

## FELSŐOKTATÁS – HITELBŐL<sup>1</sup>

ELKÉSZÜLT A FEFA ZÁRÓJELENTÉSE (Benczúr et al. 1996). Említésre méltó szakmai visszhangot, vitát nem váltott ki. Megállapításaiival, önértékelésével lehet vitatkozni, de ez sem változtat azon az összképen, miszerint eredményei messze elmaradnak az eredeti várakozásoktól. A jelentés nem rejti véka alá a felmerült nehézségeket és problémákat, de konklúziói nincsenek arányban az eredetileg felvázolt radikális reformprogram nagyságrendjével. Pedig a világbanki és kormányzati forrásokból finanszírozott Alap öt éve és öt fordulója a magyar felsőoktatás-fejlesztés korábbi kezdeményezéseivel összevetve a maga nemében egyedülálló kísérletet fémjeléz. Előnyei, megtérülése, vagy fenntarthatósága előre meghatározott, számszerűsíthető követelmények híján ugyan nehezen lenne kimutatható, de tanulságai vitathatatlanul vannak, melyek saját tapasztalatként potenciálisan hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a jövőbeni kezdeményezések lebonyolítása során már ne merüljenek fel hasonló hibák.

Jelen tanulmány célja, hogy felhívja a figyelmet a külső forrásokból finanszírozott felsőoktatás fejlesztést szolgáló (és általában az emberi erőforrás fejlesztési, HRD) projektek néhány olyan sajátosságára, melyek a FEFA megalapításakor és működése során vagy nem képezték mélyrehatóbb elemzés tárgyát (azaz legfeljebb a probléma felismeréséig jutottak el), vagy a napi elintéznivalók tengerében, a néhol felelősségi redundanciával, néhol hiányosságokkal működő programban végképp elsikkadtak.

Továbbá konkrét ajánlásokat kíván tenni a hatékonyabb hitelfelhasználás lehetőségeire, illetve javasolja, hogy kormányzati szinten jöjjön létre olyan szakismereti/tudásbázis, mely a nemzetközi pénzügyi intézetek által finanszírozott projektek kiírása, pályázatátása, kidolgozása, implementációja és kiértékelése során támpontot nyújt az érintetteknek a hatékonyabb végrehajtásban, illetve lehetővé a korábbi zsákutcák és bukattatók elkerülését. A tudásbázis létrehozásával közép távon megteremthetők az egyszerű felelősség megállapításának és delegálásának, illetve a számonkérhetőség és a fenntarthatóság alapjai.<sup>2</sup>

1 Ezúton szeretnék köszönetet mondani az EADI (European Association of Development Research and Training Institutes) Titkárságának, vezetőjének, Claude Auroi-nak, illetve Simai Mihály professzornak, az EADI vezetőségi tagjának azért, hogy támogatták a VIII. Konferencián (*Globalisation, Competitiveness and Human Security*) előadott tanulmány (*Szigeti 1996*) elkészítését, amely hasonló témában íródott.

2 Ezzel kapcsolatban az EADI Konferencián Camilo Antonio, az UNIDO HRD divíziójának igazgatója kifejtette, hogy nem tartaná helyes lépésnek egy új kormányzati szintű, ellenőrzési jogszabályokkal felruházott szervezet létrehozását, mert ez csak az egyébként is bürokratikus ügyintézés bonyolítaná. Felhívtam a figyelmet arra, hogy ilyen mértékben eladósodott, a hitelfelvétel végtelen körébe bonyolódott ország esetében az egyetlen járható út az újabb hitelek korábbinál hatékonyabb felhasználásának garantálása. Ennek biztosíthatóságát továbbra is kormányzati szintű testület keretein belül, elsősorban operatív elemzési/tanácsadói feladatokat ellátó egység felállításában látom.

Míg a szerző számára is világos, hogy ami ésszerű, még nem feltétlenül időszerű, ezen tanulságoknak mégiscsak aktualitást ad, hogy az 1997. év kezdete ha nem is látványos, de érdemi állomása lesz a magyar felsőoktatás-fejlesztés történetének. Ugyanis ekkor jár le a FEFA program alapját képező 150 millió dolláros világbanki hitel öt éves fizetési moratóriuma (a visszafizetés 2006-ig terheli a költségvetést), illetve a kormányzat ugyanekkor kíván újabb, hasonló célzatú hitelt felvenni a Világbanktól. E szinkronizmus lehetséges okainak végig gondolása bizonyos vérbő perceket szerez a hitelfelvétel és a hiteltörlesztés sajátosságai iránt érdeklődőknek.

Az új kezdeményezés az igen hangzatos (egyébként időtlen idők óta időszerű) integráció fantáziáján ismert. Egyrészt vonatkozik az érintettek által egyöntetűen kívánatosnak tartott, de valójában halogatott felsőoktatási integrációra, illetve arra, ami ennek már nemzetközi, elsősorban EU integrációs aspektusaival kapcsolatos: az európai normák adaptálása, korszerű képzési formák, szakok és szakirányok meghonosítása, a nemzetközi, intézmények közötti kapcsolatok és együttműködés elmélyítése, a diplomák kölcsönös elismerése, a magyar felsőoktatás EU konformitásának biztosítása.<sup>3</sup>

Csak remélhetjük, hogy a következő hitelcsomag felhasználása során a döntéshozók és lebonyolítást végzők nem esnek a szelektív emlékezés hibájába és nem próbálják meg ignorálni az öt év alatt felhalmozott tapasztalatokat. Ugyanis a FEFA program nem idegen bolygón és nem fényévek távolában halmozta fel problémáit és hiányosságait: ezek azt a közeget, atavisztikus feszültségektől terhes környezetet is jellemzik, mely minden jövőbeni kezdeményezés alapjául szolgál.

