

## ÍGÉRETEK ÉS TÉNYEK A FELSŐOKTATÁS FINANSZÍROZÁSÁRÓL

**A**KORMÁNYPROGRAMOKBAN FELVÁZOLT szép, új világok a ciklusok végére általában csúnyán kifakulnak. Az alábbi írásban a 2002–2006 kormányperiódus felsőoktatás finanszírozására vonatkozó ígéreteit és az időszakban megvalósultakat igyekszünk szembesíteni.

### Mit is ígért(ek) az új kormány(ok)?

A Medgyessy kormány programjában<sup>1</sup> a felsőoktatás finanszírozásáról külön alpont szólt. Ennek legfontosabb elemei a következők voltak:

- 2002 szeptemberétől 50 százalékos oktatói (pontosabban közalkalmazotti) béremelés, valamint az infláció mértékét meghaladó alap-bérenövekedés garantálása,
- a képzési és működési normatíva elkülönítése és növelése,
- az intézményi amortizáció fedezetének megteremtése az intézmények gazdálkodásában,
- beruházási programok felgyorsítása.

Ebben az írásban alapvetően a fenti pontokkal foglalkozunk, jól lehet még sok más dologról is szó esik a program felsőoktatásról szóló részében. Például a szakmaitól elkülönülő, önálló és felelős gazdasági menedzsment kialakításáról, az állami felsőoktatási intézményekben folyó oktató-kutató tevékenység és a versenyszféra kapcsolatainak elősegítéséről, vagy egy másik pontban: „Az esélykülönbségek mérséklése, a hallgatói támogatási formák kiszélesítése” címmel a hallgatói támogatási rendszerrel kapcsolatban is igen jelentős finanszírozási ígéreket fogalmazódtak meg.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Medgyessy Péter kormányának programja (*A H19. sz. parlamenti előterjesztés 2002.05.25.*) „Cselekedni, most és mindenkiért!” A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja Magyarország 2002–2006.

<sup>2</sup> Ezek közül a legjelentősebbek a következők voltak: 2002 szeptemberében 30 százalékos hallgatói ösztöndíjemelés; a hallgatók normatív támogatásának emelése, eredeti reálértékének visszaállítása; a diákhitel továbbfejlesztése; új ösztöndíj-rendszer, amely hat pillérrre épül: (a) esélykülönbségeket csökkentő szociális, (b) belföldi tanulmányi, (c) belföldi tudományos-kutatói, (d) külföldi tanulmányi, (e) külföldi tudományos-kutatói és (f) határon túli magyar hallgatók tanulmányi ösztöndíjak; „Collegium 21” kollégium-felújítási és -építési program; lakhatási támogatás, amelynek összege megközelíti egy kollégiumi férőhely fenntartásának költségét. Szerepelt még benne az önkormányzati ösztöndíjakat nyújtó önkormányzatok támogatása, a családjuktól távol tanuló hallgatók számára a helyközi tömegközlekedési kedvezmény növelése, kedvezményes számítógép-vásárlási program, színvonalas könyv- és folyóirat-ellátás, a szak kollégiumok anyagi és szakmai támogatásának új rendszere, a mozgás-, látás- és hallássérültek tanulmányaihoz külön feltételrendszer kidolgozása, valamint a másoddiplomás képzésben és a felsőfokú továbbképzésben való részvétel támogatása.



Sőt a tudományos kutatás feltételeinek javítása kapcsán is megfogalmazódik némi támogatási ígéret: a.) az oktatói és hallgatói nemzetközi kapcsolatok kiépítésének, valamint b.) a felsőoktatási intézmények és az MTA intézetei közötti kapcsolatok kiemelt állami fejlesztési projektekkel történő támogatása.

A 2004-es kormányváltást követően az új kormány programjában<sup>3</sup> egy fejezet szólt a felsőoktatásról „Átalakítás a felsőoktatásban” címmel. Ez kijelenti, hogy elindítják a felsőoktatás átalakítását, amelynek célja „a minőségi és versenyképes tudást nyújtó, ugyanakkor az adófizetők pénzével racionálisan gazdálkodó felsőoktatás megteremtése”. Emellett a bolognai folyamatnak megfelelő képzési szerkezet átalakítását hangsúlyozza az anyag, amelynek nyomán „az intézmények átjárhatók lesznek mind magyarországi, mind európai szinten, a hallgatói létszám nagysága összeegyeztethető lesz a minőségi követelményekkel, a hallgatók nagy része használható diplomával tud kilépni a munkaerőpiacra már három év után”. Az anyag kijelenti, hogy „a felsőoktatási intézmények vezetőivel egyeztetve hatékonyabbá tesszük a felsőoktatási tevékenységek irányítását”. A program egyetlen finanszírozási jellegű célkitűzése: „újtára indítjuk Magyarország történetének legnagyobb felsőoktatás-fejlesztési programját: új tantermeket, modern oktatási központokat, 2006 végére pedig több ezer új, illetve felújított kollégiumi férőhelyet hozunk létre az állam és a magánszféra együttműködésével”.

## Rég várt béremelés – követelmények nélkül

A hazai oktatási rendszer béreinek rendezése igen hosszú ideje váratott magára.<sup>4</sup>

A fejlett országokban a tanítók évi átlagos keresete a 2000-es évek elején 30–40 ezer USD (PPP)<sup>5</sup> között volt. A kevésbé fejlett dél-európai régióban magasabb volt a pedagógusok keresete, mint a jóval fejlettebb észak-európai országokban. Magyarországon és a Csehországot valamint Lengyelországot magában foglaló poszt szocialista régióban viszont a pedagógusok keresete kirívóan alacsony – 10–13 ezer USD (PPP) – volt (lásd 1. ábra).<sup>6</sup>

3 Lendületben az ország, A köztársaság kormányának programja, A szabad és igazságos Magyarorszáért 2004–2006.

4 Ebben a részben támaszkodtunk Polónyi István és Tímár János megjelenés alatt álló írására (*Polónyi István & Tímár János 2005: A pedagógus probléma*), amely az OTKA keretében folyó kutatásukra épül (T 049593 – témavezető Polónyi István).

5 PPPs \$ = (purchasing power parities) \$ = azonos vásárlóerő értékre átszámolt dollár.

6 A magyar adatok értelmezésének elősegítésére a tagországok egyéni adataiból az alanti országcsoportok szerint átlagokat képeztünk. Ez lehetővé teszi annak megállapítását, mi az ami magyar vagy poszt szocialista specialitás, illetve milyen más országcsoporthoz hasonló a hazai helyzet.

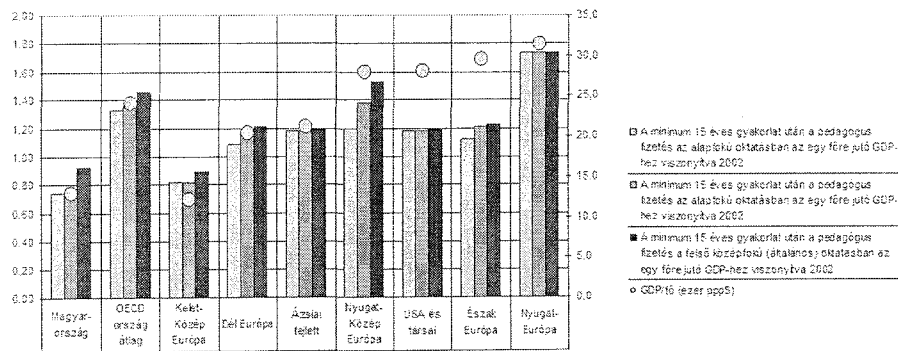
| Kelet-Közép-Európa | Dél-Európa    | Nyugat-Közép-Európa | Nyugat-Európa | Észak-Európa | USA és társai | Ázsiai fejlett |
|--------------------|---------------|---------------------|---------------|--------------|---------------|----------------|
| Csehország         | Görögország   | Ausztria            | Belgium       | Dánia        | Ausztrália    | Japán          |
| Lengyelország      | Olaszország   | Németország         | Franciaország | Finnország   | Kanada        | Korea          |
| Szlovákia          | Portugália    | Svájc               | Írország      | Norvégia     | Új-Zéland     |                |
|                    | Spanyolország |                     | Hollandia     | Izland       | USA           |                |
|                    |               |                     | Egyesült Kir. | Svédország   |               |                |

Ezt az elmaradottságot más oldalról mutatják az egy lakosra jutó bruttó társadalmi termékhez viszonyított kereseti arányok. Az OECD-átlagot tekintve az éves keresetnek az egy főre jutó bruttó társadalmi termékhez viszonyított aránya a tanároknál 130 százalék, a középiskolai tanároknál 140 százalék volt. A kevésbé fejlett dél-európai régióban ennél is magasabb, míg Magyarországon mindössze 75 százalék volt.

Persze a pedagógus pálya megítélésben és népszerűségében nem csak a keresetek játszanak szerepet. Az alacsony keresetek kedvezőtlen hatásait ellensúlyozza a pedagógus-foglalkozás viszonylag magas társadalmi presztízse, valamint az oktatás sajátos munkabeosztása; a munkaidőnek mindössze felét igénybe vevő kötelező óraszám, a hosszú szünetidő. Ezeket a hatásokat erősítik a fiatalok, különösen a nők természetes vonzódása a gyermekek neveléséhez, a választott szaktárgy iránti érdeklődés és a kedvelt tanárok személyes példája.<sup>7</sup> A pedagógusi pálya jó lehetőséget nyújtott a társadalmi felemelkedésre.

Mindezen tényezők eredményeként az alacsony keresetek ellenére nem alakultak ki munkaerő-piaci zavarok a pedagógus-ellátásban, – viszont sok vélemény szerint komoly motivációs és minőségi probléma jelentkezett a területen, amely visszahat az oktatás minőségére.<sup>8</sup>

1. ábra: A pedagógusok átlagkeresete a fejlett országok régiójában az egy lakosra jutó hazai társadalmi termék arányában, 2002



A 2002-es 50 százalékos (közalkalmazotti) béremelés<sup>9</sup> a pedagógusok keresetének érdemleges változását eredményezte.

