

A VILÁGBANK SZEREPE A HAZAI FELSŐOKTATÁS FEJLESZTÉSÉBEN

IGEN JELENTŐS SZEREPET JÁTSZOTT a Világbank a hazai felsőoktatás fejlesztésében azzal, hogy „másfél” hitelprogramjával két reformot finanszírozott. A második hitelprogramot ugyanis a Magyar Állam néhány évvel az aláírás után végül is felmondta, így másfél hitelprogramban volt részünk.

Ebben az írásban azt vizsgáljuk, hogy ezek a világbanki hitelprogramok milyen célokat tűztek ki maguk elé, és mit valósítottak meg abból, mennyiben járultak hozzá a hazai felsőoktatás fejlődéséhez. Persze az is kérdés, hogy ez a hozzájárulás mennyiben tükrözi a Világbank önálló logikáját, és mennyiben közvetíti a magyar felsőoktatáspolitikai aréna egyes szereplőinek, illetve érdekcsoportjainak szándékait.

Az első hitel

Lényegében már a rendszerváltást megelőzően, 1988-ban megkezdődtek a Világbank és a Magyar Állam között a tárgyalások „az emberi erőforrások fejlesztését” célzó hitelről, amely eleinte a szakoktatás és a felnőtt átképzés fejlesztését, valamint a felsőoktatás modernizálását célozta volna, majd a végleges hitelszerződésben 1991-re kialakult részprogramjai az ifjúsági szakképzéshez, a felnőtt átképzéshez, a felsőoktatás fejlesztéséhez, az idegen nyelvi képzés fellendítéséhez, és a tudományos kutatáshoz nyújtottak támogatást.¹

A hitelkezdeményezés indoka az volt, hogy „azt a nagymennyiségű hitelt, amelyet Magyarország az évek során az ipar és a gazdaság szerkezetátalakítására felvett, nem a remények szerint használta fel, ezért inkább a humán szféra, a szakoktatás és a felsőoktatás fejlesztésére van szükség. Csak így alakulhatnak ki az európai felzárkózásunkhoz szükséges képzési modellek. A gazdaság modernizálásához elengedhetetlenek tehát az oktatás, különösen a felsőoktatás alapvető átalakítása.”²

A Világbank eredeti szándéka nyilvánvalóan a rendszerváltást követő gazdasági szerkezetváltás nyomán előreláthatóan kialakuló munkanélküliség hosszabb távú csök-

1 A kölcsönmegállapodás 1991. IV. 29-én került aláírásra HU-3313. sz. Emberi Erőforrások Fejlesztése Program néven.

2 Bakos István miniszteri főtanácsos – később MKM felsőoktatási főosztályvezető, aki lényegében a hitel fő-tárgyalója volt az MKM részéről – nyilatkozata 1991-ben (április 5.) a Magyar Hírlapban (a hitel főtárgyalója egyébként a PM helyettes államtitkára, Balassa Ákos volt).

mentése volt,³ amelynek érdekében az ifjúsági szakképzés reformját, a felnőtt átképzés intézményrendszerének létrehozását és a felsőoktatás fejlesztését kívánta támogatni. A projekt megfogalmazásánál és formálásánál a Világbankot egyértelműen a majdan nyertes kormányzó erő megnyerése vezette, s nem véletlen, hogy az 1988-ban kezdődő előkészítés ellenére 1991-ig, a rendszerváltó választások lezajlásáig húzódott a hitel-előkészítés. Más oldalról alighanem jelentősége volt a hitel felsőoktatási és kutatási célú komponensének létrehozásában annak is, hogy Magyarországon a felsőoktatásban és kutatásban dolgozó értelmiség jelentős szerepet játszott a rendszerváltásban. De a Világbankot motiválta az is, hogy oldja a magyar eladósodottság miatt az értelmiség és a politikai elit nem kis részében kitapintható – ellene irányuló – ellenszenvet (s ezzel egyben elősegítse a magyar adósságkötelezettségek törlesztését).⁴

Végül is az 1991-ben aláírt 150 millió dolláros hitelszerződés közel 55 millió dollárt a felsőoktatás, 12 millió dollárt az idegen nyelvi képzés fejlesztésére, 25 milliót a felnőtt átképzés megteremtésére, 36 milliót az ifjúsági szakképzés modernizálására, és 19,2 millió dollárt a tudományos kutatások és infrastruktúrájuk támogatására határozott meg. Hozzá kell tenni, hogy a hitelhez hazai hozzájárulást is kellett tenni, így lényegében nem 150 millió dolláros, hanem 390 millió dolláros fejlesztésről volt szó.

Az első hitel felsőoktatási komponense – a FEFA

A felsőoktatási és az idegen nyelvi részprogramokra jutó hitelösszeg 1991–1994. időszakra tehát összesen 66 millió dollár volt, amelyhez ugyanezen időszak alatt mintegy 5,5 milliárd forint hazai hozzájárulás is kapcsolódott.

A hitel előkészítése során részletes átvilágítást és célazonosítást készítettek a hazai és a világbanki szakértők.⁵

Az átvilágítás megállapításai alapján a hitelprogram célkitűzései a következők voltak:

- az oktatás és a kutatás minőségének és tartalmának fejlesztése,
- a képzési szerkezet korszerűsítése, a rövidebb képzési idejű szakok elterjedésének elősegítése,
- korszerű képzési formák, szakok, szakirányok meghonosítása, fejlesztése, a hallgatólétszám növelése,
- a felsőoktatási és kutatási intézményhálózat ésszerűsítése, az abban rejlő tartalékok mozgósítása,
- az alacsony oktató-hallgató arány racionalizálása,
- a felsőoktatás bevételszerző tevékenységének erősítése,
- az azonos régióban fekvő elkülönült felsőoktatási intézmények, valamint kutatóintézetek, továbbá a felhasználó szervezetek közötti együttműködés, európai

³ Magyarországon 1991 elején a regisztrált munkanélküliek száma 16 ezer volt 1993 márciusában számuk elérte a 705 ezres csúcst.

⁴ Ne felejtjük, hogy az új politikai elit nem elhanyagolható része fel-felvetette a hitelek átütemezését ill. törlesztésének megtagadását.

⁵ Az átvilágítást és az ajánlásokat lásd: Magyarország – Tanulmány az emberi tényezők kérdéseiről. The World Bank, 1990 január.

normáknak megfelelő, a szó igazi értelmében vett egyetemek, universitások kialakulása,

- az évtizedek óta elhanyagolt felsőoktatási infrastruktúra fejlesztése,
- a felsőoktatás irányításának és finanszírozásának racionalizálása, új felsőoktatási törvény alkotása,
- normatív finanszírozás bevezetése.

Az idegen nyelvi program keretében:

- a nyelvtanárképzés korszerűsítése és bővítése,
- az idegen nyelvi képzés fejlesztése az oktatási rendszer egészében,
- a nyelvvizsgarendszer korszerűsítése,
- a 3 éves nyelvtanárképzés bevezetése, feltételrendszerének megteremtése,
- az orosz nyelvtanárok átképzésének, továbbképzésének támogatása,
- a felsőoktatási intézmények alkalmazott nyelvi egységeinek fejlesztése.

A felsőoktatási hitelből és annak hazai hozzájárulásából a kormány⁶ 1991-ben létrehozta a „Felzárkózás az európai felsőoktatáshoz” elnevezésű alapot, amelyet azután az Országgyűlés 1993-ban emelt törvényi szintre.⁷

A világbanki hitelösszegnek – és az ehhez kapcsolódó hazai támogatási pénznek – alapba helyezése a Világbank számára is újszerű konstrukció volt, amit a hazai szakértők szorgalmaztak. Ennek – s annak, hogy a Világbank ezt elfogadta – az volt az oka, hogy a hitelprogram előkészítése lényegében a rendszerváltás időszakára esett. A világbanki szakértők elfogadták a hazai szakértőknek azt az álláspontját, hogy ebben az időszakban megalapozott, részletes felsőoktatás-fejlesztési programot nem lehet várni a kormányzattól. A hitelprogram céljait sokkal inkább el lehet érni oly módon, ha a pénz egy alapba kerül, s a hitel-megállapodásban meghatározott prioritások szem előtt tartásával, versenypályázati rendszerben a kormányzattól többé-kevésbé független bizottság döntései alapján történik az elosztás.

