

Kováts Gergely

Felsőoktatás-finanszírozás néhány fejlett országban

E tanulmány célja, hogy nagy vonalakban áttekintse négy fejlett ország – Anglia, Új-Zéland, Finnország és Németország – felsőoktatási rendszerét, különös tekintettel azok finanszírozási vonatkozásaira.

Anglia (Egyesült Királyság) nem csak azért érdekes, mert a világ egyik meghatározó felsőoktatási szereplője, hanem azért is, mert az 1980-as évek reformjai következtében olyan felsőoktatás jött létre, amely egyszerre biztosítja az intézmények nagyfokú autonómiáját és a szigorú állami kontrollt. Ennél fogva a kontinentális felsőoktatási rendszerek egyik lehetséges fejlődési útját tükrözi. További aktualitást ad ennek az esettanulmánynak, hogy Angliában a finanszírozási reformok éppen most vannak terítéken, érdemes ezért ezek mozgatórugóit és céljait is röviden ismertetni.

Új-Zélandon szintén az 1980-as években zajlott a közszféra, és így a felsőoktatás radikális megújítása, amelynek során az ország az új közszolgálati menedzsment sokat hivatkozott mintapéldája lett. Különösen figyelemre méltó az a tervezési rendszer, amelynek keretében az állami forrásokat az intézmények között elosztják.

Finnország felsőoktatási rendszere számos jellemzőjében hasonlít a magyar felsőoktatási rendszerre. Bemutatása azért lehet érdekes, mert a közelmúltban került sor az egyetemekkel kapcsolatos irányítási és finanszírozási reformokra, amelyek célja a nemzetköziesedés erősítése, azaz a szektor nemzetközi vonzerejének és elismertségének javítását lehetővé tevő feltételrendszer kialakítása. Noha a reformok csak 2010-ben léptek életbe (bár előkészítésük már 2007-ben megkezdődött), így hatásuk még nem látható, mégis érdemes megismerni az új szabályozással.

Végül Németország felsőoktatási rendszerének áttekintését azért látom célszerűnek, mert a német felsőoktatás jelentős mértékben formálta és formálja a magyar felsőoktatást. Az alkotmányos reformok következtében azonban a fel-

sóoktatás ügye alapvetően tartományi szintre került, ezért a Németország olyan „laboratóriumná” vált, amelyben a magyarhoz hasonló rendszer lehetséges átalakulási irányai figyelhetőek meg.

Az egyes országtanulmányok fókuszában a finanszírozási rendszer áll. Egy finanszírozási rendszer sokféle szereplő közötti jövedelemáramlás szabályozását írja le, ezek közül elsősorban az intézményfinanszírozás kérdését tárgyalom. Nem foglalkozom tehát a felsőoktatási finanszírozás közvetett eszközeivel (amikor például az állam adókedvezményekkel ösztönzi az üzleti vállalkozásokat, hogy azok a felsőoktatási intézményeket támogassák), és a tandíj, illetve diákhitel rendszerek kondícióit is csak érintőlegesen tárgyalom annak ellenére, hogy néhány vizsgált országban az intézményfinanszírozás szempontjából is nagy a jelentőségük.

Egy rendszer finanszírozása nem kezelhető függetlenül a felsőoktatási rendszer más jellemzőitől. Különösen szoros kapcsolat figyelhető meg a finanszírozási gyakorlat és az intézményi autonómia különböző vonatkozásai, továbbá a kormányzati ellenőrzési gyakorlatok között. A finanszírozási rendszer működését nagymértékben befolyásolja, hogy az intézmények képesek-e megfelelni a finanszírozási rendszerből fakadó elvárásoknak és kihívásoknak. Elsősorban a változó, kihívásokkal teli felsőoktatási rendszerek esetében fontos kérdés, hogy milyen mértékben alakulnak ki intézményesített struktúrák, amelyek az alkalmazkodást elősegítik. Éppen ezért az (intézmény)finanszírozás szűken vett kérdései mellett a tágabb felsőoktatási kontextust is igyekszem részletezni.

E megjegyzéseket figyelembe véve az egyes országtanulmányok az alábbi szerkezetet követik: az első részben bemutatom az ország felsőoktatási (vagy felsőfokú oktatással foglalkozó) intézményrendszerét, az intézmények típusait, a fejlődés főbb jellemzőit. A második részben az ágazat irányítási kérdéseit vizsgálom, különös tekintettel a kormányzat és az intézmények közötti kapcsolat természetére és az azt meghatározó szereplőkre. Itt tehát olyan kérdésekre térek ki, mint hogy milyen mechanizmusok közvetítik a kormányzati szándékot, milyen szereplők vesznek e folyamatban részt, mekkora és mire vonatkozik az intézmények autonómiája, és milyen belső működési struktúrát írnak elő az intézmények számára. A harmadik rész fókuszában a forrásallokáció áll két szempontból: egyrészt, hogy milyen az intézmények kiadási és bevételi struktúrája, azaz milyen bevételi forrásokra kell az intézményeknek hagyatkozniuk, másrészt arra, hogy az állami finanszírozás milyen módon jut el az intézményekhez. Itt lényeges kérdés, hogy milyen feltételekhez kötik az állami támogatást, és milyen módon történik a beszámoltatás, elszámoltatás. Az utolsó részben rövid értékelésre kerül sor, amelyben kiemelem az adott ország gyakorlatának lényeges elemeit, jellemzőit.

Az országtanulmányokat a hivatalos rendszerleírásokon, elemzői írásokon, és a felsőoktatással foglalkozó szervezetek, testületek oldalain elérhető tájékoztató dokumentumok és intézményi útmutatók alapján készítettem, döntően a 2011. áprilisi állapotoknak megfelelően. Az elemzés első változata eredetileg a TÁMOP 4.1.4-08/1-2009-0002 kutatási program keretében készült, amely főként az intézményi stratégiaalkotást ösztönző jószabályozási gyakorlatokat vizsgálta.¹ A stratégiaalkotás témaköre a pénzügyi tervezés és a fenntartói elszámoltatás révén szorosan kapcsolódik a finanszírozás témaköréhez, ezért az akkor készített elemzéseket 2011 decemberében e könyv tematikájának megfelelően átdolgoztam, kiegészítettem és pontosítottam. Az angol felsőoktatás finanszírozásával kapcsolatos reformjavaslatokat is 2011 decemberében tekintetem át, és az akkori állapotoknak megfelelően ismertetem a kormányzat változtatási terveit.

A kutatás korlátját a rendszerleírások többnyire formális volta jelenti. Egy-egy rendszer működéséről pusztán a szabályozások és az elvi működési modell alapján alkotott kép soha nem lehet teljes. Itt mégis többnyire meg kell ezzel elégedni, mert a finanszírozási rendszerek tényleges, napi szintű működéséről, azok problémáiról és kérdőjeleiről – Angliát kivéve – csak viszonylag kevés információhoz fértem hozzá.

1. Anglia (Egyesült Királyság)

1.1 *A felsőoktatási intézményrendszer általános jellemzői*

Az Egyesült Királyság felsőoktatása a középkorig nyúlik vissza. Oxford és Cambridge mellett ebben az időszakban jöttek létre Skócia hasonlóan régi és patinás intézményei. Ezen intézmények mellett csak lassan jöttek létre új intézmények. Az első nagy intézményalapítási hullám a XX. század elején zajlott, amelynek során olyan iparvárosokban hoztak létre egyetemeket, mint például a Manchester (ezek az ún. vöröstéglás egyetemek). Az intézményrendszer második jelentős átalakítására az 1960-as években került sor, amikor az ún. Robbins-jelentés javaslatai alapján megkezdődött a hallgatói létszám növelése. Ezzel párhuzamosan az intézményrendszer jelentős bővítésére is sor került. 1960 és 1969 között nem csak 20 új egyetemet alapítottak (ezzel az egyetemek száma 25-ről 45-re nőtt), hanem műszaki középiskolákból számos gyakorlati irányult-

¹ A nemzetközi benchmark vizsgálatban a fenti országok elemzése mellett a külföldi egyetemek stratégiaalkotási módszerének bemutatására, az IFT-vel kapcsolatos magyar gyakorlat részletes elemzésére és egy intézményi stratégiai módszertani gyűjtemény összeállítására is sor került. Ez utóbbi önálló publikációként is elérhető (lásd Csóti, Drótos et al, 2011).

ságú főiskolát (politechnikumot) is létrehozta (Angliában például ebben az időszakban 30-at). Ezzel lényegében bináris felsőoktatási rendszer jött létre, mert míg az egyetemek jelentős autonómiával rendelkeztek, addig a főiskolák betagozódtak az államszervezés adminisztratív rendszerébe (például a helyi oktatási hatóságok felügyelete alá tartoztak). A bináris rendszer 1992-ig maradt fenn, amikor megszüntették a főiskolák, illetve az egyetemek közötti megkülönböztetést mind a finanszírozás, mind az ágazatirányítás terén. Az intézmények belső működését, szervezeti kultúráját tekintve azonban sok intézmény őrzi egyetemi vagy főiskolai múltjának örökségét.²

Ma az Egyesült Királyságban jogilag alapvetően két intézménytípus létezik. Az egyetemek (*university*) olyan intézmények, amelyek vagy kutatáson alapuló diplomát (*research degree*) adhatnak ki, vagy pedig olyan intézmények, amelyeknek legalább 4000 teljes idős egyenértékes hallgatójuk van, és oktatáson alapuló diploma (ún. *taught degree*) kibocsátására jogosultak. A *university college* olyan intézmény, amelyik kiadhat oktatáson alapuló diplomát, de teljes idős egyenértékes hallgatói létszáma nem éri el a 4000 főt. Annak ellenére, hogy mindössze e két típus létezik, az intézményrendszer rendkívül sokszínű múlt, méret, képzési specializáció és kutatási orientáció tekintetében.

A felsőoktatási szektor egységesítése annak a reformfolyamatnak volt a része, amely az 1980-as években indult a Thatcher-kormány alatt, és a lényegét tekintve megszakítások nélkül folytatódott a későbbi konzervatív, majd munkáspárti kormányok alatt is (nem véletlenül hívják kissé ironikusan ezt az időszakot Blatcherizmusnak). A reformok során jelentős mértékben átalakult az ágazat irányítási és finanszírozási rendszere, az 1960-as évek elején meglévő kétszázézeres hallgatói létszám a 2000-es évek első évtizedének végére kétfélmillióra nőtt. A hagyományainál és történelménél fogva patinás brit felsőoktatás e reformok következtében is sok tekintetben a világ egyik vezető felsőoktatási rendszerévé vált. Ezt mutatja, hogy a Times Higher Education-QS World University Rankings rangsor első tíz helyén 2005-ben három, 2011-ben pedig már négy intézmény szerepelt. Az első kétszáz helyen mindkét évben 29 brit intézmény található. A brit intézmények a Shanghai-listán is hasonlóan szerepelnek: 2005-ben és 2011-ben is két intézmény volt az első 10-ben, míg az első kétszázban 19 intézmény szerepelt. A szektor vonzerejét mutatja, hogy 2009-ben az összes beiratkozott hallgató 15%-a külföldi hallgató volt (OECD, 2011, C3.1 tábla).

² Ezt tükrözi például, hogy a brit felsőoktatás-kutatásokban jellemzően megkülönböztetik a tradicionális, ún. 1992 előtti egyetemeket (*pre-1992 universities*) és az új, 1992 utáni egyetemeket (*post-1992 universities*).

1. táblázat Az Egyesült Királyság felsőoktatási rendszere számokban (2009/2010)

Nemzetek	Intézmények száma ³			Hallgatói létszám		Oktatói és munkatársi létszám		
	Felső- oktatási intézmény	Ebből: Egyetem	Ebből: Univ. college	Poszt- graduális	Alapkép- zésben résztevő	Teljes és részidős oktatók és kutatók	Nem oktatók	Atipikus munkaerő
Anglia	131	89	34	485 335	1 608 300	152 520	167 115	156 270
Wales	11	10	1	28 315	99 570	8 860	11 285	5 270
Skócia	19	14	0	53 925	166 985	16 855	23 235	16 685
Észak-Írország	4	2	2	11 135	39 855	3 360	4 200	4 935
Egyesült Királyság	165	115	37	578 705	1 914 710	181 595	205 835	183 155

Forrás: Universities UK, 2010, illetve HESA

1.2 A felsőoktatás irányítása

1998-ban a devolúciós (átruházási) szabályok alapján Skóciában, Walesben és Észak-Írországban önálló parlament és végrehajtó hatalom jöhetett létre, és az oktatásügy ezek hatáskörébe került. Az angol felsőoktatás ügyében továbbra is a westminsteri brit parlament hozhat döntéseket. Ennek megfelelően az elmúlt évtizedben kisebb-nagyobb különbségek is kialakultak az egyes alkotó országok felsőoktatási rendszerei között (különösen a skót felsőoktatási rendszer fejlődése mutat önálló jegyeket). Az alábbiakban alapvetően a domináns angol felsőoktatási rendszer sajátosságait mutatom be.

Angliában a felsőoktatás irányítását az Üzleti, Innovációs és Szakképzési Minisztérium (*Department for Business, Innovation and Skills*) végzi, amelynek az angol felsőoktatás mellett az Egyesült Királyság egészének tudomáspolitikája és a versenykörnyezet szabályozása is a felelősségi körébe tartozik. A minisztérium elnevezése, feladatai, valamint az a tény, hogy a közoktatás egy másik minisztériumhoz tartozik, azt tükrözi, hogy a kormányzat a felsőoktatást már nem az oktatásügy, hanem az innovációs rendszer általános részeként kezeli.

A minisztérium alapvetően stratégiai irányítást és felügyelet végez, az operatív feladatokat, valamint az ágazat felügyeletét ügynökségeken keresztül látja el. Az állami források döntő részét a négy (angol, skót, ír, walesi) felsőoktatási finanszírozási tanács osztja el, és ők végzik a forrásfelhasználás felügyeletét is. A tanácsok fontos feladata a felsőoktatási szféra pénzügyi stabilitásának megőrzése is, ezért rendszeresen végeznek intézményi kockázatelemzéseket az intézményi stratégiák és pénzügyi tervek vizsgálata, illetve az intézményekkel folyta-

³Nem tartalmazza a lista a magán- és a külföldi intézményeket, továbbá a (magyar terminológiában posztsekunderként jellemzett) felsőfokú szakképzési programokat nyújtó, de jelentős felsőfokú képzést is kínáló ún. *further education college*-okat sem.

tott tárgyalások alapján. A testületek a felsőoktatás felügyeletét ellátó minisztérium szakértőiként is szolgálnak. E feladatok ellátáshoz a tanácsok jelentős apparátussal rendelkeznek. Az Angol Felsőoktatási Finanszírozási Tanácsnak (*Higher Education Funding Council for England*; HEFCE) például 277 munkatársa van. A kutatásra szánt közösségi források elosztásában az ún. kutatási tanácsok (*Research Councils*) is részt vesznek (lásd később).

A minőségirányítás ágazati rendszerének kiépülése 1992-ben kezdődött meg, amikor az akkori finanszírozási hatóság megkezdte az ún. szakterületi felülvizsgálatok (*subject review*, szokták *Teaching Quality Assessment*-nek is nevezni) lebonyolítását. Maga az eljárás önértékelésre és helyszíni látogatásra épült. 1997-ben önálló ügynökség jött létre (*Quality Assurance Agency*; QAA), amely folytatta a szakterületi értékeléseket, amelyek óralátogatásra, dokumentumok elemzésére, valamint oktatókkal és hallgatókkal készített interjúkra épültek. A szöveges értékelést később számszaki értékelés váltotta fel, azaz az intézményeket szakterületenként adott szempontok szerint pontozták, amelyek a rangsorok fontos kellékei lettek. A QAA emellett olyan eljárásokat dolgozott ki, mint például a szakterületi benchmarking, amelynek során megpróbálták definiálni egy-egy szakterület központi tantárgyi elemeit, amelyeket azután a látogató bizottságoknak kellett használniuk az értékeléshez, vagy a képzési keretrendszerek kialakítása.

Az intézmények fölötti ellenőrzési és beszámoltatási jogot gyakorol a 2006-ban létrehozott Esélyegyenlőségi Ügynökség (*Office for Fair Access*; OFFA), amely alapvetően az intézmények felvételi gyakorlatát, tandíj- és ösztöndíjpolitikáját elemzi annak érdekében, hogy a hátrányos társadalmi helyzetben lévők is azonos eséllyel kerüljenek be a felsőoktatásba.

Az ügynökségeken keresztül megvalósuló szigorú állami kontroll a felsőoktatási intézmények nagyfokú autonómiáját ellensúlyozza. A felsőoktatási intézmények jogilag önálló, önirányító (*self-governing*) szervezetek, amelyek működésük módjukat maguk határozzák meg. Az intézmények vezető testülete a Tanács (*Council* vagy a *Board of Governors*), amely az intézmény működésének minden eleméért felelős. Az e testületek elnökeit összefogó szervezet, az egyetemi elnökök bizottsága (*Committee of University Chairs*; CuC) általánosan elfogadott ajánlása szerint a testület hatáskörébe tartozik többek között a stratégiai tervezés, a pénzügyi menedzsment, a hatékonyság és eredményesség felügyelete (teljesítményindikátorok révén), a külső és belső auditok felügyelete, az ingatlanállomány menedzsmentje és az emberierőforrás-menedzsment policy (CuC, 2004). A stratégia megvalósításáért, az intézmény működésének napi megszervezéséért és az adminisztráció tevékenységének felügyeletéért a vezető testület által kinevezett személy, többnyire az alkancellár (*Vice-Chancellor*) felelős.

Az intézmények teljes szabadságot élveznek forrásaik felhasználása és allokációja felett, beleértve ebbe a pénzügyi erőforrásaikat, az ingatlanállományt és a befektetéseket is. Jelentős az intézmények mozgásterének az intézményi folyamatok és gyakorlatok meghatározásában is, így például szabadságot élveznek a felvett hallgatók számának és személyének meghatározásában, az indított képzési és kutatási programok meghatározásában stb. (lásd például de Boer; Jongbloed et al., 2010). Az intézmények szabadon alakíthatják az emberi erőforrás politikájukat is. A *tenure* (kb. az oktatók és kutatók nagyfokú védelme és határozatlan idejű foglalkoztatási kötelezettsége) 1988-ban megszűnt, és ettől kezdve lehetővé vált az oktatók szabad elbocsátása az intézményekből (igaz, a gyakorlatban ennek ellenére sok helyen fennmaradt a rendszer). Emellett a kormányzat fokozatosan kivonult a bértárgyalásokról is. Az 1990-es évek óta ezek csak a szakszervezetek és a munkaadók között zajlanak, amelynek eredményeképpen ajánlásokat fogalmaznak meg. Ezekről azonban az intézmények szabadon eltérhetnek, amit esetenként meg is tesznek (Fulton; Holland, 2001).

1.3 A felsőoktatás finanszírozása

Az Egyesült Királyságban a felsőoktatásra fordított állami kiadások 2008-ban a GDP mindössze 0,8%-át tették ki, ami jelentős mértékben elmarad az OECD 1,3%-os átlagától (ebbe nem csak az intézményeknek juttatott közvetlen támogatások, hanem a háztartásoknak és más szereplőknek juttatott támogatások is szerepelnek) (OECD, 2011, 254.o.). A felsőoktatási intézmények kiadásai a GDP 1,2%-át érték el, amelynek egyik fele állami forrásból, másik fele pedig magánforrásokból származott (OECD, 2011, 231.o.). A felsőoktatási intézmények kiadásai 2000 és 2008 között 43%-kal nőttek, (OECD, 2011, 222.o.), ami főként a magánforrások (tandíj) egyre intenzívebb bevonásával volt megvalósítható (hiszen az állam hozzájárulása stagnált).

Az intézmények forrásainak bővülése az egy hallgatóra eső kiadások emelkedését is lehetővé tette, amelyhez az is hozzájárult, hogy a felsőoktatás expanziós hulláma 1997-re nagyrészt lezárult. Ezt követően a felsőoktatásban tanulók létszáma már lassabban növekedett⁴. Így, bár az egy hallgatóra eső kiadások 1989 és 1997 között 36%-kal csökkentek (Taylor, 2003), 2000 és 2008 között már 30%-kal nőttek (OECD, 2011, 222. o.).

Noha a magánforrások egyre jelentősebb szerepet játszanak a brit felsőoktatásban, az intézmények bevételeinek meghatározó hányada, mintegy 35%-a továbbra is a finanszírozási tanácsok által szétosztott forrásokból származik (lásd a 2. táblázatot).

⁴ 1961/1962-ben az egyetemeken tanulók létszáma körülbelül 192 ezer volt, míg a 2004/2005-ös tanévben már 1,9 millió hallgató tanult a felsőoktatásban.

2. táblázat A felsőoktatási intézmények összesített bevételi és kiadási struktúrája az Egyesült Királyságban (2003/2004-ben és 2009/2010-ben)

Bevételi és kiadási struktúra	2003/2004		2009/2010	
	Ezer GBP	Arány	Ezer GBP	Arány
Bevételek összesen	16 896 211		26 795 787	
Finanszírozási tanácstól	6 522 935	38,6%	9 043 115	33,7%
Tandíj és oktatási szerződés	4 094 019	24,2%	8 272 137	30,9%
Kutatási támogatás és szerződés	2 724 924	16,1%	4 345 421	16,2%
Egyéb bevétel	3 312 624	19,6%	4 915 913	18,3%
Alapítványi és befektetési bevétel	241 709	1,4%	219 201	0,8%
Kiadások összesen	16 659 096		25 856 373	
Bérek	9 749 960	58,5%	14 642 901	56,6%
Egyéb működési kiadások	5 915 044	35,5%	9 363 684	36,2%
Értékcsökkenés	792 784	4,8%	1 396 584	5,4%
Kamatok és más pénzügyi költségek	201 308	1,2%	453 204	1,8%

Forrás: HESA

http://www.hesa.ac.uk/index.php?option=com_datatables&Itemid=121&task=show_category&catdex=1
(2012. január 2.)