Ugyanakkor a béremelés nem kapcsolódott össze a pedagógusok felé megfogalmazott követelményrendszer növekedésével. Pedig több oktatáskutató véleménye szerint<sup>10</sup> a hazai oktatási rendszer megújulásának alapvető feltétele a pedagógusok képzettségének, motivációjának, munkájuk minőségének növelése. A béremeléshez azonban nem kapcsolódott sem a munka minőségével, hatékonyságával kapcsola-

7 Lásd: Falussy Béla & Zoltánka Viktor (1989) Ferge & Gazsó & Háber & Tánzos & Várhegyi (1972), valamint Varga (2005a, 2005b).

8 Lásd például: Polónyi & Tímár (2001).

9 A béremelés 2002 szeptemberében lépett életbe. Az előző ábrákon a hatása még nem érzékelhető.

10 Lásd például: Polónyi & Tímár (2001).

tos elvárásrendszer-változás, sem a továbbképzési rendszer jelentős erősítése, sem a munkakövetelmények, a minőségi elvárások változása. Tegyük hozzá, hogy ez az egész közalkalmazotti szféra esetében hiányzott. A béremelést nem sikerült a közszféra működési hatékonyságának és minőségének javítására felhasználni.

A felsőoktatás bérhelyzetére is az oktatás egészére elmondottak voltak jellemzők. A különösen alacsony kezdő fizetések miatt kevés tehetséges fiatal választotta az oktatói pályát és még kevesebben maradtak a felsőoktatásban. A tehetséges, idegen nyelvet is jól tudó legjobb oktatók közül sokat elcsábítottak az új vállalkozások, különösen a multinacionális cégek. A felsőoktatásban megmaradók közül többen vállalkozásokba kezdtek. Mások az oktatásból eredő kapcsolataikat részmunkaidőben vagy szakértőként kamatoztatják. A magyar felsőoktatásban kevés tanár foglalkozik egyénileg a hallgatókkal. Érdemes idézni a húszas évek kiemelkedő oktatási miniszterének, Klebelsberg Kunónak 1928 évi beszédét, amely: „Nagy fájdalommal konstatálta, hogy az előadások sokszor a szemeszterben későn kezdődnek meg...megérünk 20–35 perces órákat, megérjük, hogy az előadások lemondanak. ...az egyetemi rendszer a fiatalokat leszoktatja a tanulásról...egyes tanárok folyton... ugyanazt adják elő.”<sup>11</sup> Egy későbbi előadásában leszögezi, hogy „A magyar nemzet nem használhat olyan egyetemi tanárt, aki a katedra magasságaiból elszavalja, elmondja vagy elmotyogja a maga tudományát, egyébként az ifjúsággal nem törődik, s azután ismeretlen tömegeket levizsgáztat.”<sup>12</sup> A 2000-es évek felsőoktatásában is kísértetiesen ismerős jelenségekről szólnak ezek a szavak.

A felsőoktatásbeli bérekről nincsenek olyan nemzetközi összehasonlítások, mint a közoktatási pedagógusok béreiről. A hazai felsőoktatásbeli béreket néhány országéval összehasonlítva itt is elmaradást tapasztalhatunk. Az elmaradás értékelésekor azt is figyelembe kell venni, hogy a hazai diplomás bérek elmaradása az Unió bérektől kisebb, mint a nemzetgazdasági átlagbére (1. tábla). (Ennek több oka van, részint a diplomások béreire erőteljesebben hat a munkaerőpiac nemzetközivé válása, részint a diplomásoknak nagyobb az érdekérvényesítő képessége. Mindkét tényező abba az irányban hat, hogy a diplomások bérei a termelékenységet meghaladó mértékben növekedtek a rendszerváltást követően nálunk, s a posztszocialista országok zömében. Bár tegyük hozzá, hogy ez a jelentős bérelőny mára csökkenőben van.)

Az új kormány az 50 százalékos közalkalmazotti béremelést a felsőoktatásban is végrehajtotta, s egyben bevezette a korábbi felsőoktatási oktatói (és kutatói) bérrendszerbe – az idősebb és tekintélyesebb egyetemi oktatók nyomására – a fizetési fokozatokat, tehát a szenioritást is.

A béremelés után az éves kereset GDP-hez viszonyított aránya (1,8-ról) 2,5 fölé került – egy évig. Az ezt követő két évben, 2003-ban és 2004-ben azonban nem változott, így ismét visszaesett az egy főre jutó GDP 220–230 százalékára. A magyar egyetemi oktatók GDP-hez viszonyított béraránya így nagyjából a kanadaihoz vált hasonlóvá.

<sup>11</sup> Ladányi Andor (2000) 108. o.

<sup>12</sup> U. o. 110. o.

1. táblázat: Az oktatók havi keresete a magyar, a német és az észak-amerikai felsőoktatásban a 2000-es évek elején (a hazai béremelés előtt)

|  | USA       | Kanada    | Németország | Magyarország |
|--|-----------|-----------|-------------|--------------|
| Teljes idejű egyetemi tanár éves keresete az egy főre jutó GDP-hez viszonyítva | 1,8 - 3,9 | 1,3 - 2,1 | 2,9         | 1,8          |

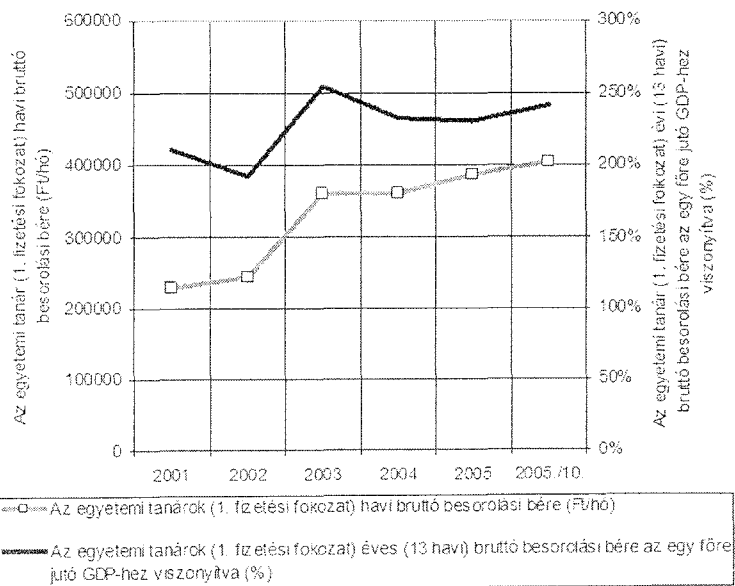
Forrás: USA adatok: The Annual Report on the Economic Status of the Profession 2000–2001 American Association of University Professors <http://www.aaup.org/surveys/01z/z01rep.htm>

Kanadai adatok: Closing the Equity Gap A portrait of Canada's university teachers, 1996–2001 (<http://www.wisest.ualberta.ca/equity-gap.cfm> illetve <http://www.caut.ca/en/publications/educationreview/educationreview6-2.pdf>)

Német adatok: Walter Fridrich: Einkommens- und Vermögenssituation in Deutschland, Ein Vest- Ost Vergleich Rosa Luxemburg Stiftung Sachsen e.V. 2004

De itt is hangsúlyozni kell, hogy a béremelés nem kapcsolódott a hatékonysági vagy a minőségi követelményrendszer változásával. Sajátos módon a megemelt bér kezdődő inflálódását követően került elfogadásra az új felsőoktatási törvény, amely a munkakövetelmények tekintetében több szigorító törekvést fogalmaz meg.

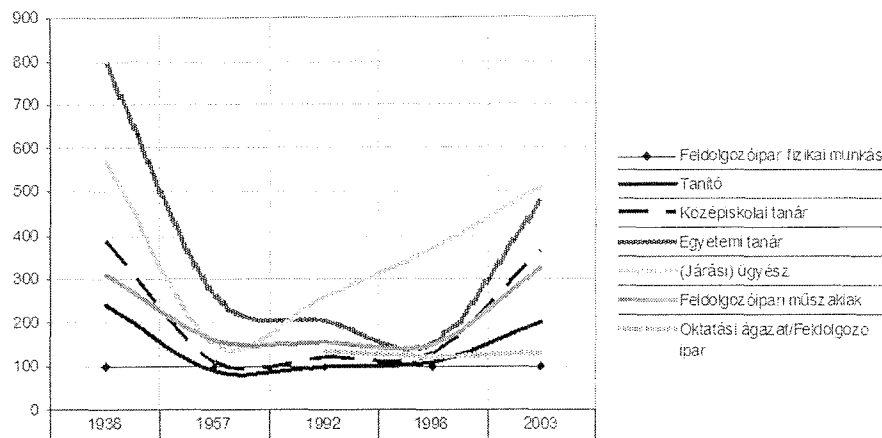
2. ábra: Az egyetemi tanárok besorolási bérének változása, 2001–2005



Össességében a 2002–2006 időszak bérpolitikáját a közszféra bérhelyzetének egyseri jelentős javítása jellemezte. Ennek nyomán a közszféra – s benne az oktatás, és különösen a felsőoktatás – alkalmazottainak béarányai kezdenek a nyugati országok középmezőnyéhez felzárkózni. Más oldalról a pedagógusok és oktatók béarányai kezdenek a hazai harmincas évek végének – tehát a „békebeli” – béarányaihoz hasonlóvá válni. Ez fontos lépést jelentett a közoktatási és a felsőoktatási oktatók középrétegekhez történő felzárkózásában. Ugyanakkor a béremelés nem járt ma-

gasabb hatékonysági, munka- és minőségi követelmények érvényesítésével, így a hazai oktatás ezen mutatóiban nem eredményezett elmozdulást.

3. ábra: A pedagógusok kereseti arányának változása más foglalkozásokhoz viszonyítva, 1938–2003



## Egy kis felsőoktatás finanszírozás történet

A felsőoktatás normatív finanszírozása<sup>13</sup> 1991-ben fogalmazódott koncepcióvá. Több tényező volt, amely a készülő felsőoktatási törvény egyik fontos elemévé emelte ezt:

(1) részint a minisztériumi felsőoktatás irányítás törekvése, hogy az igen alacsonynak ítélt hallgatólétszám növelésének ösztönzésére alkalmas eszközzel rendelkezzen (mivel az intézmények egy része egyáltalán nem volt lelkes a hallgatólétszám növeléséért – merthogy nem voltak abban érdekeltek),

(2) ugyanakkor sok intézmény látta, hogy a felsőoktatás iránt igen erőteljes a hallgatói kereslet, s a növekvő hallgatólétszámmal növekvő támogatást remélt,

(3) ettől – már tudniillik a minisztériumi és az intézményi véleményektől – nyilvánvalóan nem függetlenül a készülő Világbanki hitel javasolt intézkedései között fontos helyen szerepelt a felsőoktatás korszerűbb finanszírozásra való átállítása.

