

Az államháztartási reformok és a felsőoktatás átalakításának új kihívásai Magyarországon regionális megközelítésben

New challenges for the government reform and the transformation of tertiary education in Hungary regional approach

Lőrincz Mónika

Mezőgazdaság-, Élelmiszertudományi és Környezetgazdálkodási Kar, Kerpely Kálmán
Doktori Iskola, Debreceni Egyetem, Debrecen

Összefoglalás: A tanulmány célja az államháztartás és a felsőoktatás egyes területeit érintő változások közötti lehetséges és várható összefüggések vizsgálata elméleti és regionális dimenziókban. A jelenleg folyamatban lévő reformok közül az államszámviteli reform és a magyar felsőoktatás intézményeit érintő strukturális átalakítási igények, illetőleg az erőforrások allokációjának a gazdálkodásra és a működési hatékonyságra gyakorolt szoros kapcsolatai kapnak kiemelt hangsúlyt. Az elemzés alkalmazott módszerét tekintve, a feltételezett kölcsönhatások vizsgálatára ezúttal szakirodalmi feldolgozással, benchmark adatok felhasználásával, adatelemzéssel és szekunder kutatási módszerekkel került sor.

Abstract: The study aimed to investigate the possible relationship between the government and expected changes in certain areas and the tertiary education academic and regional dimensions. Among the reforms currently ongoing structural adjustment needs affecting public accounting reform and the Hungarian tertiary education institutions, or allocation of resources in close relations with the management and operational efficiency on given special emphasis. The methodology used in the analysis, investigation of suspected interactions made by related literature, using benchmark data, data analysis and secondary research methods.

Kulcsszavak: államszámviteli reform, felsőoktatás, erőforrás allokáció.

Keywords: state accounting reform, tertiary education, resource allocation.

1. Bevezetés

A hosszú távú fenntartható fejlődés megalapozása érdekében Magyarországnak az államháztartás területein – egymással párhuzamosan - több reformot kellett elindítania. Ezek háttérében konvergencia programok, a kormányzati szektor pénzügyi rendszereinek átalakítása, az államháztartás alrendszerének és szervezeteinek hatékonyabb működési és gazdálkodási feltételeinek megteremtése áll (Magyarország Kormánya, 2013). A reformok térbelisége és időbeli ütemezésének egymásra gyakorolt kölcsönhatása nem hagyható figyelmen kívül. Az egyes reformterületek gyakorlati megvalósítása szoros kohéziót igényel, ezért egy-egy területet érintő átalakítást szélesebb kontextusban, egymásra gyakorolt hatásuk összefüggései alapján indokolt vizsgálni.

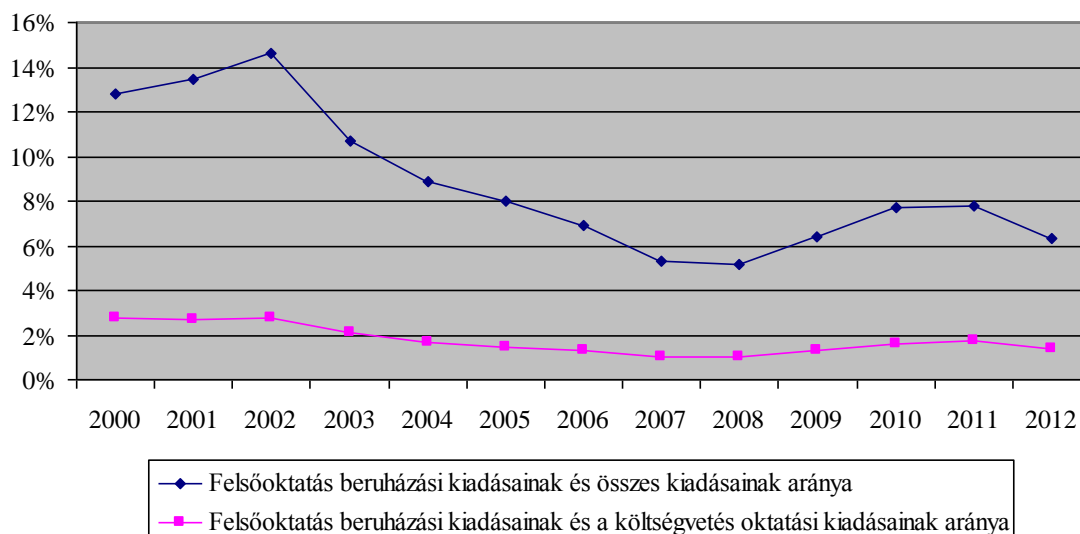
A jelenleg folyamatban lévő reformok közül az államszámviteli reform és a magyar felsőoktatás intézményeit érintő strukturális átalakítási igények, illetőleg ezek lehetséges összefüggései közül elsősorban az erőforrások allokációjának a gazdálkodásra és a működési hatékonyságra gyakorolt szoros kapcsolatai kapnak kiemelt hangsúlyt, tekintettel arra, hogy