Az angol finanszírozási hatóság (HEFCE) a rendelkezésére álló források (3. táblázat) nagyobbik részét ún. rendszeres támogatások (*recurring funds*) keretében folyósítja, amelyekben minden intézmény meghatározott mechanizmus (képlet) alapján részesülhet. E források ugyanakkor szabadon felhasználhatóak (*block grant*), tehát az intézmények maguk döntenek azok felhasználásának céljáról, belső allokációjáról. 2010-ben a rendszeres támogatások közé tartoztak az oktatási és a kutatási támogatások, a Tudáscsere (Felsőoktatási Innovációs Alap), valamint az ún. kiegyenlítő támogatás. A források másik része (nem rendszeres támogatások) adott cél megvalósítását támogatja, ezek közé tartozik a speciális támogatási alap és előirányzott tőketámogatás (HEFCE, 2010).

A HEFCE által folyósított támogatások mellett közösségi forrásból származó bevételnek tekinthetők a kutatási tanácsoktól versenyeztetés során elnyert, konkrét kutatásokat finanszírozó támogatások is. A bevételek fennmaradó részét a tandíjak és egyéb bevételek teszik ki.

Intézményi bevételek oktatásból. Egy intézmény oktatási bevétele részben tandíjból, részben a HEFCE oktatási támogatásából áll össze.

A felsőoktatási intézmények régóta szedtek tandíjat a külföldi hallgatóktól. A brit hallgatók által közvetlenül fizetendő tandíj bevezetésére azonban – a felsőoktatás fenntarthatóságára hivatkozva – csak 1998-ban került sor. Ekkor

3. táblázat A HEFCE felsőoktatási támogatásra fordítható kereteinek nagysága 2011/2012-es tanévben

Támogatás típusa	Elosztási csatorna	HEFCE keret (millió GBP) ⁵	Keret aránya a teljes költségvetésben belül
Rendszeres támogatás	Oktatás	4 339	66,7%
	Kutatás	1 558	23,9%
	Tudáscsere (Felsőoktatási Innovációs Alap)	150	2,3%
	Kiegészítő támogatás	30	0,5%
Nem rendszeres támogatás	Speciális támogatási alap	207	3,2%
	Előirányzott tőketámogatás	223	3,4%
Összesen		6 507	100,0%

Forrás: <http://www.hefce.ac.uk/finance/recurrent/2011/> alapján (2011. április 15.)

évi 1000 font fizetésére kötelezték a hallgatókat, amely összeget évente az infláció mértékével emeltek. Ezzel párhuzamosan átalakították a diákhitelezési⁶ és hallgatói támogatási rendszert is: az alapképzésben résztvevő hallgatók számára lehetővé vált a tandíj céljára diákhitelt felvenni, amelyet a végzést követően kellett jövedelemarányosan visszafizetni. A hallgatók megélhetési támogatását megszüntették (a legszegényebb hallgatók esetét kivéve), e helyett is diákhitel állt a továbbiakban rendelkezésre a tandíjhitelezéshez azonos feltételekkel. A felvehető támogatási hitelt számos tényező befolyásolta a hallgató családi jövedelmétől kezdve a tanulmányok helyszínéig (pl. Londonban drágább a megélhetés, ezért magasabb hitelt lehet felvenni).

2006-ban nagy vitákat⁷ követően lehetővé tették az intézmények számára, hogy az alapképzések esetében legfeljebb 3000 GBP tandíjat kérjenek évente a hallgatóiktól. A tandíj nagyságát évente az inflációval emelték, a 2009/2010-es tanévben például 3225 font volt. Ezzel együtt könnyítettek a diákhitelek visszafizetési kondícióin, például zéró reálkamatozásúvá alakították azokat, a

⁵ Ezekből a forrásokból nem csak a felsőoktatási intézményeket, hanem a *further education institution*-ok felsőoktatásként elismert tevékenységét is finanszírozzák. A *further education college*-ok finanszírozását azonban általánosságban nem a HEFCE, hanem két ügynökség, a *Skills Funding Agency* és a *Young People's Learning Agency* végzi.

⁶ Diákhitel felvételére 1990 óta volt lehetőség, ezt azonban a végzést követően azonnal el kellett kezdeni törleszteni és 5 éven belül vissza kellett fizetni. Nem volt tehát sem a hallgatók munkájára, sem a jövedelmi helyzetükre tekintettel.

⁷ E változtatások 2004-es megszavazása a munkáspárton belül is komoly feszültségeket váltott ki. Az alsóházi „végszavazáson” végül az amúgy 161 fős többségben lévő munkáspárti képviselők csak 316-311 arányban szavazták meg a változtatásokat, ami azt mutatja, hogy 71 munkáspárti képviselő a javaslat ellen szavazott, míg 19 munkáspárti képviselő tartózkodott. A szoros eredményben azonban nemcsak szakmai, hanem politikai érvek is közrejátszottak: a munkáspárti képviselők egy része az iraki szerepvállalás miatt tekintélyét veszítő Blairt e szavazáson igyekezett megbuktatni.

kormányzat rövid távon meghitelezte a képzési költségeket a hallgatóknak.⁸ Az egyetemek ilyen módon viszonylag gyorsan juthattak többletbevételhez, így az sem meglepő, hogy a maximális tandíj kiszabásával szinte kivétel nélkül minden intézményt élt (Universities UK, 2009, 7.o.). Ez visszaigazolta azt, hogy az intézmények elsősorban plusz jövedelemként tekintettek a tandíjra és nem megkülönböztető tényezőként. A változó tandíj lehetősége e plafon mellett nem növelte az intézmények között versenyt és nem hozta létre a képzések piacát. Az mindenestre tény, hogy 2006 és 2009 között az intézmények a tandíjak révén körülbelül 1,3 mrd GBP bevételhez jutottak.

A fenti tandíj szabályozások és az államilag támogatott, jövedelemfüggő diákhitelek felvételi lehetősége az alapképzésben végzett tanulmányokra vonatkozik. Az alapképzést követő (pl. mesterképzési) tanulmányok tandíjait az intézmények szabadon határozhatják meg, és azok kifizetésére nem jár kedvezményes diákhitel sem.

A HEFCE által az egy-egy intézménynek folyósított oktatási támogatás meghatározása is jelentős mértékben változott az évtizedek során. Jelenleg az intézményi támogatás nagysága négy lépésben történik.

- Először az intézmény megadja az előzetesen tervezett hallgatói létszámot és azok megoszlását a képzések, képzési szintek, stb között.
- Másodsorban kiszámolják, hogy mennyi az adott intézmény sztenderd erőforrásigénye (*standard resources*). Ennek során figyelembe veszik az intézmény által előzetesen leadott tervezett hallgatói létszámot, a hallgatók sajátosságait (például alapképzésben részt vevő vagy posztgraduális hallgatók), az intézmény sajátosságait (például Londonban van-e, vagy nem) és az intézmény képzési programjainak szerkezetét (bizonyos programok erőforrásigényesebbek).
- Harmadszor kiszámolják az intézmény tényleges erőforrását (*actual resources*), ami az előző évi HEFCE támogatás inflációval és más tényezőkkel korrigált értékéből, illetve a várható tandíjbevételekből áll össze (a tandíjbevételek a hallgatói profilból és az adott képzési csoportra érvényes átlagos tandíjból számolják ki). Ha a sztenderd erőforrásigény és a tényleges erőforrások eltérése meghaladja az 5%-ot, akkor vagy a HEFCE változtatja a támogatás nagyságát, vagy a tervezett hallgatói létszámokon/összetételen kell változtatni.
- A számítási eljárás végeztével a HEFCE és az intézmény finanszírozási megállapodást köt egymással, amely rögzíti az intézmény által vállalt alapképzési és posztgraduális hallgatók létszámát és a súlyozott oktatási

⁸ A törlesztés nagysága a 15 ezer font fölötti jövedelem 9%-a volt, melyet 25 éven át kellett fizetni. (A jövedelmi sávot 10 ezer fontról emelték 15 ezerre.)

menntiséget. Ezekben belül azonban az intézmények szabadon változtathatják a toborzási és beiskolázási politikájukat.

Maga a tervezési folyamat jóval a tanév kezdete előtt lezajlik, pl. a 2011/2012-es tanév tervezési folyamata 2010 novemberében indult. Az intézmények tehát már tisztában vannak a nekik megítélt forrásokkal, mire a tanév elkezdődik. Minthogy a számítások csak tervezett létszámok és hallgatói összetétel alapján történnek, ezért a tényleges hallgatói létszám vagy összetétel eltérhet ettől. Amennyiben ez az 5%-os túrési határon belül van, úgy nem változik a támogatás. A túrési határ túllépése esetén a támogatási összeg is változik, ami vagy már az adott tanévben érvényesül, vagy a következő évi támogatásba épül be. A tervezett keretek túllépése büntetéssel, forráscsökkentéssel jár.

A kormányzat minden évben adott hallgatói létszámnövekmény finanszírozását biztosítja a HEFCE számára (2011-ben például 9000 helyet). E plusz helyek intézmények közötti elosztása versenyzetési eljárás keretében történik.

A 2010-ben hivatalba lépő konzervatív Cameron-kabinet gazdasági válságot és óriási deficitet örökölt az előző kormánytól. Nem meglepő tehát, hogy javaslatai főként a felsőoktatás állami támogatásának csökkentését és a magánforrások további bevonását célozta meg. Mindezt a verseny és a hallgatói választás szabadságának növelésén keresztül próbálja meg „eladhatóbbá” tenni.

A kabinet a felsőoktatás finanszírozására vonatkozó változtatási javaslatait a 2011-ben megjelenő „A hallgatók a rendszer szívében” című kormányzati fehér könyvben foglalta össze (DBIS, 2011), melynek alapjául (a még az előző kormány által felállított) Browne-bizottság jelentése szolgált (Browne; Barber et al, 2010). Ezekben az anyagokban az érvényes finanszírozási rendszerrel kapcsolatos alapvető kritika, hogy nincs igazi verseny az intézmények között az oktatási támogatásokért. Az oktatási támogatások nagysága keveset változott az elmúlt időszak alatt, és az intézmények lényegében automatikusan megkapták azt. A támogatások nagyságának megállapítása során ráadásul kizárólag a képzési programok költségessége számít, míg a közérdek és a hallgatói kereslet szempontja nem érvényesül (Browne; Barber et al, 2010).

A meglévő finanszírozási rendszer nem támogatja új intézmények piacra lépését sem, mert az önálló diplomaadási jog elnyeréséhez négyéves felsőoktatási tanítási tapasztalatot kell igazolniuk. Emellett az új intézmények vagy akkor kaphatnak jelentősebb számban államilag finanszírozott helyet (azaz állami támogatást), ha azokat a már meglévő intézményektől veszik el, vagy pedig az időről-időre meghirdetett új helyekre pályázhatnak, ezek száma viszont kevésbé teszi lehetővé az új intézmények stabil és fenntartható működését.

A kormányzat alapkérdése tehát az, hogyan tehető szabaddá a hallgatói választás és a felsőoktatás további növekedése anélkül, hogy közben a kormányzat a kiadások egészének kontrollját elveszítené?

A Browne-bizottság javaslata az ún. tarifa-rendszer volt, amelyben a kormány meghatározz egy olyan minimumot, amit ha a felvételiző hallgatók elérnek, akkor jogosulttá válnak a diákhitelre és ösztöndíj-támogatásra (a minimum a jelentkezési eljárás során számított pontértéket jelentene). Így nem kell korlátozni az intézmények hallgatói létszámát, hanem a támogatott hallgatók alapján járna az intézményeknek az oktatási támogatás is (Browne; Barber et al., 2010, 33-34. o.). A kormányzat szerint azonban ezzel az eljárással az a probléma, hogy így túlságosan erős lenne a kormányzat beavatkozása az intézmények felvételi autonómiájába, ami jelenleg kizárólag az intézmény és a hallgató ügye (DBIS, 2011, 49-50. o.).

Ezért e helyett a fehér könyvben egy ún. „*Core and margin*” modellre tesznek javaslatot, amely a verseny fokozatos bevezetését teszi lehetővé. Eszerint minden intézményre vonatkozólag meghatároznak egy ún. alap (*core*) hallgatói létszámot, a maradék helyekért (*margin*) minden intézmény szabadon versenyezhet. Az alaphelyek száma a tervek szerint minden évben csökkenne. 2012/2013-ban például 85 ezer hely újraosztására kerül sor két metódus keretében.

Az egyik szerint minden intézmény jelenlegi hallgatói létszámát csökkentik a legjobb érettségi eredményeket elérő hallgatók számával, ez lesz az alap hallgatói létszám. A legjobb érettségit elérő hallgatók szabadon toborozhatóak, közülük bármennyit felvehetnek az intézmények. A szabad toborozhatóság határát (azaz az elvárt érettségi eredmény szintjét) fokozatosan lazítani kívánják majd. Ezzel az eljárással az első évben 65 ezer hely újraosztására kerül sor.

További húszezer helyet kívánnak felszabadítani azon intézmények számára, amelyek jó minőségben, de relatíve olcsón nyújtanak szolgáltatásokat, azaz a tandíjuk átlagosan 7500 GBP alatt van (a tandíjlimit is emelkedik, mint arról később lesz szó). Ilyen módon szeretnék támogatni a nem tradicionális intézmények térnyerését (pl. *further education college*-ok). Az, hogy ezt mely intézmények alaplétszámából vonják el és milyen módszerrel, még kidolgozás alatt áll.

Mindezek mellett a kormányzat 9000 fontra kívánja növelni az alapképzés után beszédhető tandíj maximumát. Annak érdekében azonban, hogy az alapképzésben ne kelljen a tandíjat előre megfizetni (amely a hozzáférést valószínűleg jelentősen csökkentené), az igényelhető diákhitel nagyságát az alapképzési, elsődipomás teljes idős hallgatók számára is 9000 fontra növelnék, és változtatnának a visszafizetés feltételein is. (Például eddig a 15000 éves jövedelem feletti rész 9%-át kellett hitel-visszafizetésre fordítani, ezt a határt 21000 fontra növelnék. Emellett 30 év után a hitelt leírnák függetlenül attól, hogy mekkora hitel maradt vissza). Növelni kívánják a megélhetési támogatásokat is.

A kormányzati javaslat a HEFCE költségvetését is átrendezi: a diákhitelvezés átalakítása 2014/2015-ig mintegy évi 3 milliárd fontos átcsoportosítást igényel,

amit részben a HEFCE oktatási csatornájának 2,5 milliárd GBP-tal történő csökkentéséből kívánnak előteremteni. Ezzel együtt az oktatási támogatás egyre inkább a speciális, például kevésbé piacképes, ám fontos kurzusok támogatására szolgálna majd.

A verseny növelését kívánják elérni az új szereplők piacra lépésének támogatásával (egyetem cím megszerzésének egyszerűbbé tétele, az oktatás és a diplomaadási jog elválasztása), illetve a hallgatók informáltságának további javításával (pl. egységesítik a hitel-igénylés és a felsőoktatási intézménybe jelentkezés folyamatát, ami eddig két külön eljárás volt, professzionális iskolai tanácsadói és pályaválasztói hálózat felállítása, az intézmények honlapján a hallgatói értékelésekről összefoglalások közzétételének kötelezővé tétele).

A kormányzati javaslat számos kritikát váltott ki. A brit egyetemek nagyobbik részét tömörítő Universities UK (2011) többek között kritizálta, hogy a finanszírozási reform kizárólag az alapképzésre és az ahhoz kötődő finanszírozásra fókuszál, így nem az egész finanszírozási rendszert tekinti át. Például a HEFCE oktatási keretének csökkentése azonnal érinti a posztgraduális képzésben tanulók helyzetét (miközben a diákhitelk lehetőségeiből ezek a hallgatók nem részesülhetnek), ami csökkenő keresletet és azonnali negatív gazdasági hatásokat eredményezhet.

Az államilag támogatott hallgatói helyek újraosztásának két módszere is vitatott. A kiváló érettségi eredményű hallgatók szabad toborozhatósága nem csak adminisztratív nehézségekkel jár (pl. az ilyen hallgatók létszáma évről évre változik, az intézmények nehezen tudják őket nyomon követni, nem minden képzési program esetén releváns kritérium ez, stb.), hanem hátrányosan érinti a társadalmi mobilitást is, amelynek megőrzése a kormányzati anyag egyik fontos célkitűzése lenne. Ennek oka, hogy az ilyen eredménnyel felvételiző hallgatók között kevesebb a hátrányos helyzetű, így e rendelkezés voltaképpen a jobb helyzetűek mozgásterét javítja.

Az olcsóbb képzéseket kínáló intézmények preferálásával nem csak az a probléma, hogy pont a jó minőségű és nemzetközi elismertségű intézményeket érinti hátrányosan, hanem az is, hogy a hallgatói választásokat korlátozza. Ha a finanszírozott helyek csökkennek, akkor a felkészült hallgatók nem biztos, hogy abba az intézménybe kerülnek be, ahová valójában szeretnének.

Az intézmények oktatási bevételeinek és elosztási mechanizmusainak áttekintését követően vizsgáljuk meg a bevételi struktúra egy másik fontos elemét, a kutatásból származó bevételeket. A felsőoktatási intézményeknek *kutatási bevétele* származhat kutatási szerződésekből, a kutatási tanácsok (*Research Council*) által meghirdetett és versenyztetés keretében elosztott forrásokból (ennek nagysága körülbelül 3 milliárd GBP), illetve a HEFCE minőségi kutatásért járó támogatásából, amely elsősorban az infrastruktúra- és kapacitás-

fenntartást, illetve az alap kutatások támogatását szolgálja. Az alábbiakban a HEFCE kutatási támogatás elosztási mechanizmusát mutatom be.

Ennek alapjául a négy-ötévente ismétlődő értékelő eljárás, az ún. *Research Assessment Exercise* (RAE) eredményei szolgálnak. Az első ilyen eljárásra 1986-ban került sor, ezt 1992-ben, 1996-ban, 2001-ben és 2008-ban követte újabb vizsgálat. Noha az értékelés részletszabályai időről-időre változtak, a rendszer alapelemei alapvetően változatlanok maradtak. Az értékelés *peer review* alapján történik. Minden értékelési eljárás során az intézmény aktív kutatói benyújtják a négy-négy legjobb publikációjukat. Ezeket országos tudományterületi értékelő panelek minősítik egy meghatározott (4-7 elemű) skálán. Egy-egy intézmény akár valamennyi panelhez is pályázhat.

Az eredmények alapján értékelik az intézményeket az adott területen. A finanszírozás az értékelés eredménye és az adott területen folyó kutatás volumene alapján alakul ki két lépésben. Az első lépésben a rendelkező forrásokat felosztják a kutatási területek (*research subject*) között azok terület forrásigénye, az egyes területeken magasan teljesítő kutatói állomány nagysága, illetve egyéb stratégiai megfontolások alapján (2008-ban 68 ilyen terület volt). A második lépésben az egyes területekre allokált forrásokat elosztják az intézmények között a RAE-n elért eredményeik alapján.

A finanszírozás rendkívül szelektív, lényegében zéró-összegű játszma. Az alacsony besorolású intézmények egyáltalán nem kapnak támogatást, míg a legjobban szereplő intézmények kiemelkedően sokat: a 2008-as felmérésben a legmagasabbra értékelt (4*), azaz világszinten vezető kutatási eredmény után háromszor akkora támogatást kap az intézmény, mint az öt követő nemzetközileg kiváló (3*), és kilencszer akkorát, mint a nemzetközileg elismert (2*) kutatási output után. A két legalacsonyabb kategóriába került kutatási eredmény után az intézmény nem kap támogatást. Taylor (2003) szerint az e csatornán keresztül elosztott források 80%-a az intézmények 20%-ához kerül, a források 25%-át pedig négy intézmény szerzi meg. A RAE-n elért eredménynek az intézmények nagyon nagy jelentőséget tulajdonítanak, mert a közvetlen finanszírozási hatások mellett az intézmény közvetett tőkevonzó képességére, illetve hallgatói vonzerejére is nagy hatással van. Éppen ezért számos intézmény külön kutatási stratégiát dolgozott ki a kiváló szereplés érdekében (Lucas, 2006).

Az elmúlt időszakban ezt az értékelési rendszert számos kritika érte:

- A RAE működtetése rendkívül drága és adminisztratív szempontból rendkívül megterhelő. Az 1992-es értékelés dokumentációjának tárolásához például egy repülőgéphangárt kellett kibérelni (Amann, 2003, 472. o.). Az 1996-os felmérés lebonyolítása a teljes kiosztható keret 0,8%-át emésztette fel (CHEPS, 2001, 114. o.). A 2008-as felmérés legalább 45 millió fontba került.

- Az értékelő panelek tagjainak kiválasztása nem átlátható, a számukra kevésbé ismert területeken benyújtott publikációk alulértékeltek. Így minthogy az értékelő panelek jellemzően a mainstream irányzatokat képviselik, ezért különösen a szociológia és a közgazdaságtudomány területén az alternatív irányzatok hátrányos helyzetbe kerülnek, hosszabb távon a tudományos megközelítések diverzitása csökken (Harley; Lee, 1997, Lee, Harley, 1998). Ráadásul az interdiszciplináris kutatások értékelése is sokkal nehezebb e rendszerben, mert egyik érintett értékelési panel sem feltétlenül kompetens teljesen, így szükségszerűen alulértékeltek ezek a típusú kutatások, miközben sokszor pont ezek a megközelítések a leginnovatívabbak.
- A kevésbé kockázatos és rövid távon láthatóbb eredményeket hozó kutatások előtérbe kerülése a nagyobb kockázatú, de áttörést igénylő, illetve a hosszabb távú kutatásokkal szemben. A RAE a kutatási outputra fókuszál és figyelmen kívül hagyja a kutatások tágabb (társadalmi, technikai) hatását is.
- Az oktatás és kutatás elkülönítésére ösztönzi az intézményeket, ami – többek között – a fiatalabb kutatókat is hátrányosan érinti. Emellett a fiatalabb kutatókat olyan pályákra orientálják, ahol gyors eredmények érhetőek el, és a RAE kevésbé támogatja a hosszabb távú vagy valódi érdeklődésből eredő karrierépítést.
- Kutatói transzferpiac alakul ki, melynek során az intézmények megveszik az eredményesebb kutatókat a felmérésben való jobb szereplés érdekében.