## Háttér

Már ezer és száz év csatlakozunk... A rendszerváltozás hajnalán a belátható időn belül megvalósuló teljes jogú EU tagság és az integráció természeténél fogva üdvöztető jellegének biztos tudatában<sup>4</sup> a kormány felismerte, hogy egy nagy léptékű, nyílt pályázati rendszerben lehetne leginkább megvalósítani országos felsőoktatás-fejlesztés-

3 A magyar felsőoktatás EU-konformitásának megteremtésével kapcsolatban egyébként mindmáig számos tisztázatlan feladat van. Az EU tagállamai és Magyarország között létrejött, 1993-ban Brüsszelben aláírt és Magyarországon 1994 február elsejétől hatályos integráció kialakítását célzó Európai Megállapodás az oktatás területén kizárólag a diplomák kölcsönös elismerését nevezi meg konkrét feladatként. A közelítési (helytelenül sokszor harmonizációs néven) feladatokat exemplifikációs jelleggel taglaló 3. Fejezet 68. artikulusa így közvetlenül nem hivatkozik az oktatási területre. Ebből néhányan arra a téves következtetésre jutottak, hogy a felsőoktatás területén nem merülnek fel EU- integrációs feladatok. Pedig a Megállapodás szövegéből kiderül, hogy a másodlagos jogforrásokat (mint amilyenek a *communication, consolidation plan, guideline, recommendation* és *letter* dokumentumok) már az integrációra felkészülés jelenlegi fázisában is figyelembe kell venni. Emellett érdemes megjegyezni, hogy a Megállapodás egyetlen követelményt sem tartalmaz, csak közös érdekeket fogalmaz meg. Amennyiben Magyarország ezen vállalt feladatait nem teljesíti, legfeljebb a közös érdekként számon tartott integráció szenved késedelmet.

4 Az Antall-kormány az 1988-ban megkezdett gazdaságpolitikai nyitást, a privatizálás nyomán országba áramló külföldi működő tőkére, „Marshall-segélyre” számít. Mértékadó külföldi politikusok és szaktekintélyek biztató nyilatkozatai nyomán itthon már az EK tagság megszerzése is kéznívű távolságra került: „Az 1990-es választási kampányban, de még utána is valóságos számháború folyt a csatlakozás [EK] valószínű dátumáról, aki 1995-ös vagy még későbbi dátumot említett, azt ellenfelei gyorsan elmarasztalták a morbus hungaricus, a destruktív pesszimizmus veszélyes metélyében.” (Szent-Iványi 1995)

tési célokat. Támogatták a felsőoktatási intézmények függetlenedési törekvéseit, az elmúlt évtizedek kellemetlen emlékéi tapasztalataiból okulva a centralizált irányítást mindenestül feledésre ítélték. Ennek nyomán a Minisztérium már csak vélemény nyilvánítási jogosultságait őrizte meg a felsőoktatás szabályozásában, az egyes intézményekre, intézményi képviselőkre bízva az országos szintű célok teljesítését.

A hitel és a hazai források nyílt pályázati rendszerű felhasználása érdekében a kormány 9/1991. (I. 16.) rendeletével létrehozta a Felzárkózás az Európai Felsőoktatáshoz Alapot (FEFA), majd az államháztartási törvény előírásai miatt 1993-ban az Országgyűlés törvényi szintre emelte az Alapot létrehozó jogszabályt. Ezzel olyan szervezet jött létre, mely a felsőoktatás-fejlesztési alapoknak több mint ötven százaléka felett rendelkezett és törvényi lehetőségeit tekintve már messze túlmutatott a program irodai feladatokon (de idővel a hitelegyezmény forrásainak kiapadásával arányosan csökkent jelentősége is).

A FEFA-nak 9 milliárd forint és 66 millió dollár állt rendelkezésére a 685 támogatásra alkalmasnak minősített projekt megvalósításához. A nyílt versenypályázati rendszerben már a pályázó intézmények döntötték el, hogy milyen mértékben azonosulnak a FEFA által megfogalmazott prioritásokkal. Az egyes pályázati fordulók kiírásában megfogalmazott prioritások már világosan jelzik az elképzelésekben történt változásokat.

Például a Világbank 1990 júniusi *Pre-Appraisal*, illetve 1991 áprilisi *Staff Appraisal* jelentéseiben foglalt valós változásokat előrevetítő célkitűzések, melyek az eredmények mérhetőségéhez, a megtérüléshez alapvetően hozzájárulhattak volna, hamar a feledés homályába merültek, mint például: a fejlesztés foglalkoztatási struktúrára gyakorolt hatása; jövedelem-generáló felsőoktatási kapacitások kialakítása.

Emellett a tudományterületenkénti megoszlás optimalizálási feladatainak említése nélkül könnyen félreérthető célként a hallgatói létszám növelése állandó prioritásra tett szert.

