogén tanulmányi csoportoknál sérül az egyenlő bánásmód elve. A tiszta megoldás az, ha minden hallgató azonos összeg fizetésére kötelezett (ez akár 0 is lehet – ekkor van teljes, mindenkire kiterjedő tandíjmentesség, vagy 100% – ekkor a képzés önköltséges) és ez az összeg szakterülettől független, egységes mértékű. A külföldi példák nem véletlenül ebbe az irányba mutatnak.

Az egységes alaptandíjat bevezető országok ezt a lépést azért tették meg, hogy bővítsék a felsőoktatáshoz való hozzáférést, ám mindenhol összekötik ezt a rendszert kiegészítő elemekkel. Ahol az alaptandíj nem magas, ott a megélhetési költségekkel együtt még akkora lehet a családi teher, amit az alacsony jövedelmű családok nem bírnak el. Ezt megoldhatja egy azonnali vagy halasztott törlesztésű diákhitel rendszer. Magyarországon működik az Európában legsikeresebb diákhitel rendszer.⁶ S ez még fejleszthető, továbbgondolható – valamint kiegészíthető a hátrányos helyzetű fiatalok (családjaik) közvetlen támogatásával (erre is léteznek példák). Akár alacsony, akár magas az alaptandíj, megoldás lehet az is (lásd Angliát), hogy az állam ezt az összeget megelőlegezi az egyén számára és munkába állás után jövedelemtől függően kell visszafizetni (ez történhet külön adónemként is).

A fontos elem az egységesség, minden állampolgár (és velük együtt minden uniós állampolgár) azonos elven történő méltányos kezelése.

4. A felsőoktatásba való bejutás és a hallgatók finanszírozása a 2005-ös és a 2011-es törvény szerint

A 2005-ös és 2011-es törvényekben megfogalmazódó legújabb magyar modellek két lényeges állami aktust egyaránt tartalmaznak: az állami intézmények kapacitásainak felmérését (meghatározását) és az államilag finanszírozott létszámok képzési területenkénti meghirdetését. Filozófiájuk azonban gyökeresen eltérő.

⁶ Lásd például Csillag Tamás (2010).

A 2005-ös törvényben foglaltak szerint az alapképzésben és a mesterképzésben minden évben egyes képzési területekre vonatkozó államilag finanszírozott kvóta jelenik meg. Elvileg a felvételizők jelentkezései révén alakul ki az, hogy egy adott intézmény egy adott szakra hány hallgatót vehet fel. Ez egy *a hallgatói választások által irányított rendszer*. Az egységes felvételi pontszámok szerint egy bizonyos képzési területen az első helyes jelentkezések alapján sorba állítják a hallgatókat és a legnagyobb pontszámtól lefelé elkezdődik a jelentkezők hozzárendelése az intézményekhez. Ez az eljárás addig folytatódik, míg vagy a képzési területi limitet, vagy a minimális felvételi ponthatárt el nem érték. Eközben persze egyes intézményi kapacitások betelhetnek, ekkor a hallgatót, aki a betelt intézményi kapacitású helyre jelentkezett, az eljárás félreteszi, és majd csak akkor veszi elő újra, ha a második helyes jelentkezések betöltése kerül sorra. Ha az első helyen megjelöltek alapján sem a képzési terület limitjét, sem a minimális felvételi ponthatárt nem érték el, akkor az eljárás a második helyes jelentkezésekkel folytatódik, ahol a még „el nem kelt” hallgatókat helyezi el ugyanezen logika alapján, és így tovább. Ebben a rendszerben nagyon fontos a hallgatók számára saját képességeik és a preferencia sorrend alapos átgondolása: ha nem elég magas pontszámot ér el valaki és erős versenyben feltöltődő intézményekbe/szakokra jelentkezett az első néhány helyen, akkor könnyen lehet, hogy csak a sokadik helyes jelentkezése alapján sorolják be valahová, vagy az is megeshet, hogy sehová nem tud bekerülni.