Az elv tehát az volt, hogy az alap nyilvános versenypályázati rendszerben osztja el forrásait a felsőoktatási intézmények – illetve azokkal együttműködő más felsőoktatási, kutatási intézmények, gazdálkodó szervezetek – komplex fejlesztési tervet tartalmazó pályázatai alapján. Így az autonóm felsőoktatási intézmények maguk dönthették el, hogy az alap prioritásai közül melyiket és milyen mértékben vállalják fel. A pályázó intézmények végiggondolt, komplex fejlesztési tervben kellett (volna) megfogalmazniuk fejlesztési elképzeléseiket.

Az alap elosztásáról olyan bizottság döntött, amelynek elnöke a művelődési és közoktatási miniszter, tagjai pedig hazai és külföldi szakemberek, valamint a felsőoktatás, továbbá a gazdasági szféra képviselői. A bizottság összeállításában az eredeti elképzelések szerint szempont volt, hogy a felsőoktatás fejlesztésében érdekelték széles körét bevonják a döntésekbe. A törvényi szintre emelés során azonban a jogszabály – a parlamenti bizottságokban a felsőoktatási lobbiz érdekvéonyesítése nyomán kialakult konszenzus alapján – úgy módosult, hogy az alap bizottságának egyharmadát kéri fel a miniszter, a többieket részint a felsőoktatási szféra szervezetei, részint az

⁶ 9/1991 sz. Korm. rendelet.

⁷ 1993. évi XXI. számú törvény.

MTA és az Érdekegyeztető Tanács delegálja. Ezzel a bizottság függetlenebbé vált a kormányzattól, viszont megnőtt, sőt meghatározóvá vált benne a felsőoktatási szféra (elsősorban az egyetemek) képviseleti aránya.

A kuratórium ilyen kialakítása nyilvánvalóan *ellentétes* volt az alap létrehozása során a világbanki szakértők által ajánlott elvekkel, amelyek a felsőoktatástól független szakértők és a felhasználói képviselet dominanciájának érvényesítését szorgalmazták attól tartva, hogy a felsőoktatási képviselet dominanciája az erőforrások elosztása során hajlamos konzerválni a felsőoktatás strukturáját. A felsőoktatási szféra a politikához és a bürokráciához elérő kapcsolataival meg tudta akadályozni „kívülálló” képviselőknek az elosztásba való beleszólását – s így a racionalitás, és a gazdasági szféra szempontjainak érvényre juttatását a források elosztásában. Ez előre vetítette az alap felhasználásának – és a fejlesztési program megvalósításának – hatékonysági gondjait.

Források és felhasználás

Az alap illetve a nyomába lépő Felsőoktatási Alaprogram az összes felsőoktatási kiadásnak 1,4 és 6,7 százalék közötti arányát tette ki 1991 és 1997 között. Ez az arány a FEFA viszonylag szerény szerepére mutat rá. Ez még akkor is így van, ha a FEFA éves összege majd minden évben nagyobb volt, mint a felsőoktatási beruházások teljes összege.

1. táblázat: A FEFA illetve a Felsőoktatási Alaprogram forrásai

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
FEFA (millió forint)	1 130,6	2 400,0	2 522,3	1 710,2	2 437,0	826,0	1 820,0
A FEFA aránya a GDP-hez viszonyítva (ezrelék)	0,45	0,82	0,71	0,39	0,43	0,12	0,21
FEFA a felsőoktatási kiadások arányában (százalék)	5,1	7,7	6,7	3,6	4,5	1,4	2,3

Az alap működése két fő szakaszra osztható. 1995-ig a FEFA elkülönült a költségvetésben. A működés ezen időszakában az Általános Felsőoktatás-fejlesztési program keretében 5 pályázati fordulót hirdettek meg összesen 7,6 milliárd forint támogatással, az Idegennyelv-oktatási program 4 fordulót tartalmazott, s 1,2 milliárd forint támogatást kapott.

A második szakaszban 1996–97-ben a költségvetési támogatásokat az MKM fejezet tartalmazta. Ebben az időszakban – a költségvetési törvényben szereplő indoklás szerint – a forrás „a felsőoktatási intézmények beruházási, egyes fontosabb felújítási, infrastruktúra és informatika fejlesztési kiadásaihoz nyújt támogatást”. Az utolsó két évben az integrációs folyamatok támogatása (előintegrációs pályázat) valamint a hatékony intézményi struktúrák kialakítása került a pályázati preferenciák közé. Az eredeti FEFA célrendszer fokozatosan alakult át (az 1997 évi keretből már csak 825 millió forint volt hagyományos FEFA keret).

A felhasználást tekintve megállapítható, hogy a támogatás 64 százalékát az egyetemek kapták, mintegy 28 százalék jutott a főiskolák és a művészeti felsőoktatás

intézményeinek, a különböző szövetségek – beleértve az integrációs támogatásokat – 6 százalékkal részesedtek és 2 százalék jutott egyéb intézmények (könyvtárak, múzeumok stb.) támogatására.⁸

Az első hitelprogram eredményei

Az ágazat stabil finanszírozása szempontjából döntő jelentőségű volt, hogy – egészen 1996-ig – elkülönített állami alapként működhetett a FEFA. Az alap léte – költségvetési tervezési szempontból – azt jelentette, hogy a feladat (a felsőoktatás fejlesztése) az éves költségvetési törvényben nevesített, és forrásait tervezni kellett, ráadásul elkülönítetten. Az elkülönített állami pénzalapként történő működés viszonylagos önállóságot biztosított a felhasználásnál és ez az önállóság a FEFA források számára védelmet is jelentett a bármikor bekövetkező költségvetési zárolások, elvonások ellen. Ez volt a fő oka annak, hogy 1996-ban⁹ a pénzügyi kormányzat javaslatára az Országgyűlés megszüntette az alapok jelentős részét. Meg kell jegyezni, hogy államháztartási, pénzügyi tervezési – azaz pénzügyminisztériumi – szempontokból a megszüntetés logikus lépés volt, ugyanis a jelentős számú (több mint 20) elkülönített pénzalap – melyek felügyelete a szakminiszterekhez és nem a pénzügyminiszterhez tartozott – nehezítette a makrogazdasági, államháztartási célok, követelmények teljesítését, magyarul a pénzügyminisztérium szempontjainak érvényesülését. Az alap egy, az államháztartás rendszerén belül, de önállóan működő „kis költségvetésként” funkcionált. 1996-tól tehát az önállóság megszűnt, s ezt követően még néhány évig hasonló céllal ún. fejezeti kezelésű előirányzatot terveztek – Felsőoktatási Alapprogram néven –, de jelentősen kisebb forrásokkal.

A FEFA alighanem legfontosabb sikere az infrastruktúra fejlesztésében elért eredmények. A támogatások legnagyobb része gép, műszer, számítógép hardver és szoftver és egyéb berendezések beszerzését szolgálta. A támogatások meghatározó szerepet játszottak a hazai felsőoktatás oktatási és részben kutatási infrastruktúrájának fejlődésében.

A fejlesztések együtt jártak a felsőoktatás képzési szerkezetének egyfajta korszerűsödésével is, nevezetesen néhány új, korszerű szak alapításával. Az más kérdés, hogy az elavult szakok visszaszorulása viszont alig történt meg, így azután a FEFA szerepet játszott a szakok számának példátlan felszaporodásában. Ugyanakkor a rövidebb idejű képzési programok elterjesztésére vonatkozó célkitűzésében alig sikerült elmozdulást elérni. Ebben az is szerepet játszott, hogy a fejlesztési források meghatározó része (80 százaléka) egyetemekhez került.

