

FINANSZÍROZÁS A FELSŐOKTATÁSBAN

A FELSŐOKTATÁSBAN FOLYÓ TEVÉKENYSÉGET igen sokan finanszírozhatják: az állam, az önkormányzat (valójában az adófizetők), az egyén (a tanuló vagy családja), a gazdaság más szereplői (pl. a leendő munkáltatók, egyházak, egyes társadalmi szervezetek, a Magyar Tudományos Akadémia), alapítványok, sőt, saját bevételeiből, vállalkozásaiból maga a felsőoktatási intézmény is hozzájárul a fenntartásához. A finanszírozás jelentheti a folyamatos működés és/vagy a fejlesztés feltételeinek a biztosítását, de a támogatást kaphatja a hallgató (ösztöndíj), vagy különböző formákban az intézmény. A hazai eszközök mellett külföldi támogatásokból, hitelekkel is származhatnak források.

Az egyes forrásokból való részesedés feltételei (feladathoz, teljesítményhez kötött, hagyományokon alapuló „bázis szemléletű” elosztás, pályázati rendszer, térítési díjak, tandíj stb.) csakúgy, mint felhasználásuk lehetőségei, szabályai a különböző felsőoktatási intézményekben jelentősen eltérhetnek.

A felsőoktatás finanszírozása országonként jelentősen különbözik. Az eltérő rendszerek kialakulása történelmi, társadalmi, gazdasági, kulturális okokra, folyamatokra, tényezőkre egyaránt visszavezethető. A konkrét megoldások kialakulásában nagy a hagyományok és a konszenzus szerepe.

Egy-egy országban az egyes megoldások nem kizárólagosak, a különböző elemek, sőt, még a különböző filozófiák is sok esetben együtt léteznek, keverednek.

A finanszírozás módszerei, formái és – ezeken keresztül vagy ettől függetlenül – az összege is négy markáns érdekszféra harca, vélt vagy valós érdekeinek ütközése, érdekérvényesítő képessége eredményeként alakul ki.

A szereplők:

- az össz-társadalmi érdekképviselőre hivatott kormányzat, önkormányzatok;
- a hallgatók;
- a szakma, a tudomány, a felsőoktatás érdekeit képviselő szervezetek;
- az intézmény, az intézményben tanulók, dolgozók érdekeit képviselő vezetők, testületek.

Esetenként természetesen több szereplőnek lehetnek közös az érdekei. A szereplők mindegyike tekintetében igaz, hogy markánsabban jelennek meg rövidtávú érdekei, mint pl. a kiadások mérséklésének kényszere az állami és a költségvetési eszközök szűkössége miatt; az oktatók, a hallgatók életszínvonala és kevésbé markánsan a hosszútávú érdekek, mint a társadalmi-gazdasági fejlődésben betöltött szerepének megfelelő feltételek biztosítása a felsőoktatás számára; az anyagi és a szellemi infrastruktúra fejlesztése; az életpályára, a hivatásra való felkészülés stb.

Európában az 1960-as évektől vált általánossá az, hogy a tanulmányok folytatásának költségeit meghatározó mértékben a költségvetés az adókból fedezi. Az európai gyakorlattal szemben csak néhány országban (pl. az Amerikai Egyesült Államok,

Japán) jelentős – a magán, illetve az állami intézményekben differenciáltan – az egyéni (családi) finanszírozás szerepe.

A finanszírozásnak Európában elterjedt rendszere azonban ma már általános kritikát kap, mert csekély az ösztönző hatása, illetve dinamikusan növekvő a támogatási igénye. Nincs ösztönző hatása sem a tanulmányi idő ésszerű hosszára, sem a teljesítményre nézve. Jelentősen növekedett a tanulmányokra fordított idő, azok a hallgatók is kapnak támogatást, akiknek gyenge a teljesítménye, illetve azok, akik nincsenek arra rászorulva.

A kedvezőtlen tapasztalatok hatására általános a törekvés a változtatásra, a hallgatóknak adott támogatások rászorultság szerinti differenciálására, a visszafizetési kötelezettség nélkül adott támogatások helyett a feltételekhez kötött támogatás nyújtására (ösztönző hitelkonstrukciók, tandíj, ösztöndíj).