Mivel a felvételizők szakra jelentkeznek (az intézmény megjelölésével), ezért elvileg ebben a rendszerben egy adott képzési területen csak az eljárás végén „derül ki”, hogy mi lett a szakok létszámának megoszlása és az intézményi létszámok megoszlása. Az állam ellenérdekelt lehet abban, hogy a szakok részarányát kizárólag a hallgatói szándékok vezéreljék. Azok az intézmények pedig, amelyek több szakot is indítani kívánnak egy képzési területen belül, abban érdekeltek, hogy az intézményen belüli szaklétszám megoszlás ne automatikusan alakuljon ki. Az állam részéről tehát felmerülhet egyes szakok minimum-maximum létszámainak szabályozása, az intézmény pedig esetleg szeretné megosztani a belső kapacitását szaklimitek megadásával. Míg az elmúlt öt évben az állami szaklimitek az alapképzésben nem váltak gyakorlattá, az intézményeknél megengedték a szakonkénti minimum és maximum létszámok megadását és ezt az eljárásokban figyelembe is vették. Az állami szabályozás a képzési területeken belül odáig terjedt, hogy az államilag finanszírozott létszámok megadásánál külön-külön vették figyelembe a képzési formákat (esti, levelező).

A fentebb vázolt eljárás akkor tud „tisztá” formában működni, ha az alábbi két követelmény egyike teljesül:

- a felvételizők egy adott képzési területen csak államilag finanszírozott helyekre jelentkezhetnek,

- ha vannak államilag finanszírozott és költségtérítéssel rendelkező helyek, akkor a felvételi lapon az összes államilag finanszírozott helyre jelentkezésnek meg kell előznie az összes költségtérítéssel rendelkező helyekre történő jelentkezést.

Mivel a felsőoktatási törvény szerint azonos intézmény azonos szakjain azonos típusú programban tanuló hallgatók közül egyesek lehetnek államilag finanszírozottak, mások pedig költségtérítéssel, ezért a magyar gyakorlatban a második követelmény válhatott volna valóra. Ez a szabályozás élt ugyan egy rövid ideig, ám az elmúlt évek gyakorlatában a jelentkezők szabadon választhatták meg a finanszírozási forma preferencia sorrendjét is, azaz ha nagyon be akartak egy adott intézmény adott szakjára kerülni, akkor előkelő helyre írhatták be a költségtérítéssel rendelkező képzésbe történő felvételi szándékukat. Ennek a lehetőségnek azonban csak akkor van értelme, ha az intézményeknek megengedik, hogy kapacitásaikban külön megjelöljék az államilag finanszírozott és költségtérítéssel rendelkező helyek alsó és felső korlátait is egy-egy szaknál, adott képzési formában. Ez így is történt. Ezáltal a hallgatói stratégiai lehetőségek ugyan ismét bővültek (és a képzési terület szakmegoszlása tovább deformálódhatott), ugyanakkor az intézménynek is manőverezési lehetősége nyílt a belső szakmegoszlás irányításában, paradox módon ezzel persze visszahatva a képzési terület szakmegoszlására.

Mit jelentett a költségtérítéssel rendelkező státusz? Az állam a következőképpen gondolkodott. Nem tudom a teljes kiépített kapacitásomat állami költségvetési pénzből hallgatókkal feltölteni és működtetni. A politikai kényszer is arra visz azonban (lásd a globális expanziós trendet), hogy hallgatókat vegyek fel és ne kapacitást csökkentsek. Ezért lehetőséget adok arra, hogy a felsőoktatásba kíváncsi és a minimum minőségi szintet megütő felvételiző tömeg az állami finanszírozási korlát ellenére saját költségen belépjen a képzésekbe. Mindenki jól jár: a tanulni vágyók tanulhatnak, a költségvetés terhei nem nőnek.