az erőforrások helyes és hatékony allokációja a felsőoktatási intézmények regionális, s ezzel az egész ország kitüntetetten fontos versenyképességi tényezőjének számít.

2. A felsőoktatás átalakításának európai és hazai irányvonalai

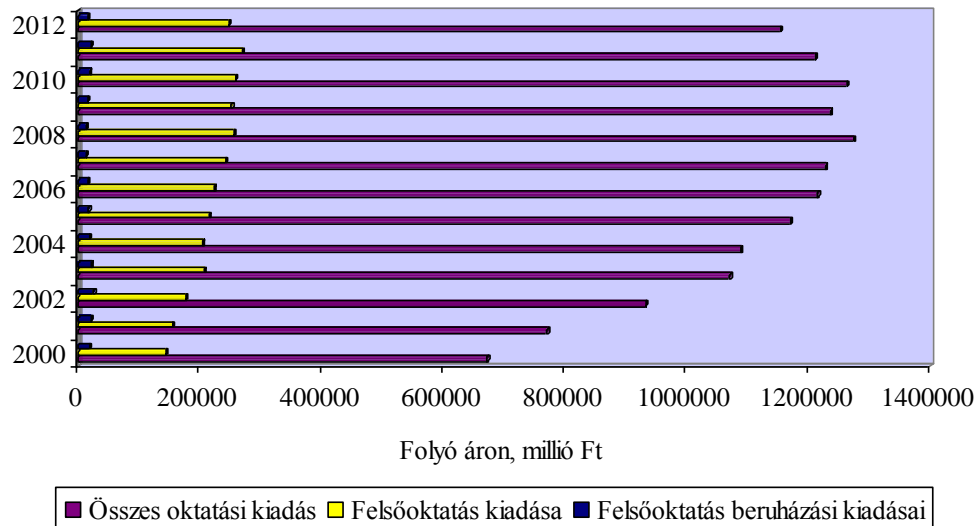
Az európai és a hazai gondolkodásmód irányvonalának közös ismérve, hogy a felsőoktatás átalakítását az irányítási és finanszírozási mechanizmuson keresztül közelíti meg. A modernizációs törekvések akkor lehetnek sikeresek, ha a felsőoktatás tágabb környezetével való összefüggései is figyelembe vételre kerülnek. Az oktatás, a kutatás, a fejlesztés és az innováció alkotta "tudásbázis" alapján a felsőoktatási intézmények elősegíthetik a foglalkoztatást, ösztönözhetik a gazdaság fejlődését és a növekedést a székhelyük szerinti régiókban. A gazdasággal történő együttműködésük alapján ki tudják használni a régiók erősségeit, olyan tudáshálózatként működhetnek, amely szolgálhatja a helyi gazdaság és társadalom fejlődését és versenyképességét. A megfelelően kialakított felsőoktatási rendszer meghatározó Európa és a tagállamok gazdasági jövője szempontjából, megerősítheti a társadalmi és gazdasági teljesítmények alapjait. A felsőoktatás modernizációját változatos környezetben, országoként és régióként különböző társadalmi-gazdasági kontextusban kell megvalósítani. Számos régióban, különösen a nagyvárosi területeken kiemelt jelentőséggel bír a felsőoktatás, a munkaerőpiac, a kutatás-fejlesztés, az innováció és a gazdasági szféra kapcsolata (Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, 2011).