E kritikák nem mindegyikét sikerült empirikusan igazolni (CHEPS, 2001), ugyanakkor főként az interdiszciplinaritással, a költségességgel és szűk outputfókusszal kapcsolatos kifogásokból kiindulva megkezdődött a RAE nagyobb arányú átalakítása. A 2006-os tervek még a szcientometriai tényezők nagyobb arányú figyelembevételét vetítették előre (lásd DH, 2006), az azóta körvonalazódó javaslatok azonban kevésbé radikális átalakítást sejtetnek.

A 2014-ben lebonyolítani tervezett Kutatási Kiválósági Keretrendszer (*Research Excellence Framework*, REF) továbbra is peer review alapú értékelésre fog épülni, az értékelő panelek száma azonban 67-ről 36-ra fog csökkenni, amellyel az interdiszciplinaritást is növelni akarják. Értelemszerűen a panelek összetétele is változni fog (HEFCE, 2011).

Átalakul az értékelés szempontrendszere is. Az egyik szempont a kutatási outputok mennyisége és minősége (65%-os súly), amelyet az intézmény aktív kutatói által benyújtott, a vizsgált időszakban megjelent négy-négy legjobb publikációja alapján értékelnek. Változás, hogy publikációként nem csak a tudományos írásokat, hanem a szürke irodalmat és a gyakorlati orientáltságú outputokat is be lehet nyújtani (ezek esetében a kutatási folyamatot alátámasztó bizonyítékokat is mellékelni kell). Az értékelő panelek dönthetnek úgy, hogy a Scopusból

kigyűjtött hivatkozási adatokat is figyelembe veszik az intézmények értékelése során.⁹ A jelenlegi állás szerint 12 panel tervezi ezen adatok vizsgálatát.

A második értékelt tényező a kutatási hatás („*Research Impact*”), amelynek súlya 2014-ben 20% lesz, de később 25%-ra akarják növelni. Az értékelés alapját az intézmények által benyújtott esettanulmányok jelentik, amelyek tükrözik, hogy az intézmény 1993 és 2013 közötti kutatásai milyen tágabb eredménnyel, hatással jártak. Az esettanulmányok szerkezetét, terjedelmét és számát korlátozzák (például a leadható esettanulmányok száma függ az intézmény adott területen lévő aktív kutatóinak számától).

Az utolsó értékelt tényező a kutatási környezet, amelynek 15%-os a súlya. E tényező értékelése során az intézmény kutatási területének fenntarthatóságát, vitalitását, valamint a tágabb diszciplína fenntarthatóságához és vitalitásához való hozzájárulást vizsgálják. Ehhez különböző statisztikai adatokat (PhD fokozatot szerzettek száma, kutatási bevétel, természetbeni kutatási támogatások), illetve szöveges beszámolókat használnak fel (terjedelme, szerkezete korlátozott).

Az értékelés során e három tényezőt önállóan is értékeli egy ötfokozatú skálán, majd ezek súlyozásával alakul ki az intézmény végső értékelése. E tervekben látható, hogy a rendszer adminisztratív szempontból valószínűleg (és az előzetes tervek dacára) legalább annyira megterhelő lesz, mint a korábbi értékelési eljárások, ugyanakkor az értékelés szélesebb körű lesz.

Az oktatás és a kutatás különböző forrásai mellett az intézménynek a HEFCE más címen is biztosíthat támogatást:

- Tudáscsere (Felsőoktatási Innovációs Alap) támogatás. Célja, hogy ösztönözze a felsőoktatási intézményeket olyan tevékenységek végzésére, amely az üzleti és a közszolgálati szféra, így a társadalom egészének hasznára van. E forrásokra azok az intézmények tarthatnak igényt, amelyek stratégiáját a HEFCE ebből a szempontból elfogadja. A források elosztása az oktatói létszám, illetve számos teljesítményindikátorban elért eredmény alapján történik. Ilyen indikátor például a tanácsadásból és a szerződéses kutatásból származó bevétel, az eszközök és épületek bérbeadásából származó bevétel, a szerzői jogból származó bevétel, a szakmai továbbképző rövidprogramokból származó bevétel.
- Kiegyenlítő támogatás. Célja, hogy enyhítse az intézményi támogatás nagymértékű, átmeneti csökkenéséből eredő negatív hatásokat.
- Speciális támogatási alap és előirányzott tőketámogatás. Elsősorban az intézmények ingatlanállományának fejlesztésére szolgáló alapok.

⁹ <http://www.hefce.ac.uk/research/ref/pubs/other/cite/> (2011. dec. 30.)

1.4 *Értékelés*

Az alapvető kereteket illetően a brit felsőoktatást jelentős stabilitás és kiszámíthatóság jellemzi. Ez az igen hosszú kormányzási periódusoknak is köszönhető (1979-től 1997-ig a konzervatívok, 1997-től 2009-ig a munkáspárt volt kormányon). A főbb szerkezeti elemeket illetően (intézmények autonómiája, finanszírozás, RAE, ügynökségi rendszer stb.) a kormányváltások sem hoztak változást. Jellemző például, hogy egy, az elmúlt évtized főbb kormányzási és finanszírozási reformjait összegző írás mindössze két nagyhatású reformot tudott megemlíteni: a felsőoktatási szektor egységesítését és a tandíj bevezetését (Temple, 2010).

A keretek stabilitásában az 1980-as évektől fennálló azon kormányzati törekvés állandósága is szerepet játszik, amelynek célja a felsőoktatási intézmények szabályozott versenykörnyezetének megteremtése. Ez egyszerre ad teret az intézmények közötti versenynek és nyújt védelmet a gyengébb, hátrányosabb helyzetből induló intézményeknek is. E törekvés elengedhetetlen feltétele az intézményi autonómia, amely kiterjed az intézményi célok megválasztására, a tevékenységportfólió alakítására és az intézményi erőforrások szabad belső felhasználására. A kormányzat e törekvéseket elsősorban közvetett eszközökkel igyekszik befolyásolni.

Így tehát az intézményi stratégiákat viszonylag ritkán kell „bemutatni” vagy jóváhagyatni a kormányzati ügynökségekkel (a rendszeres állami finanszírozáshoz az intézmények csak a tervezett hallgatói létszámaikat nyújtják be, és nem komplex stratégiáikat), ugyanakkor a finanszírozási ügynökség más formában azért figyelemmel kíséri az intézményi stratégia alakulását. Például az ágazat és az intézmények pénzügyi fenntarthatóságának vizsgálatához megköveteli, hogy a nagyobb stratégiai változásokról folyamatosan informálják. Kétségtelen azonban az is, hogy más ügynökségek meglehetősen intenzív beszámoltatási gyakorlatot folytatnak, amelynek során az intézményeknek számot kell adniuk tevékenységük bizonyos vetületeiről. Az ezeken való tartós megfelelés pedig szinte elképzelhetetlen, ha az intézményi működés háttérben nem húzódik meg legalább valamilyen látens, implicit stratégiai elképzelés.

E környezetben tehát megkerülhetetlen a pénzügyi és stratégiai tervezés, mert hosszú távon nem lehet sikeres az az intézmény, amely nem képes fókuszálni a tevékenységét, és e célok megválasztása mentén optimalizálni az erőforrás-felhasználást. Másrészt azonban a komplexitás ellenére adott a környezet egy jelentős szereplőjének kiszámíthatósága, amely lehetővé teszi a tervezést, előre gondolkodást is.

Az intézményrendszer fontos eleme azonban az is, hogy az intézményeket nem csak ösztönzik és felhatalmazzák önálló stratégia alkotására, hanem jelen-

tós kormányzati, intézményi és önfinanszírozásban fenntartott támogató intézményrendszert is működtetnek. Ezek közé tartozik például

- a Felsőoktatási Statisztikai Ügynökség (*Higher Education Statistics Agency*; HESA), amelynek feladata a részletes, összehasonlításokat is lehetővé tevő felsőoktatási statisztikák előállítására,
- a Leadership Alapítvány (*The Leadership Foundation*; LFHE), amelynek célja a jelenlegi és jövőbeli felsőoktatási vezetők menedzsment és leadership készségeinek fejlesztése,
- a felsőoktatási intézmények önszerveződése nyomán létrejövő érdekképviseleti szervek (*GuildHE* és *Universities UK*), melyek szakértői hálózatokat működtetnek és felsőoktatási tanulmányok tömegét adják közre, és
- a különböző pozícióban lévő érintetteket összefogó egyesületek, amelyek fontos szerepet játszanak az adott pozíció professzionalizációjában.

E sokrétű támogató intézményrendszer biztosítja az adatok, elemzések széles tárházát, valamint azokat a képzéseket, amelyek lehetővé teszik, hogy az intézmények a finanszírozási rendszer által nyújtott szabadsággal valóban élni tudjanak.

2. Új-Zéland

2.1 A felsőoktatási intézményrendszer általános jellemzői

Az új-zélandi oktatáspolitikában nem felsőoktatásról (*higher education*) szoktak beszélni, hanem egy nagyon tágra értelmezett harmadfokú oktatásról (*tertiary education*), amelybe minden középfokú oktatás utáni (magyarul leginkább posztszekundernek nevezett) képzési forma és az azt nyújtó intézmény beletartozik. Ebből adódóan az oktatáspolitikai együttesen kezeli a diplomát nyújtó képzéseket biztosító intézményeket és a tovább- és átképzéseket, élethosszig tartó tanulást biztosító szakképző és továbbképző intézményeket. Noha a korábban bemutatott angol felsőoktatási rendszer megkülönbözteti a posztszekunder intézményrendszert (ún. *further education*), az új-zélandi felsőoktatás-politika egyedülálló módon kezeli együtt e két szektort (ennek természetesen az új-zélandi harmadfokú oktatási szektor kis mérete is feltétele).

Új-Zélandon az intézménytípusokat és a velük szemben támasztott elvárásokat is törvény definiálja.¹⁰ A továbbiakban az elemzést elsősorban a szektor

¹⁰ Education Act (1989) 162 (4), illetve <http://www.tec.govt.nz/Tertiary-Sector/Types-of-TEOs/> (2011. április 25.)

felsőoktatási intézményeire koncentrálok, amelyek közé jelenleg az alábbi intézménytípusok tartoznak:

- Egyetemek: kutatással, kutatóképzéssel foglalkozó intézmények, amelyek kutatásra épülő diplomákat és továbbképzéseket nyújtanak.
- Tanárképző főiskolák (*college of education*): elsősorban tanárképzéssel foglalkozó, diplomát adó intézmények. Csak azok az intézmények használhatják ezt a címet, amelyeket az oktatásról szóló törvény ilyen típusúként nevesít. Ugyanakkor az elmúlt években a legtöbb tanárképző főiskola az egyetemekbe olvadt bele, ezért a statisztikákban az egyetemek rovatban szokták szerepeltetni őket.
- Főiskolák és Műszaki intézmények (*politechnics, institutes of technology; ITP*): szakképzéssel és a munkaerő-piaci igényekhez igazodó diplomás képzésekkel foglalkozó intézmények, amelyek alkalmazott kutatást is folytatnak.
- Wanangák: a *wanangák* a maori őslakosok felsőfokú képzési intézményei, amelyek fontos feladata a maori nyelv, kultúra és tradíciók ápolása, áthagyományozása. A wanangák az egyszerű képzési programoktól a posztgraduális képzésekig bezárólag széles képzési kínálattal rendelkeznek.

Ezeket az intézményeket a továbbiakban *felsőoktatási intézményeknek* nevezem (az új-zélandi terminológiában *tertiary education institutions*; TEI), amelyeket megkülönböztetek a harmadfokú képzési intézményektől (*tertiary education organisations*; TEO), amelyekbe a fentiekén túl beletartozik a kb 900 magán képző intézmény (*private training establishments*; PTE), a 16 egyéb harmadfokú szolgáltató intézmény (*other tertiary education providers*; OTEP) és a 41 vállalati képzési szervezet (*industry training organisation*; ITO).

A felsőoktatási intézmények egyben állami intézmények is.

Az új-zélandi harmadfokú oktatási rendszer 1985 előtt elit rendszer volt, amelyben a hallgatói létszám viszonylag alacsony, a hallgatóknak juttatott állami támogatások viszont igen magasak voltak. A rendszer reformja az 1980-as évek közepén kezdődött. Ekkor az országot stagnáló gazdaság, jelentős eladósodottság és magas munkanélküliség jellemezte, amelyet a közszféra jelentős átalakításával próbáltak meg kilendíteni a holtpontról. Az átalakításban kulcsszerepet szántak az oktatásnak, amit az is jelzett, az 1987-ben újválasztott munkáspárti miniszterelnök egyben az oktatási miniszteri pozíciót is elfoglalta.

Az 1980-as évek végén megkezdődött a harmadfokú oktatási rendszer expanziója. A hallgatói létszám két lépésben jelentősen megugrott: 1991 és 1995 között 165 ezerről 265 ezerre, illetve 1999-2004 között 306 ezerről 484 ezerre nőtt a létszám. A köztes időszakokat a hallgatói létszám enyhe növekedése, vagy stagnálása jellemezte. Dacára a nemzetközi rangsorokban elért mérsékel-

tebb eredményeknek¹¹ a hallgatók egyre nagyobb aránya érkeztek külföldről, az OECD statisztikái szerint 2009-ben az összes beiratkozott hallgató 14,6%-a volt külföldi (OECD, 2011).

4. táblázat Új-Zéland felsőoktatási rendszere számokban

	Egyetemek és tanárképző főiskolák	Főiskolák	Wanangák	Összesen	Magán képző intézmények (PTE)
Intézmények száma (2010)	8 + 2	20	3	31	kb. 900
Hallgatói létszám (2010)	179 013	187 339	42 293	399 076	75 862
Hallgatói létszám (teljes munkaidőre átszámítva, 2010)	136 726	80 764	25 793	243 282	42 717
Oktatói-kutatói létszám (teljes munkaidőre átszámítva, 2009)	7 896	4 194	572	12 635	n.a.
Egyéb alkalmazottak száma (teljes munkaidőre átszámítva, 2009)	11 046	3 907	806	15 759	n.a.

Forrás: http://www.educationcounts.govt.nz/statistics/tertiary_education vonatkozó táblázatai (2012. január 2.)

Az expanzió forrását az 1980-as évek végén a központilag meghatározott tandíjak bevezetése jelentette (a hátrányos helyzetűek ösztöndíjat kaphattak). Szintén fontos reform volt, hogy az egyetemek mellett a főiskolák is önálló, autonóm szervezetekké váltak. Az 1990-es évek újabb reformokat hoztak, melyek célja a verseny növelése és a magánforrások újabb bevonása révén a további expanzió elősegítése volt. Ennek érdekében a tandíjak megállapítása intézményi hatáskörbe került, bevezették a jövedeleमारányos hitelrendszert. A wanangák állami elismerést, a magán képző intézmények hallgatói pedig állami támogatásokra való jogosultságot kaptak (McLaughlin, 2003).

Az 1980-as és 1990-es évek oktatáspolitikai reformjai ugyanakkor túlságosan versenyközpontúvá tették a szektort, nem segítették elő, hogy az intézményi vezetők megtalálják az önérdék és az együttműködés megfelelő egyensúlyát.

¹¹ 2005-ben és 2011-ben két intézmény szerepelt a Times Higher Education-QS World university rankings rangsorban, és a hat év alatt mindkettő rontott valamennyit a helyezésén. A legjobb intézmény (az Aucklandi Egyetem) 2011-ben a 82. helyen állt. A Shanghai-listán sem 2005-ben, sem 2011-ben nem szerepelt új-zélandi intézmény az első kétszázban, a legjobb intézmény (szintén az Aucklandi Egyetem) a 203-300. helyen állt mindkét időszakban.

További kritika, hogy miközben a reformok segítették a kapacitások megfelelő kiépülését (McLaughlin, 2003, 24. o.), nem kapott elég hangsúlyt az elszámoltathatóság és a rendszer egészének felügyelete és irányítása.

„Hiányzott a technikai segítség a harmadfokú oktatási intézmények erősebb menedzsmentjének és pénzügyi képességeinek fejlesztéséhez csakúgy, mint az elszámoltatás azon fokmérői, amelyek a sikeres változtatásra ösztönöztek.” (McLaughlin, 2003, 23. o.) A 2000-es évek elejének reformjai ezért a kormányzati kontroll megerősítésére és a rendszer egészének árfogó irányíthatóságára koncentráltak.

2.2 A felsőoktatás irányítása

A harmadfokú képzés területéért az Oktatási Minisztérium felel, amely 2002-től kezdve közlésezi az e területre vonatkozó ötéves kormányzati stratégiát (*Tertiary Education Strategy*; TES). E dokumentum – melynek elkészítését az oktatásról szóló törvény is kötelezővé teszi – kulcsfontosságú az ágazat irányítása szempontjából, mert a finanszírozás és a monitorozás során az e dokumentumban megfogalmazott prioritásokhoz viszonyítják az egyes szolgáltatók tevékenységét, és e prioritásokból vezetik le azokat a kulcs teljesítményindikátorokat (*Key Performance Indicators*; KPI), amelyeket a harmadfokú oktatási szektor és a szolgáltató szervezetek tevékenységének monitorozásához használnak fel. Az elmúlt évtizedben három stratégiai dokumentum jelent meg (a 2002-2007, a 2007-2012 és a 2010-2015-ös évekre vonatkozóan)¹².

Magának a stratégiának a kivitelezésében számos ügynökség vesz részt. Ezek közül kiemelkedik a Harmadfokú Oktatási Bizottság (*Tertiary Education Commission*; TEC), amely az oktatási minisztérium felügyelete alatt működő, 270 főt foglalkoztató szervezet. A bizottságot 2002-ben hozták létre. Amellett, hogy finanszírozási és monitorozási hatóságként működik (tehát ez a szervezet osztja el az e célra szánt állami forrásokat), oktatáspolitikai javaslatokat is megfogalmaz a minisztérium és a szektor többi szereplője számára. Fontos szereplő még az Új-Zélandi Képesítési Hatóság (*New-Zealand Qualifications Authority*; NZQA), amelynek főként a (képesítések megszerzésének folyamatára összpontosító) minőségbiztosítás területén, továbbá a képzettségi keretrendszer karbantartásában, valamint a magánszolgáltató intézmények nyilvántartásba vételében van szerepe. Az új-zélandi harmadfokú képzési politika formálásába számos egyéb szereplő is bekapcsolódik, így például a Kutatási, Tudományügyi és Technológiapolitika Minisztérium (*Ministry of Research, Science and Technology*), az egyetemek érdekképviseletét és minőségbiztosítását ellátó Új-

¹² A 2010-2015 közötti stratégiát és prioritásokat tartalmazó dokumentum elérhető itt: <http://www.tec.govt.nz/Tertiary-Sector/Tertiary-Education-Strategy/> (2011. április 25.)

Zélandi Alkancellárok Bizottsága (*New Zealand Vice-Chancellors Committee; NZVCC*) vagy az Új-Zélandi Tanárok Tanácsa (*New Zealand Teachers' Council*).

A felsőoktatási intézmények jogilag önálló intézmények, amelyek élén a Tanács (*Council*) áll. A tanácsok felelősek az intézmény hosszú távú stratégiájáért, elszámoltathatóságáért. Ennek megvalósítására és az intézmény operatív működtetésére Alkancellárt (*vice chancellor*) vagy Főigazgatót (*chief executive*) neveznek ki. Az egyetemek és a wanangák tanácsa 12-20 tagból áll, melyekből négy főt az Oktatási Minisztérium nevez ki, a többiek pedig a külső és belső érdekcsoportok képviselői (hallgatók, oktatók stb.). A főiskolák tanácsának nyolc tagja van, ezek felét a minisztérium nevezi ki, a többi tag választásáról az intézmény alapszabálya rendelkezik.¹³

A harmadfokú képzést biztosító intézmények a HR politikájuk alakításában teljes önállóságot élveznek, így csak az általános munkavállalási szabályok kötik őket. Az oktatók és egyéb munkavállalók, valamint az intézmény vezetése között ma már jellemzően intézményi szintű kollektív megállapodások, illetve a szektorban elfogadott normák szabályozzák a legfontosabb kérdéseket. Nincs jogi akadálya annak, hogy az intézmény az oktatóval egyéni megállapodásokat kössön (hosszú ideig ez volt a gyakorlat), sem annak, hogy például a többi intézménytől eltérő besorolási vagy előmeneteli rendszert alkalmazzon (Goedegebuure; Santiago et al., 2008).

Az intézmények önállóan gazdálkodnak eszközeikkel, ingatlanjaikkal, de ezeket a tevékenységeiket adott értékhatár fölött jóvá kell hagyatniuk az Oktatási Minisztériummal (kivéve, ha a saját ingatlanjaikról van szó). A hosszú-távú hitelfelvétel szintén jóváhagyás-köteles.¹⁴ A felsőoktatási intézmények szabadon dönthetnek beruházásról és alapíthatnak más szervezeteket.¹⁵

A képzések minőségirányításában két szervezet játszik kiemelkedő szerepet: az Új-Zélandi Alkancellárok Bizottsága, amely az egyetemek minőségbiztosítását végzi, és az Új-Zélandi Minősítési Hatóság, amely minden más harmadfokú képzést biztosító intézmény (így a főiskolák és a wanangák) külső auditjáért is felel. (Mindez azt is jelenti, hogy az egyetemek lényegében egymás minőségét ellenőrzik.)

A tényleges auditokat azonban három minősítő testület végzi: egy a főiskolákét és technológiai intézetekét, egy az egyetemekét és egy pedig a többi in-

¹³ <http://www.tec.govt.nz/Tertiary-Sector/Crown-Interest/Governance/> (2011. április 25.)

¹⁴ <http://www.tec.govt.nz/Tertiary-Sector/Crown-Interest/Asset-management/> (2011. április 25.)

¹⁵ <http://www.tec.govt.nz/Tertiary-Sector/Crown-Interest/Borrowing-Investments-and-Business-Case-Guidance/Investments/> (2011. április 25.)

tézményét (beleértve a wanangákat is)¹⁶. Az NZVCC és az NZQA az auditok kereteit, irányelveit rögzítik, illetve ellenőrzik e minősítő ügynökségek tevékenységét.