Ez azonban csak a felszínen látszik ilyen egyszerűnek. Méltányossági, igazságossági kérdések merülnek fel. Lehet-e egy felvételi vizsga ingatag eredménye alapján hosszú évekre eldönteni, hogy ki tanul az állam pénzén és ki a magáén? Hogyan lehet a hátrányos helyzetű diákokat behozni a rendszerbe, hogyan lehet a társadalmi mobilitást megőrizni? Nem csábít-e egy ilyen rendszer arra, hogy az állam egyre kevesebbet fordítson a felsőoktatásra? De pénzügyi problémák is jelentkeznek. Mennyi legyen a költségtérítés? Hogyan lehet egyes szakok képzési költségeit kiszámítani? Megengedhető-e a keresztfinanszírozás? Végül a nagy kérdés: milyen piaci elemek kerülnek be ezáltal a felsőoktatásba?

A 2011-es új törvény munkálatai során egy új szabályozási modell körvonalazódott. Az új elképzelés egy olyan rendszerbe ágyazódik be, ahol az állami finanszírozásnak a GDP-hez viszonyított aránya (egy alacsony szinten) rögzül, a költségvetés terhei nem nőnek. A képzési területek államilag finanszírozott (és részben finanszírozott) hallgatói létszámai most is adottak, ám most már a sza-

kokra és intézményekre vonatkozó számok is államilag rögzített értékek. Ez egy *állami döntések által irányított rendszer*. A hallgatók most is preferencia sorrendet állítanak fel, és az eljárás is hasonló, mint amit fentebb részleteztünk. Ám az eljárás lefutása lényegesen megváltozik a szűkített államilag finanszírozott létszámok, az intézményi kvóták és az intézményi szaklimitek következtében. Egyrészt fontos azt hangsúlyozni, hogy most nem jöhet ki más szak- vagy intézményi létszám megoszlás, mint amit az eljárás elején megadtak. Másrészt a hallgatói szándékok hamar beleütköznek a felállított intézményi korlátokba. Végül pedig a felvételizők igen hamar átterelődnek a költségterítéses kategóriákba. Ezek egyike gyakorlatilag az eddigi költségterítéssel egyező terheket jelent (miközben részben államilag finanszírozottnak neveződik, hiszen nem fizeti ki a teljes önköltséget), míg a másik része az önköltséget fizető forma. Mindennek folyamányaként a felvételi jelentkezőknek stratégiát kell változtatniuk: ha államilag finanszírozott helyet keresnek, akkor kompromisszumot kell kötniük az intézményválasztást illetően (hacsak nem kiemelkedő tudású jelentkezőről van szó). Bizonyos képzésekbe egyes intézmények esetében gyakorlatilag csak önköltséges státuszban lehet majd bejutni.

Az államilag meghatározott létszámok mögött a képzési területeket illetően az a gondolat húzódik meg, hogy a munkaerőpiac szükségletei előre láthatók és a képzések ennek megfelelően kalibrálhatók, az intézményi oldalon pedig a regionális politikai megfontolások is figyelembe vehetők. Nyilvánvaló, hogy elvi szinten ez a rendszer is rejt előnyöket, éppen azáltal, hogy a hallgatói választások irányította eljárás hátrányait nem tartalmazza. Ám új kérdéseket is felvet. Hogyan lehet a munkaerő-piaci igényeket előrejelezni? Nem feszíti-e szét a szigorú szabályozást a magán felsőoktatás vagy a külföldi kínálat? Mennyi a képzések önköltsége? Nem válik-e politikai lobbiharcok prédájává az intézményi létszámok meghatározása? Hogyan dől el az, hogy egy intézmény életképtelen? És a méltányossági, igazságossági kérdések is csak felerősödnek.