Az Európai Unió támogatja az új finanszírozási mechanizmusok kidolgozását azzal a céllal, hogy ezek teljesítményhez kötődjenek, ösztönözzék a kiválóságokat és elősegítsék a stratégiai választásokat. Az új finanszírozási mechanizmusokat átgondoltan és óvatossággal kell bevezetni annak érdekében, hogy az alkalmazandó szabályok és mutatók elősegítsék a kívánt célok elérését. A jövőbeli növekedés alapját képező szektorok esetében megfontolandó a költségvetésükre gyakorolt nyomás csökkentése, mivel ennek társadalmi hatásaként a régiók között a kiegyensúlyozatlan mobilitási áramlatok felerősödhetnek. A finanszírozási rendszereknek rugalmasabbnak kell lenniük, lehetővé téve, hogy az intézmények megválasszák stratégiai irányvonalukat. A gazdálkodási autonómia kiszélesítése kedvezően hathat a munkahelyteremtésre, az innovációra és a magántőke bevonására is, amely elősegítheti a felsőoktatásba történő beruházás mértékének megemelkedését. Hazánkban a felsőoktatás beruházási kiadásainak drasztikus csökkenését tapasztalhattuk 2000-2012 között (1. ábra).



1. ábra: A felsőoktatás beruházási kiadásainak alakulása (2000-2012) (Forrás: Statisztikai Tájékoztató, Oktatási évkönyv (2012/2013), EMMI adatok alapján saját szerkesztés)

A magyar felsőoktatási intézmények feladatellátását nagymértékben befolyásolták az utóbbi évek kedvezőtlen makrogazdasági folyamatai, a közvetlen és indirekt szabályozókon keresztül történő forráskivonások. A költségvetés 2000-2012 közötti oktatási kiadásain belül rendkívül alacsony a felsőoktatás kiadásainak és a beruházási kiadásainak az aránya (2. ábra).



2. ábra: A költségvetés oktatási kiadásainak alakulása (2000-2012) (Forrás: Statisztikai Tájékoztató, Oktatási évkönyv (2012/2013), EMMI adatok alapján saját szerkesztés)

Az intézményi és regionális sajátosságoknak megfelelően kialakított szervezeti- és működési struktúrának meghatározó szerepe van az intézmények rendelkezésre álló erőforrásokkal való gazdálkodási folyamatokra, illetve az erőforrások felhasználásának hatékonyságára. Az állam részéről a finanszírozási rendszer átalakításának háttérében a költséghatékonyság, a közpénzek gazdaságosabb és hatékonyabb felhasználása, a minőségelvű oktatás céljára történő forrásátcsoportosítás áll. A felsőoktatási intézmények makro-környezete, a folyamatban lévő államháztartási reformok, az államháztartási szabályozók szélsőséges ellentmondásai és az ebből eredő bizonytalanságok azt mutatják, hogy a felsőoktatás finanszírozásának átalakítását a tágabban értelmezett környezetével való összefüggéseivel együtt szükséges vizsgálni.