Az intézmények számára kötelezően működtetni kell belső minőségellenőrzési folyamatokat, illetve az ezt felügyelő szervezeti egységeket és testületeket. A programok minőségellenőrzése során az emberi erőforrások rendelkezésre állását, az infrastruktúra meglétét, a hallgatók tájékoztatását stb. ellenőrzik és értékelik.

2.3 A felsőoktatás finanszírozása

2008-ban Új-Zélandon a felsőoktatásra fordított állami kiadások a GDP 1,9%-át tették ki, amely az OECD országok közül a harmadik-negyedik legmagasabb arány volt ebben az évben (Norvégia és Dánia mögött, Finnországgal holtversenyben) (OECD, 2011, 254. o.). Ez az arány az elmúlt évtizedben stagnált.¹⁷

A felsőoktatási intézményekre fordított kiadások ugyanakkor jelentősen, körülbelül másfélszeresére nőttek 2000 és 2008 között, és így 2008-ban elérték a GDP 1,6%-át (OECD, 2011, 222. o.). Az intézményi kiadásokból az állami források 1,1%-al, a magánforrások pedig 0,5%-kal részesedtek (OECD, 2011, 231. o.).

Nem meglepő ezért, hogy az új-zélandi felsőoktatási intézmények bevételeinek valamivel több mint 50%-a származik közvetlen állami támogatásból, a többi bevétel tandíj, kutatási vagy egyéb bevétel (ezek egy része, például a kutatási bevételek, is származhatnak állami támogatásból). Az egyetemeken az állami támogatás aránya alacsonyabb ennél, míg a wanangák esetében a közvetlen állami támogatás teszi ki a bevételek kb. 90%-át (lásd 5. táblázat).

A nem állami bevételeknek két fontos formája van.

- Tandíjat bármely képzési programban való részvétel esetén fizetni kell. Az aktuális (2010-től érvényes) általános szabályok szerint a tandíjnak nincs felső határa, csak az éves növekedésük nagysága van rögzítve (maximum 4%-ban). Az általános szabály alól természetesen számos kivétel van.¹⁸ A tandíj megállapítása tehát csak részben van intézményi hatáskörben.

¹⁶ A konkrét testületek: a főiskolákat az *Institutes of Technology and Polytechnics Quality* (NZQA), az egyetemeket a *The Committee on University Academic Programmes* (NZVCC), a többi intézményt pedig az *Approvals, Accreditation and Audit Group* (NZQA) ellenőrzi.

¹⁷ Az igen magas GDP-arányt nem csak az oktatás magas társadalmi prioritása magyarázza, hanem az is, hogy itt a posztsekunder képzés erősebben integrálódott a felsőoktatásba (pl. képzési forma, intézménytípus stb. révén), így a kiadások egy része is a felsőoktatásban mutatható ki. (Köszönet az észrevételért a szakmai lektornak.)

¹⁸ <http://www.tec.govt.nz/Funding/Policies-and-processes/FCCM/> (2011. április 25.)

- A bejelentett kutatási bevételek lényegében a pályázat vagy verseny/pályázat keretében elnyert állami vagy nem állami támogatásokat takarja.
- Az állami támogatások ún. alapokra (*funds*) tagolódnak, amelyek mindegyikének valamilyen célja van. Minden alap esetén meghatározzák, hogy mely intézménytípusok igényelhetnek onnan támogatást, és milyen további feltételek teljesítése szükséges a támogatás elnyeréséhez.¹⁹

5. táblázat Bevételek és kiadások az új-zélandi felsőoktatási intézményekben 2009-ben

Bevételek és kiadások fő kategóriák szerint ((ezer új-zélandi dollárban)		Egyetemek és tanárképző főiskolák	Főiskolák	Wanangák	Összesen	
Bevétel	Állami támogatás	EFTS - Vote Education	994 708	525 866	119 443	1 640 017
		EFTS - Vote Health	1 952			1 952
		PBRF kutatási támogatás	231 522	5 212	472	237 206
		ITO	0	21 473		21 473
		Egyéb	65 727	95 538	48 918	210 183
		Összesen	1 293 909	648 089	168 833	2 110 831
	Tandíj	Hazai	523 703	210 759	11 931	746 393
		Nemzetközi	256 673	74 003		330 676
		Összesen	780 376	284 762	11 931	1 077 069
		Bejelentett kutatási bevétel	479 824	1 070	552	481 446
		Egyéb bevétel	406 628	87 420	14 054	508 102
	Összes működési bevétel	2 960 737	1 021 341	195 370	4 177 448	
Kiadás	Személyi kiadások	1 677 841	541 296	94 995	2 314 132	
	Egyéb kiadások	883 456	329 773	75 243	1 288 472	
	Értékcsökkenés	301 474	79 672	10 920	392 066	
	Összes működési kiadás	2 862 771	950 741	181 158	3 994 670	
Többlet/ hiány	Többlet (rendkívüli tételek figyelembevételén kívül)	97 966	70 600	14 212	182 778	
	Rendkívüli tételek	-1 914	5 910	605	4 601	
	Többlet a rendkívüli tételekkel együtt	99 880	64 690	13 607	178 177	

Forrás: http://www.educationcounts.govt.nz/statistics/tertiary_education/financial_performance (2011. április 25.)

¹⁹ Részletes leírás az egyes alapokról itt található: <http://www.tec.govt.nz/Funding/Fund-finder/>, illetve <http://www.tec.govt.nz/Resource-Centre/Ministerial-determinations> (2011. április 26.)

6. táblázat Kormányzati kiadások a 2009/2010-es tanévben (új-zélandi dollárban)

Képzési hozzájárulás, kapacitás, kutatás	Hallgatói előrehaladási komponens (SAC)	1 614 950
	Teljesítményalapú Kutatási Alap (PBRF)	244 294
	Harmadfokú képzési intézmények komponens (kivéve a PBRF-et)	418 103
	Kutatási Kiválóság Központok (CoRE)	33 893
	Kutatási kapacitások építése a társadalomtudományokban	666
	Harmadfokú képzési ösztöndíjak és egyéb alapok	13 445
	Egyéb	168
	Összesen	2 325 519
Egyéb harmadfokú képzés (beleértve a célzott tréningeket, a vállalati továbbképzéseket és a közösségi oktatást is)	Vállalati képzés (<i>Industry training</i>)	163 238
	Modern tanoncképzés (<i>Modern Apprenticeships</i>)	43 516
	Képzési lehetőségek (<i>Training Opportunities</i>)	78 362
	Fiatalok képzése (<i>Youth Training</i>)	59 193
	Képességek javítása (<i>Skill Enhancement</i>)	1 853
	Kapu program (<i>Gateway</i>)	17 413
	Ngā Kaiarataki úttörők	593
	Olvasás és számolás a munkahelyen (<i>Literacy and numeracy in the workplace</i>)	
	Angol nyelv a bevándorlók számára (<i>English for Migrants</i>)	834
	Közösségi oktatás (<i>Community education</i>)	79 431
	Összesen	444 433
Kutatási szerződések	Tudományos és technológiai kutatási alap (<i>Foundation for Research Science and Technology</i>)	81 504
	Marsden alap (Royal Society)	40 350
	Egészségügyi Kutatási Tanács (<i>Health Research Council</i>)	64 362

Forrás: http://www.educationcounts.govt.nz/statistics/tertiary_education/resources (2011. április 25.)

A legfontosabb, a felsőoktatási intézményeket is érintő alapok a következők (a hozzájuk tartozó kiadásokat a 2009/2010-es évre a 6. táblázat tartalmazza):

- Hallgatói előrehaladási komponens (*Student Achievement Component; SAC*): e csatorna révén járul az állam hozzá a direkt oktatási költségekhez. A támogatás nagysága a hallgatói létszámtól és az általuk hallgatott képzési programok szintjétől, tudományterületi jellemzőjétől függ, melyet az ún. beruházási tervben (*Investment Plan*, lásd később) kell elfogadtatni. A tervben

jóváhagyott létszámoktól való 3%-os eltérés engedélyezett, a túlteljesítés után nincs többlettuttatás.

2011-től e támogatás egy részét az oktatási teljesítményhez kötik, melyet négy indikátorban elért eredménnyel jellemeznek: végzetek aránya, tárgyak teljesítésének aránya, hallgatók megtartási képessége (újrabeiratkozás és/vagy végzés) és előrehaladás (magasabb szintű tanulmányokat folytatása).²⁰ A nem megfelelő teljesítmény esetén a támogatás mértéke 5%-kal csökkenthető.

- Teljesítményalapú Kutatási Alap (*Performance Based Research Fund; PBRF*). Az állami kutatási támogatások elosztásának egyik meghatározó csatornája, amely révén az állam az intézmények kutatási költségeihez általánosságban járul hozzá. Ezt az elemet szintén a beruházási tervben kell elfogadtatni.

Három tényező mérlegelése alapján allokálják az e csatornában rendelkezésre álló állami támogatásokat. Az első tényező a kutatási outputok peer review alapú értékelése (60%-os súly), amelyben egy szakértőkből álló értékelő panel minősíti a benyújtott kutatási teljesítményeket (a brit RAE mintájára). A 2004-es próbaértékelést követően az első teljes értékelésre 2006-ban került sor, és 2012-ben várható a következő forduló. A második értékelt tényező az önálló kutatáson alapuló diplomát (*research degree*) sikeresen lezárók száma az elmúlt három évben (25%). A harmadik komponens a külső kutatási bevételek nagysága az elmúlt két évben (15%). Minthogy az e tételben elért eredményben a kormányzati szerződéses kutatási projektekben való részvétel jelentős szerepet játszik, ezért a finanszírozási mechanizmus a kutatás minőségén túl a kormányzati stratégiához valló hozzájárulást is jutalmazza.

- Kutatási Kiválóság Központok (*Centres of Research Excellence; CoRE*): a kutatásfinanszírozás egy másik csatornája, mellyel az állam a kiemelkedő kutatói hálózatok – ebben egyetemek, wanangák, külső partnerek is részt vesznek – célirányos finanszírozását biztosítja pályázat alapján (tehát a beruházási terven kívüli forrásról van szó).
- Harmadfokú képzési intézmények komponens (*Tertiary Education Organisation Component*): ez a komponens számos speciális tevékenységet foglal magában (pl. bevándorlók és menekültek támogatására szolgáló alap, a kisebbségi vagy hátrányos helyzetűek hozzáférését támogató Egyenlőség

²⁰ <http://www.tec.govt.nz/Funding/Policies-and-processes/Performance-linked-funding/>.

Az indikátorokról részletesebben lásd: <http://www.tec.govt.nz/Learners-Organisations/Learners/performance-in-tertiary-education/what-the-indicators-mean/> és

<http://www.tec.govt.nz/Funding/Policies-and-processes/Performance-linked-funding/Details-for-TEOs/> (2011. április 26.)

Alap, az üzleti szektort és a felsőoktatás közötti kapcsolatot javító innovációs alap stb.).

Ezek mindegyikét a beruházási tervben kell megfogalmazni és elfogadtatni. 2008-tól az alapok többségénél a támogatás feltétele, hogy a felsőoktatási intézmény háromévente ún. beruházási tervet (*Investment Plan*) nyújtson be, amelyet a finanszírozó hatóság (TEC) elfogad. A szemléletmód érzékeltetése érdekében érdemes szó szerint idézni a beruházási terv meghatározását (dőlt betűvel kiemelt néhány kulcsfogalmat is): „A terv olyan *felelősségvállalási és elszámoltatási (accountability)* dokumentum, amely meghatározza a harmadfokú *szolgáltató* tervezett tevékenységét, a tevékenységek magyarázatát, és azt, hogy e tevékenységek sikere hogyan *mérhető*. A terv ugyanakkor azt is megfogalmazza, hogy a szolgáltató *mit fog nyújtani* azért a forrásért *cserébe (deliver in return)*, amit a kormány az intézménybe *beruház*.”²¹ A terv nem feltétlenül azonos az intézmények stratégiájával, hanem egy nagyobb tervezési folyamat azon része, amely az állami számára finanszírozási szempontból releváns. A nagyobb intézmények tehát a beruházási terven kívül önálló stratégiával is rendelkezhetnek.

A terv elkészítése és jóváhagyási folyamata egyben szabályozott párbeszédet is eredményez a felsőoktatási intézmény és a finanszírozási testületet képviselő, az intézményhez rendelt ún. beruházási menedzser (*investment manager*) között. Ez a folyamat időben jól szabályozott, körülbelül májustól novemberig tartó folyamat.²²

A terv megtárgyalása során a beruházási menedzser felhívhatja a terv következetlenségeire a figyelmet, kérheti azok kijavítását, jelezheti igényét újabb adatokra vonatkozólag stb. A korábbi évek sikeres pályázatainak nem garantálják a későbbi finanszírozást, tehát minden időszakban új pályázat benyújtása szükséges.

A terv nem egyszerűen a finanszírozási hatóság kívánalma, hanem annak elkészítését, benyújtását és főbb tartalmi elemeit az oktatásról szóló törvény egyik cikkelye definiálja²³. A törvény arról is rendelkezik, hogy a tervnek illeszkednie kell a kormányzati közép és hosszú távú prioritásokhoz, továbbá be kell mutatni a szervezet által elérni kívánt végeredményeket (*outcome*), és végül tartalmaznia kell olyan teljesítményindikátorokat is, amelyek alapján mérhető, hogy a tervezett hatásokat a szervezet elérte-e.

²¹ Forrás: <http://www.tec.govt.nz/Funding/investment-plans/What-is-an-Investment-Plan/> (2011. május 16.)

²² Az ütemezést részletesen lásd: <http://www.tec.govt.nz/Funding/investment-plans/Timeline-for-Plan-development/> (2011. április 25.)

²³ Lásd: Education Act (1989) 159P cikkelyei

A beruházási terv összeállításához a finanszírozó hatóság – a fenti törvényi rendelkezések alapján – részletes leírást tesz közzé.²⁴ Hasonló módon az is szabályozott, hogy a terv összefoglalójában (amelyet az intézményeknek kötelező nyilvánosságra hozniuk) minek kell szerepelnie. A beruházási terv tartalmi elemei röviden a következők:

- A terv kontextusa. E részben a pályázónak azon környezeti tényezőket, kihívásokat kell meghatározni, amelyre a szervezet válaszolni kíván. Ezek közé tartoznak a kormányzati célkitűzések, a szervezet önmaga számára megfogalmazott küldetése, szerepe és célkitűzései, az érintettek elvárásai és igényei. E helyen kell kitérni arra is, hogy az azonosított kihívások alapján milyen célokat kíván elérni, és hogyan kívánja oktatási teljesítményét növelni. Szintén e részben kap helyet a múltbéli tevékenységek és a működési környezet részletezése.
- A tevékenységek összefoglalása, amely tartalmazza a tervezett hallgatói létszámokat képzési szint, képzési forma, tudományterület, nemzetiség stb. szerinti bontásban, valamint a támogatási igényt összegszerűen. Ki kell térni az egyéb, nem finanszírozott tevékenységekre és azok eredményeinek rövid bemutatására (pl. a nemzetközi hallgatói piacon folytatott toborzási stratégiát és annak eredményeinek bemutatását).
- Vállalt teljesítmények (*performance commitments*). E részben a következő három évre vonatkozó konkrét, számszerű output-szintű teljesítményelőrejelzést (ún. *statement of forecast service performance*) kell adni, amellyel a későbbi tényleges éves teljesítmények összevethetőek (a tényleges eredményeket az éves jelentésekben közzé kell tenni).

Mindezek mellett a tervet ki kell egészíteni többek között a számviteli szabályoknak megfelelő pénzügyi előrejelzéssel és a pénzügyi előrejelzések mögötti feltevések explicit bemutatásával. Elvárás a tervvel szemben, hogy tényadatokon alapuljon (*evidence-based*). A számszerű értékeket nem szükséges magában a tervben feltüntetni, de hivatkozni kell rájuk, illetve szükség esetén elérhetővé kell tenni.

A tervben megfogalmazott céloknak, indikátoroknak rendszerbe kell illeszkedniük egymással, illetve a kormányzati célokkal. A kormányzati célok és a szervezeti tevékenységek oksági kapcsolatát nem csak szövegesen, hanem konkrét akciók és mutatók szintjén is le kell tudni képezni (*outcome framework*).

²⁴ A legfrissebb leírás elérhető az alábbi oldalról kiindulva: <http://www.tec.govt.nz/Funding/investment-plans/Developing-and-monitoring-a-Plan/Gazette-notice-for-plans/>

A 2008-2010-es időszakra vonatkozó leírás az alábbi linken érhető el: www.tec.govt.nz/Resource-Centre/Publications/Investment-Guidance-2008-2010 (2011. április 25.)

A terv alapján a finanszírozó dönt a támogatásról és annak nagyságáról. A döntés elveit, kritériumait szintén tartalmazza a törvény. Ezek közé tartoznak többek között az alábbiak:

- mennyire veszi figyelembe a terv a kormányzati stratégia prioritásait;
- mennyire reflektál a terv a hallgatók, a maori és más kisebbségi hallgatók, a munkaadók igényeire;
- hogyan teljesít a szervezet a finanszírozó hatóság által definiált input, output- és eredményindikátorok szerint;
- a szervezet belső működése és pénzügyi tevékenysége, különösen a terv megvalósíthatósága és fenntarthatósága szempontjából;
- a menedzsment bizonyított képessége az előrejelzésre, a tervezésre és a megvalósítására;
- a tervben megfogalmazott tevékenységek, hallgatói létszámok, képzési programok kivitelezésének megvalósíthatósága.

A mutatószámokat és így a tervek teljesülését az intézményeknek évente kell jelenteniük.²⁵ Az elvárásokat meghaladó teljesítményt pozitív következményekkel honorálják (a finanszírozáshoz kevesebb feltétel kapcsolódik, előre utalják az esedékes részletet, ritkább ellenőrzési eljárás, a jövőbeli finanszírozásnál figyelembe veszik). Az alulteljesítés következménye a gyakoribb ellenőrzés, a terv egyes elemeinek kötelező megváltoztatása, a jövőbeli finanszírozáshoz szigorúbb feltételek szabása, a finanszírozás felfüggesztése vagy visszafizettetése.

Az intézmények működésének ellenőrzése egy másik csatornán keresztül is megvalósul. Ez a pénzügyi teljesítmény monitorozása, amelynek célja a harmadfokú oktatási szektor pénzügyi stabilitásának nyomon követése és biztosítása, a tervek megvalósíthatóságát szavatoló pénzügyi háttér ellenőrzése és az állami finanszírozási/beruházási döntések kockázatainak csökkentése. További lényeges, explicit módon megfogalmazott cél az intézmények összehasonlíthatóságának biztosítása. Pénzügyi információkat alap esetben évente kétszer kell adnia az intézményeknek, ami ritkulhat vagy sűrűsödhet az intézmények pénzügyi kockázati besorolása alapján.²⁶

2.4 Értékelés

Új-Zélandon a felsőoktatási expanzió az 1980-as és 1990-es években kezdődött meg nagyrészt az akkor fennálló intézményrendszer keretei között. Noha a nem

²⁵ A következményekről részletesebben: <http://www.tec.govt.nz/Funding/Monitoring-and-reporting/Performance-Consequences-Framework/> (2011. április 25.)

²⁶ Részletes leírás a pénzügyi monitoring rendszerről: <http://www.tec.govt.nz/Tertiary-Sector/Crown-Interest/Financial-monitoring/> (2011. április 25.)

egyetemi szektor és a magánszolgáltatók pozícióját jelentős mértékben megerősítették, nem történt meg a harmadfokú szektor egységesítése, hanem fennmaradt az intézményi kategóriák különbsége, és ezen belül próbálták meg a részvételi arányokat növelni.

Az új-zélandi felsőoktatási rendszer meghatározó sajátossága az a törekvés, hogy szisztematikus módon kísérik meg a kormányzati politikához kapcsolni az intézmények működését olyan módon, hogy közben az intézményeknek mozgásterük marad saját egyéniségük, identitásuk, profiljuk kibontásához. Ennek eszköze a vizsgált országok között egyedülálló, tudatosan erőltetett „beruházási” logika, amely – további figyelemre méltó elemként – jelentős mennyiségű mutatószámot, valamint annak mérését igényli. Mindez az adatszolgáltatás széleskörűségével és transzparenciájával párosul. A finanszírozási rendszerből érdemes még kiemelni, hogy a jelentős mértékben építenek outputindikátorokra mind az oktatási, mind a kutatási támogatások elosztása során.

A hároméves beruházási terv, illetve a vállalt hallgatói létszámokhoz és teljesítmény-mutatókhoz kötődő képlet szerinti finanszírozás egyszerre biztosít jelentős mértékű kiszámíthatóságot és tervezési kényszert. Ezt jól támogatja a nagyfokú intézményi autonómia. A tervezés és a teljesítmények transzparenciáját az Oktatási Minisztérium által fenntartott „Education Counts” (kb. „az oktatás számít”) nevű oldal segíti²⁷, amely az oktatási terület szempontjából releváns statisztikai adatokat, indikátorokat és publikációkat tesz közzé hozzájárulva ezzel az adatokon alapuló döntéshozáshoz és elemzéshez.

3. Finnország

3.1 A felsőoktatási intézményrendszer általános jellemzői

Miként a legtöbb európai országban, úgy Finnországban is az expanzió volt az elmúlt évtizedek egyik meghatározó trendje. A nagymértékű bővülés az 1990-es években zajlott le, amelynek során a hallgatói létszám az 1987 és 2003 között átlagban évi 10 ezer fővel nőtt (így az 1987-es 139 ezer hallgatóból 2003-ra 291 ezer hallgató lett). A hallgatólétszám jelenleg 300 ezer fő körül mozog.

A növekedés természetesen az intézményrendszert sem hagyta érintetlenül. Az elméletibb irányultságú, kutatással és oktatással egyaránt foglalkozó egyetemek (*yliopisto*) mellett az 1990-es években a posztszekunder képzéssel foglalkozó szakképző intézmények összevonásával elsősorban gyakorlati képzési helyként működő főiskolákat (politechnikumok; *ammattikorkeakoulu* vagy rövidítve AMK) hoztak létre. Kezdetben a főiskolai jellegű képzés csak néhány

²⁷ <http://www.educationcounts.govt.nz/home> (2011. április 25.)

helyen indult el kísérleti jelleggel, ám a reformot sikeresnek ítélték, és az addig ideiglenes státuszban működő főiskolák állandó licenszet kaptak, és további főiskolák alapítása is megkezdődött.