5. Munkaerőpiac és szakstruktúra

Újra és újra felmerül és a 2011-es törvény koncepciójában, szövegében többször is erőteljesen megjelenik a kínálatnak, azaz a felsőoktatás szakszerkezetének a munkaerő-piaci prognózisokhoz igazodó átalakításának gondolata. Ez legtöbbször illúzióknak bizonyul, különösen akkor, ha ezt ténylegesen egyes szakok mélységében szeretnék elérni. A foglalkoztatási struktúra finomszerkezetű előrejelzése mindig bizonytalan, főleg ha arra gondolunk, hogy itt 5-8 éves időtávokról van szó. Ahol ma a felsőoktatásban bővíteni-szűkíteni szeretnénk, ott a kapacitások átalakításának időigénye mellett az átfutási idővel (minimálisan a

képzés hossza) is számolni kell. Leépíteni könnyebb, átstrukturálni nehezebb. Mivel az esetleges tévedések korrekciója is hosszú időt vesz igénybe, s közben mérhető károk keletkezhetnek, minimalizálni kell a hibázás lehetőségét.

De még ha jól látunk is bizonyos tendenciákat és megfelelő kapacitás átcsoportosítással reagálunk rá, akkor is kérdéses, hogy milyen módon győzhető meg a keresleti oldal? Ha egy képzésre nem jelentkezik a hallgatók, akkor manapság nem lehet egyszerűen átírányítani őket erre a területre, hanem hihető módon vonzóvá kell azt tenni. Mondhatjuk ugyanis azt, hogy egyes szakok végzettjeire nem lesz szükség, de ha a családok vagy egyének azt tekintik vonzónak, akkor nehéz erről lebeszélni őket. Ha pedig olcsón felépíthető képzésekről van szó, ahol a magánkínálat könnyen megjelenhet, az adminisztratív tiltás sem lenne feltétlenül hatásos. (Jó példa erre az üzleti képzés. A magánintézmények gyakorlatilag majdnem kizárólag erre a területre koncentrálnak. Az üzleti képzésben kínálati oldalról szinte piaci viszonyok uralkodnak.)

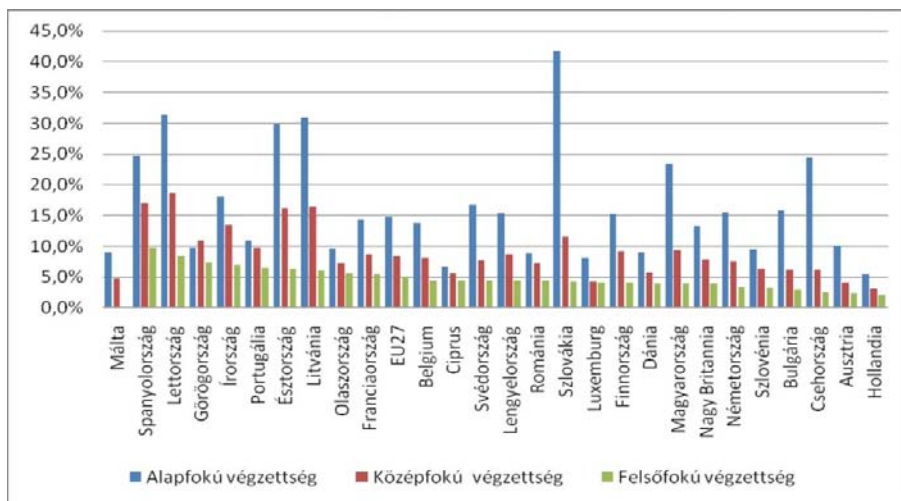
A szabályozott szakmák munkaerő-piaci prognózisa jobban működik. Ha eltekintünk a külföldi munkavállalások esetleges tömeges megjelenésétől egyes szakmákban, akkor annyi mindenképpen előre látható, hogy például az orvosi vagy a mérnöki képzésben (akár szakágakra lebontva) növekedésre vagy csökkenésre van-e szükség. Az állami kapacitások ehhez igazodhatnak.