Végül is azt mondhatjuk, hogy a normatív (és képletszerinti) finanszírozás bevezetésének motivációját a '90-es évek elején a rendszerváltás után még erős, – vagy legalábbis lelkes – oktatási államigazgatás mozgatta, de a felsőoktatás egy része – azon része, amely a hallgatólétszám növekedésben érdekelt volt – is támogatta, bízva abban, hogy ez nagyobb költségvetési támogatást, erősebb pozíciókat stb. biztosít számukra.

<sup>13</sup> A hazai irodalomban a normatív finanszírozás vagy normatív támogatás kifejezés terjedt el, pedig gyakran helyesebb lenne a képletszerinti finanszírozás illetve képletszerinti támogatás fogalom használata. Ugyanis a normatív finanszírozás szóhasználat gyakran nem a kifejezés tényleges jelentésére: a rögzített szabályozottságra utal, hanem a fejkvótarendszere, és a finanszírozás hallgatólétszámmal arányos jellegére – tehát arra, hogy a támogatást a hallgatólétszám, és különböző fejkvóták (normatívák) és más mutatók alapján számítják ki, amit a szakirodalom képletszerinti finanszírozásnak nevez.

Az 1993. évi felsőoktatási törvény végül is egy többszatszámú normatív (és képletszerinti) finanszírozást határozott meg. Azonban a finanszírozást bevezető kormányrendelet igen sokáig késett. Ekkorra ugyanis kiderült, hogy az új finanszírozásnak igen jelentős ellenérdekelt erői is vannak, amelyek erőteljesen akadályozni tudják annak bevezetését:

Nem volt érdeke az új finanszírozás a pénzügyi kormányzatnak, hiszen az időközben – lényegében politikai nyomásra – elindult hallgatólétszám növekedés fejkvótaszzerű finanszírozása a költségvetésből, egyre növekvő támogatást igényelt volna, amire az államháztartás reformja (Bokros csomag) után semmi lehetőség nem volt.

Nem volt érdeke egy ilyen finanszírozás az agrár és egészségügyi képzést felügyelő tárcáknak, és egyetemeiknek sem – ugyanis ezen ágazatok intézményeinek kondíciói sokkal jobbakként voltak, mint a művelődési tárca intézményeie – ráadásul mindkét szféra stagnáló szakember-kibocsátással kalkulált hosszabb távon, s mindez jelentős támogatásvesztéssel fenyegetett.

De nem volt érdeke a képletszerinti finanszírozás a felsőoktatási szféra gazdasági apparátusának sem, ugyanis az addigi költségvetési alku – amelyben ők voltak a domináns szereplők, s amely alku zártsága, s a tervezés bonyolultsága – számukra jelentős hatalmat biztosított, most a rendszer nyitottabbá, áttekinthetőbbé vált volna, ami hatalmuk meggyengülésével fenyegetett.

És természetesen nem volt érdeke az új finanszírozás azoknak az intézményeknek sem, amelyek nem akartak, vagy nem tudtak hallgatólétszámot növelni.

Mindezek hatására az új finanszírozást bevezető végrehajtási rendelet jelentősen késett. Végül is az 1996 őszén kiadott kormányrendelet 6+2 egyetemi (6 szak és 2 kiegészítő – tanári és nemzetiségi) valamint 6+1 főiskolai (6 szak és 1 nemzetiségi kiegészítő) képzési normatívát vezetett be. Ugyanakkor a létesítmény-fenntartást nem illesztette a finanszírozási rendszerbe.

A bevezetést – valamint a következő néhány év normatíva csökkentő törekvéseit – alapvetően befolyásolta az új Világbanki hitel elvárása. Ami persze ismét csak nem független a felsőoktatás képviselőitől, akik a képletszerinti finanszírozás bevezetésétől ezúttal is azt várták, hogy az nagyobb költségvetési támogatást, és gazdaságilag nagyobb önállóságot fog hozni.

Az 1998-ban alkotott kormányrendelet már képzési és létesítmény-fenntartási együttes normatívákat vezet be, szám szerint 7-et.

A jogszabály 1999-es módosítása már 5-re csökkentette a normatívák számát.

A 2000 nyarán elfogadott kormányrendelet<sup>14</sup> immár 4-re csökkentette a normatívák számát, de egyben bevezette a teljes munkaidőben foglalkoztatott minősített oktatók és az államilag finanszírozott képzésben részt vevő doktoranduszok létszáma alapján nyújtott támogatási normatívát, valamint az agrár és egészségügyi képzésben a gyakorlati normatívákat. Ez utóbbiak nyilvánvalóan az agrár és egészségügyi képzés korábbi eredeztethető kondicionális előnyének megtartását

14 120/2000. (VII. 7.) Korm. rendelet a felsőoktatási intézmények képzési és fenntartási normatíva alapján történő finanszírozásáról.

célozták. (Könnyű belátni, hogy az egészségügyi és az agrár felsőoktatás esetében a hallgatólétszám alig növekedett, viszont a jelentősen magasabb oktató- és alkalmazotti létszám, és az itt is érvényesülő bérnövekedések hatására egyre magasabb támogatási összegre volt szükség, – ezért kellett az agrár és egészségügyi normatívákat sokkal nagyobb ütemben növelni.)

## Patyomkin finanszírozás

2002-ben, a kormányváltás után a béremelés nyomán a normatívák számát 5-re növelték, s a teljes munkaidőben foglalkoztatott minősített oktatók és az államilag finanszírozott képzésben részt vevő doktoranduszok létszáma alapján meghatározott támogatás normatíváját jelentősen – háromszorosára – emelték, mint ahogy ugyancsak háromszorosára emelték a gyakorlati normatívákat is. A 2003-as módosítás annyiban hozott csak újat, hogy a finanszírozott hallgatólétszámnál bevezetik a diktált lemorzsolódást.<sup>15</sup>

A 2004-ben bevezetett rendelet a normatívák számát 7-re emelte, a minősített oktatók száma után folyósított normatívát különválasztotta a doktoranduszok száma alapján folyósított normatívától (s ez utóbbit differenciálta természet- és társadalomtudományi szak szerint), s elnevezte tudományos támogatási normatívának. Bevezette a fenntartási támogatási normatívák fogalmát, s ide sorolta a gyakorlati normatívák átkeresztelésével létrejött hallgatókra vetített kiegészítő fenntartási támogatást, továbbá egy az alkalmazottakra vetített fenntartási támogatást, és egy a hallgatókra vetített fenntartási támogatást.

Az új kormány tehát jelentősen átalakította a korábbi finanszírozást – olyannyira, hogy több vélemény szerint a 2004-re kialakult rendszer, és rendelete több helyen sértette a felsőoktatási törvényt. Az is egyértelműen látszik, hogy 1999 után a normatív rendszer a szabályzó alku nyomán az erős érdekérvényesítő képességű intézmények számára jelentős előnyt biztosított (agrár, egészségügyi képzés, természettudományi képzések stb.).

Jól érzékelhető, hogy a képletszerinti finanszírozás korábbi elvei válságba kerültek.

Az első alighanem legjelentősebb probléma, hogy gyakorlatilag nincs – s tegyük hozzá – nem is volt sosem következetes a képletszerinti finanszírozás alkalmazása. A minisztérium lényegében sosem nyújtott annyi többlet támogatást, mint amennyi a számítás alapján járt volna – és sosem vont el támogatást azért, mert a számítás szerint kevesebbet kellett volna adni.

A minisztérium lényegében a mai napig a bázis finanszírozást alkalmazza, azaz az intézmények költségvetését az előző évi kiadási, és támogatási összegből kiindulva, a bér és dologi kiadásoknak, valamint a bevételeknek és a támogatásnak központilag – a költségvetési irányelvekben – előírtak szerinti változását tervezi. A tervezés ezen fázisában szinte semmi jelentősége nincs a hallgatólétszámnak. Majd

<sup>15</sup> A finanszírozott hallgatólétszámot a tényleges létszámnak, nappali tagozat esetén évi 4, esti tagozaton évi 6, levelező tagozaton pedig évi 10 százalékkal történő csökkentésével kellett kiszámítani.



ezt követően a minisztérium igyekszik úgy módosítani a finanszírozási rendszert (a normatívák és a kiegészítő elemek összegét), hogy az előzőek szerint kiszámított intézményi támogatások kiadódjanak.

Arról van tehát szó, hogy a képletszerinti finanszírozás nem úgy működik, hogy a normatívákat – valamilyen elv szerint – meghatározzák, s azokat a hallgatólétszámmal összeszorozva kiszámítják az intézményi támogatásokat, hanem fordítva: először kiszámítják az egyes intézmények támogatását (bázis módszerekkel), s utána megpróbálnak olyan normatívákat meghatározni, amelyekkel számolva kiadódik az egyes intézmények korábban kiszámított támogatása.

A felsőoktatás teljesítményelvű finanszírozása tehát 2002 óta Patyomkin<sup>16</sup> finanszírozássá vált, s mind az oktatáspolitiká, mind a felsőoktatás csalódott abban. Ugyanis nem sikerült a központi költségvetés elemévé tenni, – azaz a felsőoktatás egészének a központi költségvetésből való részesedése nem függ sem a hallgatólétszámtól, sem a normatíváktól, – tehát nem sikerül általa többletforrásokhoz jutni az egész felsőoktatásnak. Magyarul a pénzügyi kormányzat sohasem fogadta el a képletszerinti finanszírozást – mint ahogy az intézményi gazdasági autonómiát sem – ugyanis mindig azzal az igénnyel lépett fel, hogy költséghatékonyságot kikényszerítő mutatókat és eszközöket kell érvényesíteni a felsőoktatásban, s erre ezt a finanszírozást nem tartotta alkalmasnak.

De a képletszerinti finanszírozás eddigi rendszere – a csökkenő számú normatívákkal – nem tudott eleget tenni a felsőoktatási intézmények azon elvárásának sem, hogy legyen alapja a karok közötti pénzelosztásnak.