A Világbank évtizedes tapasztalatokkal rendelkezik az oktatás-fejlesztési programok finanszírozása terén. A felsőoktatás-fejlesztési programok finanszírozásába jóval később, a nyolcvanas évek közepén kapcsolódott be.

A Bank gyakorlatának megfelelően minden kontinens egy adott országa kapja meg a felsőoktatás fejlesztési kezdeményezések finanszírozásához rendelkezésre álló alapok többségét.<sup>5</sup> Európában Magyarország vált a Bank legnagyobb felsőoktatás fejlesztési hitelfelvevőjévé.<sup>6</sup> Ennek jelentőségét aligha lehet túlbecsülni. Az EU tagállamai sem rendelkeznek ilyen irányú tapasztalatokkal, illetve a csatlakozni kívánó országok között sem találunk olyat, mely hasonló mértékben venne igénybe külső fi-

5 1986 óta Afrikában Nigéria, Kelet-Ázsiában Kína és Indonézia, míg Latin-Amerikában Brazília vált a Bank legnagyobb felsőoktatás fejlesztési hitelfelvevőjévé (*Salmi et al 1994*). Amint ezen hitelkihelyezések egyidejűsége is világosan jelzi, a Bank vált aktívabbá ezen a területen. Korábban éppen a vitatott gazdasági növekedésre gyakorolt hatás és a megtérülési lehetőségek tisztázatlansága folytán nem támogattak felsőoktatás-fejlesztési programokat.

6 Ekkor a Bank még nem rendelkezett a kelet-európai specifikumok ismeretével. Afrikában és Latin-Amerikában szerzett tapasztalatait és modelljeit érdemi változtatás nélkül kívánta adaptálni Európában, több-kevesebb sikerrel.

nanszírozási támogatást, lenne ennyire kiszolgáltatva hitelezőinek. Az afrikai, latin-amerikai országok között már könnyebben találunk példákat, de az eltérő gazdasági, oktatási célok és adottságok következtében ezek aligha relevánsak Magyarországon esetében.<sup>7</sup>

A sémi-autonómmá vált, de a finanszírozás tekintetében változatlanul a költségvetésre hagyatkozó felsőoktatási intézmények természetesen üdvözölték az elképzelést. Maguk is azt remélték, hogy a program keretén belül módjuk lesz elmélyíteni az intézményközi kapcsolatokat és versenyképesebbé válhatnak a Magyarországon még csak alakulóban lévő, formális oktatási piacon.

A felsőoktatási intézmények nem szerves fejlődés eredményeként nyerték el autonómiájukat, viszonylag zökkenőmentesen, rövid idő leforgása alatt örökölték meg az elmúlt évtizedek infrastruktúráját, erőforrásait és hiányosságait. Az elaprózott, aránytalanul nagy számú, az európai átlagnál jóval kevesebb hallgató felvételére képes felsőoktatási intézmények koncepcionális tisztázatlanságait jelzi, hogy miközben szívesen pályáznak integrációs célzatú programokban, már megszokott autonómiájukkal kapcsolatos kompromisszumok megkötésére nem hajlamosak. Minden egyes „operett-királyság” megteremtí az autarkia fenntartásához szükséges szakismereteket és állományt, majd megfélekedzik az integrációs programok alapvető célkitűzéseiről.

A program lebonyolítása során nem vettek tudomást arról az igazságról, hogy a helyi optimumok ritkán eredményeznek nemzeti szinten optimális megoldásokat.

## Észrevételek

Jelen fejezet a teljesség igénye nélkül olyan kérdéseket tárgyal, melyek számos világbanki projektet mind a mai napig jellemeznek és koncentráltabb, pro-aktív koordináció segítségével a jövőben orvosolhatóak lennének. Megjegyzendő, hogy ezek néhány specifikumtól eltekintve más nemzetközi pénzügyi szervezet által folyósított hitelek, más szektorok, illetve országok esetében is fennállnak. Ezek deskriptív ismertetése is jelzi a felsőbb szintű koordináció jelenlegi hiányát és szükségességét.

### Célok kontra eredmények

A kormány helyesen látta meg, hogy a felsőoktatási intézményeknek kezdeti lendületre van szüksége a talponmaradáshoz és a radikális *structural adjustment* reformok végrehajtásához. A kormány nem is maradt adós a nagyívű célokkal, amint azt 9/1991 (I. 1.) rendeletének törvényi szintre emelésében, a 1993. évi XXI. törvény is bizonyítja:

„Az Országgyűlés a felsőoktatás infrastrukturális, tartalmi és szervezeti korszerűsítését, a nemzetközi színvonal elérését, a felsőoktatási intézmények hallgatóinak korszerű felkészítését, az intézményi gazdálkodás hatékonyságának javítását szolgáló oktatás- és tananyag-fejlesztési programok megvalósítására létrehozta a FEFA elnevezésű elkülönített állami pénzalapot.

<sup>7</sup> Megemlítendő, hogy a *Rethinking Bretton-Woods* kezdeményezés keretében számos olyan tanulmány készült, melyek figyelemreméltó institutionális reform elképzeléseket ismertettek.