Óva intenék azonban attól, hogy a felsőoktatás szerepét mechanikusan a munkavállalók kiképzéseként képzeljük el. A foglalkoztatási struktúra és a képzési struktúra soha nem fog egybeesni. Miközben a szolgáltatások adják a nemzeti jövedelem egyre nagyobb százalékát, nem egyes szolgáltatásokra kell az alapképzésekben kiképezni fiataljainkat, hanem arra, hogy egy-két év alatt ezekben az ágazatokban megtalálják az induló helyüket, majd változtathassanak, érvényesíthessék egyéni képességeiket. Az oly nagyon óhajtott vállalkozók zöme sem vállalkozói szakon végez majd valahol. A bölcsész, jogász, közgazdász képzésekben végzetek rugalmasan fognak tudni alkalmazkodni a munkahelyi kínálathoz. A társadalomtudományi szakokon végzetek nem pályaelhagyók, ha nem a szak oklevele szerinti munkát végzik! (Sőt, ugyanez igaz nagyon sok természettudományi és mérnöki szakra is.) Mindannyian jól járunk, ha munkánk vagy pihenésünk, szórakozásunk feltételeinek megteremtését a „bolognai ciklusok” első szintjén végzettekre bízunk. Ez a fő oka annak, hogy a világon mindenütt a beiskolázási arányok növekedése történik. Egy ország akkor képes eredményes gazdaságot és társadalmat építeni, ha állampolgárai minél több ismerettel, tudással, készséggel rendelkeznek, s ezt életpályájuk során – az élethosszig tartó tanulás lehetőségeit kihasználva – változatos módon alkalmazzák.

Érdemes arra is kitérni, hogy a jelenlegi diplomás munkanélküli helyzet igényel-e sürgős beavatkozást? Az európai összehasonlító adatok a 4. ábrán azt

mutatják, hogy ebben a tekintetben Magyarországon nagyon jól állunk, az egyik legalacsonyabb diplomás munkanélküli aránnyal rendelkezünk (miközben az ábrán az is látható, hogy hol igazán rossz a helyzetünk: az alapfokú végzettségűeknél).

4. ábra Munkanélküli arányok a különböző végzettségek szerint Európában



Forrás: Eurostat, 2007, idézi az FTT stratégiai anyaga: <http://www.ftt.hu/>

6. Javaslatok: néhány elvi megjegyzés

Az elmúlt 20 év magyar felsőoktatásának finanszírozási és szerkezeti folyamatainak eredményeképpen egy olyan helyzet alakult ki, ahol a GDP-ből a felsőoktatásra fordított összeg aránya hosszabb távú negatív hatások nélkül nem csökkenthető. Halász Gábor tanulmányában láttuk ugyan, hogy a GDP alapon történő összehasonlításban az EU átlaghoz közel vagyunk, ám ezzel egyrészt csak az alsó harmad tetején lévő pozíciót tudjuk tartani, másrészt pedig ugyanaz az 1% volumenben az EU összeg alig több mint a felét jelenti.

Egyetértek azzal, hogy a gazdasági és társadalmi hatékonysági célok érdekében kapacitások átcsoportosítására van szükség a regionális szerkezeten és a tudományterületi szerkezeten belül egyaránt. A legújabb felsőoktatási törvény koncepcionális megalapozásában ez egyrészt úgy jelent meg, mint a vidéki felsőoktatás támogatásának szükségessége, másrészt pedig a munkaerőpiac és a felsőoktatási szakszerkezet illeszkedési problémája. Elég egyszerűen belátható azonban, hogy egyik esetben sem megoldás az, hogy ahol az egyensúlytalanság

okán fölösleget látunk, onnan kivonunk erőforrást, de ezt egyben a rendszerből is kivesszük. Nem: ezt az erőforrást át kell csoportosítani azokra a helyekre, ahol fejlesztésre van szükség.

Álláspontom az, hogy egy olyan finanszírozási modellre van szükség Magyarországon, ahol a felvételi és állami kapacitás meghatározási rendszer következetes összekapcsolása a finanszírozás módjával mindegyik képzési területen hozzá tud járulni a strukturális problémák megoldásához és az állami finanszírozás racionalizálásához vezet. Nézzük meg először a kapacitások és a felvételi rendszer szerepét a modellben.

