

Lehetséges kitörési pontok a magyar felsőoktatásban a 21. század elején

A 2008-ban, a Lehmann Brothers bankház csődjét követően az Egyesült Államokban kezdődött világgazdasági válság, majd az ezzel összefüggésben, rövidebb később a legtöbb közepesen fejlett, vagy fejlett országban bevezetett költségvetési megszorítások természetesen mélyen érintették az oktatás, különösen a felsőoktatás állami finanszírozását. Nemesak Magyarországon tapasztaltuk azt, hogy a Kormány a költségvetési egyensúly megteremtése érdekében már 2009-től jelentősen csökkentette a felsőoktatásnak jutó állami ráfordításokat, hanem az európai rektori konferenciák többsége is hasonló intézkedésekről számolt be 2009–2012 között. Lettorszáiban például 35–40 százalékkal csökkentették az oktatói béreket, de Hollandia, Németország és az észak-európai országok kivételével hasonló – ha nem is ennyire radikális – intézkedésekről számoltak be a kelet-közép- és a dél-európai országok rektori konferenciái is szokásos üléseinken.

A pénzügyi válság azonban nem csupán a finanszírozás csökkentését hozta magával, hanem azt is, hogy világszerte felerősödtek azok a hangok, amelyek a felsőoktatás szerepét, hatékonyságát, az állam szerepvállalását, az egyetem misszióját és társadalmi felelősségét értelmezték újra. Természetesen ez az új gondolkodási áramlat szoros összefüggésben van a finanszírozhatóság, a fenntarthatóság kérdéseivel, valamint azzal is, hogy milyen intézkedések, változtatások szükségesek ahhoz, hogy a szektor javítsa a saját és az adott ország versenyképességét.

Az jól látható, hogy a Magyar Kormány is fogcsikorgatva próbált és próbál olyan intézkedéseket bevezetni az elmúlt években, amely oly módon javíthatja a felsőoktatás versenyképességét és hatékonyságát (vagy egyáltalán biztosítja a fenntarthatóságát a jelenlegi szinten), hogy nem igényel komolyabb finanszírozási expanziót. Ilyen intézkedésként, illetve kísérletként említhetjük az önfenntartó felsőoktatás koncepcióját 2012-ben, vagy a kancellári rendszer 3 évvel ezelőtti bevezetését, de említhetjük a konzisztóriumok felállítását is. Egyértelmű, hogy ezek az intézkedések szoros összefüggésben vannak a külső finanszírozási és a belső gazdálkodási kérdésekkel egyaránt. Az is egyértelmű, hogy a kezdeti, kizárólag költségvetési szigorítással összefüggő, tűzoltó jellegű intézkedéseket később már stratégiai megfontolásokat is tartalmazó változtatások követték, azonban áttörést nem sikerült elérni: a magyar egyetem továbbra is a 80-as, 90-es évek állami vállalati, költségvetési szervei logikájának megfelelően működik, és nem is működhet másként, hiszen a jogszabályok jelenleg ezt követelik meg. Mit kellene tehát tennünk annak érdekében, hogy a magyar felsőoktatás átlépjen a 21. századba?

Mindenekelőtt le kell szögeznünk, hogy a gazdaságpolitikai és a makrogazdasági környezet az elmúlt időszakban jelentősen megváltozott. A magyar költségvetés tartós egyensúlya és a 2013-tól jellemző, s az elkövetkező évekre előre jelzett gazdasági növekedés, valamint az ebből származó költségvetési többletbevételek lehetővé teszik, hogy a Kormány jelentősen növelje a felsőoktatás állami támogatását. Meggyőződésem, hogy önmagában a működési hatékonyságot és a szervezettséget, vagy a kedvezőbb működési környezetet célzó intézkedések nem lehetnek elégségesek az állami finanszírozás jelentős emelése nélkül.

