

2012/1



DILEMMÁK ÉS MODELLEK A FINANSZÍROZÁSBAN

Mi az állam szerepe?

Méltányos hitel a képzésre

Modelljavaslatok

“

F E L S Ó K T A T Á S I

MUHELY

Főszerkesztő
Kiss Paszkál

Szerkesztőbizottság
Bazsa György
Fábri György
Hrubos Ildikó
Hunyady György

Szerkesztőség
Fábri István
Garai Orsolya
Kiss László
Órsi Gábor
Veroszta Zsuzsanna

Szerkesztőségi titkár
Nyerges Andrea

Nick Barr A felsőoktatás finanszírozása című tanulmányának
fordítását lektorálta, valamint megjelentetésében
támogatást nyújtott dr. Gilly Gyula és dr. Székely Mózés.

Fotó
Bruckner Nikolett

Szöveggondozás, korrektúra
ELTE Eötvös Kiadó Kft.

Az Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. és
az ELTE Pedagógiai és Pszichológiai Kar közös kiadványa.

Felelős kiadó
Kerékgyártó Sándor

Szerkesztőség
Educatio Nonprofit Kft.
Felsőoktatási MŰHELY
1122 Budapest, Maros u. 19–21.
Tel.: +36 1 477 3131/3101 mellék
E-mail: muhely@felvi.hu
Honlap: www.felvi.hu/felsooktatasimuhely

FELSZÖOKTATÁSI MŰHELY

Terjesztési információk

Rendelés

www.felvi.hu/felsooktatasimuhely

muhely@felvi.hu

Vásárlás

Az ELTE Eötvös Kiadó könyvesboltjaiban:

<http://www.eotvoskiado.hu/egyeb/eotvos-pontok.html>

Tartalom

Felsőoktatási MŰHELY 2012/1 – Dilemmák és modellek a finanszírozásban

Előszó	5
Foreword	6
Interjú „Dilemmák és lehetőségek a felsőoktatás finanszírozásában”	7
<i>Beszélgetés dr. Gilly Gyulával, a Diákhitel Központ Rt. alapító vezérigazgatójával</i>	
Fókusz Az állam szerepe a felsőoktatás finanszírozásában	17
<i>Gilly Gyula</i>	
A felsőoktatás finanszírozása	39
<i>Nicholas Barr</i>	
A hazai felsőoktatás finanszírozása – helyzetkép, kihívások, feladatok	71
<i>Kotán Attila</i>	
Felsőoktatás-irányítás és -finanszírozás: nemzetközi trendek és jó gyakorlatok	83
<i>Kováts Gergely – Nagy Sándor Gyula – Németh András Olivér</i>	
Műhely Államilag támogatott és költségtérítéssel képzések – jelentkezői számok, jelentkezési stratégiák	101
<i>Garai Orsolya – Kiss László</i>	
Szemle A felsőoktatás szövete	113
<i>Veroszta Zsuzsanna</i>	
Szerzőink	117
Illusztrációink	119



Fotó: Bruckner Nikolett

Előszó

A finanszírozás a felsőoktatás legkézzelfoghatóbb és egyben szakpolitikai viták keresztútjében leginkább álló kérdése. Bár ezt a területet az objektivitást és elemzői távolságtartást sugalló számok uralják, mégis általános tapasztalat, hogy a heves közéleti vitákban a ráció könnyen a vágyak szolgálatjává válhat. Kétszeresen is érdekes ezért Nicholas Barr, a London School of Economics professzorának a jelen számunkban magyarul is megjelenő tanulmánya. Évtizedes kutatásai alapján nem a számokra, hanem a társadalmi adatok mögött mindig meghúzódó értékválasztásra fókuszál, s többet mutat meg így a lényegből, maradandóbb következtetésekre jut a látható trendek mögötti valódi tényezőkkel kapcsolatban. Az eredetileg az *Oxford Review of Economic Policy* című folyóiratban 2004-ben megjelent tanulmány számos találó következtetése közül csak egyet emelek ki, mely szerint a felsőoktatás finanszírozásában félrevezető a piaci-állami nálunk is gyakori szembeállítás. Az állami szerepvállalás indokait és formáit nem a piaci folyamatok ellenében, hanem az egyetemek közötti és a hallgatói kiválóságban is megmutatkozó versenyt felhasználva fogalmazza meg.

Jelen számunk Fókusz rovatának több szerzője is részt vett a jelentős hazai felsőoktatási innovációnak tekinthető első diákhitel rendszerének kialakításában. A szokásos interjúnkat Gilly Gyulával készítettük, aki szerzőként is megjelenik később. Bevezető tanulmányában – Barr nyomán, a felsőoktatást inkább az élelmiszerpiachoz, mint az egészségügyi ellátások területéhez hasonlítva – érvel amellett, hogy a kívánatos állami szerepvállalás nem az ingyenes szolgáltatásokban, hanem az esélyteremtés más, indirektebb formáiban jelenik meg. A 2001-ben bevezetett hallgatói hitelrendszert is tanulságos módon elemzi e tekintetben. Ezek után Kotán Attila a következő tanulmányban egyenesen úgy fogalmaz, hogy a jelenlegi intézményi és állami finanszírozási, szabályozási keretek között a magyar felsőoktatás nem finanszírozható fenntartható módon. A problémák tézisszerű bemutatása után javaslatokat is ad a kívánatos felsőoktatás-finanszírozás legfontosabb elemeire. Ezekben abból indul ki, hogy a magyar felsőoktatásban az expanzív, a hallgatói növekedést középpontba állító korszak lezárult. Fókusz rovatunk erős indításához kapcsolódik a nemzetközi kontextus alapos bemutatásával Kovács Gergely, Nagy Sándor Gyula és Németh András Olivér. A nemzetközi jó gyakorlatok alapján ők is a hazai felsőoktatás finanszírozási rendszerére vonatkozó ajánlásokkal zárják írásukat.

Mindez, azt hiszem, nemcsak aktuális és izgalmas, de tanulságos olvasmánnyá is teszi jelen számunkat, melynek olvasásához a jövő formálhatóságába vetett optimizmust és a kívánt-eltvárt változások megítéléséhez széles látókört, alapos megfontolást kíván a FeMű is.

Kiss Paszkál
főszerkesztő

FOREWORD

Foreword

Financing is highly objectified as an aspect of Higher Education and yet it is often in the focus of fierce public debate. We may find numbers for virtually all arguments in the field, which may evoke a fake impression of their rationality. But in heated public debates we generally find rationality as only a servant of desires. Professor Barr's paper in our current issue thus holds double message. Based on his decade-long research at London School of Economics he focuses not on mere figures but on the social values and principles behind them. He raises essential questions and gives profound answers about the real causes behind the observable trends. I underline only one of the several valuable arguments in this article (originally published in the *Oxford Review of Economic Policy* in 2004), that shows how misleading it is to place state-financing against the logic of the market.

Several authors of our current focus section took part in establishing the first student loan system in Hungary which has been a significant social innovation in the HE sector. We have our interview with Gyula Gilly who also is an author of the introductory article about financing. He argues for indirect measures to be the most effective forms of state financing as opposed to completely free tertiary education. He also assesses the results of the first student loan system introduced in 2001. After this, Attila Kotán argues for Hungarian Higher Education cannot be financed in a sustainable way in its current institutions and regulations. After a diagrammatic overview of the main issues, he concludes with specific proposals about how Hungarian HE should be financed. He emphasizes that its expansive phase of ever growing student numbers is over. Gergely Kováts, Sándor Gyula Nagy and András Olivér Németh have a paper that is connected to this strong upbeat. After a thorough review of international best practices, they also have their proposals in shaping our national Higher Education.

Our current issue has become not only state-of-the-art and animated by strong opinions but it also provides useful information about some of the profound aspects of HE financing in Hungary. To the reader I wish optimism to believe in ways to change it, and a wide perspective with thoughtful considerations to be able to assess the wished-expected changes.

Paszka Kiss
editor-in-chief

„Dilemmák és lehetőségek a felsőoktatás finanszírozásában”

Beszélgetés dr. Gilly Gyulával, a Diákhitel Központ Rt.
alapító vezérigazgatójával

■ Dr. Gilly Gyula 1988-ban szervezője, majd 1992-ig vezetője volt a Semmelweis Egyetem Hallgatói Önkormányzatának. Mint ilyen közreműködött az Országos Felsőoktatási Érdekképviseleti Szövetség (ma HÖÖK) megalapításában, 1990–1992 között az OFÉSZ alelnöke volt, majd elnöke lett. 1990-ben egyik kezdeményezője és létrehozója lett a Semmelweis Egyetem Egészségügyi Menedzserképző Központjának. Sikeres háziorvosi licencvizsgáját követően 1997-ben a London School of Hygiene and Tropical Medicine és a London School of Economics közös MSc programján „MSc in Health Services Management” diplomát szerzett.

1998–2001 között az Oktatási Minisztérium Felsőoktatás Fejlesztési Főosztályának vezetője, ezzel egyidejűleg 2000–2001-ben a Felsőoktatás Finanszírozási Főosztály megbízott vezetője és mint ilyen a Felsőoktatás Fejlesztési Világbanki Program helyettes programigazgatója volt. E felsőoktatási fejlesztési program keretében részt vett a világbanki kölcsönegyezmény újratárgyalásában, a tandíjkérdés nyugvópontra juttatásában, és ennek következményeként a diákhitelrendszer megtervezését, bevezetését irányította. 2001-ben az újonnan megalakuló Diákhitel Központ Rt. vezérigazgatója, igazgatótanács tagja lett.

2001 őszétől napjainkig a privát szektorban dolgozik, de emellett aktívan közreműködik a különböző felsőoktatás-politikai és egészségpolitikai folyamatokban. A Nemzeti Egészségügyi Kerekasztal állandó szakértője. 2009–2011 között a London School of Economics által vezetett szakértői konzorcium tagjaként részt vett az EC DG Education and Culture által kezdeményezett projektben egy EU-szintű diákhitelrendszer bevezetésével, megtervezésével kapcsolatos koncepció kidolgozásában. Különböző világbanki és/vagy európai uniós programok keretében is szakértőként vesz részt más országok (pl. Szlovákia, Bulgária, Albánia) felsőoktatási, felsőoktatás-finanszírozási reformjainak és diákhitelrendszerének kidolgozásában. ■



Gilly Gyula

Felsőoktatási MŰHELY (FeMű): A felsőoktatás finanszírozásának kérdése szempontjából elkerülhetetlen, hogy a felsőoktatás múltját is szemügyre vegyük. Ön szerint milyen következményekkel járt az elitképzésből a tömegoktatásba való átmenet folyamata?

Gilly Gyula: Száz vagy akár 40–50 évvel ezelőtt a gimnáziumi érettségi volt az, amivel be lehetett kerülni a középiskolába. Egy korosztályon belül csupán 3–6% volt azoknak az aránya, akik bejutottak a felsőoktatásba. Mik voltak a szelekciós szempontok? Aki ki tudta fizetni vagy kimagasló képességű volt valamilyen, az tudott továbbtanulni. Magyarországon még a nyolcvanas években is csak a legjobb eredményt felmutatók kerültek be ebbe az 5–6%-ba, eltekintve persze a szocializmusban alkalmazott munkás-paraszt származású káderkvótától. Kialakult egyfajta módszertan, hogy ezt, az adott korosztály elitjét jelentő diákságot hogyan kell, illetve lehet oktatni. Az intézmények, oktatók ehhez a jó képességű, terhelhető társasághoz szoktak hozzá. Az úgynevezett tömegesedés, ami valójában a részvételi arány jelentős növekedése, azt

eredményezte, hogy mostanra a fiatalság 30–40%-a bekerül a felsőoktatásba. Ez azt is jelenti, hogy egy sokkal diverzifikáltabb társaság jelenik meg, melynek oktatása a korábitól eltérő módszertant igényelne. Az, hogy a minőség romlik, mert tömeges a felsőoktatás, jó szlogen, kielégíti a mennyiség és a minőség közötti összefüggésekre alapozó sztereotípiákat, de valójában leginkább az az oktatók problémája, hogy bezzeg a régi szép időkben mindegy volt, hogy ők mit csináltak, mert a hallgatók így is, meg úgy is jó eredményekkel távoztak. Most meg el is kéne gondolkodni azon, hogy mi legyen ezekkel a hallgatókkal, hogy ne múljanak el felettük nyomtalanul a felsőoktatásban töltött évek. A minőségnek, illetve a szolgáltatások minőségének számos, sok esetben komplex, bonyolult definíciója létezik, azonban minden minőségdefiníciónak van egy közös eleme: a „*fit for purpose*”, azaz hogy az adott szolgáltatás akkor jó minőségű, ha megfelel azok igényeinek, szükségleteinek, akikért az adott szolgáltatás létezik. A tömeges felsőoktatás, pontosabban a magas részvételi aránnyal működő, minőségi felsőoktatás alapvető összetársadalmi és nemzetgazdasági érdek, továbbá egyéni szinten a diplomások jobban keresnek, a munkanélküliség körükben igen alacsony, életminőségük, egészségi állapotuk jobb, életük hosszabb.

Ezért mind egyéni, mind társadalmi szempontból alapvető érdek a tömeges és minőségi felsőoktatás – a rendszer ennek az igénynek kell megfeleljen. Ahogy egy ismerősöm egyszer írta: ha egy egyetemi oktató azon kesereg, hogy túl sok a tömegesedés miatt a „buta” hallgató, az olyan, mintha egy fodrász azt mondaná, hogy ő Claudia Schiffernek meg a többi topmodellnek szívesen csinál frizurát, de ez a sok borzasztó csúnyácska nő hagyja békén, mert belőlük nem tud topmodellt csinálni.

FeMű: Magyarországon a felsőoktatás mint elitképzés egyértelműen leírható-e azzal, hogy „értelmiségkibocsátás”? Vagy ettől most már a tömegesedés okán elszakadtunk?

G. GY.: Nehéz definiálni az értelmiséget, Németh László, Bibó István műveiből úgy körülbelül lehet sejteni, hogy mit jelenthetett ez. Hogy akinek nemcsak technikai szintű ismeretei voltak, hanem egy szélesebb spektrumban is tudott gondolkodni. A szocializmusban az történt, hogy szakmák és más szempontok szerint kétféle módon volt szétosztva a felsőoktatás. Egyrészt a tudomány művelése, ami azt jelenti, hogy olyan új típusú ismereteket produkálunk, amelyek ha letisztultak, bekerülnek az oktatásba, eleve ki lettek telepítve az akadémiai intézményhálózatba, mert a szovjet típusú felsőoktatás-szervezés koncepciója szerint „az egyetemnek a dolga, hogy a szaktudást átadja”. Tehát mintegy a legmagasabb szintű szakmunkásképzésnek tekintették. A másik oldalon meg tulajdonképpen széttagolták, szétszedték a korábban egységes egyetemeket, hogy az Egészségügyi Minisztérium égisze alatt az orvosi egyetem majd orvosokat képez, a Földművelésügyi Minisztérium alatt az agráregyetem pedig majd agrármérnököket stb. Azt belátta a korabeli hatalom is, hogy egy híd építéséhez nagyon magas szintű szaktudásra van szükség. Tehát ilyen típusú embereket kell képezni, de őket azért képezzük ilyen magas szinten, hogy hidakat építsenek nekünk, nem pedig azért, hogy gondolkodjanak a társadalom ügyeiről. Ebben az értelemben akkoriban az elitképzés le volt szűkítve. Kétféle módon, kettős ponthatárral. Az egyik szűkítés során nagyon-nagyon magas mércét kellett átugrani, a másik ajtón meg egy sokkal alacsonyabbra rakott léccel beeresztettek valamennyi munkás-paraszt származású fiatalot. Abban az értelemben elit volt ez is, hogy ezek mégiscsak jófejű gyerekek voltak, de valójában

technokratáknak képezték őket, erős kifejezéssel élve szakbarbárnak.

Valamikor a hatvanas-hetvenes években, Európában elindult egy trend, ami nálunk csak a rendszerváltás környékén jelent meg gondolati szinten, hogy ki kell nyitni a kapukat és be kell eresztetni a felsőoktatásba minden olyan fiatalot, akinek ambíciója van arra, hogy előrébb jusson és megvannak hozzá a képességei. Ennek alapját képezte a tudomány és a technológia fejlődése, az innováció felgyorsult, komplett iparágak jelentek meg, például az informatika. Ezzel párhuzamosan a korábban domináns iparágak egész egyszerűen eltűntek, és bizonyos tudáselemek leértékelődtek. Egy újfajta tudással szemben jelentkezett erős igény, olyannal, amely lépést tud tartani a folytonos változásokkal és rendelkezik az ismeretek folytonos lecserélésének képességével. A felgyorsulással párhuzamosan a tudás diverzifikálódott is. A politika engedett a fellépő társadalmi igénynek és szélesre tárta a felsőoktatás kapuit, de sajnos ezt semmilyen módon nem követte a finanszírozás hasonló arányú növekedése. Ez azt jelentette, hogy az egy hallgatóra jutó finanszírozás lecsökkent. Nem igaz az a tétel, hogy önmagában csak a pénztől majd előburjánzik a minőség, de az teljesen biztos, hogy ha egy ilyen krónikusan alulfinanszírozott rendszer van, sokkal több feladatot kell ellátni ugyanannyi pénzből, tehát fajlagosan sokkal kevesebből, akkor előbb vagy utóbb elkezd hanyatlani a minőség. Magyarán, szerencsétlen intézményeknek egy ötször-hatszor akkora tömeget kell oktatni, amely tömeg diverzifikált, ezért sokkal diverzifikáltabb és szofisztikáltabb módszertant igényelne. Egyébként a tudások is sokkal diverzifikáltabbak, miközben az egy főre jutó finanszírozás drasztikusan lecsökkent, tehát nem meglepő, hogy csökken a minőség. Amikor már egy adott korosztály 30–35%-a bekerül a felsőoktatásba, akkor

azért nagy kérdés, hogy ezt most teljes egészében az államnak kell-e finanszíroznia. Nemcsak Magyarországon, hanem az egész európai térségben az az egyik legnagyobb dilemma, hogy alapvető nemzetgazdasági, versenyképességi okok miatt egy tömeges (igen nagy részvételi arányú) felsőoktatási rendszert kell fenntartani, másfelől a szükséges méretű felsőoktatás alapvető makrogazdasági okokból nem finanszírozható teljes egészében csak az adófizetők pénzéből a szükséges mértékben.

FeMű: A pályakövetési adatokból az látható, hogy bármely diplomával könnyebben, gyorsabban, magasabb összegért lehet elhelyezkedni, mint diploma nélkül, nyilván ez korábban is így volt. A társadalmi igazságosság elvét tekintve felvetődhet, hogy mivel a diploma megszerzése pozitív anyagi előnyöket jelent a végzettek számára, tulajdonképpen ildomos lenne valamilyen költségtérítés vagy tandíj kötelezővé tétele, beépítése a felsőoktatás finanszírozásába. Ugyanakkor ezzel szemben ott az az állítás, hogy az oktatásnak mint alrendszernek van egy társadalmi kiegyenlítő szerepe is. Divatos szóval a tandíjjal az esélyegyenlőség sérül. A felemelkedés lehetősége, a mobilitás nehezkesebbé válik. Ez a két elv hogyan fér meg egymás mellett?

G. Gy.: Arról van szó, hogy a diplomásoknak az életútra vetített jövedelme az OECD-átlagban kb. 1,6–1,7-szerese a diplomával nem rendelkezőkének. Magyarországon ez kb. 2,5-szeres. A társadalmi igény miatt be kell ereszteni a tömegeket a rendszerbe, de az adófizetők pénzéből teljes mértékben ez a rendszer egyszerűen nem finanszírozható, olyan típusú makrogazdasági megfontolások miatt, hogy ha az ország az összes erőforrását az egyetemekre költi, akkor semmit nem tud nyugdíjra, nemzetvédelemre, egészségügyre fordítani. Így kerül elő a tandíj. A kérdésében szereplő

két elv, tehát az „az fizessen, aki a haszonélvező” (benefit principle) és az egyenlő esélyű hozzáférés elve antagonisztikusan ütötte egymást jó sokáig. A „kormányok tandíjat akarnak bevezetni, a hallgatók meg tüntetnek” című történet során szépen elmondja az aktuális kormány az „az fizesse meg a szolgáltatás költségeit, aki annak hasznát élvez” típusú elvet, a másik fél pedig az azonos képességűek azonos hozzáféréseinek szükségességét, és aztán valamilyen erőjáték folytán valami majd történik, de valójában nincs meg az összekapcsolás. Az egyik elv közgazdasági értelemben azt mondja, hogy az fizesse meg a termék, szolgáltatás, bármi árát, és a valós árát, akinek ebből haszna van. Miután a diplomások életutas átlagjövedelme magasabb, bár a diplomának komoly társadalmi haszna van, de az egyéni haszon nagyon jelentős, ezért az egyéni hasznok arányában tulajdonképpen indokolt: az fizessen, akinek ebből haszna van. Ebben a gondolatmenetben azért az is benne van, hogy az állam nem száll ki száz százalékosan a felsőoktatás finanszírozásából, hiszen a felsőoktatásnak nemcsak egyéni, de igen jelentős össztársadalmi hasznai is vannak. Ha a tandíj-demonstrációk magyarországi húszéves történetére gondolunk, akkor a másik elv az, amit a diákok mondtak. A diákok mindenkor véleménye az volt, hogy ők nagy szíveséget tesznek a társadalomnak. Nagyon jelentős a gazdasági, társadalmi haszon, mert akik többet keresnek, azok több adót is fizetnek. Lehet ezzel vitatkozni, de az igazán ütős érv az alapvetően a szó valódi értelmében vett liberális közgazdaságtani alaptétel, az azonos esélyű hozzáférés elve, amely az angol nyelvű szakirodalomban alkalmazott (horizontál) equity egyfajta magyarrá fordítása.

FeMű: Leginkább talán méltányosság.

G. Gy.: Méltányosság, társadalmi igazságosság, szolidaritáselv, egyenlő esélyű hozzáférés.

rés, meg ilyen típusú kifejezésekkel szoktuk magyarul elmagyarázni, hogy miről van szó. Az látszik, hogy a nemzetgazdaságilag szükséges méretű tömeges felsőoktatás nem finanszírozható csak az adófizetők pénzéből. Sebjaj, mert nagy egyéni hasznok vannak. Az egyéni hasznok arányában igazán méltányos hozzájárulni. Igen ám, csak hogyha tandíjat akarnak szedni, akkor mégiscsak az történik – és szerintem könnyen belátható módon –, hogy a szegényebb családból származó, ám nagyon okos gyerekeknél a család jövedelmének aránytalanul nagy részét jelenti az azonos összegű tandíj egy gazdag családéhoz képest. Tehát, ha csak úgy bevezetik a tandíjat, akkor jó eséllyel nagyon regresszív dolgot teszünk társadalompolitikai értelemben, mert – statisztikailag kimutatható szinten – az anyagi teherviselő-képesség függvényében fognak kiszorulni a szegényebbek a felsőoktatásból. A diákság mindig erre szokott hivatkozni.

Itt jön a képbe a diákhitel, ami egy zseniális történet. Egy „jól” megtervezett diákhitel képes ugyanis a teljesen összeegyeztethetetlennek tűnő neoliberális „*benefit*” elvet az eredetileg klasszikus liberális és bizonyos értelemben baloldali hozzáférési esélyegyenlőség elvével összehozni. Azért hozza össze, mert azt mondja, hogy tulajdonképpen, ha a hozzáférési probléma létezik, akkor igazuk van a diákoknak, meg mindenkinek, aki erre hivatkozik, de csak abban az esetben, hogyha a hallgatónak a felsőoktatásban eltöltött éveit alatt kell fizetnie. A diákhitel segítségével a hallgató számára ingyenessé válik a felsőoktatás, amíg hallgató, mert a diákhitelből finanszírozott tandíjat nem hallgatóként fogja megfizetni, hanem majd diplomásként, amikor teljesül az ő esetében is az a tétel, hogy a diploma által a keresete nagyobb lesz, jobb állást kap. Tehát ilyen értelemben a jó diákhitel egy olyan mechanizmus, amit az állam meg-

szervez, lehetővé téve a 18–20–25 éves fiatalok számára azt, hogy a saját jövőbeli vélemezett megnövekedett jövedelmükből most, a jelenbe csoportosíthassanak át azért, hogy hozzáférhessenek a felsőoktatáshoz. Ez tehát nem a jóléti állam klasszikus, úgynevezett Robin Hood-funkciója (fosztogatás adóztatás révén – osztogatás és újraelosztás a jóléti rendszereken keresztül), hanem a jóléti állam úgynevezett malacpersely-funkciója, tehát az, amikor az állam megszervez és fenntart olyan mechanizmusokat, amelyek révén az egyén saját különböző életszakaszai között lesz képes alapvetően saját jövedelmei között átcsoportosítani (pl. nyugdíjrendszer, diákhitelrendszer). A „jó” diákhitel egyik alapvető jellemzője, hogy a törlesztés jövedeleमारányos, azaz a törlesztési kötelezettség a jövedelemnek egy adott százalékában kerül meghatározásra. A jövedeleमारányos törlesztés illeszkedik rá erre a mesére, mert statisztikailag ugyan igaz, hogy a diplomások életútra vetített jövedelme 2–2,5-szer nagyobb lesz, mint a nem diplomásoké, viszont a pályakezdő egy ranglétrán halad felfelé. A jövedeleमारányos törlesztésű diákhitel a hallgatótól a diploma által megnövekvő életjövedelmének mindenkor arányában várja el a visszatörlesztést. Azok esetében, akiknél ez az általános trend mégsem érvényesül, mert egész életükben nem keresnek annyit, hogy vissza tudják fizetni ezt a diákhitelt, nyugdíjba vonuláskor a rendszer leírja a fennálló tartozást.

A diplomásoknak nemcsak a jövedelmük nagyobb, hanem munkaerő-piaci helyzetük is jobb. Sokat kutatták azt a kérdést, hogy mitől jobb a fizetés, mitől sokkal kisebb a munkanélküliségi ráta a diplomások körében. Igazi magyarázat nem született, de az uralkodó hipotézis szerint (ún. screening hipotézis) a munkáltató munkatársat keres, az egyén pedig állást és itt van egy fundamentális

információs aszimmetria. Azaz a munkáltató akármennyit interjúvoltatja a jelölteket, sehogyan tud elegendő információt szerezni arról, hogy az interjún szimpatikusan viselkedő egyén valóban be fog-e válni mint munkavállaló. A diploma tulajdonképpen ezt az információs aszimmetriát, ezt az űrt képes pótolni, mert azt üzeni a munkáltatónak, hogy két egyformán szimpatikus jelölt közül a diplomás már egyszer bizonyított a felsőoktatásban. A médiából folyamatosan öntenek téves eszméket az ország lakosságára, hogy minek tanulni, amikor diplomás munkanélküliség van, bezzeg hidegburkolónak milyen kevesen mennek. Ehhez képest minden rendelkezésre álló statisztikai adat szerint a diplomások körében a munkanélküliség sokkal alacsonyabb, mint az alacsonyabb végzettségűek körében. A diplomások jövedelme sokkal magasabb és általában az életminőségük is jobb, mint a nem diplomásoké. Egészségpolitikai, népegészségügyi alaptétel, hogy az egészséget meghatározó faktorok közül az egyik legjelentősebb a képzettség. A társadalmi ranglétrán minél feljebb van valaki, annál kevésbé betegszik meg ugyanazon egységnyi károsító ágensektől, mint például alkohol, cigaretta és minden egyéb. Miért kártékonyak az ennek ellentmondó állítások? Azért, mert a felsőoktatáshoz való hozzáférés kulcsa nem a felsőoktatási rendszeren belül van. Agyondokumentált tény, hogy akármilyen családi háttere is van a hallgatónak, ha már egyszer hallgató és benn van a rendszerben, akkor benn is marad. A felsőoktatáshoz való hozzáférési problémának nem az a lényege, hogy a hallgató kiesik az egyetemről, mert szegények a szülei. Biztos van ilyen, de a hallgató, ha már egyszer bent van, akkor bent is marad. A hozzáférési probléma a 18 éves kor előtti történet, paradox módon egyébként minél hátrább megyünk az időben, annál jelentősebb, egészen az óvodáig, sőt a korai

gyermekfejlődés korszakáig. A probléma az, hogy a továbbtanulást kárhóztató, a fiatalokat a továbbtanulástól elkedvetlenítő, lebeszélő szövegek természetesen nem a diplomások gyerekeire hatnak legerősebben, hanem ezek is szociális grádiens szerint alakulnak. Tehát minél alacsonyabb társadalmi-gazdasági csoporthoz tartozó a család, annál jobban hatnak. Ha egy okos gyerek anyagi okokból nem jut be a felsőoktatásba, az egyébként nemcsak súlyos társadalmi igazságtalanság, de egy súlyos összetársadalmi hatékonysági probléma is. A diploma – nem diploma probléma körhöz még azt a megjegyzést fűzném hozzá, hogy ma Magyarországon a releváns korosztályban a felsőoktatásban való részvétel aránya 30–35%. Ez azt jelenti, hogy 65–70% nem jár főiskolára, illetve egyetemre. Ezért, hogyha valakit izgat, hogy kevés a hidegburkoló, közműves stb. Magyarországon, akkor föl kell gyűrje az ingujját és nagy erővel el kell kezdenie azzal foglalkozni, hogy az a 65–70%, aki nem is akar felsőoktatásba menni, az tulajdonképpen miért nem szerez szakmát.

FeMű: Megkerülhetetlen, hogy az állam szerepéről is szót ejtsünk. Divatos kifejezések mostanában a „good governance” mint jó kormányzás, illetve az „evidence based policy” mint tényeken alapuló döntéshozatal. A magyar oktatásigazgatásban a kormányzati döntéseket milyen tényszerű megfontolásokon, milyen alapokon nyugvó stratégiából kiindulva kellene meghozni? Tehát mi az evidencia arra, amire tulajdonképpen a bázist tudjuk építeni?

G. GY.: Az államnak szerintem sokféle szerepe van. Attól még, hogy az egyéneknek jelentős személyes hasznuk van a felsőoktatásból, van ennek egy társadalmi hasznossági, szükségleti oldala is. Itt nem arról van szó, hogy a felsőoktatás luxuscikk, hanem objektíve alapvető nemzetgazdasági érdek is.

Hogy adott időszakban adott politikusok ezt mennyire ismerik fel, az már egy másik kérdés. Ezért mindenféleképpen indokolt, hogy az állam a felsőoktatási intézményrendszer fenntartásához az adófizetők pénzéből is hozzájáruljon.

A tandíjtörténet nem azt jelenti, hogy azért, mert a felsőoktatás luxuscikk – mert nem az –, majd fizessenek a hallgatók, miközben az állam elegánsan kivonul, mert neki fontosabb dolga akad, hanem arról van szó, hogy olyan méretű a rendszer, hogy az teljes egészében az adófizetők pénzéből nem tartható fenn. Szükséges egyéb, tehát kvázi magánforrás-bevonás, úgymint tandíj. Egyébként meg ezzel nincs is nagy probléma, ha a hozzáférés meg van oldva. A tételmondatból az következik, hogy az állam első számú feladata, hogy a társadalmi hasznok arányában igenis részt kell vállalnia a felsőoktatás-finanszírozásból. A társadalmi hasznok – egyéni hasznok arányairól szólva hüvelykujjszámbáként azt lehet mondani, hogy az oktatási rendszerben, az óvodától a PhD-ig, minél jobb vagyunk, annál egyértelműbben domináns a társadalmi haszn, és minél följebb haladunk, annál nagyobb mértékben jelennek meg a privát hasznok. Ezért van az, hogy ugyan vannak magán közoktatási intézmények, de a közoktatás még az Egyesült Államokban is alapvetően állami. Elementáris érdek, hogy egy alapvető szocializáció lezajlódjék, az alapvető kompetenciákat megszerezzék az emberek, ezt senki sem bízta a véletlenre, ezért van például a tankötelezettség is.

Az állam második feladata, hogy a felsőoktatást oly módon finanszírozza, hogy makrogazdasági értelemben közben más szektorok működőképességét ne veszélyeztesse. Az állam felelőssége tehát egy jó diákhitelrendszer megszervezése, ami által biztosítható, hogy a hallgatói tandíjak úgy lehessenek elegendően nagyok, hogy tulajdonképpen sem-

miféle hozzáférési problémát ne okozzon önmagában az, hogy tandíj van. Egy jól megtervezett diákhitel azt csinálja, hogy a jövőbeli jövedelemből a jelenbe csoportosít át; a nyugdíjrendszerrel ellentétben, ahol a jelenbeli jövedelméből az inaktív éveimre csoportosítok át. Az államnak fontos feladata, hogy felismerje ebben a saját malacpersely-funkcióját, mert nem tud fenntartani egy társadalmi és nemzetgazdasági értelemben szükséges méretű rendszert, és szüksége van tandíjbevételekre.

Az állam harmadik funkciója egy alapvetően fogyasztóvédelmi funkció. Hiteles, legitim és átlátható módon jelezni kell a felsőoktatást igénybe vevő fiatalok és családjaik felé, hogy az adott intézményben folytatott adott kurzus egyáltalán az, ami, tehát hogy az egyetem egyetem, a diplomakurzus diplomakurzus. És ezzel eljutottunk az akkreditáció és minőségbiztosítás kérdésköréhez. Attól ugye, hogy a garázsomra ráírom, hogy ez itt tulajdonképpen a világ legjobb egyeteme, és én jó pénzért diplomát adok két nap alatt, attól az még nem egyetem, és az még nem diploma.

A fogyasztóvédelem mellett elengedhetetlen – és itt eljutottunk a negyedik feladathoz – állami szerep az információs szolgáltatás. Még hogyha egyes hallgatók tökéletlen döntéseket is hoznak meg a pályaválasztás során, a fiatalok és a mögöttük álló családok összes döntésének az összes végkövetkezménye össztársadalmilag biztosan hatékonyabb mintázathoz vezet, mint amit az adott minisztérium adott szobájában üldögélő nagy központi tervutasításos munkaerő-tervező a létező legnagyobb erőfeszítések árán is el tudna érni. Ha azt gondoljuk, hogy divatszokmák és egyebek miatt majd fiatalok tömegei tévpályákat választanak – mint ismeretes, ez az egyik hivatkozási alap, hogy miért van szükség a tervezésre –, akkor ez csak azért következhet be, mert tökéletlen az

információ. Tehát az állam egyik funkciója, hogy minél pontosabb információkat gyűjtson, elemezzen, analizáljon és állítson elő a fiatalok és családjaik számára, emészthető, érthető formában arról, hogy melyik egyetem melyik diplomájával kapcsolatosan mi a későbbi bevételi tapasztalat. Hogyan tudtak elhelyezkedni az ott végzettek, milyen állásokhoz jutottak? Milyen fizetéseket kaptak? Hogy alakult a karrierjük? Máshogy fogalmazva: azért, hogy minél jobb minőségű legyen a hallgatók választásán alapuló forrásallokáció, ehhez az államnak információkat kell szolgáltatni. A diplomás pályakövető rendszer, ami nálunk már működik, az nemcsak úgy általában kell, csak mert nemzetközi trend, hanem az lenne az alapvető funkciója, hogy transzparenssek legyenek ezek az információk, és olyan módon legyenek közzétéve, hogy egy 14–16 éves gyerek és az ő aggódó szülei számára is könnyen, gyorsan elérhetőek és értelmezhetőek legyenek. Így lesznek jó minőségűek a pályaválasztási döntések. Mindemellett az állam tervező szerepét még nem kell 100%-ig kidobni az ablakon, mert ettől még eluralkodhatnak divatszakmák, ettől még lehetnek totál tévpályák, ettől még sok minden nemkívánatos jelenség előfordulhat. Az államnak egyébként nemcsak szíve-joga, de valóban feladata és kötelezettsége is, hogy fölfigyeljen egy olyan jelenségre, hogy például most már n-edik év van, és mindösszesen két darab fizikushallgató van az országban, márpedig fizikát húsz év múlva is oktatni kell, és akkor megtegyen mindent azért, hogy legyenek jövőbeli fizikatanárok. Vagy lehet az államnak olyan gondolata is, hogy bár látható szükség nincs a tibetológiára, de ez egy akkora nagy nemzeti kincs, hogy nálunk van még tibetológiaoktatás is, hogy akkor is fenn-tartom, hogyha tulajdonképpen a kutyának se kell. Tehát kulturális okoknál fogva vagy nyilvánvaló munkaerő-piaci lyukak, egyebek

miatt arra is joga van az államnak, hogy tudja a saját jövőbeli munkaerőigényét. Azt például tudhatná az állam, hogy hány orvosra, jogászra van szüksége és akkor annyit biztosan képeztesen.

FeMű: Beszéltünk a hallgatókról és az állam szerepéről, de a finanszírozandó intézményekről még nem. Ebben a modellben Ön szerint milyen intézményi finanszírozási rendszer lenne optimális? Feladatok, kompetenciák alapján finanszírozza az állam az intézményeket vagy a fejkvótán keresztül?

G. GY.: A brit példát hoznám fel arra, hogy milyen ne legyen. A brit rendszerben például kökeményen kontroll alatt vannak tartva a hallgatói helyek, megmondják karra, szakra, mindenre lebontva a finanszírozott hallgatói létszámokat. Nemcsak azt akarja az oktatáspolitikai megmondani Angliában, hogy ő hány darab államilag finanszírozott férőhelyet ad az egyetemnek, de még azt is, hogy az egyetem mennyi nem államilag finanszírozott, tehát önköltséges hallgatót vehet föl, és büntetést szab ki azokra, akik ettől eltérnek. Ennek egyébként nyílegyenes következménye az, hogy egyetlenegy dolgot tudnak a brit egyetemek csinálni annak érdekében, hogy hatékony méretben működhessenek: nem brit állampolgárságú hallgatókat vesznek föl. A tőlük szedett tandíjakkal valójában kipótolják az egyébként nagyon szegényes állami finanszírozást. Ennek meg az a következménye, hogy a legelitebb, legpatinásabb angliai egyetemekre, azokra, amelyekről híres az angol felsőoktatás, egyre kevésbé a brit hallgatók járnak. De az oktatás minőségével erőteljesen foglalkoznak. Nem akarok Angliába nagyon belebonyolódni, csak példaként hoztam fel. Annak, hogy a különböző egyetemek, szakok, karok, diplomakurzusok között az állam hogyan osztja el az állami finanszírozást, alapvetően kétféle módja van. Az egyik az, hogy

a szabályozott és ellenőrzött piaci működést támogatja, amelyen belül lehetővé teszi az intézmények közötti kvázi piaci versenymechanizmusokat. Ezt oly módon teszi meg, hogy átjárhatóvá teszi a felsőoktatási rendszert, biztosítva a hallgató számára, hogy esetleges rossz döntését korrigálhassa. Azaz a hallgató tulajdonképpen a lábával szavaz, viszi a pénzt. Ebből egy minőségibb rendszer alakulhat ki. A másik megoldás az, amikor azt mondja az állam, hogy nehogya hallgatók választása révén előálló intézmények közötti verseny eredménye az legyen, hogy a lusta hallgatók és a rossz intézmények boldogan egymásra találnak, ezért mindent előre be-szabályoz. Ez azért elég statikus dolog.

FeMű: A magyarországi felsőoktatásban létezik a Felsőoktatási Minőségi Díj. Az intézmények minden évben pályázhatnak rá, de fakultatív módon, önértékelési alapon. Angliában ezzel szemben minőségbiztosítási ügynökség működik, amely mint állami szerv vagy ügynökség háromévente kötelezően minden egyes felsőoktatási intézményt kiértékeli. Ezt viszont már össze lehet kötni a finanszírozás kérdésével. Az államot nem érheti az a vád, hogy vannak számára kedvezőbb intézmények, amelyeket előnyben részesít. Kérdésem, hogy hasznos lehetne-e ennek a módszernek az adaptálása a magyar felsőoktatási finanszírozás tervezésébe?

G. GY.: Személyes véleményem az, hogy van létjogosultsága valamilyen állami beavatko-

zásnak. Van létjogosultsága, hogy ezt a minőségi történetet egy kicsit erőltessük, de csak okosan, intelligensen, bölcsen és nem túlzásba vite érdemes véghezvinni, mert egy ilyen rendszer könnyen tud olyan rossz irányba alakulni, hogy egy adminisztratív örületté váljon. Ha három tonna papírt kell gyártani, mert majd ezen múlik a finanszírozás, akkor könnyen előfordulhat, hogy három tonna hazugságot fognak előállítani papíron az intézmények és akkor ki lehet pipálni, hogy minden kérdésre ötös választ adtunk. De ezeknek semmi köze a valódi minőséghez. Ha az állam túlzásba viszi az elosztó szerepét és például mind az egy hallgatóra jutó finanszírozást, mind az össz hallgatói létszámot (és így az intézmény teljes bevételét) meghatározza, azzal kizárja a versenyt, amely verseny egyébként kikényszerítené, hogy az intézmények aktívan foglalkozzanak azzal, hogy a hallgatók igényeit, szükségleteit figyelembe vegyék. Versenyhelyzetben a valós társadalmi igényeket kellene ismerni, fölmérni, tehát nem azt, amiről a hatalom azt mondja, hogy ez az. A hallgató nyilván oda akarja fizetni a tandíját, meg oda akar menni, ahol neki versenyképes diplomát adnak. És akkor így szépen kialakulhat a minőség. Ha az állam mindent meg akar határozni, akkor az intézménynek nem a hallgatók szükségleteinek kell megfelelnie, hanem a döntéshozó kedvében kell járnia. Ez sok-sok nemkívánatos hatással járhat és valójában a valódi értelemben vett minőség ellenében hat.

Az interjút készítette Őrsi Gábor, szerkesztette Garai Orsolya.



Fotó: Bruckner Nikolett

Az állam szerepe a felsőoktatás finanszírozásában

Gilly Gyula

Miért van egyáltalán szükség felsőoktatásra – a humántőke és a felsőoktatás jelentősége a 21. században

A felsőoktatásnak mint a humántőke előállításában kulcsfontosságú szektornak mindig is fontos szerepe volt. Egyrészt a felsőoktatás közvetítette a társadalom egésze szempontjából fontos alapértékeket a jövő értelmisége, elitje számára, ideértve az intellektuális szabadsággal, a vélemények szabadságával, az úgynevezett „akadémiai-intellektuális” elitizmussal kapcsolatos értékeket. Ennek a szerepkörnek a lényege, hogy adott vita, érvelés esetén nem az számít, hogy ki mondja, hanem egyedül az érvek intellektuális és szakmai tartalma. Másrészt a felsőoktatás nyilvánvalóan hozzájárul az innovációkhoz és ezáltal a technológiai fejlődéshez. Végül pedig a társadalmi és gazdasági hasznok mellett teljesen legitim szempont az is, hogy a tudás fejlesztése, a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése önmagában is érték, akkor is, ha nem fűződik hozzá kézzelfogható egyéni vagy társadalmi szintű nyereség.