A FEFA másik fontos hatása az volt, hogy pályázatai révén – és persze a minisztérium más létszámnövekedést ösztönző erőfeszítései révén is – a felsőoktatási hallgatólétszám növekedése jelentős lendületet vett. Viszont a képzési szerkezet – fentiekben érintett – torzulásai lényegében máig fennmaradtak. Ugyanakkor a nyelvtanárkép-

⁸ Az Alap forrásainak (1991–95) felhasználási adatai.

⁹ Egészen pontosan az 1996. évi költségvetési törvény a Nemzeti Sport Alaptól a Hírközlési Alapon és a Gyermek- és Ifjúsági Alapon keresztül az Állattenyésztési Alapig mintegy húsz alapot szüntetett meg, illetve alakított át más formába, benne a Felzárkózás az európai felsőoktatáshoz Alapot is.

zés korszerűsítése és bővítése a FEFA program sikeres területe volt, jól lehet a 3 éves idegennyelvtanár képzés mára már megszűnt.

A FEFA-nak az intézményhálózat racionalizálása területén – a talán legfontosabb prioritásban – csupán látszateredményeket sikerült elérni. Kétségtelen, hogy preferenciáinak ösztönző hatására létrejöttek a hazai felsőoktatás regionális intézményi együttműködései, amelyek szerződésekben – általában egyesületi keretekben – de facto is testet öltöttek (Budapesti Egyetemi Szövetség, Budapesti Universitas, Debreceni, Szegedi, Pécsi Universitások, Budapesti Politechnikum stb.). Ugyancsak létre jött néhány közös intézményi szervezet. Ugyanakkor a világbanki hitelből tényleges intézményi integráció nem valósult meg.

Az oktató-hallgató arány racionalizálása gyakorlatilag csupán látszat-prioritás volt a FEFA működésében. A FEFA nem kérte e prioritását számon a pályázatokon, így ezen a területen eredmény nem született.

A felsőoktatás irányításának és finanszírozásának racionalizálását célzó prioritás túlnyúlt a FEFA kompetenciáján, így annak csak részbeni megvalósulása (az új normatív finanszírozási rendszer létrehozásának elmaradása) sem kérhető a FEFA-n számon. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a FEFA nem vált a hazai felsőoktatás fejlesztésének műhelyévé, illetve annak ösztönzőjévé. Más oldalról a minisztérium a FEFA-t nem tudta fejlesztési céljainak szolgálatába állítani. Azzal, hogy a világbanki hitelforrásokból alap jött létre, lényegében a hitel prioritásait és követelményeit a minisztérium az alap kuratóriumára tolhatta, miközben annak egy sor dolog megvalósításában nem volt sem kompetenciája, sem hatalma – sőt szándéka sem.

A FEFA kuratóriumban nem kapott megfelelő arányban helyet a felhasználói (gazdasági) szféra. A kuratórium működése szinte kizárólag a források egyszerű elosztására korlátozódott, az elfogadott programok követelményeinek pontos meghatározása, a megvalósult és a folyamatban lévő programok követése, a követelmények, eredmények számonkérése, az elmaradt eredmények szankcionálása hiányos, esetleges volt.

A FEFA működésének fontos – bár az egész programot tekintve perifériális – eredménye a felsőoktatási intézmények pályázási kultúrájának megteremtése, projekt-menedzselési tapasztalataik kialakítása. A pályázattal az intézményeket saját fejlődésük hosszabb távú tudatos áttekintésére, fejlődési tervek megfogalmazására ösztönözte. Az elfogadott programok végrehajtása során pedig a világbanki beszerzési szabályok, a tendereztetés, a program-menedzsment területén szereztek gyakorlatot. Mindkét tapasztalat nélkülözhetetlen volt az autonóm intézmények részére ahhoz, hogy különböző hazai és külföldi támogatásokhoz, forrásokhoz hozzájuthassanak.

A világbanki hitel kimerülése, újabb hitel felvétel és külső források bevonásának elmaradása következtében az alap egyetlen forrása a központi költségvetés maradt, gyakorlatilag nem sikerült más forrásokat bevonni. Így az alap törvényszerűen elhalásra ítéltetett. Ez a probléma más alapoknál is jelentkezett és többek között ez (is) okozója volt az alapok tömeges – adminisztratív úton történő – megszüntetésének.¹⁰

¹⁰ A 90-es évek elején ugyanis az alapok létrehozásának egyik deklarált indoka az volt, hogy ez a pénzügyi konstrukció – elvileg – alkalmas az állami támogatás mellett különböző forrástulajdonosok bevonására, más támogatások mozgósítására. Ezek a várakozások azonban nem igazolódtak. Többek között azért nem, mert ezek az alapok (nagyraért ma is) állami feladatokat finanszíroztak, de szerepet játszott a privát források szükségése, s az alapok működése nyilvánosságának hiánya is.

Végül is az alap működését abból az aspektusból pozitívan lehet értékelni, hogy a gazdasági szempontból nehéz 1991–1994-es időszakban jelentős információs-infrastruktúra fejlesztési forrásokat adott – jóllehet a felsőoktatás nem elsősorban ezen a területen szorult meghatározó fejlesztésre (hanem az épületinfrastruktúra területén, ahol viszont a hitelnek érdemleges projektje nem volt). Másik pozitív aspektusa, hogy segítségével mind a felsőoktatási szféra, mind a döntéshozók megtanulták a redisztributív elosztás helyébe lépő kompetitív elosztási mechanizmusokat.

Ugyanakkor alapvető negatív tapasztalat, hogy egy fejlesztési koncepció hiányát nem lehet egy kuratórium összeállításával pótolni, pláne nem egy meghatározóan az átstrukturálódás által érintett szféra képviselőiből álló kuratóriummal. Semmit nem sikerült az intézményi széttagoltságon, s az épületinfrastruktúra helyzetén változtatni. A program hasonlóan nem tudott érdemi elmozdulást elérni a képzési szerkezet korszerűsítésében, s a normatív finanszírozás bevezetése is csupán ígéret maradt.

Az első felsőoktatási világbanki hitelprogram tehát igen jól illeszkedett abba a sorba, amelyet a korábbi gazdasági célú hitelek is képviseltek, azaz a hitel a kitűzött racionalizálási céloknak csak igen kis részét volt képes elérni, a szféra alapjellemzői nem változtak, s a szféra lobbija sikeresen konzerválta a rendszert.

A második hitel előkészítése

A második világbanki hitel előkészítése a tervezettnél jelentősen hosszabb időt – csaknem három évet – vett igénybe. A Világbank már 1995-ben¹¹ jelezte a Magyar Kormánynak, hogy nyitott és kész egy újabb felsőoktatás fejlesztési kölcsön nyújtására. Először olyan hitel lehetősége merült fel, amely a tankönyv-, jegyzetkiadás fejlesztését támogatta volna. Az előkészítés a kiadói lobbó erőfeszítései ellenére azzal zárult, hogy lényegében nincs mire hitelt adni. Ugyanis a kiadói szféra által léptenyomon hangsúlyozott fejlesztési célú tőkehiány helyett sokkal inkább kedvezményes forgóeszköz hitelt szeretett volna mindenki kapni, hogy – a piaci könyvkiadásnál lényegesen biztonságosabb tankönyvkiadásban elérhető – extraprofitját még tovább növelje.

1995 két további – az ágazat és a hitel szempontjából fontos – eseménye a felsőoktatás fejlesztésének irányelveiről szóló országgyűlési határozat elfogadása¹² továbbá az 1995 évi pótköltségvetés, mely a stabilizációs program (Bokros csomag) részeként a költségvetési szektor többi szereplőjéhez hasonlóan, a felsőoktatási intézményektől (és ágazattól) jelentős forrásokat vont el.

Az Országgyűlés határozatában megfogalmazott prioritások szakmai fejlesztési szempontból, a költségvetési elvonások finanszírozási oldalról tették indokolttá egy újabb – fejlesztési – hitel lehetőségének felvetését. (1996-ra az államháztartás helyzetét figyelembe véve világossá vált, hogy a fejlesztési célokra rövid távon szakmai konszenzus esetén sem lehet jelentős többletforrásokat átcsoportosítani.)