A kapacitások oldaláról tekintve: az állam megmondhatja, hogy hol épít ki kapacitásokat és mekkorák legyenek azok. Ahol téved, vagy ahol a kereslet akár a munkaerőpiac, akár a hallgatók oldaláról nagyobb az állami kapacitásoknál, ott elvileg (az eredeti szándékaikat pénzügyi okokból módosító hallgatói felvételi döntésektől eltekintve) a belépők magyar magániskolákat vagy külföldi képzéseket is választhatnak. Mint azt jeleztük, itt megjelenhet egy speciális állami eszköz is, „kapacitás vásárlása” a magánintézményektől.

Mivel az állami kapacitások – a fenti apró kivételtől eltekintve – Magyarországon az állami felsőoktatási intézményrendszert jelentik, nyilvánvalóan ez az a pont, ahol kimondottan szakpolitikai megfontolások is beléphetnek (az ország felsőoktatási „lefedettségének” egyenletesebbé tétele, egy-egy intézmény regionális szerepe, foglalkoztatási centrumok és felsőoktatási centrumok összekötése, stb.) Az elmúlt 15 évben az ún. felsőoktatási integráció szolgálta ezeknek a szakpolitikai céloknak az érvényre juttatását. A továbbiakban is jó lenne elkülöníteni az integrációs makro-célokat a finanszírozás rövid távú elemeitől. A fenntarthatóság szem előtt tartása nélkül meghozott döntések viszont előbb-utóbb problémákat okozhatnak. Itt említendő meg az is, hogy mivel a demográfiai előrejelzések alapján a potenciális jelentkezők száma csökken (amint azt az *1. ábrában* láttuk), a kapacitásoknak ehhez a csökkenő létszámhoz kell igazodnia.

A felvételi rendszer oldaláról tekintve a kérdést, a szabályrendszert az előzőekben részletesen elemezve arra a konklúzióra jutottunk, hogy a 2011-es modell erősen államilag irányított. Ugyanaz a helyzet, mint a kapacitásoknál: ennek az állami beavatkozásnak – ha van – jól átgondolt szakpolitikai célokat kell szolgálnia. Mivel az egységes felvételi ponthatár (adott szakterületen, tehát nem szakon) minőségi belépési korlátot húz meg, ezért a hallgatói választás (meghatározott számú szak esetében az intézményre is rámutató jelentkezés a felvételi lapon) a reális szakterületi és intézményi kapacitáskorlátokkal együtt biztosíthatja az egyéni szándék és az állami szabályozás együttes hatását. A kritikus kérdés a korlátok meghatározása. Mint arról szóltunk, a szakterületi kapacitás munkaerő-piaci előrejelzéseken alapuló meghatározása aggályos, ezt össze kell kötni piaci elemekkel. A szakokra vonatkozó lebontás kimondottan sok hibale-

hetőséget rejt magában. Az intézményi szakkapacitás-korlátokat maguknak az intézményeknek kellene meghatározniuk, az állami kvóta itt kimondottan csak időlegesen lehet képes „megmenteni” intézményeket (karokat).

7. Javaslatok: egy modellszintű megközelítés

Eddigi fejtegetéseinkkel összhangban a finanszírozás minél egyszerűbb, fenntartható, ám ugyanakkor méltányos modelljét látjuk célszerűnek. Mivel az intézményi költségek 70-80%-a Magyarországon bérköltség, ezért el kell vetnünk az eszközigenyesség alapján radikálisan különböző képzési normatívák mítoszát. Ez különösen akkor nem tartható, ha a felsőoktatási intézmény költségei között nem jelenik meg az amortizáció, a létesítmények állami tulajdonban vannak, felújításuk nem időszakosan és automatikusan betervezett, a fejlesztések forrását pedig kizárólag pályázatok alkotják. Ha az állam a költségek egy jelentős részét külön finanszírozza úgy, hogy az speciális elem az intézmény éves költségvetésében, akkor a normatívának sokkal kisebb terjedelmet kell átfognia.