A felsőoktatás fentiekben felsorolt „hagyományos” szerepkörői mellett új jelenség, hogy a felsőoktatás, mégpedig a nagy részvételi aránnyal működő, tömeges és egyidejűleg minőségi felsőoktatás mára nélkülözhetetlen a gazdasági növekedés szempontjából is, vagyis a felsőoktatás vált a gazdasági növekedés motorjává (Krueger–Lindahl, 2001; Badinger–Tondl, 2002).

Empirikus tények: gazdasági növekedés és felsőoktatás

A felsőoktatás – mint a legfontosabb gazdasági növekedési tényező – szerepét számos empirikus tény is igazolja:

„Az a legfőbb különbség a fizikai és a tudástőke között, hogy utóbbi esetében a határhozamok nem csökkenőek” (Baldwin–Wyplosz, 2009). Azaz a tudástőke újabb és újabb egységnyi növekedése nem csökkenti az egy egységnyi növekedésre jutó határhasznot.

A hallgatói létszám expanziója, azaz a felsőoktatás tömegesedése és a diplomások számának következményes emelkedése ellenére a diplomás jövedelemprémium, azaz a diplomások nem diplomásokhoz viszonyított életútra vetített jövedelme közötti különbség nem csökkent.

A tartós növekedés a tudásfelhalmozásból, a technológiai fejlődésből és az innovációból származik: „...az OECD-országokban érdemes megkülönböztetni a közoktatás és a felsőoktatás hatását. Érdekes módon az utóbbi (azaz a felsőoktatás) bizonyult az egyes országok, illetőleg nagyobb régiók közötti gazdasági különbségek legfőbb magyarázó-változójának” (Aghion et al., 2005).

A felgyorsult technológiai fejlődés, az újabb és újabb technológiák (és iparágak) egyre gyorsabb ütemben való megjelenése folyamatosan keresletet támaszt az új, a rugalmas, a széles körű és a differenciált készségek, illetve a „tanulási képesség” általános fejlesztése iránt – emiatt *több* képzésre van szükség. Emellett a tudás „felezési ideje”, a megszerzett tudások elavulási ideje is egyre rövidebb – emiatt *gyakoribb* képzésre van szükség¹ (Barr et al., 2011). Régebben, egy a technológiai fejlődés szempontjából lényegesen statikusabb világban, a tipikusnak nevezhető karrier az volt, hogy az adott diplomás az egyetemen megszerzett tudásának, képzettségének megfelelő karrierpályát futott be és némi továbbképzéseket leszámítva egész életében a szakképzettségének megfelelő feladatokat végezte. Ma már ez a karrierpálya a legkevésbé tipikus. A felsőoktatás egyik legfontosabb funkciója a mai világban nemcsak az, hogy valamely szakterülethez tartozó ismeretanyagot az egyén a lehető legmagasabb szinten elsajátítsa (miközben ezen ismeretanyag elavulási ideje a felgyorsult technológiai fejlődés miatt egyre rövidebbé válik), hanem az is fontos funkciója a felsőoktatásnak, hogy képessé tegye és megtanítsa a hallgatókat arra, hogy a lehető leghamarabb a lehető legmagasabb szinten képesek legyenek bármit megtanulni. Ez alapvető feltétele annak, hogy a felsőoktatásban végzetek kellően rugalmasan tudjanak alkalmazkodni a munkaerőpiac egyre gyorsabban változó igényeihez.

A fenti okok miatt a felsőoktatás az adott ország versenyképességének egyik fontos faktorrává és ezáltal a gazdasági növekedés fő motorjává vált. A felsőfokú diplomával rendelkezők körében a foglalkoztatottság lényegesen magasabb, a munkanélküliség kisebb és az egész életútra vetített jövedelem lényegesen magasabb, mint a nem diplomások esetében, továbbá a diplomások életminősége is jobb, hosszabb ideig és egészségesebben élnek.² Mind összetársadalmi, nemzetgazdasági, versenyképességi, mind egyéni szempontokból igen jelentős pozitív hatása van a felsőoktatásnak.

Az 1.a–1.f számú táblázatokból³ az is kitűnik, hogy ezek a pozitív hatások Magyarországon még jelentősebbek, mint az OECD-országokban.

¹ Barr, N., Berlinger, E., Gilly Gy. et al. (2011): „*Feasibility study on student lending*.” Final Report, EAC/47/2009, European Commission; http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/lending_en.pdf

² Közismert és sokszorosan igazolt egészségpolitikai alaptétel, hogy az egészségi állapotot meghatározó legfontosabb tényezők („determinants of health”) közé tartoznak olyan faktorok, mint például a legmagasabb iskolai végzettség, foglalkoztatottság/munkanélküliség, beosztás (vezetői vagy beosztotti státusz), jövedelem stb. Ezért sem meglepő, hogy a felsőfokú végzettséggel rendelkezők körében nemcsak a foglalkoztatottsági, jövedelmi stb. helyzet jobb, de a várható élettartam, a várható egészségben megélt élettartam, az életminőség és az egészségi állapot is (lásd pl. a WHO bármelyik „World Health Report”-ját).

³ Forrás: Eurostat, Education at a Glance 2010 (2008-as adatok alapján).

1.a táblázat. Foglalkoztatás végzettség szerint (%)

	Alapfokú	Középfokú	Felsőfokú
OECD-átlag	58,7	76,1	84,5
Magyarország	38,7	68,7	79,9

1.b táblázat. Munkanélküliség végzettség szerint (%)

	Alapfokú	Középfokú	Felsőfokú
OECD-átlag	8,7	4,9	3,2
Magyarország	17,3	6,3	2,3

1.c táblázat. Relatív jövedelmek végzettség szerint

	Alapfokú	Középfokú	Felsőfokú
OECD-átlag	76	100	160
Magyarország	73	100	210

1.d táblázat. Elégedett az egészségi állapotával (%)

	Alapfokú	Középfokú	Felsőfokú
OECD-átlag	0,61	0,76	0,83
Magyarország	0,34	0,56	0,75

1.e táblázat. Érdeklí a politika (%)

	Alapfokú	Középfokú	Felsőfokú
OECD-átlag	0,34	0,47	0,63
Magyarország	0,28	0,43	0,50

1.f táblázat. Bíz az emberekben (%)

	Alapfokú	Középfokú	Felsőfokú
OECD-átlag	0,34	0,42	0,53
Magyarország	0,22	0,22	0,36

Mindezek alapján nem véletlen, hogy a felsőoktatás iránt óriási a társadalmi igény. A családok – nagyon helyesen és a fenti adatok fényében teljesen megalapozottan – a társadalmi fel-emelkedés kulcsaként tekintenek a felsőoktatásra és a diploma megszerzésére. A felsőoktatásban

való részvételi arányok folyamatosan és lényegében megállíthatatlanul növekednek szinte minden országban; és semmilyen jel nem utal arra, hogy ez a trend kifulladásra vagy lassulni. Emiatt se nem kívánatos, de nem is lehetséges e trendeket visszafordítani. A 21. század nagy kihívása, hogy egyszerre kell biztosítani a felsőoktatási rendszerek tömegességét és minőségét. Mindezek alapján egyértelműen téves, káros, nemkívánatos és teljesen tévútra vezet, ha a magas részvételi arány miatt tömegessé vált felsőoktatási rendszerekben szembeállítják a minőséget és a tömegességet és/vagy az elit rendszerekhez való visszatérést szorgalmazzák. A kis részvételi aránnyal és így kis létszámmal működő úgynevezett elit rendszerek valójában nem a minőség szempontjából kívánatos akadémiai elitizmus, hanem a társadalmi mobilitás szempontjából kimondottan káros, nemkívánatos szociális elitizmus értelmében nevezhetők „elitnek”, abban az értelemben, ahogyan egy kasztrendszerben a magasabb kasztba tartozók elitnek tartják magukat. Önmagában az, hogy egy felsőoktatási rendszerbe lényegesen kevesebb fiatalat eresztenek be, mint amennyien tovább szeretnének tanulni (vagy az, hogy „lebeszélük” a fiatalokat a továbbtanulásról), nem a minőséget fogja növelni, hanem a társadalmi mobilitást fogja csökkenteni.

A tudástőke és a felsőoktatás szerepének tükröződése az európai uniós politikákban

A tudástőke és a felsőoktatás meghatározó szerepének a felismerése az európai uniós szintű politikákban is tükröződik:

- „A tudás az a kulcstényező, amivel Európa biztosítani tudja versenyképességét a globalizált világban, amelyben mások olcsó munkaerejükkel és/vagy nyersanyagaikkal versenyeznek” (Mid-term review of Lisbon strategy, 2005).
- Az Európai Unió „a világ legversenyképesebb és a legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává kíván válni, ami lehetővé teszi a fenntartható gazdasági növekedést, illetve több és jobb munkahelyet teremt nagyobb társadalmi kohézió mellett” (Lisbon Treaty, 2009).
- A cél az, hogy „...az EU okos, fenntartható és befogadó gazdasággá váljon magas foglalkoztatás, termelékenység és társadalmi kohézió mellett” (Europe, 2020).

Az Európai Unió és tagországai előtt álló kihívás

A fentiek alapján a humántőkével kapcsolatos főbb tanulságok lényege az, hogy a humántőke a legfontosabb növekedési tényező, és a humántőke fejlesztése szempontjából a felsőoktatás játssza a főszerepet. Emellett nem általában a felsőoktatás, hanem egy nagy részvételi aránnyal működő, ha úgy tetszik tömeges, de egyszerre minőségi felsőoktatás az, ami a humántőke és tudástőke kritikus tömegben való előállításán keresztül a gazdasági fejlődés és a versenyképesség legfőbb tényezőjének tekinthető.

A felsőoktatás alulfinanszírozásával Európa azt kockáztatja, hogy nem lesz képes hatékonyan versenyezni azokkal az országokkal, amelyek többet költenek erre a területre.

Az európai uniós országokban, így Magyarországon is óriási ellentmondás feszül a meghirdetett politikák és a felsőoktatás finanszírozásának gyakorlata között. Ennek lényege, hogy az

össztársadalmi és nemzetgazdasági szempontból szükséges részvételi arány növekedett ugyan az elmúlt 15–20 év során, de ezt egyáltalán nem követte a ráfordítás, illetőleg az egy hallgatóra jutó ráfordítások arányos és közgazdaságilag kívánatos mértékű növekedése, lásd a 2. táblázatot.

2. táblázat. Részvételi arány és finanszírozás a felsőoktatásban

	EU19	USA	Japán	Dél-Korea
Diplomások aránya, 2007 (25–34 évesek, %)	32,0	42,0	55,0	58,0
Teljes felsőoktatási kiadás, 2008 (GDP%)	1,3	3,1	1,5	2,5
– állami kiadás	1,1	1,0	0,5	0,6
– magánkiadás	0,2	2,1	1,0	1,9

Forrás: Eurostat, 2010

Ennek legfőbb oka az, hogy a nemzetgazdaságilag kívánatos méretű felsőoktatás kizárólagosan az adófizetők pénzéből már nem finanszírozható, ugyanakkor a piaci részvételi aránnyal működő elitista felsőoktatási rendszerekben megszokott „ingyenes” felsőoktatás mint vívmány eszménye és szerzett jogként való percipiálása általában politikailag lehetetlenné tette tandíj vagy megfelelő mértékű tandíj bevezetését. Ez nagyjából minden európai országra igaz, a magyarországi tandíj-bevezetési kísérletek immár húszéves története pedig iskolapéldája annak, hogy hogyan nem szabad a tandíjkérdéshez nyúlni. (Ennek elemzése meghaladná e cikk terjedelmi korlátait.)

A felsőoktatás általános szakmapolitikai és stratégiai célrendszere

Egy fejlett és a felsőoktatás humán- és tudástökéiben játszott szerepét felismerő országban a felsőoktatással kapcsolatos szakmapolitika stratégiai célrendszere a hozzáférés, a részvételi arány növelésében, a hatékonyság és a minőség egyidejűleg történő elérésében, javításában rejlik. Fontos, hogy e célok nem egymással szembeállítva jelennek meg, azaz e célok egyike nem a másik kárára valószínűsíthető, hanem e célok elérését egyidejűleg kell megvalósítani.

Hozzáférés

A felsőoktatás nyitott és azonos eséllyel hozzáférhető kell, hogy legyen minden tehetséges fiatal számára – megfelelő képességek és ambíciók esetén –, függetlenül az egyén, illetőleg családja anyagi teherviselő képességétől. Így a felsőoktatásban való részvétel, a felsőoktatáshoz való hozzáférés nem függhet az egyén, illetőleg családja jövedelmi helyzetétől, lakóhelyétől.

Az azonos képességűek azonos esélyű hozzáféréseinek az elve önmagában is egy a társadalmi igazságosság érvényesülését biztosító értékalapú rendszerszervező elv kell legyen, lévén, hogy egy jelentős mértékben közpénzekből, azaz az összes adófizető pénzén fenntartott rendszerről van szó. Emellett azonban fontos látni, hogy a hozzáférés biztosítása az össztársadalmi hatékonyság szempontjából is fontos követelmény: az ugyanis biztosan hatékonyságcsökkenést eredményez, ha egy adott országban egy tehetséges fiatal vagy tehetséges fiatalok azért kallódnak el, azért nem juthatnak hozzá a lehető legmagasabb képzettséghez, mert anyagi okok miatt nem juthatnak be a felsőoktatásba.

Méret

Mind hozzáférési szempontból, mind össztársadalmi hatékonysági szempontból elegendően nagy méretű kell legyen a felsőoktatási rendszer ahhoz, hogy egyrészt minden tehetséges fiatal beférhessen a felsőoktatási rendszerbe és megszerezhesse a lehető legmagasabb szintű tudást (valamint azt a képességet, hogy bármikor bármit a lehető legmagasabb szinten és a lehető leggyorsabban meg tudjon tanulni és így alkalmazkodni tudjon a technológiai fejlődés felgyorsulása által állandóan változó munkaerő-piaci kihívásokhoz).

Hatékonyság

A hatékonyságot kétféleképpen érthetjük a felsőoktatásban: beszélhetünk makroszintű allokációs hatékonyságról, illetve mikroszintű felhasználási hatékonyságról.

Makroszintű, allokációs hatékonyság

A hatékonyságnak egyik fontos dimenziója a **makroallokációs hatékonyság**, ami annak a kérdése, hogy az adott ország közgazdaságilag optimális szinten finanszírozza-e a felsőoktatást (illetve bármely más jóléti szektorát). Ez elvileg akkor áll fenn, ha az egységnyi társadalmi többletráfordítás éppen megegyezik az ebből származó társadalmi haszonnövekménnyel, ráadásul ugyanez igaz minden más szektorra is (pl. egészségügy, nyugdíj, közoktatás stb.). E tekintetben egy alrendszer akkor tekinthető relatíve alulfinanszírozottnak, ha egységnyi többletráfordítással nagyobb társadalmi haszon lenne elérhető, mint más alrendszerben. A problémát az jelenti, lényegében az összes jóléti szektor esetén, hogy az elv egyszerűen megfogalmazható, érthető, azonban alapvető metodikai és mérési problémák miatt a többletráfordítással elérhető hasznok és határhasznok nem vagy csak igen körülményesen és pontatlanul határozhatók meg. E makroszintű allokációs hatékonysági dimenzióban fontos azt is látni, hogy az össztársadalmi ráfordítás nem egyenlő az adott év költségvetési ráfordításával (ez ugyan egyértelműnek tűnik, mégis általában összekeveredik e két fogalom). Ezért össztársadalmi hatékonysági szempontból nemcsak az a kérdés, hogy adott évben mekkora a költségvetési ráfordítás, hanem az is, hogy mekkora az emellett jelen lévő magánráfordítás. Mint a 2. táblázatban bemutatásra került, az európai térség országaiban a felsőoktatásra fordított költségvetési ráfordítások GDP-arányosan lényegé-

ben azonosak más régiók ráfordításaival, a nagy különbség, illetve „elmaradás” a költségvetésen kívüli forrásokban mutatkozik, azaz a költségvetési ráfordítások magánforrásokkal, alapvetően tandíjjal való kiegészítésének a hiányában vagy nem megfelelő mértékében.

A makroallokációs hatékonyság mellett a másik fontos hatékonysági dimenzió a **mikroszintű hatékonyság**, ami annak a kérdése, hogy az adott szektorra jutó forrástömeg elosztása képzési irányok, programok, intézmények, karok stb. között vajon kellően hatékony mintázatban történik-e, továbbá hogy akármilyen eloszlás esetén e források felhasználása kellően hatékonyan történik-e.

A források felsőoktatási rendszeren belüli mikroszintű, (a felsőoktatási rendszeren belüli) allokációs hatékonysága

E tekintetben a közgondolkodásban két domináns paradigma van jelen: az egyik a **központi munkaerő-piaci tervezés**, a másik a **hallgatók (felvételizők) választásán alapuló kvázi piaci mechanizmusok** alkalmazása. A fő kérdés az, hogy a felsőoktatás rendelkezésére álló források képzési szakirányok/területek, programok, intézmények, karok, szakok közötti elosztásakor állami szinten az vezet-e hatékonyabb allokációhoz, ha egy központi tervezési hivatal/központ különféle elvileg legitim szempontokra (pl. az állam preferenciái, az állam igényei, a munkaerőpiac igényei stb.) hivatkozva osztja el a rendelkezésre álló forrásokat, vagy pedig – másik szélső értéként – ezek elosztása a piaci versenymechanizmusokon alapul, ami a felsőoktatásban a hallgatói normatívák/ösztöndíjak hallgatói választáson alapuló, intézmények közötti allokációját eredményezi (a hallgató „a lábával szavaz”, viszi magával a finanszírozást az általa választott intézménybe, pl. egy ún. „Voucher-rendszer” esetén).

A központi, munkaerő-piaci tervezés, versus hallgatók választásain alapuló kvázi piaci versenymechanizmusok alkalmazása tekintetében a fő kérdés, hogy végeredményét, kimeneteletét tekintve melyik vezet állami szinten hatékonyabb forrásallokációhoz és működéshez. Az elmúlt 8–10 évben a kormányok általában a versenymechanizmusokra hagyatkoztak (bizonyos korlátozások mellett), míg a legújabb felsőoktatás-politikai döntések ezek háttérbe szorítása és a központi, munkaerő-piaci tervezés előtérbe helyezése mentén történtek (lásd pl. a keretszámok meghatározása). Ennek aktuálpolitikai értékelése helyett inkább e forrásallokációs kérdés közgazdasági, információs-közgazdasági elemzésének néhány fontos aspektusára hívjuk fel a figyelmet.

A felsőoktatást sok más mellett az különbözteti meg például a közoktatástól, hogy a közoktatásban, különösen az alsó tagozatokban az elsajátítandó tananyag (írás, olvasás, számtan, mértan stb.), illetőleg a felsőbb tagozatokban belépő ismeretanyag elsajátításának szükségessége univerzálisan szükséges a társadalom és gazdaság egészének működőképessége szempontjából, illetőleg a legalapvetőbb közös értékek és ismeretek átadása, elsajátítása és számos fontos szocializációs szempont miatt. Ez fontos minden egyes egyén megfelelő beilleszkedése és működése, mind a társadalom egésze szempontjából. E tekintetben nem kérdés, hogy az alapvető tananyag alapvetően, de legalábbis annak törzsanyaga egységes, kvázi homogén kell legyen és minden gyermek számára lakóhelyétől függetlenül nagyjából ugyanazon ismeretanyag kell, hogy átadásra kerüljön. Ebből a szempontból a közoktatás nagyjából homogénnek tekinthető, teljes mértékben elfogadható az, ha az állam masszívan beavatkozik a folyamatokba,

pl. nemzeti kerettantervek előírásával, általános tankötelezettség előírásával és szükség esetén törvényi kikényszerítésével, a kötelező közoktatás megszervezésével, fenntartásával stb. Ezért a szabad piaci verseny egyik fellegetvárának számító Amerikai Egyesült Államokban is a közoktatás alapvetően állami feladatot jelent, és bizonyos kivételektől eltekintve alapvetően állami intézményekben történik, azaz az állam a közoktatás területén nemcsak szabályozó és finanszírozó szerepet tölt be, de ő maga nyújtja a közoktatást mint „szolgáltatást”.

A felsőoktatás minden tekintetben lényegesen diverzifikáltabb, mint a közoktatás és várhatóan ez a jövőben csak fokozódni fog:

„Annak érdekében, hogy mozgósítsuk Európa teljes intellektuális kapacitását és felhasználjuk azt a gazdaság és a társadalom érdekében, sokkal nagyobb diverzitásra van szükség, mint korábban, a célcsoportok, az oktatási módszerek, a be- és kilépési pontok, a tudományterületek és kompetenciák összességének, a tananyag stb. tekintetében. A kiváló minőség csak olyan helyen születhet meg, ahol a »kulturális kiválóságok« összeadódnak. A kiválóság sohasem állandó eredmény, folyamatosan meg kell újítani.”⁴

Az igencsak felgyorsult és szerteágazó technológiai fejlődés miatt még egyes szakterületeken is egyre nagyobb a specializáció és a szubspecializáció, mind az elsajátítandó ismeretek, mind pedig a munkaerő-piaci igények (pl. betöltendő állások) felől nézve. Másrészt pedig az ismeretek elavulásának a felgyorsulása miatt egyre fontosabb az ismeretek állandó megújítására való képesség. A mindenkor fiatalok oldaláról nézve pedig az is teljesen érthető és belátható, hogy minden tehetséges fiatal nemcsak általában tehetséges, de egyéni érdeklődési területének, egyéni képességeinek, tehetségének megfelelően valamilyen szakterület irányában különösen tehetséges és teljesen legitim módon ebbe az egyéni képességeinek, irányultságainak megfelelő irányba törekszik továbbtanulni. Össztársadalmi szinten vélhetően sokkal magasabb szintű hatékonyság érhető el, ha mindenki a képességeinek legmegfelelőbb irányba továbbhaladva, továbbtanulva tudja kibontakoztatni saját tehetségét, mintha olyan irányokba kényszerül továbbtanulni, amelyekben ugyan általános jó képességei révén meg tudja állni a helyét, de vélhetően nem az általa elérhető legmagasabb, hanem csak egy jó/közepes, átlagos szinten (például Michelangelo valószínűleg jó minőségű bútorokat vagy cipőket is képes lett volna „gyártani”, ha erre kényszerítik, de az is valószínű, hogy nála jobb asztalosok és suszterok is akadtak volna, az viszont szinte biztos, hogy e jobb asztalosok és suszterok nem lettek volna képesek hozzá hasonló művészi teljesítményt nyújtani, ami végeredményben alacsonyabb össztársadalmi hasznót és hatékonyságot eredményezett volna egy olyan rendszerben, amely Michelangelót megakadályozta volna valódi specifikus tehetségének a kibontakoztatásában). Emellett meg kell jegyezni azt is, hogy épp az extrém módon felgyorsult innovációk és technológiai fejlődés miatt állandóan új iparágak jelennek meg (és régiek tűnnek el), mégpedig a lényeg tekintetében előre nem (mindig) látható ugrásszerű változást okozva mind a gazdaságban, mind az iparban (lásd pl. az informatika megjelenését és felfutását vagy a mobiltelefonokkal kapcsolatos fejlődést), ami azt is jelenti és eredményezheti, hogy egy egy most éppen „feleslegesnek” tűnő tudás

⁴ Communication from the Commission “Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy”, 2005.

megléte és jelenléte egy ugrásszerű változás esetén éppen a legnagyobb versenyelőnyt jelentheti (pl. bizonyos klasszika-filológiai és holt nyelvek ismerete hasznosulhat bizonyos informatikai innovációk esetén). Mindent egybevetve: ha a felsőoktatásban a rendelkezésre álló források képzési programok, szakirányok, intézmények, karok, szakok közötti szétosztásában a központi munkaerő-piaci tervezés szerepe túldimenzionálódik, illetőleg szinte kizárólagossá válik, akkor az azt igényli, hogy a nagy központi tervező képes legyen minden tekintetben (a jövőbeli technológiai változásokat és azoknak az egész gazdaságot megújító hatását is ideértve) látni a jövőt kb. 30-40 évre előre, mégpedig olyan részletességgel, hogy azt is meg tudja tervezni, hogy 5-10-15-...30 év múlva melyik egyetem/főiskola melyik karának melyik képzési programjáról hány végzettre lesz szükség. Ez nyilvánvalóan lehetetlen. Röviden összefoglalva: a központi, munkae-erő-piaci tervezés részben a képzési programok szükségszerű extrem diverzifikáltsága részben az igen jelentősen diverzifikált képességek, ambíciók miatt, nem utolsósorban pedig a felgyorsult technológiai fejlődések miatt várhatóan sorozatosan bekövetkező, de valós tartalmát tekintve előre nem ismerhető ugrásszerű gazdasági és munkaerő-piaci változások miatt csak igen korlátozott mértékben vezethet össztársadalmi szinten optimális eredményre.

Összefoglalható (Barr, 2004 alapján), hogy a fogyasztói választáson alapuló piaci mechanizmusok annál hatékonyabban működnek,

- a) minél jobb a „fogyasztó” informáltsága;
- b) az információ minél olcsóbban és hatásosabban megszerezhető, illetőleg javítható;
- c) minél könnyebben tudja a „fogyasztó” feldolgozni, értelmezni és felhasználni a kapott információkat;
- d) minél alacsonyabb a rossz döntés személyes költsége, illetve minél kevésbé irreverzibilisek a rossz döntés következményei;
- e) minél inkább különböznek, diverzifikáltak a fogyasztói ízlések.

A felsőoktatás esetében ezek a feltételek túlnyomórészt teljesíthetőek. Az információk rendelkezésre állása, feldolgozhatósága, értelmezhetősége az állam által jelentősen javítható, egy kellően rugalmas, menetközbeni korrekciókra lehetőséget adó, átjárható, sok kimenetű felsőoktatási rendszer pedig minimálisra képes csökkenteni az esetleges rossz döntések hatását, személyes és társadalmi költségeit és kárait. Összességében, elvileg a hallgatók képesek lehetnek olyan döntéseket hozni, amelyek a saját és a társadalom érdekeit szolgálják. Fontos kivételt jelent ez alól, hogy az alacsonyabb társadalmi, gazdasági csoportból származó családok gyermekei kevésbé informáltak és motiváltak.

A hallgatók választásán alapuló kvázi piaci mechanizmusokra való hagyatkozás ilyen körülmények között szinte bizonyosan azzal jár, hogy lesznek olyan hallgatók, akik rosszul választanak, de az ilyen rendkívül komplex, sok jövőbeli ismeretlen változást magában rejtő szituációkban valószínűsíthető, hogy a hallgatók egyéni választásainak az összessége se fog tökéletes eredményhez vezetni, de minden valószínűség szerint összességében jobb eredményre vezet a végső mintázatot, illetőleg a választások kimeneteit, eredményeit tekintve, mint egy központi tervező döntései (ugyanis olyan omnipotenciát, jövő belátó képességet kellene feltételezni, amilyen nem létezik). Ugyanakkor a kizárólagosan csak a hallgatók szabad választásán alapuló forrásallokáció („a hallgató a lábával szavaz és viszi magával a finanszírozást”) is számos veszélyt rejt magában: valóban teret nyithat olyan divatok szerinti választásoknak, amelyek végső soron nem értékes diplomákhoz vezetnek, vagy amelyek egyes intézmények teljes

ellehetetlenülését okozhatják, vagy azért, mert eltűnnek onnan a hallgatók, vagy azért, mert ugrásszerűen, egyik évről a másikra túl sokan jelennek meg egy adott intézményben stb. Ezek a nemkívánatos hatások azonban megfelelő módon korlátozhatóak. Az állam, illetőleg a központi tervező megfelelő információk gyűjtésével és közérthető formában történő nyilvánossá tételével (pl. adott egyetem adott diplomájával kapcsolatos elhelyezkedési lehetőségek, munkanélküliségi ráták, kereseti lehetőségek/pályák, karrierpályák stb.) orientálhatja a jelentkező fiatalokat (és azokat, akikkel a pályaválasztási döntéseiket megbeszéljük, pl. család), vagy a központi tervezés során a pályaválasztó fiatalok irányultságait, preferenciáit is felméri, elemzi és figyelembe veszi stb. Emellett teljesen legitim módon az állam preferálhat egyes – adott időszakban éppen nem népszerű, de társadalmilag mégis fontos – szakirányokat (úgy, mint pl. azt most a természettudományos képzések esetében tette).

Összefoglalva tehát az sem helyes, ha egy szélsőséges, piaci fundamentalista ideológia mentén a hallgatói férőhelyek elosztása korlátozás, értelmes szabályozás, megfelelő információszolgáltatás nélkül szinte abszolutizált módon csak az aktuálisan felvételizők döntésére van bízva (mert aktuális divatok szerint teljesen szétzilálhatja a rendszert, hosszabb távú károkat okozva), de az sem helyes, ha egy ilyen „piaci fundamentalista” doktrína szerinti időszak negatív tapasztalatai miatt a rendszer és irányítói átesnek a ló túlsó oldalára és a piac mindenhatóságának hitét az állam és az állami tervező mindenhatóságának a hitével váltják fel, mert ez legalább olyan mértékben szélsőséges és a károk mértékét tekintve nemkívánatos össztársadalmi végkimeneteket eredményezhet. A helyes út vélhetően egy megfelelően szabályozott kvázi piaci működés, amelyben mindazon központi tervezési szempontok érvényre tudnak jutni, amelyek adott időszakban érvényes módon megfogalmazhatóak, de kellően érvényre jut az, hogy az adott időszakban a releváns korosztály tagjai (a felvételiző fiatalok és a hallgatók) egyéni képességeik, irányultságuk stb. szerint mégis milyen irányba szeretnének továbbtanulni.

E körbe tartozik az, hogy a – képzési programok tekintetében – a rendszer kellően rugalmas, átjárható és sokkimenetű képzési programokkal működjön. Ez ugyanis azt jelenti, hogy a felsőoktatási rendszer a képzési programok rugalmassága révén képes az egyéni igényekhez jobban alkalmazkodni („testreszabottabb” módon végezhető el az egyetem). Másrészt, ami még fontosabb, így nyílik lehetőség a menet közbeni korrekcióra. Azaz az, hogy végül a hallgató milyen diplomával távozik, nem kizárólagosan a 18–20 éves korában egyszer meghozott felvételre vonatkozó döntésétől függ. Ha később bebizonyosodik számára, hogy az eredeti pályaválasztási döntése, illetve képzési program-választása nem volt (teljesen) helyes, egy kellően (de nem parttalanul) rugalmas, átjárható, sokkimenetű képzési rendszerben megfelelő lehetőségei nyílnak a menet közbeni korrekció(k)ra. Ez közgazdasági értelemben a rendszer hatékonyságát növeli, azáltal, hogy a pazarlást (ami az egyszeri rossz pályaválasztási döntésbe való kényszerű beragadásból vagy a rendszerből való kiesésből adódik) csökkenti.

Mikroszintű, működtetési, felhasználási hatékonyság

Az intézmények számára rendelkezésre álló források hatékony felhasználása: ez gyakorlatilag az intézményi szintű menedzsment és mikromenedzsment kérdésköre. Egy szervezet, esetünkben felsőoktatási intézmény hatékony irányításával, működtetésével, gazdálkodásával kapcsolatos kérdéseknek igen komoly szakirodalma van, e cikkben ezzel nem kívánunk foglalkozni.

Minőség

A minőség lényegében a hatékonyság egyik dimenziója, az úgynevezett belső hatékonyság. Indokolt mégis külön kitérni rá, nem utolsósorban azért, mert a felsőoktatás minősége az a terület, ahol talán a legtöbb félreértés, tisztázatlan gondolat lengi körül a rendszert, amely sokszor súlyos következményekkel járó következtetésekhez vezet.

Eltérő minőségértelmezések a felsőoktatás minőségével kapcsolatos megnyilatkozásokban

A minőséggel kapcsolatos megnyilvánulások legelőször is azt mutatják, hogy sok különböző, egymásnak sokszor ellentmondó előfeltevés, elgondolás, koncepció, prekoncepció, elvárás él azok fejében, akik a felsőoktatással kapcsolatosan a minőségről megnyilatkoznak.

A felsőoktatás minőségét érintő kritikák, a minőség drámai leromlására hivatkozva egyes megnyilvánulások egy része mögött egyfajta „hagyományos” elitista szemlélet húzódik meg, amely a felsőoktatást afféle „kiváltságosok klubjaként” kezeli és bizonyos – talán nem is teljesen megalapozott – nosztalgiával emlékezik meg azokról a „rég szép időről”, amikor „a felsőoktatás még nem volt úgy felhígítva mindenféle alacsony IQ-jú fiatalokkal, mint most a tömegesedés korában”. Ez a fajta nosztalgikus és elitista megközelítés gyakran párosul a „tömegesedés” (ami valójában a társadalmilag szükséges méretnek megfelelő részvételi arány sajátos megfogalmazása) és a minőség szembeállításával. Véleményem szerint ez biztosan tévútra vezeti a felsőoktatásról való gondolkodást, a tömeges részvételnek ugyanis nincs alternatívája, ezáltal a felsőoktatás előtt álló legnagyobb kihívás és legsúlyosabb megújulási feladatot éppen az jelentené, hogy képes legyen a sokkal heterogénebbé vált hallgatói közösség számára, például az új helyzetnek megfelelő új és diverzifikáltabb képzési módszerekkel, oktatásszervezéssel stb. minőségi oktatást nyújtani. Emellett – amint azt már korábban kifejtettük – a tömeges felsőoktatás ellentétét jelentő „nem tömeges”, úgynevezett elit felsőoktatás „elitizmusa” nem a minőség és egyes fontos értékek szempontjából kíváncsok, „akadémiai elitizmus” szerinti, hanem egy a társadalmi mobilitást gátló, a kasztrendszer logikájához hasonló „szociális elitizmus” szerinti „elitizmust” jelent. Azért, mert – mint majd később kitérünk rá – az iskolai előmenetel és eredmények, mint a felsőoktatáshoz való hozzáférés fő meghatározói, a felsőoktatás valós értékén/hasznán történő kezelése, az ambíciók, a felsőoktatásban való részvétel költségeitől (és diákhitel esetén az eladósodottságtól) való félelem mind-mind szociális grádiens szerint szisztematikusan eltérő mértékben hatnak a felsőoktatáshoz való hozzáférésre (értelemszerűen a szegényebb és nem diplomás családokból származó, mégoly tehetséges fiatalokra kedvezőtlenül).

Sokan a minőségromlást a hallgatók, illetőleg a végzettek „általános műveltségének” hiányosságaira (ami alatt például a klasszikus műveltséghez tartozó ismeretek hiányát értik) hivatkozva állítják. Ezzel összefüggésben jelenik meg az a kérdés is (amire mindenki más választ ad előfeltevéseinek függvényében), hogy általános vagy speciális szakismeretekre van-e szükség, illetőleg elméleti vagy gyakorlati ismeretek, képességek átadása-e a cél. Aki szerint például általános ismeretekre és elméleti tudásra van szükség, az úgy gondolja, hogy egy speciális szakismeretekre koncentráló, netán gyakorlati képességeket átadó képzés alacsony minőségű, mert általános átlátó képesség nélküli „szakbarbárokat” képez. De aki szerint az életben

való boldoguláshoz gyakorlati ismeretekre és speciális szakismeretekre van szükség, az meg úgy gondolja, hogy alacsony a minőség, mert a gyakorlatban fel nem használható általános és elméleti ismereteket ad, miközben a munkaerőpiacnak egész másra van szüksége.

Minőség mint az érintettek elvárásainak és szükségleteinek való megfelelés képessége – kik is az érintettek és mik is a szükségleteik?

A minőségnek, ezen belül a szolgáltatások minőségének és ezen belül akár a felsőoktatás minőségének sokféle definíciója, megközelítése létezik, vastkos szakkönyvek foglalkoznak a minőségüggyel és a szolgáltatások minőségével. Ezek akár csak felületes taglalása e cikkben terjedelmi okok miatt sem lehetséges. Az azonban leszögezhető, hogy a szolgáltatások minőségével kapcsolatos számtalan – sok esetben eltérő – definíció, elmélet egyik fontos közös pontja az, hogy **az a jó minőségű szolgáltatás, amely képes arra, hogy megfeleljen az érintettek (stakeholderek) elvárásainak és szükségleteinek (angolul: “fit for purpose and needs”).**

Az bizonyos, hogy „érintettnek” számít **a társadalom egésze**, merthogy a gazdasági növekedés, versenyképesség, általános jólét szempontjából kulcsfontosságú a humán- és tudástőke, amelynek előállításában elsődleges jelentőségű a felsőoktatás, mégpedig a tömeges és egyidejűleg minőségi felsőoktatás.

Miután egy alapvetően közpénzekből (azaz minden adófizető adójából) fenntartott felsőoktatási rendszerről van szó (és ez még jelentős összegű tandíjak bevezetése esetén sem változik lényegileg), nem lehet figyelmen kívül hagyni sem a fenti alapvető állami és nemzetgazdasági igényt a tömeges és egyidejűleg minőségi felsőoktatás iránt, de azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy miután **a családok nagy része** (nagyon helyesen) a felsőoktatásban látja gyermekei társadalmi felemelkedésének az útját, valamint sokszorosan igazolt, hogy a diplomások tovább élnek, jobban keresnek, kisebb körökben a munkanélküliség, egészségesebbek és életminőségük jobb, ezért nem meglepő módon **a fiatalok** egyre nagyobb hányada igyekszik saját egyéni boldogulása érdekében bekerülni a felsőoktatásba.

Másképp: a felsőoktatásnak a 21. században annak az általános nemzetgazdasági, versenyképességi, állami, családi és egyéni szinten is megfogalmazható elementáris és alapvető igénynek kell megfelelnie, hogy minden tehetséges, arra képes, ezt ambicionáló fiatal – saját maga vagy családja anyagi teherviselőképességétől függetlenül azonos eséllyel – bejuthasson egy megfelelő színvonalú képzést nyújtó felsőoktatásba, azaz a felsőoktatás alapvetően tömeges és egyidejűleg minőségi legyen. Az alapvető, minden szinten jelentkező és megfogalmazható szükséglet tehát, aminek egy 21. századi felsőoktatási rendszernek meg kell felelnie, az, hogy az erre képes, alkalmas, ezt ambicionáló fiatalok minél nagyobb arányban vehessenek részt a felsőoktatásban, és lehetőség szerint egyetlen erre alkalmas és ezt ambicionáló fiatal se maradjon ki belőle azért, mert anyagilag ezt nem engedheti meg magának vagy azért, mert félreértelmezett minőségdefiníciók mentén esetleg szűkre zárják a kapukat és de facto kiszorulnak a felsőoktatásból, továbbá a felsőoktatás révén realizálható jobb életminőségből, jobb munkaerő-piaci pozícióktól, jobb kereseti lehetőségtől, jobb egészségi állapottól.

A fentiek azt is jelentik, hogy az úgynevezett tömeges felsőoktatás iránt objektíve és egybehangzóan jelentkező és elementáris **állami, nemzetgazdasági, családi és egyéni**

igények fényében, valamint a minden minőségdefiníció „magját” jelentő, „szükségleteknek való megfelelési képesség” elv figyelembevételével kijelenthető, hogy a 21. században a felsőoktatásban **a tömegesedés és a minőség egymással való szembeállítása logikailag sem lehetséges**, egyebekben meg **nemkívánatos**, mert mérhetetlen károkat képes okozni mind makro-, mind egyéni szinteken, ha egy ilyen szembeállítást konkrét kormányzati intézkedések is követnének a részvételi arány csökkentése érdekében. Ebből eredően tévhit az, hogy a tömeges felsőoktatás és a hozzáférés eleve összeegyeztethetetlen a minőséggel, mint ahogy tévhit az is, hogy a „nem tömeges” felsőoktatás minőségi is lesz egyben, az „elit felsőoktatás” szociális elitizmusa ugyanis egészen más és semmi köze a minőséghez, mint az az akadémiai elitizmus, aminek valóban sok köze van a minőséghez. A valóságban egyszerre van szükség minőségi és tömeges felsőoktatásra, sőt mi több, **egy kisméretű, elit rendszer a 21. században definíciószerűen nem lehet minőségi, hiszen nyilvánvalóan nem képes megfelelni a társadalom, a gazdaság, valamint a családok és a fiatalok alapvető és jogos elvárásainak.**

Egy „jó” felsőoktatási rendszer eredményességének valódi mutatói?

A felsőoktatás eredményessége megítélhető a gazdaság növekedésére gyakorolt hatása alapján (mint fentebb említettük, a humántőke és a tudástőke az egyetlen tőkeforma, amelynél nem érvényesül a csökkenő határhaszon elve). Emellett megítélhető a diplomások nem diplomásokéhoz viszonyított „jövedelemprémiumával”, munkanélküliséggel, valamint a diplomások közismerten jobb egészségi állapotával, hosszabb várható élettartamával, jobb életminőségével stb. is.

Egy tényező bizonyosan nem számít a felsőoktatás eredményességének indikátorai közé: a felvett hallgatók IQ-szintje, illetőleg a 3–6%-os szűk, elitista rendszer diákjainak átlagos IQ-szintje és a mostani „tömeges” rendszer hallgatóinak átlagos IQ-szintje közötti különbség.

Az bizonyos viszont, hogy a kor követelményeinek megfelelő tömeges felsőoktatási rendszerben a hallgatók lényegesen diverzifikáltabb populációt jelentenek képességek, előismertek és sok hasonló tekintetben – egyébként párhuzamosan az egyre diverzifikálódó munkakörökkel és általában a munkaerő-piaci elvárásokkal –, ami azzal jár, hogy teljességgel bizonyos, hogy olyan oktatásszervezés és olyan oktatási módszertan, amilyen adekvátan működött a mindenkorfi fiatalság legfelsőbb 3–6%-át képző elitista rendszerben, a mostani tömegessé vált felsőoktatásban nem adekvát és nem működőképes. A kor legnagyobb kihívása: a megfelelő oktatásszervezés és oktatási módszertan alkalmazása a jelenlegi tömeges felsőoktatási rendszerben.