Nézzük meg tehát vázlatosan, hogy a milyen kitörési pontok állnak a magyar felsőoktatás előtt, hogyan valósítható meg az átmenet a 21. századba 2020-ig.

A vázolandó elképzelések érintik az egyetemek státuszát, a fenntartói-tulajdonosi kérdéseket és az ezzel szorosan összefüggő gazdálkodási szabályokat is. Figyelemmel kell lennünk a szabályozói környezetre is, és ami a legfontosabb a hallgatókra, oktatókra, kutatókra és az ő motiválhatóságukra, elvárásaikra egyaránt.

Kezdjük tehát a státusz és az ezzel szorosan összefüggő gazdálkodási kérdésekkel.

Még bő egy évvel ezelőtt kezdtünk el azon gondolkodni néhány rektortársammal, hogy növelné egyetemeink gazdálkodási önállóságát és hatékonyságát, ha nem vagyongazdálkodói, hanem tulajdonosai lennének az általuk használt ingatlanoknak. Kétségtelen, hogy a tulajdonosi pozíció nagyobb kockázatokkal és felelősséggel jár, de a hosszabb távú tervezés és stratégiai gondolkodás szempontjából előnyösebb helyzetet teremtené.

Hamar egyértelművé vált azonban, hogy a tulajdonosi pozíció önmagában kevés előnnyel jár és egy fontos, de inkább csak szimbolikus lépés lehet belőle, igazi előny csak akkor járna vele, ha továbbgondoljuk a dolgot és elképzeljük, hogy milyen státuszú intézmény tudna a legjobban gazdálkodni a vagyonnal. Ha az ingatlanvagyon átadásával együtt járna a felsőoktatási intézmények jogi státuszának a megváltozása és a jelenleg működő, rendkívül kötött, túlszabályozott rendszer lebontását követően az intézmények nem költségvetési szervként működne tovább, akkor ez – a gazdálkodási szabadságon túlmenően – az oktatás számára is rugalmasabb szabályozási környezetet, és gyakorlatilag teljes autonómiát is teremthetne.

Az mindannyiunk számára nyilvánvaló, hogy a jelenlegi költségvetési szervi státusz olyan korlátokat állít egyetemeink elé, amelyek keretében intézményeink versenyképessége nem javítható jelentősen. Lehet, hogy ezen szabályozási környezet egy kormányhivatal, vagy egy rendőrkapitányság számára megfelelő, de egy olyan innovatív és teljesen eltérő célokkal működő intézmény, mint az egyetem esetében ez önmagában gátja a fejlődésnek. Mindannyian ismerjük azokat a történeteket, hogy mit miért nem lehet megvalósítani a mostani szabályozási környezet miatt, vagy ha igen, akkor sokkal drágábban és lassabban. Mindannyian tudjuk, hogy részben ez eredményezi azt, hogy munkatársaink egy része tulajdonképpen gmk-zik és saját mikro vállalkozásába, vagy éppen alapítványába viszi ki az oktatási és kutatási tevékenységek egy részét egész egyszerűen azért, mert az egyetemen belül az nem elvégezhető, drágábban végezhető el, vagy mert nem találja meg az anyagi motivációját az egyetemen belüli elvégzésének. Mindannyian ismerjük a közbeszerzésen keresztül a piacihoz képest másfélszeres áron megvásárolt eszközöket, repülőjegyeket, vagy más szolgáltatásokat.

Álláspontom szerint a jelenlegi működési modell és motivációs környezet problémái a költségvetési szerv státuszra és az ezzel szorosan összefüggő a finanszírozási rendszerre és gazdálkodási szabályokra, a foglalkoztatási formára és az ágazati szabályozásra vezethetők vissza. Az alapvető problémák a tulajdonosi szerep és szemlélet, valamint a teljesítmény-, és eredményérdekeltség hiánya, a foglalkoztatási- és bérvizonyok versenyképtelenek és nem teljesítmény elvűek, a környezet pedig kifejezetten akadályozó a külső együttműködésekkel szemben.