Ha az állam magára vállalja az általa szükségesnek tartott és kiépített, saját tulajdonában lévő infrastruktúra fenntartását, felújítását és fejlesztését, akkor azt hosszabb távú (például 5 éves) szerződésekben rögzítheti, az intézményi menedzsmentre bízva a konkrét lebonyolítást és a működtetést. Ha a fentiek nem csak a képzéshez, hanem a kutatáshoz szükséges alapfeltételeket is tartalmazzák, akkor egy-egy intézménynek csak sajátos, különleges kutatási céljaira kell pályázati forrásokból finanszírozást szereznie. Az intézményi szerződések – a kiinduló állapot ismeretében – pár hónap alatt letárgyalhatók és megköthetők. Vonzó tulajdonsága egy ilyen rendszernek, hogy általa a kormányzatnak a továbbiakban abszolút kiszámítható pénzügyi kötelezettségei vannak és csak a felügyelettel kell foglalkoznia. Tagadhatatlan viszont, hogy ez bizonyos szempontból egy állami tervezési és működtetési modell. Látni fogjuk azonban, hogy van intézményi szabadságfok is.

Másik egyszerűsítő vonása egy ilyen rendszernek, hogy a szakterületi képzési normatívák most már könnyen alapul szolgálhatnak a hallgatói költségrészesedés meghatározásához. Az egymáshoz közeli (a bérben hasonló, a képzés közvetlen eszközigenyében eltérő) normatívák mellett könnyen bevezethető az alapszakokon az egységes hallgatói hozzájárulás. A nem alapszakos képzések költségterítései pedig nem tartalmaznak egyszeri nagyobb beruházásokat, abban a tartományban mozognak, ami ésszerű egy család vagy egyén számára, s nem diszkriminál egyes szakokat, képzési területeket.

Az államnak alapesetben nem kell magára vállalnia a hallgatói lét költségeit. Az ilyen jellegű intézményi szolgáltatások piaci alapon oldódnak meg. Az in-

tézmény szerződést köt valamely pályázati úton kiválasztott szolgáltatóval a kollégiumi ellátásra, sport- és kulturális központok, éttermek, egyéb szolgáltatási egységek működtetésére. A hallgató ugyan választhatja azt, hogy nem veszi igénybe ezeket, ám mivel a biztos kereslet miatt a felsőoktatás számára dolgozó szolgáltatók jellemzően alacsony árakkal dolgoznak, kihasználtságuk még így is magas fokú lesz. Nem tartozik ide a könyvtár és a számítógépes hálózat működtetése, ezek a képzési költségek között jelennek meg.

Az intézményi menedzsment számára ugyan az alapképzések jelentik a biztos alapot, ám a további, teljes képzési költségtérítésű hallgatói bevételek adják azt a lehetőséget, hogy speciális eszközökkel emeljék a képzési színvonalat, versenyképes fizetéseket adjanak egyes oktatóknak és munkatársaknak, egyedi fejlesztéseket hajtsanak végre. Ez emeli az intézmény presztízsét és tovább bővíti a szabad gazdálkodás kereteit (miközben az intézmény gazdálkodásának felügyeletére „intézményi költségvetési tanácsok” létrehozása lenne célszerű). Figyeljük meg, hogy az állam támogatása a nem alapképzésekben is megjelenik, hiszen azok költségtérítésében csak a képzési normatívának megfelelő költségek vannak benne, az infrastruktúra, a fejlesztés nem.