Az újonnan kialakult finanszírozásban tehát a korábbi finanszírozás képletének egyetlen teljesítménymutatója – a hallgatólétszám – mellé, egyre több „változó” került (doktorandusz, minősített oktató, alkalmazott), s a normatívák száma is egyre több lett. A finanszírozás változása egyértelműen a kialakult intézményi pozíciók védelmét, az intézmények finanszírozásának a hallgatók létszámának változásától való független biztonságát szolgálja.

Végül is a 2002–2006-os kormányciklus alatt a felsőoktatás finanszírozás korábbi – 1998 óta követett – elvei radikálisan módosultak. A felsőoktatási intézmények piacmodellező (a hallgatói létszámtól legalább is elvi szinten függő) finanszírozása helyébe egy alapvetően a piac (a hallgatói kereslet) változásaitól védő támogatási rendszer került. A hallgatói érdekek helyébe az intézményi érdekek léptek. A kormány felsőoktatás-politikájában a felsőoktatási intézmények érdekérvényesítő teljesítménye érvényesült.

16 A fiatalabb olvasók kedvéért érdemes annyit magyarázatul megemlíteni, hogy a Patyomkin-falvak (vagy Potemkin-falvak) fogalom a 18–19. század fordulóján terjedt el, és ma is a látszateredmények, a hamis propaganda szinonimájaként használjuk. A falvak „névadója” *Patyomkin*, Grigorij (1739–1791) herceg, hadvezér és II. (Nagy) Katalin cárnő kegyeltje, aki a Dnyeper folyón végig hajózó cárnő (és magas rangú hazai és külföldi vendégei) megtévesztésére festett kartonból falvakat épített, amelyeket állataikat vidáman legeltető elegáns műparasztokkal is benépesített. (Az igazság kedvéért tegyük hozzá, hogy vannak olyan vélemények, miszerint egy német diplomata rosszindulatú kitalációjáról van szó, aki a történetet egy hamburgi folyóiratban közzétette. Az tény, hogy a valóságban a herceg vállalkozó kedvű és sikeres ember volt, városokat, gyárakat alapított, s húsz évig szolgálta Nagy Katalin cárnőt.)



2. táblázat: A felsőoktatási normatíva rendszer alakulása,\* 2001–2005

| Ft/fő/év  | 2001-2 |   | 2003    |   | 2004   | 2005   |
|---|--------|---|---------|---|--------|--------|
| Képzési norma-<br>tíva – finanszíro-<br>zási csoportok                  |        | Képzési normatíva – fi-<br>nanszírozási csoportok   |         | Képzési normatíva – finanszí-<br>rozási csoportok |        |        |
| 1   | 992000 | 1   | 1220000 | 1   | 670000 | 670000 |
| 2   | 489000 | 2   | 585000  | 2   | 540000 | 540000 |
| 3   | 338000 | 3   | 422000  | 3   | 380000 | 380000 |
| 4   | 234000 | 4   | 355000  | 4   | 220000 | 220000 |
|   |        | 5   | 295000  | 5   | 480000 | 480000 |
|   |        |   |         | 6   | 290000 | 290000 |
|   |        |   |         | 7   | 180000 | 180000 |
| Minősített okta-<br>tók és a dokto-<br>randuszok után<br>járó normatíva | 260000 | Minősített oktatók és a<br>doktoranduszok után já-<br>ró normatíva  | 715000  | Oktatói-kutatói normatíva                         | 750000 | 750000 |
|   |        |   |         | Doktorandusz<br>normatíva                         | 600000 | 700000 |
|   |        |   |         | Term.tud, ag-<br>rár, műszaki,<br>műv.            |        |        |
|   |        |   |         | Társtud.  | 400000 | 400000 |
| Gyakorlati nor-<br>matívák  |        | Gyakorlati normatívák   |         | Fenntartási támogatás                             |        |        |
| Agrár I   | 160000 | Agrár I   | 461000  | Alkalmazottakra vetített                          | 200000 | 450000 |
| Agrár II  | 132000 | Agrár II  | 302000  | Hallgatókra vetített                              | 20000  | 60000  |
| Agrár III   | 90000  | Agrár III   | 203000  | Hallgatókra vetített kieg.                        |        |        |
| Egészségügyi  | 98000  | Egészségügyi  | 461000  | Állatorvos, agrár                                 | 75000  | 75000  |
| Főiskolai tanár-<br>képzés és szoci-<br>ális képzés                     | 45000  | Egyetemi szintű tanár-<br>és szaktanár-, gyógype-<br>dagógiai tanárképzés,<br>hittanár képzés, főisko-<br>lai szintű tanárképzés,<br>gyógypedagógus képzés,<br>hitéleti képzés, tanító- és<br>óvodapedagógus képzés | 120000  | Általános orvos, fogorvos                         | 200000 | 180000 |
| Tanító és óvo-<br>képzés  | 20000  |   |         | Tanár, tanító, óvodapeda-<br>gógus                | 50000  | 50000  |
|   |        | Egyes egyetemi és főis-<br>kolai szintű természettu-<br>dományos képzés és mű-<br>szaki képzés  | 110000  |   |        |        |
|   |        | Nemzetiségi pedagógus-<br>képzési szakok  | 120000  |   |        |        |

\* A 120/2000. (VII. 7.) – a felsőoktatási intézmények képzési és fenntartási normatíva alapján történő finanszírozásáról szóló – Korm. rendelet normatívái valamint 80/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet normatívái.

## Az új felsőoktatási törvény finanszírozási konstrukciója

Túl mutat ennek az írásnak a tartalmán az új felsőoktatási törvény finanszírozási részeinek a részletes elemzése. A normatív finanszírozás elemeit azonban érdemes nagyon röviden áttekinteni.

Az új törvény a felsőoktatás finanszírozásnak lényegében ugyanazokat az elemeit határozza meg, amelyek a 2004–2005-ös évek alatt kialakultak: a) képzési, b) tudományos célú, c) fenntartói, és az d) egyes feladatokhoz nyújtott támogatásokat (és a hallgatói támogatást).

Mindenképpen figyelmet érdemel a törvény azon törekvése, hogy a normatívákat ki akarja vonni az éves szabályozó alkuból, ezért a törvény mellékletében rögzíti a képzési normatíva arányait.<sup>17</sup> Ez meglehetősen sajátos dolog anélkül, hogy tudnánk, mit is tartalmaznak az egyes csoportok. A szándék nyilvánvalóan az volt, hogy az egyes szakmai lobbycsoportok közötti alkut elkerülje a tárca. A helyzet azonban az, hogy ez az alkut nem csökkenti legfeljebb más területre teszi át (minden szakcsoport a magasabb finanszírozási kategóriába akar majd átkerülni).

A tudományos célú támogatást – amely nem lehet kevesebb, mint az adott évben a képzési támogatás teljes összegének ötven százaléka – felerészt a felsőoktatási intézmény kutatási eredményei alapján kell elosztani. A másik felét pedig az oktatói és kutatói munkakörben foglalkoztatottak és a doktorandusz hallgatók létszáma és teljesítménye alapján kell elosztani a felsőoktatási intézmények között.

A fenntartói támogatásnak elég nyilvánvalóan semmi köze nincs az intézmény tényleges fenntartási kiadásaihoz. A fenntartói támogatást az államilag támogatott képzésben részt vevő hallgatói létszám, illetve a hallgatói létszámról számítható alkalmazotti létszám alapján kell ugyanis elosztani. A törvény azt is lerögzíti, hogy a „fenntartói támogatás jogcímen rendelkezésre álló összeg nem lehet kevesebb, mint az adott évben a képzési támogatás teljes összegének ötven százaléka”. A Patyomkin finanszírozás emléke itt is felrémlik: „Ha az államilag támogatott képzésben részt vevő hallgatók számított létszáma az előző tanévhez képest csökken, a fenntartói támogatásra rendelkezésre álló összeget a csökkenés arányának megfelelően meg kell emelni.” Magyarul annál nagyobb fenntartói támogatást kap az intézmény, minél jobban csökken a hallgatólétszáma.

Ráadásul a törvény hosszan sorolja azokat a feladatokat, amelyekhez a normatív támogatáson felül pályázati úton forrásokhoz lehet jutni, továbbá azokat a célokat,

<sup>17</sup> 130§(3) A felsőoktatásban folyó képzéseket a képzési normatívához való jogosultság tekintetében finanszírozási csoportokba kell sorolni. A képzési normatíva éves összegét az e törvény 3. számú mellékletében meghatározott szorzó alkalmazásával kell megállapítani. A 3. számú melléklet alapján a képzési normatíva éves összegének megállapításához rendelt szorzószámok a következők, (ahol a számítási alap a költségvetési éves megelőző év utolsó munkanapján érvényes legkisebb kötelező munkabér (minimálbér) négyeszerese):

| Finanszírozási csoport | Alapképzés | Mesterképzés | Doktori képzés | Felsőfokú szakképzés | Szakirányú továbbképzés |
|------------------------|------------|--------------|----------------|----------------------|-------------------------|
| Első                   | 1,0        | 1,8          | 2,5            | 1,0                  | 1,0                     |
| Második                | 1,5        | 2,6          | 3,8            | 1,5                  | 1,5                     |
| Harmadik               | 2,3        | 4,0          | -              | -                    | -                       |

Osztatlan (egységes) képzés esetén az első három évre az alapképzésre, azt ezt követő évfolyamokra a mesterképzésre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni, azzal az eltéréssel az egységes orvostudományi képzési támogatása a számítási alap háromszorosa. A felsőoktatási intézmény részére járó képzési támogatást a számított hallgatói létszám alapján kell meghatározni. A számított hallgatói létszám meghatározásánál egy hallgatóként kell figyelembe venni a teljes idejű képzésben résztvevő hallgatót, míg a részidejű képzésben résztvevő hallgatók létszámát kettővel el kell osztani.