Az érzékelt minőségromlás valódi oka

A felsőoktatás tömegessé válásával nemcsak Magyarországon, hanem lényegében minden európai felsőoktatási rendszerben megfogalmazódik a minőség romlásának a problémája. Ugyanakkor látni kell, hogy a globalizáció korszakában a globális verseny a nagy régiók között, tehát pl. Európa, Észak-Amerika, a Távol-Kelet stb. között folyik és az e tekintetben versenytárs távol-keleti vagy amerikai régiók felsőoktatása lényegesen nagyobb részvétellel (tömegesebben) működik *(lásd 2. táblázat)*, másrészt ezen régiók felsőoktatása egyáltalán nem mondható

alacsony minőségűnek. Ez is mutatja, hogy egyrészt a tömeges részvételnek nincs alternatívája, másrészt, hogy nem a rendszer tömegesedése az, ami önmagában a percipiált minőségromlást okozza.

A minőségromlással kapcsolatos kritikákat sokkal inkább az okozza, az európai országokban, így Magyarországon is, hogy az elmúlt 20–30 évben a mindenkori politika engedett annak az elementáris társadalmi nyomásnak, hogy igenis szélesre kell tárnai a felsőoktatás kapuit a fiatalok előtt, de a részvételi arány 3–8%-ról 25–30%-ra való növekedésekor ezt az expanziót nem követte a finanszírozás arányos és közgazdaságilag hatékony növekedése. Így az egy hallgatóra jutó fajlagos ráfordítás drámaian lecsökkent. Ez az expanzió egy bizonyos mértékéig nem feltétlenül okozott problémát, hiszen egy bizonyos szintig tulajdonképpen a kihasználatlan kapacitások töltődtek fel (ami akár méretgazdaságossági javulást is eredményezhetett), egy adott ponton azonban egészen bizonyos, hogy krónikusan alulfinanszírozottá kezdett válni a rendszer. Az bizonyos, hogy önmagában attól, hogy több pénz kerülne a rendszerbe, automatikusan nem növekedne a minőség, azonban az is bizonyos, hogy egy a fajlagos ráfordításokat és az abszolút ráfordításokat figyelembe véve is krónikusan alulfinanszírozott felsőoktatási rendszerben a minőség szükségképpen elkezd erodálódni, különösen akkor, amikor a tömeges részvétel egyidejűleg mélyreható oktatásszervezési és oktatás-módszertani változtatásokat is igényelne (amely változtatások lényegi eleme, hogy a szűk elitképzésben alkalmazott módszertant egy sokkal diverzifikáltabb hallgatói populáció sokkal diverzifikáltabb képzési igényeinek és képességeinek megfelelően kellene átalakítani – ami önmagában is egy erőforrás-igényes folyamat).

A felsőoktatásban percipiált minőségromlási probléma esetében tehát a helyesebb diagnózis az lenne, hogy ha van minőségromlás, azt nem önmagában a megnövekedett részvétel okozza, hanem az, hogy a finanszírozás nem tart lépést a hallgatói létszám növekedésével.

Az alulfinanszírozott expanzió az európai régióban (és Magyarországon is) általános jelenség. Ha az európai régió országainak felsőoktatási ráfordításait elemezzük, illetve összevetjük a távol-keleti régió vagy az észak-amerikai régió országaival, akkor azt láthatjuk, hogy a költségvetési ráfordítások szintje lényegében azonos (legalábbis lényegi eltérés a költségvetési ráfordításokban nincs). A jelentős különbség az egyéb, magánforrásokból történő ráfordításokban van, elsődlegesen a tandíjbevételek mértékében (2. táblázat).

Az európai régió országait minden jel szerint az különbözteti meg a versenytárs régiók országaitól, hogy az európai országokban a kormányok alapvetően engedtek a felsőoktatás tömegesítésére irányuló elementáris társadalmi nyomásnak, a költségvetési ráfordításaik nem hasonlatosak más országokéihoz, de különböző (lényegében politikai, kulturális jellegű) okokból valójában nem oldották meg a magánforrások bevonásának a kérdését (tandíj), vagy meszsze nem az elégséges volumenben. Ennek persze alapvető oka az is, hogy egy általános tandíj-kötelezettség, különösen ha elegendően nagy volumenű tandíjfizetési kötelezettséget jelent, akkor súlyos hozzáférési problémát okozhat, amely ellen alapvető társadalmi igazságossági érvek alapján mindig is sikeresen lehet ezen országokban politikai kampányokat, mozgalmakat szervezni. A tandíjbevezetés kísérleteinek és e kísérletek (kormányokkal együtt történő) megbukásának immár 20–22 éves története jól példázza mindezt. A problémát egyébként egy „jól” megtervezett, alapvetően jövedelemarányos törlesztéssel működő diákhitelrendszer révén lehet feloldani, amely oly módon van megalkotva, hogy a hitel, amelyből a tandíjat tudja a hallgató

finanszírozni, nem minősül közkiadásnak és/vagy államadósság-növelő tételnek, azaz nem jelent költségvetési terhet. A 2001-ben bevezetett magyar Diákhitel I. konstrukció a világban egyedülálló módon ilyen. Érdekes módon az elmúlt tíz évben ennek figyelmen kívül hagyásával történt tandíj-bevezetési kísérlet, amely meg is bukott a 2008-as úgynevezett szociális népszavazással (ami arra predesztinálta a következő kormányt, hogy újból tabutémaként kezelje a tandíj kérdését).

A felsőoktatással kapcsolatos hozzáférési probléma

A felsőoktatás és a hozzáférés kapcsán élesen meg kell különböztetni a felsőoktatáshoz való hozzáférés 18 éves kor alatti problémakörét (ez az, ami sokkal súlyosabb), valamint a felsőoktatásban való bennmaradás kérdéskörét a 18 év feletti hallgatók körében. A felsőoktatási hozzáférési probléma lényegi része a 0–18 éves korosztállyal kapcsolatos. Kevés kivételtől eltekintve, általában aki egyszer már bejutott a felsőoktatási rendszerbe, az nem igazán esik ki onnan. Érdekes módon azonban a felsőoktatással és a hozzáférés problémájával kapcsolatos viták, diskurzusok a hallgatók hozzáférési problémájára fókuszálnak (pl. hallgatói ösztöndíjak és a hozzáférés), holott sokkal súlyosabb problémát jelent a 0–18 éves korosztály a hozzáférés szempontjából.

Először is látni kell, hogy más szektorokban, például egészségügy (társadalombiztosítás), közoktatás, azért indokolt és elfogadott az, hogy e szektorok lényegében teljes mértékben közpénzekből legyenek finanszírozva, mert e szektorokban mindenki igénybe veszi az e szektorok által nyújtott társadalombiztosítási, illetve közoktatási közszolgáltatásokat, és a szolgáltatások igénybevétele alapos okok miatt nem egyéni választás kérdése (Barr, 2004). A felsőoktatás esetén azonban a részvétel végső soron egyéni választás kérdése, ráadásul a lényegesen jobb munkaerőpiaci helyzet, a lényegesen magasabb életútra vetített jövedelem, a jobb egészség, életminőség, hosszabb várható élettartam stb. miatt a felsőoktatás – igen jelentős össztársadalmi hasznai mellett – igen jelentős egyéni hasznokkal is jár. Emiatt nem indokolt, hogy teljes mértékben csak közfinanszírozott legyen a felsőoktatás (továbbá, amint azt minden európai ország példája mutatja, ez alapvető fiskális okok miatt nem is valósítható meg a szükséges volumenben). Ugyanakkor azt is látni kell, hogy ha a tandíjrendszert nem támogatja egy olyan diákhitelrendszer, amely révén lehetővé válik, hogy a tandíjat végső soron a diplomás fizesse vissza a diploma révén jelentősen megnövekedett életjövödelme terhére, akkor a tandíj – ha a hallgatónak akkor kell előteremtenie a fedezetét, amikor hallgató – súlyos hozzáférési problémákat okoz, és valóban szociális grádiens szerint fognak kiszorulni a szegényebb családok tehetséges gyermekei a felsőoktatásból.

A hozzáférési probléma és a tandíj ellentmondásait jól példázza, hogy az Egyesült Királyságban, ahol a szegény hallgatóknak – annak ellenére, hogy egy a tandíjat is finanszírozó jövedelemarányos törlesztésű diákhitelrendszer működik az országban – elengedik a tandíjat, a hallgatók 81%-ának diplomások a szülei és csak 15%-uknak fizikai munkás.⁵ Így végeredményben

⁵ UK Education and Skills Select Committee, 2002, 19. o.

a szegényebbek adóját arra használjuk fel, hogy a gazdagabbak diplomáját finanszírozzuk, akik ráadásul még gazdagabbak is lesznek ennek hatására. Arról nem is beszélve, hogy – egy jól működő diákhitelrendszer esetében – a diákhitelből finanszírozott tandíjat maga a diplomás fogja megfizetni azon jövedelme terhére, amelyet a diploma révén ért el. Az ilyen tandíjmentességeket pedig végső soron az alapján kapja a hallgató, hogy milyen családból jött, nem pedig, hogy ő maga hova jut el a diploma által. Egy ilyen, a hozzáférési problémát nem jól kezelő rendszerben például tandíjmentességet kapna egy szociális munkás közgazdászhallgató fia, akiből később esetleg gazdag bankár lesz (és mint ilyen simán vissza tudná fizetni a tandíjat finanszírozó hitelét), de nem kapná meg egy bankár szociális munkásnak tanuló lánya, aki a saját életútra vetített jövedelme alapján vélhetően jobban rászorult volna egy ilyen kedvezményre, mint szegényebb családból származó, de végső soron sokkal gazdagabb, bankárrá váló „diáktársa”.

A hozzáférés korlátai 1.: a 0–18 éves kor között jelentkező probléma

Számos kutatás igazolta, hogy a felsőoktatáshoz való hozzáférési probléma alapvetően a 0–18 éves korosztályban jelentkezik, a gyermek korai fejlődésével és alapvetően az iskolai teljesítménnyel, valamint a gyermek – családi háttérével összefüggésben jelentkező – ambícióival függ össze.

A fiatalok általános és középiskolai teljesítménye az, amely alapvetően meghatározza a felsőoktatásbeli részvételt. A szegényebb gyerekek iskolai teljesítménye gyengébb. Ha valakinek sikerül jobb jegyeket szereznie, azzal a felsőoktatásbeli részvétele gyakorlatilag megoldottá válik.⁶

Az Egyesült Királyságban sok-sok éves utánkövetéses vizsgálattal igazolták, hogy a szegényebb családokból származó gyermekek iskolai teljesítménye gyengébb, illetőleg hogy az iskola-rendszer tulajdonképpen felerősíti a társadalmi egyenlőtlenségeket. A vizsgálatba bevont kisgyermekek mérhető teljesítményeit csecsemőkoruktól vizsgálták, mégpedig társadalmi-gazdasági csoportba való hovatartozásuk szerinti csoportosításban. Az utánkövetéses vizsgálat során azt találták, hogy például a legalacsonyabb társadalmi-gazdasági csoportba tartozó gyermekek közül azon csoport tagjai, akik a csecsemő- vagy kisdedkorban alkalmazható kognitív funkciókat vizsgáló módszerekkel a legjobb eredményeket produkálták, azok a legfelsőbb társadalmi csoportba tartozó kisgyermekek, akik ugyanezen vizsgálatok során a rosszabb eredményeket produkálták, 7–8 éves korukban érték utol, majd utána egyre fokozódó módon teljesítettek jobban a mérhető iskolai eredmények tekintetében. Végül nem meglepő módon e csoportból sokkal többen jutottak be a felsőoktatásba, mint az alacsonyabb csoportból származó, de a legkoraiabb gyerekkorban lényegesen jobb mérhető értelmi képességekkel rendelkező társaik.⁷

⁶ Department for Children, Schools and Families: Breaking the link between disadvantage and low achievement in the early years – everyone's business, DCSF, 2010 ref 00207-2010BKT-EN.
www.teachernet.gov.uk/publications (Search using the ref: DCSF-00207-2010)

⁷ Department for Education and Skills: Widening Participation in Higher Education, DfES, 2006.
www.teachernet.gov.uk/publications (Search using the ref: 04271-2006BKT-EN)
www.everychildmatters.gov.uk

Az alacsonyabb társadalmi-gazdasági csoportokból származó fiatalok körében tapasztalható hozzáférési probléma másik oka az, hogy e családokban általában a szülők maguk sem rendelkeznek diplomával, így valójában e gyermekek nincsenek tisztában a diploma valódi értékével, ezért nem is ambicionálják eléggé a diploma megszerzését (noha lehet, hogy igencsak tehetségesek), valamint hajlamosak túldimenzionálni a diploma megszerzésének nehézségeit.

A hozzáférés korlátai 2.: a 18+ probléma

A 18 éves kor utáni felsőoktatási hozzáférési probléma lényegében egy likviditási probléma.

A hallgatók általában szegények (sok esetben még a gazdagabb családból származók is), így megfelelő támogatás nélkül csak a gazdag családi háttérrel rendelkező és családjuk által megfelelően támogatott fiatalok engedhetnék meg maguknak a felsőfokú tanulmányokat. A korábban említett fiskális okok miatt nem lehetséges sem a felsőoktatás elegendően nagy volumenben történő finanszírozása kizárólagosan közpénzekből, sem pedig egy grandiózus hallgatói ösztöndíjrendszer fenntartása. Ez utóbbi – a felső- és középosztály felsőoktatásban való túlreprezentáltsága miatt – ráadásul alapvető társadalmi igazságossági problémákat is felvet (ti. a „gazdagok” gyerekeit kellene sok más mellett olyan szegényebb emberek adójából is finanszírozni, akik maguk vagy gyermekeik sosem jutottak be a felsőoktatásba).

A tapasztalat azonban azt mutatja, hogy a jól tervezett diákhitelrendszerek legalább ugyanolyan hatásosan képesek megoldani a likviditási problémákat, mint az ösztöndíjak, ráadásul az ilyen rendszerek tekintetében nem lép fel az előbb említett alapvető társadalmi igazságossági probléma.

0–18 év közötti hozzáférési politikák

Korai fejlesztés

Számos empirikus bizonyíték áll rendelkezésre arról, hogy a korai fejlesztésnek óriási a jelentősége. A felsőoktatáshoz való hozzáférés leginkább a bölcsődei és az óvodai nevelésen múlik, mert itt alapozódnak meg a későbbi iskolai teljesítmények.⁸

Iskolai teljesítmény

Miután a felvételi vizsgák nagymértékben a korábbi iskolai eredményeken alapulnak és/vagy a sikeres felvételi vizsga feltételezi a korábbi általános és középiskolai tudást és tanulási képességet, az általános és középiskolai teljesítmények alapvetően határozzák meg a felsőoktatásba való bejutás esélyeit. Ezért a felsőoktatáshoz való hozzáférés azáltal javítható a leginkább, ha a hátrányosabb helyzetű vagy egyáltalán alacsonyabb társadalmi-gazdasági csoportokba tartozó

⁸ Department for Children, Schools and Families: Breaking the link between disadvantage and low achievement in the early years – everyone's business, DCSF, 2010 ref 00207-2010BKT-EN.
www.teachernet.gov.uk/publications (Search using the ref: DCSF-00207-2010)

gyermekük számára számos olyan kiegészítő foglalkozást nyújt a közoktatás, amely révén iskolai eredményeik, teljesítményük javul.

Ambíciók felkeltése, növelése (biztatás)

Az alacsonyabb társadalmi, gazdasági csoportokba tartozó családok gyermekei körében, különösen ha nincs diplomás a családban, lényegesen alacsonyabbak (lehetnek) a felsőoktatással, diplomaszerzéssel kapcsolatos ambíciók. Részben azért, mert az ilyen családokban nincs is valódi értékén kezelve a diploma, másrészt viszont azért, mert túlmisztifikált lehet a felsőoktatás és túldimenzionáltak lehetnek a diploma megszerzésének a nehézségei. Ennek ellensúlyozása miatt fontos az ambíciók felkeltése, a diploma valódi értékének a megismertetése, valamint a felsőoktatás és az abban való részvétel és eredményes teljesítés egyfajta „demisztifikálása”. (És éppen emiatt mérhetetlenül kártékony minden olyan megnyilvánulás, miszerint „túl sok a diplomás”, „nem kell annyi diplomás, miközben kevés a jó szakmunkás” stb. Mert ezek a félrevezető és a valósággal legfeljebb minimális kapcsolatban álló lózungok éppen azok körében fejtik ki „pusztító” hatásukat, akiknek a körében a legsúlyosabban jelentkezik a felsőoktatással kapcsolatos hozzáférési probléma. Ezek a hamis lózungok ugyanis épp az amúgy is gyenge és hiányzó ambíciókat ölik meg az e csoportba tartozó gyermekek körében.)

Informáltság

Számos módszer áll rendelkezésre az információ nyújtására és a felsőoktatás demisztifikálására, továbbá az ambíciók felkeltésére és a biztatásra (pl. középiskolások egyetemisták általi mentorálása, nyílt napok, szombati iskola, nyári iskola, téli iskola és így tovább). Ezen tevékenységek célja az **egyetem demisztifikálása**, a hiteles információnyújtás (egyetemi tanárok) és a példamutatás (hallgatói mentorok).

Hátrányok célzott kezelése

Magyarországon erre lehet példa az Arany János-program.

A felsőoktatás finanszírozásának problémája: a szembeszálgató vonatok esete

Az egyik oldalon a globális verseny és a technológiai fejlődés felgyorsultsága miatt fokozódó kereslet a minőségi tömegoktatás iránt, ami többletforrásokra támaszt igényt.

A másik oldalon – az öregedő társadalmak finanszírozási szükségletei, az egészségügyi kiadások költségrobbanása és a globális versenyből adódó költségvetési nyomás és adóverseny miatt – a költségvetési források fokozódó szűkössége egyre kevésbé teszi lehetővé társadalmilag szükséges méretben egy minőségi és tömeges felsőoktatás fenntartását.

Ezek a korlátok a válság előtt is léteztek; a válság nem hozott új típusú problémákat, csak felerősítette a régi, immár húsz éve fennállókat. Tehát nem a jelenlegi válság miatt kell foglalkozni ezen kérdések tartós és fenntartható megoldásával, hanem azért, mert már lassan húsz

éve meg kellene oldani ezeket a makroallokációs hatékonysági és társadalmi igazságossági problémákat. Ebben az értelemben a válság felerősítő hatása akár jótékonynak is nevezhető, mert kikényszerítheti e krónikus problémák tartós és fenntartható megoldását.

Tanulság: Az állami finanszírozást ki kell egészíteni magánfinanszírozással. Az, hogy magánforrás bevonására van szükség, nem egy ideológiai következtetés, ráadásul elvileg sem elvetendő, lévén, hogy a felsőoktatás nemcsak jelentős össztársadalmi, de igen jelentős egyéni hasznokkal is jár. A magánforrás-bevonás és a tandíj kérdése akkor tekinthető megoldottnak, ha a tandíj bevezetése nem jár a hozzáférés romlásával.

A felsőoktatásba bevonható magánforrások potenciálisan és elméletileg az alábbiak lehetnének⁹

(i) Családi erőforrások – de súlyosan rontja a hozzáférést, ha a fiatalok felsőoktatáshoz való hozzáférése, az egyetemre való bejutásuk a család anyagi háttérétől függ. Ezért erre nem lehet számítani.

(ii) **A hallgató keresete a képzés ideje alatt** – de az egyetem melletti munkavégzés a tanulás rovására megy, mert a munkavégzés és a tanulás (mint alapfeladat) egymással végső soron kompetícióba kerül. Ezért erre sem lehet túlzott mértékben számítani.

(iii) **Munkáltatói támogatás** – de a munkáltatók kevésbé hajlandóak finanszírozni a képzést, mivel a munkavállalók mobilak és nem lehet/nem érdemes őket röghöz kötni. Ezért, noha a vállalati ösztöndíjaknak lehet némi kis szerepük, de a felsőoktatás finanszírozását érdemben erre sem lehet számítani.

(iv) **Az egyetemek vállalkozói tevékenységéből származó jövedelmek** – de könnyen és tipikusan túlbecsülik ennek mértékét, továbbá az egyetem alapfeladata a képzés, tudományművelés, nem pedig az, hogy vállalkozzon. Az ilyen típusú vállalkozási tevékenységek túldimenzionálása alapvetően az egyetem alapfeladataival, alapcéljaival kerülhet ellentétbe, ezért erre sem lehet számítani a felsőoktatás finanszírozási problémájának megoldása során.

(v) **Adományok** – de – főként – az európai országokban túlbecsülik ennek mértékét, erre sem lehet számítani.

(vi) **A hallgató jövőbeli keresete**, vagyis hitelfelvétel.

A fentiekből jól látszik, hogy ha az összes elméletileg egyáltalán szóba jövő, akárcsak gondolatkísérletként is felsorolható költségvetésen kívüli forrást sorra vesszük, a hallgatói hitelfelvételt leszámítva egyik megoldás sem jöhet szóba, vagy azért, mert nem működőképes, vagy azért, mert nemkívánatos, vagy mindkét ok miatt. Ennélfogva a hallgatói hitelfelvétel és a diákhitelből finanszírozott tandíj lehet az egyetlen megoldás a felsőoktatás finanszírozási problémájának a megoldására. Megjegyzendő, hogy szemben például a nyugdíjrendszerrel vagy az egészségügygel, a felsőoktatás esetében a jó hír az, hogy e szektorban legalább lehet reális megoldást találni a finanszírozás forrására, mégpedig nem mást, mint a hallgató diploma révén megnövekedett életkeresete terhére felvett, jövedelemarányosan törlesztendő diákhitelt.

⁹ Lásd Barr, 2004.

Nagyon fontos leszögezni, hogy nem általában egy akármilyen diákhitelrendszer a megoldás. Csak egy jól megtervezett és megfelelően működtetett diákhitelrendszer képes kellően nagy mennyiségben és igazságos módon magántőkét bevonni a felsőoktatás finanszírozásába.

Egy jól tervezett diákhitelrendszer kulcsfontosságú jellemzői¹⁰

Jövedelemarányos visszafizetés: Azért fontos, mert ez védi meg az egyént attól, hogy végzés után vállalhatatlan törlesztőrészekkel kelljen szembesülnie és ezáltal kiküszöböli a hallgatói hitelezéssel kapcsolatos egyik legfontosabb – a jövőre vonatkozó megfelelő információ hiányából adódó – problémát.

Épeszű, racionálisan gondolkodó 18–24 éves fiatal ugyanis nem venne fel olyan hitelt, amelynek törlesztőrésze havi fix összeg lenne, ugyanis nem tudhatja, hogy el fogja-e végezni az egyetemet; ha igen, akkor el tud-e helyezkedni; ha igen, akkor mekkora lesz a keresete és az időben hogyan fog alakulni.

Kellően nagy hitelösszeg (költségtérítés + megélhetési költségek), ellenkező esetben minden olyan probléma jelentkezne, amelyekről a felsőoktatás költségvetésen kívüli lehetséges forrásainak számbavételekor megemlékeztünk, pl. a családi anyagi teherviselő képességekre való túlzott támaszkodás súlyos hozzáférési problémát okozhat; a hallgató egyetem melletti munkavégzése könnyen a tanulás melletti munkavégzésből a tanulás kárára menő, tanulás helyetti munkavégzésbe csaphat át.

Általános hozzáférés és általános, egyéni hitelbírálat és egyéni kockázatértékelés nélküli hitelfelvételi jogosultság, mert végül is a rendszer a hallgató saját jövőbeli jövedelméből csoportosít át bizonyos összegeket a jelenbe, ezért nem indokolt a hozzáférést korlátozni. Más szempontból az egyetlen korlátozási szempont a szociális rászorultság lehetne, ami egyrészt nem mérhető megfelelőképpen; másrészt elvileg is hibásan nem a hallgató saját szociális helyzetét, hanem a családjáét próbálja meg mérni; harmadrészt ez a megoldás azért is helytelen elvi alapon is, mert nem abból indul ki, hogy hova jut el az egyén a felsőoktatás által, hanem azt nézi, hogy honnan jön. Megjegyzendő, hogy a magyar Diákhitel 1 rendszerben egyéni hitelbírálat nincs, de a hitelt felvevők egységes kockázatközösségének a vissza nem fizetési kockázatai fél évente/évente értékelésre kerülnek független aktuáriusok (biztosításmatematikusok) által és az ily módon kalkulált vissza nem fizetési kockázat – a világon egyedülálló módon – egyfajta beépített viszontbiztosításként beépül a hitel kamatába. Ily módon az összes hitelt felvevő garantálja, hogy az összes felvett hitel vissza lesz fizetve, ezáltal a diákhitelek vissza nem

¹⁰ Barr, 2005 alapján. A fejezetben ismertetett kulcsfontosságú jellemzőket az 1999–2001 között a magyar diákhitelrendszer bevezetésével kapcsolatos kormányzati döntéseket (kormányhatározatok, kormányrendelet) megalapozó kormányelőterjesztések, valamint az ezek megalapozására készült háttér tanulmányok már mind tartalmazták, ezek tudományos igényű feldolgozására, majd publikálására azonban csak évekkel később került sor.

fizetési kockázatait (a szisztematikus és sokszerű kockázatokat, pl. polgárháború, államcsőd stb.) gyakorlatilag a hitelt felvevők viselik, nem pedig az állam.

Államháztartáson kívüli elszámolhatóság és magántőke-bevonás

Egy jövedelemarányos törlesztésű diákhitelből finanszírozott tandíjrendszer, mint a szükséges magánforrások előteremtésének az eszköze, csak akkor jelent megoldást a felsőoktatás finanszírozási problémáira, ha az a diákhitel, ami a hallgató tandíjának a fedezetét jelenti, maga is neutrális a költségvetés szempontjából, azaz sem a költségvetési kiadásokat és a deficitet, sem az államadósságot nem növeli. Ellenkező esetben logikailag is, de valójában makrogazdasági szempontból is értelmetlen egy tandíj és az azt finanszírozó diákhitelrendszer bevezetése magánforrások bevonása céljából, mert egy a költségvetést terhelő, deficitet növelő és vagy teljes egészében államadósságnak minősülő diákhitelrendszer per definitionem költségvetési tétel. Egy ilyen – rosszul megtervezett – diákhitel rendszer esetében az állam lényegében azt csinálja, hogy egy sokkal bonyolultabb mechanizmuson keresztül adja oda ugyanazt a pénzt (vagy valójában sokkal többet) alapvetően a felsőoktatásra, mint amit közvetlenül a felsőoktatásnak nem akart odaadni, de eközben még jól fel is bosszantja a diákokat és a társadalmat a tandíj bevezetésével, amely tandíj egy ilyen rossz diákhitel esetén nem is fog magánforrás-bevonást eredményezni, azaz úgy keletkeztet többletproblémákat, hogy a létezőkből nem old meg semmit.

Önfenntartó működés

Szintén egy fenntartható – diákhitelből finanszírozott tandíjakon alapuló – felsőoktatás-financezírozási rendszer előfeltétele, az előbb elmondott okok miatt, ti. a rendszer teljesen neutrális kell legyen a költségvetés szempontjából mind a jelenben, mind pedig rövid, közép- és hosszú távon. Ellenkező esetben nem old meg semmit a finanszírozási problémákból.

Egyet érdemes ehelyütt is rögzíteni: a 2001 szeptemberében bevezetett magyar Diákhitel 1 rendszer az a rendszer, amely a fenti kritériumoknak mindenben eleget tesz, sőt ismereteink szerint a világon egyedülálló módon ez a rendszer az, amelyik az összes fenti kritériumnak megfelel (lásd Berlinger, 2009).

Emiatt számos országban, ahol a felsőoktatás finanszírozásának a reformján gondolkodnak, a nemzetközi szervezetek és szakértők tanácsára általában a magyar Diákhitel 1 rendszer adaptációját vizsgálják. A bevezetés előtt álló Diákhitel 2 rendszer sajnálatos módon e kritériumoknak nem tesz eleget.

Hivatkozások

Könyvek, folyóiratcikkek

- Aghion, P., Meghir, C., Vandenbussche, J. (2005): Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital. *Centre for Economic Policy Research*.
- Badinger, H., Tondl, G. (2002): Trade, Human Capital and Innovation: The Engines of European Regional Growth in the 1990s. *IEF Working Paper*; Nr. 42.

- Baldwin, R., Wyplosz, C. (2009): *The Economics of European Integration*. McGraw-Hill Education.
- Barr, N. (2001): *The Welfare State as Piggy Bank: Information, risk, uncertainty and the role of the State*. Oxford University Press, Oxford and New York, 2001.
<http://www.oxfordscholarship.com/oso/public/content/economicsfinance/0199246599/toc.htm>
- Barr, N. (2004): *The Economics of the Welfare State*. Oxford University Press, 4th Edition.
- Barr, N. (2004b): 'Higher education funding'. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 20. No. 2. Summer 2004. ISSN 0266-903-X, pp. 264-283, downloadable from <http://oxrep.oupjournals.org/cgi/content/abstract/20/2/264?ijkey=20GIFCugfcjFz&keytype=refl>
- Barr, N., Berlinger, E., Gilly Gy. et al. (2011): „Feasibility study on student lending”. *Final Report*, http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/lending_en.pdf
- Benhabib, J., Spiegel, M. (1994): The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data. *Journal of Monetary Economics*, 34. 143–173.
- Berlinger, E. (2009): An efficient student loan system: case study of Hungary. *Higher Education in Europe*, Volume 34. Issue 2. July 2009. 257–267.
- Krueger, A. B., Lindahl, M. (2001): Education for growth: why and for whom. Working Paper 7591, *National Bureau of Economic Research*.

Politikai, szakpolitikai, stratégiai dokumentumok

- Department for Education and Skills: Widening Participation in Higher Education, DfES, 2006
www.teachernet.gov.uk/publications (Search using the ref: 04271-2006BKT-EN)
www.everychildmatters.gov.uk
- Department for Children, Schools and Families: Breaking the link between disadvantage and low achievement in the early years – everyone’s business, DCSF, 2010 ref 00207-2010BKT-EN
www.teachernet.gov.uk/publications (Search using the ref: DCSF-00207-2010)
- “Europe 2020”, 2010
<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
- Lisbon Treaty, 2009 http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm
- Mid-Term Review of the Lisbon Strategy, 2005 http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/growth_and_jobs/c11325_en.htm

A felsőoktatás finanszírozása¹

Nicholas Barr

Oxford Review of Economic Policy, Vol. 20. No. 2. 264–283.

■ A felsőoktatás expanziója az OECD-országokban – s azokon kívül is – szükséges és kívánatos. A bővítésnek ugyanakkor rendkívül jelentős költségei vannak, melyek versengenek a közszféra egyéb, nem kevésbé sürgető kötelezettségeivel. Ebből adódik, hogy a felsőoktatás-finanszírozás kimagasló jelentőségű, nagyobb mértékben, mint azt egyes országok felismerik, továbbá politikailag igencsak érzékeny kérdés. Tanulmányunk a felsőoktatás-finanszírozás kulcskérdéseit a közgazdasági elméletek és a nemzeti gyakorlatok tapasztalatainak fényében vizsgálja. A 2004-ben bevezetett brit reformokat ezek fényében értékeljük. Munkánk lezárásaként egy máig befejezésre váró téma összegzésére vállalkozhatunk csupán. ■

I. BEVEZETÉS

A felsőoktatás össztársadalmi fontosságú. Mára nem pusztán egy az elit számára elérhető fogyasztási javak közül, hanem alapvető része egy nemzet gazdasági teljesítményének. A fejlett országokban lezajlott hallgatói létszámempanzió nem véletlen tehát. A tömegessé vált felsőoktatásnak azonban a minőség fenntartásához a kiadások egész sorával kell versenyezni.

Jóllehet munkánk többnyire a 2004-es brit reformok értelmezésén alapul, következtetéseink általános érvényűek. A tanulmány kiindulópontja a vizsgált probléma hátterének meghatározása. Második, elméleti fejezetünk olyan tanulságokat tárgyal, amelyek gazdaságelméleti

¹ E tanulmány lain Crawforddal közös 15 éves együttműködésünkből merít (lásd Barr–Crawford, megjele-nés alatt), amelyhez Colin Ward és munkatársai nyújtottak tartalmi és adminisztratív támogatást a Student Loans Company keretében, valamint hármunk együttes – a magyar kormány számára végzett – tanács-adói munkáján alapul. Hálás vagyok továbbá hasznos meglátásaiért Howard Glennersternek, Michael Shattocknak, a tanulmány szerkesztőinek és lektorának és az adatok rendelkezésre bocsátásáért az Új-zélandi Oktatási Minisztérium dolgozóinak.

tételekből vezethetők le, és amelyek gyakran az információval kapcsolatos közgazdasági tételekben gyökereznek. A harmadik fejezetben nemzeti példákból levont következtetésekkel egészítjük ki és illusztráljuk elméleti megfontolásainkat. A tanulmány negyedik fejezete az eddigiek alapján értékeli a 2004-es brit felsőoktatási törvényt – feltételezve, hogy az épp a megírás idején zajló parlamenti törvényhozási folyamat során nem változik meg érdemben a jelenleg ismert tervezet. Az utolsó fejezetet befejezetlen témánk összegző tárgyalására szánjuk.

Néhány szót arról, mire nem vállalkozunk írásunkban. Jóllehet vizsgálatunk hangsúlya a finanszírozáson van, ez nem jelenti azt, hogy annak a Wolf (2002) által joggal kifogásolt téveszmének lennénk áldozatai, mely szerint a ráfordítások növelése automatikusan gazdasági növekedést idézne elő. A végzetek készségeinek és preferenciáinak, valamint a munkaerőpiac igényeinek összehangolásában a piaci mechanizmusok jobb munkát végeznek a központi tervezésnél. Ezen később kifejtendő állítás szempontjából a felsőoktatás minősége és a változó környezethez való alkalmazkodóképessége meghatározó és központi jelentőségű.

Másfelől, a felsőoktatás gazdasági jelentőségére helyezett hangsúly nem csökkenti a tudás önértékének, az akadémiai szabadság központi szerepének jelentőségét, nem utasítja el, hogy a diplomaszerezés önmagában is fogyasztási haszonnal jár, nemcsak egyszerű karrierberuházást jelent. Harmadrészt, a tanulmány a képzés finanszírozására koncentrálna, elkülönítve ezt a kutatásfinanszírozási kérdésektől (e témáról lásd McNay, 1999; Roberts, 2003). Negyedszer, munkánk gazdaságelméleti alapú, ugyanakkor nem kvantitatív elemzés. Végül pedig, a beemelt nemzeti gyakorlatok ellenére, a műfaj nem összehasonlító tanulmány.

I.1. A probléma háttere

A felsőoktatás egy kiemelten fontos terület, mégpedig a technológiai változások természete, jellege miatt. Noha e folyamat képes csökkenteni az egyes készségek iránti szükségletet (pl. a számítógépek egyre inkább felhasználóbaráttá válásával), jelentősen megnöveli a kvalifikált munkaerő iránti keresletet. A trend erősödésével az igényelt készségek egyre gyorsabban elavulnak és kicserélődnek. Az „információs kor” így egyfajta növekvő szükségletet eredményez az oktatás és képzés iránt, s e szükséglet a korábbinál nemcsak mértékében nagyobb, hanem diverzifikáltabb és folytonosan ismétlődő – tekintettel arra, hogy a tudás ciklikus megújításának igényével társul.

A felsőoktatási expanzió másik okaként a demográfiai változást említhetjük. Az idősebb korosztályok arányának növekedése a nyugdíjrendszer, az egészségügy és a hosszú távú gondoskodás növekvő kiadásait vetíti elő. A megoldás részben a termelési szint oly mértékű emelése, amely mind a munkavállalók, mind a nyugdíjasok elvárásait kielégíti. Ha a munkaerő tekintetében relatív szűkösség lép fel, a produktivitás növelése a hatékony reagálás. A demográfiai változás e tekintetben egy újabb érv a technológiai és az emberitőke-beruházások növelése mellett.

A vizsgált probléma implicit feltevései körül két, ellentétes érveket mozgósító vita bontakozik ki. Az egyik ilyen a felsőoktatás természetének meghatározása, amely két eltérő modellben karakterizálható.

– Az „angol–amerikai modellben” a szakpolitika felsőoktatásképe a heterogenitáson alapul, ennek megfelelően ösztönzi a diverzitást, a szolgáltatások sokféleségét s az intézmények közti minőségi összevetéseket.

– A „skandináv modellben” a felsőoktatás-politika az intézmények homogenitásának előfeltevésén alapul, ezért azokat egyformán kezeli, programjaikat is egyenértékűnek tekinti.

E tanulmányban is képviselt álláspontunk szerint ez utóbbi modell – kétségtelen erőnei mellett – a tömegképzéssel összeférhetetlen. A finanszírozásnak tehát diverzifikált, decentralizált rendszert kell támogatnia. A második fejezetben e tézist elméleti úton is alátámasztjuk.

A második vitatott pont a fizetőképesség kérdése. Nem kétséges, hogy a szakpolitikai tervezésben ez az egyik központi elem, mérése tekintetében ugyanakkor nincs konszenzus. Alapulhat-e a fizetőképesség mérése az aktuálisan mérhető jövedelmen, azaz azon, hogy honnan jön az ember? Egy erre alapozó finanszírozási stratégia a szegényebb családokból származókat támogatná abban az esetben is, ha azok a későbbiekben magas jövedelmet érnek el. Vagy ellenkezőleg, alapuljon-e a fizetőképesség a majdani jövedelmen – azaz azon, hogy hova jut el az ember a diploma által?

Ez a megközelítés egy jövedelemalapú hitelezésen, illetve végzetekre kirótt adón alapuló finanszírozáshoz vezet, amely utólagosan támogatja nagyobb mértékben azokat, akik számára a felsőfokú végzettség kisebb anyagi haszonnal járt.

Miként a második fejezetben kifejtjük, az utóbbi eljárás megfelelőnek mondható az olyanok esetében, akik kellő információval rendelkeznek. E támogatás a hallgatók többsége esetében az adóalapú finanszírozás és jövedelemarányos hitelek (olyanok, amelyek törlesztését a hitelfelvevő majdani jövedelmének meghatározott százalékaként kalkulálják) kombinációjaként jelenik meg.

Ugyanakkor az információhoz való hozzáférés szintje a társadalmi-gazdasági helyzettel összefüggő módon alakul, aminek következtében a kedvezőtlenebb háttérű gyermekek esetleg nem is mérlegelik a felsőfokú tanulmányok lehetőségét. Ezeknek a csoportoknak az esetében szükséges lehet a fizetőképesség előbbi megközelítése.

Szakpolitikai célok

A brit felsőoktatás három széles körben elismert problémával szembesül:

- Az egyetemek rendelkezésére álló források szűkössége: az egy hallgatóra jutó finanszírozási összeg az utóbbi húsz évben – 2000-re – csaknem a felére csökkent (Greenaway–Haynes, 2002., *1. ábra*).
- A hallgatói támogatás elégtelen volta (Callender–Wilkinson, 2003).
- A hozzáférés egyenlőtlensége. 2002-ben a szellemi munkát végzők gyermekeinek 81%-a ment egyetemre, ugyanez az adat a fizikai dolgozók gyermekeinek esetében mindössze 15% (UK Education and Skill Select Committee, 2002, 19. o.).

Két másik központi célt ugyancsak széles körű egyetértés övez: a sokféleség és a minőség erősítését – egyfelől önmagában való célként, másfelől a nemzet gazdasági teljesítőképességének szolgálatában; illetve a hozzáférés növelését – mind hatékonysági, mind esélyegyenlőségi okokból. Következésképpen az Egyesült Királyság felsőoktatási vitái kevésbé irányulnak a politikai cselekvés céljaira, sokkal inkább a közös célok eléréséhez szükséges eszközök megválasztására vonatkoznak.

I.2. Zsákutca

A tézisek további ismertetését megelőzően az elméleti tisztánlátás érdekében számba vesszük a finanszírozására vonatkozó leggyakrabban hangoztatott álláspontokat.

A felsőoktatáshoz való hozzáférés alapjog, ennek következtében ingyenessé kell tenni. Az, hogy a felsőoktatáshoz való jog mindenkit megillet, széles körben elfogadott tézis. Csak-hogy ebből nem következik a képzés ingyenessége. Hiába értünk mind egyet abban, hogy az élelemhez jutás alapjog, nem kérdőjelezzük meg a versenyképes kínálat által meghatározott piaci árakat. A méltányos, jog szerint mindenkit megillető felsőoktatás alatt tehát nem egy ingyenes rendszert kell értenünk, hanem egy olyan rendszert, amelyből a tehetséges egyének nem maradhatnak ki pusztán hátrányos származási hátterük következtében.

A felsőoktatás ingyenessége melletti érvek azonban továbbvezetnek egy fontos ponthoz: ez pedig a *felsőoktatás ingyenessége a tanulmányok időszaka alatt*. A későbbiekben vázolt megoldások épp ennek lehetővé tételét célozzák meg.

A felsőoktatásért díjat szedni etikátlan.

E kijelentés az előbbivel azonos érvkésletet használ. Etikátlan (így látom magam is), ha egyébként arra alkalmas és motivált emberektől pusztán anyagi források híján megtagadják a felsőoktatáshoz való hozzáférést; ugyanakkor az is etikátlan és immorális, ha egyes társadalmi csoportok a korábbi, nem megfelelően finanszírozott oktatásuk következtében soha nem is aspirálhatnak felsőfokú tanulmányokra. Hasonlóképpen: az alultápláltság is etikátlan. Ez azonban nem ok arra, hogy mindenki számára – beleértve a gazdagokat is – ingyenessé tegyük az élelmiszert, sőt inkább abba az irányba mutat, hogy a jövedelmek átcsoportosításával mindenki számára elérhető legyen egy egészséges étkezési szint.

Az, hogy valamit mindenki számára ingyenessé teszünk, indokolhatják egyfelől hatékonysági szempontok, amennyiben a piac hibái miatt sérül a fogyasztók választási lehetősége, másfelől esélyegyenlőségi szempontok, amennyiben egy mindenki által használt jószágról van szó – ilyen pl. a közoktatás vagy az egészségügy. A fentiekből látható, hogy a felsőoktatás egyik említett kritériumnak sem felel meg. Ennek eredményeképp az adófizetők anyagi hozzájárulása regresszív, másfelől, ahogy már megjegyeztük, a felsőoktatás ingyenessége nem javítja a hozzáférést.