Amennyiben a jelenleg költségvetési szervként működő egyetemek átalakulnának – angolszász példára – alapítványi fenntartású nonprofit gazdasági társaságokká, vagy más hasonló, sui generis jogalanyokká (a közel évezredes egyetem gazdasági és társadalmi jelentősége ma már olyan nagy, hogy talán ez lenne a legjobb megoldás) és az egyetem, vagy a fenntartó alapítvány tulajdonába kerülne az általa használt jelenleg állami tulajdonú ingatlanvagyon, akkor az átalakuláshoz kapcsolódó szervezeti és gazdálkodási változások önmagában jelentősen megnövelik az intézmények szervezeti és gazdálkodási autonómiáját. Az egyetem többé nem költségvetési szervként működne, hanem olyan állami jogalanyként,

amelyben biztosított a folyamatos állami kontroll, ugyanakkor biztosított a jelenlegi rendszerből hiányzó érdekeltégi, motivációs környezet is, valamint kellően rugalmasak a gazdálkodási és vállalkozási lehetőségek, és talán elkerülhető a közbeszerzési kötelezettség is (mára a közbeszerzési kötelezettség nem valós versenyt, hanem magasabb árakat, és versenyképtelenül lassú folyamatokat eredményez).

Ebben az új működési modellben az intézmények a tulajdonba kapott – a jelenleg általuk használt – ingatlanállományukkal szabadon gazdálkodhatnak, azonban ehhez szükséges egy nagyobb, egyszeri állami tőkejuttatás is, például államkötvény formájában, ami segíti őket egy alapvetően önállóan gazdálkodó működési modellre történő átállásra. Ebben a modellben az alapító és a tulajdonos továbbra is az állam, amely jogszabályban meghatározottak szerint szigorú és folyamatos kontrollt gyakorol az intézmények szabályos és eredményes működése felett, az intézményeket *board* típusú testület irányítja, amelyben az állam és a kiemelt *stakeholderek* képviseltetik magukat. A board a jelenlegi konzisztóriumok kisebb átalakításával is létrehozható. Mivel a board típusú vezetésbe nemcsak az állam, hanem az adott egyetemmel szorosabb kapcsolatban lévő gazdasági társaságok és más nem állami szereplők is bevonhatók, ez – megfelelő szabályozási körülmények esetén – segítheti a felhasználói környezet és az egyetem szorosabb együttműködését is.

Javasolt lehet a foglalkoztatási köztötségek oldása is, olyan környezet megteremtése, amelyben az intézmények képesek olyan foglalkoztatási és javadalmozási ajánlatokat kialakítani, melyekkel megtarthatók/megszerezhetők az oktatói, munkavállalói kiválóságok, szakemberek. Ennek érdekében indokolt az oktatók, nem oktatók közalkalmazotti státuszban történő foglalkoztatásának köztötségét oldani annak megszüntetésével. Indokolt az állandó és az óraadó oktatók alkalmazására vonatkozó szabályok lazítása, intézményi döntési hatáskörbe helyezése, valamint az oktatói-kutatói követelményrendszerek meghatározásának szintén intézményi hatáskörbe helyezése.

Természetesen az állam nem vonulhat ki a finanszírozásból, sőt, többet várunk tőle ezen a téren. Olyan, teljesítmény-elvű finanszírozási rendszer kialakítása indokolt, amely elismeri és ösztönzi a képzés minőségét, eredményességét. Ebben a rendszerben az állam elismeri a képzés tényleges költségét a finanszírozott hallgatók vonatkozásában, teljesítmény alapú, a forrásallokáció versenyelvű, az intézmények fizetős képzési tevékenységének volumene szabadon bővíthető.

Folytassuk a szabályozási környezettel, hiszen egy ilyen, átalakított rendszer nem lehet sikeres egy túlszabályozott környezetben.