Az alap a következő célok megvalósítására fordítható:

- a) a hazai felsőoktatásban közelítésre a fejlett országok normáihoz, annak a folyamatnak a gyorsítására, melyben az egyetemek egyre inkább az alap kutatás és a tudósképzés vitathatatlan bázisává válnak, és amelyben a főiskolák magasabb szinten teljesítik a képzési feladataikat,
- b) a gazdasági szerkezetváltás szükségleteihez igazodva az oktatás és kutatás tartalmi és szervezeti korszerűsítésére, a tananyagok és tankönyvek fejlesztésére, az intézményirányítás korszerűsítésére, a költség-takarékos működési rend és üzemelési mód kialakítására, azok feltételeinek megteremtésére, valamint a hallgatói létszámnövekedést szolgáló infrastruktúra és egyéb fejlesztések elősegítésére,
- c) egy-egy régió felsőoktatási és kutatási intézményei együttműködésének javítására, az oktatás és kutatás színvonalának és hatékonyságának emelésére a kutatási eredmények hasznosítása céljából,
- d) a főiskolai és az egyetemi oktatás, valamint a kutatás közötti integráció előmozdítására, széles képzési területű universitas-ok kialakulásának elősegítésére,
- e) az idegen nyelvi és az idegen nyelvű képzés fejlesztésére.”

A FEFA pályázati kiírásaiban ugyan prioritást élveztek a közösen benyújtott, integrációs célzatú pályázatok, az eredményeket tekintve ez csak arra volt alkalmas, hogy az intézmények valós célok nélküli pszeudo-szövetségeket kialakítva hozzáférjenek az anyagi forrásokhoz. A Titkárság nem rendelkezett azon finanszírozás-felügyeleti mechanizmusokkal, melyekkel legalább a „célszerű” (és itt már az intézmények egyedi, program szempontjából redukált céljairól van szó) felhasználás ellenőrizhető lett volna. A FEFA törvény adta lehetőségei szerint szankcionálhatja a pályázót, illetve felszámolhatja a projektet. A program öt éve alatt a FEFA egyszer sem élt ezen lehetőséggel, vagy a kilátásba helyezés eszközével, csendes *laissez-faire* politikát folytatott, miközben a jelentésből is kiderül, hogy pl. „...Az intézmény általános működési költségeihez való hozzájárulást, az oktatók, alkalmazottak jövedelem-kiegészítésre való törekvését több esetben nehezen lehetett elfogadható szinten tartani.”

A FEFA jelentésben közölt kimutatásokból is világossá válik, hogy a pályázatok elbírálóinak nem állt szándékában pozitív diszkrimináció alkalmazása, mint pl. az ország szempontjából stratégiailag fontosabb oktatási területek, vagy elhanyagoltabb régiók preferálása. Az egységes elképzelésekkel nem rendelkező művelődési tárca ugyan képviseltette magát a kuratóriumi üléseken, de ez az országos célokkal egyetemben egyre szimbolikusabbá vált. A juttatások elosztása a megszokott séma szerint történt – így egy-két jelentősebb intézmény megengedhette magának, hogy állami pénzek terhére ésszerűtlen kiadásokba bocsátkozva az oktatásban *nem* alkalmazott, roppant költséges számítástechnikai megoldásokat vásároljon, melyek fenntarthatatlansága (karbantartás, licenz-díjak, javítás) előre látható volt.<sup>8</sup> Egy ilyen beszerzés ugyan

8 Ugyan a FEFA programhoz nem kapcsolódik, de a felsőoktatás-fejlesztési prioritások tisztázatlanságát tekintve annál relevánsabb tényként érdemes megemlíteni, hogy miközben továbbra is folynak az integrációs-, egyetemi szövetségi egyeztetések, előfordulhat, hogy a BKE felfüggeszti az e-mail és az Internet-es szolgáltatásokat az egyetemen, mivel a berendezéseket részben térítésmentesen biztosító IBM-mel nem sikerült megállapodni a karbantartási díjakra vonatkozóan...

javitja az adott intézmény tárgyalási pozícióját az állami támogatás mértékéről folytatott alkuban, de az országos célokat vagy az oktatási hatékonyságot tekintve katasztrófának minősíthető.

Amint a fenti kormányzati, igen magas szintű célokkal kapcsolatban is könnyen belátható, az universitasok létrejötte, eredményessége azért megfogalmazható lenne ilyen kritériumok mentén. Pl. az egy adott régióban, vagy városban lévő felsőoktatási intézmények esetén az adminisztratív kapacitások összevonása, a párhuzamosan, hasonló tartalommal meghirdetett kurzusok integrálása, a közös fellépés, a jegyzetek egységesítése, promóciós és profitábilis tevékenységek beindítása, stb. jellemezhetné az integrációs ráfordítások hatékonyságát. Mivel ilyen jellegű racionalizálás a több száz FEFA projekt esetében nem jött létre, könnyen minősíthető az eredeti célok teljesülése.

Az intézmények ellenérdekeltsége számos területen kitapintható. Amennyiben a források felhasználásának feltétele a valós, eredményeiben számon kért integráció, az intézmények versenyhelyzetben veszíthetnek autonómiájukból, létszám- és tananyag redundanciák kerülnek felszínre, és megkezdődik egy olyan radikális reform, mely esetleg nincs tekintettel a már kialakult és bevált intézményi kapcsolatokra és hallgatólagos megállapodásokra. Ennek elkerülése végett az intézmények konszenzusra jutottak abban a kérdésben, hogy a program nagyívű céljait mielőbb egyszerű, az adott struktúrára még látszólag sem változtató feladatokra (aprópénzre) kell váltatni a kiírókkal. Az intézmények a pályázati fordulók szerkezet-átalakítási elvárásait lefordították belső (gyakran az integrációtól idegen) fejlesztési-korszerűsítési igényeikre, és számos esetben egyszerű *powershopping*-ot hajtottak végre.