Az elitizmusnak nincs helye a felsőoktatásban.

A fenti kijelentéssel kapcsolatos érvelések gyakran összemosnak két különböző dolgot. Sokan – beleértve magamat is – egyetértenek a *társadalmi* elitizmus elítélésével, mondván, *önmagában* a társadalmi háttérnek nem szabadna kihatnia a legjobb felsőoktatási intézményekhez való hozzáférésre. Ezzel szemben azonban az *intellektuális* elitizmus helyes és kívánatos is. A legkiválóbb zenészek és sportolók épp tehetségük miatt emelkednek ki, függetlenül attól, hogy hátterük alsó (pl. Pelé) vagy épp középosztálybeli (pl. Tiger Woods). Semmi méltánytalan nincs az intellektuális értelemben elitnek nevezhető egyetemekben. A hozzáférési cél épp egy olyan felsőoktatási rendszer lehet, amely a legtehetségesebbeket irányítja a legjobb színvonalú intézmények felé – társadalmi-gazdasági hátterüktől függetlenül.

A végzettek a jövedelemadón keresztül fizetnek tanulmányaikért.

Gyakori érv, hogy a felsőoktatást teljes mértékben adókból kell finanszírozni, hiszen a diplomások jobban keresnek a felsőfokú végzettséggel nem rendelkezőknél, ezáltal magasabb jövedelmükre kivetett nagyobb adók révén fizetnek tanulmányaikért. Ezzel kapcsolatban három ellenérvünk is van:

- A jövedelemadó csak a kormányzati bevételek egynegyedét adja és jóval több diplomával nem rendelkező fizeti, mint diplomás: az Egyesült Királyságban a munkaképes korú felnőttek 82%-ának nincs felsőfokú végzettsége (OECD, 2002, *A3. 1a. tábla*).
- Tegyük fel, hogy ha egy diplomás 100 000 fontot fizet ki adóban, akkor ebből 20 000 fontot felsőoktatási képzése egyfajta térítésének tekintünk. Közvetve tehát a fennmaradó 80 000 fontot fizeti a nemzeti egészségbiztosítási rendszerbe (National Health Care System), oktatásra stb. – de mégiscsak kevesebb, mint 100 000 fonttal járult hozzá a szolgáltatásokhoz, szemben azzal, aki azonos összjövedelem után adózik, ám nem végzett egyetemet. Márpedig ez az azonos jövedelmi szinteken belüli eltérés méltánytalan.
- Az az érvelés, miszerint az adófizetőknek „megéri” finanszírozni az egyes emberek felsőoktatási beruházásait, ugyanazon az elven működik, mintha az Egyesült Államok adófizetőinek kellene állnia a Microsoft fejlesztési költségeit.

Egy további, a kizárólag adóalapú finanszírozás elleni érvünk gyakorlati szempontokon nyugszik. Az adóztatás mértéke behatárolt, s e határt nem utolsósorban a különböző közkiadások között priorizáló politikai erők határozzák meg. Nem véletlen ezek után, hogy Nagy-Britanniában az egy hallgatóra jutó finanszírozás reálértéke folyamatosan esett vissza a hallgatói létszám növekedésének éveitől kezdve.

II. A KÖZGAZDASÁGI ELMÉLET TANULSÁGAI

A gazdaságelmélet három fontos tanulsággal szolgál a felsőoktatás finanszírozását illetően (erről részletesebben lásd: Barr, 2001a, 10–13. fejezet): a központi tervezés napjai leáldoztak; a végzeteknek részt kell vállalniuk a felsőfokú képzés költségeiből; a jól megtervezett diákhitelrendszerek kulcsfontosságú attribútumokkal bírnak.

1. tétel: A központi tervezés ideje lejárt

Az aktuális helyzet

Az Egyesült Királyság felsőoktatásában a központi tervezés szerepe az 1970-es évek közepétől jelentősen növekedett. A probléma nem is annyira az akadémiai szabadság, sokkal inkább a gazdálkodási szabadság csökkentése volt, amelyet az egységárak és a mennyiség meghatározásával, valamint az erősen bürokratikus minőségi kontrollal valósítottak meg.

Arszabályozás. Az Egyesült Királyságban működő felsőoktatási intézmények az Európai Unió kívülről érkező hallgatóktól, illetve a posztgraduális képzésben részt vevők teljes körétől

szedhetnek tandíjat. A brit és más uniós állampolgárok felsőoktatási részvétele az első diplomáig egészen 1998-ig ingyenes volt; onnantól kezdve kellett az intézményeknek egy egységes tandíjat felszámolni (2004 májusában ennek összege 1150 font), mely tehát minden képzés és intézmény esetében megegyező mértékű. Ennél kevesebb, avagy több díjat kérni egyaránt jogellenes.

Mennyiségi korlátozás. Anglia és Wales egyetemei az angol Higher Education Funding Councillal (Felsőoktatás-finanszírozási Tanács) szerződnek meghatározott számú hallgató képzésére. Ha a kontroll módosult is, az elv egységes maradt: az egyetemeket büntetéssel sújtották mind a kvóta alatti, mind az a feletti hallgatószámért.²

Minőségellenőrzés. Az egyetemek jogilag elszámoltathatóak a rájuk bízott közpénzekkel kapcsolatban és minőségellenőrzés alá vonhatóak fogyasztóvédelmi indíttatásból. Jóllehet, magukat az eljárásokat, nevezetesen a képzés minőségének biztosítását szolgáló rendszert az 1990-es évek végén erőteljes bírálatok érték.

Elemzésünk következő részében azt az állítást támasztjuk alá, mely szerint a központi tervezés további fenntartása egyfelől nem megvalósítható, másfelől nem is kívánatos.

A felsőoktatás központi tervezése: már nem fenntartható

A kommunista rendszerekről szóló szakirodalom (lásd Kornai, 1992, 9. fejezet) extenzív és intenzív növekedési szakaszokat különböztet meg. Előbbi egy olyan korszakra utal, amelyben az – adott esetben a mezőgazdasági munkából származó – többletet az ipari szektorba vitték át, biztosítva ezzel pl. a Szovjetunió 1930-as években bekövetkezett gyors gazdasági növekedését. Az intenzív növekedés, amikor már ezt a többlet inputot felhasználták, a technológiai fejlődés és a forrásfelhasználás hatékonyságának függvénye. A központi tervezés azonban nem volt képes megbirkózni azokkal a komplex problémákkal, amelyek egyfelől a többletinput források csökkenésével, másfelől a technológia fejlődésével álltak elő, s mindez az 1980-as, 90-es évektől csökkenő, sőt egyes országokban negatívba forduló növekedési rátákban meg is mutatkozott.

A felsőoktatási rendszer párhuzamba állítása mindezzel nagyon is tanulságos. Negyven évvel korábban, egy jóval kisebb és lényegesen kevesebb képzést kínáló intézményi rendszerben még elképzelhető volt egyfajta udvarias gesztusként annak feltételezése, hogy az intézmények egyformán kiválóak, s ez finanszírozásukban is megközelítőleg egyforma szintet indokol. Mára megnőtt az egyetemek és hallgatók száma és ezzel együtt lényegesen sokszínűbb lett a képzési kínálat is. Mindez azt eredményezi, hogy a különböző intézményekben szerzett különböző fokozatok jellemzői és költségei is nagyban eltérnek, s ezen eltéréseknek az intézmények finanszírozásában is érvényesülniük kell. Elvileg persze ezt egy „mindentudó” központi tervező rendszer kezelhetné. A gyakorlatban azonban a probléma kétségtelenül túl összetett ehhez. Egy egyre komplexebbé váló világban működő tömegképzési rendszer olyan finan-

² Vilmos herceg egyetemének összesen 175 000 fontos büntetést kellett kifizetnie, mivel túl sok hallgatót vonzott. A jelentkezők száma 45%-kal növekedett, miután kitudódott, hogy a herceg itt kezdené meg felsőfokú tanulmányait. A felsőoktatás-finanszírozás rendszere ugyanakkor bírságot szab ki a meghatározott felvételi irányszámot meghaladó intézményekre (Independent, London, 2002. március 29.).

szírozási mechanizmust igényel, amely az intézmények számára vállalt missziójuk és költségeik alapján differenciált díjszabást tesz lehetővé. A központi tervezés elve tehát már nem fenntartható.

A központi tervezés a felsőoktatásban: nemkívánatos

Az árak mind az eladók, mind a vevők számára jelzésértékűek. A kommunista országok központi tervezésével ellentétben az OECD-országok mindegyikében a források piaci elosztásának elvén alapuló vegyes gazdaság működik.

Ugyanakkor a piac is hibázik – gyakran épp az információ elégtelensége folytán –, ami erősen indokolja a társadalmi ellenőrzést olyan területeken, mint az egészségügy vagy a közoktatás (erről lásd Barr, 2004; illetve rövidebben Barr, 1998). Vegyük csak az egészségügy esetét: a fogyasztók rendelkezésére álló információk elégtelenek, hiszen az egészségügy erősen technicizált; a beavatkozás gyakran nem egyéni döntés, hanem egy külső kényszer, pl. lábtörés függvénye; ráadásul a különböző kezelések közötti választás lehetőségei rendszerint szűkösek. A Nemzeti Egészségügyi Szolgálat (National Health Service) fenntartásának hatékonysági érvei e tényezőkön alapulnak. Az élelmezés esetében más a helyzet. Általában a tekintetben jól informáltak vagyunk, hogy mit szeretnénk, s ennek mi a költsége, és több választási lehetőség is kínálkozik ezen szükségletek kielégítésére. Ezek az alapvető technikai különbségek is magyarázzák, miért biztosítunk (nagyreszt) ingyenes hozzáférést az egészségügy szolgáltatásaihoz; az élelmezés kapcsán ezzel szemben azt tesszük lehetővé, hogy az egyes személyek a kapott pénzbeli juttatásból egyéni vásárlásaik révén, piaci árakon maguk elégték ki táplálkozási szükségleteiket.

A közoktatás esetében a kisgyermekek informáltsága nem kielégítő; a részvétel kötelező, tehát a közoktatás egy bizonyos életkor alatt minden fiát érint; a kisebb gyermekek számára a szolgáltatások tartalma közötti választás korlátozott; a minden gyermekre kiterjedő hasonló képzési közeg a társadalmi kohézió elősegítőjeként is értelmezhető. Egyebek mellett az előbbi érvek támasztják alá a köz által finanszírozott és szervezett iskolák létjogosultságát.

A felsőoktatás ehhez képest merőben más. A hallgatók alapvetően jól informáltak és képesek még több információ megszerzésére. A folyamatot elősegíti, hogy a majdani felsőfokú tanulmányok előre láthatóak (nem egy hirtelen előálló helyzetről van szó, mint például amikor egy közlekedési balesetben orvost kell hívni a sérültekhez), így tehát a majdani hallgatóknak van idejük a döntéshez szükséges információk beszerzésére, tanácskérésre. Másfelől, az emberek dönthetnek, hogy egyáltalán be akarnak-e lépni a felsőoktatásba vagy sem – s éppen ez a tény tette az adókból származó finanszírozást regresszívvé. Végül pedig a lehetőség a képzések és intézmények közötti választásra – nagyon is helyesen – egyre bővül.

Mondhatjuk, hogy a hallgatók valóban jól vagy potenciálisan jól informáltak, s ennek révén a rendszer tervezéséért felelősöknél nagyobb hatékonysággal tudnak választani mind a saját érdekeik, mind a makrogazdaság szempontjából. Az az érvelés is fenntartható azonban, hogy még kiterjedt szabályozással sem érhető el a hallgatók (legyenek akár közülük is a legjobbak, legkiválóbbak) ténylegesen adekvát választása. A megfelelő tájékozottságon alapuló választás kérdése központi fontossággal bír, alátámasztva az e fejezet ötödik részében tárgyalt díjszabás hatékonyságát. Ez a megközelítés alapvetően az árjelzések hasznosságán alapul, amelyek a versenyhelyzet jótékony hatásait érvényesítik a felsőoktatási intézményeknek a hallgatói, illetve munkaerő-piaci igényekre adott reakcióiban.

Fenti téziseinket azonban két megszorítással ki kell egészítenünk. Először is, a szegényebb háttérű hallgatók információs ellátottsága csekélyebb lehet, amely kihat az összességében a hozzáférés tényére is, részlegesen pedig negatívan befolyásolhatja az adósságvállalási hajlandóságot. Másfelől, jóllehet e megközelítés nagyobb teret biztosít a hallgatók, munkaadók és intézmények számára a képzési tartalmak kombinálásában és kiválasztásában, mégsem feltételez korlátlan piacot. Sőt, elemzésünk szabályozott piaci közegre vonatkozik.

2. tétel: A diplomásoknak részt kell vállalniuk a felsőoktatás költségeiből

Erős érvek szólnak amellett, hogy a felsőoktatás az egyéni szinten túl a társadalom egésze számára is előnyöket biztosít – ezek a pozitívumok a növekedés, a társadalmi kohézió és az értéktáadás terminusaiban értelmezhetők (Bynner–Edgerton, 2001; Bynner et al., 2003), valamint a tudásgyarapodás önértékében. Ezek az érvek arra mutatnak, hogy az adófizetői hozzájárulás állandó és meghatározott részét kell képezze a felsőoktatás működtetésének. Az előbbi pozitív hatásoknak a számszerűsítése azonban számos nehézséggel jár, jórészt azért, mert az oktatás egyéni teljesítményre gyakorolt hatását az egyéb háttértényezők hatásaitól elkülöníteni igen csak problémás.³ Emiatt a költségek adófizetők és végzettek közti megosztására – miként a szegénység definiálására sem – nincs kész megoldás.

Lényegesen szilárdabb bizonyítékok támasztják alá a diplomaszerzés egyéni megtérülését (lásd erről pl. Blundell et al., 2000). Ezek a becslések még egy korábbi, kisebb végzettkibocsátásra vonatkoznak, amely magában hordozza annak lehetőségét, hogy a növekvő felsőoktatási részvétellel a diploma megtérülése várhatóan csökken. Ugyanakkor Blundell és munkatársai épp arra mutatnak rá, hogy e létszámnövekedéssel együtt a diplomások iránti kereslet is emelkedést mutat. Amennyiben a kereslet és kínálat növekedése megközelítőleg együtt halad, nincs okunk az egyéni megtérülés csökkenését feltételezni.

Összegezve, a felsőfokú végzettségből adódó külső (társadalmi) előnyökről kevés számszerűsíthető bizonyíték létezik, egyéni hasznára vonatkozóan azonban döntő bizonyítékokkal szolgálhatunk. Utóbbi tényből következik a diplomások bizonyos szintű költségviselésének indokoltsága. Ez esetben azonban a diákhitelzés kérdése óhatatlanul a központba kerül.

³ A szűrőelmélet szerint egyfelől az alapfok feletti oktatás nem növeli az egyéni termelékenységet, másfelől a foglalkoztatók ugyan a legjobb képességű munkavállalókat keresik, ám erről munkába állás előtt nem tudnak megbizonyosodni. A megkülönböztetés ezen nehézsége arra ösztönzi az egyéneket, hogy bizonyos jegyek által megkülönböztessék magukat a többiekétől. A szűrőelmélet szerint az alapképzés feletti oktatás épp ezt a funkciót tölti be: jelzést ad a leendő munkaadóknak. Eszerint tehát miként az egészség is jobban függ a megfelelő szervi adottságoktól, mint az egészségügyi ellátás milyenségétől, ekképp a termelékenység is inkább a veleszületett képességek, semmint a felsőfokú képzés függvénye.

3. tétel: A jól megtervezett diákhitelrendszerek közös attribútumokkal bírnak

Az eddigiekben a diplomások teherviselése mellett érveltünk, az alábbi okokból:

- Mikroökonómiai megközelítésben tételünk hatékonyságát egyfelől a diploma magasabb egyéni megtérülése támasztja alá, másfelől – ahogy korábban utaltunk rá – az árak a felsőoktatásban hasznos jelzésértékkel bírnak.
- Költségvetési okból pedig a diplomások hozzájárulása elkerülhetetlen, tekintettel a tömegessé vált felsőoktatás jelentős költségeire, illetve a költségvetést terhelő egyéb folyamatok – mint a népesség előregedése vagy a társadalmi kirekesztődés – növekvő súlyára.
- Ez a méltányosságot, esélyegyenlőséget javítja, hiszen egy olyan regresszív rendszert kompenzál, amelyben az átlagos vagy annál alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők fizetnek a jellemzően magasabb keresetűek diplomaszerezéséért.

E fejezetben amellett érvelünk, hogy a diplomás hozzájárulásnak jövedelemarányos törlesztésű diákhitelvezésen kell alapulnia, amely reális kamattal bír és összege a tanulmányi díjak mellett a megélhetési költségek fedezésére is elegendő.

Jövedelemarányos törlesztés

Korábbi szerzőkhöz csatlakozva (Friedman, 1955; Peacock–Wiseman, 1962; Prest, 1962; Glennerster et al., 1968) pár évvel ezelőtt magam is kifejtettem (Barr, 1989), hogy a hallgatói hitelekhez olyan jövedelemarányos visszatérítést célszerű rendelni, amelynek törlesztését pl. a hitelfelvevő majdani jövedelmének X százaléka alapján kalkulálják, összegyűjtése pedig a jövedelmi adó vagy a társadalombiztosítási hozzájárulás befizetéséhez társul, egészen a tartozás kiegyenlítésének végéig. Ez az álláspont mind hatékonysági, mind méltányossági szempontból megalapozott.

A hagyományos hitelezés problémái. Egyfajta összehasonlítási alapként vegyük a hagyományos kölcsönöket – például az ingatlanhitelt. A hitel határozott időtartamra (pl. 25 évre) szól, meghatározott kamatozással. A havi törlesztési díj teljes mértékben az alábbi három tényező függvénye: a hitel összege, futamideje és kamata. Eltekintve a kamatláb változásait tükröző korrekcióktól, a havi törlesztés fix összegű.

A házvásárlás relative alacsony kockázatú tevékenység.

- a) A vevő tudja, mit vásárol, hiszen addig is valamiféle ingatlanban lakott.
- b) Egy ház összeomlásának valószínűsége nagyon csekély.
- c) A házak reálértéke jellemzően növekszik.
- d) Jövedelemcsökkenés esetén, amennyiben a törlesztés problematikussá válik, még mindig ott van az eladás lehetősége.
- e) Tekintve, hogy a ház a hitel fedezeteként is szolgál, kedvező hitelkonstrukció érhető el.

Mindezen okok miatt biztosítja a piac az ingatlanhiteleket. Ettől a humántőke-beruházások – mint pl. a diplomaszerezés – finanszírozásának hitelezése rendkívül élesen tér el.

Keresletoldali problémák. Korábban már megállapítottuk, hogy a hallgatók információ szintje jellemzően megfelelő (a). Ugyanakkor néhányan, különösen a szegényebb háttérrel rendelkezők közül, nem feltétlenül vannak birtokában az információk megfelelő szintjének (II. bekezdés V. pont). Ráadásul minden hitelfelvevő vállal kockázatot és bizonytalanságot, hiszen jöllehet az előbbi b), c) és d) pontok igazak a házvásárlásra, a készségfejlesztési beruházásokra

már jóval kevésbé. A végzettség megszerzése ilyen értelemben „összeomolhat”, amennyiben a kölcsön felvevője nem felel meg a vizsgákon. Ez esetben ugyanúgy fizetnie kell a kölcsön törlesztését, miközben nem rendelkezik a végzettséggel, amely jövedelememelkedés révén lehetővé tenné a megnövekedett kiadások vállalását. Még a jól informált hallgatóknak is kell kockázattal számolniuk: jóllehet a humántőke-beruházások átlagos egyéni megtérülése pozitív, magát az átlagot tekintve jelentős eltérések tapasztalhatók. Végezetül (*d*) pont), ha valaki a végzettségszerzés érdekében kölcsönhöz folyamodott, majd mégis alacsony fizetés és magas törlesztés terheli, megszerzett diplomáját nem adhatja el, s ez tovább növeli a kockázatot.

Mindezen oknál fogva az emberitőke-beruházás érdekében felvett hitel az adós számára kockázatosabb és bizonytalanabb az ingatlanhitel-felvételnél. E probléma a hitelfelvevők teljes körét érinti, ám leginkább a szegényebb háttérű hallgatókat sújtja. Ebből következik, hogy a humántőke-beruházás érdekében nem hatékony volumenben történik a hitelfelvétel.

A kínálati oldal problémái. A kockázattal és bizonytalansággal a hitelezőknek is szembe kell nézniük. Ha házvásárláshoz nyújtok kölcsönt, biztonsági fedezetül szolgál a ház. Fizetéseképtelenség esetén a kölcsönadó lefoglalhatja, majd értékesítheti az ingatlant, a tartozás kiegyenlítése fejében. A szándékos mulasztás sem okoz problémát: én magam eltűnhetek, de a házat nem vihetem magammal. E két ok miatt alakulnak az ingatlankölcsönök feltételei kedvezően. Ennek analógiájára a humántőke-beruházás finanszírozása arra jogosítaná a kölcsönadót, hogy fizetéseképtelenségem esetén az agyamat lefoglalja, értékesítse és behajtsa követeléseit. Mivel ez lehetetlen, a kölcsönadó sincs biztonságban: bizonytalansággal kell szembenéznie, viselve a kölcsönfelvevő kockázatát – megszerzi-e az adott személy a végzettséget és lehetővé teszi-e majdani keresete a törlesztést – és mindezért kockázati prémiumot számol fel.⁴ E prémium hatékony, amennyiben megfelelően informált hitelező állapítja meg (hasonlóan a rosszabb vezetőkre kiszabott magasabb személygépkocsi-biztosítási díjakhoz). Amennyiben azonban a hitelezők nem rendelkeznek megfelelő információval a hitelfelvevő kockázatosságát illetően, az „mazsolázásra” ösztönzi őket, megtalálva annak a módját, hogy csak a legkisebb kockázatú ügyfeleket fogadják, hasonlóan a magán egészségbiztosítás stratégiájához. Ennek kézenfekvő módja, ha csak a biztonságos visszafizetést garantáló hallgatóknak nyújtanak hitelt, pl. akiknek a szülei ingatlan tulajdonosok. Az ezen alapuló hitelnyújtás nem hatékony volumenben történik.

Mindezek miatt összességében a hagyományos hitelezés hatékonysága mind hitelezői, mind hitelfelvevői szinten alacsony. Mindemellett méltánytalan is. A különböző hatékonysági problémák jobban sújtják a szegényebb háttérű egyéneket, a nőket, az etnikai kisebbségek tagjait, mindazokat, akik esetleg kevésbé informáltak végzettségük hozadékát illetően, s emiatt kevésbé képesek hitelfelvételre is. Ráadásul e csoportok kedvezőtlenül járnak a fenti „mazsolázás” esetén is.

A jövedelemarányos kölcsönök. A jövedelemalapú törlesztésnek van egy lényeges, ám széles körben nem ismert hatása (Barr, 1991; 2001a, 12. fejezet). Az alacsony keresetűek törlesztése csekély mértékű vagy nulla. Azok, akik folytonosan rosszul keresnek, nem is térítik vissza

⁴ A problémát a kontraszelekció tovább súlyosbítja (lásd erről Barr, 2001a, 177–8).

a teljes igénybe vett összeget. A havi törlesztőrészletre a felvett hitel nagysága (avagy a kamat mértéke) nincs hatással, az kizárólag az egyén jövedelmének függvénye; ugyanakkor a magasabb kölcsönösszeg hosszabb visszafizetési időszakkal társul.

Hatékonysági szempontból a jövedelemarányos hitelek megtervezésekor a cél a hitelfelvevő megóvása a túlzott kockázattól; a méltányosság szempontjából pedig e hiteltípus a hozzáférést segíti elő azáltal, hogy egy beépített biztosítással kezeli a fizetéseképtelenséget. A fogyasztáskiegyenlítés analógiájánál maradva az, amikor a Nemzeti Egészségbiztosítási Rendszernek most fizetünk egy későbbi nyugdíj reményében, épp a tükörképe egy jövedelemarányos hallgatói hozzájárulásnak.⁵

Racionális kamatláb

A jól megtervezett hitelezés jövedelemarányos visszafizetésen alapul. Mindehhez racionális kamatozásnak is járulnia kell. Számos rendszer foglal magába olyan kamattámogatási mechanizmust, amely a hozzáférést a túlzott eladósodás megakadályozása révén segíti. Jóllehet a cél dicséretes, általános kamattámogatással aligha elérhető. Mint minden ártorzítás, ez is a hatékonyság és méltányosság ellen hat. A jelenlegi brit szabályozási rendszer, néhány más országhoz (pl. Ausztráliához) hasonlóan, nullás kamatlábbal működik.

Az első probléma kétségtelenül a rendszer költsége. Az Egyesült Királyságban a diákokhoz kihelyezett hitelösszeg egyharmada nem folyik vissza, épp az állami támogatás miatt, részben a hosszú lejáratú idő, részben pedig az arbitrázs miatt (pl. a nem rászorult hallgatók is felveszik a számukra elérhető maximális hitelt, majd a pénzt megtakarításként kezelve profitot realizálnak belőle). Másodsorban, a támogatás a minőség ellen hat, hiszen a hallgatók támogatásával az intézményi finanszírozás csökkentése jár együtt. Harmadrészt pedig mindez a hozzáférést is kedvezőtlenül befolyásolja: a hitel drága, ennél fogva csak részlegesen elérhető és nem elegendő összegű lehet.

Végezetül, a kamattámogatás mélyen regresszív. Nem segíti a hallgatókat (hiszen a hitelt a végzetek s nem a hallgatók törlesztik). Az alacsony jövedelmű végzeteket csak kismértékben támogatja azzal, hogy eltekint az adósság kifizetésétől. Nem segíti a magas keresetű hallgatókat pályájuk kezdetén: a jövedelemarányos hitelezésben a havi törlesztés kizárólag keresetfüggő; a kamatlábak csak a hitel futamidejére vannak hatással. E konstrukció fő kedvezményezettjei a karrierjük derekán járó sikeres szakemberek, akiknek törlesztési kötelezettsége a támogatás révén megrövidül (a téma kifejtését lásd Barr, 2003, 4.3. szakasz).

Ezek a szempontok elvezetnek a hatékony kamatláb kérdéséhez. A legegyszerűbb konstrukcióban a kormányzat hitelezési költségei térülnének meg. Így, amennyiben minden hallgató visszafizeti kölcsönét, a hitelezési rendszer önfenntartóvá válhat. Persze a gyakorlatban számolnunk kell veszteséggel, alacsony átlagjövedelem, korai elhalálozás stb. miatt – az effajta kieséseket a jövedelemalapú hitelnek tudatos tervezéssel kezelnie kell. Ezek a veszteségek az adófizetőkre terhelhetők – az Egyesült Királyság aktuális gyakorlata is ez. Avagy a hitelfelvevők

⁵ Ez volt az alapja első konkrét brit reformjavaslatomnak (Barr, 1989), amelyben a jövedelemarányos törlesztés társadalombiztosítási kiegészítő hozzájárulásként való kezelését szorgalmaztam a Mervyn King által korábban lefektetett alapokra támaszkodva.

összessége is fedezheti legalábbis a hiány egy részét, amely hatását tekintve egyfajta társadalombiztosításként funkcionál. Például Új-Zélandon az 1990-es években a diákhitel kamata 1%-kal meghaladta a kormányzati kiadások fedezéséhez szükséges mértéket, ami a hivatalos becslések szerint a veszteségek közel felét fedezi, így az adófizetőkre csak a fennmaradó rész hárul.⁶ Olyan eset is van, amikor (ahogy a II. rész 5. pontjában kifejtjük) az alacsonyabb jövedelműek célzott kamattámogatásban részesülnek.

A tandíj és a megélhetési költségek fedezésére elegendő összeg

A hitelek fogyasztáskiegyenlítő eszközök is. Amennyiben nincsenek torzító tényezők, mint a kamattámogatások, a hitelfelvétel lehetőségét nem szükséges limitálni. A hitelösszegnek elegendőnek kell lennie a tandíjak és a megélhetési költségek adott szintjének fedezésére, ez teszi lehetővé az olyan problémák kezelését, mint a hallgatói elszegényedés, a költséges hitelkártya-eladósodás, a pénzkereséssel töltött idő túlsúlya vagy a családi háttértámogatástól való kényszerű függés. A felvehető hitel éves összegének és a hitelfelvétel éveinek limitálása biztonsági elemként óvja az igénylőt a túlzott könnyelműségtől.

A költségek összességére kiterjedő hitel lehetősége nem a munkavégzésből vagy családi támogatásból szerzett források ellen érvel, hanem épp a gazdasági lehetőségekhez képest leg-
hatékonyabb döntés meghozatalát teszi lehetővé az egyének számára (erről részletesen lásd Barr, 1993). Egy racionális kamatláb – mint egy árjelzés – központi fontosságú a hallgatók támogatásának megfelelő kialakításában.

4. Az állam és a piac egyensúlya

Ahogy az a második fejezetben érintettük, a központi tervezés elleni érvek nem jelentik a kormányzati szerep marginalizálódását, legalábbis nem kellene, hogy azt jelentsék.

A kormányzati szerep egyrészt a keresleti oldalhoz kötődik:

- mint a felsőoktatás részfinanszírozója, már csak annak pozitív társadalmi hozadéka miatt is;
- mint a diákhitelezés szervezője, ami az egyéni fogyasztások kiegyenlítésének irányába hat, szemben a piac korábban tárgyalt tökéletlenségével;⁷
- mint a hozzáférés szorgalmazója. A fogyasztáskiegyenlítés a jól informált egyének esetében elegendőnek bizonyulhat, akikről azonban ez nem mondható el, azok esetében más beavatkozás is szükségeltetik – gondolhatunk itt segélyezésre és egyébként a II. fejezet 5. pontjában tárgyalt megoldásokra.

⁶ Az 1992-es új-zélandi diákhitteltörvény előírja, hogy a diákhitel kamatait évente állapítsák meg és hogy ennek meghatározása során a kormányzó tekintettel lehet, ám nem kötelezett igazodni sem „a fogyasztói árindex központi statisztikai hivatal által meghatározott, az előző év szeptember 30-áig bekövetkezett elmozdulásához”, sem pedig a „diákhitelrendszer összköltségéhez, beleértve az előző év szeptember 30-áig, közvetlenül a szabályozást megelőzően felvett kormányzati kölcsönösszeget”. A kilencvenes évek végén a kamatláb a tízéves kötvények hozamán alapult.

⁷ Lásd Palaciosnál (2004) a jövedelemalapú magánhitelezéssel kapcsolatos javaslatot.

A kínálati oldalon a kormányzatnak úgyszintén fontos szerepe van:

- Mint szabályozó, a megfelelő minőségbiztosítási rendszerért felel. A vevők lehetnek jól informáltak, ám ez tökéletes ismeretet sohasem jelent, a minőségbiztosítás ebben az értelemben épp a fogyasztók védelmét szolgálja. Ez a feladat azonban nem feltétlenül igényel állami bürokráciát (Brown, 2000). Az alapszintű megközelítés az intézményeket teljesítményük ciklikus internetes publikálására kötelezi – például végzettjeik kibocsátásáról –, ezáltal nyújtva információt a leendő hallgatók számára, s lehetőséget a választásra.⁸
- Mint az ösztönzők beépítője. A hozzáférést elősegítő források biztosítása mellett a kormányzat más ösztönzőkkel is operál. Célzottan támogathat például bizonyos szakokat. Még ha a hallgatókról és munkaadókról egyaránt jól informáltságot tételezünk is fel, a kormányzatot megilleti a szakkínálat módosításának joga. Mondhatja például, hogy a számviteli, jogi vagy közgazdasági képzések képesek önfenntartásukról gondoskodni. Ugyanakkor többletforrások biztosítása mellett dönthet olyan szakok esetében, mint a klasszika-filológia, zene, színművészet vagy (a kormányzatok számára folytonos problémát jelentő) műszaki tudományok. Mindemellett a kormányzat a regionális egyensúly fenntartása érdekében megemelt finanszírozást nyújthat egyes intézmények számára is.

Az ösztönzők egy másik csoportja – a verseny mértéke – külön kifejtést érdemel. Az egyik véglet, amikor a kormányzat csak minimális mértékben tud beavatkozni a kínálati oldalon. A felsőoktatási intézmények versengenek a hallgatókért; a népszerű egyetemek fejlődésnek indulnak, a jelentkezőket vesztők elbukhatnak. Azonban az egyetem nem egy hagyományos közgazdasági értelemben vett vállalat: kibocsátása nem homogén sorozatgyártás; szervezete nem profitmaximalizáló; és maga a „termék” sem pontosan körülírható (lásd erről Winston, 1999). A vérre menő versenyhelyzet ennél fogva nem megfelelő közeg a felsőoktatás számára. Persze nem csak ez a véglet létezik. Minél több célzott kormányzati támogatás jut bizonyos szakokra vagy intézményekre, annál kevésbé éles a verseny – ez a véglet egészen a központi tervezés szélsőségéig vezethet. A verseny mértékét ennél fogva egy olyan kontinuumban értelmezhetjük, amelynek egyik véglete a korlátozás teljes hiánya (dzsungeltörvények), míg a másik a 100%-os kontroll (központi tervezés) és a működés az e kettő közötti térben írható le.

E megközelítés mind az elosztási, mind az oktatási célú beavatkozást elősegíti. A rendszer a kívánatos szintig redisztributív lehet, a verseny mértéke pedig politikafüggő, amely a különböző tárgyak esetében eltérő válaszokat eredményezhet. Az így működő rendszer azért lehet sikeres, mert kimenete nem kizárólag az épp adott – rendszerint kevésbé informált és kevésbé hatékony – kormányzat függvénye, hanem a hallgatók, intézmények, munkáltatók egymással kölcsönhatásban álló döntéseiei is. Ez a szemlélet a tömegessé vált felsőoktatási rendszerek esetében különösen hatékonyan, a központi tervezés hatásfokát jóval túllépve segíti az egyéni és nemzeti célok megvalósítását.

⁸ Maguk a hallgatók is lényeges információforrások. A hallgatói elégedettség talán nem átfogó jelzés, de ettől még nem hagyható figyelmen kívül. Az Egyesült Királyság 2004-es jogalkotása támogatja a hallgatói szervezeteket a releváns információk összegyűjtésében.

5. Általános finanszírozási stratégia

A fenti elemzés három pillérből álló stratégiát vázol fel: a változó díjak (vagyis az árak) segítik az erőforrások hatékony elosztását a felsőoktatási szektorban; a jól és pontosan megtervezett hitelek biztosítják a fogyasztás kiegyenlítését, egyben hozzájárulva az egyén életciklusán belüli hatékony költségelosztáshoz; és a hozzáférést támogató intézkedések, amelyek javítják a méltányosságot.

1. pillér: Változó díjak

Az egyetemek állapíthassák meg szabadon a képzési díjaikat, ugyanakkor, mint azt később részletesebben is bemutatjuk, a felső határok megállapítása indokolt lehet. A díjak kifizetéséhez a hallgatók számára segítséget kell nyújtani, amint azt a 2. és 3. pillérnél megmutatjuk. A díjak halasztása lehetséges: így ezeket a diplomások fizetik, nem az aktív hallgatók.

A változó díjak – nem utolsósorban azért, mert egy Európa-szerte olyannyira vitatott témáról van szó (noha ez magától értetődő az Egyesült Államokban) – igen óvatos törvényi szabályozást igényelnek.

A hatékonyság kérdése. A második szakasz 1. pontjának legfontosabb elméleti következtetése az, hogy az árjelzések hasznosnak bizonyulnak a felsőoktatásban, növelik a hatékonyságot és a versenyen keresztül még fogékonyabbá teszik a rendszert a hallgatói és munkáltatói preferenciákra.

Az erőforrás-elosztás hibájára vezet, ha a hallgatók nem szembesülnek az egyes képzések eltérő árjelzéseivel. A munkaadók olyan végzettségre tartanak igényt, akik rendelkeznek kvantitatív készségekkel és számítástechnikai ismeretekkel. Mind a matematikus, mind pedig a mérnök végzettségűek rendelkeznek ezekkel a képességekkel, igaz, ezen képzések egyike olcsóbb, másika drágább. Árjelzések hiányában ez a hallgatók számára közömbös, az adózók számára viszont nem.

Ugyanez igaz az egyetemválasztásra is. Egy színvonalas, de olcsóbb vidéki egyetem adott esetben jobban megfelelhet a hallgatónak, mint egy drágább képzés megfizetése. Hatékonysági szempontból mind a hallgató, mind az adózó, illetve (a növekvő verseny következtében) a felsőoktatási rendszer is jobban jár, ha a hallgató megfelelő jelzéssel tud reagálni az ármechanizmusra.

Csakúgy, mint a torzító keresletnek, a fix áraknak is jelentkezik – a hatékonyság szempontjából – káros hatásai a kínálati oldalon. Az árak maximálása erodálja a minőség javítására irányuló ösztönzőket (hiszen az árplafonon felül a minőség növelésének költségei árnöveléssel nem fedezhetőek), az árak minimalása pedig erodálja a hatékonyság ösztönzésére irányuló tényezőket (mert bizonyos, a hatékonyságnövelésből eredő megtakarítások, hasznok nem realizálhatóak az árcsökkentésen keresztül). Az egységes díjszabás, beleértve az ingyenességet is, egyszerre jelent megszabott maximumot és minimumot is, így különösen alkalmatlan a hatékonyság növelésére.

Ezek az érvek nem ideológiai természetűek, sokkal inkább az információ gazdaságtanában gyökereznek. Az az érvelés, miszerint az árak ne legyen hatása a hallgató tárgy- vagy intéz-

ményválasztására, helytelen, mert ez esetben ártámogatásokat használnánk méltányossági/hozzáférési célok elérése érdekében. Ez egyáltalán nem hatékony, s mint röviden felvázoltuk, a méltányossági célokkal is ellentétes.

Az előző bekezdések érvei a mikroökonómiai hatékonysággal kapcsolatosak. A másik, hatékonysággal összefüggő szempont makrogazdasági jellegű, abban az értelemben, hogy a (képzési programonként/intézményenként) változó mértékű tandíjak a finanszírozást nyitott végűvé teszik. Az egységes díjakkal a pénzügyminisztérium kontroll alatt tartja a rendszer finanszírozását. Így, ha az adók általi finanszírozás mértéke csökken (például az egészségügyi és óvodai ellátás versengő igényeinek következtében), úgy az egyetemi szektor bevételei is csökkennek, amint például a később tárgyalásra kerülő Ausztrália esetében ez megfigyelhető volt. Változó tandíjak esetén a finanszírozás nyitott végű, és az egyetemek legalább valamilyen autonómiával rendelkeznek saját bevételeiket illetően.

Méltányossági érvek. Lehetséges, hogy az intuíciókkal ellentétes, de a változó díjak nemcsak hogy hatékonyabbak az egységes díjknál, de jóval igazságosabbak is azáltal, hogy előmozdítják a jövedelem-újraelosztást a társadalom felsőbb rétegei felől a társadalom alsóbb rétegei felé. Korai publicisztikáim egyike bírálta az 1974-es munkáspárti kormányt, amiért az visszaállította a tej általános ártámogatási rendszerét, azzal a céllal, hogy segítséget nyújtson a szegény rétegeknek. Ez az általános ártámogatás azonban valójában a középosztályt nagyobb mértékben támogatta, mert ők eleve sokkal több tejet fogyasztottak. Sokkal progresszívebb megoldást jelentett volna, ha a tej valódi, ártámogatás nélküli árát kellett volna megfizetni és az ártámogatásra szánt, de ily módon felszabaduló forrásokból az állam növelte volna a nyugdíjakat, a családi pótlékot és a szociális segélyeket.

A tej ártámogatásával kapcsolatos fenti megfontolások behelyettesíthetők a változó tandíjakra vonatkozó stratégia esetére. A stratégiának két összetevője van:

- A fizetőképes keresletet jelentő személyek számára a változó tandíjak egyben magasabb összegű díjak bevezetését is jelentik (fontos megjegyezni, hogy a jövedelemarányos törlesztésű hitelek esetében a „fizetőképes” kifejezés nem a hallgató családjának anyagi helyzetére és nem a hallgatói évek időszakára, hanem a diplomások végzés utáni keresetére vonatkozik).
- Társadalmi újraelosztási mechanizmusok azzal a céllal, hogy a szegényebb rétegek is meg tudják fizetni a tandíjakat.

Egy közgazdász számára ezek az elemek megdöbbenően ismerősek: először is az ár növekedése a keresleti görbén történő elmozdulást eredményez. Önmagában véve ez az elem rontaná a hozzáférést. Viszont *a)* a tandíj tényleges megfizetése elhalasztódik (a hiteltörlesztés időszakára, lásd 2. pillér) és *b)* célzott jövedelemtranszfereket alkalmaznak egyes különösen rászoruló csoportok esetében, akik számára a hozzáférés érzékeny kérdést jelent (lásd 3. pillér). Ez viszont magát a keresleti görbét mozgatja el kifelé (ami javítja a hozzáférést).

Ily módon ez a stratégia igen progresszív: Forrásokat csoportosít át a mai jómódúaktól (azáltal, hogy valamelyest veszítenek ártámogatásaikból) egyrészt a ma rosszabb anyagi képességű rétegei felé (akik jövedelempótló támogatást kapnak), másrészt a jövő rosszabb anyagi képességű rétegei felé (ők azok, akik jövedelemarányos törlesztőrészeleteikkel nem képesek hitelüket teljes egészében visszafizetni).

Ahogy a változó mértékű tandíjak újraelosztást eredményeznek az egyes emberek között, ugyanúgy újraelosztást generálnak az egyes felsőoktatási intézmények között is. Egységes

díjszabással vagy adófinanszírozással (tandíjmentesség) a felsőoktatási szektor forrásait (finanszírozási szintjét) a kormányzat határozza meg, így a nagy presztízsű egyetemek és a kis helyi felsőoktatási intézmények ugyanazon „zsák pénzért” versengenek egy zero végösszegű játszmában. A változó mértékű tandíjakkal viszont megkezdődhet a kilábalás ebből a csapdahelyzetből.