¹¹ A Bank illetékes igazgatója (R. Harbison) 1995 októberében egyidejűleg küldött levelet az MNB-nek a PM-nek, az MKM-nek és a Rektori Konferenciának, melyben értékelte az 1991–95 közötti eredményeket és jelezte, hogy a Bank kész újabb felsőoktatási kölcsön nyújtására.

¹² 107/1995 (XI. 4.) OGY határozat a felsőoktatás fejlesztésének irányelveiről.

A hazai események és a Világbank puhatolozása egy irányba mutattak. Hazai és világbanki szakértők közreműködésével elemzések, háttéranyagok készültek. A szakértői anyagok – amelyek a reform szervezeti, gazdasági, képzési, kutatási feltételeit elemezték – jó alapot szolgáltattak az MKM számára, hogy 1996-ban előterjesztést készítsen a Kormány részére a felsőoktatást támogató Világbanki hitel felvételéről. A minisztérium szándéka az volt, hogy a Kormány támogassa egy 150 millió dollár összegű felsőoktatási fejlesztési hitel 1997 januárjában történő felvételét. Ez azonban ekkor még nem sikerült – 1996 végén a Kormány csak arról fogad el határozatot, hogy a Japán Kormány által nyújtott segélyből támogatja a felsőoktatási célú világbanki hitel előkészítését.¹³ A határozat és a vele járó 370 ezer dollár összegű támogatás végül is fontos eszköze volt a program előkészítésének.

Az előkészítő munka során világossá vált, hogy a projekt sorsa három fő aktor megállapodásától függ: a Világbank, a szférát képviselő MKM és az államháztartás szempontjait előtérbe helyező, továbbá a felsőoktatásra, mint ágazatra vonatkozó hatékonysági követelményeket érvényesíteni akaró Pénzügyminisztérium.

Az oktatási kormányzat és a felsőoktatási szféra domináns képviselői (testületei) szorgalmazták a hitel felvételét. A hitel felvételének szükségességét azzal indokolták, hogy az így kapott többletforrás, és az ahhoz kapcsolódó – világbankinak hirdett – követelmények nélkülözhetetlenek a hazai felsőoktatás modernizálásához, és átalakításához. Vita legfeljebb abban volt, hogy a projekt irányítása – mind az előkészítés mind a végrehajtás során – milyen szervezeti keretek között történjen, az MKM-hez jobban kötődő államigazgatási típusú irányítás vagy jelentős önállósággal bíró projektiroda révén.

A Bank feladatából adódóan kezdeményezője és támogatója volt az újabb kölcsönnek. Ezzel együtt az előkészítés során igyekezett egyensúlyozni az MKM és a PM között. Egyik oldalon elsőrendű érdeke volt a hitel kihelyezése másrészt ún. „policy hitel”-ről lévén szó a pénz mellé részletes programot, és abban hatékonysági és teljesítménykövetelményeket igyekezett előírni. Ebben nyilvánvalóan szerepet játszott az első hitel kifelé ugyan sikeresnek tűnő (és a Bank prezentációjában sikeres), de gyakorlati szempontból (a program célkitűzéseit tekintve) rossz hatékonyságú megvalósulása. A Világbank így az új program hatékonysági követelményeinek betartását és ellenőrzését – saját szakértői mellett – a PM bürokráciától várta.

A Bank már a tárgyalások korai szakaszában meghatározta azt a feltételrendszert, melyet a kölcsön szükséges feltételének tekintett és azokat vagy az előkészítés során, de legkésőbb a programban teljesíteni kell. Három területet jelöltek meg.

- 1) A felsőoktatás finanszírozási rendszerének átalakítása, a köz- és magánfinanszírozás szerepének tisztázása a közpénzek elosztási mechanizmusának reformja.
- 2) Az intézmények pénzügyi, gazdálkodási önállóságának és elszámoltathatóságának növelése.
- 3) A kreditrendszer bevezetése a hallgatói önálló munka feltételrendszerének javítása a kontakt óraszámok csökkentése.

13 2305/1996. (XI. 13.) Kormány Határozat a felsőoktatás fejlesztését támogató világbanki program előkészítését szolgáló japán segélyről.

A fentiekben megjelölt policy-célok közül az első kettőnél egyértelmű volt hogy szükség van a pénzügyi kormányzat aktív közreműködésére is. A Bank jellemzően csak két aláírással – MKM-PM egyetértéssel – fogadott el hivatalos magyar álláspontot rögzítő dokumentumot. Az előkészítés során elfogadott koncepcióvá vált, hogy a fejlesztési program lebonyolításában három egyenrangú fél vesz részt – ti. a Világbank, az MKM és a PM. Ez – a korai tervek szerint – a különböző, a projektek bonyolítását és ellenőrzését végző testületekben is arányos delegálással valósult volna meg.

A Pénzügyminisztérium szerepe – lényegében a kormányzati feladat- és munkamegosztáson túlnyúló módon – hangsúlyossá vált a felsőoktatási program előkészítésekor. Ennek egyik oka maga a Világbank, illetve a Bank által vázolt követelményrendszer volt, melynek következtében képviselői ragaszkodtak az erőteljes PM részvételhez. Másik fontos ok a tárca – alapvetően az 1995-ös stabilizációs program okán történő – „megerősödése”, illetve az a – pénzügyi kormányzatnál kedvelt – kormányzati koncepció, mely a Pénzügyminisztériumot a gazdaságpolitika centrumának tételezte. Mindez lehetővé tette az ágazati szakmai kérdésekben – pl. a felsőoktatás-politikában – történő vélemény-nyilvánítást, akaratképzést is. E lehetőségekkel a „felsőoktatás ügyeiért felelős” PM tisztségviselők éltek. (Hozzá kell tenni, hogy az 1998–2002 közötti kormányzati ciklusban – azaz a hitelprogram lebonyolítása során – ez a kormányzati koncepció megváltozott, a PM szerepe leszűkült, s a gazdaságpolitika centruma elkerült a Tárcától a Gazdasági Minisztériumba, ami a felsőoktatási fejlesztési program lebonyolításánál is érzékelhetővé vált.)

A Világbank egyik törekvése az volt, hogy a Pénzügyminisztérium képviselői számára elfogadhatóvá tegyék a világbanki hitel felvételét, ennek következményeként az oktatási tárcának és az intézményeknek olyan fejlesztési programot kellett kidolgozni, amely a hazai felsőoktatást racionalizálja, bevonható magánforrásait bővíti és működésének hatékonyságát javítja.

Végül is 1996-ban a klasszikus fiskális érvek is a hitel elfogadása mellett szóltak. Mint már volt róla szó, mind a felsőoktatás fejlesztéséről szóló országgyűlési határozat céljai, mind központi költségvetés forrás-szűke racionálissá tették a hitelt. A hitelfelvétel racionalitása azonban az idő multával csökkent, márpedig az előkészítés jelentősen elhúzódott.

Az előkészítés elhúzódásának oka alapvetően az a koncepcionális vita volt, mely a megvalósítandó program elemei, a megvalósítás sorrendje, továbbá az előkészítés szintje körül alakult ki és jellemzően PM-MKM véleménykülönbségeként jelent meg az előkészítés során. A PM álláspontja az volt hogy a hitelt döntően infrastrukturális beruházásokra kell fordítani, mivel a beruházási többletforrások jól jöttek a forrás-szűke időszakban, ugyanakkor „kockázatuk” is kisebbnek tűnt, mint különböző a képzés tartalmi fejlesztését elősegítő – a PM-ből nézve kevésbé megfogható eredménnyel járó – programok finanszírozása. A Bankkal szembeni legnagyobb konfliktust az okozta, hogy az intézményi önállóság növelése érdekében a Bank olyan típusú és mértékű gazdálkodási önállóságot kért az intézmények számára, melyek a magyar költségvetési gazdálkodási környezetben a PM számára egyáltalán nem vagy csak nehezen voltak kezelhetők.