A felsőoktatási expanzióban nem csak a hallgatói hozzáférés biztosításának szándéka játszott szerepet, hanem a regionális fejlődés támogatása is – különösen a főiskolák esetében. Ez utóbbi érdekében az 1960-as évektől kezdődően minden tartomány saját egyetemet és később főiskolát alapított, így a 2000-es évek elején 52 felsőoktatási intézmény működött (minden százezer lakosra jutott egy felsőoktatási intézmény) (Välimaa, 2005). 2009-ben a kormányzat a szétaprózott szerkezet koncentrációját részben együttműködési hálózatok és stratégiai szövetségek kialakításának ösztönzésével, részben pedig intézményösszevonásokkal igyekezett növelni, így Finnországban jelenleg az Oktatási Minisztérium felügyelete alatt 16 egyetem és 25 főiskola működik. Egy további egyetem, a Nemzetvédelmi Egyetem a Hadügyminisztériumhoz tartozik, és működik még két másik főiskola is: a Rendőrségi Főiskola a Belügyminisztériumhoz, míg az Aland-i Alkalmazott Tudományok Egyeteme az Aland-i öngazgató tartományhoz tartozik. (Érdeemes megjegyezni, hogy a kormányzat mind az egyetemek, mind a főiskolák számát még tovább szeretné csökkenteni a jövőben. A megcélzott számok: legfeljebb 15 egyetem és legfeljebb 18 főiskola.)

A főiskolák az egyetemek mellett nemcsak számosságukban, hanem a hallgatói létszámot illetően is jelentős szerepre tettek szert. A finn statisztikai hivatal szerint 2010-ben az egyetemre járók száma 168 ezer fő volt, míg a főiskolákat 139 ezer hallgató látogatta.²⁸

Finnországban a felsőoktatási rendszer tehát binárisává vált, amit az is tükröz, hogy az egyetemek és a főiskolák jogállását, működését külön törvények szabályozzák.²⁹ Az egyetemekre vonatkozó 1998-as törvényt 2009-ben új, számos reformot tartalmazó törvény váltotta fel. A főiskolai szektor reformja (amelynek működése jelenleg egy 2003-as törvényen alapul) 2011-ben került napirendre. Jelenleg a reform előkészítése folyik, amelynek folyamata az előzetes tervek szerint 2014-ben fog lezárulni és 2015-ben fog életbe lépni. A külön törvényi szabályozás azt is jelenti, hogy az egyetemi és a főiskolai szektorban eltérő a finanszírozás, az irányítás és a felügyelet működése.

²⁸ Az adatok forrása: Official Statistics of Finland (OSF): Polytechnic education [e-publication], ISSN=1799-4012. Polytechnic education degrees 2010. Helsinki: Statistics Finland.

Elérhető: http://www.stat.fi/til/akop/2010/01/akop_2010_01_2010-11-12_tie_001_en.html illetve Official Statistics of Finland (OSF): University education [e-publication].

University degrees 2010. Helsinki: Statistics Finland Elérhető:

http://www.stat.fi/til/yop/2010/01/yop_2010_01_2011-04-20_tie_001_en.html (2011. április 25.)

²⁹ Az Egyetemekről szóló törvény (2009) elérhető itt: www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2009/en20090558.pdf (2011. április 25.)

A főiskolákról szóló törvény (2003) elérhető itt: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030351.pdf> (2011. április 25.)

7. táblázat Finnország felsőoktatási rendszere számokban

	Egyetemek	Főiskolák
Intézmények száma (2010)	16 (+ 1)	25 (+ 2)
Hallgatók száma (2010)	168 475	138 900
Hallgatók száma, FTE (2010)	114 447	n.a.
Oktatók száma (2009)	7 654	5 962
Kutatók száma (2009)	6 454	-
Egyéb dolgozók száma (2008)	14 470	4 822

Forrás: Finn Oktatási Minisztérium honlapja; Finn statisztikai hivatal honlapja; Finnish science and technology information service honlapja

3.2 A felsőoktatás irányítása

A felsőoktatás és a tudománypolitika irányítása az Oktatási Minisztérium feladata. Ennek egyik eszköze a négyévente felülvizsgált oktatási és kutatási fejlesztési stratégia, amely általános iránymutatóként szolgál³⁰. Oktatási kérdésekben végrehajtói és általános tanácsadói szerepet tölt be a Finn Nemzeti Oktatási Hatóság (*Finnish National Board of Education*; FNBE). A felsőoktatás-politika formálásába számos érdekvédelmi szervezet is bekapcsolódik, így az egyetemeket tömörítő Finn Egyetemek Egyesülete (*Finnish Association of Universities*; UNIFI) és a főiskolák érdekképviselői szerve, a Főiskolai Rektorok Konferenciája (*The Rectors' Conference of Finnish Universities of Applied Sciences*).

A kutatással és tudománnyal kapcsolatos ügyek szintén az Oktatási Minisztérium felügyelete alá tartoznak. E téren a miniszterelnök(!) által vezetett Tudományos és Innovációs Tanács (*Research and Innovation Council*) segíti a minisztériumot a finn innovációs rendszer fejlesztésével kapcsolatos policykoordinációban. A kutatásfinanszírozásban és az egyetemek kutatási tevékenységének értékelésében a Finn Tudományos Akadémia (*Academy of Finland*), illetve a Finn Technológiai és Innovációs Finanszírozási Ügynökség (*Finnish Funding Agency for Technology and Innovation*; TEKES) játszik kiemelkedő szerepet.

Mínthogy a finn felsőoktatási rendszer bináris jellegű, ezért némileg eltérő az egyetemi és a főiskolai szektor ágazati irányítási rendszere.

Az egyetemi szektor ágazati irányítását jelentős mértékben átalakította a 2009-ben elfogadott új egyetemi törvény. A reform céljai közé tartozott az egye-

³⁰ Az aktuális stratégia a 2007-2012-es időszakot öleli fel (elérhető: <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2008/liitteet/opm11.pdf>) 2011 decemberében már elfogadták a 2011-2016-os stratégiát is. A stratégia elérhető (egyelőre csak finnül): <http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2011/12/kesu.html> (2012. január 7.)

temek autonómiájának és függetlenségének megerősítése pénzügyi és jogi értelemben egyaránt, annak érdekében, hogy az intézmények jobban tudjanak igazodni a társadalmi elvárásokhoz és a saját érdekeikhez. Ennek megfelelően az intézmények jogi státusát újrászabályozták, és 2009-től az egyetemek alapítványi formában működhetnek a magánjog szerint vagy állami vállalatként (*public corporation*) a közjog szerint. Az előbbi esetben az egyetemek működését az egyetemekről szóló 2009-es törvény szabályozza, az utóbbi esetben pedig az alapítványokra vonatkozó törvény. Mindkét megoldás révén biztosítható, hogy az egyetemek független jogi személlyé váljanak, és egyúttal felhatalmazást kapjanak önálló pénzügyi döntések meghozására és önálló emberi erőforrás politika folytatására. (Jelenleg 14 egyetem működik állami vállalatként, két egyetem pedig alapítványként.)

A kormányzat egyértelműen a tökevonó képesség és a nemzetközi versenyképesség növekedését várja el a függetlenség erősítésétől.

A reformokat megelőzően az egyetem oktatóiból, hallgatóiból és dolgozóiból álló Tanács volt a legfőbb döntéshozó testület, amely a Rektort maga választotta. A reformot követően az intézmények belső kormányzási rendszere is átalakult.

Az állami vállalatként működő egyetemek irányító szervei közé tartozik az Irányító Testület (*Board*), a Kollegiális Testület (*Collegiate Body*) és a Rektor. Az Irányító Testület tagjainak fele külsős, a másik felüket a hallgatók, az egyetemi professzorok, valamint a többi oktató és kutatói személyzet választják maguk közül. Az irányító testület elnöke a külsősök közül kerül ki. A Rektort az Irányító Testület választja és nevezi ki. A legfeljebb 50 fős Kollegiális Testület határozza meg az Irányító Testület létszámát és választja meg tagjai közül a belső irányító testületi tagokat, illetve választja ki a külsős tagokat. E testület menti fel az Irányító Testület tagjait, továbbá jóváhagyást gyakorol a gazdasági döntésekben és nevezi ki a könyvvizsgálókat.

Az Irányító Testület döntési kompetenciája kiterjed többek között a következőkre:³¹

- meghatározza az egyetem céljait, működésének és gazdálkodásának, stratégiájának és irányításának alapelveit;
- döntést hoz az intézmény gazdálkodási tervéről és költségvetéséről;
- ingatlankérdésekben dönt (kivéve, ha a rektorhoz delegálja e jogosítványt);
- felügyeli a számviteli és ingatlangazdálkodási tevékenységet;
- megállapodik az Oktatási Minisztériummal a célmegállapodásokról;
- dönt a felvehető hallgatók számáról.

³¹ Az Egyetemekről szóló törvény (2009) 22.§; elérhető: www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2009/en20090558.pdf (2011. április 25.)

Az alapítványi formában működő egyetem szabályozása sokban hasonlít az állami vállalatként működő egyetemhez. Az alapítványi egyetem legfontosabb irányító szervei közé tartozik az Irányító Testület, amely felelős az intézmény stratégiájáért, működtetéséért és pénzügyi helyzetéért. Az akadémiai ügyekben egy többtagú Vezetői Testület (*multi-member administrative body*) az illetékes, amelynek tagjait az egyetemi közösségből kell megválasztani. Ez a testület választja ki – bizonyos szabályok figyelembe vételével – az Irányító Testület tagjait is. A Rektort az Irányító Testület választja meg és nevezi ki.

Az egyetemi dolgozók státusza és az intézmény HR lehetőségei már a 2009-es reform előtt is sokat változtak. A professzorok kinevezése már 1998-ban átkerült az államfőtől az egyetemi vezetéshez, és 2006-ban új bérezési és teljesítményértékelési rendszert is bevezettek, amelyben a senioritás helyett nagyobb tér jutott a teljesítménynek is. A 2009-es törvény az egyetem dolgozói jogi státuszának megváltoztatásával tovább növelte az intézmények hatáskörét e területen. Az egyetemi alkalmazottak a korábban érvényes közalkalmazotti státusz helyett munkavállalói jogviszony keretében dolgozhatnak az intézményben. A dolgozóknak kollektív szerződés vagy egyéni alkuk alapján kell megállapodniuk az egyetemmel a szerződésük feltételeiről. Az alkufolyamatba a szakszervezetek is bekapcsolódnak, ezért a tényleges bérezési és munkakörülmények várhatóan csak fokozatosan alakulnak át.³²

Az egyetemek autonómiája az ingatlangazdálkodás területén is nőtt. Az egyetemek által használt ingatlanok a korábbi 100%-os állami tulajdon helyett olyan szervezetek tulajdonába kerülnek, melyek többségi tulajdonosai az egyetemek, kisebbségi tulajdonosa pedig az állam.³³ Ezáltal főként a nagyobb intézmények cselekvési tere nő meg.

Nagyobb a vállalkozási szabadság is: 2006 óta lehetséges az egyetemek számára saját vállalkozás alapítása.

Az új törvénnyel megváltoznak az állam felügyeleti lehetőségei is. A továbbiakban az intézmények fölötti felügyeletet az állam nem elsősorban szabályozással, hanem a finanszírozási rendszeren és az ahhoz kapcsolódó információs rendszeren keresztül látja el. Ennek alapvető mechanizmusa a teljesítmény-megállapodás (és a hozzá kötődő finanszírozás – lásd később), amelynek rendszerét már 1994-ben bevezették. 2009-ig évente történt a megállapodások meg-

³² A viszonyítás kedvéért érdemes megemlíteni, hogy egy összehasonlító vizsgálat a finn intézmények autonómiáját a személyzeti politika területén magasnak ítélte meg, addig például a magyar intézmények autonómiája e területen alacsony (de Boer; Jongbloed et al., 2010, 35. o.).

³³ Három ilyen közösen tulajdonolt szervezet jön létre: egy a Helsinkí és környékének egyetemi ingatlanainak kezelésére, egy a regionális egyetemi ingatlanok kezelésére, egy pedig az összevonásokkal létrehozott Aalto egyetem ingatlanainak kezelésére (Aarvevaara; Dobson et al., 2009).

kötése. Jelenleg a 2010–2012 időszakra vannak ilyen megállapodások.³⁴ A hosszabb távú cél a 4-5 éves megállapodások kötése. A 2010-es teljesítmény-megállapodások megkötése során a minisztérium nemcsak az előző évi teljesítmény-célokat értékelte, hanem bekérte az intézmény aktuális stratégiáját, akciótervét és a korábbi stratégia nyomon követésének eredményeit.³⁵

A teljesítések részben a Minisztérium statisztikai adatbázisába (KOTA³⁶, illetve AMKOTA) feltöltött adatok alapján, részben pedig a Minisztérium által bekért dokumentumok révén követhetők nyomon. Ezek alapján a Minisztérium 2010-től írásos értékelést készít az egyetemről.³⁷

A főiskolák működése ugyan minisztériumi engedélyhez kötött, de a fenntartók köre igen széles. Jelenleg négy főiskolát helyi önkormányzat, hét főiskolát önkormányzati konzorcium, 14 főiskolát pedig magánszervezet (alapítvány vagy vállalkozás) működtet. A főiskolák működésének felügyeletét (és finanszírozását) a Minisztérium és a fenntartó együttesen látja el.

A fenntartónak fontos szerepe van a főiskola működésében, mert a fenntartó határozza meg a főiskola stratégiai fejlesztésének irányait, ő hoz döntést – a főiskola Irányító Testületének javaslata alapján – a gazdasági tervéről, költségvetéséről, a főiskola oktatási profiljáról. A Rektort és rektorhelyetteseket szintén a fenntartó nevezi ki.

A főiskola legfontosabb testülete az Irányító Testület (*Board*), amely legfeljebb egyharmad arányban külső (vállalatokat, munkaerőpiacot képviselő), a fennmaradó arányban pedig belső (oktatókat, hallgatókat képviselő) tagokból áll. Az Irányító Testület létszámát és tagjait a fenntartó szervezet határozza meg (ugyanakkor egyik csoport sem tehet szert 50%-nál nagyobb súlyra a testületben). Az Irányító Testület feladata, hogy javaslatot tesz a gazdasági tervre, költségvetésre és oktatási profilra a fenntartónak, meghatározza a belső elosztás alapelveit és a belső szabályozási és működési rendszert.

A főiskolák alkalmazottainak státusza, bérezési rendszere függ a fenntartó típusától. Az önkormányzati fenntartású főiskolák dolgozóinak státuszát az ön-

³⁴ Az egyetemekkel kapcsolatos aktuális teljesítményszerződések, a minisztérium értékelései és az intézmények tervezési és monitorozási dokumentumai elérhetőek itt:

http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoytus/yliopistojen_tulossopimukset/?lang=fi (2011. április 25.)

³⁵ Lásd:

http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoytus/yliopistojen_tulossopimukset/Sopimukset_2010_-_2012/ohjeet/YO_ohjehirje_2010_sv.pdf (2011. április 25.)

³⁶ Az adatbázis nyilvános része elérhető: <https://kotaplus.csc.fi/online/Etusivu.do> (2011. április 25.) Emellett van egy zárt, csak jelszóval elérhető része is az adatbázisnak.

³⁷ Lásd például:

http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoytus/yliopistojen_tulossopimukset/Palautteet_2010/Hy.pdf (2011. április 25.)

kormányzati alkalmazottakra vonatkozó törvény szabályozza, míg a nem önkormányzati fenntartású intézmények esetében a dolgozókra az (általános) munkavállalói szerződésre vonatkozó rendelkezések a mérvadóak (így az intézmények kevesebb kötöttséggel is szembesülnek).

A főiskolák állami ellenőrzése és felügyelete az egyetemekéhez hasonló módon, teljesítmény-megállapodásokon keresztül zajlik. Emellett természetesen a fenntartó is fogalmazhat meg (saját eljárás keretében) elvárásokat az intézményekkel szemben.

Az állami ellenőrzés másik fontos eleme – az egyetemek és a főiskolák esetében egyaránt – a külső auditok alkalmazásának kényszere. Az egyetemekre és főiskolákra vonatkozó törvények kötelezővé teszik az intézmények számára, hogy önmagukat és képzési programjaikat rendszeres külső értékelésnek vessék alá, és az eredményeket nyilvánosságra hozzák. Az értékelést egy független szakértői testület, a Felsőoktatási Értékelési Bizottság (*Higher Education Evaluation Council*; FINHEEC) végzi, amely tanácsadási és minőségfejlesztési feladatot is ellát. E bizottság tesz javaslatot az Oktatási Minisztériumnak a felsőoktatási kiválósági központokra is (lásd később). A kutatási kiválósági központok kapcsán a Finn Tudományos Akadémia lát el hasonló feladatot.

3.3 A felsőoktatás finanszírozása

Finnország a felsőoktatási kiadásokra 2008-ban állami forrásokból GDP-je 1,9%-át fordította. Ezzel az OECD harmadik-negyedik helyén szerepel Új-Zélanddal holtversenyben (az első helyen Norvégia állt 2,9%-kal) (OECD, 2011, 254. o.). A finn felsőoktatási intézményeket szinte kizárólag közösségi forrásokból finanszírozzák. 2008-ben például a felsőoktatási intézmények kiadásainak mindössze 2,6%-a származott nem-állami forrásokból (OECD, 2011, 242. o.), amely a legalacsonyabb arány az OECD országok között. Ezt tovább árnyalja, hogy 2000 és 2008 között a felsőoktatási intézményekre fordított kiadások 26%-kal nőttek – amely szintén döntően állami forrásokból valósult meg, ugyanakkor a hallgatói létszám mindössze 3%-os növekedése miatt az egy hallgatóra eső kiadások is 22%-kal növekedtek ebben az időszakban (OECD, 2011, 222.o.).

Az egyetemi reformok egyik célja éppen ezen egyoldalú forrásbevonás mérséklése. Ennek eleme, hogy az egyetemek költségvetése többé nem része az állami költségvetésnek, hanem maguk gazdálkodnak vele. Az állami támogatás szabad felhasználású forrás, ezek belső allokálásáról az intézmények maguk döntenek. A közvetlen állami támogatások a kiadásoknak csak egy részét (átlagosan 65%-át) fedezi, a különbözet megteremtése egyre inkább az intézmény vezetésének a feladata.

8. táblázat Az egyetemek kiadásai forrás szerinti bontásban (2008)

Forrás	Összeg (millió EUR)	%
Költségvetési támogatás (Oktatási Minisztérium direkt támogatása)	1 432	65,8%
Finn Tudományos Akadémia	154	7,1%
TEKES	93	4,3%
Hazai vállalatok	108	5,0%
Egyéb beföldi szervezet	292	13,4%
EU forrás	69	3,2%
Külföldi forrás	26	1,2%
Összesen	2 175	100%

Forrás: KOTA, idézi az Oktatási Minisztérium feljegyzése 9.o. Elérhető:

http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoytus/yliopistojen_tulossopimuksset/Sopimuksset_2010_-_2012/ohjeet_RV_14102009_OPMa_muistio.pdf

(2011. április 24.)

Az intézménynek juttatott közvetlen állami támogatások az alábbi csatornákon folyósíthatóak (lásd 9. táblázat):

- Az alaptámogatások nagyságát az oktatásban és kutatásban végzett tevékenységek mennyisége alapján számolják, amelyeket teljesítmény-megállapodásokban is rögzítenek. Ezek közé tartozik például a kalkulált hallgatói létszám, a megállapodásban rögzített alap-, mester- és doktorképzési létszámok, továbbá az alap-, mester- és doktorképzésben kibocsátott diplomák száma.³⁸
- Az oktatási és kutatási támogatás másik része teljesítményalapú, ahol az adott tevékenység minősége vagy eredményessége szerint lehet finanszírozáshoz jutni. Ezeket szintén indikátorokkal vizsgálják, és célértékeket állapítanak meg, melyek helyet kapnak a teljesítmény-megállapodásokban is. Az oktatás területén ezek közé az indikátorok közé tartozik például a kiválósági központok száma, az adott tanévben meghatározott kreditet elérő hallgatók száma, vagy a nemzetköziséget jellemző külföldi hallgatói létszám, a hallgatói mobilitásban résztvevők száma. A kutatásban a pályázható kutatási forrásokból megszerzett bevétel nagysága, a külföldi referált folyóiratokban megjelent tudományos publikációk száma, oktatók és kutatók nemzetközi mobilitása, illetve a pályázatok keretében szerzett külföldi források nagysága.

³⁸ A finanszírozáshoz kapcsolódó mutatókat, azok súlyarányát az egyetemek finanszírozásáról szóló kormányrendelet is definiálja. Lásd: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090771> (2011. április 24.)

- A képzési és tudományterületi struktúra a profilok különbözőségét hivatott kiegészíteni, illetve az ország egésze számára lényeges infrastruktúra-elemek finanszírozására szolgál (például a graduate schoolok, könyvtárak).
- A fenti csatornákon folyósított támogatások a közvetlen állami támogatások 94%-át teszi ki, és e források nagyrészt kalkulálhatók a finanszírozás automatizmusai miatt. A fennmaradó rész azonban a Minisztérium mérlegelése alapján fordítható konkrét intézményi stratégiák megvalósításának támogatására. Ez szintén része a teljesítmény-megállapodásoknak.

9. táblázat: A közvetlen állami támogatások felosztása

Oktatás 41,5%		Kutatás és kutatóképzés 33,75%		Egyéb oktatási és tudományos célok 25%	
Tevékenység mennyisége	Minőség és hatásosság	Tevékenység mennyisége	Minőség és hatásosság	Képzési és tudományterületi struktúra 75%	Stratégiai fejlesztés 25%
85%	15%	85%	15%		

Forrás: az Oktatási Minisztérium feljegyzése 9.o. Elérhető:

http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahointus/yliopistojen_tulossopimuksset/Sopimuksset_2010_-_2012/ohjeet/RV_14102009_OPMa_muistio.pdf

(2011. április 24.)