## A tulajdonosi szemlélet hiánya

Számos hitelfelvevő folyamodik a kritikátlan *policy-taker*<sup>9</sup> megközelítéshez, melyet jelez, hogy az utóbbi években a Bank felismerte, hogy a jövedelem-generáló előnyök méréséhez szükséges pénzügyi ellenőrzési feladatokra is fel kell hívnia a figyelmet. Ezen kezdeményezés azonban aligha lehet hatékony, ha a hitelfelvevő ország nem mutat komolyabb érdeklődést a megtérülés iránt.

Míg a Világbanknál már történtek kezdeményezések, hogy a Bank hitelkihelyezésért felelős képviselői a projektek megtérülési fázisával kapcsolatos elemzési- és adatgyűjtési feladatokért is vállaljanak felelősséget, ez a hitelfelvevői oldal érdeklődésének hiányában limitált lehetőségeket nyújt.

Számos program megvalósulása (és eredeti céljainak háttérbe szorulása) jelzi, hogy a célokkal való azonosulás hiánya tekinthető az egyik legkritikusabb problémának. A

9 A nemzetközi kapcsolatok elmélete különbséget tesz a *policy-maker* és *policy-taker* országok között. Előbbi aktorok gazdasági-, kulturális- és politikai dominanciájuk folytán képesek saját céljaiknak megfelelő politika kialakítására készíteni az adottságaik és felkészültségük tekintetében szerényebb lehetőségekkel rendelkező *policy-taker* kormányokat, melyek látszólag önálló politikát folytatnak, de valójában a sugallt elképzelések adaptációs mélységétől függ nemzetközi kapcsolatokban értelmezhető hatékonyságuk. Ezen fogalompár igen eredeti módon alkalmas a Bank és a hitelfelvevők közötti kapcsolat jellemzésére.

Bank egyre aktívabb a programok koncepcionális kidolgozásában és előszeretettel vesz igénybe külföldi konzulenseket, így a fogadó országban nehezen jön létre a célokkal való azonosulás. Viszont az egyes programokban döntéshozói feladatokat ellátó szakembergárdának kötelezettséget kell(ene) vállalnia az egyes projektekért, nem megfélemlítve arról, hogy a rossz döntésekért – legyen az a fogadó országé vagy a Banké – az országnak kell fizetnie.

Egy program előkészítése és megtervezése számos esetben unilaterális banki tevékenységnek bizonyul. A fogadó ország döntéshozói külföldi szakértő cégek által készített tanulmányokat kapnak, és ezek véleményezésével, indirekt módon fejthetik ki elképzeléseiket. A Bank arra hivatkozik, hogy a helyi szakértőket nem ismeri, illetve azok nem is rendelkeznek megfelelő nemzetközi/banki tapasztalatokkal. Míg a külföldi szakértők valószínűleg jobban ismerik a Bank nemzetközi gyakorlatát, preferált megoldásait és elvárásait, ugyanez már nem mondható el a helyi mikrokörnyezetről. Néhány így készült tanulmány relevanciája és ajánlásainak megvalósíthatósága kívánivalót hagy maga után.

Így fordulhat elő, hogy a Bank által a világ legkülönbözőbb régióiban előszeretettel alkalmazott külhoni tanácsadó cég Bulgáriára kidolgozott ajánlásait relevánsnak találta hazánk esetében is – de az ország nevét elfelejtette megváltoztatni a jelentésben. Így fordulhat elő, hogy a felsőoktatási program automatizációs feladataira vonatkozóan a multimédiás megoldásokat, web-elérhetőséget preferáló tanácsadó cégnek nem érdemes *e-mail*-t küldeni, mert még nem barátokoztak meg annak használatával...

A Bank felülvizsgálati látogatásai (*Review Missions*) is azt a benyomást keltik mind politikai, mind tömegtájékoztatási szinten, hogy a Bank tartja kézben a program lebonyolítását: az érintettek néha a csodavárás hangulatával néznek az ilyen látogatások elébe, és mindent megtesznek, hogy megfeleljenek a felülvizsgálati ajánlásoknak.

Konkrét esetek jelzik, hogy a magyar fél által készített rendszeres jelentés már annyira összefoglaló-, *management summary*-jellegű, hogy aligha nyújt alapot a valós problémák megismerésére és a releváns ajánlások kidolgozására.<sup>10</sup> A látogatások időtartama és a felülvizsgálat mélysége sem járul hozzá a napi döntési helyzetek megismeréséhez. A tájékoztatás mélységét példázza, hogy az egyik legnagyobb léptékű projekten a Világbank felelős szakértője a két és fél évesre tervezett megvalósítás negyedik évében kérdezte meg, hogy ki is a fővállalkozó – melyet egyébként saját szakterületén a világ legnagyobb multinacionális cégeként tartanak nyilván...