A legnagyobb konfliktus az előkészítés során a hitel összege és ütemezése körül alakult ki. A Bank és az MKM 150 millió dollár 6 év futamidejű programban gondolkodott, a PM javaslata háromszor 50 millió dollár volt háromszor kettő év alatt. Különbség látszólag nincs, de a PM javaslat az első fázis után általános program értékelést írt volna elő, és a program csak sikeres mérhető eredményeket produkáló első szakasz után folytatódott volna.¹⁴ Végül is az MKM és a felsőoktatási lobbij győzedelmeskedett, s a kormány a 150 millió USD egy összegben történő felvételéről döntött. A 150 millió dollár hitelhez 40 százalékos magyar hozzájárulási kötelezettség kapcsolódott.¹⁵ A hitelvizsgálatra 1997 első félévében, a hiteltárgyalásra¹⁶ ugyanez év végén, az aláírásra pedig 1998 elején került sor.¹⁷ Persze a PM „vereségének” meglettek a következményei.

A fejlesztési program

A felsőoktatási célú világbanki hitelprogramhoz fejlesztési tervet kellett készíteni a magyar félnek. Ez a „Felsőoktatási Szektorfejlesztési Politika Vázlata”, amely a fejlesztési politika általános célkitűzésként az alábbiakat határozta meg.

- Szerkezeti változások, amelyek célja a felsőoktatás összehangolása a modern szabadpiaci társadalom és gazdaság igényeivel, s az Európai Unióba történő integrációs törekvésekkel.¹⁸
- A források hatékony felhasználása, és többcsatornás finanszírozás kialakítása a nem-állami források arányának növelésére.¹⁹

14 A PM javaslatának másik megfontolása az volt, hogy a hat éves programnál jelentősen magasabb a hitel rendelkezésre tartásának költsége, mint a három részre szétszedett hitel-programnak.

15 A hitelszerződés – amely 1998 és 2004 időszakra szól – egyébként márkában adta meg a hitel összeget (263,6 millió DEM).

16 Lásd: 2388/1997. (XII. 3.) Kormány határozat a felsőoktatás fejlesztését támogató Világbanki Kölcsönegyezmény megkötését előkészítő tárgyalásról.

17 Lásd: 2022/1998. (II. 4.) Kormány határozat a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bankkal a felsőoktatás fejlesztését támogató kölcsönrel kapcsolatban megkötendő Kölcsönegyezmény elfogadásáról és megkötéséről.

18 Szerkezeti változások, amelyek célja a felsőoktatás összehangolása a modern szabadpiaci társadalom és gazdaság igényeivel, s az Európai Unióba történő integrációs törekvésekkel.

– A képzési szerkezet átalakítása kapcsán többszintű, átjárható, rugalmas képzési rendszer kialakítása a cél, amelyben egymáshoz illeszkednek a képzési szintek (a rövid idejű felsőfokú szakképzés, a főiskolai képzés, az egyetemi képzés, és a doktori képzés) és a (nappali és részidős) képzési formák.

– Az átjárhatóság megteremtése érdekében bevezetésre kerül az országos kreditrendszer.

– A képzési szerkezet korszerűsítésének oly módon kell történnie, hogy a szakok száma nem növekszik, hanem a meglévő szakok szélesebb képzési körökbe integrálódnak, s a szűkebb szakosodás a posztgraduális képzésben valósul meg.

– Az új képzési formák kapcsán növekszik a részidős és távoktatási képzés szerepe.

– Az intézményi szerkezet átalakítás a reform kulcsfontosságú eleme, melynek keretében széles szakkínálatú, nagyobb méretű integrált intézmények alakulnak ki az elaprózott intézményhálózatból, amelyek rugalmasan reagálnak a munkaerőpiac változásaira. Ezzel párhuzamosan hatékony, professzionális intézményvezetés alakul ki.

19 A források hatékony felhasználása, és többcsatornás finanszírozás kialakítása kapcsán az anyag megállapítja, hogy a társadalmi, gazdasági átalakulással összefüggő, elkerülhetetlen államháztartási reform következtében a felsőoktatás költségvetési forrásokból való részesedése nem tud lépést tartani a növekvő hallgatólétszámmal, szükség lesz a nem-állami források arányának növelésére.

– Ennek kapcsán az állami felsőoktatásban a jövő évtized közepére (2005) – a diákhitel kialakításával párhuzamosan – az oktatásban résztvevőknek mintegy 20 százalékát kell fedezni az intézmények működési költségeiből.

- A hallgatói létszámnövekedés és esélyegyenlőség.²⁰
- Az alacsonyabb társadalmi-gazdasági helyzetű csoportok arányukhoz közelálló részvételi lehetőséget kell, hogy kapjanak a felsőoktatásban.
- Nyitottabb, átláthatóbb hallgatói támogatási rendszert, differenciált kompenzációs rendszert kell kialakítani.
- A tudományos kiválóság és a minőség szempontjainak érvényesítése.²¹

A világbanki hitelprogram keretében megvalósítani tervezett felsőoktatás fejlesztés kulcsterületei lényegében megegyeztek az első világbanki hitel célkitűzéseivel, azaz leegyszerűsítve intézményintegráció, képzéskorszerűsítés, képzés és kutatás minőségének biztosítása, hallgatólétszám növelés, bevételszerző tevékenység növelése, normatív finanszírozás bevezetése. Bizonyos súlypontok persze elmozdultak. Így a bevétel-növelésnél a tandíjra került a hangsúly. Azaz a koncepció szerint kiterjedő felsőoktatás finanszírozásában a hallgatóknak jelentősebb terhet kellett volna vállalniuk. A tandíj jelentősebb növelésének azonban részint a hallgatói támogatás szociálisan érzékeny átalakításával, részint a tandíjhitel bevezetésével kellett volna együtt járnia.

A fejlesztési program hat alprogramra oszlott:

- 1) a források háromnegyedét felhasználó intézményi beruházási programra, amelynek célja az integrálódó intézmények fejlődését jelentős beruházásokkal előmozdítani;
- 2) a felsőoktatási reformok bevezetését szolgáló támogatásra, ami a források 8 százalékára rúgott;
- 3) a források 10 százalékát kitevő, a felsőoktatási menedzsmentet támogató információs rendszerfejlesztést szolgáló programra;
- 4) a menedzsment fejlesztését (képzését) szolgáló programra, ami 3 százalékot tett ki;

– Az állami források hatékonyabb felhasználásában jelentős előrelépésre van szükség, mivel a felsőoktatás egy hallgatóra vetített támogatása a jelenlegi szintről mérséklődik, de nem csökkenhet az egy főre jutó GDP 50 százaléka alá.

– Be kell fejezni a felsőoktatási intézmények normatív finanszírozásának bevezetését.

– Növelni kell az intézmények gazdasági önállóságát, s ösztönözni, hogy az intézmények nem állami költségvetésből származó forrásai növekedjenek.

– Lényegesen hatékonyabbá kell tenni az intézmények gazdálkodását.

– Lehetővé kell tenni a kialakult magán-felsőoktatás fejlődését.

20 A hallgatói létszámnövekedés és esélyegyenlőség célkitűzéseként a fejlesztési politika a következőket rögzíti:

– a reform fő célja a hallgatói létszám jelentős, de a társadalmi és munkaerőpiaci igényekkel összhangban álló növelése, a felsőoktatás államilag finanszírozott helyeire bejutók arányának el kell érnie a 18–19 éves korosztály 30 százalékát,

– a legjelentősebb hallgatói létszámnövekedést a rövidebb idejű képzési formákban, valamint az általánosabb képzést nyújtó programokban és az államilag nem finanszírozott részdíjs képzések területén kell elérni.

21 A tudományos kiválóság és a minőség szempontjainak érvényesítése:

– növelni kell a hallgatói munka szerepét és súlyát, és ezzel összefüggésben csökkenteni kell a heti kötelező óraszámot az oktatásban,

– fejleszteni kell az oktatási háttérszolgáltatások infrastruktúráját,

– állam által ellenőrzött és számon kért minőségbiztosítási rendszerek, eljárások kiépítése,

– a kutatóintézetek és a felsőoktatási intézmények fokozottabb együttműködése,

– a nemzetközi kapcsolatok kiszélesítése, a nemzetközi kutatási projektekbe történő bekapcsolódás,

– a méltatlanul alacsony oktatói, kutatói bérek növelése, a teljesítményre ösztönző követelményrendszer bevezetésével (óraterhelés növelése, kontakt óraszámok csökkentése, osztálylétszámok növelése), továbbá a foglalkoztatási formák rugalmasságának növelésével.