A felsőoktatás szinte minden szintje részletesen szabályozott, erre legjobb példa az alapképzési és mesterképzési szakok jegyzékének rögzítése kormányrendeletben, és a követelményrendszer kihirdetése miniszteri rendeletben.

Ha csak az utóbbi évek felsőoktatási jogalkotására tekintünk vissza, akkor láthatjuk, hogy az MRK évente átlagosan 30 rendeleti szintű jogszabályt kap meg illetékességből véleményezésre – most nem elemezve az észrevételezésre kapott meglehetősen rövid határidőket – egy gyors átlagolást követve kiszámolhatjuk, hogy az Nftv-t átlagosan 5-6 havonta módosította az Országgyűlés. Amennyiben a jogtár keresőjébe beírjuk a felsőoktatás szót, akkor közel 11 ezer találatot ad ki – ebben ugyan sok, az automatikus deregulációnak köszönhetően is hatályon kívül helyezett jogszabály is megtalálható, de mindenképpen nehéz eligazodni a jogszabályok nagy tömege miatt a szabályozásban.

Mindezek az adatok azt jelzik, hogy a jogszabályban rögzített keretek számosak, meglehetősen gyakran változnak, és a módosítás a politikai akarat részlegessége miatt a szabályozás egy-egy szeletét képes csak átfogni.

A felsőoktatás – ahogyan az oktatás általánosságban – rendkívüli rugalmasságot követel, folyamatosan változó és fejlődő tudományterületek, munkaadói és hallgatói elvárások, készségek és képességek, amelyeket az irtalmatlan tempóban fejlődő technológiai kihívások még inkább bizonytalanná tesznek.

A dereguláció, vagyis a szabályozási keretek csökkentése, a kereteket megszabó intézkedések számának csökkentése, a felsőoktatást meghatározó állami intézmények mozgásterének növelése, a rendelkezésre álló intézményi terek optimális felhasználásának ösztönzése a rugalmasságot növeli, a képzések alkalmazkodóképességét fejleszti. Számos országban például a képzési és kimeneti követelmények (kkk) nem jogszabályi szinten kerülnek rögzítésre, ami sokkal inkább lehetőséget ad a korrigálásra, a javításra. Az MRK és bizottságai közreműködésében – amelyet nem győzünk megköszönni – 7 hónap alatt sikerült kidolgozni a kkk-kat, igazodva az új szakjegyzékhez és a koncepcióváltáshoz – tanulási eredmények helyett a készségek és képességek, kompetenciák megfogalmazásához. A kész anyagok alapján a kormányzat közel 3 hónap alatt tudta csak kihirdetni a miniszteri rendeletet, amelybe még így is kerültek hibák (nem is csoda, hiszen több ezer oldalas előterjesztésről beszélünk), és a hibák kijavítása újabb jogszabály-módosítást igényelt – és ezzel még nincs vége.

Amennyiben sikerül csökkenteni a jogszabályi kereteket, a túlszabályozást enyhíteni, akkor a csökkentett keretekhez könnyebb alkalmazkodni, könnyebbé válik a kormányzati ellenőrzés is.

Az intézmények természetesen kötelesek elszámolni döntéseikről a kormánynak és a társadalomnak, viszont az egyszemélyes intézményi kontroll, a kancellár a döntési kompetenciákat veszi el az első számú vezetőtől vétőjoga révén.

A kormányzat feladata az egyértelmű keretek meghatározása: teljesítménycélokat építsen fel és csökkentse a szabályozás mértékét annak érdekében, hogy az egyetemeknek nagyobb tere nyíljon a kezdeményezésekre, a felelősségvállalásra. Fontos szempont, hogy a kormányzat ellenőrzése az oktatás törvényszerűségére és minőségére koncentráljon, csökkenjen a napjainkra megnőtt irányítás – beavatkozás – mértéke.