Ez elsősorban akkor okoz problémát, ha egy program megvalósítása során érdemi változtatásokra lenne szükség (pl. a számítástechnika rohamos fejlődése következtében az évekkel korábban megtervezett konfiguráció kialakítása szakmailag már nehezen lenne igazolható), vagy a program válik nemzetgazdasági szinten ésszerűtlen be-

10 A Bank képviselői nem igazán tartanak igényt arra, hogy a lebonyolítás során egy szakértő vagy szakértői csoport radikális elképzelésekkel, vagy kritikus megjegyzésekkel illesse a programot – jóval inkább a már elért és látni vélt eredmények, a pozitívvisztikus kinyilatkoztatások kötik le figyelmüket. A helyi érdekek megjelenésével a kritikus megállapításokat egyébként sem nehéz feladar az elfoglaltság vagy kívülállás vélelmezett hibájától terhes prekonceptióként feledésre ítélni.

ruházássá (pl. a nemzeti érdekeket tekintve hasznosabb lenne a hitelfelvételi megállapodás keretében rendelkezésre álló alapokat más szektorba, vagy feladatra átcsoportosítani). A projekt felfüggesztésére még akkor is nehéz sort keríteni, ha már első fázisában nyilvánvaló, hogy nem lesz fenntartható a létrejövő megoldás további támogatások nélkül. A Világbank nem mutat megfelelő rugalmasságot az érdemi változások akceptálásában, és elsősorban a részletek pontos lehívását tartja szem előtt. A tartalom ésszerűsége és megvalósíthatósága, a fenntarthatóság jóval kevésbé releváns, mint a határidők pontos betartása.

Egy hatékony hitel-felhasználási modell esetén a számonkérhetőség súlypontja már nem a projekt-előkészítési és -megvalósítási feladatokra helyeződik, hanem a megtérülés, jövedelem-generálás területeire. A projekt hasznosulásának biztosítása továbbra sem a Bank, hanem a hitelfelvevő feladata.

### A felsőoktatás-fejlesztési projektek sajátosságai

A Bank 1994-ben kiadott felsőoktatás-fejlesztési programokat értékelő kiadványában (*Salmi et al. 1994*), mely az intézmény felsőoktatás-fejlesztési sikereit is sorra veszi, az egyik legfigyelemreméltóbb sikertörténetként jelenik meg a magyarországi program. A megállapítás elhamarkodottságát jelzi, hogy a Bank Magyarországról értekező országtanulmánya (*Világbank 1995*) már meg sem említi az oktatási szférát, mint a hosszabb távú tartós növekedés egyik lényegi tényezőjét, s következésképpen a kiadáskor már befejezéséhez közelítő FEFA programot sem minősíti. Azon meg végképp nem csodálkozhatunk, hogy a magyar gazdaság fejlődési (valójában szintentartási) korlátai között meg sem említi, hogy milyen mértékben verik béklyóba a gazdaságot a hiteltörlesztési követelmények és a keresztfeltételek. Már első olvasatra feltűnő, hogy egyetlen Bank által finanszírozott felsőoktatás-fejlesztési program sem minősült problematikusnak, illetve nem végződött kudarccal.

Érdeemes figyelembe venni a Bank adatait, miszerint a Világbank Csoport projekteinek hatékonysága 1973-ig kielégítő, 1982-ig szabálytalan, míg különösképpen 1988 után határozottan csökkenő tendenciát mutat. Elgondolkodtató, hogy ezen csökkenő általános hatékonyság (és egyre szignifikánsabb banki részvétel) mellett hogyan fordulhat elő, hogy az oktatásfejlesztés területén nem követnek el stratégiai hibákat, és nem változnak az eredeti elképzelések az implementáció során.

Valójában e kedvező összkép könnyen magyarázható. A felsőoktatás fejlesztés területén mind a mai napig nem jelent meg egy olyan egységes közgazdasági alapokon nyugvó követelményrendszer-kezdemény, mely megkísérelné számszerűsíthető előnyök-höz kötni egy adott projekt sikerességét. Egy felsőoktatás-fejlesztési projekt – amennyiben nem akad el még a munkálatok megkezdése előtt – sikerre van ítélve, ugyanis az anyagi források hiánytalan felhasználásán kívül más kézzelfogható kritériumnak már nem kell megfelelni. És ennek biztosítása már aligha okozhat gondot.

Sokszor megfélemedeznek a döntéshozók az elkölthető pénzek megpályázhatósága nyomán kialakuló helyi érdekeltségek megjelenéséről. Egyetlen pályázó intézménytől sem lehet elvárni, hogy problémák felmerülése esetén a program irodához fordulva kijelentse, hogy nem tudják értelmesen felhasználni a forrásokat. Amennyiben



nem állnak rendelkezésre a megfelelő pénzügyi ellenőrzési mechanizmusok, ismét roppant sikeres, de az eredeti céloktól idegen, fenntarthatatlan produktumok megvalósulásának lehetünk szemtanúi.

Ez alapján nem nehéz megjósolni, hogy amennyiben egy egységes minőségbiztosítási követelményrendszer maga a fogadó fél nem dolgoz ki, nem nyújt metodológiai támogatást a projekteknek, e kezdeményezések hamis sikerre vannak ítélve. Az ilyen jellegű beruházásoknál a jövőben biztosítani kell, hogy a források ne „talált pénzként” jelenjenek meg az intézményeknél, hanem a megvalósítás során előre kitűzött követelmények teljesüljenek. A jelenlegi gyakorlat országos szintű célok tekintetében önvészélyes, önámító jellegét aligha kell hangsúlyozni.