Mind több országban kezd jellemzővé válni, hogy az intézményeken keresztül adott támogatást is feltételekhez, mennyiségi, minőségi, hatékonysági kritériumokhoz kötik. Ezek a törekvések azonban – mind a hallgatóknak közvetlenül nyújtott, mind az intézményeken keresztül adott támogatások – elsősorban nem a közösségi támogatások csökkentését, hanem a túlzott növekedés megakadályozását, a hatékony ösztönzést célozzák.

A felsőoktatás finanszírozása Magyarországon

A bázisszemléletű finanszírozás úgy alakult ki, hogy az 1940-es évek végétől, az 1950-es évek elejétől mintegy négy évtizedig Magyarországon a felsőfokú oktatás kiadásait (oktatás, kutatás, ösztöndíj, kollégium) lényegében teljes körűen a központi állami költségvetés fedezte. Az állam mellett természetesen a családok is vállaltak áldozatokat, és esetenként a helyi önkormányzatok is közreműködtek a feltételek biztosításában (elsősorban épületek átadásával, de néha a működéshez nyújtott támogatással is), ez azonban összességében nem volt jelentős.

A kizárólagos állami, kormányzati finanszírozás feltételét a lényegében kizárólagos állami tulajdon biztosította. A finanszírozásnak ez a rendszere ugyanakkor az egyedül lehetséges megoldás is volt, mivel az oktatás költségei nem épültek be a bérekbe.

A támogatás mértéke a direkt tervutasításos irányítási rendszerbe illeszkedve, tervalku keretében alakult ki. Az alkuban azok az ágazatok, szakmák, intézmények érhetek el nagyobb sikereket, amelyeknek hatékonyabb volt a lobbijuk, amelyek meggyőzőbben tudták bemutatni feladataikat, ahol mennyiségi növekedés történt. Ebből következően az intézmények ellátottságában jelentős – objektíven nem indokolható – különbségek alakultak ki.

A fejlesztések terén meghatározó volt az extenzív célok követése. Ez jellemezte a felsőoktatási fejlesztéseket is. Számos létesítmény, sok új intézmény épült, jelentősen nőtt a hallgatók, az oktatók létszáma.

A bázis típusú finanszírozásból, az extenzív fejlesztési filozófiából természetszerűen következik az a szemlélet, hogy csak a bővítés, a növekedés természetes; a megszüntetés, a visszafejlesztés, a leépítés – indokoltságától, szükségességétől függetlenül – meg nem értést, tiltakozást vált ki, hogy az új feladatokhoz új forrásokat kell rendelni, függetlenül attól, hogy az a meglévő kapacitásokkal kihasználható-e vagy sem.

A források felhasználását merev, részletekbe menő központi előírások szabályozták, háttérbe szorult a hatékonyság, az ésszerűség, a gazdaságosság. Az eszközök felhasználásához nem kapcsolódtak közvetlenül a gazdaságossági és a hatékonysági követelmények sem tartalmi, sem pedig gazdálkodási szempontból.

Az 1960-as évek közepétől elsősorban a műszaki-, az agrár- és a természettudományi oktatást, kutatást végző intézmények finanszírozásában egyre nagyobb szerepet játszott a külső megbízók számára végzett munka. Nagyrészt az ebből származó bevételek, illetve az igénybe vett eszközök utáni térítések (amortizáció) biztosították az oktatás és a kutatás technikai, műszaki feltételeinek szinten tartását, fejlesztését. A megbízók számára végzett kutató, fejlesztő munka jó lehetőséget biztosított a gyakorlati kapcsolattartásra és a méltatlanul alacsony jövedelmek kiegészítésére is. Az elmúlt évtizedben az innovációs piac összezsugorodása, a műszaki fejlesztés lelassulása miatt évről-évre csökkentek az ilyen típusú megbízások, és ezzel együtt a bevételek is.

Az utóbbi időben – részben a saját bevételek csökkenése miatt is – egyre erőteljesebb az intézmények törekvése arra, hogy kapacitásaik, eszközeik hasznosításával (pl. terem bérbeadása, kollégiumok nyári hasznosítása) tegyenek szert egyéb bevételekre. Az intézményi saját bevételek azonban összességükben nem jelentősek. Az új tulajdonosok, a vállalkozók anyagi lehetőségei még nem érik el azt a szintet, hogy jelentős részt tudnának vállalni a felsőoktatás finanszírozásából.