3. Az államszámviteli reform és a felsőoktatás strukturális átalakításának dilemmái

Míg az európai és a hazai gondolkodásmód irányvonalának közös ismérve, hogy a felsőoktatás átalakítását az irányítási és finanszírozási mechanizmuson keresztül közelíti meg, addig az államszámviteli reform eredményszemlélete alapot nyújthat az irányítási és gazdálkodási célok megvalósításához. Az államháztartás működésében 2013 végéig a pénzforgalmi szemlélet volt a meghatározó, amelynél a bevételek és a kiadások felmerülése és pénzügyi teljesítése időben elválik egymástól. Ez egyrészt jelentős mozgásteret biztosít, másrészt komoly problémák forrását is jelentheti. A gazdálkodás helyzetét, az erőforrások „ön”költségét nem lehet reálisan megítélni. Az eredményszemléletű számvitel ezzel szemben

megbízhatóbb alapot teremthet a tervezéshez és az irányítási célok megvalósításához, mivel a gazdasági eseményeket a keletkezésükkor és nem a pénzügyi teljesítést követően könyveli. Az Európai Unió 2005-ben állt át az eredményszemléletű számvitelre. A tagállamok eltérő gyakorlata nem tette lehetővé az egyes államok gazdasági teljesítményének egzakt módon, egységes ismérvek alapján történő összehasonlítását és megítélését (Szappanos J., 2014). Az Európai Unió és a nemzetközi szakmai szervezetek sürgették a nemzetállamok költségvetéseinek makro-szintű összehasonlíthatóságának megteremtését és közös módszertanok alkalmazását.

A 2013-2016. évi magyar konvergencia program keretében, 2014. január 1-jétől – fokozatos bevezetés nélkül, valamennyi államháztartási szervezetre kiterjedően –, Magyarországon is megkezdődött az államszámvitel pénzforgalmi szemléletről eredményszemléletű számviteli rendszerre történő átállása (Köllődné Gátai M., 2014). Az átállás folyamatában a két rendszer párhuzamosan működik a gyakorlatban: a pénzforgalmi szemlélet költségvetési számvitelként, az eredményszemléletű számvitel pedig pénzügyi számvitelként. A magyar államháztartás alrendszerei, illetve az ezeken belül működő szervezeti formák rendkívül heterogének. Emiatt az államháztartás működésének megítélése különböző módszereket és szabályozókat igényelne. Az államszámviteli reform a jogi-szabályozási háttér harmonizációját, illetve az ellentmondások feloldását is megköveteli. Az eredményszemléletű számvitel esetében mikro és makro-szinten javul az erőforrások allokációja, ezáltal javul a versenyképesség. Hatékonyabbá teszi az államháztartás szervezeteinek állami feladatellátást. Átalakítja a gazdálkodásról alkotott képet, amely az irányítási és döntéshozatali szemlélet alapvető változásával jár. Magyarországon az átállás végrehajtási szakasza várhatóan 2016-2017-re zárul le (Bathó F., 2012). Számba véve a tisztán eredményszemléletű számvitel lehetséges hatásait, változásokat generálhat a felsőoktatási ágazat működési folyamatai, a szervezeti struktúra és a gazdálkodás területein. Megfontolandó az eredményszemléletű számvitel alapján történő gazdálkodás, a jogi-szabályozási környezet és a felsőoktatás tervezett új finanszírozásának összehangolása.

A költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmények esetében is érdemes lenne mérlegelni az összehasonlíthatóság megteremtését, továbbá - az államszámviteli reformmal és a felsőoktatás finanszírozásának tervezett átalakításával összhangban - az önköltségszámítás módszertanának meghatározását is. Az önköltségszámításnak – a regionális adottságok figyelembe vételével – intézményenként eltérő a gyakorlata központi szabályozás hiányában. A finanszírozás és az önköltségszámítás – államháztartási szervezetenként differenciáltan – kölcsönösen feltételezik egymást. A pénzforgalmi szemlélet hiányosságai és az önköltségszámítás módszertanának hiánya miatt jelenleg nem lehet meghatározni, hogy mennyiben kerülnek azok az erőforrások, amelyekkel „gazdálkodunk”. Ezen tényezők mikro és makro-szinten történő allokálása versenyképességi tényező.