### Néhány további sajátosság

A Bank stratégiai elképzelései időről-időre változnak. Ennek következtében a Bank hiteleihez folyamodó országokban igen eltérő gyakorlatot folytatnak a kondicionalitások és ajánlások adaptálását illetően. Magyarország az élen jár ezek követésében, míg egy nemrégiben készült tanulmány arra hívja fel a figyelmet, hogy aligha mutatható ki összefüggés az adott ország adaptációs hajlama és a programok sikere között.

E probléma az oktatás-fejlesztés területén fokozott mértékben jelentkezik. A Bankon belül évek óta komoly szakmai vita folyik abban a témában, hogy a felsőoktatás milyen mértékben járul hozzá a nemzeti növekedéshez (egyes szakértők sarkítottabb fogalmazásában úgy hangzik ez a kérdés, hogy egyáltalán hozzájárul-e). A globális kérdéseket vizsgáló szakértői tanulmányokban gyakran evidenciaként kezelik, hogy a felsőfokú végzettség megszerzése az egyéni életlehetőségek területén kézzelfogható előnyökkel jár. Ez a kelet-európai országok esetében, ahol az értelmiségi szakmák hitelvesztése, alulfizetettsége és a pályaelhagyás jellemző, aligha lehet magától értetődően profitábilis tevékenységnek tekinteni a felsőfokú tanulmányok elvégzését.<sup>11</sup>

A Bank felsőoktatás-fejlesztési kihelyezései során inkább támaszkodik nemzetközi gyakorlatára, mint a kelet-európai országok specifikumaira, melyek értelmezése az adott országok szakértői köreiben belül is eltérő. Számos nemzetközi példa hívja fel a figyelmet arra, hogy a felsőfokú végzettséget feltételező munkalehetőségek bővülése nélkül a felsőoktatás továbbfejlesztésével csupán a *brain-drain* fokozódik, míg a nemzeti jövedelem rubrikái között hiányként tátong az eszközölt investíció és az elveszített képzett munkaerő.

Míg a Bank stratégiájának egyik alapköve, hogy csak fenntartható, egy adott ország stratégiai céljainak megfelelő, megalapozott fejlesztésekhez járul hozzá, és karbantartási-fenntartási költségek fedezését nem tekinti feladatának, a FEFA program esetében ez a prioritás háttérbe szorult: az első fordulót követően a felsőoktatási in-

11 Dickensi élethelyzetekre jellemző anomáliákat mutat a jelenlegi orvosképzés. Számos végzett fogorvos kénytelen térítésmentesen, gyakran otthonától távol, több műszakban dolgozni azért, hogy megszerezze a kétéves kötelező gyakorlatot és később önállóan praktizálhasson. Ezen kondíciókat összevetve az egyetem nyújtotta biztonsággal (kollégium, ösztöndíj, utazási lehetőségek) és a különböző társadalmi érdekcsoportok által képviselt elvárásokkal arra a szomorú igazságra bukkanhatunk, hogy egy szükség gyakorlati érvényességét és érvényesíthetőségét az érdekképviselet dinamikája és hangereje határozza meg.

tézmények már rendszeresen igényeltek és kaptak fenntartáshoz-működtetéshez szükséges forrásokat. Már az első forduló után világossá vált, hogy a pályázati fordulók keretében megvalósuló projektek aligha eredményeznek fenntartható-megtérülő beruházást, de a létrejött hallgatólagos kompromisszumnak megfelelően egyik fél sem vetette fel ezt a koncepcionális problémát.

A Bank tengernyi segédlettel, manuáléval, szabályozással és ajánlással látja el ügyfeleit. Aligha van olyan döntéshozó, aki képes lenne áttekinteni a Bank által kiadott tájékoztatók, szabályozások, irányelvek, ajánlások, elvárások, követelmények, stb. rendszerét. Mivel a hitelfelvétellel kapcsolatos előkészítő feladatokat gyakran alsóbb szintekre delegálják, a döntéshozatalban nem érvényesül a komplex szemlélet.

Az átfogó célok megfogalmazása és a hitelfelvétel után a pályáztatás és pályázás minden aspektusa a FEFA Titkárság és a pályázó intézmények józanságára volt bízva. A Titkárság viszont adós maradt az elvárt számszerűsíthető, mérhető előnyök és a megtérüléssel kapcsolatos elvárások megfogalmazásával. A program egészének sikeressége legfeljebb benyomások, illetve az objektívnek aligha tekinthető, az eredeti célokat érdemi visszaigazolás nélkül, eredményként felmelegítő projekt vezetői jelentések alapján értékelhető.

A lebonyolítás és értékelés néhány sajátosságát is érdemes megemlíteni. Számos esetben előfordult, hogy a projekt sikeres megvalósításához szükséges szakmai garanciákat, minőségbiztosítási feltételrendszert sem teremtették meg: nem jött létre projekt-team, vagy projekt-iroda, megfeleltek az ellenőrizhetőség legalapvetőbb dokumentumát képező munkaterv és ütemezés kidolgozásáról, irányítóbizottsági ülésre egyetlen alkalommal sem került sor, a megpályázott és elnyert forrásokat nem a megfogalmazott célokra fordították, stb. A FEFA és az intézmény kapcsolata a rendelkezésre álló pénzek biztosítására és elköltésére korlátozódott.