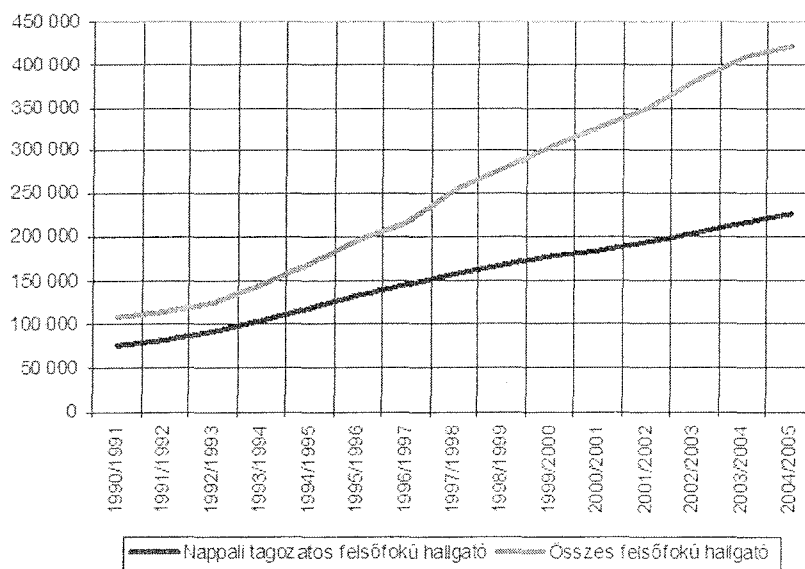
amelyekhez a minisztérium megállapodás alapján pénzt adhat. Ez utóbbiak normatív jellegét jól bizonyítja mindjárt az első, mely szerint „eseti, speciális intézményi feladathoz” adhat a minisztérium megbízással támogatást. De adhat például „a kiemelkedő oktatói, kutatói, fejlesztői tevékenységet folytató felsőoktatási intézmények támogatásához” is.

Végül is az új felsőoktatási törvény finanszírozási konstrukciója alapján ugyanazt a következtetést vonhatjuk le, mint az imént. A kormányzat jól kitapinthatóan a felsőoktatási intézmények képviselőinek, vezetőinek, az akadémiai szféra meghatározó szereplőinek érdekeit állította előtérbe. A korábbi kvázi-piaci finanszírozási modell helyébe a kialakult pozíciók megőrzését szolgáló alapvetően input-jellegű finanszírozás lépett, amely nem kis szerepet biztosít az eseti döntéseknek, s a szubjektivitásnak is. (Nyilván a meghatározó lobbyk abban bíznak, hogy ezeket az eseti döntéseket ki tudják a maguk előnyére használni, – a minisztérium pedig ezektől a kiskapuktól reméli, hogy a tönk szélére kerülő intézményeket meg tudja menteni.)

## Hallgatólétszám, képzési struktúra

A 2002–2006 kormányzati időszakban a felsőoktatási hallgatók száma töretlenül bővült tovább.

4. ábra: Az összes és a nappali tagozatos felsőoktatási hallgatók száma, 1990–2004



A létszámnövekedés egyik tényezője az államilag felvehető létszám, amelyet a 2002–2006 kormányciklus első évében jelentősen növeltek.

3. táblázat: Az államilag finanszírozott elsős keretszámok, 1997–2005

| Év                | Nappali tagozatos | Részidős | Összesen | Egyetemi  | Összesből Főiskolai | AIFSZ         |
|-------------------|-------------------|----------|----------|-----------|---------------------|---------------|
| 1997 <sup>a</sup> | 42000             | 11000    | 53000    |           |                     | („beleértve”) |
| 1998 <sup>b</sup> | 42000             | 9000     | 51000    |           |                     | („beleértve”) |
| 1999 <sup>c</sup> | 42000             | 9000     | 51000    |           |                     | 1000          |
| 2000 <sup>d</sup> | 43500             | 9000     | 52500    |           |                     | 2500          |
| 2001 <sup>e</sup> | 48000             | 7000     | 55000    | 20000     | 31000               | 4000          |
| 2002 <sup>f</sup> | 50500             | 8000     | 58500    | 20500     | 33500               | 4500          |
| 2003 <sup>g</sup> | 54000             | 8000     | 62000    | 21500     | 35000               | 5500          |
| 2004 <sup>h</sup> | 54000             | 8000     | 62000    | 20500     | 33500               | 8000          |
| 2005 <sup>i</sup> | 53000             | 9000     | 62000    | 17500     | 33500               | 11000         |
|                   | Nappali tagozatos | Részidős | Összesen | Osztatlan | BSc                 | FSZ           |
| 2006              | 54500             | 7500     | 62000    | 4500      | 45000               | 12500         |

a 1018/1997. (II. 13.) Korm. határozat; b 1083/1997. (VII. 18.) Korm. határozat; c 1060/1998. (V. 15.) Korm. határozat; d 1070/1999. (VI. 23.) Korm. határozat; e 1097/2000. (XI. 29.) Korm. határozat; f 1079/2001. (VII. 20.) Korm. határozat; g 1054/2002. (V. 15.) Korm. határozat; h 1101/2003. (X. 10.) Korm. határozat; i 1092/2004. (IX. 29.) Korm. határozat.

2004-től azonban – alighanem a pályakezdő diplomások elhelyezkedési nehézségeinek jól kitapintható kezdődő zavarai miatt – az államilag finanszírozott felvehető keretszám stagnált. A másik fontos szerkezeti jellemző, hogy a keretszám – összhangban a nemzetközi tendenciákkal – a rövidebb idejű képzések felé tolódott el: a felsőfokú szakképzés keretszáma több mint kétszeresére, nőtt, az egyetemi szintű képzésé pedig mintegy 20 százalékkal csökkent. Ezek nagyon fontos oktatáspolitikai lépések, a korábban kialakult torz vertikális felsőoktatási szerkezet korrigálásának irányába. Érdeemes megjegyezni, hogy miközben a főiskolai államilag finanszírozott elsős keretszám évek óta stagnál, az egyetemi pedig csökken, ennek ellenére mindkét képzési formában növekszik az államilag finanszírozott összlétszám. Ennek oka részben a kreditrendszer és külföldi részképzések nyomán a képzések elhúzódása, de nyilvánvalóan a hazai nyilvántartási rendszer hiányosságai is közrejátszanak a meglehetősen érdekes tendenciákban.

4. táblázat: Az államilag finanszírozott összes hallgató létszámának alakulása, 2002–2004

|           | Felsőfokú szak-<br>képzés | Főiskolai képzés | Egyetemi szintű<br>képzés | Szakirányú<br>továbbképzés | PhD DLA képzés |
|-----------|---------------------------|------------------|---------------------------|----------------------------|----------------|
| 2002/03   | 5142                      | 100479           | 88949                     | 216                        | 2752           |
| 2003/04   | 6332                      | 104515           | 92449                     | 118                        | 2898           |
| 2004/05   | 8074                      | 105348           | 93766                     | 46                         | 2982           |
| 2004/2002 | 157%                      | 105%             | 105%                      | 21%                        | 108%           |

A hallgatólétszám növekedésének másik eleme a költségtérítéssel kapcsolatos képzés bővülése. 2004-ben az összes hallgató fele, a nappali tagozatosoknak pedig 20 százaléka volt költségtérítéssel.

5. táblázat: A költségtérítéses hallgatók aránya az összes és a nappali tagozatos hallgatók között

|           | Összes hallgató | Összes költségtérítéses hallgató | Költségtérítéses arány az összes hallgatóból | Összes nappali tagozatos hallgató | Összes nappali tagozatos költségtérítéses hallgató | Költségtérítéses arány a nappali tagozatos hallgatóból |
|-----------|-----------------|----------------------------------|--|-----------------------------------|--|--|
| 2002/03   | 381560          | 184022                           | 48%  | 203379                            | 32960  | 16%  |
| 2003/04   | 409075          | 202763                           | 50%  | 216296                            | 38081  | 18%  |
| 2004/05   | 421520          | 211304                           | 50%  | 225512                            | 44342  | 20%  |
| 2004/2002 | 110%            | 115%                             | 104%   | 111%                              | 135%   | 121%   |

6. táblázat: A költségtérítéses hallgatók aránya képzési formánként

|         | Felsőfokú szakképzés |                   | Főiskolai képzés     |                   | Egyetemi szintű képzés |                   | Szakirányú továbbképzés |                   | PhD DLA képzés       |                   |
|---------|----------------------|-------------------|----------------------|-------------------|------------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|----------------------|-------------------|
|         | Valamennyi tagozaton | Nappali tagozaton | Valamennyi tagozaton | Nappali tagozaton | Valamennyi tagozaton   | Nappali tagozaton | Valamennyi tagozaton    | Nappali tagozaton | Valamennyi tagozaton | Nappali tagozaton |
| 2002/03 | 986                  | 385               | 116102               | 17396             | 35657                  | 12727             | 26599                   | 326               | 4678                 | 2126              |
| 2003/04 | 887                  | 281               | 129158               | 19859             | 40825                  | 15253             | 26956                   | 460               | 4937                 | 2228              |
| 2004/05 | 1048                 | 276               | 134949               | 23157             | 44403                  | 18044             | 25945                   | 450               | 4959                 | 2415              |
| 2004/02 | 102%                 | 57%               | 140%                 | 166%              | 142%                   | 168%              | 107%                    | 166%              | 115%                 | 108%              |

2002 és 2004 között a legnagyobb ütemű a költségtérítéses hallgatók arányának növekedése a nappali tagozatos egyetemi képzéseknél. A főiskolai képzés esetében nagyobb a költségtérítéses arány mind nappali tagozaton, mind az összes hallgató között.