Harmadrészt: a változó díjak közvetlen értelemben is igazságosabbak. Az egységes tandíj azt is jelenti, hogy azok, akik egy kis helyi felsőoktatási intézményben tanulnak, ugyanakkora tandíjat kényszerülnek megfizetni, mint azok, akik egy nemzetközileg elismert, nagy egyetemre járnak. Ez igazságtalan, teljesen ellentétes a méltányossági célokkal. A tej ártámogatása esetében legalább mindenki nagyjából egyforma minőségű termékhez jutott. Egy diverzifikált felsőoktatási rendszerben az egységes összegű tandíjfizetési kötelezettség olyan, mintha azért adóztatnánk a sörözést, hogy ártámogatásban részesíthessük a pezsgőzést.

A méltányossági „puzzle” negyedik összetevője az, amikor egy adott állam a hazai diákok által fizetendő tandíjak mértékét kontroll alatt tartja, míg a nemzetközi mobilitás jegyében hozza érkező hallgatók számára nagyobb mozgásteret tesz lehetővé. Az Egyesült Királyság vonatkozásában ez egy előre látható és előre meg is jósolt problémát okozott:

„A hozzáférés további akadálya, hogy ez diszkriminációra ösztönöz a brit hallgatókkal szemben. Az egységes díj tovább fokozza a legjobb egyetemek minőségi erózióját, amelyeknél a legsúlyosabban jelentkezik a finanszírozási hiány. Mindez kétféle sérelmet okoz a brit diákoknak. Egyik esetben a legjobb intézmények minősége eshet; a brit hallgatók többsége ugyan még mindig képes bejutni ezen intézményekbe, viszont a diploma minősége romlik, értéke csökkenhet. Másik esetben a legjobb intézmények arra kényszerülhetnek, hogy lényegében leállítsák brit hallgatóik oktatását (akiktől átlagosan évi 4000 fontos bevételük származik) és a külföldi hallgatók által fizetett költségtérítésekre támaszkodva (hózzávetőlegesen 8000 font körüli összeg) őrizték meg kiválóságukat. A kormány fontolgatja, hogy olyan intézkedéseket tesz, amelyek kivédik azt, hogy az intézmények további pótlólagos térítési díjakat rójanak ki az Egyesült Királyság és az EU hallgatóira [...] mindez véget vet legalább annak, hogy további károkat okozzanak pont azoknak, akiket eredetileg támogatni szerettek volna.”⁹

A változó díjak azáltal, hogy csökkentik vagy éppen meg is szüntetik a hazai és a külföldi diákok tekintetében az árkülönbségeket, az ilyen jellegű diszkrimináció ellen hatnak.

A fentiek a következő képet eredményezik. Minden egyetem minden egyes képzési szint megszerzéséhez külön tandíjat állapít meg, bár a III.1. pontban kifejtett okokból a maximum szint meghatározásra kerül. Az árak megállapítására hatással van az egyes diplomák iránti kereslet és a kapcsolódó képzés költségei. A keresletet oktatási-képzési tényezők befolyásolják (az egyetem oktatási hírneve, a végzetek aránya, a végzés utáni elképzelések és a foglalkoztatottsági ráta), ugyanakkor tágabb szempontok is szerepet játszanak (müemlék épület, a városközpontoz való közelség).

⁹ Barr–Crawford, 1998, 80.

Egy ilyen rendszerben természetesen nagyobb díjat kell fizetni egy oxfordi közgazdaságtan-képzésért, mint például a klasszika-filológiáért – ami káros hatású lehet a hallgatói arányokra a bölcsészképzésben, illetve abból a szempontból, hogy a szegényebb társadalmi háttérrel bíró rétegek megengedhetik-e egyáltalán maguknak, hogy közgazdaságtant hallgassanak. Ezek jogos aggodalmak lehetnének egy teljesen tiszta piaci rendszerben. Azonban a fenti közgazdasági fejtegetésekből nem ez a tiszta piaci modell következik. A korábbiakban már szót ejtettünk a kormányzat folyamatos és jelentős szerepéről, nevezetesen a hozzáférés elősegítésének területén, továbbá azon keresztül, hogy az erőforrásokat célzottan az adott szakokhoz (pl. a „klasszika-filológiához”) rendelje. Ezek eredménye egy olyan piaci szerkezet, amely képes az árjelzések hasznosítására – ugyanakkor mégis szabályozottan működik. Az angol rendszerben az egyetemek nagyobb önállósággal rendelkeznek, de vannak korlátozó tényezők: a Felsőoktatási Finanszírozási Tanács (Higher Education Funding Council), az esélyegyenlőségi biztos (Access Regulator) és a tandíjplafon.

Miért nem a kormány állapítja meg a díjakat? Mint azt a II.1. fejezetben megvitattuk, egy sokszínű, diverzifikált és tömeges felsőoktatási rendszerben a „központi tervező” számára túlságosan komplex feladat lenne, hogy minden egyes intézmény valamennyi szakja számára megfelelően hatékony díjakat legyen képes meghatározni. Miért nem jó az idők folyamán kialakult egységes díjszabás? Mint azt már kifejtettük, ez hatásában ekvivalens egy egyidejű ármaximum és árminimum alkalmazásával.

A változó díjak önmagukban ugyanakkor akadályoznák a hozzáférést, ezért van a stratégiának további két fontos alkotórésze.

2. pillér: Egy jól tervezett hitelprogram

A hiteleknek jövedelemarányos törlesztésen kell alapulniuk, és olyan kamatlábbal kell működniük, amely nagyjából képes fedezni azt a költséget, amibe a finanszírozása az államnak kerül (állampapír kamata). A hitelnek legalább akkorának kell lennie, hogy képes legyen fedezni a tanulmányi költségeket és a megélhetéshez szükséges kiadásokat. Fontos elvárás, hogy minden hallgató legyen jogosult a hitel teljes összegének igénybevételére, azaz rászorultsági alapon a hitelfelvételi jogosultság ne legyen differenciálva, illetőleg korlátozva. Mindezek eredményeképpen a felsőoktatás az „igénybevétel” időpontjában mindenki számára ingyenes, kivéve azokat a diákokat, akik legalább részben saját forrásból fizetik azt, valamilyen keresőtevékenységgel vagy éppen családi hozzájárulással. Racionális kamatláb alkalmazása esetén nincs olyan hatás, amely torzítólag hatna az ilyen egyéni döntésekre.

A kamatlábak esetében szükség van bizonyos mértékű „ráségitésre”. Alapértelmezésben a kamatszint a kormányzati finanszírozás költségeihez igazodik (vö. állampapírkamat). Azonban ha valaki tartósan munkanélküli, jó esélye van arra, hogy hitele nőni fog. Ez, ha a szigorú racionalitás keretei között nézzük, nem lenne probléma az egyén szempontjából, mivel a visszafizetés mértéke sohasem haladhatja meg a havi jövedelem meghatározott százalékát, és ha adott személy a teljes összeget sohasem fizeti vissza – egy jól megtervezett diákhitelrendszerben –, nem jelent problémát. Ugyanakkor a gyakorlatban a nagy adósságok ténye aggasztja az embereket, ezért, bár sok érv szól az általános kamattámogatás ellen, mint azt az alábbiakban

tárgyalni fogjuk, megfelelő érvek szólnak egyes csoportok (pl. az alacsony keresetűek, illetve a munkaerőpiacról kikerülők) célzott kamattámogatása mellett.

3. pillér: A hozzáférés elősegítése

Ebben a fejezetben visszatérünk ahhoz a vitához, hogy egy adott hallgató esetében a fizetőképesség megítélésének vajon az aktuális jövedelmi helyzeten vagy éppen jövőbeni jövedelmén kell-e alapulnia, azaz mi számít igazán, az, hogy honnan jött vagy hogy a diplomája által hova jut el. Utóbbi megfontolás filozófiája igen vonzó, ezért sok esetben úgy is érvelnek mellette, hogy *a)* a jövedelemarányos törlesztés eleve biztosítékot tartalmaz a vissza nem fizetés elkerülésére és ezáltal egy bizonyos szintig egyfajta „biztosra fogadást” is jelent és éppen ezért *b)* a biztosított hitelek elégségesek ahhoz, hogy a felsőoktatást az igénybevétel időszakában ingyenessé tegyék – ezek a hitelek egyedül elegendők arra, hogy mindent finanszírozzanak, ami szükséges.

Amennyiben minden hallgató jól informált lenne, úgy ezek mind erős érvek lennének arra, hogy a fogyasztás elsimítása a jövedelemarányos törlesztésű hiteleken keresztül megoldana minden felmerülő problémát. Ezzel szemben nem minden potenciális hallgató jól informált, különösen, ha alulbecsülik a felsőoktatás hasznát vagy túlbecsülik a felsőoktatás költségeit, akkor – *annak alapján, amit ezekről tudnak* – racionális döntésük lehet az, hogy nem szeretnének hitelt felvenni. Ebben gyökerezik az adósságtól való idegenkedés.

A problémának három lehetséges oka határozható meg: anyagi értelemben vett szegénység, információs szegénység és iskolai hátrány.

Az anyagi értelemben vett szegénység elleni intézkedéseknek széleskörűsége kell törekedniük.

- Egy rászorultsági ösztöndíj az iskolaköteles kort meghaladó gyermekek esetében ösztönző hatással van az iskola befejezésére.

- A rászorultsági támogatások részben vagy egészben fedezhetik a felsőoktatási költségeket is. Az olyan ösztöndíjak is bírnak előnyökkel, melyek a szegényebb háttérű elsőéves hallgatók számára a teljes költséget fedezik, ezek a hallgatók ugyanis nyilvánvalóan nem rendelkeznek azon információval, hogy ők is „alkalmasak” lehetnek egyáltalán felsőoktatási tanulmányokra. Az első év végére ezek a hallgatók már nem alulinformáltak és jó esetben felkészültek tanulmányaik további finanszírozására, ha másképp nem is, részben hitel segítségével.

- Mindkét eljárás támogatható a részvétel szélesítése érdekében létrehozott pénzügyi ösztönzők által, illetve olyan extra források biztosításával is, ami még inkább támogatja a felsőoktatásban részt vevő, hátrányosabb helyzetű csoportokból bekerült hallgatókat.

A pénzügyi intézkedések második csoportja segítséget nyújt azon végzettek számára, akik a diploma megszerzését követően alacsonyabb jövedelemmel bírnak.

- A célzott kamattámogatások a tartósan alacsonyabb jövedelműeknek – beleértve a munkanélküli adósokat is – az adósságok reálértéken történő befagyasztására.

- Azon adósok számára, akiknek egész életútra vetített keresete/jövedelme alacsony, segítséget jelenthet, hogy egy idő után (pl. 25 év elmúltával) minden tartozásuk leírásra kerül.

- A közszférában dolgozók számára progresszív módon leírhatóvá válnak a hitelek. Az Egyesült Királyságban az állami rendszerben hiánytárgyakat oktató új tanárok hitelének 10%-a minden évben „leíródik”. Ezen módszer alkalmazása más csoportok esetében is megfontolandó.

– A kisgyermeket nevelők vagy éppen az időseket eltartók számára alkalmazható a hitelelengedés, például oly módon, hogy a fennálló tartozás 10%-át minden évben az iskoláskort még el nem ért gyermekek számára teszik felhasználhatóvá, amelynek mértéke az iskoláskorú gyermekek esetében 5% lenne.

Az információs szegénységet, mint a hozzáféréshez kapcsolódó második stratégiai akadályt, általában nem hangsúlyozzák kellőképpen. Az iskoláskorú gyermekek tájékoztatása, ambícióik felkeltése és törekvéseik támogatása ezért mindenképpen prioritásként kezelendő. A hozzáférés legszomorúbb akadálya, ha létezik olyan tanuló, aki soha nem is gondolt arra, hogy egyetemre menjen.

Végezetül megemlítendő, hogy a felsőoktatást illető hozzáférési problémák nem oldhatók meg kizárólag a felsőoktatási szektoron belül. A képzési rendszer alsóbb szintjein is jóval több erőforrás bevonása szükséges, hiszen egyre inkább elfogadott tény (Feinstein, 2003), hogy a kirekesztés gyökerei a korai gyermekkorban rejlenek.

III. A NEMZETI GYAKORLATOK TANULSÁGAI

Az egyes országok tapasztalatai az eddig ismertetett stratégiát támasztják alá.¹⁰

III. 1. Az egyetemek finanszírozása: a tandíj tanulságai

Három tanulságot kell itt megfontolni: a tandíj enyhíti a kínálati oldal kötöttségét; a teljes liberalizáció politikailag destabilizáló hatású – de a liberalizáció hiánya is hibás megközelítés.

A tandíj enyhíti a kínálati oldal kötöttségét

Napjainkban a felsőoktatás finanszírozása egy paradox helyzettel néz szembe. A nagy adófizetői szubvenció korlátozhatja a kínálati oldalt, mivel állandóan nagy a nyomás a költségvetési kiadások lefaragására. Egy olyan rendszerben, ahol a megfelelő képességű diákok nem jutnak be automatikusan a felsőoktatásba, ez a korlátozás a felvételi keretszámokban mutatkozik meg – tipikusan a pénzügyi kormányzat által diktáltan. Ez elősegítheti a minőség javulását, azonban sok – egyébként felkészült – diákot távol tart a felsőoktatástól. Azokban az országokban, ahol a diákok automatikusan kerülnek be a felsőoktatási intézményekbe, a költségmegszorítások a minőség rovására mennek. Ezzel szemben azokban az országokban (pl. az USA), ahol alacsonyabb a diákonkénti normatív finanszírozás, a kínálati oldal nincs kívülről korlátozva. Ebben az esetben az alacsonyabb jövedelmű családokból származó diákok kívül maradnak a felsőoktatáson, hacsak a korlátozottan rendelkezésre álló költségvetési pénzek jövedelem-újraelosztó hatása nem elegendő mértékű. Következésképpen, a magas költségvetési támogatás kínálati oldalon,

¹⁰ Egy felsőoktatás finanszírozásáról szóló nemzetközi összehasonlítás: UK Department for Education and Skills (2003).

míg a támogatás teljes hiánya a keresleti oldalon rontja a hozzáférés esélyét. Ezt a dilemmát a stratégia 2. és 3. pillére hivatott feloldani.

Az 1. táblázat az OECD-országok felsőoktatási kiadásait mutatja az állami és magán hozzájárulások tekintetében, valamint a részvételi arányt. Az egyes országok felsőoktatási rendszere különböző, ezért az összehasonlítást fenntartásokkal kell kezelni. Mindazonáltal, az országok egy csoportjánál (Ausztrália, Új-Zéland, Korea, valamint – más adatforrás szerint – Kanada és az Egyesült Államok) a magas önköltséges finanszírozás együtt jár a magas részvételi aránnyal. Néhány ország a magas részvételi arányt alacsony önköltséges finanszírozással meg tudja oldani, ilyen Finnország és Svédország például, de ennek az oka, hogy ezek az országok költik a legtöbb közpénzt a felsőoktatásra, olyan szinten, ami előbb-utóbb fenntarthatatlanná válik az egyéb költségvetési tételek és a fokozódó nemzetközi verseny miatt.

Nemcsak azt kell figyelembe venni, hogy mekkora a magánszektor aránya a költségek viselésében, hanem azt is, hogy a költségtérítés milyen rendszer szerint van kialakítva. Központilag meghatározott egységes tandíjjal valójában az állam tartja kézben a felsőoktatási rendszer teljes finanszírozását. Egy ilyen rendszerben, ha a tandíjak emelkednek, a központi finanszírozás csökken, és így mindössze annyi történik, hogy a magán és állami finanszírozás egyensúlya megváltozik. 1989-ben Ausztria központilag megállapított egységes tandíjat vezetett be, hogy kezelje a finanszírozási válságot. Az évek során a tandíjbevételek egyre növekedtek, míg a központi források csökkentek. 2000-re a rendszer ismét válságba került, aminek az lett az eredménye, hogy a 2003-as reform során részlegesen liberalizálták a tandíj-megállapítást.

A hirtelen, radikális liberalizáció politikailag destabilizáló hatású

Új-Zélandon 1992-ben kettős reformot vezettek be: az egyetemek saját hatáskörben állapíthaták meg a tandíjat, korlátozás nélkül; diákhitelt vezettek be a következő feltételekkel: a) jövedelemarányos törlesztés; b) pozitív reálkamat az állampapírok kamatozásához igazítva; c) fedezze a teljes tandíjat és a reális megélhetési költségeket.

Látszólag ez a megoldás összhangban van az eddig vázolt stratégiával, azonban a megvalósítás során több hibát is elkövettek. Először is, a reform túl gyors és radikális volt. A diákhitel intézménye teljesen új volt, és az egyébként már létező tandíjat teljes mértékben liberalizálták. Másrészt, bár a rendszer tartalmazott célzott kamattámogatási kedvezményeket az alacsony keresetűek számára, ennek mértéke elenyésző volt. Emellett a stratégia harmadik pillére – a hozzáférés közvetlen bővítése – nem volt eléggé hangsúlyos. Végül, de nem utolsósorban, a reformot politikailag nem kezelték jól: a kormányzat egyszeri váltásként képzelte el, nem fokozatos átmenetként, és a reform bevezetése után teljesen felhagyott annak kommunikálásával; legfőképp elmulasztotta tudatosítani a szülőkből és diákokból a jövedelemarányos törlesztés jelentős előnyeit. Ennek az lett az eredménye, hogy a diákok adóssága nominális értéken egyre emelkedett, és az aggódó középosztálybeli szülők politikai nyomást gyakoroltak a kormányra. Az eredeti rendszert végül 2000-ben felhígtották (részletesen lásd Larocque, 2003; McLaughlin, 2003).

Liberalizáció nélkül a minőség és a hozzáférés sérül

Az ezzel ellentétes politika – a liberalizáció hiánya – szintén tévút. Az „ingyenes” felsőoktatás, illetve az egységesen alacsony tandíj két problémát generál. A minőség sérülni fog, hiszen az oktatásra fordított pénzügyi keret egyéb fontos területekkel versenyez a költségvetésben;

továbbá az oktatási büdzsén belül a felsőoktatásnak osztoznia kell a forrásokon a közoktatással és a szakképzéssel. Ennek következményeként a hallgatói normatíva reálértéke csökkenni fog.

A hozzáférés szintén sérül. Ha egyre kevesebb az államilag finanszírozott hely, egyre inkább csak a jómódú rétegek fogják tudni igénybe venni azokat; ha pedig a hely elegendő számú, akkor általában a magas finanszírozási igény miatt nem marad forrás a hozzáférést elősegítő, felzárkóztató programokra.

III.2. Hallgatói támogatások: a diákhitel tanulságai

Ez a fejezet négy témakörre fókuszál: 1. a jövedelemarányos törlesztéssel összekapcsolt hitelek nem korlátozzák a hozzáférést; 2. a kamattámogatás drága; 3. politikailag kivitelezhető egy pozitív reálkamatszint; 4. kiemelt feladat a diákhitel-szerződések gondos megtervezése.

A jövedelemfüggő törlesztésű hitelek nem rontják a hozzáférést. 1989-ben Ausztráliában bevezették a jövedelemarányos törlesztésű diákhitelrendszerét az újonnan bevezetett tandíjak fedezésére, és ezzel Ausztrália nyújtja a legrégebbi példát az ilyen típusú hitelekre. Chapman (1997, lásd még Chapman–Ryan, 2003) megjegyzi, hogy 1989 óta az általános részvételi arány a felsőoktatásban megemelkedett, továbbá a nők részvételi aránya jelentősebben növekedett, mint a férfiaké, és a rendszer bevezetésével a legalacsonyabb státusú csoportok részvétele sem esett vissza. Hasonlóképpen Új-Zélandon is, a tandíj bevezetése után a részvétel növekedett minden csoportban – bár a maori és csendes-óceáni népesség körében még lenne mit javítani rajta (McLaughlin, 2003, 37).

Két csoportba oszthatóak mindazon okok, amelyek miatt ezek az eredmények nem okoznak meglepetést. Először is, a jövedelemarányos törlesztés mechanizmusa eleve úgy lett megtervezve, hogy minimalizálja a kölcsönt felvevők kockázatait. Másrészt, a tandíjak bevetése által felszabadított forrásokat a hozzáférést javító programokra lehet költeni.

A kanadai statisztikai hivatal által nemrég megjelentett tanulmány empirikus igazolását adja a II.5. fejezetben megfogalmazott általános stratégiának. Kanada a kilencvenes évek elején liberalizálta a tandíjakat (1. pillér) anélkül, hogy a 2. és a 3. pillérhez hozzányúltak volna. Ahogy várható volt, a hozzáférés romlott. A kilencvenes évek közepén a felvehető diákhitelösszegeket megemelték, amit egyéb hitellehetőségek megnyitása és a diákoknak járó támogatások növelése követett. Ennek hatására a hozzáférés javult, annak ellenére, hogy a hiteltörlesztést nem jövedelemarányos módon állapították meg. A jelentés következtetése:

„Pozitív korreláció figyelhető meg a szülők jövedelmi helyzete és a felsőoktatásban való részvétel között, és ez a korreláció [...] a kilencvenes évek közepére még erősebb lett, amikor a tandíjak meredeken emelkedni kezdtek. A reform visszaesést hozott a közepes jövedelmű családok gyerekeinek felsőoktatásban való részvételében. [...] A korreláció azonban visszaesett az évtized második felében, vagyis az alacsonyabb jövedelmi háttérű fiatalok továbbtanulása emelkedésnek indult. Ez a séma egybevág azzal, hogy a kanadai diákhitelprogramban történt változtatásokra – amelynek során megemelték a maximális hitelösszeget – csak azután került sor, hogy a tandíjak már elkezdtek emelkedni” (Corak et al., 2003, 14).

1. táblázat. Felsőoktatásra fordított források és részvételi arányok az OECD-országokban

	Ráfordítás mértéke a GDP százalékában, 2000			Felsőoktatásba belépők aránya 2001-ben*
	állami	magán	összes	
Ausztrália	0,8	0,7	1,6	65
Ausztria	1,2	0,0	1,2	34
Belgium	1,2	0,1	1,3	32
Kanada	1,6	1,0	2,6	n. a.
Csehország	0,8	0,1	0,9	30
Dánia	1,5	0,0	1,6	44
Finnország	1,7	0,0	1,7	72
Franciaország	1,0	0,1	1,1	37
Németország	1,0	0,1	1,0	32
Görögország	0,9	elhanyagolható	0,9	n. a.
Magyarország	0,9	0,3	1,1	56
Izland	0,8	0,0	0,9	61
Írország	1,2	0,3	1,5	38
Olaszország	0,7	0,1	0,9	44
Japán	0,5	0,6	1,1	41
Korea	0,6	1,9	2,6	49
Mexikó	0,8	0,2	1,1	25
Hollandia	1,0	0,2	1,2	54
Új-Zéland	0,9	n. a.	0,9	76
Norvégia	1,2	elhanyagolható	1,3	62
Lengyelország	0,8	n. a.	0,8	67
Portugália	1,0	0,1	1,1	n. a.
Szlovákia	0,7	0,1	0,8	40
Spanyolország	0,9	0,3	1,2	48
Svédország	1,5	0,2	1,7	69
Svájc	1,2	n.a.	1,2	33
Törökország	1,0	elhanyagolható	1,0	20
Egyesült Királyság	0,7	0,3	1,0	45
Egyesült Államok	0,9	1,8	2,7	42
OECD-átlag	0,9	0,9	1,7	47

* A felsőoktatásba belépők aránya annak a valószínűségét mutatja, hogy egy 17 éves fiatal 30 éves koráig be tud-e kerülni a felsőoktatásba (n. a. = nem alkalmazható). A kerekítés miatt a számok nem mindig pontosak.

Forrás: OECD, 2003

A kamattámogatás drága

Egymástól független eredményként Barr és Falkingham (1993, 1996) azt találták, hogy 100 állami diákhitelkölcsönből csak 50-et fizetnek vissza. Az 50-ből 20 a végzetek tartósan alacsony jövedelme miatt nem kerül visszafizetésre, míg a maradék 30-at az állami kamattámogatások miatt nem fizetik vissza. Más szóval, a kamattámogatás a hitelek majd egyharmadát átalakítja állami ösztöndíjjá. A brit kormányzati diákhitel az 1990-es években jó bizonyosság erre. Az adósságokat a névértékük körülbelül 50%-áért tudták eladni. A hivatalos becslések szerint a hiányzó 50%-ból 15 a tartósan alacsony jövedelmű adósok miatt került leírásra, a maradék 35% pedig a kamattámogatások miatt. A bizonyíték meggyőző, hiszen a két eredmény egymástól független, és az utóbbi valódi piaci „teszten” alapul.

Az új-zélandi példa egy párhuzamos bizonyítékkal szolgál. Az 1999-ben megválasztott kormány gyorsan lépett, hogy megvalósítsa az egyik választási programpontját. Kamattámogatást vezetett be, egészen pontosan a kamat mindaddig 0%-os maradt nominális értéken, amíg a diák egyetemre járt. (Korábban a hitel felvételétől kezdődött a kamatozás.) Ezenkívül, az egyetem befejezése után felszámított reálkamatot befagyasztották, valamivel a korábbi kamatszint alatt. A változások hatása megdöbbentő volt. Korábban, a hivatalos becslések szerint, 100-ból 90 kölcsönt visszafizettek. A változások hatására, a becslések szerint, 100-ból már csak 77 hitel visszafizetése realizálható (Új-zélandi Oktatási Minisztérium, 2002, 7). A változtatás azért kerül ilyen sokba, mert a kamattámogatás minden aktív hallgatóra vonatkozik. A fő tanulság az, hogy egy látszólag kis változtatás is nagyon drága lehet.

Ezekről a megfontolásokról nem függetlenül egy hivatalos jelentés a II.3-as részt visszhangozva a következőket állapította meg:

„A felsőoktatásban való részvétel támogatását továbbra is fenn kell tartani a diákhitelprogram segítségével, a jelenlegi jövedelemarányos törlesztéssel együtt. A Bizottság azonban azon az állásponton van, hogy a jelenlegi kamattámogatási rendszer..., amely az aktív hallgatók kamatait teljesen leírja, nem megfelelő felhasználása az állami forrásoknak. Míg egyik oldalról az intézkedés csökkentette a hitel törlesztésének idejét az egyetem befejezése után, azzal a következménnyel járt, hogy egyre több diák folyamodott hitelhez és nőtt a hallgatók eladósodottságának mértéke. Ehhez még hozzájön, hogy az intézkedés lehetővé tette a befektetési célú hitelfelvételt a diákoknak (spekulációs pénzügyletek). Következésképpen, a Bizottság álláspontja szerint, az intézkedést vissza kell vonni – vagy legalább a spekulációs célú hitelfelvétel gyakorlatát meg kell szüntetni. Az így megtakarított összeget vissza kell forgatni a felsőoktatásba, és a hallgatók javára kell fordítani” (Új-zélandi Felsőoktatási Tanácsadó Bizottság, 2001, 14).

A pozitív reálkamatok fenntarthatóak

Hollandiában és Svédországban (és más országokban is) a 2000 előtti új-zélandi szabályozás van érvényben, amely szerint reálkamatot számolnak fel a felvett diákhitelre a felvétel pillanatától kezdve. Ahogy korábban megjegyeztük, jövedelemarányos kölcsöntörlesztésnél a magasabb kamat sem növeli a havi törlesztőrészlet mértékét, csak a törlesztés futamidejét.

A szerződések gondos megtervezése fontos

A munkaerő nemzetközi mobilitása magas, és az EU-bővítéssel valószínű, hogy még tovább fog emelkedni, ami felveti a törlesztés elmaradásának lehetőségét, ha a kölcsönt felvevő kivándorol. Ausztráliában a kölcsön visszafizetése a személyi jövedelemadó része, így ha valaki elhagyja Ausztráliát, nincs fizetési kötelezettsége. Ha kamattámogatás is van a rendszerben, akkor ez a gyakorlat igen költséges lehet. Ezzel szemben az Egyesült Királyságban külön hitelszerződést kötnek, ami tartalmazza azt, hogy a törlesztés az adórendszeren keresztül történik, de azt is, hogy a távozó adóst sem mentesíti a visszafizetés alól. Kétségtelen, hogy a hitelek bedőlésének valószínűsége és az adminisztratív költségek magasabbak, ha az adós külföldön dolgozik, de ennek mértéke nem jelentős. A kivándorlás legalábbis nem üt lyukat a diákhitelezés rendszerén.

IV. A 2004-ES REFORMOK AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁGBAN

IV.1. Értékelés

Az 1998-as reform általános egyetértés mellett vezette be a jövedelemarányos törlesztést.¹¹ A rendszer mögött azonban súlyos problémák húzódtak meg (Barr–Crawford, 1998; Barr, 2002):

- a központi tervezés megmaradt;
- minden egyetemre egységesen érvényes, azonos mértékű tandíjat vezettek be, és az előre kifizetendő díjakhoz nem rendeltek diákhitelt;
- az elérhető hitelek tervezése nem volt megfelelő – egyrészt nem fedezték a reális megélhetési költségeket (a tandíjról nem is beszélve), másrészt a beépített kamattámogatás miatt;
- a hozzáférés tekintetében az 1998-as reform megszüntette azt a korábbi ösztöndíjrendszert, amely részben fedezte a diákok megélhetési költségeit.

Magam határozottan támogatom a 2004-es brit reformot, mint amely az említett problémák nagy részét orvosolja (Barr, 2003). Egyszerre teljesíti a II.5. részben ismertetett közgazdasági elméleten alapuló stratégiát és építi magába a nemzetközi tapasztalatokat. Ilyen irányú törekvésekkel más országokban is találkozhattunk (Ausztrál Nemzetközösség, 1998; Új-zélandi Oktatási Minisztérium, 1998), ám ott az előrelépést jórészt a politikai ellenállás akadályozta.

1. pillér: Tandíj

2006-tól a reformok az egységes tandíj helyett rugalmas, 0 és 3000 font/tanév közötti költségterítést állapítanak meg. Az adott keretek között az egyetemek szabadon dönthetnek a szakon-

¹¹ A törlesztés mértéke a 10 000 font feletti éves jövedelem 9%-a volt.

kénti tandíj mértékéről. A hallgatók közvetlenül is kifizethetik a tandíjat vagy igényelhetnek kölcsönt. Az utóbbi esetben a diákhitel-folyósító közvetlenül az egyetemnek fizeti ki a tandíj összegét, így a felsőoktatási intézmények pénzügyi helyzete nem függ a hallgatók által választott fizetési formától.

Korábban már kifejtettük a változó mértékű tandíj hatékonyságnövelő szerepét: ez egyfelől a nyílt végűvé tett finanszírozásból és annak felsőoktatási forrásnövelő hatásából adódik, másfelől a versenyt erősítő jellegéből, amely ezen források felhasználásának hatékonyságát javítja. Mindkét folyamathoz szabályozás is társul, ilyen például a tandíjplafon.

A változó mértékű tandíj esélyegyenlőségre vonatkozó előnyeit fentebb szintén tárgyaltuk. A tandíjak a hozzáférést nemcsak közvetve, a jobb módúaktól a szegényebbek felé irányuló újraelosztással, valamint a nagyobb piaci erővel rendelkező egyetemektől a kisebbek felé történő átcsoportosítással segítik. Közvetlen hatásukat tekintve is igazságosabbak, hiszen a hallgatóknak eltérő tandíjat kell fizetniük egy kisebb helyi intézményben, mint egy nemzetközileg elismert egyetemen; továbbá csökkenti a belföldi hallgatók hazai és külföldi tandíjak közti eltérésekből adódó hátrányos helyzetét.

Az alapelvekből fakadó előnyök mellett a tandíjrendszer – jóllehet csak részlegesen – a liberalizáció nemzetközi gyakorlatára is támaszkodik. A tandíjplafon döntő fontosságú ebben az összefüggésben.

Ideális esetben e plafon kellően magas kell legyen *a)* a legjobb egyetemek arányos finanszírozásához és *b)* a verseny ösztönzéséhez; ugyanakkor elég alacsony kell legyen ahhoz, hogy *c)* elegendő időt biztosítson az alkalmazkodásra a hallgatók és szülők számára, elősegítve a politikai szintű fenntarthatóságot, és *d)* időt adjon az egyetemek számára is a versenyhelyezethez igazodó menedzsment kiépítésére.

2. pillér: Kölcsönök

Az 1998-as reformok bevezették ugyan a jövedelemarányos kölcsöntörlesztést, ám ennek összege sem a tandíjat nem fedezte, sem a valós megélhetési költségekre nem volt elegendő. A 2004-es reformok továbbfejlesztették a rendszert a diákhitel kiterjesztésével, amely így immár a tandíjakra is vonatkozott és magasabb megélhetési költségekkel számolt. Szintén megemelték a visszafizetési küszöböt: 2006-tól a végzetek 10 000 font helyett 15 000 fontos éves jövedelem felett kötelesek a 9%-os törlesztésre.

A hallgató szempontjából a helyzet alig különbözik attól, amikor a felsőoktatás „ingyenes” volt: a tandíjat helyettük fizetik ki és pénzt utalnak a számlájukra megélhetési költségeik fedezésére. A diplomások szempontjából a rendszer hasonló a jövedelemadóból finanszírozott felsőoktatáshoz, kivéve hogy *a)* csak azok fizetnek, akik ténylegesen igénybe vették a felsőoktatás szolgáltatásait és ebből előnyük származott, illetve *b)* csak meghatározott ideig kell fizetniük.

A társadalmi aggályok ellenére e törlesztés nem jelenthet túlzó mértéket. A felsőoktatás költségeinek tetemes részét továbbra is az adófizetők fogják megfizetni. Például egy 20 000 fontos kölcsön – más kiadásokkal összevetve – egyáltalán nem óriási összeg: 40 évnyi munkaviszony alatt egy jelenlegi átlagos diplomás kb. 850 000 fontot fizet be az államkasszába

jövedelemadóként és társadalombiztosítási járulékként,¹² és félmillió fontot költ élelmiszerre. Más összevetésben, egy 10 000 fontos diákhitelt 10 év alatt vissza lehet fizetni, ha valaki leszokik a dohányzásról, napi 20 szál cigarettával számolva (Barr, 2003, 84). A probléma egy része abból adódik, hogy sokan a diákhitel mellé hitelkártya-tartozást is felhalmoznak (ami jogos aggodalmat kelt a szülőkben).

Egy fontos tekintetben azonban a 2004-es reform nem illeszkedik sem a közgazdasági elmélethez, sem a nemzetközi gyakorlathoz: fenntartja a kamattámogatás gyakorlatát.

3. pillér: A hozzáférést javító intézkedések

A megélhetés legalább részleges fedezésére szolgáló, 1998-ban megszüntetett ösztöndíjrendszer visszaállítása zajlik. 2006-tól a szegényebb háttérrel rendelkező hallgatók a diákhitelen felül egy 2700 fontos ösztöndíjkeretre lesznek jogosultak,¹³ és a 3000 fontos tandíjat kivétől egyetemektől elvárják, hogy szegényebb hallgatóiknak támogatásokat nyújtsanak legalább évi 300 font értékben. A cél az, hogy a reform nyomán egyetlen szegény diák se járjon rosszabbul.

A törvény létrehoz egy „esélyegyenlőségi biztosi intézményt” (Access Regulator) is, akinek formális feladata annak biztosítása, hogy a felsőoktatási intézmények a magasabb tandíjak kompenzálásaként megfelelő terveket dolgozzanak ki a hozzáférés elősegítésére. E tervek tartalmazhatnak szociális ösztöndíjakat; de fontos elemük lehet a közoktatással való együttműködés, információszolgáltatás a középiskolás diákok számára is.

IV.2. További kérdések

Összességében elmondható, hogy a reform, amely 2006-tól lép teljes egészében hatályba, új forrásokat von be a felsőoktatásba és erősíti a versenyt, s e két tényező mind a minőség javulásához, mind a társadalmi igazságossághoz, a jobb hozzáféréshez hozzájárul. Ezek a pozitívumok azonban nem jelentik azt, hogy a rendszer tökéletes.

Tandíjak

Egy tandíjplafon megállapításának szükségességéről már volt szó. Egyes véleményekben megfogalmazódott, hogy a 3000 fontos felső határ túl alacsony és/vagy túl hosszú ideig nem módosítható (kb. egy parlamenti cikluson keresztül). Ez folytonos egyensúlyozást igényel. Ha a plafon túl magas, az a politikai rendszer stabilitását gyengíti; ha túl sokáig túl alacsony szinten marad, akkor az összes egyetem a lehető legmagasabb tandíjat fogja választani, ami

¹² Dearden és munkatársai (2004) az adó és járulék teljes összegét 330 000 fontra becsülik. Ez a szám alacsonyabb a saját becsléseknél, mert a) rövidebb idővel számol, b) reálértéken számol, c) alacsonyabb kezdő fizetést vesz alapul. A hangsúly nem is a pontos számokon van, hanem azon, hogy a törlesztés mértéke jóval alacsonyabb, mint a befizetett adók és járulékok mértéke.

¹³ A maximális ösztöndíjban részesülők valamivel kisebb diákhitelt kaphatnak.

lényegében az egységes mértékű állami tandíjat hozná vissza. Mindez valójában a zárt végű finanszírozást és a központi tervezést csempészné vissza a rendszerbe.

Kölcsönök

Az előrelépések ellenére a kölcsönök folyamatos problémát jelentenek. A kamattámogatás drága és regresszív. Ezenkívül felemelték azt a küszöböt, ami fölött a végzetteknek el kell kezdeni a törlesztést. Ez a változás csökkenti a törlesztések mértékét, következésképp meghosszabbítja a törlesztés időtartamát és ezzel növeli a kamattámogatás okozta költségvetési lyukat.

Részletesebben megvizsgálva a dolgot még több probléma merül fel. A diákhitelek jelenleg nem tartoznak a költségvetési tételek közé. Így a kamattámogatások megszüntetésével nyert megtakarítás is a költségvetésen kívül jelentkezne. Tehát, ha az így nyert megtakarítást átirányítanánk a közvetlen támogatások felé (pl. ösztöndíjak) – ami már költségvetési tétel –, akkor ezzel a mérhető költségvetési kiadásokat növelnénk.

Egy kétoldali reform válik tehát szükségessé: az általános kamattámogatást egy célzott kamattámogatással kell felváltani; és a racionális közpénzügyi tervezésre vonatkozó szabályok alapján a diákhiteleket be kell emelni az állami költségvetésbe.¹⁴ Ezzel a változtatással lehetővé válna valamivel nagyobb hitelek nyújtása is, és minden hallgató felvehetné a teljes hitelösszeget, továbbá több forrás maradna a közvetlen hozzáférést segítő támogatásokra.

Hozzáférést javító intézkedések

Mint azt a II.5. fejezetben bemutattuk, az alacsony jövedelmű hallgatók védelme több formában is megvalósulhat: például célzott kamattámogatásokkal, adósságelengedéssel a közszférában dolgozók bizonyos körében vagy adósságcsökkentéssel azok számára, akik valamilyen szociális munkát végeznek.

A fejlesztés további formája lehet, hogy a társadalmi aggodalmakat megfelelő tájékoztatással eloszlassák. Néhány ilyen félelem:

- az új rendszer túlzottan eladósítja a diákokat;
- a részvétel növekedésével a diplomák értéke csökken;
- a diákhitel miatt nehezebben lehet majd banki kölcsönhöz jutni;
- a különböző mértékű (differenciált) tandíjak igazságtalanok;
- a különböző mértékű (differenciált) tandíjak korlátozzák a hozzáférést;
- a különböző mértékű (differenciált) tandíjak egy kétszintű rendszert hoznak létre;
- morálisan elfogadhatatlan a felsőoktatást fizetőssé tenni;
- ez csak egy lefelé tartó spirál kezdete.

Ezeknek az aggodalmaknak egy részét cikkünkben már tárgyaltuk. A még hiányzó válaszok más munkában hozzáférhetőek (lásd Barr, 2003, 121–130).

¹⁴ A célzott kamattámogatások további tárgyalását és az Oktatási Minisztérium álláspontjának kritikáját lásd Barr (2003, 104–120), valamint UK Education and Skills Select Committee (2003).

V. A BEFEJEZETLEN FELADAT

A közgazdaságtan és a gyakorlati tapasztalat számos lehetséges problémára választ ad: *a)* fenntarthatatlan költségvetési kiadások; *b)* a közpénzek középosztályi kisajátítása; *c)* hiányzó vagy rosszul tervezett diákhitelezés miatti forráshiány; *d)* a hatékonysági szempontok visszaszorulása az egyetemekre nehezedő gazdasági nyomás miatt; *e)* drága (kamattámogatás), avagy nagy adminisztrációt igénylő (jövedelmi felmérés) programelemek.

Ezek a hibák gyakran előfordulnak az OECD-országokban, bár a változó mértékű tandíjak bevezetésével a *b)* és a *d)* kevésbé okoz problémát. Ettől még a jelenség máshol létezik: egy Latin-Amerikáról szóló beszámolóban az alábbiakat olvashatjuk:

„Az állami intézmények többsége [...] azt állítja, hogy az alacsony tandíj vagy a tandíjmentesség nagyobb egyenlőséget biztosít a felsőoktatáshoz való hozzáférésben. [...] Ez az érvelés azonban egyszerűen nem állja meg a helyét [...] a nagymértékű állami támogatás mindig is a közép- és felső rétegeket támogatja” (Lewis, 1999).

A tanulmányunk II.5. fejezetében tárgyalt stratégia épp e kérdések megválaszolására született. Minden elemét – a különböző mértékű halasztott tandíjakat, a jövedelemarányos törlesztésű diákhiteleket és a hozzáférést javító, közvetlen támogatásokat – a sajátos helyi igényekhez lehet szabni, az adott ország céljainak és lehetőségeinek megfelelően. Általánosságban a stratégia bárhol alkalmazható, ahol a jövedelemadó összegyűjtésének hatékony rendszere működik – ennek alapján megszervezhető a diákhitel-törlesztés is.

A három komponens értékelési szempontként is használható az egyes országok számára a jövőbeli reformok irányát illetően. Az Egyesült Államok például jól teljesít az 1. pillérben (változó mértékű tandíjak), de kevésbé jól a 2. pillér tekintetében (a törlesztés nem jövedelemarányos, befizetése nem kapcsolódik az adózáshoz, valamint általános gyakorlat a kamattámogatás), és a 3. pillér kapcsán (az ösztöndíjrendszer jogosan kritizálható szűkmarkúsága és bonyolultsága miatt). Kanada szintén megfontolhatná a 2. pillér fejlesztését. Ausztrália a közelmúltban lépéseket tett a tandíjak liberalizációja irányában az 1. pillérnek megfelelően, de a diákhitel rendszere – annak ellenére, hogy tartalmazza a jövedelemhez kötött törlesztést és annak adóként való beszedését – túl alacsony összegű kölcsönöket nyújt, és általános kamattámogatást is tartalmaz. Új-Zélandon majdnem sikerült mindhárom pillért megvalósítani a kilencvenes években, itt azonban a reform túl gyors bevezetése okozta a problémát. A legtöbb nyugat- és észak-európai ország még előtte áll a tandíjak liberalizációjának (1. pillér) és a diákhitelezés terén is van még tennivalójuk.