A Világbank elsősorban a hitelkihelyezés előkészítésére, megtervezésére és a lehívások pontosságára helyezi a hangsúlyt. A hitelek lehívását követően készítik el a projekt témazáró jelentését (*PCR, Project Completion Report*), melyben értékelik és minősítik az egyes feladatok végrehajtási hatékonyságát. A PCR megnevezés is azt jelzi, hogy ezt követően a Bankot jóval inkább érdeklik a további hitel-kihelyezési lehetőségek, mint egy ilyen program eredeti céljainak teljesülése (institucionalizálás, érdemi reformok). Sajnos az elnevezés annyira félrevezető, hogy a hitelfelvevő gyakran maga is elhiszi, hogy ezzel projekttel kapcsolatos feladatai befejeződtek, pedig a kitűzött célok megvalósítására éppen ezt követően kerülhetne sor (megtérülési fázis). Ez a megközelítés csupán arra alkalmas, hogy az eredeti céloktól alapvetően eltérő eredményeket generáló projektek esetén a megtérülés mértékének meghatározásához szükséges elemzésekre ne kerüljön sor. A fogadó ország felkészületlensége és érdektelensége (!?) esetén érthető, hogy egy-egy projekt befektetési hatékonyságát vizsgáló, már elkészültekor feledésre ítélt tanulmány a rendelkezésre álló elméletek szerint aligha értelmezhető negatív megtérülési hatékonyságot mutat ki.

A projektek befejeztekor elkészült projektvezetői szakmai jelentések természetesen ugyanezen hiányosságok hű dokumentumai. Rövid, tárgyilagosan bemutatott sikertörténeteket olvashatunk az aligha elfogulatlan projektvezető-kiértékelő szakembe-

rektól, akik valós eredmények híján azt hangsúlyozzák, hogy egy-egy beszerzett be-  
rendezés milyen formában járult hozzá meglepő eredményességgel az integrációs cé-  
lok teljesüléséhez. Természetesen meg sem említik a projektek kiértékelése során egyéb-  
ként alkalmazható közgazdaságtani kategóriákat, egyetlen problémáról, kritikus dön-  
tési helyzetről sem számolnak be. A győzelmes vonulás általános hangulatát csak az  
elvértve elkészített független szakértői jelentések némelyike árnyalja, melyek szerint  
még ezen számítógépes konfigurációra redukált célok sem teljesültek hiánytalanul.  
Röviden, ezen szubjektív kategóriákat, pénzek lehívási és felhasználási időpontjait  
taglaló jelentések nem nyújtanak alapot az egyes projektek megtérülési fázisának elem-  
zéséhez. Egyébként az is kérdéses, hogy a külföldi tanulmányutak, a hallgatók utazta-  
tása milyen mértékben járulnak hozzá a szerkezet-átalakítási reformok megvalósulá-  
sához, illetve merevítenek meg egy idejétmúlt, informális kapcsolatokon alapuló,  
fenntarthatatlan intézményi struktúrát.

## Tanulságok

A fenti problémák, számonkérhetőségi és megtérülési hiányosságok ismeretében ja-  
vasolt, hogy kormányzati szinten hozzanak létre olyan tudásbázist/adatbázist, mely a  
nemzetközi pénzintézetek által finanszírozott projektek lebonyolítása során támpont-  
tot nyújt a hatékonyabb végrehajtásban, illetve lehetővé teszi, hogy a korábbi sikerte-  
lenségek, hibák már ne forduljanak elő. Ez természetesen kiegészülne egy kormány-  
zati szintű szakértői csoporttal, mely működése első szakaszában a korábbi projek-  
tekre vonatkozó információkat, a kezdeményezések eredményességét és problémáit  
elemzné, sablonokat készítené, illetve tanácsadói feladatokat látna el. A tudásbázis  
és a szakértői csoport létrehozásával közép távon megteremthetőek az egyértelmű  
felelősség megállapításának és delegálásának, a számonkérhetőség, a számszerűsíthe-  
tőség és fenntarthatóság igazolásának alapjai is.

A felsőoktatás-fejlesztési kezdeményezések sikeressége csak úgy biztosítható, ha a  
pénzügyi ellenőrzési, számonkérési mechanizmusok rendelkezésre állnak, és nem csu-  
pán a felsőoktatási intézményi vezetés tanulási kedvétől (itt a projekt menedzsment,  
pénzügyi adminisztrációs ismeretekre gondolok) és az országos célok szubjektív ér-  
telmezésétől függ, hogy mennyire szakszerű a megvalósítás irányítása és biztosított a  
megtérülés.

SZIGETI MIKLÓS GÁBOR

## IRODALOM

- BENCZÜR A. & KÖMÖVES Á. & STÉFÁN E. (1996) *Catching Up with European Higher Education Fund: Report 1991-1995*. Budapest.
- SALMI, J. (et al.) (1994) *Higher Education: The Lessons of Experience*. Washington D.C., The World Bank.
- SZENT-IVÁNYI ISTVÁN (1995) Magyarország és az európai csatlakozás. *Külpolitika* No. 2.
- SZIGETI M. G. (1996) *Efficiency of Higher Education Development Programs in Hungary: Past Evidence and Future Initiatives*. Official Publication of the EADI VIII<sup>th</sup> Conference. (OKI D4858.)
- VILÁGBANK (1995) *Magyarország – szerkezetváltás és tartós növekedés*. Világbank Országtanulmány-sorozat.