7. táblázat: A költségtérítéses hallgatók aránya képzési szintenként (százalék)

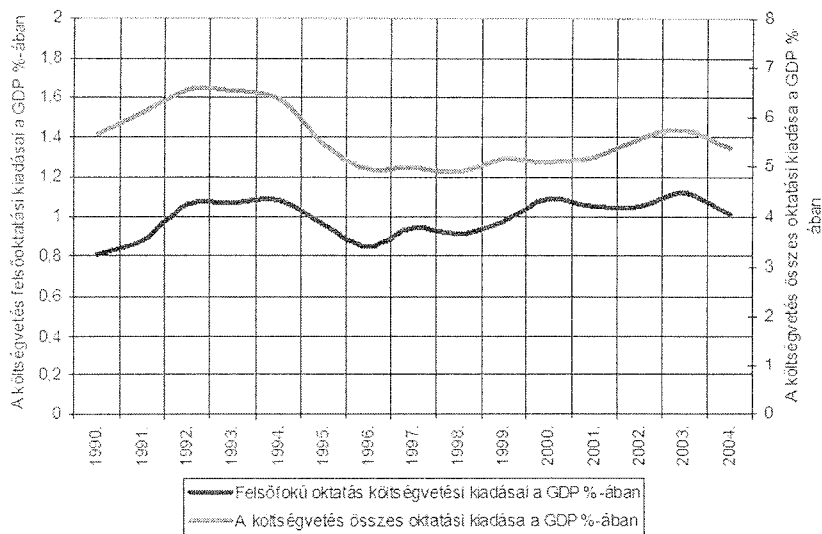
|         | Főiskolai képzés |                   | Egyetemi szintű képzés |                   | Szakirányú továbbképzés |                   |
|---------|------------------|-------------------|------------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|
|         | Összesen         | Nappali tagozaton | Összesen               | Nappali tagozaton | Összesen                | Nappali tagozaton |
| 2002/03 | 54               | 19                | 29                     | 13                | 99                      | 100               |
| 2003/04 | 55               | 20                | 31                     | 14                | 100                     | 100               |
| 2004/05 | 56               | 23                | 32                     | 16                | 100                     | 100               |

Miközben az államilag finanszírozott hallgatólétszám a 2002-es 197,5 ezer főről 2004-re 210 ezerre növekedett, a felsőoktatás költségvetési támogatása a GDP-hez viszonyítva lényegében stagnált. Pontosabban 2002-ről 2003-ra viszonylag jelentős mértékben 1,05 százalékról 1,12 százalékra növekedett – nyilvánvalóan a béremelés kihatásaként –, ugyanakkor 2004-re visszaesett a GDP 1,01 százalékára.

A hallgatólétszám és vertikális struktúra területén a 2002–2006-os kormányciklus fontos változásokat hozott tehát. A rövid idejű posztszekundér (AIFSZ) képzések arányának növelése, az egyetemi képzések arányának csökkentése jelentős lé-

pések egy egészségesebb, a nemzetközi trendeknek megfelelőbb képzési struktúra kialakítása felé.

5. ábra: A költségvetés oktatási és felsőoktatási kiadásai a GDP-hez viszonyítva, 1990–2004



## Beruházások

A felsőoktatási beruházások lényegében 2000 óta meghaladják az összes oktatási beruházási kiadás harmadát. A GDP-hez viszonyítva azonban jól látszik, hogy nemcsak a felsőoktatási beruházások növekedéséről van szó, hanem az összes oktatási beruházás csökkenéséről. A felsőoktatási beruházásokra vonatkozó program szerint: „úttjára indítjuk Magyarország történetének legnagyobb felsőoktatás-fejlesztési programját”. Ez azonban nem igazán látszik a költségvetés 2003. és 2004. évi felsőoktatási beruházási kiadásain (8. tábla).

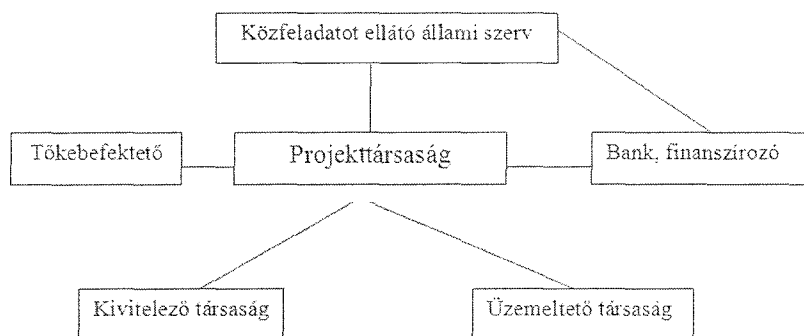
A költségvetés támogatása mellett a felsőoktatás fejlesztésének új konstrukciója a PPP. „A Public Private Partnership (röviden PPP vagy P3) a közszféra és a magán-szektor olyan együttműködési formáit jelenti, melyben a közfeladatok ellátásáért felelős állam e feladatok ellátásakor (szolgáltatások beruházások nyújtása) komplex módon együttműködik a magánszféra (a piac) szereplőivel. Másként kifejezve a PPP összefoglaló neve mindazon konstrukcióknak melyben a két szereplő együttműködése összetett módon és sokrétűen, a tervezési építési, működtetési, finanszírozási feladatokban egyaránt megvalósul.”<sup>18</sup>

Olyan konstrukcióról van tehát szó, amelynek lényege, hogy a beruházások megvalósítója és működtetője is magánvállalkozás, magántőke – amelyért az állam(i partner) meghatározott, garantált éves térítést fizet, (amely fedezi a PPP konstrukcióban létrehozott intézmény üzemeltetési költségét, a karbantartást és az adósságszolgálatot, valamint a magánvállalkozás hasznát is).

18 Korán (2005).

8. táblázat: Az oktatási és a felsőoktatási beruházások alakulása, 1990–2004

| Év   | Felsőfokú oktatás beruházásai (millió Ft) | Összes oktatási beruházás (millió Ft) | Felsőfokú oktatás beruházásai a GDP-hez viszonyítva | Összes oktatási beruházás a GDP-hez viszonyítva | A felsőoktatási beruházások aránya az összes oktatási beruházáshoz viszonyítva |
|------|---|---------------------------------------|---|---|--|
| 1990 | 1 262                                     | 11 738                                | 0,06%   | 0,56%   | 11%  |
| 1991 | 1 250                                     | 13 798                                | 0,05%   | 0,55%   | 9%   |
| 1992 | 1 833                                     | 14 118                                | 0,06%   | 0,48%   | 13%  |
| 1993 | 2 049                                     | 13 838                                | 0,06%   | 0,39%   | 15%  |
| 1994 | 2 326                                     | 15 409                                | 0,05%   | 0,35%   | 15%  |
| 1995 | 2 152                                     | 13 716                                | 0,04%   | 0,24%   | 16%  |
| 1996 | 3 623                                     | 16 951                                | 0,05%   | 0,25%   | 21%  |
| 1997 | 14 316                                    | 32 475                                | 0,17%   | 0,38%   | 44%  |
| 1998 | 6 297                                     | 27 572                                | 0,06%   | 0,27%   | 23%  |
| 1999 | 8 719                                     | 31 387                                | 0,08%   | 0,30%   | 28%  |
| 2000 | 18 397                                    | 45 197                                | 0,14%   | 0,35%   | 41%  |
| 2001 | 20 878                                    | 54 425                                | 0,14%   | 0,38%   | 38%  |
| 2002 | 25 808                                    | 71 185                                | 0,15%   | 0,42%   | 36%  |
| 2003 | 22 226                                    | 58 614                                | 0,12%   | 0,31%   | 38%  |
| 2004 | 18 174                                    | 47 946                                | 0,09%   | 0,23%   | 38%  |

6. ábra: A ppp projektek szerződési struktúrája<sup>19</sup>

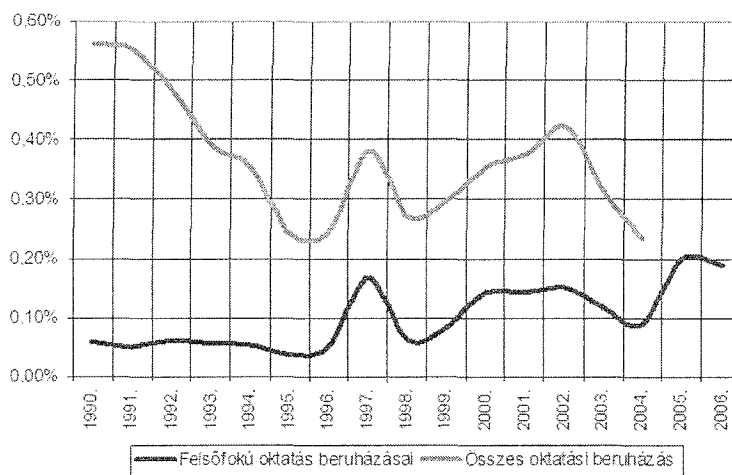
„2000–2004. között a Felsőoktatási Fejlesztési Program keretében zajló hagyományos fejlesztési konstrukcióval 35 Mrd Ft összegű beruházásra került sor.” Ezt követően azonban „A magyar felsőoktatás legnagyobb mértékű infrastrukturális minőségi fejlesztése indul 2005 és 2008 között mintegy 175 milliárd forintos – éves átlagban mintegy 44 Mrd forintos – beruházási összeggel.”<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Kotán (2005) a GKM PPP kézikönyvre hivatkozva.

<sup>20</sup> Mindkét idézet forrása: „Magyar Universitas Program: 175 milliárd forintos felsőoktatás-fejlesztési program magántőke bevonásával” (<http://www.om.hu/main.php?folderID=980&articleID=5327&ctag=articlist&iid=1> – letöltés 2005 október)



7. ábra: Az összes oktatási és a felsőoktatási beruházások a GDP-hez viszonyítva, 1990–2006



Jóllehet az előző kormány<sup>21</sup> is rátalált már a PPP-re, de a 2002–2006-os kormány-ciklus a PPP igazi felfedezésének időszaka. Ugyanakkor nálunk ez nem igazán kiforrott konstrukció, és sok bizalmatlanság övezi. Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a Magyar Bankszövetség 2004-ben külön foglalkozott a PPP konstrukcióval kapcsolatos szabályokkal,<sup>22</sup> (amelynek keretében ragaszkodott ahhoz, hogy a szerződéseket az Oktatási Minisztérium írja alá, s a Pénzügyminisztérium jegyezze el-len). De vannak viták a módszerek – a közönséges hitelkonstrukciókat meghaladó – intézményi, illetve állami terheit illetően is.

A felsőoktatási beruházások tekintetében tehát a kormányzati aktivitás a ciklus utolsó másfél évében jelentősen megnőtt. Alapvető kérdés ugyanakkor, hogy egy-részt mennyire átgondoltak ezek a beruházások, csakugyan ezek szolgálják-e leg-jobban a hazai felsőoktatás fejlődését, másrészt mennyire racionális megoldás a fi-nanszírozásukra alkalmazott pénzügyi konstrukció. Félő, hogy mind a beruházá-sok kiválasztását, mind a finanszírozási konstrukciót sokkal inkább politikai PR mozgatta, mint mélyreható, racionális elemzések.

## A kutatástámogatás

Befejezésül tegyünk egy rövid kitekintést a kutatás finanszírozására.