Az állami feladatot ellátó költségvetési szervek rendkívül sokfélék a feladatellátásban betöltött szerepük miatt. Az államszámviteli átállásnál és a fokozatosság nélküli bevezetésnél érdemes különbséget tenni azon szervezetek esetében, amelyek vállalkozási tevékenységet is folytathatnak, saját bevétellel és jelentős eszközállománnyal, továbbá komoly pályázati potenciállal rendelkeznek (uniós források) (Bathó F., 2012). Ilyenek sajátos bevételi struktúrával rendelkeznek a felsőoktatási intézmények is. Az átállás tesztelése több országban pilotprojektek keretében történt. A felsőoktatási ágazat speciális helyzetére, bevételi struktúrájára való tekintettel, indokolt lehetne pilotprojektek keretében tesztelni az áttérés és a pénzforgalmi szemlélet feltételezett kivezetésének lehetséges hatásait, amelyet érdemes lenne összehangolni a tervezett strukturális- és finanszírozási átalakításokkal és a jogi szabályozási környezettel.

4. Következtetések

Az új államszámveteli rend és a változásokra rendkívül érzékenyen reagáló felsőoktatási ágazat strukturális átalakítására irányuló igények, illetőleg az erőforrások allokációjának a gazdálkodásra és a működési hatékonyságra gyakorolt szoros kapcsolatai megkülönböztetett figyelmet érdemelnek, tekintettel arra, hogy az erőforrások helyes és hatékony allokációja a felsőoktatási intézmények regionális, s ezzel az egész ország kitüntetetten fontos versenyképességi tényezőjének számít. Az európai és a hazai irányvonalak áttekintése során megerősítést nyert, hogy az erőforrások allokációja, az irányítási és a finanszírozási mechanizmus szoros összefüggést mutat a felsőoktatási ágazat lehetséges versenyképességével.

A felsőoktatás modernizációja és átalakítása során nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az ágazatot érintő átalakításokat változatos környezetben, országonként és régióként különböző társadalmi-gazdasági kontextusban kell megvalósítani. A jövőbeli növekedés alapját képező szektorok költségvetésére gyakorolt nyomás kedvezőtlen társadalmi hatásokat indukálhat, ami a régiók közötti kiegyensúlyozatlan mobilitási áramlatok felerősödéséhez vezethet, növelheti az egyes régiók közötti egyenlőtlenségeket és kedvezőtlenül befolyásolhatja a felsőoktatásra fordított társadalmi költségek megtérülését is.

Irodalomjegyzék

- Bathó F.: Melyik úton, merre tovább? Az eredményszemléletű számvitelre történő áttérés elvi programja. Pénzügyi Szemle, 57. évf. 4. szám (2012), pp.426-443.
- EMMI: Statisztikai Tájékoztató, Oktatási évkönyv, 2012/2013, Emberi Erőforrások Minisztériuma (2013), Budapest.
- Európai Gazdasági és Szociális Bizottság: Az európai felsőoktatási rendszerek által az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés terén tett hozzájárulás növeléséről (2011), Brüsszel.
- Köllődné Gátai M.: Az új államháztartási számvitel lehetőségei és kockázatai, Pénzügyi Szemle Online (2014).
- Magyarország Kormánya: Magyarország Konvergencia Programja 2013-2016 (2013), Budapest.
- Szappanos J.: Áttérés az eredményszemléletű számvitelre – áttekintés, Pénzügyi Szemle Online (2014).

Szerzők

Lőrincz Mónika: Mezőgazdaság-, Élelmiszertudományi és Környezetgazdálkodási Kar, Kerpely Kálmán Doktori Iskola, Debreceni Egyetem. 4032 Debrecen, Böszörményi út 138., Magyarország. E-mail: lorincz.monika@gmail.hu