Az általános dereguláció eredményeként olyan szabályozási környezetet kell kialakítani, amely nemcsak az egyetemeknek biztosít nagyobb autonómiát azzal, hogy jelenleg sok jogszabályban meghatározott szabályozási kérdést az egyetemi belső szabályozás kereteibe utal, hanem lehetőséget, adókedvezményeket, esetleg mentességeket ad a gazdasági társaságoknak arra, hogy részt vegyenek egyes oktatási programok, ösztöndíjprogramok finanszírozásában.

Végezetül pedig térjünk vissza arra, hogy elsősorban mely területeken javasolható az állami finanszírozás növelése.

Korábban utaltam arra, hogy önmagában a vázolt hatékonyságnövelő átalakítási folyamatok nem elegendők ahhoz, hogy a magyar felsőoktatás versenyképessége jelentősen növekedjen, ehhez nélkülözhetetlen az állami és a nem állami ráfordítások növelése. Említettem, hogy a nem állami ráfordítások adókedvezmények és mentességek, valamint a vezetésbe történő bevonás, továbbá az együttműködést segítő szabályozási környezet kialakításával bővíthetők elsősorban, érdekeltté téve az államon kívüli szereplőket a felsőoktatásba történő befektetésben, valamint befektetésük felhasználásának irányításában és ellenőrzésében.

Az állami támogatások növelésének irányát elsősorban a hallgatók és az oktatók felé fordítanám.

Mindannyian tudjuk, hogy az egyetemi hallgatók jelentős része azért nem jár órára, mert dolgozik. Azért dolgozik, hogy biztosítsa az egyetemi tanuláshoz szükséges körülményeket, a megélhetést, vagy éppen a tandíj fedezetét, ugyanakkor a helyzet paradox, hiszen éppen e miatt nem tud teljes energiájával a tanulmányaira koncentrálni. Ezt a paradoxont kizárólag egy új, országos, több tízmilliárd forint támogatással működő ösztöndíjrendszer tudja feloldani. Olyan ösztöndíjrendszer, amely a képzési és finanszírozási formától függetlenül elérhető minden hallgató számára, és amely alkalmas arra, hogy a tanuláshoz szükséges háttérrel biztosítsa, nem beszélve az ösztöndíj motiváló erejéről. A jelenleg 30 Mrd forint éves keretű hallgatói támogatási rendszer minimum megduplázása indokolható ezen célok mentén, jól teljesítő egyetemi hallgatók tízezreinek biztosítva ezzel az eddigiekhez képest magasabb ösztöndíjat, valamint olyanoknak is, akik eddig nem részesültek, vagy nem részesülhettek belőle.

Az oktatói bérek rendezése sem várhat tovább. A Magyar Rektori Konferencia javasolta, hogy a Kormány jelentős bérfejlesztést hajtson végre a felsőoktatásban annak érdekében, hogy ez is segítse a magyar felsőoktatás minőségi átalakítását, versenyképességének javítását. Figyelemmel arra, hogy jelenleg a magyar oktatói bérek sem a versenyszférával, sem az európai – de még a közép-európai – oktatói bérekkel sem versenyképesek, emiatt csak egy, az MRK által javasolt bérszínvonal ellensúlyozhatja a jelentős külföldi és hazai piaci elszívó erőt, amely a felsőoktatási szakemberek, és leginkább az utánpótlás biztosításában okoz évről évre egyre növekvő nehézségeket. Az MRK azt is támogatja, hogy a bérfejlesztéshez – ösztönző elemként – rendszeres teljesítményértékelés kapcsolódjon, biztosítva, hogy csak a tartósan jó teljesítményt nyújtó oktatók részesüljenek belőle. Az általunk javasolt béremelés az eddigi bérezés képest mintegy 50%-os emelést jelentene.

Meggyőződésem, hogy ezen forgatókönyv alkalmazásával megteremthető a 21. századi, versenyképes magyar felsőoktatás.