A Medgyessy kormány programjában a kutatás többször és igen kedvező ígé-retekkel szerepel. A felsőoktatásról szóló fejezet 4. pontja által hangsúlyozott feladat „A felsőoktatás autonómiájának kiszélesítése, társadalmi szerepének növelése és a

21 Az előző kormány PPP beruházásai voltak az M1–M5 Autópálya, Budapest Sportaréna, Művészetek Palotája.

22 Beszámoló a Bankszövetség 2004. II. negyedéves tevékenységéről Budapest, 2004. augusztus [http://www.bankszovetseg.hu/jelentesek\\_2negyed\\_2004.htm#\\_Toc81365342](http://www.bankszovetseg.hu/jelentesek_2negyed_2004.htm#_Toc81365342) [letöltés 2005 október]

tudományos kutatás feltételeinek javítása”. Ezen belül a 4.6 alpont szerint „Kiemelt állami kutatási-fejlesztési projektekkel is támogatjuk a felsőoktatási intézményeket és a Magyar Tudományos Akadémia intézetei, intézményei közötti szerves kapcsolatokat, valamint az elérhető nemzetközi források lehető legjobb kiaknázását.”

A tudomány- és technológiapolitikai feladatokat taglaló alfejezet 13.1. alpontja szerint „... A 2003–2006. négyéves költségvetési időszakban a kormány közvetlen költségvetési támogatással, az európai kutatási programokbeli eredményesség fokozásának elősegítésével és közvetett gazdaság- és tudománypolitikai ösztönzőkkel biztosítja a magyarországi felhasználású K+F ráfordítások egyenletes növekedését.” A 13.4 szerint pedig „... A K+F ráfordítások növelésének rendszerében elérjük, hogy a felsőoktatási intézmények költségvetésének átlagában a kutatási-fejlesztési felhasználás a kormányzati ciklus végére meghaladja a 15 százalékot.”

A Gyurcsány kormány programja lényegesen kevesebbet foglalkozik a kutatással.<sup>23</sup> A program úgy fogalmaz, hogy „a kormány célja, hogy a tudományra fordított állami támogatás fokozatosan közelítsen az Európai Unióban kialakult átlagos szinthez. A tudomány- és technológiapolitika és a gazdaság igényei között szorosabbra vonjuk a kapcsolatot.”<sup>24</sup>

A kutatás-fejlesztés és azon belül a felsőoktatási kutatások ráfordításainak a GDP-hez viszonyított aránya a 2002-es – kormányváltáskori – csúcstról lassan csúszik lefelé. 2004-ben 0,89 százalék volt.

Az Eurostat adatai szerint 2004-ben az EU hazai össztermékének (GDP) 1,9 százalékát költötte kutatás-fejlesztésre, az egy évvel korábbi 1,92 százalék után. Az Egyesült Államok 2003-ban saját GDP-je 2,59 százalékát, Japán 3,15 százalékát költötte kutatás-fejlesztésre. Kína csak 1,31 százalékot. Reálértéken a 2001–2004 időszakban az EU jelenlegi 25 tagországában az éves átlagos növekedés 1,3 százalék volt. Az Egyesült Államokban a 2001–2003 időszakban 0,1 százalékkal csökkent, Japánban 1,8 százalékkal nőtt a kutatás-fejlesztésre fordított összeg.<sup>25</sup>

Legkevesebb a K+F ráfordítás a GDP arányában Málta (0,29 százalék), Ciprus (0,37 százalék), Lettország (0,42 százalék) és Szlovákia (0,53 százalék) esetében, a legmagasabb Svédországban (3,74 százalék), Finnországban (3,51 százalék), Dániában (2,63 százalék), Németországban (2,49 százalék) és Ausztriában (2,26 százalék). A 25 EU tagország átlaga 1,9 százalék.<sup>26</sup>

Az üzleti szféra részvétele a kutatás-fejlesztésben 2003-ban Luxemburgban volt a legnagyobb arányú (80 százalék), majd Finnország (70 százalék), Németország (66 százalék), Svédország (65 százalék) és Dánia (61 százalék) következik. Legalacsonyabb Litvá-

23 A Medgyessy-féle kormányprogramban mind a tudomány, mind a kutatás szó több mint 20-szor szerepel, s ezek mellett még a K+F is 4-szer. A Gyurcsány programban a kutatás szó egyszer, a tudomány 5-ször a K+F egyszer sem.

24 Lendületben az ország... 14. o.

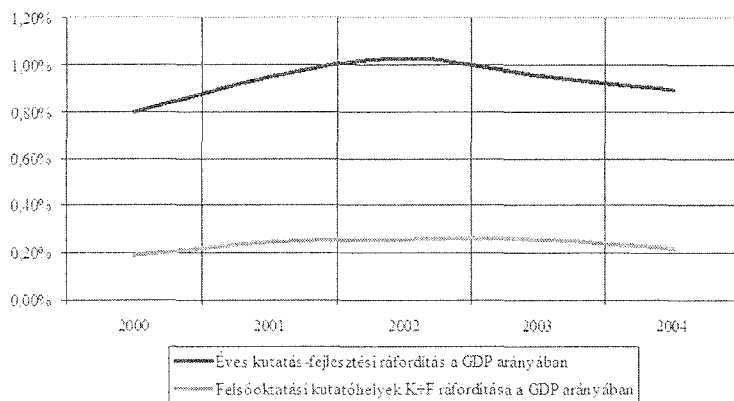
25 Forrás: Eurostat New release 156/2005 [http://epp.eurostat.ccc.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP\\_PRD\\_CAT\\_PREREL/PGE\\_CAT\\_PREREL\\_YEAR\\_2005/PGE\\_CAT\\_PREREL\\_YEAR\\_2005\\_MONTH\\_12/9-06122005-EN-AP.PDF](http://epp.eurostat.ccc.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005_MONTH_12/9-06122005-EN-AP.PDF)

26 Forrás: Eurostat New release 156/2005.

niában (17 százalék), Máltán (19 százalék) és Cipruson (20 százalék). Magyarországon ez az arány 30,7 százalék volt. A 25 EU tagország átlaga 54,3 százalék.<sup>27</sup>

8. ábra: K+F ráfordítások alakulása Magyarországon a GDP arányában, 2000–2004

Forrás: Kutatás és fejlesztés 2004 KSH 2005 illetve saját számítás



A fenti adatok értékelésekor figyelemmel kell arra lenni, hogy az Európai Unió 2000-ben megfogalmazott Lisszaboni stratégiája<sup>28</sup> azt a célt határozza meg, hogy 2010-ig az EU-ban a GDP 3 százalékára kell emelni a K+F mértékét, s ennek kétharmad része az üzleti szférából kell származzon.

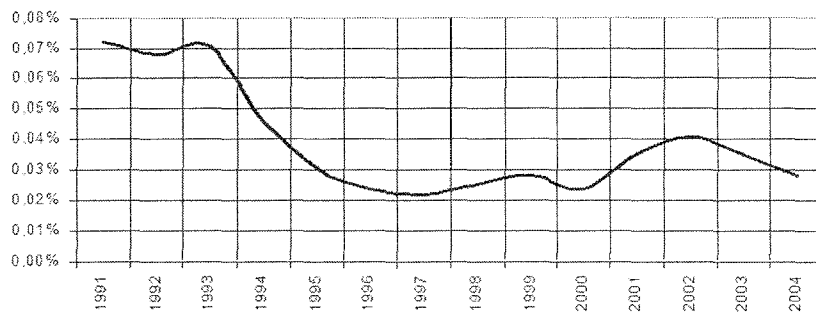
A hazai kutatás-fejlesztési ráfordítások tehát – jól lehet az akadémiai szféra képviselői gyakran ennek ellenkezőjét hangsúlyozzák – az Európai Unió országait tekintve nagyjából a középmezőnyben helyezkednek el. Sőt, ha a K+F állami támogatásainak a GDP-hez viszonyított arányát vizsgáljuk, akkor kiderül, hogy kedvezőbb az ország helyzete. Ugyanis 2004-ben Magyarországon az állam K+F kiadásai a GDP-hez viszonyítva 0,62 százalékot tettek ki, miközben Japánban 0,8 százalékot, az USA-ban 1 százalékot. Tehát a hazai K+F ráfordítások tekintetében az üzleti szféra részvételének alacsony aránya az igazi gond.

Ezzel együtt jól látható, hogy a vizsgált kormányzati ciklus alatt a kutatás-fejlesztés állami kiadásai a GDP-hez viszonyítva – ha nem is jelentős mértékben, de – csökkentek. Hasonló tendenciát lehet tapasztalni a legjelentősebb hazai kutatási alap, az OTKA kiadásainak alakulását tekintve is.

<sup>27</sup> Forrás mint az előző.

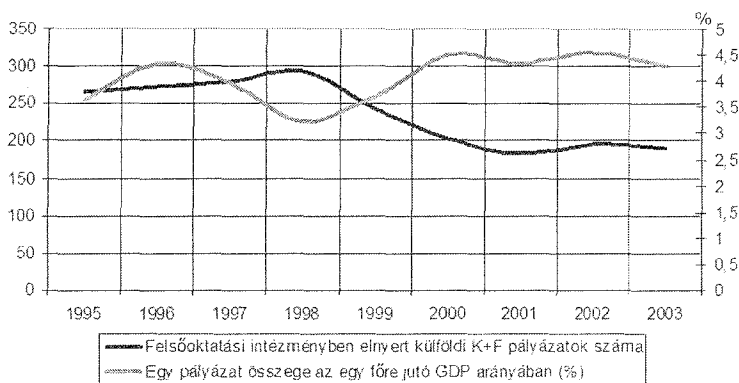
<sup>28</sup> Az Európai Unió 2000 márciusában a Lisszabonban összehívott csúcstalálkozón fogadta el „Foglalkoztatás, gazdasági reform és szociális kohézió – úton egy európai alapú innováció és tudás felé” címmel az azóta Lisszaboni Stratégia néven emlegetett dokumentumot. A dokumentum legfontosabb, azóta sajnos csak közhellyé, s nem valósággá vált célkitűzése szerint az Uniót egy évtizeden belül, tehát 2010-ig a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává kell tenni, mely több és jobb munkahely teremtésével és nagyobb szociális kohézióval képessé válik a növekedés fenntartására. A Lisszabonban részletesen megfogalmazott közösségi szándékok értelmében az Uniónak több alapvető tényezőcsoportra kell összpontosítania. Ezek: az oktatásra-képzésre, a kutatásokra, a tudományra fordított befektetések növelése; az európai cégek versenyképességét, illetve a belső piac működését javító intézkedések; az oktatás, a képzés és a foglalkoztatás összehangolt erősítése, s ennek részeként az új információs technológiák hasznosítása.