Mindez együtt egy kiszámolható költségvetési terhet jelent, s az intézményi gazdálkodásnak is marad tere. A kiszámolhatóság egyik eleme az elkövetkező évek demográfiai determináltsága. Hosszabb idő elteltével arányában több elem kerülhet át az intézményileg menedzselte, hallgató által finanszírozott költségek közé. E tandíjas-költségtérítéses rendszer méltányossági problémáit természetesen orvosolni kell. A lakosság jelenlegi helyzetében a költségvetésnek vállalnia kell azt, hogy a legalacsonyabb jövedelmű családok gyermekeinek (megfelelő feltételek és azok komoly ellenőrzése mellett) tandíjfelmentést ad. Ezen kívül állami tanulmányi ösztöndíjrendszer is működhet, kiterjedve a nem alapszakos képzésekre is. Az állami költségvetés ezeket az ösztöndíjakat a jelenleg is beszédett, de más rendszerben kiosztott kötelező vállalati befizetésekből tudja fedezni.

Az is nyilvánvaló, hogy a már létező, sikeres diákhitel rendszer kiterjesztése, továbbfejlesztése (pl. nemzetközi mobilitások támogatásával, szakmai gyakorlatok támogatásával) is célszerű.

Végül nagyon fontos az, hogy egyfajta szemléletváltás jöjjön létre a vállalati oldal önkéntes hozzájárulásait illetően: elsősorban a nem alapszakos képzések ösztöndíj alapjainak megteremtése révén, illetve a kutatási támogatásokban. Az adórendszer kialakításakor olyan kedvezményes adózási formákra van szükség, amelyek a hatékony felsőoktatás-piaci szféra együttműködéseket motiválják, és eredményeikkel ellensúlyozni tudják annak hatását, hogy ezek az összegek kikerülnek a közvetlen költségvetési keretektől.

Hivatkozások

CESifo DiCE (2011): *Tuition fees in Europe*, CESifo DiCE Report, p. 53-55

<http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1205705.PDF>

CHEPS (2010a): *EU Funding Reform*,

<http://www.utwente.nl/mb/cheps/publications/Publications%202010/Funding%20Reform/>

CHEPS (2010b): *EU Governance Reform*,

<http://www.utwente.nl/mb/cheps/publications/Publications%202010/Governance%20Reform/>

Csillag Tamás (2010): Kinek az érdeke? In: Berács József; Hrubos Ildikó; Temesi József (szerk), „*Magyar Felsőoktatás 2009*”, *Konferenciaelőadások*, NFKK Füzetek 4, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 34-42. o.

http://nfkk.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/kutatokozpontok/NFKK/NFKK_sorozat/NFKK_4_v1.1.pdf

Declaration (2010): *Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area*,

http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/2010_conference/documents/Budapest-Vienna_Declaration.pdf

EUA (2008): *Financially Sustainable Universities. Towards Full Costing in European Universities*,

http://www.eua.be/Libraries/Publications_homepage_list/Financially_Sustainable_Universities_Towards_Full_Costing_in_European_Universities.sflb.ashx,

EUA (2011): *Financially Sustainable Universities II. Diversifying income streams*, http://www.eua.be/Pubs/Financially_Sustainable_Universities_II.pdf.

Polónyi István (2009): A magyar felsőoktatás finanszírozása a korai 2000-es években. In: Berács József; Hrubos Ildikó; Temesi József (szerk), „*Magyar Felsőoktatás 2008*”, *Konferenciaelőadások*, NFKK Füzetek 1, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 98-103. o.

http://nfkk.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/kutatokozpontok/NFKK/NFKK_sorozat/NFKK_fuzetek_1.pdf

Santiago Paolo, Tremblay, Karine; Basri, Ester; Arnal, Elena (szerk.) *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Volume 1: *Special features: Governance, Funding, Quality*, Volume 2: *Special features: Equity, Innovation, Labour Market, Internationalisation*. OECD, magyarul:

<http://www.ftt.hu/Portals/0/OECDvol1HU.pdf>

Sursock, Andrée; Smidt, Hanne (2010): *Trends 2010: A decade of change in the European Higher Education* (szerk.), <http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/building-the-european-higher-education-area/trends-in-european-higher-education/trends-vi.aspx>

Varga Júlia (1998): *Oktatás-gazdaságtan*, Közgazdasági Szemle Alapítvány