- 5) a hallgatói hitel előkészítését szolgáló programra és a
- 6) program menedzsment működtetését célzó támogatásra.

A program lényegét az intézményfejlesztési projekt alkotta, amely rendkívül jelentős – lényegében a korábbi évek beruházásait csaknem nagyságrendileg meghaladó összegű – beruházási forrásokat jelentett. Ennek a programnak a keretében gyakorlatilag valamennyi felsőoktatási intézményt arra ösztönöztek, hogy hosszú távú intézményfejlesztési tervet készítsen, s ez rendkívül fontos vívmány a korábbi intézményi tervezéshez képest.

A program előzőekben vázolt elemei elvben – és a tervezett ütemnek megfelelő felhasználás esetén – a korábbi időszakot jelentősen meghaladó beruházási és fejlesztési forrásokhoz juttatták volna az ágazatot. A remélt többletforrásokhoz – vagy legalább is azok nagyobbik részéhez – azonban a felsőoktatás végül is nem jutott hozzá, mégpedig az államháztartás szabályrendszerének 1998-as változása miatt. A változás lényege, hogy a külföldi hiteleket nem a tárca többletforrásaként kezelték, mint korábban, hanem a kincstár, azaz az egész államháztartás bevételeként. A változás következménye, hogy 1998–2002 között a felsőoktatási források nem növekedtek olyan mértékben, mint azt a tárgyalások kezdetén a felsőoktatás és a művelődési kormányzat képviselői remélték.

Az Oktatási Minisztérium a hitel-megállapodást abban a reményben szorgalmazta, hogy a hitel forrásai a minisztérium „normál költségvetési támogatásán” túl abszolút többletként jelentkeznek. Azonban a költségvetési tárgyalásokon ezt az igényt a pénzügyi kormányzat rendre elutasította, és a világbanki forrást beleszámította a „tárca mindenkori éves fejlesztési forrásai közé”. Nem sikerült tehát elérni azt, amit az első világbanki programban, vagyis hogy ágazat jelentős, a minisztérium költségvetéstől „független” forrással rendelkezzen.

Ennek persze makrogazdasági okai is voltak, de nyilvánvalóan befolyásolta a makrogazdasági lehetőségek – s így az oktatási tárcanak juttatható többletforrások – megítélését a Pénzügyminisztérium hozzáállása.

Az első két év (1998 és 1999) projektforrásai összesen mintegy 5,8 milliárd forinttal maradtak el az előzetes tervtől.²² A beruházásoknál az elmaradás 2,7 milliárd forint volt, a többi programnál ezt is meghaladóan, 3,1 milliárd forint.

Félmegvalósítás – és felmondás

A program előkészítése és a hitelegyezmény aláírása az 1994–98-as kormányzati ciklusban történt, a végrehajtás viszont az 1998–2002 között kormányzó koalícióra maradt azzal, hogy az 1998-ban hivatalba lépő kormány megörökölte a szerződést és az 1998-ra tervezett forrásokat. Az 1998-as végrehajtás – a kormányváltásnak is köszönhetően – sokat csúszott.

Az 1998. év új kormány programja – nyilvánvalóan nem véletlenül – több ponton megegyezett a világbanki hitelprogram prioritásaival. Így pl. támogatta: az intézményi integráció gondolatát; a rövid idejű felsőfokú szakképzés (AIFSZ) fejlesztését;

²² A 2022/1998 (II. 4.) kormányhatározatnak megfelelő ütemezés és a tárgyévi költségvetések tényadatai alapján.

hangsúlyozta a tudományos kiválóság és a minőség fontosságát; támogatta az integrációhoz kapcsolódó kapacitásbővítő beruházásokat.

Ugyanakkor nyilvánvaló volt, hogy a korábbi program egyes alapelemei – mindekelőtt a magánforrások bővítésének tandíjra épülő programja – nem tartható. A választási harc részeként az alapképzés tandíjmentességével kampányoló kormánykoalíció hatalomra kerülése nyomán eltörölte a felsőoktatási tandíjat. Ennek nyomán szükségesség vált a program újratárgyalása, mely 1998 végén megtörtént és sor került a Kölcsönegyezmény kiegészítésére.²³ Lényegében maga a dokumentum nem sokat változott az alapvető eltérést a tandíjmentesség kiterjesztése jelentette. Az új Kormány is úgy ítélte meg, hogy nem szükséges a Kölcsönegyezmény módosítása. Elegendő a policy levél átdolgozása, és az egyezmény kiegészítése.

A Világbank gyakorlatilag „szó nélkül” elfogadta a változtatásokat, pedig a tandíjmentesség – a korábbi program magánforrások növelése szempontjából döntő elemének elhagyása – alapvető változás volt.

Az így korrigált hitelprogramot az új kormány elkezdte végrehajtani, majd a kormányciklus második felében felmondta. A 2001 áprilisában bekövetkezett felmondás alapvető oka – legalább is a hivatalosan közölt kormányzati álláspont szerint – a Világbanki hitelek kedvezőtlennek válása, valamint „a szigorú feltételrendszer és az évente fizetendő magas rendelkezésre tartási jutalék” volt.

Tény, hogy 2001-re a makrogazdasági feltételek – kedvező irányba – változtak. A gazdasági növekedés évi 4–5 százalék között mozgott, az infláció csökkent, a korábbi forráshiány mérséklődött. A Világbank hitelei más pénzügyi forrásokhoz képest előnytelenné váltak. A pénzügyi kormányzat azon lépése, mellyel felmondta az egyezményt,²⁴ szűken vett pénzügyi szempontokból indokolt volt. A felmondás egyébként érdemben nem változtatott az ágazat helyzetén, hiszen a program a korábbiakban sem az eredetileg tervezett ütemben jutott forráshoz a redukált összegű forrásokat pedig a költségvetés továbbra is biztosította, így az oktatási tárca mérsékelt ellenállása is indokoltnak látszott.

A 2. táblázat – mely a költségvetés felsőoktatási ráfordításait és a beruházási forrásokat szemlélteti – azt mutatja, hogy a hitelprogram megjelenése alapvető változást nem hozott a ráfordítások alakulásában, ilyen közvetlen kapcsolat még a beruházásoknál sincs. Az ágazat ráfordításai a hitel felmondása után pedig nem csökkentek.

Az eredeti program 1997-es árfolyamon mintegy 30 milliárd forintot – folyó áron több mint 50 milliárdot – tervezett építési beruházásra. Az ÁSZ vizsgálat megállapítása szerint: „a felmondott világbanki hitelforrásokat a kormányzati koncepcióváltás felsőoktatás fejlesztési programmal részben pótolta és a fejlesztés első szakaszához a pénzügyi feltételeket biztosította. Ennek nyomán a vizsgált három és fél éves időszakban az integrálódott intézmények 15 Mrd Ft-os összeghez jutottak, amelyből

23 A Kormány oktatási és pénzügyminisztere 1998 decemberében küldte meg a Bank részére a Felsőoktatási Szektorfejlesztés Politikai Vázlata átdolgozott változatát összefoglalva az új Kormány ágazati céljait.