A potenciálisan szóba jöhető egyéb struktúrák (pl. alapítványok) lehetőségei szintén korlátozottak. A szülők többségének jövedelem-színvonala mellett jelentősebb összegű tandíj fizetését jelenleg nem lehet számításba venni.

Az elismert ráfordításokat figyelembe vevő, a tényleges teljesítményen alapuló *normatív finanszírozás* kialakítása meghatározó a felsőoktatás jövője szempontjából. Már jelenleg is normatív a hallgatók számára juttatott pénzbeni támogatás (1998-tól 70000 Ft/10 hó/fő). Ez a támogatás természetesen nem fedezi teljeskörűen a továbbtanulással kapcsolatos kiadásokat. A jelentős összegű támogatás mellett nem elhanyagolhatók azok a ráfordítások, amelyekkel a hallgatók, illetve a családok járulnak hozzá a felsőoktatás társadalmi szintű kiadásaihoz. Ez mindenképp a megélhetési költségek egy részének a fedezését, valamint az elmaradt jövedelmeket – amire a hallgató, illetve családja szert tenne, ha a tanulmányok folytatása helyett munkaviszonyt létesítene – jelenti, illetőleg az egyéb kiadásokat úgy, mint tandíj, jegyzet, tankönyv, tanszervásárlás stb.

Az elmúlt év során a Művelődési és Közoktatási Minisztérium sikeresen alakította ki a rendelkezésére álló kutatás-támogatási keretek normatív elosztásának rendszerét. A költségvetés közvetlen kutatási célú támogatásként a felsőoktatási intézmények számára csak csekély összeget biztosít. A kutatás finanszírozását nagyrészt az OTKA (Országos Tudományos Kutatási Alap) és a KMFA (Központi Műszaki Fejlesztési Alap), illetve a nemzetközi projektek biztosítják. A támogatásokat pályázati úton lehet megszerezni, elnyerni.

A képzés és az intézményfenntartás normatív finanszírozási rendszerének kialakítása megkezdődött, a folyamat azonban – részben érthető okok miatt – súlyos, igazságtalan kompromisszumokkal terhes.

Jelenleg a normatív finanszírozás még csak azt jelenti, hogy lényegében a bázisfinanszírozás keretében kialakult gazdasági feltételek kerültek normatívaként rögzítésre. Ennek eredményeként méltatlan helyzetbe kerültek a korábban is a művelődé-

si tárca felügyelete alatt működő, a leginkább alulfinanszírozott intézmények, elsősorban a műszaki, természettudományi karok. A rendszer évről évre változik, ezáltal az intézmények számára kiszámíthatatlan helyzetet teremt.

A „0” bázisú módszert ezideig nem alkalmazták, a jövőben azonban számításba kell venni. Az ellátandó feladatokat, a ráfordítások szükségességét természetesen ebben az esetben is a finanszírozó, a kormányzat határozza meg.

A gazdálkodás aktuális kérdései

Évtizedek óta, de az utóbbi években különösen hiányzik a jogi (pl. adó, tb, vám) és a végrehajtási (pl. Kincstár) szabályozás stabilitása. Ilyen körülmények között nemhogy hosszú távú stratégiát, vagy középtávú tervet nem lehet kialakítani, de a következő évre sem lehetett minden tekintetben felkészülni, hiszen rendszerint az év közepéig is eltart az új jogszabályok értelmezése. A *stabilitás hiánya* akadályozza az ésszerű, racionális gazdálkodást, sőt, sok esetben kifejezetten pazarló felhasználást is előidézhethet. A főhatóságok, a számviteli nyilvántartás és az irányító szervek adatszolgáltatási előírásai a legtöbb esetben nincsenek összhangban, sok a jelentős többletmunkát igénylő, a kötelező nyilvántartástól eltérő adatgyűjtés. Az előzőekből következően folyamatosan növekszik a rosszul fizetett gazdasági apparátus terhelése, és emiatt nő az elvándorlás.

A felsőoktatásban a mennyiségi, a minőségi teljesítmény egyaránt jelentős, de ez nagyrészt egyéni belső indíttatásból (szakmaszeretetből, hivatástudatból) ered. A nagy terhelés, az elismerésre méltó színvonal mellett létezik csekély terhelés, alacsony színvonal is. A végzett munka mennyiségi, minőségi számbavételének, értékelésének hiánya okot ad megalapozatlan, igazságtalan kritikákra. A felsőoktatás nyitott társadalmi alrendszer, ezért az alacsony hatékonyságra, a gyenge minőségre könnyű példát találni.