A közvetlen állami támogatás mellett az egyetemeknek más bevételszerzési lehetőségek is rendelkezésre állnak:

- Az állami kutatási források nagy része felett a Finn Tudományos Akadémia, valamint a Technológiai és Innovációs Ügynökség (TEKES) rendelkezik, amely pályázatok, versenyeztetés keretében osztja el a támogatásokat az egyetemek (nemcsak az egyetemek, hanem a főiskolák és más kutatóintézetek) között.
- Az új törvény lehetővé teszi, hogy az egyetemek adományokat fogadhassanak (az összevonásokkal létrehozott, alapítványi formában működő Aalto egyetemnek például a kormányzat félmilliárd eurós támogatást ígért, amelyben sikerül 200 millió euró adományt gyűjtenie külső partnerektől).
- Az új törvény értelmében az egyetemek megtakarításaikból kamatot realizálhatnak és üzleti tevékenységet is folytathatnak (szerződéses oktatás és kutatás, vállalkozási tevékenység stb.), amelyből saját működésüket finanszírozhatják.
- Finnországban nincsen tandíj, ám 2010-ben kísérletképpen lehetővé vált az egyetemek számára, hogy bizonyos mesterprogramok esetében a nem-EU tagországokból érkezőktől tandíjat szedjenek. Ennek azonban különböző feltételei is vannak, például megfelelő ösztöndíjprogramok működtetése.

Miként a kormányzás területén, úgy a finanszírozásban is vannak különbségek az egyetemek és a főiskolák között. A főiskolák finanszírozásuk 57%-át az Oktatási Minisztériumtól kapják, amely részben a hallgatói létszámtól és a képzési programok jellegétől függő normatívából, részben projektfinanszírozásból, részben pedig az egyetemekhez hasonló, mutatószámokkal jellemzett teljesítmény-megállapodások³⁹ alapján kifizetett támogatásból áll össze.

A teljesítményelemeket és a projektfinanszírozást jellemzően az állam (és nem a fenntartó) fedezi, ezek indikátorait előre definiálják. Érdemes megemlíteni, hogy a főiskolák finanszírozási rendszerének reformja az utóbbi években került napirendre, és főként a teljesítményarányos elemek erősítését kívánják elérni (ennek reformját már megfogalmazza az új kormányzati stratégia). A főiskolák finanszírozásának másik részét a helyi önkormányzatok biztosítják, amelyek ehhez a forrásokat a lakosságszám alapján kapott normatívából fedezik (Välimaa; Neuvonen; Rauhala, 2008).

Mind az egyetemek, mind a főiskolák minőségi oktatását ösztönző, és a finanszírozási rendszerbe beépülő eljárás a kiválósági központok (*Centres of Excellence*) után járó támogatás. Ez a teljesítményfinanszírozási komponens része. Jelenleg minden intézmény 300 ezer euró támogatást kap évente minden kiválósági központja után, amelyet szabadon felhasználhat. Összesen a két szektor kiválósági központjaira évi 3 millió eurót szán a minisztérium.

A kiválósági központokat versenyztetési eljárás keretében választják ki. A címre és a vele járó támogatásra az intézmények oktatási egységei (karai, tanszékei) pályázhatnak egy önértékelési anyag benyújtásával. Az egy intézmény által benyújtott pályázatok száma a hallgatói létszámtól függ. Az önértékelés alapján kiválasztott pályázókat szakértőkből álló látogató bizottság keresi fel, amely további értékelést készít. 2008-tól az egyetemi pályázókat nemzetközi látogatóbizottság is értékeli. Az értékelés kritériumai némileg eltérőek az egyetemek és a főiskolák esetében. Az egyetemek esetében a hangsúly az oktatási és fejlesztési folyamatokon, struktúrákon, eljárásokon és gyakorlatokon van, és nem csak a végeredményen. A főiskolai szektorban 2005-től nem csak szervezeti egységek pályázhatnak, hanem lehetőség van innovatív oktatási módszerekkel vagy speciális eljárásokkal is pályázni. A bizottsági értékelések alapján választják ki a kiválósági központokat, amely a következő eljárásig érvényes és jogosít fel pénzügyi támogatásra. A kiválasztási eljárást a minisztérium felkérésére 2-3 évente a finn akkreditációs bizottság (FINHEEC) bonyolítja le a két szektorban külön-külön (részletesen lásd: Hiltunen, 2009; Hiltunen; Kajaste, é.n.).

³⁹ A főiskolákkal meglévő aktuális célmegállapodások elérhetőek itt:

http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoytus/tavoitesopimukset/?lang=fi (2011. április 25.)

3.4 *Értékelés*

A finn felsőoktatás átállása a humboldti rendszerű felsőoktatás-irányításról az angol-amerikai felsőoktatás-irányítási rendszerre jelenleg zajlik, ezért az átalakulás eredményei még nehezen ítéelhetők meg. Jól látszanak azonban az átalakítás okai (nemzetköziesedés, hatékonyságnövelés, állami terhek csökkentése) és irányai (intézményi autonómia jelentős növelése pénzügyi és irányítási értelemben is, főiskolák és egyetemek működésének közelítése egymáshoz).

Finanszírozási szempontból érdemes kiemelni a képlet szerint juttatott, jól kalkulálható és tervezhető forrásallokálási mechanizmust, ami az intézmények számára lehetővé teszi a bevételi oldal tervezését. A finanszírozó nézőpontjából a tervezhetőséget – egyben az állam új felügyeleti szerepének jó alapját – a régóta működő, transzparens és nyilvánosan elérhető teljesítmény-megállapodások rendszere jelenti, amelyet épp a stratégiai szemléletmód érvényesíthetősége érdekében nyújtottak meg egyévesről háromévesre (és terveznek tovább nyújtani). Arra vonatkozóan ugyanakkor nem találtam információt, hogy a teljesítmény-megállapodásokban foglaltak nem teljesítése vagy túlteljesítése milyen következményekkel jár. E mechanizmusok működőképességét magyarázhatja azonban a magas társadalmi bizalom, amely miatt „a finn kulturális környezetben természetes az intézmények és az oktatók számára, hogy a megállapodásokat komolyan vegyék” (Välimaa; Neuvonen-Rauhala, 2008, 82. o.)

Nem találtam annak sem nyomát, hogy kapnak-e az egyetemek (és a főiskolák) vezetői intézményesített módon segítséget, támogatást arra vonatkozólag, hogy mit kezdjenek és hogyan éljenek a kitáguló intézményi autonómia lehetőségével. Ez azért meglepő, mert bár az egyetemi reform lehetővé tette az intézmények számára a nagyobb szabadságot, kérdéses, hogy azok vezetői milyen mértékben képesek megfelelni az új elvárásoknak. Éppen ezért jogosnak tekinthető az a kutatói értékelés, amely szerint „bár a megreformált szektorhoz a kulcsot a diverzifikált finanszírozás és a vállalkozói kultúra jelenti, nem magától értetődő, hogy az új vállalkozói működési módot azonnal széles körben fogadják el a finn egyetemek. Probléma lehet a bürokratikus és a vállalkozói attitűd közötti ellentmondás észleléséből. A finn egyetemek sok éven keresztül szoros szabályozási kontroll alatt álltak, amely a felsőoktatási intézmények »tradicionális struktúráinak« kialakulásához vezetett. A tradicionális, bürokratikus vezetési kultúrának megvannak a maga szószólói a finn egyetemeken, de az újonnan létrehozott felsőoktatási munkaerőpiac szintén erős érveket sorakoztat fel a vállalkozói mód szerinti működés mellett. Az egyetemek változást megvalósító képessége akkor lesz próbára téve, amikor az elkövetkező években a különböző irányítási kultúrák szemtől szembe kerülnek egymással.” (Aarrevaara; Dobson et al., 2009, 15. o.)

4. Németország

4.1 A felsőoktatási intézményrendszer általános jellemzői

A Német Szövetségi Köztársaság közigazgatásilag 16 tartományból áll. 2006-ig a felsőoktatás területét a szövetségi és a tartományi kormányzatok együttesen szabályozták. A tartományi szabályozások keretét a szövetségi szintű felsőoktatási kerettörvény rögzítette. A 2006-os reformok során azonban a szövetségi szint – a felvételi eljárás, illetve a diplomák kérdésének kivételével – kivonult a felsőoktatásból, így az szinte teljes egészében a tartományi szabályozás hatáskörébe került. Ennek megfelelően az egyes tartományok felsőoktatási rendszerei kisebb-nagyobb mértékben divergálni kezdtek. A szövetségi szint szerepe ugyanakkor lényeges maradt a kutatási infrastruktúra fejlesztésében és fenntartásában, illetve az ország egészére kiterjedő felsőoktatási programok indításában (ez utóbbiakról később részletesebben is szó lesz).

A közös múlt miatt az eltérések mellett az egyes tartományok felsőoktatási rendszerei sok közös vonást is mutatnak, ezért az alábbiakban Németország felsőoktatását általánosságban mutatom be, ám ahol az különösen érdekes, ott kiemelem az egyik legnagyobb felsőoktatással bíró, és egyben a – korábbi rendszerhez képest – legradikálisabb reformokat kezdeményező Észak-Rajna-Vesztfália tartományi gyakorlatát⁴⁰.

A német felsőoktatási rendszerben három nagyobb intézménytípus különböztethető meg:

- Egyetemek és azzal egyenértékű intézmények (pl. műszaki főiskolák és egyetemek (*Technische Hochschulen/Technische Universitäten*), tanárképző főiskolák (*Pädagogische Hochschulen*), teológiai főiskolák (*Theologische Hochschulen*): ezen intézmények doktori fokozatot (*Doktorgrad*) adhatnak.
- Főiskolák/alkalmazott tudományok egyetemei (*Fachhochschulen*) és közigazgatási főiskolák (*Verwaltungsfachhochschulen*): e gyakorlati irányultságú főiskolákat az 1970-es évektől alapították az NSZK-ban. Jellemzőjük, hogy képzési programjaik szerves részét jelentik a gyakorlati félévek, az oktatásban pedig a gyakorlatban is tevékenykedő szakemberek vesznek részt. A közigazgatási főiskolák sajátossága, hogy diákjaik közalkalmazotti státuszban vannak. Az intézmények több mint felét nem a tartományok tartják fent, ám ezek is ugyanazon szabályozás hatálya alá esnek, mint a tartományi fenntartású intézmények.

⁴⁰ Észak-Rajna-Vesztfália felsőoktatási törvénye (Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen, Hochschulgesetz – HG), elérhető: <http://studiwiki.tu-dortmund.de/gesetze/hg/fassung31102006> (2011. április 22.). Az Innovációs, kutatási és tudományos minisztérium honlapja elérhető: www.wissenschaft.nrw.de (2011. április 22.)

▪ Zene- és művészképző intézmények (*Kunst-hochschulen*).

Az intézmények döntő többsége állami fenntartású intézmény. Az államilag elismert, de magánfenntartású intézmények aránya 18%, de ezekbe a hallgatóknak kevesebb mint 2%-a jár (Babyesiza, 2010). Az államilag elismert intézményekre is a tartományi szabályozások érvényesek.

10. táblázat Német felsőoktatási intézmények, hallgatók és oktatók száma (2009/2010)

	Intézmények száma intézménytípusonként							Hallgatói létszám	Oktatók létszáma	Adminisztratív és támogató személyzet létszáma
	Összesen	Egyetem	Pedagógiai főiskola	Teológiai főiskola	Művészeti főiskola	Főiskola	Közigazgatási főiskola			
Németország összesen	410	105	6	16	51	203	29	2 119 485	274 769	262 366
Baden-Württemberg	68	14	6	–	8	36	4	277 372	43 815	40 019
Bajorország	49	12	–	3	8	25	1	272 666	43 854	39 774
Berlin	34	10	–	–	4	20	–	139 534	21 119	16 790
Brandenburg	14	3	–	–	1	8	2	49 572	4 827	2 477
Bréma	7	2	–	–	1	3	1	30 880	3 864	1 812
Hamburg	18	5	–	–	2	9	2	75 457	9 360	7 945
Hessen	31	7	–	5	3	13	3	184 482	20 495	19 692
Mecklenburg-Elő-Pomeránia	8	2	–	–	1	4	1	38 843	4 983	6 953
Alsó-Szászország	26	11	–	–	2	11	2	144 608	21 123	21 490
Észak-Rajna-Vesztfália	67	16	–	5	8	34	4	508 501	51 241	49 453
Rajna-vidék-Pfalz	19	6	–	2	–	8	3	110 079	10 915	10 309
Saar-vidék	6	1	–	–	2	2	1	23 071	3 962	5 658
Szászország	26	7	–	–	6	11	2	109 213	14 645	14 906
Szász-Anhalt	11	2	–	1	2	5	1	52 606	6 772	8 955
Schleswig-Holstein	13	3	–	–	2	7	1	50 079	6 332	9 529
Tübingia	13	4	–	–	1	7	1	52 522	7 462	6 804

Forrás: Statistische Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland, 6.6.1-es és 6.6.9-es tábla, elérhető: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/JahrbuchDownlads.psm1;jsessionid=92BC0715CB37027BAEB2AD02B6BA3EFC.internet> (2011. április 22.)

Az intézménytípusokból látható, hogy a német felsőoktatás bináris rendszerű. Az egyetem és a főiskola közötti különbség azonban főként a kutatáshoz való viszonyban, a képzési programok tartalmában, formájában és irányultságá-

ban, valamint az intézmények társadalmi presztízsében nyilvánult meg. Nincs jelentős különbség a jogi helyzetük, az állami felügyeletük mechanizmusai és a finanszírozásuk tekintetében, és mára a belső irányítási-adminisztratív rendszereik is inkább hangsúly-különbségek ragadhatóak meg (ti. a főiskolák központosítottabb irányítással rendelkeznek). Ráadásul a Bologna-rendszer bevezetése tovább csökkentette az egyetemek és főiskolák közötti különbséget (például a főiskolák is indíthatnak mesterprogramokat), és ma még nem világos, hogy a német felsőoktatás összességében a főiskolák és az egyetemek közötti különbségek fenntartása mellett köteleződik-e el, vagy a két kategória közötti megkülönböztetés egyre inkább formálissá válik, és a gyakorlatban a két intézményi típus funkciójában, működésében összemosódik (Klumpp; Teichler, 2008, 117. o.). A továbbiakban a német felsőoktatást egységesen mutatom be.

4.2 A felsőoktatás irányítása

4.2.1 A szövetségi és tartományi szint kapcsolata

A szövetségi kormányzat a felsőoktatás finanszírozásában és szabályozásában 2006 óta alárendelt szerepet játszik. A tudományos és felsőoktatási tevékenységek összehangolásának keretét több testület és bizottság biztosítja. Ezek közé tartoznak az alábbiak:

- Az Egyesített Tudományos Konferencia (*Gemeinsame Wissenschaftskonferenz; GWK*), amely a tartományok és a szövetségi kormányzat között egyeztető testület elsősorban tudománypolitikai ügyekben.
- A Tartományi Oktatásügyi Miniszterek Bizottsága (*Kultusministerkonferenz; KMK*), amelynek önálló Felsőoktatási Bizottságai vannak.
- Az ún. Tudományos Tanács (*Wissenschaftsrat*), amely általános tudománypolitikai és felsőoktatási tanácsadó testületként működik, javaslatokat téve mind a kormányzatnak, mind pedig a tartományoknak.

Ágazati szinten további lényeges testületek közé tartoznak a következők:

- A Német Kutatási Alap (*Deutsche Forschungsgemeinschaft; DFG*) a németországi kutatásfinanszírozás meghatározó szereplője. A mintegy 2 milliárd euróból gazdálkodó ügynökség forrásainak kétharmadát a szövetségi kormányzattól, harmadát pedig a tartományoktól kapja. A Statisztikai Hivatal adatai szerint az Alap a német egyetemek külső bevételeinek 33%-át biztosította 2008-ban.
- A Német Rektori Konferencia (*Hochschulrektorenkonferenz; HRK*) a német felsőoktatási intézmények közös érdekképviseleti szerve. Az érdekegyeztetés mellett fejlesztési projekteket is kezdeményez és különböző felsőoktatáspolitikai vonatkozású dokumentumokat ad ki.

A szövetségi kormányzat – a tartományokkal együttműködve – két jelentős felsőoktatási fejlesztési programot kezdeményezett: a belépők létszámának növekedését célzó Felsőoktatási Paktum (*Hochschulpakt*)⁴¹ és nemzetközi kutatási kiválóságot erősíteni kívánó Kiválósági Program (*Excellence Initiative*)⁴².

4.2.2 Tartományi szint és az egyetemek státusza

Az állami felsőoktatási intézmények számára az alkotmány garantálja a tanítás és kutatás szabadságát, illetve egységét. Az intézményeket ugyanakkor sokáig az államigazgatási struktúra részeként kezelték, így a tartományi szinten döntöttek a professzorok kinevezéséről, a státuszok elosztásáról, a tanszékek alapításáról vagy megszüntetéséről (de legalábbis az intézményi javaslatokat ott kellett jóváhagyatni). A felsőoktatási dolgozók és oktatók közalkalmazottak voltak, az intézmények költségvetése pedig a tartományi költségvetés részét képezte. Az intézmény belső struktúráját a tartományi szabályozás rögzítette. Az intézmény vezetője a Rektor, a legfontosabb döntéshozói testület pedig az oktatókból, hallgatókból, egyetemi alkalmazottakból álló Szenátus volt.

1998-tól általános trendként figyelhető meg az egyetemi kormányzás átalakítása és az intézmény autonómia szélesítése (Hartwig, 2006).

A kormányzás területén a legtöbb tartomány létrehozta a felsőoktatási intézményeiben az ún. Felsőoktatási Tanácsot (*Hochschulrat*) vagy Kuratóriumot (*Kuratorium*). E testület részben külső szakértőkből, részben más intézmények oktatóiból áll, és az esetek többségében véleményezési jogosítvánnyal rendelkeznek, ám néhány tartományban döntési vagy vétójogot is kapnak alapvető költségvetési és intézményfejlesztési kérdésekben (Eurydice, 2010). Észak-Rajna–Vesztfáliában számos területen kapott jelentős döntési kompetenciát e testület, és emellett az intézményvezetők is erősebb felhatalmazással bírnak.

⁴¹ A Felsőoktatási Paktum célja a felsőoktatásba belépők számának emelése. A 2007-2010 közötti szakaszban 91 ezer fővel növekedett a felsőoktatásba belépők száma (2005-höz képest), amelyet 2011 és 2015 között további 275 ezer fővel kívánnak növelni. Ennek költségeit szövetségi forrásokból biztosítják (a második szakaszra például 5 milliárd eurót irányoztak elő). A felsőoktatási paktum másik eleme a kutatástámogatás. Az első szakaszban a DFG támogatásának 20%-át kapták meg egyösszegű kifizetésként az intézmények (szövetségi forrásból). A második szakaszban annyi különbség várható, hogy a forrásokat megosztják a szövetségi és a tartományi szint között. (forrás: <http://www.bmbf.de/en/6142.php>, 2011. április 22.)

⁴² A Kiválósági Kezdeményezés a DFG és a Tudományos Tanács közös pályázati projektje, amely elsősorban a kutatási tevékenység előmozdítását irányozza elő intézmények versenyztetése révén. A 2006 és 2012 közötti első szakasz 2 milliárd eurót szánt az alábbi három célra: fiatal kutatók képzését és előmenetelét támogató graduate schoolok fejlesztési programja, kiválósági klaszterek létrehozása a nemzetközi láthatóság növelése érdekében, illetve „Stratégia a világszínvonalú egyetemi kutatások kialakítására” program. Ez utóbbi során kilenc kiválasztott intézmény összesen 210 millió euró támogatásban részesült a kidolgozott stratégia megvalósítására. (A magyar sajtóban kutatóegyetemekként vagy elitegyetemként ezt a kilenc intézményt említették.) A Kiválósági Kezdeményezés második, 2013-2017 közötti szakasza ugyanezen elemeket tartalmazza, de a szélesítható összegeket mintegy 30%-kal növelték. A pályázatok benyújtása és az intézmények kiválasztása már megkezdődött. (lásd: <http://www.bmbf.de/en/1321.php>, 2011. április 22.)

Érdekesség, hogy az intézmények maguk választhatták meg, hogy az intézményvezető Rektort/Elnököt vagy egy Felsővezetői Testületet (Präsidium) hatalmaznak-e fel a megújult hatáskörrel (Babyesiza, 2010).

Az intézményi autonómia bővítése több tartományban az intézmények jogi helyzetének újraszabályozásával valósult meg. Például Alsó-Szászországban közalapítványi formában kezdtek intézményeket működtetni, Hessenben pedig kísérletképpen az egyik egyetemnek teljes autonómiát adtak (Kaulisch; Huisman, 2007).

Észak-Rajna–Vesztfáliában 2007-ben radikális reformokat hajtottak végre: az intézmények döntési szabadságot kaptak pénzügyi és szervezeti ügyekben is (az ingatlannal kapcsolatos döntések intézményekhez telepítése 2007-ben kezdődött meg). Változtak a finanszírozás szabályai is (teljesítmény-megállapodások, szabad felhasználású támogatások).

Fontos hangsúlyozni, hogy a személyzeti politika keretfeltételeit nem csak Észak-Rajna–Vesztfáliában változtatták meg, hanem a szövetség több tartományában is. Az oktatók státuszának, bérezési rendszerének reformja már a 2000-es évek elején elkezdődött. A fő problémák közé tartozott például a gyenge ösztönzési rendszert eredményező túlságosan kötött alkalmazási és bérezési keretrendszer, ami a felsőoktatási személyzet általánosan érvényes közalkalmazotti státuszából fakadt, valamint a kinevezési feltételek miatt a túlságosan későre nyúló professzori kinevezés, ami nehezítette az oktatók és kutatók függetlenné válását. A reformok közé tartozott az ún. junior professzori státusz bevezetése, a habilitáció eltörlése, az oktatók nem közalkalmazottként való foglalkoztatásának lehetősége, illetve a szenioritáson alapuló bérezési rendszer átalakítása részben a teljesítménytől függő bérezési rendszerré. Ez utóbbi elem lényege az volt, hogy az oktatók alacsonyabb alapbért kaptak, amit teljesítményfüggő részek teljesítése révén növelhettek (Kaulisch; Huisman, 2007).