24 Tegyük hozzá, hogy az ifjúsági szakképzés korszerűsítését szolgáló hitelprogramot is felmondták ezzel egy időben. Ugyanakkor nem sokkal ezután írták alá „az ingatlan tulajdonjog és az ingatlan vagyoni értékű jogok nyilvántartását, valamint az ingatlanpiac fejlesztését” célzó világbanki hitelprojekthez való csatlakozást, ami a – koalíciós partner által vezetett – agrár tárca programja volt.

maguk 7,8 Mrd Ft-ot minősítettek integrációs célú beruházasnak. A központi forrásból 2000. évtől 9 integrálódott intézmény részesült támogatásban elfogadott intézményfejlesztési terve alapján. Mindezek alapján a felsőoktatás nem jutott olyan mértékben és ütemben beruházási forrásokhoz, mint ahogy azt kormányzati szinten tervezték.”²⁵

2. táblázat: A felsőoktatási kiadások és beruházások, 1990–2002

Év	A költségvetés felsőoktatási kiadásai		Felsőoktatási beruházási kiadások	
	Folyó áron (millió forint)	A GDP százalékában	Folyó áron (millió forint)	A felsőoktatási kiadásokból (%)
1990	16 843	0,81	1 262	7,5
1991	22 001	0,88	1 250	5,7
1992	31 150	1,06	1 833	5,9
1993	37 876	1,07	2 049	5,4
1994	47 165	1,08	2 326	4,9
1995	54 004	0,96	2 152	4,0
1996	58 594	0,86	3 623	6,2
1997	80 378	0,94	14 316	17,8
1998	91 985	0,91	6 297	6,8
1999	110 654	0,97	8 719	7,9
2000	143 239	1,09	18 397	12,8
2001	155 379	1,05	20 878	13,4
2002	176 473	1,04 ^a	25 808	14,6

^a Előzetes adat

A második hitelprogram eredményei

Érdeemes megvizsgálni, hogy melyek az eredeti program megvalósult elemei, mely programrészek maradtak el, vagy szakadtak félbe. A kialakult kép vegyes és ellentmondásos.

A beruházási program

A program fontos eleme volt az intézmények egyesítése, az integráció, amire 2000-ben került sor, legalábbis adminisztratív módon. A 2000. évi integráció²⁶ nyomán jelentősen csökkent az állami felsőoktatási intézmények száma: az összevonások után az 52 állami intézményből 13 egyetem és 12 főiskola maradt. Az integrációhoz kötődő intézményfejlesztési (beruházási) program elkezdődött és – ugyan már nem világbanki forrásból – jelenleg is tart.²⁷ A beruházási program felhasználási tervét

25 Állami Számvevőszék Jelentés a felsőoktatási intézményhálózat integrációjának ellenőrzéséről 0311 2003. március (21. oldal).

26 Az integráció a felsőoktatási intézményhálózat átalakításáról szóló 1999. évi LII. Törvény alapján valósult meg.

27 A Budapesti Műszaki Főiskolán, a Debreceni Egyetemen, a Nyíregyházi Főiskolán folynak többek között jelentős új építkezések.

(eredeti és módosított) továbbá az éves költségvetési törvényekben a célra biztosított forrásokat az alábbi táblázat foglalja össze.

3. táblázat: A második világbanki hitel terve, a felmondás utáni módosított terv és a tény beruházási ráfordítások (milliárd forint)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Összesen
Eredeti terv*	1,4	4,1	11,0	10,8	11,4	10,5	0	49,2
Módosított terv**	-	-	5,6	9,8	13,3	12,3	6,5	47,5
Tény***	1,5	1,3	3,6	2,9	9,4	9,1	6,8 ^a	33,0

* 2022/1998. (II. 4.) Korm. határozat szerint.

** Orbán kormány 1999-ben.

*** Költségvetési törvény.

^a Előzetes terv.

Látható, hogy a kapacitásbővítés terén nem valósult meg a remélt „áttörés”, a források jellemzően a költségvetés általános beruházási forrásaival azonos arányban, vagy azt csak kevéssel meghaladó ütemben bővültek. Az integrációs folyamathoz kötődő beruházások 11 intézményben folynak. További 18 állami és 5 egyházi intézmény fejlesztési terve most készül, ezek várható beruházási forrásigénye 100 milliárd forint körüli. Az 1998–2004 közötti időszakra eredetileg tervezett 50 milliárd forint összegű fejlesztésnél 40 százalékkal kisebb volumenű beruházások valósulhatnak meg. A program tehát jól láthatóan lelassult, s feltehetőleg csöndesen el fog halni.

A hazai felsőoktatási hallgatólétszám rendkívül gyors növekedése nélkülözhetetlenné tett egy olyan beruházási programot, amely a tömegképzés épületinfrastruktúra feltételeit teremti meg. A beruházási program tehát rendkívül fontos volt. Ugyanakkor a program alapját képező intézményfejlesztési tervek – amelyek a beruházási programért „cserében ígért” intézményi lépéseket (pl. hatékonyság-fejlesztés, regionális és munkaerőpiaci kapcsolódás stb.) tervezték meg – gyakorlatilag nagyrészt ígéretek maradtak. A beruházási programhoz alapfeltételként kapcsolódó intézményi integráció megvalósult ugyan, de meglehetősen ellentmondásosra sikerült. Az integráció nyomán jelentősen csökkent az állami felsőoktatási intézmények száma: az összevonások után az 52 állami intézményből 13 egyetem és 12 főiskola maradt. Ez látványos, de csak látszólagos csökkenés. Ugyanis az integrált intézményekben gyakorlatilag ugyanúgy fennmaradt – csak immár „kapun belülivé” vált – az elaprózottság. Sőt a vertikális tagoltság a korábbinál is nagyobb lett a – tulajdonképpen törvénytelenül, újabb intézményi szintként – megjelenő (agrár és orvostudományi) centrumokkal.

Diákhitel

A program másik fontos eleme volt a hallgatói-, mai nevén diákhitel. A hallgatói hitel programelem a Bank „kedvence” volt olyannyira, hogy már az előkészítés során kifejezetten ragaszkodott a programhoz. A PM ezt a programelemet „kedvelte legkevésbé”. A előkészítés időszakában a magyar infláció kétszámjegyű volt és ilyen kö-

rülmények között a pénzügyi tárca igen kockázatosnak tartott bármilyen általános diákhitel rendszert. Ráadásul a javasolt koncepció eltért a klasszikus jelzálog alapú kölcsönöktől és egy halasztott visszafizetésű alanyi jogon járó jövedelemfüggő hitel bevezetését javasolta, melyet a hallgatók a diplomaszerezés után munkajövedelmük-ből fizetnek vissza. A konstrukció – melyet angol szakértők bevonásával dolgozott ki az MKM – eredetileg a kezdeti állami „tőkeinjekció” és a felfutás (a törlesztések megkezdése) után elvben saját lábón is megállt volna. Ehhez azonban olyan magas kamatszint tartozott, melyet a kormányzat – a választások közeledtével – politikai okból nem vállalt fel. Ezt követően maradt a jelenleg is működő (a hallgatók körében jelentős népszerűséggel bíró) államilag támogatott diákhitel. A hitel eredetileg a tandíj megfizetésének könnyítését szolgáló lépés lett volna. Így azután a tandíj eltörlését követően erősen vitatható, hogy a 2001-ben, már a választási harc hevében létrehozott, piaci kamatozással tervezett, de végül a Kormány által támogatott kamatú Diákhitel²⁸ milyen célt is szolgál, hiszen a hallgatói támogatási rendszerrel sem hangolták össze.

Az intézmények gazdálkodási autonómiájának növelése (Pénzügyi Memorandum)

A program ezen eleme – bár előkészítése sok nehézséggel járt – még az implementáció előtt „elhalt”. A kiválasztott kísérleti intézmények számára a megállapodás lehetővé tette volna a klasszikus költségvetési gazdálkodástól való eltérést, az oly sokszor igényelt pénzügyi önállóságot. A koncepció szerint az intézmények az állami támogatásokkal a szokásosnál szabadabb módon és önállóbban a felügyeleti szerv „kihagyásával” gazdálkodhattak volna, „cserébe” nagyobb felelősséggel, transzparens módon és hatékonysági követelményeket is teljesítve tették volna azt.²⁹

Az elképzelésből azonban nem lett semmi, ami azért is sajnálatos, mert költségvetési intézményi körben azóta sem történtek ehhez hasonló innovatív, a gazdálkodási kötöttségeket oldó intézkedések.