A költségvetésben jóváhagyott támogatáson túli források (OTKA, KMFA, normatív kutatási támogatás, projekt-finanszírozás, FEFA stb.) *elapróztottak*. A források odaítélésének elvei sok esetben ismeretlenek, illetve nem nyilvánosak. E források megszerzése aránytalanul sok felesleges munkaráfordítást igényel (pályázatok készítése), és ráadásul a források felett rendelkezők sokszor indokolatlan felhasználási, dokumentálási megkövetésekkel sújtják a támogatást. Az elaprózott forrásokkal nehéz, esetenként lehetetlen hatékonyan gazdálkodni.

Nehezíti az ésszerű gazdálkodást, az eszközök, a javak hatékony felhasználását az, hogy a tulajdonosi funkciónak nincs gazdája a felsőoktatási intézményekben, hogy nem különül el az irányítás, a vezetés. Sok esetben konfliktus forrása az osztott vezetés, az egyszemélyi felelősség és a testületi döntési kompetencia. A rotáló vezetők (oktatók) számára a vezetés nem karrier-pozíció. A felelősség megfoghatatlan, érvényesíthetetlen, valójában nincs is érdemi ellenőrzés.

Az elmúlt években az autonómiával, a gazdálkodási „autonómiával” kapcsolatban esetenként szélsőséges értelmezések bukkantak fel. Állami finanszírozás esetén a gazdálkodás, a fejlesztés általában nem tartozik az intézményi autonómia körébe.

Az 1970-es évek közepétől az 1990-es évek elejéig a hatalom legitimációs nehézségei jó alkupozíciót jelentettek az elit kultúrán belül a felsőoktatásnak is, a '90-es évek közepétől azonban ez az alkupozíció romlik.

A felsőoktatásnak számolnia kell azzal, hogy a jövőben a feladat- és feltételrendszerét az autonóm, belső intézményi, személyi értékek, érdekek helyett inkább a társadalmi szükségletek kielégítésére való készség, képesség, valamint a hallgatói elvárások, a hallgatók valós vagy vélt érdekei határozzák meg. (Pl. növekvő tandíj és egyéb költségek, költségterítéses képzés.)

Várható az is, hogy az „adófizetők” törekedni fognak érdekeik inkább közvetlenebb érvényesítésére, ami kevesebb adót és kisebb állami támogatást jelenthet. A magán- és az egyházi felsőoktatási intézményrendszer kialakulása, megszilárdulása pedig versenyhelyzetet terem az állami intézmények számára.

Az intézmény szellemi és anyagi infrastruktúrájának, eszközeinek, illetve nevének, presztízsének magáncélú hasznosítása (kft-k, bt-k, paraszolvencia, szakértés stb.) megújírt, elfogadott a felsőoktatásban is. Ennek az egyéni érdekek, az alacsony illetmény mellett oka a rossz szabályozás is. A laza költségelszámolás az egyéni vállalkozásokba csábítja a bevételeket. Az intézményi saját bevételek bruttó összegének figyelembe vétele – esetenként egy részének a levonása – a költségvetési támogatás meghatározásánál nem ösztönöz a bevételek intézményen keresztül történő realizálására.

Nem követelmény az intézmény fenntartásához, fejlesztéséhez való hozzájárulás, a saját bevételek gyarapítása még azoknak a szervezeteknek, oktatóknak, kutatóknak az esetében sem, akiktől ezt – pl. átlagot el nem érő terhelésük miatt – teljes joggal el lehetne várni.

Az 1990-es években az egy hallgatóra jutó támogatás reálértékben mintegy a felére csökkent. Ez részben magyarázható az ország gazdasági helyzetével, valamint természetesen azzal is, hogy nem minden ráfordítás növekszik a hallgatólétszámmal arányosan.