E reformokat a szövetségi kormányzat kezdeményezte, amely ellen azonban több tartomány is az Alkotmánybírósághoz fordult. 2004-ben az Alkotmánybíróság megerősítette a tartományok szabad döntési jogosítványait e területeken, amely teljessé vált 2006-ban, amikor a szövetségi szint kivonult a felsőoktatás szabályozásából. Mindezek ellenére számos tartományban bevezették e reformok egy részét, sőt több tartományban – így Észak-Rajna–Vesztfáliában is – a foglalkoztatási státusz megválasztását, a kinevezést és bérezési rendszert is döntően az intézmény hatáskörbe utalták. (Kaulisch; Huisman, 2007)

Fontos változás volt az is, hogy 2007-től lehetővé vált, hogy a professzorok és junior professzorok kivételével tartósan, de határozott idejű szerződéssel foglalkoztassanak oktatókat, ha azokat harmadik fél által fenntartott projektból lehet finanszírozni. (Eurydice, 2010)

A megnövekedett autonómiával rendelkező intézmények működését továbbra is jellemzően a tartományi minisztériumok látják el. Kivételt a képzési és kutatási tevékenységek akkreditációja jelent, amely 2002-től kezdődően vált kötelezővé a német felsőoktatási intézmények számára (addig ez nem volt elvárás). Ezt Németországban az Akkreditációs Tanács (*Akkreditierungsrat*) által hitelesített hét Akkreditációs Ügynökség egyike végezheti el. Az ügynökségek a programakkreditáció mellett elsősorban intézményi (minőség)fejlesztési tevékenységekben vesznek részt, ezzel korlátozottan a stratégiafejlesztés bizonyos részeihez is hozzájárulhatnak.

A változás és néhány radikálisabb tartományi reform ellenére a nemzetközi összehasonlításokban a német felsőoktatási intézményeket továbbra is alacsony-közepes eljárási autonómiával jellemzik (például az oktatók kinevezésében az intézmények autonómiája közepes, azaz továbbra is szembesülnek kötöttségekkel, de ugyanígy korlátozások vannak a képzési és kutatási programok indítása, tartalmának meghatározása vagy a hallgatók felvételében (lásd de Boer; Jongbloed et al., 2010). Ugyanez a felmérés a német intézmények pénzügyi autonómiáját összességében szintén közepesnek ítélte meg. A következő fejezetben ennek okaira is kitérek.

4.3 A felsőoktatás finanszírozása

2008-ban Németországban a felsőoktatási kiadásokra fordított állami források a GDP 1,2%-át érték el (ez az arány nagyjából stagnált az elmúlt évtizedben) (OECD, 2011, 254. o.). A felsőoktatási intézmények kiadásai 2000 és 2008 között 22%-kal nőttek, így elérték a GDP 1,2%-át, ugyanakkor az intézmények finanszírozása döntően állami forrásokból valósul meg. 2008-ban az intézmények kiadásainak alig 15%-a származott magánforrásokból. (OECD, 2011, 244. o.)

Az intézményfinanszírozás állami dominanciáját jól tükrözi a felsőoktatási intézmények bevételi szerkezete is, amely 2005-ben a következő volt: 80% alaptámogatás (*Grundmittel*), 16% kutatási támogatás (*Drittmittel*), és 4% szerződéses kutatás és oktatás (*Verwaltungseinnahmen*) (Statistisches Bundesamt, 2007, 2.1.1 tábla, idézi: Kaulisch; Huisman, 2007). A 2008-as helyzetet a 11. és a 12. táblázat tükrözi.

11. táblázat A németországi felsőoktatási intézmények néhány bevételi mutatója (2008, euró)

	Alaptámogatás			Külső bevétel		
	egy hallgatóra*	egy fő tudományos személyzetre**	egy professzorra***	egy professzorra***	egy fő tudományos személyzetre**	
Németország összesen	7 300	110 800	400 200	133 000	36 800	
Németország összesen (orvosi tevékenységek nélkül)	6 100	118 600	340 100	108 200	37 700	
Tartományok szerint (orvosi tevékenység nélkül)	Baden-Württemberg	6 400	102 000	291 700	119 400	41 800
	Bajorország	6 000	100 000	318 300	109 800	34 500
	Berlin	5 800	112 800	317 600	111 500	39 600
	Brandenburg	5 200	111 100	310 100	91 600	32 800
	Bréma	7 200	154 600	362 600	152 600	65 100
	Hamburg	5 800	117 700	317 000	92 800	34 500
	Hessen	6 400	133 000	369 200	89 600	32 300
	Mecklenburg-Elő-Pomeránia	7 000	135 600	351 600	86 200	33 300
	Alsó-Szászország	7 800	133 000	369 500	106 300	38 300
	Észak-Rajna-Vesztfália	5 700	134 900	400 900	122 100	41 100
	Rajna-vidék-Pfalz	5 200	125 200	339 400	68 800	25 400
	Saar-vidék	4 700	75 300	250 300	96 500	29 000
	Szászország	6 000	113 900	314 000	133 200	48 300
	Szász-Anhalt	6 500	120 200	352 200	75 700	25 800
	Schleswig-Holstein	5 000	114 800	277 600	84 300	34 800
Tübingia	6 600	115 200	317 500	89 700	32 600	
Intézménytípus szerint	Egyetemek orvosi tevékenység nélkül (pedagógiai főiskolákkal és teológiai főiskolákkal együtt)	8 700	127 700	490 600	191 200	49 800
	egyetemek orvosi tevékenysége	31 800	90 000	1 151 900	442 600	34 600
	Művészeti Főiskolák	13 500	98 700	213 600	10 700	4 900
	Főiskolák	3 700	95 600	158 900	20 500	12 300

Forrás: Statistische Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland, 6.14-es tábla. Elérhető: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/JahrbuchDownlads.psml;jsessionid=92BC0715CB37027BAEB2AD02B6BA3EFC.internet> (2011. április 22.)

* Külső finanszírozás források, tandíjak, egyéb adminisztrációs díjak nélkül

** A nem finanszírozott személyzet kivételével

*** A kívülről finanszírozott professzorok kivételével

12. táblázat A németországi felsőoktatási intézmények kiadási szerkezete (2008, euró)

		Összesen	Személyi kiadások	Egyéb kiadások	Beruházások
	Németország összesen	36 342	20 049	12 626	3 666
Tartományok szerint	Baden-Württemberg	5 274	2 968	1 801	505
	Bajorország	5 392	2 922	1 840	630
	Berlin	2 470	1 454	872	144
	Brandenburg	394	248	80	66
	Bréma	393	236	124	32
	Hamburg	1 273	637	518	119
	Hessen	3 139	1 621	976	542
	Mecklenburg-Elő-Pomeránia	823	432	323	68
	Alsó-Szászország	2 896	1 689	1 002	205
	Észak-Rajna–Vesztfália	7 393	3 953	2 895	544
	Rajna-vidék–Pfalz	1 347	769	453	125
	Saar-vidék	534	325	157	52
	Szászország	1 955	1 046	537	372
	Szász-Anhalt	1 023	591	353	79
	Schleswig-Holstein	1 182	641	455	86
	Tübingia	855	517	241	97
Intézménytípus szerint	Egyetemek összesen	32 017	17 336	11 491	3 189
	egyetemek orvosi tevékenység nélkül	14 996	8 924	4 390	1 683
	egyetemek orvosi tevékenysége	17 020	8 413	7 101	1 507
	Pedagógiai főiskolák	113	83	23	7
	Teológiai főiskolák	35	20	10	5
	Művészeti főiskolák	549	348	132	69
	Főiskolák	3 370	2 095	895	380
	Közigazgatási főiskolák	259	167	75	17

Forrás: Statistische Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland, 6.13-as tábla. Elérhető: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/JahrbuchDownlads.psml;jsessionid=92BC0715CB37027BAEB2AD02B6BA3EFC.internet> (2011. április 22.)

A felsőoktatási intézmények alaptámogatását a tartományi költségvetésekből biztosítják. Noha az elosztási metódus az elmúlt években folyamatosan átalakult, a legelterjedtebb módszernek továbbra is a hagyományos elosztás tekinthető, melynek során minden intézmény költségvetését a tartományi költségvetés részeként tervezték meg. A tervezés során az intézmények költségvetését

költségnemenként (bér, dologi, stb.) rögzítették, a kiindulási pontot a megelőző időszak finanszírozása jelentette, amelyet az intézmény által tervezett változásokkal, illetve az inflációval módosítottak. Az egyes költségnemekre tervezett összegek nem voltak átcsoportosíthatóak, és a megtakarításokat sem lehetett átvinni a következő évre. Lényegében tehát a kiadások történetiségét vették alapul, azaz bázisfinanszírozásról beszélhetünk. E mögött az az alapfeltevés húzódott meg, hogy a felsőoktatási kiadások költségstruktúrája nagyjából változatlanul tekinthető, a szektorban pedig stabil status quo uralkodik (Jongbloed, 2009).

A finanszírozásban a legtöbb tartomány kisebb-nagyobb változtatásokat vezetett be. Ezek közé tartoznak az alábbiak:

- Tandíj bevezetése. A tandíj bevezetéséről és annak nagyságáról a tartományok maguk dönthetnek. Néhány tartományban az intézmények hatáskörébe tartozik a tandíj megállapításának kérdése. Jelenleg hat tartományban van tandíj, amely sehol sem haladhatja meg a szemeszterenkénti 500 eurót. (Egy további tartományban, Hessen-ben is bevezették, de ott később visszavonták.) A tandíjat többnyire kötelező a képzés és oktatás fejlesztésére fordítani.
- Előre tervezett, a kiadások szerkezetét megkötő támogatás helyett szabadon felhasználható támogatás (*globalhaushalt*) bevezetése, amely rugalmasabb belső forrásallokációt tesz lehetővé.
- Képlet szerinti finanszírozás arányának, jelentőségének növekedése – lásd a *13. táblázatot*. (2004-ben például 11 tartományban használták ezt az eszközt a források egy kis részének allokálására). Számos tartományban ez input-alapú képleteket jelent (pl. hallgatói létszám). Néhány tartományban azonban megjelentek az output-alapú indikátorok is. Észak-Rajna-Vesztfáliában például a következő tényezőket veszik figyelembe: a végzett hallgatók száma (bónusz jár, ha a hallgató az előírt időn belül végez, illetve természettudományos területeken kiegyenlített nemi arányokért), a külső finanszírozás nagysága, a doktori fokozatot szerettek száma.⁴³ E tartományban a teljesítményalapon kiosztott állami támogatás a teljes támogatás 20%-át tette ki 2006-ban.
- Szerződéses kapcsolat az intézmény és a tartományi minisztérium között. A szerződéseknek sokféle elnevezése lehet (Baden-Württembergben szolidaritási szerződésnek, Bajorországban innovációs szerződésnek, Észak-Rajna-Vesztfáliában minőségi szerződésnek nevezték). A szerződések célja a kiszámíthatóbb finanszírozási környezet teremtése az intézmények számára oly módon, hogy a finanszírozó az adott időszakra garanciát vállal a szerződés-

⁴³ A részletes leírás megtalálható itt:

http://www.wissenschaft.nrw.de/hochschulen_und_forschung/hochschulrecht/leistungsorientierte_mittelverteilung/index.php (2011. április 22.)

ben rögzített finanszírozásra. Ezért cserébe azonban az intézményeknek a kiadásaik fokozatos csökkentését (más források felkutatását) kell vállalniuk. Például Észak-Rajna-Vesztfáliában 1999-ben ún. Minőségi Szerződéseket (*Quality Pack*) kötöttek az intézmények a minisztériummal, amelyben a minisztérium garantálta számukra 5 (később 10) éves távra a finanszírozást, és azt, hogy minden esetleges zárolás alól mentességet kapnak. Ezért cserébe 10 év alatt 2000 álláshely megszüntetését kellett az intézményeknek vállalniuk. Ennek az összegnek egy része egy innovációs alapba került, amely oktatási és kutatási innovációkat finanszíroztak évi kb. 50 millió euró értékben (Hartwig, 2006).

13. táblázat A képlet alapján allokált állami források aránya a német tartományokban (2006)

Tartomány neve	%
Baden-Württemberg	20
Bajorország	1,5
Berlin	20
Brandenburg	95
Bréma	10
Hamburg	85
Hessen	felülvizsgálat alatt
Mecklenburg-Elő-Pomeránia	4
Alsó-Szászország	3
Észak-Rajna-Vesztfália	20
Rajna-vidék-Pfalz	95
Saar-vidék	nincs adat
Szászország	1
Szász-Anhalt	nincs adat
Schleswig-Holstein	5
Tübingia	15

Forrás:(Jongbloed, 2009, 10. o.)

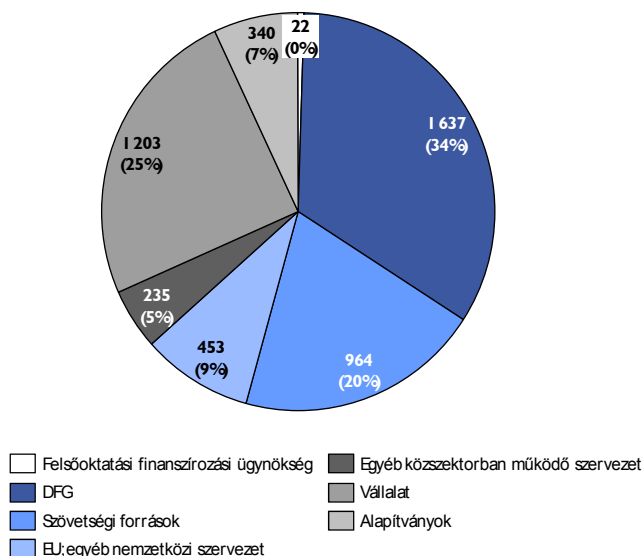
A szerződéses megoldás finanszírozási stabilitást biztosít az intézményeknek a csökkenő állami támogatások esetén is, mert tervezhetővé és kiszámíthatóvá teszi a költségsökkentést. Ennek fontos eleme ugyanakkor az intézmény belső forrásallokációs autonómiájának növekedése is (Hartwig 2006; Strehl; Reisinger et al., 2007).

Néhány tartományban (például Bajorországban vagy Észak-Rajna-Vesztfáliában) a szerződéseket a tartományi minisztériummal közösen meg-

tárgyalt cél- és teljesítmény-megállapodások (*Ziel- und Leistungsvereinbarungen*) egészítik ki (váltják fel). Ezek a megállapodások – tartalmuktól, részletezettségüktől és betartatásuktól függően – erőteljes ösztönzőként hathatnak az intézmények stratégiai gondolkodására is. Érdeemes azonban azt is megemlíteni, hogy Észak-Rajna–Vesztfáliában e teljesítménymegállapodások jelentős kritikát is kaptak, amely arra vonatkozott, hogy a megállapodásokhoz nem kapcsolódik pénzügyi ösztönzés, a megfogalmazott célok bizonytalanok és nem számszerűsítettek, továbbá a megállapodás egészének kommunikációját is problémásnak látták. (Jongbloed, 2009)

Észak-Rajna–Vesztfáliában további intézkedéseket is életbe léptettek. Így például az intézmények számára lehetővé vált leányvállalatok alapítása és hitel-felvétel (a pénzügyminisztérium engedélyezte határig), továbbá az intézmények a megtakarításaikat megtarthatták, és átvihették a következő évre. A reformokkal párhuzamosan a minisztérium megerősítette a controlling tevékenységet és annak jelentési rendszerét.

1. ábra: A német felsőoktatási intézmények külső bevételeinek nagysága és forrása 2008-ban



Forrás: Statistisches Bundesamt adatait idézi:

<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/169069/umfrage/drittmittel-einnahmen-hochschulen-1998-und-2008/> (2011. április 22.)

Érdemes még szót ejteni a kutatási támogatásokról, amelyek legnagyobb önálló finanszírozója a DFG, amely az ilyen jellegű források 33%-át biztosítja. Az elosztás peer review alapú versenyeztetés révén történik a pályázó csoportok, intézmények között. Jellemzően ezt a mechanizmust használja a többi finanszírozó is.

4.4 Értékelés

Németországot jellemzően azok közé az országok közé sorolják, amelyek a felsőoktatási modernizációs hullám kései szakaszába kapcsolódtak be (lásd például Schimank; Lange, 2009). Ennek ellenére Németország felsőoktatására azért érdemes figyelni, mert a magyar felsőoktatás számos elemében (struktúrájában, filozófiájában, szabályozási gyakorlatában) mutat hasonlóságot vele. A tartományi szint megerősödése révén azonban Németország most olyan „laboratóriummá” vált, ahol sokféle kísérlet folyik a felsőoktatás újraszabályozására, és ezek eredményei a magyar gyakorlat számára is tanulságot szolgálhatnak.

Noha e fejezetben nem került sor minden tartomány szisztematikus elemzésére, a nemzetközi szakirodalom és a leginkább innovatívnak tekintett tartomány gyakorlata alapján úgy tűnik, hogy a napirenden egy a korábbinál ösztönzőbb környezet kialakítása áll. Ennek irányát az intézményi autonómia növelése (például a támogatások felhasználása, emberi erőforrás politika szabadságának növelése stb.), az intézmény felelősségének növelés (például a külső bevételek növelésének ösztönzése), a verseny fokozása az átláthatóság és kiszámíthatóság növelése (például a normatív finanszírozás súlyának növelése, illetve a benchmarkok felállítása) révén, valamint mindezzel párhuzamosan az állam/tartomány ellenőrzős szerepének újragondolása (például teljesítményszerződések, beszámoltatás) jelentik.

5. Tanulságok az országtanulmányokból

Az alábbiakban röviden összefoglalom a vizsgált felsőoktatási rendszerekben jelentkező általános trendeket. Az elemzés során elsősorban azt vizsgálom, hogy az egyes felsőoktatási rendszerekben a szabályozási környezet hogyan hat az intézmények közötti versenyre, és hogyan befolyásolja az intézmények környezetének dinamikáját és komplexitását.

5.1 A felsőoktatási intézményrendszer általános jellemzői

A négy vizsgált ország intézményrendszere a felsőoktatás történeti fejlődése, az ország természeti adottságai, illetve a közigazgatási gyakorlat miatt jelentősen különbözik.

Németország és az Egyesült Királyság föderatív berendezkedésű, és tartományi szinten kezelik a felsőoktatást. E tekintetben az Egyesült Királyság a centralizáltabb, részben Anglia túlsúlya miatt, részben pedig amiatt, mert az angol felsőoktatási finanszírozási tanács (HEFCE) az ország egészére kiterjedő feladatokat is ellát (RAE koordinációja például). Ez a felépítés a történeti fejlődés következménye is.

Lényeges különbség az intézményrendszer egységessége vagy tagoltsága, ami egyben az intézményi profilok meghatározási szabadságát is jelenti. A vizsgált országok mindegyike az expanzió támogatására hozta létre a nem-egyetemi szektort. Amíg azonban Anglia a felsőoktatási expanzió egy pontján lényegében egységesítette a felsőoktatási térséget, ahol az intézmények szabadon módosíthatják profiljukat és szabadon versenyezhetnek egymással, addig Finnország, Németország és Új-Zéland továbbra is fenntartja az expanzió kezdeti szakaszában kialakított merevebb intézményi struktúrát. Ezzel pedig korlátozzák az intézmények közötti versenyt, hiszen az intézményi profilok jelentős módosítása jellemzően csak magas szintű (időnként parlamenti) jóváhagyást követően lehetséges.

Fontos szerepe van az ország méretének – ahol több intézmény működik, ott óhatatlanul is nagyobb a verseny, mert egy-egy képzési- vagy tudományterületre több intézmény is benyomulhat. A kisebb országok felsőoktatásában azonban nagyobb a lehetőség a specializálódásra, amely csökkenti a közvetlen versenget. Finnországban és Új-Zélandon ezért a verseny kiszélesítésnek egy igen sajátos módját alkalmazzák: a nemzetköziesedésre helyezik a hangsúlyt, ami intézményi szinten a viszonyítási pontok megváltozását eredményezi. Többé már nem az országon belüli intézmények versengése számít kizárólag (vagy elsősorban), hanem a nemzetközi versenyben elfoglalt pozíció. Finnországban emellett a kormányzat sajátos együttműködési politikát ösztönzött, amikor intézmények közötti stratégiai szövetségek és együttműködési hálózatok kialakítását helyezte a középpontba. Ehhez hasonló célokat tartalmaz a németországi Kiválósági Kezdeményezés klaszteresedést támogató komponense is.⁴⁴

⁴⁴ Némileg hasonló logika mentén néhány német tartomány nem a tartományon belüli kisebb számú intézményt tekintí vonatkoztatási közegnek például finanszírozási döntések során, hanem a német felsőoktatás egészét. Pl. Schleswig-Holstein tartományban a hallgatók fele egyetlen egyetemen diplomázik, így annak teljesítményét – a versengés erősítése érdekében – a német felsőoktatás egészére vonatkozó mutatókhoz mérik.

14. táblázat: Összefoglaló adatok a vizsgált országok intézményrendszeréről

Ország	Népesség	Felsőoktatási intézmények száma	Hallgatók száma	Oktatók száma	Egy intézményre eső		
					lakosok száma	hallgatók száma	oktatók száma
Anglia (2009/2010)	51 446 000	131	2 493 415	152 520	392 718	19 034	1 164
Új-Zéland (2010)	4 393 500	33	399 076	12 635*	133 136	12 093	383
Finnország (2010)	5 374 781	44	307 375	20 070*	122 154	6 986	456
Németország (2009/2010)	81 757 600	410	2 119 485	274 769	199 409	5 169	670
Magyarország (2009/2010)	9 979 000	69	370 331	21 934	144 623	5 367	318
Magyarország (2009/2010, csak állami fenntartású intézmények)	9 979 000	29	320 919	17 956	344 103	11 066	619

* 2009-es adat, egyenértékes oktatói és kutatói létszámot tartalmaz

5.2 A felsőoktatás irányítása

Új-Zélandon és Angliában a minisztérium elsősorban célmegfogalmazó és a kormányzaton belüli érdekérvényesítő szerepet tölt be. A stratégia kivitelezése, az állami támogatások elosztása és az intézmények felügyelete általában valamilyen köztes (puffer) szervezet kezébe kerül, amely szoros kontrollt gyakorol az intézmények fölött. Németországban és Finnországban – a kontinentális felsőoktatási hagyományoknak megfelelően – e két szerep (ágazati stratégiaalkotás, illetve ágazati stratégia kivitelezése) jelenleg nem különül el szervezetileg, hanem a minisztérium kezében összpontosul. A külső minőség-ellenőrzés és akkreditáció azonban minden országban külön testületben kap helyet.