28 A diákhitel bevezetése során nyilvánvalóan a választások előtti politikai motivációktól vezérelve az Orbán kormány irreálisan lecsökkentette a hitel kamatát – amelynek nyomán a hitel angol szakértői azonnal lemondtak. A kamatsökkentés egy évtized alatt több 10, más számítások szerint közel 100 milliárd Ft-jába kerül az államnak, ami gyakorlatilag azt jelenti, hogy a hitelfelvevők rejtett támogatásban részesülnek az adófizetők pénzéből.

29 A Pénzügyi Memorandumot a PM és az MKM 1997-ben írta alá három intézménnyel. A konstrukciónban részt vevő intézmények: megtervezett bevételeiket megtarthatták, tandíjbevételel szabadon rendelkezhetek, a kísérlet idejére (három év), a normatív állami támogatásokat a Kormányzat 100 százalékosan garantálja (vagyis elvonás költségvetési megszorítás velük szemben nem érvényesíthető). A megtakarítások – a költségvetési gazdálkodás gyakorlatával ellentétben – a következő évre átvihetők. Állami tulajdon értékesítéséből származó bevétel 100 százalékban megtartható. Szabad tandíj-meghatározás az államilag nem finanszírozott körben. Átcsoportosítási jog a személyi dologi és felhalmozási előirányzatok között. Ezzel egyidejűleg: évente könyvvizsgálatot végeznek, üzleti tervet készítenek és növelik saját bevételeik arányát, teljesítménykövetelményeken alapuló bérrendszert vezetnek be. Az akadémiai és pénzügyi vezetést kettéválasztják a hatás-, és felelősségi köröket megosztják.

Felsőoktatási reformok támogatása (normatív finanszírozás, a kreditrendszer reformja)

A program a normatív finanszírozási rendszer lényeges reformját, egyszerűsítését írta elő. A javaslat lényege a képzési és fenntartási normatív támogatások összevonása a támogatási kategóriák csökkentése volt. Az összevonás megvalósult de ezzel a rendszer gondjai nem enyhültek. A világbanki program során sem sikerült annak az alapvető ellentmondásnak a feloldása, mely szerint a hallgatólétszámtól függő ezáltal teljesítményelvű – normatív – támogatások adják a rugalmatlan munkaerő-gazdálkodási feltételek mellett a kötött bértábla illetményteteleinek fedezetét is. A helyzetet tovább rontja, hogy a „szabályozó alku” keretében a normatív finanszírozás elvei jelentősen szétzilálódtak. A magas érdekérvényesítő képességgel rendelkező karok, szakok magasabb finanszírozási csoportba sorolással, valamint gyakorlati képzési normatíva kiegészítésekkel tudták magukat kedvezőbb helyzetbe hozni. Így lényegében azonos szakok lényegesen eltérő kondíciókkal működnek.

Menedzsment fejlesztés

A kevésbé hangsúlyos programelem keretében továbbképzésekre, tanulmányutakra került sor. A program nem hozott áttörést az intézményi menedzsment színvonalának javításában, félbeszakadt, érdemi eredményei nem ismertek, talán nincsenek is. De ez a meghatározóan akadémiai elveken és vezetéssel épülő felsőoktatási intézményekben nem is meglepő, hiszen ebben az erőterben nem menedzserekre, hanem könyvelőkre van szükség.

Tanulságok

Azzal kezdtük az írást, hogy a hazai felsőoktatás fejlesztésében a Világbank igen jelentős szerepet játszott. Ezt a kijelentést az írás befejezésében is tarthatjuk hozzátéve, hogy ez a hozzájárulás alapvetően abban azonosítható, hogy kétségtelenül többletforrásokat biztosított a felsőoktatási szférának. Talán azt is joggal állíthatjuk, hogy ezek a programok hozzájárultak a felsőoktatás infrastruktúrájának, technikai eszközeinek modernizálásához. Ugyanakkor a programok alig – lényegében csupán lát-szólag – javítottak a felsőoktatás gazdasági és szervezeti racionalitásán. Nem sikerült a hazai felsőoktatás képzési szerkezetét sem a fejlett országokéhoz, sem a gazdaság igényeihez közelebb vinni.

Egyértelmű, hogy ez alapvetően a felsőoktatási aréna szereplőinek – elsősorban a kormánzatnak, és a felsőoktatási szféra meghatározó érdekérvényesítéssel bíró (azaz a nagy egyetemek) képviselőinek – érdekeltiségével függött össze. A felsőoktatási intézmények mai működése meghatározóan a különböző akadémiai érdekcsoportok kompromisszumaira épül, amelyekben többnyire másodlagosak a gazdasági racionalitás szempontjai. A politikusok által vezetett minisztériumok pedig alapvetően a rövid távú politikai érdekek kiszolgálása mentén működnek, és ezért az elosztással

való megnyerés, a kliens-gyűjtés a fontos számukra. Ebben a szerkezetben a hosszú távú fejlesztési stratégiák természetesen felmorzsolódnak.

Rövid távon valószínűleg nem is várhatunk jelentős elmozdulást, hiszen úgy tűnik a politika nem túl régen ismerte fel, hogy a felsőoktatás tömegesedése jelentős szavazói létszámot is jelent, akiket viszonylag olcsó (persze csak rövid távon olcsó – egyébként hosszú távon igen-igen drága – ígéretekkel meg lehet nyerni (tandíjmentesség, hallgatói hitel, felvételi eltörlés stb.)

A felsőoktatás természetéből fakad az is, hogy csak hosszabb távon várható az is, hogy a felduzzadt, torz képzési szerkezetű és minőségi gondokkal küszködő felsőoktatás kibocsátása nyomán olyan visszacsatolás keletkezik (használatatlan diplomák, munkanélküliség, kivándorlás stb.), amely a politika szereplőit arra kényszeríti, hogy ne rángassák az oktatáspolitiká gyepelőjét, hanem igyekezzenek kormányciklusokon átívelő oktatás-stratégiákat kialakítani.

A Világbanknak, minden erőfeszítése ellenére sem sikerült elérnie a kormányzati stratégiai tervezés létrehozását a felsőoktatásban. Utólag az is megállapítható hogy túlzottan bizonyult a Világbankkal szembeni azon elvárás, hogy „külső szereplőként” képes felügyelni a programot, betartatni és megkövetelni a megállapodásokban rögzített programelemek végrehajtását. Ez a legjobban a Kölcsönegyezmény kiegészítésekor vált nyilvánvalóvá, amikor is a Bank „szó nélkül” vette tudomásul az eredeti program egyes kulcselemeinek kiemelését az ágazattal kapcsolatos kormányzati koncepció megváltozását. A Világbank nagyfokú „rugalmassága” szigorúan üzleti szempontból érthető (egy jelentős hitelkihelyezést nem veszélyeztethetnek apró koncepcionális változások) és bizonyára számukra is tanulságos tapasztalatokat hozott a program.

Talán az egyik legfigyelemreméltóbb jelenség az, hogy a két világbanki program célkitűzéseiként megfogalmazott, s lényegében meg nem valósított célkitűzések szinte változatlanul jelennek meg a felsőoktatás legújabb, közelmúltban napvilágra került fejlesztési koncepciójában, amire a Világbank már aligha fog hitelt adni (igaz, hogy a korábbiakat is végső soron az adófizetők finanszírozták).

KOTÁN ATTILA & POLÓNYI ISTVÁN

IRODALOM

- Állami Számvevőszék (2003) Jelentés a felsőoktatási intézményhálózat integrációjának ellenőrzéséről.
- BAKOS ISTVÁN (1994) *Közszolgálatban*. Püski Kiadó, Budapest.
- BENCZÚR ANDRÁS (1996) *Felzárkózás az Európai Felsőoktatáshoz, 1991–1995*. FEFA Titkárság, Budapest.
- POLÓNYI ISTVÁN (1993) Felzárkózás az európai felsőoktatáshoz alap – célok-eredmények –, és a továbblépés útjai. *Humánpolitikai Szemle*, No. 7–8. pp. 58–62.
- POLÓNYI ISTVÁN (1994) Felzárkózás az európai felsőoktatáshoz. *Magyar Közigazgatás*, No. 1. pp. 60–62.
- Staff Appraisal Report (1998). World Bank.