Ezekben a nyugat-európai országokban a befejezetlen reform sokkal inkább belpolitikai okoknak, semmint szakpolitikai megfontolásoknak tudható be.

- Sok európai országban a fizetős felsőoktatás politikailag vállalhatatlan téma – vagy, ahogy egy skandináv oktatási miniszter fogalmazott: tabu.
- A brit kormányzat nagy politikai bátorságról tett tanúbizonyságot, amikor felvállalta a reformokat. A többi országnak is követnie kell a példát – előbb vagy utóbb. Anglia, Kanada, Ausztrália és Új-Zéland példája talán megkönnyíti a feladatot.
- A felsőoktatás társadalmi jelentősége és a jövedelemarányos hiteltörlesztések rendszere ma még széles körben nem ismert, ehhez hosszabb időre és folyamatos erőfeszítésekre van szükség.

– A munkaerő-piaci mobilitás világszerte, s így az egyre bővülő Európai Unión belül zajló növekedése egyre sürgetőbbé teszi a hiteltörlesztés összehangolását célzó nemzetközi együttműködések megindulását (lásd röviden Barr, 2001a, 14. fejezet).

Az OECD-n kívüli országok esetében egy másik, talán az eddigiek közül a legnagyobb kihívás előtt állunk: egy olyan diákhitel-konstrukció kidolgozása előtt, amely a jövedelemhez kötött törlesztés során kezelni tudja a szegényebb országok nehezebb adózási rendszerét s a szürke- és feketegazdaság nagy súlyát is.

Hivatkozások

- Barr, N. (1989): *Student Loans: The Next Steps*. Aberdeen University Press for the David Hume Institute and the Suntory–Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, London School of Economics and Political Science.
- Barr, N. (1991): ‘Income-contingent Student Loans: An Idea Whose Time Has Come’. In: Shaw, G. K. (ed.): *Economics, Culture and Education: Essays in Honour of Mark Blaug*. Cheltenham, Edward Elgar, 155–70; reprinted in Barr (2001b, Vol. III, 583–600).
- Barr, N. (1993): ‘Alternative Funding Resources for Higher Education’. *The Economic Journal*, 103(418), 718–28; reprinted in Belfield, C. R., Levin, H. M. (eds.): *The Economics of Higher Education*. The International Library of Critical Writings in Economics 165, Cheltenham and Northampton, MA, Edward Elgar, 534–44.
- Barr, N. (1998): ‘Towards a “Third Way”: Rebalancing the Role of the State’. *New Economy*, 4(2). 71–6.
- Barr, N. (2001a): *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford University Press, London, New York.
- Barr, N. (ed.) (2001b): *Economic Theory and the Welfare State*. Vol. I: Theory, Vol. II: Income Transfers, and Vol. III: Benefits in Kind, Edward Elgar Library in Critical Writings in Economics, Cheltenham and Northampton, MA, Edward Elgar.
- Barr, N. (2002): ‘Funding Higher Education: Policies for Access and Quality’, House of Commons, Education and Skills Committee. *Post-16 Student Support*, Sixth Report of Session 2001–2002, HC445, The Stationery Office, London, Ev 19–35, available at <http://econ.lse.ac.uk/staff/nb>
- Barr, N. (2003): ‘Financing Higher Education in the UK: The 2003 White Paper’, House of Commons Education and Skills Committee. *The Future of Higher Education, Fifth Report of Session 2002–03, Volume II, Oral and written evidence*, HC 425-II, The Stationery Office, London, Ev 292–309, available at <http://econ.lse.ac.uk/staff/nb>
- Barr, N. (2004): *The Economics of the Welfare State*, 4th ed., Oxford University Press, Oxford, and Stanford University Press, Stanford, CA.
- Barr, N., Crawford, I. (1998): ‘The Dearing Report and the Government’s Response: A Critique’. *The Political Quarterly*, 69(1). 72–84.
- Barr, N., Crawford, I. (forthcoming): *Financing Higher Education: Lessons from the UK*. Routledge.

- Barr, N., Falkingham, J. (1993): 'Paying for Learning', Welfare State Programme. *Discussion Paper WSP/94*, London School of Economics, London.
- Barr, N., Falkingham, J. (1996): 'Repayment Rates for Student Loans: Some Sensitivity Tests', Welfare State Programme, *Discussion Paper WSP/127*, London School of Economics, London.
- Blundell, R., Dearden, L., Goodman, A., Reed, H. (2000): 'The Returns to Higher Education in Britain: Evidence from a British Cohort'. *The Economic Journal*, 110(461). F82–99.
- Brown, R. (2000): 'The New UK Quality Framework'. *Higher Education Quarterly*, 54(4). 323–42.
- Bynner, J., Egerton, M. (2001): *The Wider Benefits of Higher Education*. Higher Education Funding Council, London.
- Bynner, J., Dolton, P., Feinstein, L., Makepeace, G., Malmberg, L., Woods, L. (2003): *Revisiting the Benefits of Higher Education*. Higher Education Funding Council, London.
- Callender, C., Wilkinson, D. (2003): '2002/03 Student Income and Expenditure Survey: Students' Income, Expenditure and Debt in 2002/03 and Changes since 1998/99', *Research Report 487*. Department for Education and Skills, Nottingham.
- Chapman, B. (1997): 'Conceptual Issues and the Australian Experience with Income Contingent Charges for Higher Education'. *The Economic Journal*, 107(442). 738–51.
- Chapman, B., Ryan, C. (2003): 'The Access Implications of Income Contingent Charges for Higher Education: Lessons from Australia', Australian National University, Centre for Economic Policy Research. *Discussion Paper*, No. 463, April.
- Commonwealth of Australia (1998): *Learning for Life: Review of Higher Education Financing and Policy: Final Report*, AGPS, Canberra.
- Corak, M., Lipps, G., Zhao, J. (2003): 'Family Income and Participation in Post-secondary Education', Statistics Canada, Family and Labour Studies Division, Analytical Studies Branch. *Research Paper*, No. 210, Ottawa.
- Dearden, L., Fitzsimons, E., Goodman, A. (2004): *An Analysis of the Higher Education Reforms*. Briefing Note No. 45, Institute for Fiscal Studies, London, available at <http://www.ifs.org.uk>
- Feinstein, L. (2003): 'Inequality in the Early Cognitive Development of British Children in the 1970 Cohort'. *Economica*, 70(277). 73–98.
- Friedman, M. (1955): 'The Role of Government in Education'. In: Solo, A. (ed.): *Economics and the Public Interest*. Rutgers University Press, New Brunswick, NJ, 123–44.
- Glennister, H., Merrett, S., Wilson, G. (1968): 'A Graduate Tax'. *Higher Education Review*, 1(1). 26–38; reprinted in Barr (2001b, Vol. III, 570–82), and in *Higher Education Review*, 35(2). 25–40.
- Greenaway, D., Haynes, M. (2002): 'Funding Higher Education in the UK: The Role of Fees and Loans'. *The Economic Journal*, 113. F150–66.
- Kornai J. (1992): *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Larocque, N. (2003): *Who Should Pay? Tuition Fees and Tertiary Education Financing in New Zealand*. Education Forum, Wellington, available at http://www.educationforum.org.nz/documents/publications/who_should_pay.pdf

- Lewis, D. (1999): 'Latin America Must Raise Fees to Help Poor'. *Times Higher Education Supplement*, 11 June.
- McLaughlin, M. (2003): *Tertiary Education Policy in New Zealand*. Fulbright Report, available at <http://www.fulbright.org.nz/voices/axford/docs/mcLaughlin.pdf>
- McNay, I. (1999): 'The Paradoxes of Research Assessment and Funding'. In: Little, B., Henkel, M. (eds.): *Changing Relationships between Higher Education and the State*. Jessica Kingsley, London.
- New Zealand Ministry of Education (1998): *Tertiary Education in New Zealand: Policy Directions for the 21st Century*. White Paper, Ministry of Education, Wellington. — (2002), *Annual Report: Student Loan Scheme*, Ministry of Education, Wellington.
- New Zealand Tertiary Education Advisory Commission (2001): *Shaping the Funding Framework: Fourth Report of the Tertiary Education Advisory Commission: Summary Report*. Tertiary Education Advisory Commission, November, Wellington, available at <http://www.teac.govt.nz/fframework.htm>
- OECD (2002): *Education at a Glance, 2002*. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.
- OECD (2003): *Education at a Glance: OECD Indicators 2003*. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Palacios, M. L. (2004): *Investing in Human Capital: A Capital Markets Approach to Student Funding*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Peacock, A., Wiseman, J. (1962): 'The Economics of Higher Education'. *Higher Education: Evidence—Part Two: Documentary Evidence*, Cmnd 2154-XII, 129–38, HMSO, London.
- Prest, A. R. (1962): 'The Finance of University Education in Great Britain'. *Higher Education: Evidence—Part Two: Documentary Evidence*, Cmnd 2154-XII, 139–52, HMSO, London.
- Roberts, G. (2003): *Review of Research Assessment: Report to the UK Funding Bodies*. Higher Education Funding Council for England, Bristol.
- UK Department for Education and Skills (2003): *Higher Education Funding—International Comparisons*. Department for Education and Skills, London, available at <http://www.dfes.gov.uk>
- UK Education and Skills Select Committee (2002): *Post-16 Student Support*. Sixth Report of Session 2001–2002, HC445, The Stationery Office, London, available at <http://www.parliament.uk>
- UK Education and Skills Select Committee (2003): *Post-16 Student Support: Government response to the Sixth Report from the Education and Skills Select Committee, Session 2001–2*. Second Special Report of Session 2002–3, HC440, The Stationery Office, London, available at <http://www.parliament.uk>
- Winston, G. C. (1999): 'Subsidies, Hierarchy and Peers: The Awkward Economics of Higher Education'. *Journal of Economic Perspectives*, 13(1). 13–36.
- Wolf, A. (2002): *Does Education Matter: Myths about Education and Economic Growth*. Penguin Books, London.



Fotó: Bruckner Nikolett

A hazai felsőoktatás finanszírozása – helyzetkép, kihívások, feladatok

Kotán Attila

A felsőoktatás szereplői többnyire egyetértenek abban, hogy az ágazat strukturális átalakításra szorul. Az átalakítás igénye egyértelmű, ugyanakkor állásponttól (ülésponttól) függően az elvárások eltérőek. Jellemzően mást képviselnek az intézményvezetők (ezen belül gyakran jól elkülönül az akadémiai és a pénzügyi vezetés elvárása), mint az oktatói kar, mást vár a fenntartó minisztérium, ismét mást a pénzügyi kormányzat, és ettől különbözik a gazdaság meghatózó (véleményt nyilvánító) szereplőinek álláspontja. E szerteágazó érdekrendszeren belül van néhány kulcsterület, ahol az átalakítás szükségessége nem kérdés, azzal minden szereplő egyetért. A problémaazonosítást tekintve és esetenként az átalakítás irányára vonatkozóan több vitaanyag fogalmazott meg azonos vagy hasonló álláspontot.¹

Csatlakozva a felsőoktatás ügyében véleményt nyilvánítókhoz az alábbiakban, a felsőoktatás-finanszírozás néhány aktuális kérdésével kapcsolatban fejtek ki vállaltan „fiskális” megközelítésű és „technokrata szemléletű” álláspontot és teszek néhány javaslatot.

Szükséges megjegyezni, hogy az előzőekben vázolt „ágazati környezet” szükségképpen és azonnal megváltozott, miután a kormányzat – a szabályozási környezet érdemi megváltoztatásával – hozzákezdett a felsőoktatás átalakításához.² Az új törvény és létszámrendelet új irányt szabott a diskurzusnak, megjelenésük után a szereplők immár az új környezethez képest fogalmazták és fogalmazzák meg mondanivalójukat.

E helyen nem foglalkozunk a legutóbbi kormányzati döntések és kezdeményezések elemzésével, hangsúlyozva, hogy éppen a döntésekből adódó feladatok okán a pillanat továbbra is alkalmas javaslatok megfogalmazására, azok megvitatására.

¹ A teljesség igénye nélkül ilyen például az oktatási kormányzat által jegyzett, *A felsőoktatás átalakításának alapelvei és a felsőoktatás problématerképe* című vitaanyag vagy a Széll Kálmán Terv felsőoktatási fejezete és ilyen a Felsőoktatási és Tudományos Tanács (FTT) számára készült, *A magyar felsőoktatás szabályozásának stratégiai megalapozása* című kötet (ez utóbbi dokumentum felhasználta jelen tanulmány egy korábbi változatát).

² 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról, 1007/2012. (1.20.) Kormányrendelet a 2012-ben a felsőoktatásban felvehető államilag támogatott létszámkeretről, hogy csak a legfontosabbakat említsük.

Helyzetkép

Több egymástól független ágazati adat(sor) értékeléséből adódik, hogy a felsőoktatás extenzív fejlődési szakasza Magyarországon is befejeződött. (Ezt mutatják a felsőoktatás létszám- és egyéb kapacitásadatai, de ugyanez a következtetés adódik a közoktatási és/vagy demográfiai adatokból, prognózisokból.) Az ágazat fő kapacitás- és finanszírozási jellemzői, a képzés mérete az alábbi adatokkal írható le:³

- 2009/2010-ben 69 felsőoktatási intézményben (29 állami, 25 egyházi és 15 alapítványi) 370 000 hallgató tanult, az előző évinél 11 000-rel kevesebb, a létszám a csúcstól (422 000 fő) jelentő 2004/2005-ös tanév óta folyamatosan csökken.
- Az államilag finanszírozott hallgatólétszám növekedése megállt, jelenleg 210 000 fő, és hasonló tapasztalható a nappali képzésben, itt az utolsó három év létszáma stabilan 242 000 fő.
- Folytatódott (felgyorsult) a képzés koncentrációja, a tíz legnagyobb intézményben tanul a hallgatók 60%-a, 15 állami intézmény hallgatólétszáma haladja meg a 10 000 főt, itt tanul a hallgatók ¾-e.
- Az állami képzés továbbra is domináns, állami intézményekben tanul a hallgatók 86,7%-a, egyházi fenntartásúban 5,8%-a és alapítványi intézményekben 7,5%.

A képzési helyeket tekintve az intézményrendszer továbbra is elaprózott. A képzési kapacitások és a létszám felfutását, stabilizálódását, majd csökkenését a költségvetés felsőoktatási ráfordításai sajátos struktúrában „követték”. A költségvetés (állami intézményrendszerre költött) felsőoktatási célú kiadásai 2000–2010 között a GDP 1%-a körül stabilizálódtak (általában „alulról” közelítve azt), amiből az következik, hogy a létszámbővüléssel arányosan az egy hallgatóra jutó költségvetési kiadás az időszakban jelentősen csökkent.

A döntő részben az alapműködést (intézményfenntartást) szolgáló „fenntartói” (oktatási minisztériumi) támogatást szükségképpen egyéb forrásokkal kellett kiegészíteni a bővülő – és az előző kormányzati ciklus döntései alapján infrastruktúrájában jelentősen megújuló – intézményrendszer fenntartásához. A pótlólagos forrásbevonást az időszak nagyobbik részében a hatályos szabályozórendszer támogatta (de legalább tűrte). A legfontosabb pótlólagos csatornák:

- *Költségtérítési képzés bevétele*, ami a konstrukció 1996. évi bevezetése óta mára jelentős tényezővé vált (a hallgatólétszámon belül a költségtérítések aránya 44%, az állami intézményekben 42%, az egyháziakban 38%, míg az alapítványi és magánintézményekben 74%). A költségtérítési bevételről pontos adatok nem állnak rendelkezésre, volumene jelenleg 30–35 milliárd forint között lehet, ami az intézményi bevételek 15%-a.
- *Európai uniós fejlesztési források*: A hazai felsőoktatásra általában is jellemző, hogy az ágazati fejlesztéseket csak kisebb részben finanszírozza a tárgyévi költségvetés, ezek nagyobb részt „külső forrásokból” valósulnak meg. Ilyen források voltak a különböző (világbanki) hitelek, uniós operatív programok pályázatai (ezek végső soron szintén állami, de nem közvetlenül ágazati költségvetési támogatások). 2007–2013 között két operatív program teremtett jelentős pótlólagos forrást a felsőoktatás számára. A TÁMOP kereteiből 146 milliárd forint dedikáltan

³ Forrás: *Oktatásstatistikai évkönyv 2009/2010* (2010): NEFMI, Budapest.

felsőoktatási célú szakmai fejlesztés (ebből 2010 végéig 56,0 milliárd forintról született döntés/támogatási szerződés). Az ágazat infrastrukturális fejlesztését célzó TIOP programból pedig 79 milliárd forintos keret felsőoktatási (eddig 72,0 milliárd forintról született döntés).

– *PPP konstrukciójú infrastruktúrafejlesztési programok*: Céljuk a jelentősen megnőtt hallgatólétszám kiszolgálásához szükséges infrastrukturális fejlesztések támogatása. A konstrukció ellentmondásai, vitatottsága ellenére (amire e helyen nem térünk ki) a PPP programokkal az ágazatba évente 10 milliárd forint nagyságrendű fejlesztési forrás érkezett.

– *A diákhitelrendszer*: 2002. évi bevezetése óta több mint 220 milliárd forint hitelt helyezett ki, jelenleg évi 20 milliárd forinttal járul hozzá a „felsőoktatási lét” költségeihez, az ügyfelek száma 200 000 feletti (fontos kiemelni, hogy ez a pénz az ügyfelek pénze – magán-hozzájárulás – és a rendszernek bizonyosan szerepe van abban, hogy az állami költségvetési oldalon a hallgatói juttatások mértéke hosszabb ideje nem nő).

– *K+F+I források*: A részben a piacról, de főként célzott állami keretből (innovációs alap, OTKA) megszerzett források a nagyobb intézményekre jellemzők, jelentőségük az utóbbi években nő. Összege éves szinten 30–35 milliárd forintra tehető. Az összegnek csak kisebb része származik külső (piaci) szereplőktől, jelentősebb része szintén állami (eredendően nem felsőoktatásra dedikált, hanem „versenyben elnyert”) forrás.

A felsőoktatási intézmények költségvetési struktúrája sajátos képet mutat. 2010-ben az állami felsőoktatás mintegy 372 milliárd forintból gazdálkodott, ennek kisebb része (180 milliárd forint, 48,4%) volt állami támogatás, nagyobb része (192 milliárd forint) intézményi szempontból bevétel. Ahogy azt a K+F bevételeknél jeleztem, mindez (sajnos) nem jelenti azt, hogy az ágazat felerészben képes a „piacról” finanszírozni működését, a bevételek jelentősebb része (100–110 milliárd forint) ugyanis szintén állami támogatás, valójában csak kisebbségi hányada származik állami körön kívülről (lakosságtól/hallgatóktól, illetve vállalkozásoktól). Összességében tehát erős „egy lábón állás” jellemzi az ágazatot.

Kihívások

Álláspontom szerint az ágazat (ezen belül az állami intézményrendszer) az utolsó tíz évben kialakult intézményi és kapacitásstruktúrában és a jelenlegi államháztartási és szabályozási környezetben *fenntarthatóan nem finanszírozható*. Jelenlegi környezetben az állami költségvetést, ezen belül a felsőoktatás támogatását értem, számolva a középtávon várható – és fő elemeiben ismert – nemzetközi és hazai makrogazdasági környezettel és az ebből adódó fiskális következményekkel, beleértve az ágazat meglévő és kalkulált finanszírozási igényét, a kalkulálható forrásokat és olyan egyéb tényezőket, mint felvételi és demográfiai folyamatok vagy a PPP programokból adódó kötelezettségek. Legnagyobb kihívásnak/feladatnak ezen állapot megszüntetését tartom.

Az alábbiakban olyan területeket emelek ki, ahol közvetlen vagy közvetett (pl. szabályozási) beavatkozással mód van a fenntarthatatlan állapot megváltoztatására. Érdemben nem vizsgálom azt az (elvieken meglévő) opciót, hogy az ágazat a közeljövőben (pl. 2013-tól) állami költségvetési támogatásként kapja meg azokat a (több)forrásokat, melyekkel a jelenlegi

struktúrát konzerválva biztosítható a „zavartalan működés”. Kiinduló hipotézisemben a következő évekre stagnáló (reálértékben csökkenő) „működési támogatással”, valamint az előzőekben összefoglalt pótlólagos finanszírozási csatornák megmaradásával (mínusz PPP) számolok. Ez utóbbiak egy része egyelőre csak lehetőség, és nem utolsósorban az ágazat „viselkedése” (alkalmazkodóképessége vagy ennek hiánya) dönti el a realizálható pótlólagos források mértékét, ami végső soron és optimális esetben ellensúlyozhatja a működési támogatások csökkenését. Megítélésem szerint is kívánatos a felsőoktatás (és szélesebb értelemben a humán ágazatok) bővülő finanszírozása, a kiinduló hipotézis „pesszimizmusa” (vagy realitása) annak szól, hogy jelenleg nem láthatók olyan társadalmi, gazdasági körülmények (az általam ismert állami, költségvetési allokációs mechanizmusoknál sem), melyek realitássá tennék az ágazat állami finanszírozásának érdemi bővülését. Tagadhatatlan, hogy e körben kiemelt feladata (és felelőssége) van az államnak (fenntartónak).

Meglátásom szerint a fenntartható finanszírozás csak több feltétel egyidejű teljesítésével biztosítható:

- Kezelní kell az elmúlt időszakban létrejött fizikai és humánkapacitás növekvő működési költségigényét (ennek egy része a létszámnövekedésből, másik hányada az időközben megújuló és korszerűsödő infrastruktúra – korábbihoz képest – magasabb fenntartási költségeiből adódik).
- Lehetőleg az intézményrendszer működési finanszírozásától elkülönülő megoldás szükséges a már hivatkozott ágazati fejlesztési programok (PPP konstrukciók) intézményeket még évekig terhelő részéről.⁴
- Biztosítani kell a különböző időszakokban és programok során felépített (e tekintetben adottság) oktatási, kutatási és egyéb létesítmények hatékony kihasználását (ami valószínűleg csak jelentős szervezeti racionalizálással és folytatódó intézményi centralizációval kezelhető).

Fentiek indokolttá teszik a hatályos (a megoldandó feladatok szempontjából elavult) finanszírozási, gazdálkodási szabályrendszer megváltoztatását. A választandó finanszírozási konstrukciótól függetlenül előfeltétel annak tisztázása (meghatározása), hogy az ágazat legnagyobb megrendelője (az állam) milyen mértékben vesz/vegyen részt a felsőoktatás finanszírozásában, az intézményrendszer működtetésében. A korábbiaknál (első évre felvehető államilag támogatott létszámkeret) egzaktabb és keményebb korlát kívánatos, olyan, amely világos üzenetet közvetít a kapacitás- és foglalkoztatás-fenntartásra/bővítésre optimalizáló intézmények részére és hasonlóképpen egyértelműen orientálja a rendszer felhasználóit, a leendő hallgatókat.⁵

⁴ Az Állami Számvevőszék vonatkozó vizsgálata szerint az oktatási infrastruktúra bérleti díjához történő hozzájárulás 2006–2010 között 14,9 milliárd forinttal terhelte az oktatásért felelős minisztérium költségvetését. A húszéves futamidejű program várhatóan további 96,6 milliárd forint fejezeti szintű kötelezettségvállalást jelent.

⁵ A 2012. évi államilag támogatott keretszámok visszanyesésével (a korábbi 54 000 helyett 30 000 felsőoktatási helyet finanszíroz az állam) a kormányzat nyilvánvalóvá tette, hogy az állami kapacitások szűkítése fontos eszköze a fenntarthatóságnak. Ugyanezt erősíti (pontosabban az intézményi struktúra átalakításának igényét jelzi) a keretszámok belső arányainak radikális átrendezése (pl. a jogász-, közgazdászképzésben töredékére csökken az államilag támogatott hallgatók száma).

A fenntarthatóság biztosítása mellett jelentős kihívás a hazai *felsőoktatás versenyképességének javítása* (annak részletes megvitatásától eltekintünk, hogy milyen mutatókkal és egyéb paraméterekkel mérhető vagy mutatható be egy felsőoktatási rendszer versenyképessége, de elfogadjuk azt a közkeletű vélekedést, hogy a hazai felsőoktatási rendszer e tekintetben is javítandó).

A versenyképesség szűkebb (fiskális) értelemben a (kötségvetési) hatékonyság növelésével javítható. A finanszírozásban mindez egy minőség/teljesítmény alapján differenciáló szabályrendszerrel és allokációs mechanizmussal ösztönözhető. Ennek fontos eleme a jelenlegi – homogén intézménytípusú – szabályozás felváltása vagy kiegészítése egy a képzési/tevékenységi profil alapján differenciált, az intézményrendszer sajátosságaihoz illeszkedő szabályozási környezettel (egyetem, főiskola, alap- és elitképzés, K+F+I tevékenység, kutatóegyetem, egyebek).

A várható *demográfiai folyamatok kezelése*, konkrétan a felsőoktatás iránti kereslet további csökkenése intézményi szinten, a mainál is kiélezettebb helyzetet teremt. Külön beavatkozás nélkül ez az állapot várhatóan a nagy, integrált egyetemeknek (és a fővárosnak) kedvez, tovább erősítve a centralizációt. Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy a kormány már „beavatkozott”, ugyanis szakítva a korábbi időszak – hallgatói (fogyasztói) preferenciákon alapuló – létszám-allokációs mechanizmusával, a jövőben az intézmények közötti keretelosztás a fenntartó hatóság (NEFMI) feladata. Kérdés, hogy ebben a folyamatban milyen preferenciák mentén nyilvánul meg a fenntartói akarat (pl. a vidéki kis intézmények/képzési helyek fenntartása lesz elsődleges vagy az intézményszerkezet további központosítása).

A jelenlegi folyamatok az ágazati források további diverzifikációját valószínűsítik (ami több szempontból kívánatos is), az intézményrendszer ilyen mértékű költségvetési függősége nemcsak államháztartási szempontból problematikus, a nemzetközi felsőoktatási térben egyenesen versenyhátrány.

Fentiek bizonyosan felvetik a különböző finanszírozási csatornákon elérhető források arányainak megváltoztatását (az állami finanszírozású keretszám csökkenése ezt a folyamatot gyorsítja), középtávon a külső (magán) források növekedésének szükségességét. Tekintsük át, mit jelent mindez a jelenlegi finanszírozási rendszer elemeinél.

Feladatok és javaslatok

A mára jelentős tétellé váló *költségtérítéses* bevételről – miközben jelenleg nélkülözhetetlen eleme az intézményrendszer működtetésének – konstrukciójából és szabályrendszeréből adódóan nehezen dönthető el, hogy hol, milyen képzési típusoknál, mely intézményekben képezi részét a klasszikus (humán)kapacitás-fenntartó keresztfinanszírozásnak, összege hol éri el a közgazdasági szempontból értelmezhető önköltség szintet, és hol tekinthető piaci értelemben is versenyképes árnak – tandíjnak. E körben (és általánosan is) feladat egy ágazati (ön)költségszámítás elkészítése. Ilyenre utoljára az 1990-es évek elején, az akkori felsőoktatási törvény megalkotásánál és a normatív finanszírozási rendszer előkészítésekor történt kísérlet.

A felsőoktatás költségeinek felmérése (kalkulációja) valószínűleg a fenntartó minisztérium koordinálásával (és a mindenkori pénzügyminisztérium közreműködésével) valósítható

meg. kiindulásként tekinthetünk a „jól bejáratott” költségtérítési tételekre akkor is, ha az egész problémakör elvi tisztázása sem történt (még) meg.

A klasszikus működési támogatáson kívül eső (akár állami, akár valóban privát, vagy külföldi) források felhasználásának tapasztalatai vegyesek, az elmúlt időszak programjainak (világbanki programok, uniós fejlesztések, PPP program, jelentős K+F pályázatok) eredményei felemásak. Megépültek azok a létesítmények (kollégiumok, könyvtárak, tanulmányi épületek, kutatóközpontok), melyek tagadhatatlanul megteremtik a lehetőséget a színvonalas felsőoktatási képzéshez, ugyanakkor a végrehajtás problémái (hiányzó/elavult menedzsmenttapasztalat, rossz szabályozási környezet, esetenként gondatlan gazdálkodás) miatt a fejlesztések költség-szintje néhol kirívóan magas, és jelentős a be nem fejezett vagy elhúzódnó fejlesztések száma. Mindez összességében nagy – és végső soron az államra/adófizetőkre háruló – többletköltséggel jár.

E körben első helyen szükséges az úgynevezett PPP fejlesztések következményeinek „konszolidálása” és olyan új konstrukciók kialakítása, amelyek szabályozott keretek között, lehetőleg teljesítmény/verseny alapon osztnak fejlesztési forrásokat (ilyen példa lehet pl. a kutatóegyetemi támogatási program).

Forrásallokációs oldalon jelentős az intézményi nyomás az állami normatív vagy kvázinormatív elosztási rendszer legalább részleges megváltoztatására (a normatív rendszerek extenzív időszakban biztosítanak automatikus forrásbővülést). E körben egyértelművé kell tenni, hogy a költségvetési támogatáson kívül milyen források és milyen finanszírozási csatornák vonhatók be/tarthatók benn az ágazatban (költségtérítés, K+F források, uniós pályázatok, diákhitel[ek]).

Az *intézményi gazdálkodási szabályokat* tekintve a fenntartó és szabályozó állam és az intézmények érdekei eltérnek, illetve nem magától értetődően esnek egybe. Az intézmények, melyek méretüket belső tagoltságukat, tevékenységüket tekintve egyre inkább nagyvállalatokra/nagy szolgáltatókra hasonlítanak, abban érdekeltek, hogy a gazdálkodási szabályrendszer egyrészt biztosítsa gazdálkodásuk (államtól való) függetlenségét, másrészt tegye lehetővé, hogy a velük kooperáló vállalatokkal, hazai és nemzetközi szervezetekkel „akadálymentesen” működhesse-nek együtt. A szabályozó (állam) fenntartói érdeke látszólag sérül, itt ugyanis a fenntartói kontroll érvényesítése az elsődleges, a természetes fiskális szigor és nem utolsósorban a beavatkozás lehetőségét megteremtő szabályozási környezet kialakítása. Jelen állás szerint – legalábbis a korábbi időszak gyakorlatához viszonyítva – a fenntartói pozíciók erősödése folyik.⁶ Rövid távon tehát az alábbi feladatok/problémák megoldását tartom szükségesnek:

- Az állami szerepvállalás méretének (egzakt és számon kérhető finanszírozási és kapacitás-paramétereinek) meghatározása (beleértve az intézményhálózat méretére és struktúrájára vonatkozó nem megkerülhető kormányzati döntéseket).
- A jelenlegi „kvázinormatív” támogatási rendszer megváltoztatása (egy hallgatói létszám-expanszió utáni korszak forrásallokációs rendszerének kialakítása) a feladat, fontos elemeként egy ágazati (ön)költségszámítás elvégzése.

⁶ A kormány több egyetemhez költségvetési (fő)felügyelőket küldött, a gazdasági tanácsok összetétele a fenntartó „javára” változott meg, a korábbi gazdálkodási jogosítványok egy része megszűnt.

- Az intézményi gazdálkodási szabályok átalakítása. Fontos döntési pont, hogy e tekintetben a felsőoktatás a költségvetési szféra egészével „együtt mozog” vagy továbbra is el tudja ismertetni ágazati specialitásait és korábban „kialkudott” többletjogosítványait.
- Egy – finanszírozási szempontból is – fenntartható támogatási rendszer keretszabályainak (és korlátainak) kialakítása (konkrétan egy komplex finanszírozási rendelet elkészítése).

A következőkben egy – a fentiekben vázolt követelményeknek megfeleltethető – finanszírozási rendszer fő jellemzőit foglalom össze, jelen fázisban inkább kérdésekkel, felvetésekkel, mint részletes válaszokkal jelezve a lehetséges (általam kívánatosnak tartott) változtatás irányait és eszközeit.

A jelenlegi – a felsőoktatás bővülő szakaszában kialakított – normatív finanszírozási modell (allokációs mechanizmus) fő jellemzője, hogy hozzávetőlegesen jól teríti az intézmények között az államilag támogatott létszámkeret növekedésekor megjelenő (többlet)támogatást, és megjeleníti az egyes képzési területek eltérő költségviszonyait.⁷ A konstrukció, korlátozottan ugyan, de képes figyelembe venni az intézmények eltérő kutatási potenciálját (kutatási normatíva) és normatív módon elismeri a fenntartási, üzemeltetési költségeket.

Alap- és kiegészítő finanszírozás: a finanszírozásról szóló diskurzus rendszeresen visszatérő eleme az „alapfinanszírozás” kérdése. A jellemzően intézményi oldalról felvetődő gondolat (igény) mögött az a megfontolás áll, hogy az (állami) források elosztásakor kívánatos megkülönböztetni az intézmény működéséhez (alapfeladatai ellátásához) szükséges forrásokat a többi – kiegészítő vagy vállalt – feladat ellátásához szükséges támogatástól. Ebben az interpretációban az alaptámogatás mintegy alanyi jogon jár, mértéke megkérdőjelezhetetlen, azt a finanszírozó (állam) évente garantálja és mint ilyen, nem része a költségvetési alknak.

Ezen igények kielégítésére született a korábbi felsőoktatási törvény úgynevezett „hároméves finanszírozási megállapodás” konstrukciója, melyben a jogalkotó meghatározta az „állandó jellegű” (alap) és a „változó” támogatásokat, ez utóbbihoz nagyon puha teljesítménykövetelményeket társítva.

A kétféle támogatás megkülönböztetésének igénye fenntartói (kormányzati) oldalon is megjelenik, nem meglepő az sem, hogy a szándék mögött a pénzügyi kormányzat részéről a költségvetésben garantálandó alaptámogatás csökkentésének permanens igénye áll, az ágazati tárca (OKM, NEFMI) pedig „kétlelkű”, költségvetési alku idején az intézmények érdekképviselőjeként jelenik meg, a megszerzett források elosztásakor pedig maga is fiskális szigort képvisel. Hogy az ilyen típusú megkülönböztetés indokolt-e és még inkább milyen arányokkal, racionálisan csak akkor válaszolható meg, ha világossá válik az állami szerepvállalás mértékére vonatkozó és elsősorban nem finanszírozási jellegű kérdésre adott válasz.

Az állam felsőoktatási feladatai: Melyek tehát az állam felsőoktatással kapcsolatos kötelező/minimum feladatai? A legnagyobb megrendelőként milyen mértékben vesz részt a képzés finanszírozásában, a rendszer működtetésében? A kérdésre nem elegendő általános „küldetésnyilatkozat” szintű választ adni, szükség van a felvállalt feladatok körének, a vállalás mértékének egzakt – a rendszert szabályozók és üzemeltetők számára is érthető módon történő –

⁷ E helyen nem nyitjuk meg azt a vitát, hogy ezt mennyire teszi jól vagy rosszul.

megfogalmazására. Egy ilyen (szakma)politikai válasz ismeretében van létjogosultsága alap- és kiegészítő finanszírozásról beszélni, kötelező és választott vagy versenyeztetett feladatokhoz finanszírozási mechanizmust kapcsolni.

A felsőoktatás mindenkori stratégiájában a fenti kérdésnek – és eldöntésének – az első helyek között kell szerepelnie. A határok kijelölésére a jelenlegi rendszerben is történik kísérlet, a szakmai korlátot az első évre felvehető államilag támogatott létszámkeret meghatározása jelenti. Ez azonban puha korlát.⁸ Az első évre felvehető létszámkerettel – ahogy az elmúlt időszak reálfolyamatai mutatják – a kijelölendő határok csak áttételesen tarthatók be. Az állami vállalatok mértéke (a liberálisan szabályozott képzési időkeret, illetve a már rendszerben lévő hallgatók tervezettnél, elvárnál hosszabb idejű „benntartózkodása”) nem várt többletköltségeket indukál. A jelenleg egyetlen egzakt paraméter ráadásul csak nagyon „lomha” szabályozásra alkalmas. 10–12 féléves átlagos képzési időt tekintve egy adott év akár 20–30%-os keretszám-változtatása az összfinanszírozott létszámot csak néhány %-kal mozdtítja el, ugyanakkor társadalmi, (szakma)politikai szempontból egy ilyen mértékű csökkentés kockázatai már jelentősek. Célszerűbb lenne áttérni a teljes államilag finanszírozott létszám meghatározására, mert ez a megoldás – kapcsolatot teremtve a beiskolázás és a kibocsátás között – keményebb korlátot, tervezhetőbb költségeket jelent.

Ha meghatározható az állami szerepvállalás mértéke, akkor már feltehető az a kérdés, hogy mi a leoptimalisabb finanszírozási (allokációs) rendszer, milyen mechanizmussal célszerű a képzés/kutatás/fenntartás forrásait optimalisan (esetenként szakmai vagy hatékonysági követelményeket is érvényesítve) elosztani.

Fejkvótaalapú vs. intézményfinanszírozás: A jelenlegi forráselosztási metódust több, jelen tanulmányban is hivatkozott dokumentum kritikával illeti. Szerzői felróják a rendszer egyenlenségét, a pályázati források felhasználásának lassúságát, a vagyongazdálkodási követelmények tisztázatlanságát, az alacsony hatékonysággal működő állami pénzelosztást, a fejkvótaalapú finanszírozás torz állapotokat fenntartó szerepét. Az ágazati minisztérium (NEFMI) anyaga úgy fogalmaz, hogy „*az eddig túlnyomóan fejkvótán alapuló finanszírozási elve helyett az intézménytípusok profiljához, feladataihoz igazított, több szempontot figyelembe vevő, teljesítménymutatókhoz kötött [...] finanszírozási elvek kialakítása szükséges*”.

A finanszírozási konstrukcióról szóló diskurzus fontos szakmai kérdés, de hangsúlyozni kell, hogy nem az ágazatnak jutó/járó támogatás mértékéről szól, az a klasszikus költségvetési alku, tágabb értelemben a kormányzati (társadalmi) szakmapolitikai vita részét képezi. Az allokációs mechanizmusok abból a szempontból érték- és intézménysemlegesek, hogy technikailag mindegyik képes a kialakított (a szektor rendelkezésére álló) források intézményrendszeren belüli elosztására. A „mechanizmusvita” akkor válik értékválasztási kérdéssé, amikor a látszólag finanszírozási konstrukciókról és rendszerekről folyó vita keretében a disputa valójában az ágazat által igényelt, elvárt, neki járó források nagyságáról és jogosságáról szól. Megpróbáljuk elkerülni ezt a „csapdát”. A normatív vagy fejkvótaalapú finanszírozás viszonylag egyszerű és elterjedt finanszírozási metódus (elemeit alkalmazza a hazai köz- és felsőoktatás, a szociális

⁸ Mindez nem jelenti azt, hogy a 2012. évi keretszámokról szóló döntés ne járna „kemény” következményekkel az intézmények finanszírozása, működtetése szempontjából.

és egészségügyi ellátórendszer is). Lényege szerint ellátottakhoz kapcsol támogatást, az allokáció alapja az ellátotti létszám, a fejkvóta (normatíva) összege jó esetben költségalapon felépülő finanszírozási egység. A modell jól alkalmazható abban az esetben, ha a fajlagos költségek és az ellátottak létszáma közötti kapcsolat egyértelmű, a költségigény jellemzően (vagy kizárólag) a létszámtól függ. Alkalmazása expanzív (létszámot bővítő) szakaszban „kellems”, ekkor éppen a konstrukció generálja és legitimálja (!) a pótlólagos forrásigényt, a megszerzett forrásokat ezt követően a rendszer az intézményrendszerben teríti.⁹

A fejkvótaalapú finanszírozás „hátránya és alkalmatlansága” rendre a kapacitásokat szűkítő időszakban vetődik fel, aminek alapvető oka az, hogy a fenntartott intézményrendszer rugalmatlansága miatt a hálózat nehezen reagál a megváltozott helyzetre (forráscsökkenés) és sokszor reális esély van más módon (pl. egyéni alkuk révén) történő forrasszerzésre – akár ágazati szinten is. Ezzel ideig-óráig elkerülhető a bővülő időszakban kiépült kapacitások visszanyesése, de maga a külön alku az, ami erodálja a normatív konstrukció hitelességét, aláásva az érintettek bizalmát.

Intézményfinanszírozáson azt értjük, hogy az állam (mint fenntartó) az adott (felsőoktatási képzés) feladat ellátásához meghatározott számú, az ellátandó célnak megfelelően kialakított intézményt (egyetemet) működtet. A fenntartás egyaránt vonatkozik a feladatellátáshoz szükséges fizikai kapacitás (létesítmény) üzemeltetésére, állagmegóvására, fejlesztésére és a feladat ellátását végző (jellemzően állami alkalmazott) oktatók, funkcionális területen alkalmazottak foglalkoztatására. E modellben az intézmény kapacitása (hány hallgatót tud egyszerre ellátni) lényegében adottság, az intézmény „méretezésétől” függ. Az intézmény(ek) költségvetésének megállapítása bázisalapon történik azzal, hogy jó esetben léteznek a tervalkut megalapozó költségnormák. Általánosságban elmondható, hogy az intézményfinanszírozás rugalmatlanabb a normatívnál, nehezebben reagál és kevésbé versenyparti. Ezzel szemben intézményi szempontból stabil és kiszámíthatóbb, a fenntartónak egyértelmű kontrollt biztosít.

Mikor célszerű a felsőoktatásban intézmény- vagy intézmény típusú finanszírozást alkalmazni? Meglátásom szerint akkor, ha az „állam felsőoktatási feladatai” kérdésre világos válasz születik. Amennyiben az állam (kormányzat) egzakt módon rögzíti megrendelését, legalább középtávú kitekintéssel világossá teszi, hogy mint megrendelő milyen képzési struktúrában, mekkora létszámú diplomás képzését finanszírozza, értelmezhető az a kérdés, hogy ehhez milyen méretű és tagoltságú intézményrendszert üzemeltet. A modell alkalmazásából további első pillantásra nem nyilvánvaló következmények adódnak. Ilyenek:

- Az „intézményfinanszírozott” állami egyetemek mai értelemben vett gazdálkodási autonómiája megszűnik (nincs ugyanis helye és értelme az önálló gazdálkodásnak, ha az állam teljes körűen finanszírozza az intézményt, helye van viszont az állam által kontrollált szigorú költséggazdálkodásnak).
- Az állami fenntartás valószínűleg nehezíti az intézmény „mozgását” egy olyan (európai) felsőoktatási térben, ahol a partnerek/versenytársak más gazdálkodási környezetben működnek.