Az évek óta hangoztatott „kiemelt” támogatás a közvéleményben – az intézményeken belül és azokon kívül – a valósággal szögesen ellentétben álló hiedelem forrása lett. Más területekhez és nominálértéket tekintve igaz lehet a „kiemelés”, ténylegesen azonban ez csak annyit jelentett, hogy más területekhez képest valószínűleg kevésbé romlottak a felsőoktatás feltételei. A valósághű megítélést bonyolulttá teszi az, hogy a különböző szintekről (kormány, tárca, intézmények) nézve alapvetően eltérőnek látszik ez a tendencia. Társadalmi szinten, nominálisan növekedtek a felsőoktatási ráfordítások, többek között az infláció, a hallgatói létszámnövekedés, a doktoranduszképzés, a Széchenyi Professzori Ösztöndíj és az egyházi felsőoktatás támogatása miatt. Tárcaszinten új – szükséges és fontos – támogatási formák jelentek meg, mint pl. a normatív kutatási támogatás és a programfinanszírozás.

Intézményi szinten, intézményi döntési körben azonban a felhasználható támogatás reálértékben drasztikusan csökkent. A növekvő feladatok ellenére (1990 és 1996 között a hallgatói létszám növekedése mintegy 80 %-os, az oktatói létszámnövekedés viszont csak mintegy 10 %-os) az illetmények, a keresetek nem tartottak lépést az inflációval. A dologi, a felújítási keretek reálértékének csökkenése a személyi keretekenél is nagyobb (az elmúlt nyolc évben 70-80 %-os), aminek az intézményi anyagi infrastruktúra szempontjából már a közeljövőben is tragikus következményei lehetnek.

Torzítja a képet, hogy az intézményi támogatásban jelennek meg a különböző hallgatói támogatások is. Ezek társadalmi szinten természetesen a felsőoktatással kapcsolatos kiadások. Növekedésük azonban bármilyen okból következik is be – a

hallgatói létszámnövekedés, vagy a támogatások összegének általában az inflációt sem követő emelése –, nem befolyásolja az intézmények gazdasági kondícióit.

A döntési *jogosítványok* tekintetében a modell lehet centralizált vagy decentralizált. Folyamatos konfliktusok forrása, hogy a jogi, a végrehajtási szabályozás rendszerint centralizált irányítást feltételez (pl. közbeszerzés), attól függetlenül, hogy az intézmények sok esetben decentralizáltan gazdálkodnak.

A döntési *mechanizmusok* tekintetében a modell lehet demokratikus vagy autokratikus. A lebonyolítás módja – függetlenül a jogosítványoktól, a mechanizmusoktól – általában centralizált, de elvileg nincsen akadálya annak, hogy több eleme decentralizáltan valósuljon meg.

Az egyes felsőoktatási intézmények gazdálkodásának elvei és gyakorlata – az előzőekben vázolt korlátokkal nem magyarázható – jelentős eltérést mutat. (A döntések demokratizmusa, a döntési jogosítványok és a felelőségek decentralizálása, a feltételekről, a lehetőségekről való tájékoztatás-adatszolgáltatás.)

A költségvetési, és ezen belül a felsőoktatási intézmények gazdálkodására az jellemző, hogy csak a megkapott támogatások, elért bevételeknek a törvények, szabályok látható megsértése nélküli felhasználására, azaz lényegében csupán pénzügyi-számviteli adminisztrációra korlátozódik. A tervezés, a beszámolás nagyrészt az MKM-től, a Kincstártól, a Pénzügyminisztériumtól kapott nyomtatványok előírt számokkal történő kitöltését jelenti.

A valóságos gazdálkodásra, a ráfordítások szükségességének mérlegelésére, a ráfordítás-eredmény, a kiadás-haszon vizsgálatára ritkán kerül sor. (Az „eredmény”, illetve a „haszon” ez esetben természetesen nem csupán gazdasági kategória.) Ebből következően általában nem jellemző az oktatást, a kutatást szolgáló (kincstári) vagyont és más erőforrások, javak – helyiségek, eszközök, bér, infrastruktúra – igazságos elosztása, a feladatváltozásokból következő, illetve a hatékonysági követelményeknek megfelelő átcsoportosítása.

A gazdálkodási feladatok ellátásának általában nincs korszerű infrastruktúrája, technikai háttere (szoftver, hardver). Nem súlyának, feladatának megfelelő a gazdálkodást lebonyolító apparátus anyagi, erkölcsi elismerése. Ennek a szűkös anyagiak mellett szemléleti- és presztízs-okai is vannak. A hatékony gazdasági ügyintézés pedig elképzelhetetlen korszerű infrastruktúra, korszerű technikai eszközök, jól felkészült, megbecsült apparátus nélkül.

TÖRÖK IMRE