Az intézményirányítást illetően a négy esettanulmány alapján egyértelműen kijelenthető, hogy a trend az intézmények gazdálkodási autonómiájának növelése. Az intézmények jellemzően szabad kezet kapnak az állami források felhasználásában, a HR tevékenységükben (a munkavállalók, oktatók többé nem közalkalmazottak), a beruházási döntéseikben, a tevékenységi körük formálását illetően (itt az akkreditációs testületek, illetve az előző pontban ismertetett, az intézményrendszer struktúrájára vonatkozó kormányzati törekvések állíthatnak korlátokat), továbbá a belső működési szabályaikat illetően is. Az intézmények pénzügytechnikailag teljesen függetlenné válnak az állami költségvetéstől, önálló, a vállalati könyvelési szabályoknak megfelelő mérleget, beszámolót készítenek (Németországban ez utóbbi csak néhány tartományban igaz).

A belső irányítási rendszert illetően az intézményen belül elkülönül a gazdálkodási-működési-stratégiai irányító testület (amelynek tagjait részben a kormányzat vagy külső érintettek jelölik ki), amely kinevezi a végrehajtásért felelős

személyt. Az egyetemi oktatókból és hallgatókból álló testület oly módon képes hatást gyakorolni az intézmény működésére, hogy egyrészt tagokat delegál az irányító testületbe (ahol kisebbségben vagy többségben is lehet), másrészt pedig az akadémiai ügyekben (oktatás, kutatás) gyakorol illetékességet. Mindez azt eredményezi, hogy strukturálisan lehetővé válik az intézményi stratégiáért felelős személyek és szervezeti egységek létrejötte, akik/amelyek ezért nem csak nevesített felelősséggel tartoznak, de önálló cselekvési hatáskörrel is rendelkeznek a kivitelezéshez.

A vizsgált országokban tehát egyértelműen növekedett az intézményi autonómia, ami azt jelenti, hogy az intézményi vezetés egyre több tényező felett gyakorol befolyást, ami növeli a komplexitást. E komplexitás kezelésének fontos eszköze, hogy az intézmény vezetői stratégiát készítenek, számba veszik a lényeges tényezőket és hatásokat, majd eldöntik, hogy melyikkel mit kívánnak kezdeni. Ezt a finanszírozási rendszeren keresztül többnyire az állam is elvárja, de nem öncélúan, mert a stratégiában megfogalmazott álláspontnak a finanszírozás tekintetében következménye van.

Fontos ugyanakkor a komplexitás kezelhető mértéke, ami elsősorban a tervezettségben, kiszámíthatóságban nyilvánul meg. Ezt az állami oktatáspolitikai elsősorban a kormányzati törekvések világos kommunikációja (ágazati stratégia), továbbá a finanszírozási ciklusok és az állami vállalatok következetes teljesítése révén tudja biztosítani. Lényeges szerepet játszik továbbá az is, hogy a szabályozási környezet alapelemeiben nagyfokú stabilitás van, még ha a részletek időről időre változnak (például Angliában az 1990-es évektől működik a kutatásértékelési eljárás, Új-Zélandon 1989 óta van érvényben az oktatási törvény stb.). Németországban és Finnországban most történtek a reformok, ezért ott természetesen még idő kell ahhoz, hogy ez a kiszámíthatóság biztosítható legyen, de ott is megvan a törekvés például a többéves szerződések és teljesítmény-megállapodások formájában.

Mindez azt mutatja, hogy az intézményi autonómia növekedése a vizsgált országokban (különösen ahol már bejáratódott a rendszer) egyáltalán nem járt az állami befolyás csökkenésével, legfeljebb annak átalakulásával. Ma már nem az intézmények napi-operatív tevékenységébe szól bele az állam, hanem közvetett módon felügyeli-befolyásolja (az új terminológiával: *steering*) működésüket – gyakran már az intézmények és az oktatók-kutatók kritikáját is kiváltva. Érdeemes azt is figyelembe venni, hogy ez különösen ott szembetűnő, ahol a felügyeletet a finanszírozó puffer-szervezet végzi (Anglia, Új-Zéland).

5.3 A felsőoktatás finanszírozása

A vizsgált országokban a felsőoktatási intézmények eltérő mértékben függenek az állami finanszírozótól. Németországban például átlagosan a bevételek 80%-a

származik a rendszeres állami támogatásból, míg az új-zélandi egyetemeken ez az arány 40%. Mindezek ellenére azonban kijelenthető, hogy az állam minden országban a felsőoktatási intézmények legnagyobb súlyú egyedi finanszírozási partnere. Az állam által fenntartott finanszírozási rendszer így minden országban lényeges magatartásbefolyásoló eszköz, amely az intézményi szintű tervezést és stratégiaalkotást elsősorban akkor képes ösztönözni, ha átlátható és kiszámítható. Ennek biztosítására a vizsgált országokban két bevett gyakorlat látszik kibontakozni: egyrészt a képlet szerinti finanszírozás erősítése, másrészt az egyes intézmények és a finanszírozó által kötött, középtávú teljesítmény-megállapodások rendszere.

A képlet szerinti finanszírozás akkor képes hozzájárulni a kiszámíthatósághoz, ha viszonylag jól előrejelezhető, tervezhető (az intézmények által befolyásolható) paraméterekre épül, továbbá ha a képlet elemei középtávon rögzítettek, és nem változnak folyamatosan. A képlet szerinti finanszírozás hátulütője a szabályozó szempontjából, hogy kevésbé rugalmas (például a célok változása esetén), illetve hogy a felsőoktatásra fordított kiadások – különösen expanzív felsőoktatás, valamint az intézmények relatív pozícióját figyelmen kívül hagyó elosztási mechanizmus⁴⁵ esetén – nehezen tarthatóak kordában.

Ennek ellensúlyozására alkalmazzák a teljesítmény megállapodásokat (más néven teljesítményszerződéseket), ami mind az intézmény, mind a finanszírozó számára nagyobb kiszámíthatóságot biztosít. Ez a gyakorlat leginkább Új-Zélandon érhető tetten, de Finnországban és Németországban is megfigyelhető (Angliában is van az intézmény és a finanszírozási hatóság közötti megállapodás, de azt évente tárgyalják újra, és lényegében csak a vállalt hallgatói létszámokra vonatkozik). A teljesítmény megállapodások legfontosabb jellemzői az alábbiak:

- A teljesítmény megállapodások nem azonosak az intézményi stratégiával, hanem a finanszírozó hatóság által adott szempontok mentén összeállított, jellemzően középtávú tervek. A tervek egy részében általában pontos, számszerűsített vállalásokat kell tenni, más részükben az intézmény általánosabb célkitűzéseit kell bemutatni. A tervek szerkezetét, szempontjait és a számszerűsítendő célértékeket a finanszírozó jelentős mértékben meghatározza, az intézményi sajátosságok, egyéni törekvések megfogalmazására általában csak ezeken belül van lehetőség. A vizsgált országok nagy részében a szem-

⁴⁵ A képlet szolgálhat úgy, hogy minden teljesített egység (például egy további hallgató felvétele) adott erőforrás-juttatást eredményez. Ez csak korlátozottan ösztönzi az intézményeket versenyre, és a kiadások nagysága nehezen korlátozható. Ugyanakkor készíthetők olyan képletek is, amelyek figyelembe veszik az intézmények adott mutatóban elért relatív – azaz más intézményekhez mért – pozícióját is, például amikor a juttatást az átlagos publikációs rátához kötik, és az átlagnál jobban teljesítő intézmények több, az alulteljesítőket viszont kevesebb támogatásban részesülnek. Az ilyen képletek során a felsőoktatási kiadások összességében jól kezelhetőek. Ennek ellenére jellemzően az első megoldás a jellemző a felsőoktatásban.

pontok és a számszerűsítendő területek erőteljesen kapcsolódnak az általános ágazati stratégiai célkitűzésekhez (lásd például az új-zélandi beruházási tervet, de Finnországban és Észak-Rajna–Vesztfáliában is megfigyelhető ez a kapcsolat). A teljesítmény megállapodások tartós és következetes alkalmazása ösztönzi az intézményen belül a tervezési folyamatokat, és szükségessé teszi valamilyen általánosabb intézményi stratégiai irányvonal kimunkálását.

- A tervezési szükségletet erősíti az a tény is, hogy a megállapodások többnyire direkt módon kapcsolódnak a finanszírozáshoz, ezért jól kalkulálható következményeik vannak. Ennek alapját a következetes beszámoltatási rendszer jelenti, amelynek keretében az intézményeknek időről időre ellenőrizhető módon kell számot adniuk a tervben vállaltak teljesítéséről. Ennek mintapéldája az angol rendszer, ahol a felsőoktatási statisztikai ügynökség (HESA) képzésekkel, protokollok előírásával igyekszik sztenderdizálni az intézményi szintű statisztikai adatgyűjtési eljárásokat. Ahol a teljesítmény megállapodásnak nincs következménye, vagy nem kapcsolódik a finanszírozáshoz – például Észak-Rajna–Vesztfália esetében fogalmazódnak meg ilyen kritikák – ott e megoldás kevésbé is tűnik működőképesnek.
- Maguk a tervek iteratív egyeztetési folyamat során állnak elő és nyernek támogatást, amelynek eredménye (maga a megállapodás) nyilvános és transzparens. A teljesítmény megállapodásokat alapvetően a nyilvánosság és a transzparencia különbözteti meg attól a finanszírozási rendszertől, amelyben a finanszírozó az intézményekkel folytatott kétoldalú tárgyalások során dönt a költségvetés nagyságáról, ám utólag sem a teljesítményelvárások, sem pedig a konkrét támogatások mögött meghúzódó logikák nem vizsgálhatóak.

A képlet szerinti finanszírozás és a teljesítmény megállapodások mellett motivációs szempontból fontos kiemelni, hogy egyre szélesebb körben teszik lehetővé az állami támogatások szabad felhasználását, azaz az intézmény számára rendelkezésére álló források szabad belső allokációját. Azáltal, hogy az intézményeknek folyósított támogatások felhasználásáról az intézmények egyre inkább szabadon dönthetnek (ún. *block grant* vagy *lump sum* támogatás), növekszik a mozgásterük a saját stratégiájuk megvalósítására.

A következőkben röviden bemutatom azokat a trendeket, amelyek az oktatás és kutatás állami támogatásának kalkulációja, illetve a nem-állami bevételek szabályozása terén érvényesülnek a vizsgált országokban. Kiindulásképpen érdemes leszögezni, hogy az állami támogatásokban egyértelműen elkülönül az oktatási és a kutatási tevékenység finanszírozása.

Az oktatási támogatások allokálása nagyjából input alapon (képzési szint és/vagy tudományterület alapján súlyozott hallgatói létszámok szerint) történik, csak néhány országban található példa az outputalapú finanszírozásra. Ahol mégis jelen van (pl. Új-Zélandon, Finnországban), ott a súlya nem túl nagy,

mert a nagyobb súly kedvezőtlen hatással lehet az oktatás minőségére (vagy legalábbis ettől tartanak), hiszen az intézmények érdekeltté válhatnak például a hallgatók előrejutásának megkönnyítésében. Az outputfinanszírozás létének jelentősége mégis nagy abból a szempontból, hogy az intézmény még nagyobb felelőssége kap a belső allokációs döntések (és így a stratégia) meghozásában, hiszen felelősséget az outputért és nem az inputért kell vállalnia. Fontos azt is kiemelni, hogy a legtöbb országban külön támogatási csatornaként vagy az oktatási támogatás részeként igyekeznek a hátrányosabb helyzetű csoportok bevonását ösztönözni. Néhány német tartományban például a nemi arányok kiegyenlítését, Új-Zélandon az őslakosok bevonását, Angliában pedig a hátrányos szociális helyzetűek bevonását támogatják ilyen módon.

A kutatási támogatások két formában jelennek meg: általános kutatási támogatás, amely főként az infrastruktúra és a kutatási kapacitás fenntartásának finanszírozását szolgálja, illetve versenyeztetés keretében megszerezhető, konkrét projektekre vonatkozó támogatások. A legtöbb országban az általános kutatási támogatásokat a korábbi kutatási teljesítményekhez kötődve (output alapon) osztják szét kikényszerítve ezzel a stratégiai szemléletmód intézményi érvényesülését. A teljesítmények mérésének módja lehet *peer review* alapú (UK, részben Új-Zéland), illetve egyéb teljesítményindikátorok, például kutatási diplomát szerző hallgatók vagy külső forrásból származó kutatási támogatások nagysága (Új-Zéland, Finnország).

Szintén általános trendként figyelhető meg az angol és új-zélandi példában az általános célú kutatási források intézményi koncentrációja, az allokációs eljárás szelektivitásának növelése. A minőségibb kutatások után járó támogatás – a súlyozási rendszerek alapján – sokkal nagyobb, ami az intézményeket kutatási tevékenységük fókuszálására, azaz stratégiai prioritások kijelölésére készíti.

A nem-állami bevételeknek a két legfontosabb forrását a tandíjak és a tanácsadási, illetve szerződéses kutatások jelentik. Szabályozási szempontból a tandíjak kérdése vizsgálható. A vizsgált országok tandíjpolitikája eltérő volt. Finnországban és jó néhány német tartományban nincs tandíj. Más német tartományokban, valamint Angliában az alapképzések esetében maximált tandíj van, de ezen belül az intézmények jellemzően szabadon dönthetnek a tandíj tényleges mértékéről. Mivel ezeket a korlátokat viszonylag alacsonyan állapítják meg, ezért a jellemző gyakorlat az, hogy minden intézmény a maximális tandíjat veti ki, ami nem teszi lehetővé az intézmények közötti differenciálást és így a verseny növekedését sem. Az ilyen tandíjak kivetésének célja leginkább az, hogy csökkentse az államra nehezedő, a felsőoktatás tömegesedéséből eredő nyomást. A verseny intenzitását és az intézmények közötti differenciálást a tandíj felső határának eltörlésével vagy a felső határ nagymértékű bővítésével lehet biztosí-

tani – ezt a gyakorlatot követte az utóbbi években Új-Zéland és a folyamatban lévő reformok során Anglia. Ennek hátránya azonban a hallgatói eladósodottság kiszámíthatatlan növekedése, amit például a tandíj éves növelésének korlátozásával ellensúlyoztak Új-Zélandon.

A finanszírozási rendszerek kapcsán érdemes azt is megemlíteni, hogy több országban (Anglia, Új-Zéland) az éves intézményi beszámolók rendszeres pénzügyi monitoringgal egészülnek ki, amelyben a pénzügyi kockázatelemzésnek jelentős szerepe van. Ennek eredményei szintén nyilvánosak. Mindez a fenntartható egyetemi gazdálkodásra ösztönzi az intézményeket.

A növekvő finanszírozási és működési autonómia kihasználásához nem csak a szabályozási feltételeket és a kellő ösztönzöttséget (hazai és nemzetközi verseny erősödése, finanszírozási hatóság elvárásai) kell megteremteni, hanem szükséges a megfelelő vezetői képesség (menedzsment kapacitás) és az ennek létrejöttét támogató infrastruktúra is. Ebben fontos szerepet játszhat a következetes, rendszeres visszacsatolásokat adó kormányzati politika (például a teljesítményszerződések tartalmi értékelése Németországban vagy Finnországban), ami további megoldásokkal is kiegészíthető. Ennek gazdagsága Angliában a legszembevetőbb, de más országokban is találhatunk egy-egy jó példát. Az esetek alapján a képességfejlesztés és támogató infrastruktúra legfontosabb elemei közé tartozik 1) a megbízható és pontos benchmark adatok, továbbá 2) a nagyszámú tényadaton alapuló elemzés, előrejelzés rendelkezésre állása, 3) a professzionális networkök működése és a 4) felsőoktatási vezetőképző programok elérhetősége.

Hivatkozások

Aarrevaara, T., Dobson, I. R; Elander, C. (2009): Brave New World: Higher Education Reform in Finland, *Higher Education Management and Policy* 21(2): 15.

Amann, R. (2003). A Sovietological View of Modern Britain, *The Political Quarterly*, 80(S): S287-S301.

Babyesiza, A. (2010): National system analysis: Germany. In: de Boer, H; Jongbloed, B.; Enders, J.; File, J. (eds): *Progress in higher education reform across Europe, Volume 2: Methodology, performance data, literature survey, national system analyses and case studies*. 268-282. o.

Browne, J.; Barbar, M.; Coyle, D.; Eastwood, D.; King, J.; Naik, R.; Sands, P. (2010): *Securing a sustainable future for higher education. An independent review of higher education funding & student finance* Department for Business, Innovation and Skills

CHEPS (2001): *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*, The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis / Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS)

CuC (2004): *Guide for Members of Higher Education Governing Bodies in the UK. Governance Code of Practice and General Principle*, Committee of University Chairs

Csóti, D.; Drótos, Gy.; Kaló, R.; Kádár-Csoboth, P.; Kováts, G.; Porubcsánszki, K.; Tarcsai, A. (2011): *Felsőoktatási stratégiai módszertani kézikönyv*, Budapest, Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet

DBIS (2011): *Students at the Heart of the System*, London, Department for Business, Innovation and Skills

de Boer, H.; Jongbloed, B.; Enders, J.; File, J. (2010): *Progress in higher education reform across Europe. I Governance Reform*.

DH, D.; DTI; HM Treasury (2006): *Science and innovation investment framework 2004-2014*, London, Department of Health, Department of Trade and Industry, Department for Education and Skills, HM Treasury.

Eurydice (2010): *Organisation of the education system in Germany 2009/2010*.

Fulton, O.; Holland, C. (2001): Profession or Proletariat: Academic Staff in the United Kingdom after Two Decades of Change. In: Enders, J. (ed): *Academic staff in Europe: changing contexts and conditions*, Westport, Conn.; London, Greenwood, 301-322. o.

Goedegebuure, L.; Santiago, P.; Fitznor, L.; Stensaker, B.; van der Steen, M. (2008): *Tertiary Education Review*, New Zealand, Paris, OECD

Harley, S.; Lee, F. S. (1997): Research Selectivity, Managerialism, and the Academic Labor Process: The Future of Nonmainstream Economics in U.K. Universities, *Human Relations*, 50(11), 1427-1460 o.

Hartwig, L. (2006): *Funding Systems and Their Effects on Higher Education Systems. Country Study – Germany*, Paris, OECD.

HEFCE (2002). *Strategic planning in higher education. A guide for heads of institutions, senior managers, and members of governing bodies*, Bristol, HEFCE.

HEFCE (2009): *Supporting higher education in further education colleges. Writing higher education strategies*, Bristol, HEFCE

- HEFCE (2010): *Guide to funding how HEFCE allocates its funds*, Bristol, HEFCE
- HEFCE (2011): *Assessment framework and guidance on submissions*, REF 2014, Bristol, HEFCE
- Hiltunen, K. (ed) (2009): *Centres of Excellence in Finnish University Education 2010–2012*, FINHEEC
- Hiltunen, K.; Kajaste, M. (é.n.): *Financial incentives to improve quality and relevance of higher education in Finland*, Paris, OECD.
- Jongbloed, B. (2009): *Higher Education Funding Systems: An overview covering five European jurisdictions and the Canadian province of Ontario*, Report prepared for the Hong Kong University Grants Committee
- Kaulisch, M., Huisman, J. (2007):. *Higher education in Germany. Country report*, Twente, CHEPS.
- Klump, M.; Teichler, U. (2008): German Fachhochschulen: Towards the End of a Success Story? In: Taylor, J. S.; Brites Ferreira, J.; Lourdes Machado, M. d.; Santiago, R. (eds) (2008): *Non-University Higher Education in Europe*, 99-122. o.
- Lee, F. S.; Harley, S. (1998): Peer Review, the Research Assessment Exercise and the Demise of Non-Mainstream Economics, *Capital&Class* 66(3), 23-51. o.
- Lucas, L. (2006): *The research game in academic life*, Maidenhead, Open University Press
- McLaughlin, M. (2003): Tertiary Education Policy in New Zealand. (Policy Report), Wellington, Fulbright, New Zealand.
- OECD (2011): *Education at a Glance 2011*, Paris, OECD
- Schimank, U.; Lange, S. (2009): Germany: A Latecomer to New Public Management. In: Paradeise, C., Reale, E., Bleiklie, I. és Ferlie, E. (eds) (2009): *University governance: Western European comparative perspectives*, Dordrecht, Springer, 51-76. o.
- Strehl, F.; Reisinger, S.; Kalatschan, M. (2007): *Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems*, OECD Education Working Papers 6, Paris, OECD
- Taylor, J. (2003): Sticks and carrots. The effectiveness of government policy on higher education in England since 1979, *Higher Education Management and Policy* 15, 119-137. o.

Temple, P. (2010): National system analysis: United Kingdom. In: *Progress in higher education reform across Europe. Governance and Funding Reform in the European Higher Education Area. Volume 2: Methodology, performance data, literature survey, national system analyses and case studies*, 665-691. o.

Universities UK (2009). *Changing landscapes: future scenarios for variable tuition fees*. London, Universities UK.

Universities UK (2010): *Higher education in facts and figures - Summer 2010*, London, Universities UK

Universities UK (2011): *Response to the Higher Education White Paper*, London, Universities UK

Välilmaa, J. (2005): Social dynamics of higher education reforms: the case of Finland. In: Gornitzka, Å., Kogan, M. és Amaral, A. (eds): *Reform and change in higher education : analysing policy implementation*, Dordrecht, Springer, 245-367. o.

Välilmaa, J.; Neuvonen-Rauhala, M.-L. (2008): Polytechnics in Finnish Higher Education. In: Taylor, J. S., Brites Ferreira, J., Lourdes Machado, M. d. és Santiago, R. (eds): *Non-University Higher Education in Europe*, 77-98. o.