⁹ Nem folytatjuk le azt a vitát, hogy a magyar felsőoktatás normatív finanszírozási rendszere mennyire normatív, a tárgyban számos értékes elemzés született.

Valószínűleg nehezebbé válik pl. a nem állami beruházások befogadása, az együttműködés más ágazatok (pl. K+F) intézményeivel (ugyanis a költségvetési körben lévő állami fenntartású intézmények gazdálkodására a piaci helyett a bürokratikus koordináció jellemző).

– Marginálissá válhatnak a jelenleg magától értetődő „saját bevételek”, melyek azzal együtt, hogy a teljesülésük minden évben bizonytalanságot (kockázatot) jelent, rendre teljesülnek (és az ágazat kiadásainak mintegy felét finanszírozzák). Egyáltalán nem magától értetődő, hogy teljes körű állami finanszírozásnál az ilyen bevételek az intézménynél maradnának, vagy – a szabályozás változása miatt – egyáltalán keletkezhetnének.

A fenti és még számos egyéb következmény, de leginkább az a körülmény, hogy a mai egyetemek tevékenység szempontjából inkább hasonlítanak nagyvállalatokra, mint hivatalokra, valószínűleg egy vegyes rendszer felé történő elmozdulás indokolt. Egy ilyen rendszerben

- továbbra is meg kell mondani, hogy mi az állam feladata az ágazatban és az adott intézményben. Mi az, amihez „alapfinanszírozás” jár, annak mekkora a mértéke és milyen paraméterek alapján tervezhető meg;
- meg kell tartani olyan kiegészítő feladatokat és meg kell határozni oktatáspolitikai prioritásokat, amelyek megvalósításához versenyeztetés alapján lehet forrást szerezni;
- az intézményi „önállóság” azokon a területeken őrizhető meg, ahol az javítja az intézmény(rendszer) versenyképességét.

Intézményi gazdálkodási szabályok

Az e tárgykörben zajló szakmai vitában (a gazdálkodási autonómia megtartása, bővítése vs. az állami forrásokkal történő gazdálkodás szigorítása, az egyetemek gazdálkodási jogosítványainak szűkítése) mindkét álláspont mögé legitim és méltányolható érvek sorakoztathatók fel.

A méretükben egyre inkább vállalatokra/nagy szolgáltatókra hasonlító intézmények abban érdekeltek, hogy a rájuk vonatkozó gazdálkodási szabályrendszer biztosítsa gazdálkodásuk (államtól való) függetlenségét és tegye lehetővé azt, hogy a velük kooperáló vállalatokkal, hazai és nemzetközi szervezetekkel „akadálymentesen” működhessenek együtt. Ugyanezen intézmények másik oldalon teljes körű „alapfinanszírozást” akarnak, a foglalkoztatási biztonság garantálását várják el és nem nagyon mutatnak hajlandóságot a gazdasági önállósággal járó kockázatok valós felvállalására.

A szabályozó (állam) fenntartói érdeke az átláthatóság biztosítása, a kontroll érvényesítése és nem utolsósorban a beavatkozás lehetőségét megteremtő szabályozási környezet. A finanszírozó állam alapigénye az általa biztosított források felhasználásának nyomon követése, képviselői gyanakvással tekintenek a piaci elemek megjelenésére. Ugyanez az állam ugyanakkor nem biztosítja az általa megrendelt képzési kapacitás forrásait és előírja vagy „megengedi”, hogy minderről az intézményrendszer maga gondoskodjon.

A kívánatos változtatás iránya mindenképpen függ az előzőekben tárgyalt kihívásokra/problémákra adott válaszoktól. Valószínű, hogy hosszabb távon olyan gazdálkodási szabályrendszer kialakítása célszerű:

- amelyik a fő finanszírozó (állam) részére biztosítja a kontroll lehetőségét;
- az intézmények számára teljesítményösztönző, rugalmas feltételrendszert kínál;
- támogató környezetet teremt a felsőoktatás szerteágazó feladatrendszerének ellátásában.

E követelmények többféleképpen teljesíthetők: a maihoz hasonló „vegyes” rendszerben (minden intézmény „mindent csinál”, viszonylagosan szabad gazdálkodási környezetben) vagy differenciált intézmény- és szabályozórendszer kialakításával („tiszta profilú” állami intézmények szigorú gazdálkodási renddel és magánintézmények hálózata a szabad vállalkozás/gazdálkodás lehetőségeivel és kockázataival). Ezen (ágazat)politikai kérdés eldöntése a gazdálkodási problémák megoldásánál is nagyobb feladat.

Hivatkozások

- FTT – EXPANZIÓ (2011): *A magyar felsőoktatás szabályozásának stratégiai megalapozása. Az FTT stratégiai ajánlása a felsőoktatás törvényi szabályozásának előkészítéséhez.* Budapest.
- Magyarország kormánya (2011): *Széll Kálmán Terv. Összefogás az adósság ellen.* Budapest.
- NEFMI (2010): *A felsőoktatás átalakításának alapelvei és a felsőoktatás problématérképe (minisztériumi vitaanyag).* Budapest.



Fotó: Bruckner Nikolett

Felsőoktatás-irányítás és -finanszírozás: nemzetközi trendek és jó gyakorlatok¹

Kováts Gergely – Nagy Sándor Gyula – Németh András Olivér

■ A felsőoktatási rendszerek irányítása és finanszírozása az elmúlt évtizedek állandóan aktuális témájának tekinthető. Bár a téma iránti érdeklődés az 1990–2000-es években sem csillapodott, amit jól mutat, hogy az elmúlt évtizedben három nemzetközi összehasonlító vizsgálat is készült a témában (OECD, 2008; Estermann–Nokkala, 2009; de Boer et al., 2010), a 2008-as gazdasági válsággal a felsőoktatás finanszírozása és irányítása még aktuálisabb témává vált. Megerősödött az a meggyőződés is, hogy a felsőoktatás irányítása és finanszírozása egymástól elválaszthatatlan területek.

A tanulmány első felében áttekintjük a felsőoktatás irányítása és finanszírozása terén megfigyelhető legfontosabb általános trendeket, ezt követően pedig egyes nemzetközi példákat vizsgálunk meg röviden. Egyrészt a kelet-közép-európai térség felsőoktatás-financezírozási gyakorlatával foglalkozunk, majd olyan nyugat-európai példákkal, amelyek (legalább bizonyos tekintetben) követendő jó gyakorlatnak tekinthetők. ■

Nemzetközi trendek

A felsőoktatás irányítása és az intézményi autonómia változása

A felsőoktatás irányításának és finanszírozásának konstans reformja a felsőoktatás tömegesedésének és a tudás demokratizálódásának következménye, amely mind a keresleti, mind a kínálati oldal növekedésével és heterogénné válásával járt (részletesen lásd Kozma, 2006). Ez egyfelől

¹ Jelen cikk egy hosszabb (Felsőoktatás-financezírozás és minőség célok, vállalkozói források bevonása a felsőoktatásba – nemzetközi gyakorlat adaptálása című) tanulmány kivonata, mely az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet megbízásából készült, és elérhető a <http://femip.hu/web/guest/helyzetelemzesek> honlapról.

kiélezte az *irányíthatóság* kérdését, hiszen ily módon jelentős mértékben nőtt a felsőoktatási rendszer komplexitása, a felsőoktatáson belül egyre differenciáltabb feladatmegosztás alakult ki, ami egyre nehezebbé tette a közvetlen kormányzati irányítást. Ennek következtében fokozatosan átalakult a kormányzat (minisztérium) szerepe is, amelynek az ágazat közvetlen operatív irányítása (*government*) helyett egyre inkább egy összetett, sokszereplős hálózat átfogó, stratégiai irányítójaként (*governance*) kell működnie (de Boer et al., 2010), azaz a hangsúly a különböző ágazati szereplők megfelelő együttműködését elősegítő környezet kialakulásának támogatására és a felsőoktatási tevékenység monitorozásának megszervezésére, felügyeletére és társadalmi elfogadtatására helyeződött át. A felsőoktatási szolgáltatások operatív kivitelezése a növekvő autonómiával rendelkező felsőoktatási intézmények feladata, míg az intézmények operatív (pénzügyi, minőségügyi) ellenőrzése speciális testületek, ügynökségek feladatává válik.

Európában kisebb-nagyobb mértékben átalakult (szándékosan nem „növekedést” írunk) a *felsőoktatási intézmények autonómiája*, amit kivétel nélkül tükröznek az elmúlt időszak átfogó felmérései.

Általánosságban növekvő intézményi autonómia tapasztalható a szervezeti autonómia terén, azaz növekedett az intézmények belső szervezeti és kormányzási struktúrájának alakíthatósága, a vezetők kiválasztásának szabadsága. Annak ellenére, hogy ezen a téren Európa legtöbb országában továbbra is viszonylag alacsony az intézményi autonómia foka, a European University Association (EUA) jelentése (Estermann et al., 2011) szerint a legtöbb országban az intézményi autonómia bővülése figyelhető meg, ellenkező irányú változásra kevés példát lehetett találni. Bár az intézmények egyre nagyobb szabadságot élveznek belső struktúrájuk alakításában, ezt kisebb-nagyobb mértékben továbbra is jogszabályokkal korlátozzák. A szervezeti autonómiát befolyásoló legfontosabb változás Európában a kétszintű kormányzási struktúra elterjedése, illetve az intézményen kívüli szereplők részvétele az intézmények legmagasabb szintű testületeiben (Estermann–Nokkala, 2009, 40; de Boer et al., 2010).

Szintén növekedett a folyamatok alakításának autonómiája (*policy-autonómia*), amely magában foglalja az oktatók, kutatók és az adminisztratív munkatársak foglalkoztatási szabályainak intézményi alakíthatóságát, valamint az oktatási és kutatási autonómia kérdéseit, azaz a képzési és kutatási programok megválasztását, a hallgatók kiválasztásának szabadságát stb. A személyzeti autonómia mértéke azért különösen fontos kérdés, mert Európában a bérköltségek az összes költség körülbelül 60–90%-át teszik ki (Estermann–Pruvot, 2011, 36). A személyzeti politikát illetően az európai országok nagy többségében mára jelentős az oktatók kiválasztásának szabadsága, ugyanakkor a bérezés és elbocsátás tekintetében jogszabályi korlátozások érvényesülnek. Az elmúlt években néhány országban/tartományban (például Finnországban) megszűnt a közalkalmazotti státuszban történő foglalkoztatás kényszere.

A képzési programok és kutatási területek megválasztásában az intézményeknek régóta nagyfokú az autonómiája, és ezt többnyire nem érintették az európai reformok.

A pénzügyi autonómia növekedése és a finanszírozási rendszer átalakulása

Európában a legnagyobb változás talán az intézmények pénzügyi autonómiáját érintette, amely a *finanszírozási rendszerek* változásának következményeként növekedett jelentős mértékben. A következőkben ezt tekintjük át valamivel részletesebben.

A hallgatói létszámok növekedése a felsőoktatási kiadások növekedését eredményezte, amelynek forrását kisebb mértékben az állami támogatások növekedése, nagyobb mértékben pedig a nem állami források növekvő bevonása jelentette (OECD, 2011). Így az OECD-országok többsége egyértelműen a többszorosítottá váló finanszírozás irányába halad: az állami finanszírozás mellett egyre több helyen jelenik meg a költségmegosztás (tandíj) és ezzel párhuzamosan kiépül a diákhitelezés, illetve egyre nagyobb az úgynevezett „*third stream*” jövedelmek – a vállalati támogatások, vállalatok által megrendelt kutatások, épülethasznosításból származó bevételek, jótékonyssági támogatások, pénzügyi műveletek, egyéb szolgáltatások – szerepe.²

Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy a magánforrások többnyire nem helyettesítették, hanem kiegészítették a szintén növekvő állami forrásokat. Az országok döntő többségében (különösen Európában) továbbra is az állam tekinthető a legnagyobb finanszírozónak, ezért kulcskérdés maradt az állami felsőoktatási támogatások elosztási mechanizmusa. Ezek reformját két alapvető dilemma határozza meg.

Az egyik dilemmát a finanszírozás stabilizáló és dinamizáló hatásainak egyensúlya jelenti. A dilemma forrása, hogy a források diverzifikálódása fogékonyabbá teszi az intézményeket a piaci, társadalmi elvárások iránt és csökkenti a kormányzattól való függés mértékét, azaz a felsőoktatás finanszírozása óhatatlanul a keresletvezérelt és eredménycentrikus rendszer irányába tolódik el. A keresletvezéreltség erősödése javítja a felsőoktatási rendszerek igényekhez történő alkalmazkodóképességét, ugyanakkor csökkenti a kiszámíthatóságot is, ami arra kényszeríti az intézményeket, hogy a rövid távú megtérülést hozó tevékenységek irányába mozduljanak el (csökkentve ezzel az intézmények társadalomkritikai, illetve a kockázatosabb innovációkban játszott szerepét). Miközben a felsőoktatási kapacitások kiépítése (például egy-egy színvonalas műhely létrehozása) időigényes feladat, a létrejött kapacitások kiszámíthatatlan környezetben könnyen tönkremehetnek. A finanszírozási rendszernek ezért kellő érzékenységgel arra kell ösztönöznie a szereplőket, hogy az átmenetileg kevésbé kihasznált kapacitásokat kereslet hiányában ne azonnal szüntessék meg, ugyanakkor a tartósan feleslegesnek bizonyulókat mégis csökkentsék. Az intézmények közvetlen állami támogatásának rendszere, annak kiszámíthatósága fontos szerepet játszik az intézmények stabilitása, működésük hosszabb távú tervezhetősége szempontjából, ugyanakkor törekedni kell a versenyre való ösztönzés biztosítására is.

A stabilitás és kiszámíthatóság biztosítása, illetve a tágabb környezetre való érzékenység közötti átváltás mellett a finanszírozási rendszer másik fontos dilemmája a versenyre ösztönző, gyakran automatizmusokkal biztosított átláthatóság és a célirányos, fókuszált fejlesztést elősegítő (gyakran az intézményekkel folytatott közvetlen tárgyalásokra épülő) megoldások közötti egyensúly megtalálása.

A két dilemma fényében az elmúlt két évtizedben az alábbi finanszírozási irányok figyelhetők meg:

² Ennek megfelelően egy átlagos európai egyetem bevételeinek 9–10%-a származik tandíjból (bár például Angliában a 25%-ot is eléri), míg az egyéb bevételek aránya 10% és 20% között mozog (Estermann–Pruvot, 2011).

- A nem állami források növekedésével számos országban az *állami források allokációs szerkezete* is átalakult. Már nem minden állami forrás szolgál közvetlenül az intézmények finanszírozására, hanem egy részük a felsőoktatási szolgáltatások igénybevevőit ösztönzi, például kedvezményes diákhitelk és adókedvezmények révén. Az ilyen jellegű állami támogatások révén további magánforrások bevonása válik lehetővé, ami nemcsak a további bővülés forrásul szolgál, hanem a forrásfelhasználás hatékonyságának növekedését is várják tőle.
- Az oktatás-kutatás finanszírozásának elkülönülése és a *többszatszernás finanszírozási rendszerek* kialakulása: a felsőoktatás átalakulása során összetettebb, diverzifikáltabb intézményhálózat alakult ki. Ehhez alkalmazkodtak a forráselosztási mechanizmusok is: az állami támogatások elosztása is többszempontúvá, sokcsatszernássá vált (az átláthatóság kárára), amellyel érzékenyebben lehetett az intézmények ösztönzési környezetét alakítani. Az oktatás és kutatás egységes finanszírozása helyett például más-más mechanizmusok alakultak ki e két tevékenység finanszírozására. A magán-felsőoktatás megjelenése pedig az infrastruktúra fenntartásának finanszírozási kérdéseit vetette fel (mit kell finanszíroznia az államnak a magán-felsőoktatás esetében és mit a fenntartóknak; lásd OECD, 2008; Halász, 2012). Mindezek következtében színesebb, összetettebb eszköztár alakult ki az intézményi támogatások nagyságának meghatározásához (Halász, 2012).
- A *képlet szerinti finanszírozás* elterjedése és az outputmutatók nagyobb arányú megjelenése: a képlet szerinti finanszírozás elterjedésének egyik oka, hogy e módon a finanszírozás kiszámíthatóbbá, átláthatóbbá vált, és nem utolsósorban a diverzzé váló intézményhálózat között a források elosztása kevesebb konfliktussal járt (i. m.). A tapasztalatok szerint az elosztási képletek alapjául elsősorban az inputok (pl. oktatói létszám, hallgatói létszám) szolgálnak, az elmúlt évtizedben azonban több országban is megjelentek az outputra épülő komponensek (pl. végzett hallgatók száma és végzési ideje, elhelyezkedési ráták, publikációk száma, hallgatók által gyűjtött kreditek száma, diplomaszerezéshez szükséges idő stb.) (OECD, 2008; Estermann–Pruvot, 2011). Egy felmérés szerint 1995-ben mindössze öt országban alkalmaztak outputmutatókat Európában, ez a szám 2008-ra 19-re nőtt (Jongbloed et al., 2010). Ugyanakkor fontos azt is hangsúlyozni, hogy bár az outputmutatók által allokált források aránya jelentős, összességében azonban a legtöbb országban nem meghatározó, mert az intézményi költségvetést nagyon bizonytalanra és kiszámíthatatlanná teszik (Fielden, 2008). A képlet szerinti finanszírozás egyik problémája, hogy stagnáló vagy csökkenő méretű piacon az intézmény finanszírozása túlságosan hektikussá válhat, a másik probléma pedig az intézményi magatartásokat torzító hatásából fakad.³
- A *teljesítményszerződések* elterjedése: ezek olyan, az intézmény és a finanszírozó hatóság/állam között megkötött szerződések, amelyek jellemzően az intézmény által teljesítendő célkitűzéseket, elérendő indikátorokat és ezek peremfeltételeit rögzítik. A teljesítményszerződések előnyei közé tartozik, hogy ez olyan rögzített menetű tárgyalási folyamatot tesz lehetővé a kormányzat és az intézmény között, amely során egyértelműsíthetőek az intézménnyel szembeni elvárások, ezáltal közvetlenül is érvényesíthetőek a szakpolitikai célok. Emellett lehetséges

³ Például az intézmények esetleg kizárólag a finanszírozott paraméterekre helyezik a hangsúlyt és figyelmen kívül hagyják a nem vizsgált paramétereket (lásd OECD, 2008).

az intézmény céljainak többéves, rugalmas figyelembevétele is.⁴ Maga a tárgyalási folyamat ugyanakkor csökkenti az ágazatfinanszírozás folyamatának átláthatóságát, amit az intézménnyel kötött finanszírozási megállapodások nyilvánosságra hozásával (pl. Finnország, Dánia, Új-Zéland), illetve az intézményi működési adatok széles körű elérhetővé tételével igyekeznek ellensúlyozni. A transzparencia egyben erősíti a felek hajlandóságát a szerződés szerinti teljesítésre, valamint támogatja az ellenőrizhetőséget is. Fontos azonban azt is megjegyezni, hogy a teljesítményszerződések azokban az országokban működnek igazán, ahol magas a partnerek közötti bizalom (azaz nem törekednek a felek a szerződések kijátszására).

– Az *átalánytámogatás/globális költségvetés (block grants)* elterjedése révén növekedett a források felhasználásának szabadsága (Eurydice, 2000; OECD, 2008; Estermann et al., 2011), ami azt jelenti, hogy a támogatás nem kötött, költségvetési sor jellegű támogatás (*line-item budget*) – azaz nem konkrét költség típusokra (bérre stb.) vagy tevékenységekre vonatkozik, amelyek átcsoportosíthatósága korlátozott –, hanem átalánytámogatás vagy konkrét feladatok finanszírozására vonatkozik. A szabad felhasználású támogatás (*block grant*) lényege, hogy vagy teljes egészében az intézmény döntésén múlik, hogy mire használja fel a támogatást, vagy csak nagyon tág szempontok érvényesülnek. A feladatfinanszírozás esetén valamilyen tágon meghatározott stratégiai cél érdekében kell a támogatást felhasználni. Az EUA felmérése (Estermann et al., 2011) szerint napjainkban Európában már csak három ország alkalmazza a költségvetési sor típusú támogatást (illetve számos német tartományban működik még ez a mód), a legelterjedtebb megoldásnak a szabad felhasználású támogatás tekinthető. Ugyanakkor a 2008-as gazdasági válság hatására várhatóan nőni fog, a feladatfinanszírozás szerepének növekedését vetíti előre, mert a kormányzatok szeretnék a forrásokat a nemzeti stratégiai prioritások érdekében felhasználni. A támogatások felhasználási szabadságának növekedése együtt jár az intézmények gazdálkodási autonómiájának növekedésével. Ahhoz azonban, hogy az átalánytámogatás hatásai valóban érvényesülni tudjanak, az is szükséges, hogy az intézmények a költségstruktúrájukat (például a bérköltségeket) is rugalmasan tudják alakítani.

E trendek – összhangban az irányítási reformokkal – kiegészülnek az intézmények *pénzügyi autonómiájának és felelősségének* növekedésével, azaz az intézménynek lehetősége van bevételi csatornáinak meghatározására, belső forrásallokációra, tartalékképzésre és hitelfelvételre, a megtakarítások befektetésére, valamint vállalkozások alapítására.⁵ E téren a legtöbb vizsgált országban jelentős változások történtek: az intézmények szabadságfoka nőtt. Amíg azonban Nyugat-Európában az autonómia növekedése a közösségi források szabadabb felhasználásából ered (és a tandíjak nagyságának meghatározását korlátozzák), addig Közép- és Kelet-Európában a közösségi források felhasználása szigorúan szabályozott (bürokratikusabb), de a tandíjak nagyságát az intézmények szabadabban határozhatják meg (Estermann–Nokkala, 2009). Ez összefüggésben van a méltányosság fogalmának értelmezési különbségeivel (OECD, 2008).

⁴ Akár 3–5 évre előre is rögzíthető az állami támogatás (egy része) (például Új-Zéland, Finnország), elősegítve ezzel a tervezhetőséget és az intézmény stabilitásának javulását. Az állami támogatásokat Európában jellemzően évente hagyják jóvá (Estermann et al., 2011, 31).

⁵ A vállalkozások alapításának szabadságát más megközelítések a szervezeti autonómiához sorolják.

Az intézményi autonómia és az állam szerepének átalakulása

Összességében tehát az intézményi autonómia számos területen különböző sebességgel növekszik. Ez a folyamat gyakran járt együtt a jogi státusz változásával is, azaz az intézmények állami (például költségvetési) szervekből önálló, független szervezetekké alakulnak (Fielden, 2008). Ez a folyamat játszódott le például Japánban, Finnországban, Portugáliában, Dániában (OECD, 2008).

Az intézmények szervezeti, pénzügyi és folyamatokat érintő autonómiájának növelése mögött két érv húzódik meg: az egyik az, hogy a szolgáltató az adott szolgáltatás igénybevevőiről, azok igényeiről jobb információkkal rendelkezik, mint egy központi irányító hatóság, így az igényekre és költségekre jobban oda tud figyelni. A másik: azzal, hogy a magánszféra megjelenik a felsőoktatásban, az állami/közösségi tulajdonban lévő szolgáltatók is versenyre kényszerülnek. Ehhez szükséges, hogy képesek legyenek befolyásolni az erőforrásaik belső felhasználását, ami a feltétele a hatékonyabb és eredményesebb működésnek.

Az intézmények autonómiája ugyanakkor csökkenő tendenciát mutat a „beavatkozásoktól való mentesség” területén, azaz a tekintetben, hogy milyen mértékben mentesül az intézmény a külső szereplők elszámoltatási erőfeszítéseitől. Emögött az állam szerepének átalakulása áll, amely a közvetlen szolgáltatásnyújtó szerepből egyre inkább szervezői, szabályozói, megrendelői és az állampolgárok nevében fellépő, ellenőri szerephez kerül. Így, noha az intézmények fokozott autonómiát nyertek a belső folyamataik, továbbá a szervezeti és pénzügyi döntéseik tekintetében, addig a kormányzat erősítette azokat a beszámoltatási formákat és külső elszámoltató intézményeket (pl. akkreditációs hatóságokat, finanszírozási ügynökségeket), amelyek az output mellett sokszor az intézményi folyamatok felett is igyekeznek kontrollt gyakorolni (például értékelik az intézményben használt minőségügyi gyakorlatot). Ezt a trendet felerősítette a 2008-as válság, amelynek nyomán ugyan nem csökkent az állami támogatások aránya, de növekedett a nemzeti prioritások szerinti célzottságuk (Estermann et al., 2011), ami az elszámolási és ellenőrzési mechanizmusok erősödésével járt együtt. Az elszámoltatási erőfeszítések növekedése egyébként egybeesik a bizonyítékalapú (*evidence-based*) policy megközelítéssel is, amely az oktatáspolitikai beavatkozásokat empirikus adatok és összefüggések alapján tervezi meg és értékeli ki (tehát kiemelt kérdéseként kezeli a rendszeres adatgyűjtéseket).

Maga a kontroll számos eszközön keresztül valósulhat meg. A leggyakoribb eszközök közé az alábbiak tartoznak (Fielden, 2008):

- *Intézményi stratégiák jóváhagyása:* Az intézmények teljesítményét az elfogadott és az intézmény által javasolt célkitűzésekhez mérik. Emellett fontos szempont a képzési és kutatási profil illeszkedése a nemzeti stratégiához.
- *Teljesítményszerződések:* Az intézményi stratégiák elfogadása kapcsolódhat konkrét, többéves teljesítménymegállapodások kötéséhez is. Ezekben megfogalmazhatóak általánosabb célok és indikátorok, de állhatnak benne konkrét output- és outcome-elvárások/vállalások is. A teljesítményszerződések összekapcsolódhatnak a pénzügyi támogatási rendszerrel is.
- *Beszámolási rendszer szabályozása:* Általános teljesítményindikátorok és statisztikai jelentési rendszerek, amelyek révén a kormányzat folyamatosan nyomon tudja követni a felsőoktatási rendszer legfontosabb paramétereinek alakulását.

– Ezek mellett további fontos kontroll-/ösztönző eszköznek tekinthető a finanszírozási rendszer, illetve a minőségbiztosítás érdekében alkalmazott eljárások is.

Az elszámoltatás növekedése ugyanakkor számos veszéllyel is együtt jár: növekszik az intézmények bürokratikus terhelése, a bürokratikus szabályoknak való megfelelési kényszere (ahelyett, hogy a valódi igényeknek akarnának megfelelni). Ezek különösen akkor érvényesek, ha a fenntartó a stratégiai szintű kontroll helyett az intézmények mikromenedzselését próbálja meg elérni (Estermann et al., 2011).

Napjainkban tehát olyan folyamatok játszódnak le, ahol az állam a korábbi szabályozó-szolgáltatásnyújtó tevékenységeinek 1. egy részét a növekvő autonómiájú felsőoktatási intézmények látják el; 2. egy másik részét kiszervezik a jelentős önállósággal rendelkező állami és magánszférában működő ügynökségeknek; 3. az állami feladatok és felelősségek egy harmadik részét pedig a nemzetközi szervezetek veszik át (de Boer et al., 2010, 21).⁶ Ez az átrendeződés ugyanakkor korántsem jelenti az állam gyengeségét, csak szerepének átalakulását, amelyben felértékelődnek a stratégiai döntések, illetve az értékeléssel, monitorozással, elszámoltatással kapcsolatos teendők (ennek kapcsán beszélnek értékelő államról, „*evaluative state*”-ről).

Annak azonban, hogy a kormányzat meg tudja felelni az új feladatnak, számos feltétele van. Egyfelől szükséges, hogy létezzenek a felsőoktatásra vonatkozó, széles körben elfogadott és hasonlóan értelmezett célok, víziók, valamint az ezekre épülő ágazati stratégia, amelynek célkitűzései jól megragadhatóak. Ezek hiányában az intézményi célok csak önmagukban értékelhetők, és nem vizsgálhatóak a felsőoktatással szemben megfogalmazott kormányzati (társadalmi) célok tükrében. Emellett szükséges, hogy megfelelő oktatáspolitikai kapacitás álljon rendelkezésre ahhoz, hogy a minisztérium vagy a finanszírozó hatóság képes legyen valódi értékelésre, a célkitűzések realitásának megítélésére, a célok el nemérése esetén annak megítélésére, hogy ez mennyiben az intézmény felelőssége. Ennek feltétele az értékelést és összehasonlítást lehetővé tevő adatbázisok és a hiteles adatgyűjtést lehetővé tevő eljárások alkalmazása.

Kelet-Közép-Európa oktatásfinanszírozási gyakorlata

Az általános fejlődési irányok ismertetése után rátérünk a nemzetközi finanszírozási megoldások rövid áttekintésére. Kutatásunk során egyrészt a kelet-közép-európai régióra fordítottuk figyelmünket, másrészt olyan nyugat-európai példákat kerestünk, amelyek bizonyos tekintetben követendők lehetnek Magyarország számára. A kelet-közép-európai térség megvizsgálását azért tartottuk fontosnak, hogy lássuk, a magyar problémák és megoldások mennyire egyediek,

⁶ Ebben az elemzésben nem térünk ki a nemzetek feletti szféra erősödésének részleteire. Említés szintjén e változás néhány mérföldköve: a nemzetek feletti felsőoktatási szervezetek számának és befolyásának növekedése, a Bologna-folyamat által felerősített konvergencia a részt vevő országok körében, az Európai Unió felsőoktatás-politikájának kibontakozása (például az európai kutatási tér vagy a mobilitási programok révén) annak ellenére, hogy az oktatási kérdések továbbra is nemzeti hatáskörben maradnak (lásd Halász, 2007).

illetve vannak-e környezetünkben is olyan finanszírozási modellek, amelyek átvételét, adaptációját érdemes volna megfontolni. Jelen tanulmányban természetesen nincs mód arra, hogy az összes környező ország tapasztalatait és gyakorlatát részletesen bemutassuk, így csak a legfontosabb jellegzetességeket emeljük ki.

A térség országainak felsőoktatási rendszerei sok tekintetben hasonló kihívásokkal küzdenek. Mindegyik volt szocialista országban *nagymértékű expanzió* zajlott le. Ez természetesen nem egyedi, a fejlettebb országokban is bekövetkezett a felsőoktatás mennyiségi kiterjedése, de térségünkben ez gyorsabban, nagyobb hirtelenséggel következett be. Az expanzió a kilencvenes években még általános volt a régióban, ezzel szemben az utóbbi évtizedben már változatosabb kép bontakozik ki: Litvániában és Szlovákiában több mint kétszeresre, Romániában több mint háromszorosra nőtt a hallgatói létszám, míg Bulgáriában gyakorlatilag stagnált, Magyarországon pedig az évtized közepétől figyelhető meg a létszám csökkenése.⁷

A mennyiségi kiterjedéshez hasonlóan közös (intézményi) változás volt a *Bologna-típusú, háromciklusú képzési rendszerre* (alap-, mester- és doktori szint) való áttérés. Az átállás időzítésében természetesen vannak eltérések. Lengyelország például már az 1990-es felsőoktatási reform részeként (a bolognai folyamattól értelemszerűen függetlenül) bevezette ezt a struktúrát, míg Magyarországon 2006-ban indultak el az első alapszakok, a mesterképzés pedig teljes egészében 2009-ben indult be.

Külön érdemes kiemelni azt a közös vonást, hogy a régió *szocialista múltja* hatással van a társadalomnak a kormányzati szerephez való viszonyulására, ami a felsőoktatás-finanszírozási rendszert sem hagyja érintetlenül: kimondva, kimondatlanul általános elvárás az ingyenes oktatás biztosítása. Mivel a hallgatói létszám robbanásszerű növekedésével a költségvetési források nem voltak képesek lépést tartani, mindenképpen szükségessé vált a hallgatói hozzájárulások bevonása a finanszírozásba. A fent említett társadalmi értékítélet miatt azonban nem válhatott jellemzővé az átfogó tandíjrendszer, az országok inkább hajlamosak kevesebb (persze egyre növekvő számú) költségtérítéses hallgatóra nagyobb terheket hárítani.

Részen ezzel, részben az általánosabb költségvetési feszültségekkel függ össze a *felsőoktatás alulfinanszírozottsága* (az expanzió növekvő költségeit a hallgatói források bevonásával sem voltak képesek fedezni a térség országai), ami persze minőségi problémákban is megmutatkozik. Érdemes kiemelni, hogy a régióban az állam és a hallgató melletti harmadik finanszírozási csatorna, a vállalati szektor sem képes kellő forrást biztosítani az egyetemeknek. Természetesen ehhez az egyetemek teljesítménye is hozzájárul, amivel teljessé válik a kör. Azonban közös probléma, hogy a gazdasági fejlettség viszonylag alacsonyabb szintje miatt kicsi is a kereslet a vállalatok felől az egyetemek szolgáltatásai iránt, ráadásul gyakori panasz, hogy az állami ösztönzők is elégtelenek a felsőoktatás és a vállalati szektor közötti kapcsolat erősítéséhez.

Sok tehát a közös kérdés, azonban az egyes államok által megfogalmazott válaszok, a *konkrét finanszírozási módszerek* természetesen különböznek, noha vannak olyan vonások, amelyek több országban is megfigyelhetők.

⁷ Az adatok forrása az Eurostat online adatbázisa (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database), letöltés ideje: 2012. 02. 26.

A kelet-közép-európai felsőoktatás általános finanszírozási helyzete

Az 1. táblázat az egy hallgatóra jutó felsőoktatási kiadásokat mutatja egyrészt euróban, másrészt az egy főre jutó GDP %-ában. Az első blokk a térség országait tartalmazza, a második pedig az Európai Unió nyolc fejlettebb, nyugat-európai tagállamát. Egyfelől az látható, hogy Nyugat-Európában vásárlóerő-paritáson is kétszer-háromszor nagyobb az egy hallgatóra jutó

1. táblázat. A felsőoktatási intézmények egy hallgatóra jutó kiadásai vásárlóerő-paritáson számolt euróban és az egy főre jutó GDP %-ában

	Euró			Egy főre jutó GDP %		
	2000	2004	2008	2000	2004	2008
Bulgária	2 691,5	3 610,6	4 763,3	50,8	49,4	46,0
Csehország	4 655,8	5 584,5	6 483,2	35,7	34,3	32,2
Észtország	...	3 287,1**	4 450,7	...	23,7**	26,4
Lengyelország	2 626,1	3 716,5	4 656,9	28,6	33,9	32,9
Lettország	2 544,5	2 931,6	4 951,1	36,4	29,7	34,7
Litvánia	2 957,6*	3 686,1	4 823,2	36,0*	33,7	31,1
Magyarország	...	5 536,4	5 033,2*	...	40,3	33,7*
Románia	...	2 375,8**	...	...	30,2**	...
Szlovákia	4 200,5	5 486,4	5 089,3	44,0	44,5	28,1
Szlovénia	7 385,5*	6 243,0	6 441,0	46,9*	33,4	28,3
Ausztria	8 087,3	11 893,2	12 260,6	32,3	43,3	39,4
Egyesült Kir.	8 493,5	9 389,3	12 256,6	39,3	35,9	41,1
Franciaország	8 372,7	8 872,3	11 117,7	38,1	37,3	41,1
Hollandia	11 570,8	12 386,9	13 512,1	45,2	40,3	40,2
Írország	8 614,6	8 511,0	10 501,4**	34,5	27,7	28,5**
Németország	9 262,5	10 117,8	11 928,1	41,0	40,2	41,4
Spanyolország	5 967,8	7 842,8	10 362,5	32,2	36,0	40,3
Svédország	13 606,6	13 777,8	15 556,5	56,4	51,0	50,8
EU27	7 746,2*	7 918,8	9 296,1	37,6*	35,6	36,9
Horvátország	...	...	7 182,8	...	...	45,7

Forrás: Eurostat online adatbázis⁸ – Expenditure on public and private educational institutions (educ_fitotin)

⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database, letöltés ideje: 2012. 02. 26.

kiadás, noha Kelet-Közép-Európa lemaradása valamelyest csökkent a kétezres évek folyamán. Az alacsonyabb költségvetés természetesen alapvető hatással van a felsőoktatás minőségére, de persze a kontinens két fele közötti eltéréseket jelentős mértékben magyarázzák az országok gazdaságában, gazdasági fejlettségében mutatkozó különbségek. Másfelől, egy talán még lényegesebb megállapítást is tehetünk: térségünk országai többnyire fejlettségükhöz képest is kevesebbet költenek felsőoktatásra, mint a nyugat-európai tagállamok többsége. Szintén fontos, hogy ez utóbbi mérőszám a kelet-közép-európai országok több mint fele esetében csökkent 2000 és 2008 között, ami természetesen részben a GDP növekedésének is köszönhető.

A 2. táblázatban a felsőoktatási intézmények kiadásainak GDP-aránya szerepel. Lengyelország 1,5%-os értéke megfelel az OECD-átlagnak, de Észtország, Csehország és Szlovénia sem marad el túlságosan a nyugat-európai országok értékeitől. Magyarország és Szlovákia esetében azonban jelentősebb a lemaradás. Viszont a különbség nem elsősorban a képzésre, oktatásra fordított pénz terén mutatkozik, hanem inkább a kutatási kiadásoknál. Míg régiókban a kutatási forrásoknál akár négyszer-ötször többet költenek magára az oktatásra, addig az arányok egészen mások a nyugati országokban: kétharmad-egyharmad, vagy akár (mint az Egyesült Királyság vagy Svédország esetében látható) fele-fele. Ez összhangban van azzal a mindennapos tapasztalattal, miszerint a volt szocialista országok felsőoktatásában kisebb a kutatási

2. táblázat. A felsőoktatási intézmények kiadásai a GDP %-ában, 2008

	Oktatás	Egyéb szolgáltatások	Kutatás	Összesen	Ebből	
					közösségi	magán
Csehország	1,0	0	0,2	1,2	0,9	0,2
Észtország	...	...	...	1,3	1,1	0,2
Lengyelország	1,3	0	0,2	1,5	1,0	0,4
Magyarország	0,6	0,1	0,2	0,9	0,9	...
Szlovákia	0,7	0,1	0,1	0,9	0,7	0,2
Szlovénia	0,9	0	0,2	1,1	1,0	0,2
Ausztria	0,9	0	0,4	1,3	1,2	0,1
Egyesült Királyság	0,6	0,1	0,5	1,2	0,6	0,6
Franciaország	0,9	0,1	0,4	1,4	1,2	0,2
Hollandia	1,0	0	0,5	1,5	1,1	0,4
Írország	1,0	...	0,4	1,4	1,2	0,2
Németország	0,7	0,1	0,5	1,2	1,0	0,2
Spanyolország	0,8	0	0,4	1,2	1,0	0,2
Svédország	0,8	0	0,8	1,6	1,4	0,2
OECD-átlag	1,1	0,1	0,4	1,5	1,0	0,5

tevékenység szerepe, ami értelemszerűen a kutatási eredményekben (és közvetve az oktatás minőségében) is megmutatkozik. Itt érdemes újra megemlíteni, hogy a kutatási kiadások terén juthatna a legnagyobb szerep az egyetemeken vállalatoktól származó jövedelmeinek, így ezek elégtelensége maga után vonja az alacsony kutatási költségvetéseket.

A *közösségi és magánforrások közötti arányok* tekintetében nincs jelentős különbség a két országcsoporthoz. Az országok döntő többségében 0,1–0,2% a magánkiadások GDP-aránya. A kivétel térségünkben Lengyelország (0,4%), illetve Nyugat-Európában Hollandia (0,4%) és főképpen az Egyesült Királyság (0,6%), ahol az üzleti szférától származó nagyobb jövedelmek mellett az általános tandíj-kötelezettség is növeli a magánforrások arányát. Érdemes megemlíteni, hogy a teljes OECD-ben az európai átlagnál lényegesen magasabb az arány (0,5%), ez a nagyon erős magán-felsőoktatással rendelkező, Európán kívüli országoknak (Egyesült Államok, Japán, Korea) köszönhető.

Kelet-közép-európai felsőoktatás-finanszírozási megoldások

A *Baltikum országai* tekinthetők a térségen belül a leghomogénebb csoportnak. Nagyon széles körű a felsőoktatásban való részvétel, a teljes népesség 5–6%-a tanul a felsőoktatásban. A finanszírozás sok tekintetben hasonlít a magyar rendszerre: mindhárom országban duális rendszer működik, vagyis a hallgatók egy része államilag finanszírozott helyeken tanul, míg a többiek tandíjat fizetnek. A költségvetési támogatás az államilag támogatott férőhelyek után, vagyis gyakorlatilag a diáklétszám után jár. A hallgatói támogatásokon belül pedig az ösztöndíjak mellett a diákhitelzés is fontos szerepet játszik: mindhárom országban működik egy állami kamattámogatást tartalmazó konstrukció.

A *visegrádi országok* körében már kevesebb a hasonlóság, azonban Csehország és Szlovákia felsőoktatási rendszerében így is vannak közös vonások: alapvetően ingyenes nappali képzés, csak a képzési időt túllépő hallgatók által fizetendő tandíj, a normativitás szerepe a képzési támogatásokban. Csehországban a képzés költségvetési támogatása alapvetően a diáklétszámon alapul, különféle együtthatókkal súlyozva az egyes képzési területeket. Ezek a súlyok alapvetően az oktatás költségigényét tükrözik, nem pedig az adott szakterületre vonatkozó munkaerő-piaci igényeket vagy társadalmi prioritásokat (File et al., 2009). Szlovákiában a felsőoktatási képzés személyi kiadásainak fedezését szolgáló normatíva 80%-a egy, a diáklétszámot, a képzés oktatóigényét, szintjét, formáját, illetve az oktatók tudományos fokozatát figyelembe vevő formula, 20%-a pedig a kutatási tevékenység eredményessége alapján kerül elosztásra. A működési kiadásokat a hallgatói létszám, a képzés szintje és formája, illetve a képzési terület iránti munkaerő-piaci igények alapján meghatározott forrásokból fedezik (Mederly, 2006). Lengyelországban is a hazánkhoz és a balti államokhoz hasonló duális felsőoktatás-finanszírozási rendszer működik, így az intézmények tandíjbevételekkel is gazdálkodhatnak. A források nagy része ezzel együtt is a költségvetésből származik, a képzési támogatás elosztása 70%-ban az előző évi támogatási összegek, 30%-ban egy összetett képlet alapján történik.