9. ábra: Az OTKA kiadásai a GDP-hez viszonyítva

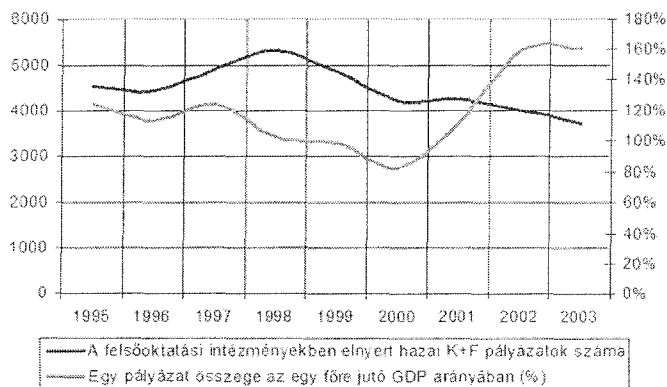


Érdeemes felfigyelni a felsőoktatásban folyó nemzetközi K+F projektek sajátosságainak a magyar EU csatlakozást követő szembetűnő változására. Lényegében 2000 óta jelentősen megnövekedett egy-egy K+F projekt összege, miközben számuk csökkent. Tehát a kutatási témák a nagyprojektek felé mozdultak el.

10. ábra: A felsőoktatási intézmények által elnyert külföldi K+F pályázatok jellemzői



11. ábra: A hazai K+F pályázatok jellemzői



2002 után ugyanez a tendencia figyelhető meg a hazai kutatási projektek esetében is. Tehát a hazai kutatás finanszírozás is a nagyprojektek felé mozdult el az utóbbi években. Ez a folyamat igen jelentős hatást gyakorol a felsőoktatási intézményekre – kikényszeríti a gazdasági konzorcializálódást, s háttérbe szorítja a professzori, s a kutatói kiskollektívák humboldti autonómiáját. (De ennek elemzése túlmutat ezen az írásnak a keretein.)

## Befejezésül

A 2002–2006-os kormányciklus felsőoktatás-finanszírozással kapcsolatos mérlege meglehetősen „billegős”. Menjünk újra végig az ígéreteken.

Az 50 százalékos béremelés megvalósult, de az infláció mértékét meghaladó alapláb-növekedés garantálása nem. 2004-ben semmilyen béremelés nem történt. Az infláció követés csak 2005-ben, az új választás közeledtével jelenik meg. A béremeléssel nem társultak minőségi, hatékonysági és munkakövetelmények, viszont az oktatók életkörülményei jelentősen javultak.

A képzési és működési normatíva elkülönítése megtörtént, de növelése 2004-ben és 2005-ben nem. A finanszírozás átalakítása jelentős elmozdulást jelent a hatékonyságot jobban biztosító kvázi piaci modelltől, amelynek helyébe a kialakult pozíciók megőrzését szolgáló alapvetően input-jellegű finanszírozás lépett, amely nem kis szerepet biztosít az eseti döntéseknek, és a szubjektivitásnak. A új finanszírozási modell egyértelműen az oktatáspolitikának a felsőoktatási szféra érdekérvényesítése előtti behódolását bizonyítja.

A beruházási programok felgyorsításáról a ciklus első két évében nem lehet beszélni. 2004–2005-től viszont csakugyan meglendültek a felsőoktatási beruházások, jól lehet a forrásokat biztosító PPP konstrukció sok tekintetben kiforrotlan, s a beruházások jövőbeli terhei nem igazán tisztázottak. Az is kérdéses, hogy ez-e az a beruházási program, amely a hazai felsőoktatás fejlődését leginkább elősegíti.

Az intézményi amortizáció fedezetének megteremtése legfeljebb egy, vagy két båtortalan tervezetet élt meg, bevezetésének még csak a tényleges megfontolására sem került sor.

A kutatás-fejlesztés finanszírozásával kapcsolatban megfogalmazott kormányzati programelképzelések túlnyomó többsége is csupán írott malaszt maradt.

POLÓNYI ISTVÁN

## IRODALOM

- Eurostat. New release. 156/2005.
- FALUSSY BÉLA & ZOLTÁNKA VIKTOR (1989) *Az általános és középiskolai pedagógusok időfelhasználása, életmódja 1986/1987*. I–II. kötet. Bp., KSH–Oktatáskutató Intézet.
- FERGE, GAZSÓ, HÁBER, TÁNCZOS & VÁRHEGYI (1972) *A pedagógusok helyzete és munkája*. Bp., MTA Szociológiai Kutató Intézet.
- KOTÁN ATTILA (2005) *Pazarlás vagy Perspektíva, PPP konstrukciók és hazai alkalmazásuk. Competitio* május.
- Kutatás és fejlesztés 2004 (2005) Bp., KSH.
- LADÁNYI ANDOR (2000) *Klebelsberg felsőoktatási politikája*. Argumentum Kiadó.
- POLÓNYI ISTVÁN & TÍMÁR JÁNOS (2001) *Tudásgyár vagy papírgyár*. Bp., Új Mandátum.



- POLÓNYI ISTVÁN (2004) *Patyomkin finanszírozás – Hogyan tovább a felsőoktatás finanszírozásával?* Kutatás közben No. 262. – Felsőoktatási kutatóintézet, Budapest.
- POLÓNYI, ISTVÁN (2004) Financing Higher Education in Hungary at the Turn of the Millennium. *European Education* Vol. 36, No. 2. 35–59.
- POLÓNYI ISTVÁN (2005) *A hazai oktatás gazdasági jellemzői a 20–21. századfordulón.* Felsőoktatási Kutató Intézet Új Mandátum Kiadó Budapest.
- VARGA JÚLIA (2005a) A közoktatásban foglalkoztatottak összetételének és keresetének változása, 1996–2004 OKI. 2005. (Forrás: <http://www.oki.hu/cikk.php?kod=hatekonysagiproblemek-varga-kozoktatasban.html>)
- VARGA JÚLIA (2005b.) A pedagógus szakokra jelentkezők és a pedagóguspályán elhelyezkedő pályakezdekők jellemzői. OKI. 2005. (Forrás: <http://www.oki.hu/cikk.php?kod=Hatekonysagiproblemak-Varga-Pedagogus.html>)

## MELLÉKLET

M1. táblázat: A felsőoktatási intézményben oktatói munkakört, valamint a tudományos kutatói munkakört betöltő közalkalmazottak besorolási béreinek alakulása, 2001–2005

|  | 2001      | 2002      | 2002<br>szept.   | 2003             | 2004      | 2005      | 2005<br>szept. |           |
|--|-----------|-----------|------------------|------------------|-----------|-----------|----------------|-----------|
| Az egyetemi tanári munkakör garantált illetménye (Ft/hó) | 230000    | 245000    | 360000           | 360000           | 360000    | 387000    | 404000         |           |
| Munkakör   | Arány (%) | Arány (%) | Fizetési fokozat | Fizetési fokozat | Arány (%) | Arány (%) | Arány (%)      | Arány (%) |
| Egyetemi tanár   | 100       | 100       | 3.               | 106              | 106       | 106       | 106            | 106       |
| Egyetemi tanár   |           |           | 2.               | 103              | 103       | 103       | 103            | 103       |
| Egyetemi tanár   |           |           | 1.               | 100              | 100       | 100       | 100            | 100       |
| Egyetemi docens  | 70        | 70        | 3.               | 76               | 76        | 76        | 76             | 76        |
| Egyetemi docens  |           |           | 2.               | 73               | 73        | 73        | 73             | 73        |
| Egyetemi docens  |           |           | 1.               | 70               | 70        | 70        | 70             | 70        |
| Egyetemi adjunktus                                       | 50        | 50        | 2.               | 53               | 53        | 53        | 53             | 53        |
| Egyetemi adjunktus                                       |           |           | 1.               | 50               | 50        | 50        | 50             | 50        |
| Egyetemi adjunktus                                       |           |           | -                | 50               | 50        | 50        | 50             | 50        |
| Egyetemi tanársegéd                                      | 40        | 40        | -                | 40               | 40        | 40        | 40             | 40        |
| Főiskolai tanár  | 75        | 75        | 3.               | 81               | 81        | 81        | 81             | 81        |
| Főiskolai tanár  |           |           | 2.               | 78               | 78        | 78        | 78             | 78        |
| Főiskolai tanár  |           |           | 1.               | 75               | 75        | 75        | 75             | 75        |
| Főiskolai docens   | 55        | 55        | 3.               | 61               | 61        | 61        | 61             | 61        |
| Főiskolai docens   |           |           | 2.               | 58               | 58        | 58        | 58             | 58        |
| Főiskolai docens   |           |           | 1.               | 55               | 55        | 55        | 55             | 55        |
| Főiskolai adjunktus                                      | 45        | 45        | 2.               | 48               | 48        | 48        | 48             | 48        |
| Főiskolai adjunktus                                      |           |           | 1.               | 45               | 45        | 45        | 45             | 45        |
| Főiskolai adjunktus                                      |           |           | -                | 45               | 45        | 45        | 45             | 45        |
| Főiskolai tanársegéd                                     | 40        | 40        | -                | 40               | 40        | 40        | 40             | 40        |
| Kutatóprof., tud. tanácsadó                              | 100       | 100       | 3.               | 106              | 106       | 106       | 106            | 106       |
| Kutatóprof., tud. tanácsadó                              |           |           | 2.               | 103              | 103       | 103       | 103            | 103       |
| Kutatóprof., tud. tanácsadó                              |           |           | 1.               | 100              | 100       | 100       | 100            | 100       |
| Tudományos főmunkatárs                                   | 70        | 70        | 3.               | 76               | 76        | 76        | 76             | 76        |
| Tudományos főmunkatárs                                   |           |           | 2.               | 73               | 73        | 73        | 73             | 73        |
| Tudományos főmunkatárs                                   |           |           | 1.               | 70               | 70        | 70        | 70             | 70        |
| Tudományos munkatárs                                     | 50        | 50        | -                | 50               | 50        | 50        | 50             | 50        |
| Tudományos segédmunkatárs                                | 40        | 40        | -                | 40               | 40        | 40        | 40             | 40        |