A *balkáni államok* esetében még nagyobb a változatosság, ami nem meglepő, hiszen ezek az országok társadalmi szempontokból és a gazdasági fejlettség tekintetében is nagyon különbözőek. Szlovéniában az alapszakos és első mesterszakos nappali képzés ingyenes a szlovén és

EU-s állampolgárok számára. A részidős képzésekben tanulók ezzel szemben tandíjat fizetnek, amelyek összegét bizonyos korlátok között az intézmények határozzák meg.⁹ Romániában az állami egyetemeken duális rendszer működik: a költségvetésből támogatott férőhelyek mellett tandíjas hallgatókat is felvehetnek az intézmények. Utóbbiak száma folyamatosan növekszik, így az állami fenntartású intézmények esetében is csak a bevételek kétharmada származik a költségvetés normatív támogatásaiból, a többit a tandíjak és egyéb magánforrások teszik ki (UB GSE, 2008). Bulgária a térségben egyedüliként 1995 óta általános, de részleges tandíj-rendszert működtet. A szakterületenként differenciált tandíjakat a kormányzat határozza meg, összege nem lehet nagyobb, mint a képzési normatíva 30%-a.¹⁰

Nyugat-európai jó gyakorlatok

A német és ezen belül főképp a szász-anhalti felsőoktatás-finanszírozási rendszer átalakulóban van, nem kiforrott szisztéma. Különösen igaz ez a tartományi források minőségialapú allokációja tekintetében, ami alig egyéves múltra tekinthet vissza, és az adott felsőoktatási intézményeken belüli elosztás mutatóit sem tekinti egyik fél sem teljesen véglegesnek. A rendszerre rá is fér a további finomítás, hiszen például teljesen hiányzik belőle az oktatói/kutatói tudományos munka (publikáció) indikátora, ami komoly hiányosság.

Világos és szilárd azonban a német állami felsőoktatás finanszírozásával kapcsolatos filozófia: a költségek fedezése elsősorban és szinte kizárólagosan a fenntartó, tehát a szövetségi állam vagy a tartomány feladata. Sem a szövetségi/regionális kormányzatok, sem pedig maguk az egyetemek *nem látják szükségesnek magán-, illetve vállalkozói források bevonását* a rendszerbe, hiszen működésük és esetenkénti fejlesztésük így is biztosított. Ez a helyzet azonban csak akkor tartható fenn változtatások nélkül, ha a Hochschulpakt 2020 program lejárta után az immár több hallgatót kiszolgálni köteles rendszer az addigi pluszpénzek nélkül is fenntartható lesz, valamint ha az állami/tartományi költségvetések továbbra is fedezni fogják az egyetemek/főiskolák működési költségeit. Amíg a jelenlegi rendszer működőképes, a vállalatok piaci alapon, kizárólag a saját üzleti érdekeiket figyelembe véve képzések mindenható megrendelőiként vesznek csak részt a főleg magánfenntartású intézmények alkalmankénti finanszírozásában, és továbbra sem lesz semmilyen állami ösztönző eszköz bevezetve a felsőoktatás finanszírozásának egészében történő részvállalásuk érdekében (Jaeger, 2011; Jansen–Göbel, 2005).

A gazdasági szempontból más szinten álló Magyarország számára természetesen sok területen nem adaptálható a szász-anhalti modell. *A minőségi indikátorok alapján történő forrásallokáció* azonban olyan előremutató mintának tűnik, amely – a hazai viszonyok figyelembevétele mellett – alkalmazható lenne hazánkban is. Ezt a Németországban is még épp most

⁹ Eurypedia: Slovenia – 3.2. Higher Education Funding (https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Slovenia:Higher_Education_Funding), a letöltés időpontja: 2012. 03. 01.

¹⁰ Eurypedia: Bulgaria – 7. Higher Education (https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Bulgaria:Higher_Education), a letöltés időpontja: 2012. 03. 01.

kikristályosodó modellt esetleges „mutatis mutandis” átvétele során azonban mindenképp érdemes lenne kiegészíteni egy külső minőségbiztosítási rendszerrel, mely az indikátorok teljesülését/teljesítését méri. A minőség- és teljesítményalapú juttatások indikátorai közé pedig az intézmények oktatóinak valós tudományos teljesítményét megmutató publikációs tevékenységet mindenképp érdemes lenne felvenni. Ennek részletes feltételrendszerét azonban tudományterületenként eltérően kellene kialakítani, hiszen jelentős különbségek vannak pl. egy élettudományi publikáció és egy honfoglalás vagy középkori magyar történelmi témájú tanulmány külföldi megjelentetési lehetőségei között (Hecht–Kluth, 2012).

Összességében a német tartományi modell jelenlegi állapota jól mutatja egy rendszer megváltoztatásának menetét és nehézségeit, illetve külső szemmel esetleg könnyebben felfedezhető kezdeti buktatóit. Ebből a szempontból értékes és hasznos tapasztalatokkal, illetve tanulságokkal szolgálhat számunkra is.

A tanulmány sok szempontból kitér az egész *Egyesült Királyságot* érintő szabályozásra is, bár specifikusan az angliai felsőoktatás finanszírozását vizsgálta, kiküszöbölendő a vizsgált terület értelmezésének inkoherenciáit. Figyelembe kell venni, hogy jelenleg nagyméretű reform zajlik az angol felsőoktatásban. 2010-ben a Brown-kormány felkérésére elindított, de már a konzervatív-liberális kormányzat alatt publikált, Browne-jelentés javasolta többek között a tandíjrendszer átalakítását és a tandíj felső határának 9000 fontra történő emelését. A tandíjemelést végül 2010 végén elfogadták és a Cameron-kormány által készített újabb Fehér Könyv alapján megindult az angol felsőoktatás 2012–13-tól életbe lépő, nagyszabású átalakítása (White Paper, 2011).

A tandíj összegének megemlése, illetve a diákhitelrendszer átalakítása hosszú távon azt eredményezheti, hogy nem az állam által allokkált forrásokból, hanem elsősorban a hallgatók által fizetett tandíjból – mely természetesen diákhitellel támogatott – lehet finanszírozni az angol felsőoktatási rendszert.

Ehhez kapcsolódóan fontos a minőségalapú finanszírozás szerepe a felsőoktatásban, mivel a kutatási szerződések alapján realizált bevételek az összes bevétel 16,2%-át teszik ki. A 2014-től bevezetendő új kutatásfinanszírozási rendszer korántsem fog könnyebb feltételeket biztosítani az intézmények kutatásának finanszírozására, azonban az előkészítésben részt vevő szakemberek egy hatékonyabb és az adott területekre jobban összpontosított eljárást várnak az új rendszertől (HEFCE, 2012).

Megállapítható a *felsőoktatásra fordított piaci források „kétarcúsága”*. Bár a GDP és az intézmények bevételeinek arányaiban az állami dotációkhoz képest kisebb összegről van szó, ez még így is meghaladja az európai átlagot. Az intézmények ennek megfelelően számottevő összeghez jutnak a nemzetközi (nem EU-s) hallgatóktól származó tandíjbevételekből – melyek jellege jelentősen eltér az állami hallgatói hitellel megtámogatott tandíjétól –, valamint az üzleti és a kutatói-tudományos szférával kialakított együttműködésekből. Minderre kiváló példa a University of Manchester és a gyógyszeripar, orvostudományi kutatóipar együttműködése, mely összességében 100 millió fontos hozzáadott értékkel bír az adott régió vonatkozásában. Több olyan, ehhez kapcsolódó projekt (UMI³, MBSC, MAHSC, MIMIT) valósult meg az üzleti, a nemzeti egészségügyi és az egyetemi intézmények koprodukcijában, mely a jövőre nézve a kontinens számára is előremutató jelleggel bírhat, kiemelt tekintettel arra, hogy az együttműködésben nemcsak a nagyvállalatoknak, de a kkv-szektornak és az önkéntes adományoknak, támogatásoknak is jókora szerepük van.

A francia rendszer egyik általunk azonosított lényeges tulajdonsága a közintézmények finanszírozásának „kontraktualizációja”, azaz az egyetemek és az állam között kötött *támogatási szerződés*. Véleményünk szerint, bár ez egy alapvetően hasznos eszköz, idegen a magyar viszonyoktól, és valószínűleg jelentős szerkezeti átalakításokra lenne szükség az adaptációjához.

Sokkal inkább adaptálhatónak tűnik az *IDEX (kiválósági központok) rendszere*, amely során az egyetemek összefogásával születhetnek új projektek, intézmények. E körben, magyar viszonyok között a kulcsszó az egyetemek közötti összefogás kell, hogy legyen, hiszen hazánkban jelenleg is működnek kiválósági központok, kutatóegyetemek stb. A módszer lényege, hogy az egyetemek számára kifejezetten olyan pályázatokat kellene kiírni, amelyekre több egyetem együttműködésben nyújthat be pályázatot valamely konkrét program megvalósítása érdekében (IDEX, 2010).

A magántőke állami felsőoktatásba történő bevonása Franciaországban is kezdeti szakaszban van, ezért nehéz megítélni, hogy az ez irányú francia lépések mennyire lehetnek hasznosak. Mindazonáltal megfontolandó, hogy francia mintára Magyarországon is meg lehetne valósítani az egyetemek és vállalkozások által létrehozható alapok törvényi kereteit, amelyek között a magánvállalkozások egy-egy intézménnyel együttműködve, konkrét programok megvalósítására nyújthatnának támogatásokat (Comprendre l'autonomie des universités, 2012). Úgy véljük, ennek elsősorban a természettudományos és műszaki karok, illetve intézmények lennének haszonélvezői, mivel a közvetlen haszon reményében itt valószínűsíthető leginkább a cégek befektetői motiváltsága. E körben francia példára *adókedvezményekkel* is kellene ösztönözni a magántőke beáramlását. A francia adószabályokat e körben mértékadónak tekintjük, mivel azt feltételezzük, hogy Magyarországon is elsősorban a tőkeerős nagyvállalatok lehetnének a potenciális befektetők.

A képzés során a magántőke bevonása ösztöndíjrendszerben valósul meg. A képzéssel kapcsolatban álló cégek (példaként említénék a francia BNP Paribas Bankot és a MOL Romaniát) a hallgatók képzését szponzorálják. Az ösztöndíjkból egyelőre évfolyamonként egy-két hallgató képzése finanszírozható.

Megjegyezzük, hogy a magyar jogszabályrendszer hiányosságai miatt jelentős nehézséget okoz a képzés számára e pénzek becsatornázása. További probléma, hogy mivel hazánkban nincs igazán releváns példa, előzmény, a szponzorcégeket kizárólag informális úton tudják megkeresni. Az eddigi megkereséseik alapján elmondható, hogy a magyarországi cégek elsősorban PR-, marketingeszköznek tekintik egy oktatási intézmény vagy egy képzés támogatását. A francia cégeknél a fentiekhez képest hangsúlyosabban jelenik meg saját társadalmi hasznosságuk és fontosságuk tudata, fontos például számukra, hogy valamilyen szinten aktív részesei legyenek a képzésnek.

Javaslatok konkrét hazai adaptációra

Finanszírozási modell

A költségvetési források elosztására adaptálható jó gyakorlatnak gondoljuk a *lengyel finanszírozási képletet*, melyet ajánlunk a döntéshozók figyelmébe. Természetesen nem feltétlenül egy az egyben kellene átvenni a megoldást, inkább azt gondoljuk a fő előnyének, hogy egyfelől normatív alapon működik, vagyis egyértelmű a kapcsolat a mérhető teljesítmény és a költségvetési támogatás között, másfelől viszont túlmutat az egyszerű hallgatólétszám-alapú megközelítésen, a képzés minőségét is igyekszik figyelembe venni. Ezenkívül érdekes elem, hogy a rendszer tompítja a támogatások elosztásának változásait, ezzel lehetőséget ad az intézményeknek arra, hogy reagálni tudjanak a (pl. a képzések iránti keresletben mutatkozó) különféle változásokra, anélkül, hogy a hirtelen szükségessé váló takarékosági intézkedések a minőség rovására mennének.

Az *összetett képletben* az adott intézménynek a teljes költségvetésen belüli részesedését 70%-ban az előző évi részesedése határozza meg, 30%-ban pedig egy olyan képlet, amely a hallgatói létszámot, az oktatói összetételt, a diák-tanár arány fenntarthatóságát, a kutatási tevékenységet, a habilitációs és doktori eljárásra való jogosultságot és a nemzetközi mobilitást tartalmazza különböző súlyokkal. A hallgatói létszám 35%-os súllyal rendelkezik a képletben, és szintén 35% az oktatói létszám súlya is. A diák-tanár arány fenntarthatósága 10%-os súllyal bír, ezt a professzori és adjunktusi létszám (súlyozott) összege és a diáklétszám szorzatának négyzetgyökével mérik. Ez az elem a „közepes” összetételt díjazza. 10%-kal szerepel a formulában a kutatási projektek száma is, valamint 5%-kal a habilitációs és doktori eljárásra jogosult szervezeti egységek száma. A maradék 5%-ot a nemzetközi mobilitás rész kapja, ebben az egyetemről külföldre menő hallgatók és (háromszoros súllyal) a külföldről érkező hallgatók száma szerepel.

A teljes képlet tehát a következőképpen néz ki:

$$\frac{Du_i}{Dc} = 0,7 \cdot \frac{D_p u_i}{D_p c} + 0,3 \cdot (0,35 \cdot S_i + 0,35 \cdot K_i + 0,1 \cdot J_i + 0,1 \cdot B_i + 0,05 \cdot U_i + 0,05 \cdot W_i), \text{ ahol}$$

Du_i az adott intézmény költségvetési támogatása;

Dc az összes intézményre jutó támogatás;

$D_p u_i$ az adott intézmény előző évi támogatása;

$D_p c$ az összes intézményre jutó előző évi támogatás;

S_i a hallgatói létszámokból képzett mutató;

K_i az oktatói összetételből képzett mutató;

J_i a diák-tanár arány fenntarthatóságát jellemző mutató;

B_i a kutatási tevékenységek mutatója;

U_i a habilitációs és doktori eljárásokra vonatkozó jogosultságok mutatója;

W_i pedig a nemzetköziséget mérő mutató.

Még egyszer hangsúlyozzuk, hogy inkább a képletalapú megközelítés szellemiségét tartjuk fontosnak, nem pedig például az egyes konkrét változókat vagy a súlyok értékét. A kutatási tevékenységeknek vagy a nemzetköziségnek érdemes is lenne nagyobb súlyt adni, illetve fontos volna valamilyen módon a képzés kimenetének minőségét is figyelembe venni, például

a végzettek elhelyezkedési aránya segítségével. Fontos azonban az is, hogy a felsőoktatás-irányítás ne próbáljon „túlszabályozni”, hiszen bármilyen mutatókat is alkalmazunk, valamilyen szintig ez biztosan jár rossz ösztönző hatásokkal is a jó ösztönzők mellett, vagyis a nagyon összetett képlet sem képes ezt megakadályozni, de elbonyolítja a finanszírozást, rontja annak transzparenciáját.

Forrásbevonás

Az általános, de részleges tandíj bevezetése a jelenlegi politikai környezetben valószínűleg kivitelezhetetlen. Azonban az állami finanszírozás évek óta tartó csökkenése, nagyjából állandó hallgatói létszámmal az állami fenntartású intézmények egy részét a működésképeség határára sodorta, és (egyes esetekben radikális) megtakarítási programokra kényszeríti a felsőoktatási intézményeket, ami egyértelműen az oktatás, valamint a hallgatói szolgáltatások színvonalának csökkenéséhez fog vezetni.

Magánforrások bevonására tehát szükség van, részben a hallgatók, részben a gazdasági szféra oldaláról. Ezekre is vannak Magyarországon is alkalmazható, nemzetközi jó gyakorlatok.

A francia és brit gyakorlat alapján javasoljuk például *egyetemenként egy ösztöndíjalap létrehozását* (külön MÁK-számlaszámmal), amelyre befizetett összegek után (maximált értékhatárral) magánszemélyek szja-kedvezményt, vállalatok társaságiadó-kedvezményt kaphatnának.

Hasonló felajánlások esetén, amennyiben az adórendszer módosítására nem kerülhet sor ilyen formában, javasoljuk bevezetni, hogy *minden 1 Ft megszerzett támogatást az állam egészítsen ki 1 Ft-tal* (vagy kevesebbel, a költségvetés helyzetét figyelembe véve). Itt az egyes felsőoktatási intézményeket akár két-három differenciált csoportba is lehet osztani (a fejlett egyetemekenél kevesebb kiegészítő támogatással), vagy lehet sávos határokat is megállapítani, esetleg maximálni az állami támogatás összegét.

Hivatkozások

- Comprendre L'Autonomie des Universités (2012): *Comprendre l'autonomie des universités*. Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid55933/presentation-autonomie-des-universites.html#fondations>
A letöltés időpontja: 2012. 02. 23.
- De Boer, H., Jongbloed, B., Enders, J., File, J. (2010): *Progress in Higher Education Reform across Europe – Governance Reform*. Centre for Higher Education Policy Studies, Twente.
- Estermann, T., Nokkala, T. (2009): *University Autonomy in Europe I*. European University Association, Brussels.
- Estermann, T., Nokkala, T., Steinell, M. (2011): *University Autonomy in Europe II. The Scorecard*. European University Association, Brussels.
- Estermann, T., Pruvot, E. B. (2011): *Financially Sustainable Universities II. European Universities Diversifying Income Streams*. European University Association, Brussels.

- Eurydice (2000): *Two Decades of Reform in Higher Education in Europe: 1980 onwards*. European Commission, Brussels.
- Fielden, J. (2008): Global Trends in University Governance. *The Education Working Paper Series 9*. World Bank, Washington.
- File, J., Weko, T., Hauptman, A., Kristensen, B., Herlitschka, S. (2009): *OECD Reviews of Tertiary Education – Czech Republic*. OECD Publishing, Paris.
- Halász G. (2007): *Lisszabon és az egyetemek: az Európai Unió formálódó felsőoktatási politikája*. Budapest.
- Halász G. (2012): Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés. In: Temesi J. (szerk.): *Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi trendek és hazai gyakorlatok*. Megjelenés alatt.
- Hecht, M., Kluth, W. (2012): Interjú dr. Martin Hechtel, a halle-wittenbergi Martin Luther Universität kancellárjával és Winfried Kluth professzorral, a Jogi Kar Közjogi Tanszékének tanszékvezetőjével. Halle, 2012. 02. 02.
- HEFCE (2012): a Higher Education Funding Council for England honlapja, <http://www.hefce.ac.uk/research/ref/reform/> A letöltés időpontja: 2012. 02. 22.
- IDEX (2010): 2010-es felhívása, <http://www.agence-nationale-recherche.fr/investissementsdavenir/documents/ANR-AAP-IDEX-2010.pdf> A letöltés időpontja: 2012. 02. 23.
- Jaeger, M. dr. (2011): *Die Hochschulfinanzierung in Deutschland: Erfahrungen und Trends*. 14., http://www.his.de/pdf/pub_vt/23/2011-03-04_jaeger_hochschulfinanzierung_versand.pdf A letöltés időpontja: 2012. 01. 30.
- Jansen, S. A., Göbel, T. (2005): *Die deutsche Hochschulfinanzierung im internationalen Vergleich – Explorationen und Provokationen*. Zeppelin University, Bodensee, 1–2.
- Jongbloed, B., De Boer, H., Enders, J., File, J. (2010): *Progress in Higher Education Reform across Europe – Funding Reform*. Centre for Higher Education Policy Studies, Twente.
- Kozma T. (2006): *Az összehasonlító neveléstudomány alapjai*. Új Mandátum Kiadó, Budapest.
- Mederly, P. (2006): *Funding Systems and Their Effects on Higher Education Systems – Country Study: Slovakia*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008): *Tertiary Education for the Knowledge Society*. OECD Thematic Review of Tertiary Education. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011): *Education at a Glance 2011 – OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris.
- UB GSE (2008): *Higher Education Finance and Cost-Sharing in Romania*. University of Buffalo Graduate School of Education, International Comparative Higher Education and Finance Project. http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Europe/Romania.pdf A letöltés időpontja: 2012. 02. 07.
- White Paper (2011): *Students at the Heart of the System*. <http://c561635.r35.cf2.rackcdn.com/11-944-WP-students-at-heart.pdf> A letöltés időpontja: 2012. 02. 21.



Fotó: Bruckner Nikolett

Államilag támogatott és költségtérítéssel képzések – jelentkezői számok, jelentkezési stratégiák

Garai Orsolya – Kiss László

■ Az elmúlt évek első helyes jelentkezési tendenciáit vizsgálva látható, hogy a 2012-es évi keretszámváltozások erőteljesen átalakították az első helyen alapképzésbe jelentkezők finanszírozási formák közti választásait. Az alapképzésben 2011-ig minimális államilag támogatott keretszám-növekedés érvényesült, 2012-ben azonban a keretszám a 2009-es év hasonló adatának 68,3%-ára esett vissza; ez elsősorban a gazdaságtudományi, a bölcsészettudományi és a társadalomtudományi képzéseket érintette. Noha a gazdaságtudományi és a társadalomtudományi területen nőtt az önköltséges helyekre jelentkezők száma, az is látható, hogy az állami ösztöndíjas keretszám csökkentése egy adott képzési területen nem növeli feltétlenül a keresletet az önköltséges szakok iránt: a bölcsészképzésben csökkent az első helyen „fizetős” helyekre pályázók száma is. Az egységes, osztatlan képzések közül a jogászképzést érintette a keretszám-módosítás, itt lényegében megfordult az első helyes jelentkezők finanszírozási formák közti megoszlása, ez azonban elsősorban nem az önköltséges helyekre jelentkezők számának növekedéséből, hanem az állami ösztöndíjas helyeket megjelölők számának visszaeséséből fakadt.

A költségtérítéssel képzés választása a korábbi években csaknem teljesen biztos bejutással kecsegtetett; bár a költségtérítéssel képzést első helyen megjelölők pontszáma mintegy 20–25 ponttal elmaradt az államilag támogatott helyre jelentkezőkétől, közel 90%-uk az első helyen megjelölt képzésre tudott felvételt nyerni. A jövő nagy kérdése, hogy az átalakított keretszámstruktúra milyen hatással lesz a „kialakult rendre”, hogyan változtatja majd meg a bejutási esélyeket és ehhez kapcsolódóan a jelentkezési stratégiákat. ■

Az első helyes jelentkezések alakulása finanszírozási formák szerint az elmúlt években

Az elmúlt évek első helyes jelentkezési tendenciáit vizsgálva jól látható, hogy 2009 és 2011 között az első helyen államilag támogatott, illetve első helyen költségtérítéses képzést megjelölők aránya érdemben nem változott, nem változtatott rajta a 2010-es év jelentkezői létszámbővülése sem. Az első helyen költségtérítéses képzést választók az összes jelentkező mintegy 12–14%-át tették ki, ez az abszolút számokat tekintve évi 17–18 000 főt jelentett.¹

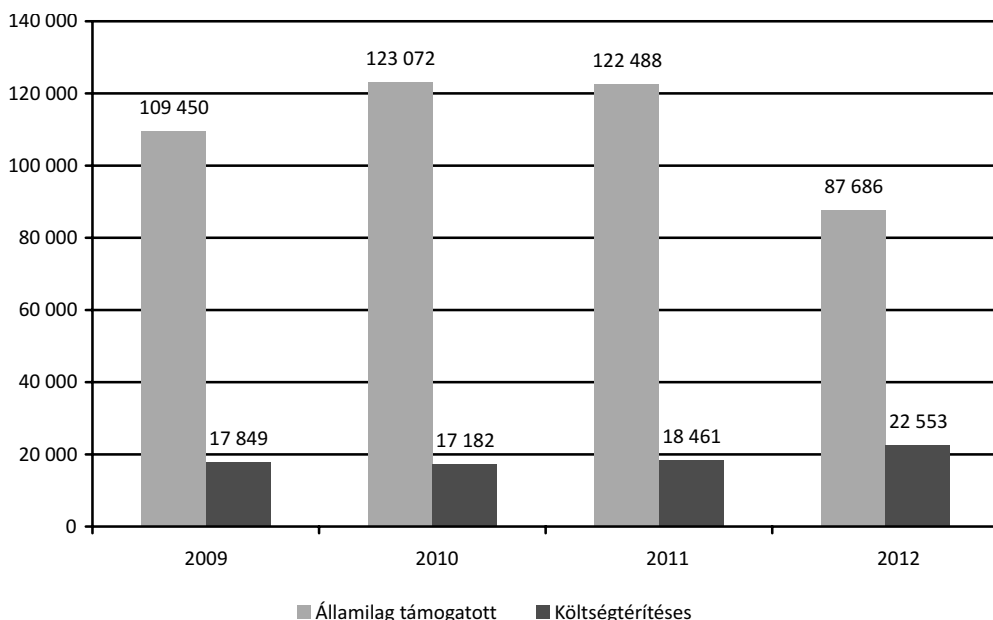
A 2012-es év radikális ösztöndíjas keretszám-változtatásai ugyanakkor már az első helyes jelentkezések alakulásában is megfigyelhetők. A jelentkezők száma összességében mintegy 30 000 fővel, az első helyen ösztöndíjas (a korábbi államilag támogatott formának megfelelő) képzést megjelölőké 35 000 fővel csökkent, míg az önköltséges képzést választóké körülbelül 4000 fővel növekedett. Ezzel természetesen a két finanszírozási forma összes jelentkezőn belüli megoszlása is átalakult: minden ötödik jelentkező első helyen önköltséges képzést jelölt meg.

Ha megnézzük az államilag támogatott keretszámok képzési szintek és képzési területek szerinti alakulását, látszik, hogy azok 2012-re 2009-hez képest összességében minden képzési szinten lecsökkentek. Az alapképzésben 2011-ig minimális államilag támogatott keretszám-növekedés érvényesült, 2012-ben azonban a keretszám a 2009-es referenciaév hasonló adatának 68,3%-ára esett vissza. Meglehetősen közismert tény, hogy az alapképzésen belül leginkább a gazdaságtudományok területe veszített az ösztöndíjas keretszámból, itt a 2009. évi keretszám mindössze 4,2%-a maradt meg, de 2009-hez képest egyharmadára esett vissza a társadalomtudományi és 56%-ára a bölcsészettudományi terület ösztöndíjas keretszáma is. A kis létszámú művészet képzési terület ezzel szemben folyamatosan növeli államilag támogatott/ösztöndíjas keretszámát, 2012-ben a 2009. évi keretszám 164%-ával gazdálkodhat. Noha a tavalyi évihez képest csökkent, a referenciaévhez viszonyítva még mindig 140%-os az orvos- és egészségtudományi terület BSc-szakjainak ösztöndíjas keretszáma, és 2009-hez képest ugyancsak „pluszban zárta” az évet a művészetközvetítés képzési terület is.

Az egységes, osztatlan képzésben a jogásképzés ösztöndíjas keretszámának redukálása is a nagy sajtónylávnasságot kapott témák közé tartozik. A jogi képzés mellett veszített egységes,

¹ Tanulmányunk az első helyen történő jelentkezések finanszírozási formák szerinti megoszlását vizsgálja. Az első helyes jelentkezések vizsgálata lehetőséget ad a jelentkezők elsődleges preferenciáinak, elsődleges választási szempontjainak megismerésére. A jelentkezők ugyan a jelenleg érvényben lévő felvételi szabályozás értelmében tetszőleges számú jelentkezést nyújthatnak be, mégsem jellemző különösebben a „végtelen” hosszú jelentkezési listák benyújtása. Az egy főre jutó jelentkezések száma az elmúlt években három körül mozgott. A gyakorlat azt mutatja, hogy az első helyes jelentkezések fejezik ki a domináns preferenciákat, az első helyes jelentkezések súlya kiemelkedően nagy, ezzel párhuzamosan a felvettek mintegy 60%-a az első helyen megjelölt képzésre jut be. Természetesen az első helyes jelentkezések vizsgálata nem azonos értékű az összes benyújtott jelentkezés vizsgálatával; hogy témánknál maradjunk, az első helyen állami ösztöndíjas helyre jelentkező fiatal a további jelentkezéseiben önköltséges képzéseket is megjelölhet, és ugyanígy fordítva is: aki első helyen önköltséges képzést választ, második, harmadik vagy későbbi helyen állami ösztöndíjas képzést is választhat.

1. ábra. Első helyen államilag támogatott és első helyen költségtérítéssel (állami ösztöndíjas és önköltséges) képzésre jelentkezők aránya, 2009–2012. évi általános felvételi eljárás (fő)



Forrás: Jelentkezési statisztikák, 2009., 2010., 2011., 2012. évi általános felvételi eljárás. Educatio Nonprofit Kft.

osztatlan szakjainak ösztöndíjas keretszámából a művészet terület is, míg az orvos- és egészség-tudomány egységes, osztatlan képzésein (általános orvos, fogorvos, gyógyszerész) mind 2009-hez, mind a tavalyi évhez képest növekedett a keretszám. Az agrár, valamint a műszaki területhez tartozó, összességében kisebb létszámú egységes, osztatlan szakok (állatorvos, erdőmérnök, építész) ösztöndíjas keretszámában az elmúlt évhez képest nem történt változás.

A keretszámok változása értelemszerűen hatással van az egyes képzési területek első helyes jelentkezői létszámának finanszírozási formák szerinti megoszlására. Ez a várakozás jól látszik az első helyen gazdaságtudományi vagy társadalomtudományi önköltséges képzést megjelölők számának növekedésében, de ideszámíthatjuk a sporttudományi terület jelentkezőit is. Nőtt azonban az önköltséges képzésre jelentkezők száma a művészet és a művészetközvetítés területeken is, amelyek, mint azt korábban láthattuk, nem nevezhetők egyértelműen a keretszám-változtatás veszteségeinek. A művészet képzési területen ráadásul az ösztöndíjas keretszám növekedése mellett csökkent az első helyen ösztöndíjas képzést megjelölők száma.

Az is megállapítható az adatokból, hogy a keretszámcsökkentés ugyanakkor nem indukál feltétlenül növekvő keresletet az önköltséges képzési forma iránt. A bölcsészettudományi szakok ösztöndíjas keretszáma a tavalyi évhez képest 1400 fővel csökkent, az első helyen önköltséges bölcsészképzésre jelentkezők száma ezzel együtt is elmaradt a tavalyi költségtérítéssel bölcsészképzésre jelentkezőkétől. Hasonló a helyzet az agrár, a műszaki, az orvos- és egészségtudományi, a pedagógusképzés, valamint a természettudományi területeken is.

1. táblázat. Államilag támogatott (állami ösztöndíjas) keretszámok változása képzési szintenként és képzési területenként, 2009–2012

Képzési szint	Képzési terület	Felvehető 2009		Felvehető 2010	2009. évhez viszonyítva	Felvehető 2011	2009. évhez viszonyítva	Felvehető 2012	2009. évhez viszonyítva
Felsőfokú szakképzés		12 500	100%	12 500	100%	10 000	80%	3 500	28%
Alapképzés*		39 750	100%	39 770	100%	40 610	102,20%	27 150	68,30%
	Agrár	1 800	100%	1 850	102,70%	1 850	102,70%	1 300	72,20%
	Bölcsészeti- tudományi	4 800	100%	4 450	92,70%	4 100	85,40%	2 700	56,20%
	Gazdaság- tudományok	5 900	100%	6 250	105,90%	4 900	83%	250	4,20%
	Informatika	4 700	100%	4 700	100%	6 400	136,20%	3 600	76,60%
	Jogi és igazgatási**	500	100%	500	100%	500	100%	200	**
	Műszaki	9 600	100%	9 850	102,60%	9 850	102,60%	8 160	85%
	Orvos- és egészség- tudományok	2 000	100%	2 100	105%	3 100	155%	2 800	140%
	Pedagógus- képzés	1 900	100%	1 800	94,70%	2 000	105,30%	1 600	84,20%
	Sporttudomány	600	100%	600	100%	500	83,30%	450	75%
	Társadalom- tudományi	3 000	100%	2 750	91,70%	2 100	70%	1 000	33,30%
	Természet- tudomány	4 200	100%	4 200	100%	5 200	123,80%	4 000	95,20%
	Művészet	450	100%	520	115,60%	570	126,70%	740	164,40%
	Művészet- közvetítés	300	100%	300	100%	390	130%	350	116,70%
Egységes, osztatlan képzés		2 950	100%	2 930	99,30%	2 840	96,30%	2 420	82%
	Agrár	100	100%	100	100%	160	160%	160	160%
	Jogi és igazgatási***	1 000	100%	850	85%	800	80%	100	10%
	Műszaki	200	100%	200	100%	200	100%	200	100%
	Orvos- és egészség- tudományi	1 400	100%	1 500	107,10%	1 500	107,10%	1 800	128,60%
	Művészet	250	100%	180	72%	180	72%	160	64%
Mester- képzés		21 700	100%	19 600	90,30%	19 600	90,30%		

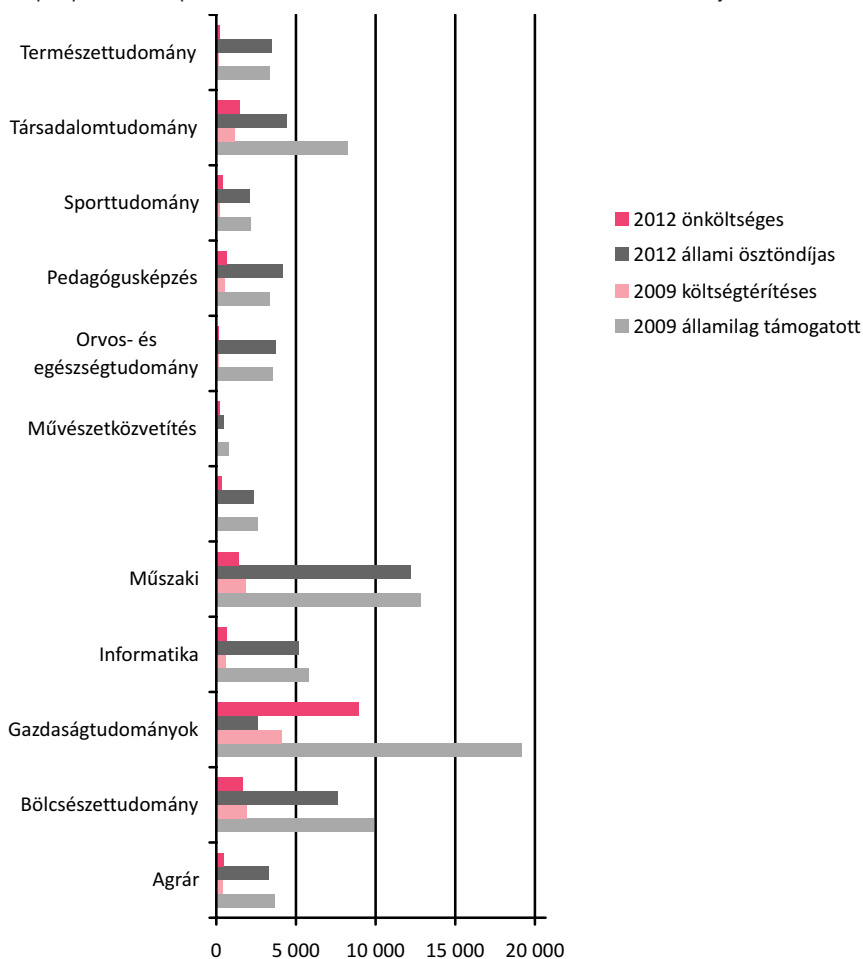
*A táblázat nem tartalmazza a korábbi nemzetvédelmi és katonai képzési terület adatait.

** 2012-től már csak jogi képzési terület, az igazgatás csatlakozott az újonnan létrehozott közigazgatási, rendészeti és katonai képzési területhez.

*** 2012-től már csak jogi képzési terület, de az osztatlan képzésen jelenleg és korábban is csak jogász-képzés folyt.

Forrás: Felsőoktatási felvételi tájékoztató, 2009–2012. Educatio Nonprofit Kft.

2. ábra. Első helyen államilag támogatott és első helyen költségtérítési képzésre jelentkezők megoszlása alapképzésben képzési területenként, 2009. és 2012. évi általános felvételi eljárás



*A jogi és igazgatási képzési terület 2012-től jogi és közigazgatási, rendészeti és katonai képzési területre vált szét, utóbbihoz csatlakozott a korábbi nemzetvédelmi és katonai képzési terület. A megváltozott képzési területek az ábrán nem szerepelnek.

Forrás: Jelentkezési statisztikák, 2009., 2012. évi általános felvételi eljárás. Educatio Nonprofit Kft.

A 2009-es évet ismét referenciaévnak tekintve is látható, hogy a gazdaságtudományok, valamint a társadalomtudomány képzési területek veszítették a legtöbb első helyen államilag támogatott/ösztöndíjas helyre jelentkezőt. A művészet és a művészetközvetítés területek a 2009-hez viszonyított ösztöndíjas keretszám-növekedés ellenére is kevesebb első helyen ösztöndíjas képzésre pályázót vonzottak, és a referenciaévhez képest csökkent ezen jelentkezők száma az agrár, a bölcsészettudomány, az informatika, a műszaki és a sporttudomány területeken is. Nagy fellendülés után visszaesett, de 2009-nél még mindig több első helyen ösztöndíjas képzésre

jelentkezőt vonz a pedagógusképzés és kisebb arányban az orvos- és egészségtudomány, valamint a természettudomány is.

Az első helyen önköltséges képzést megjelölők aránya mindeközben legjobban a kis létszámú művészet és művészetközvetítés területen nőtt a leginkább. A gazdaságtudományok képzési területén a 2009. évihez képest mintegy megduplázódott az első helyen önköltséges képzésre jelentkezők száma, és nagyjából hasonló a helyzet a sporttudományi képzések esetében is. Kisebb mértékű pozitív eltérés, a 2009. évinél 10–20%-kal magasabb önköltséges jelentkezői létszám jellemzi az agrár, az informatika, a pedagógusképzés, a társadalom- és a természettudomány képzési területeket. Visszaesett ugyanakkor az önköltséges képzések iránt az első helyes jelentkezésekben megnyilvánuló érdeklődés a műszaki, az orvos- és egészségtudományi, valamint sajátos módon a bölcsészettudományi képzésben is.

Az egységes, osztatlan képzések közül érdemi keretszámváltozásról csak a jogászképzés esetében lehet beszélni, a jelentkezési statisztikák is azt mutatják, hogy számottevően csak ezt a területet érintették az idei átalakítások. A szint többi szakjának jelentkezési tendenciáit viszonylagos állandóság jellemzi, ez talán annak is betudható, hogy az ötéves képzést nyújtó szakok között nem találhatunk kifejezett slágerszakot. A képzési szint második legtöbb jelentkezőt vonzó szakja, az általános orvos (a jogászhoz hasonlóan) a nagy hagyományokkal rendelkező, „klasszikus” tudományegyetemi szakok közé tartozik, a fogorvos, a gyógyszerész, az állatorvos, az építész, az erdőmérnök, valamint a különböző művészeti mesterszakok pedig elsősorban a speciális érdeklődésű fiatalokat vonzzák.

2. táblázat. Első helyen államilag támogatott és első helyen költségtérítéses képzésre jelentkezők száma egységes, osztatlan képzésben, képzési területenként, 2009–2012. évi általános felvételi eljárás

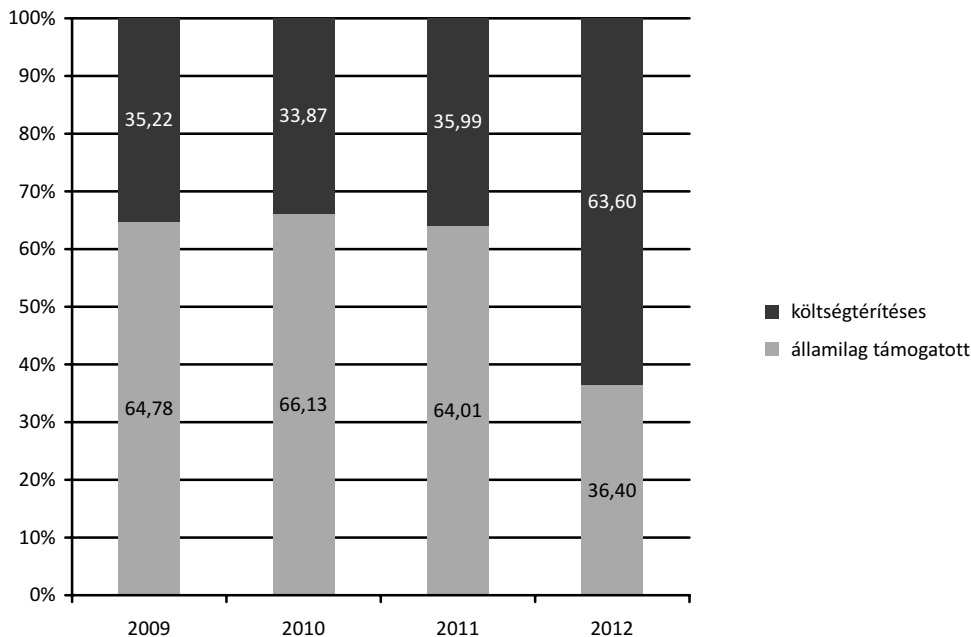
Képzési terület	2009		2010		2011		2012	
	Államilag támogatott	Költségtérítéses	Államilag támogatott	Költségtérítéses	Államilag támogatott	Költségtérítéses	Állami ösztöndíjas	Önköltséges
Agrár	350	4	525	7	466	9	450	7
Jogi és igazgatási	3 014	1 639	3 245	1 662	2 934	1 650	1 101	1 924
Műszaki	659	23	547	7	493	8	407	6
Művészet	1 304	34	1 524	40	1 355	19	1 141	14
Orvos- és egészségtudomány	3 053	39	3 196	35	3 238	58	3 442	63

Forrás: Jelentkezési statisztikák, 2009., 2010., 2011., 2012. évi általános felvételi eljárás. Educatio Nonprofit Kft.

A jogász szak első helyes jelentkezői létszáma 2011-hez képest 2012-ben mintegy 1500 fővel csökkent. A csökkenés az ösztöndíjas (a volt államilag támogatott) helyre jelentkezőket érintette, a tavalyi csaknem 3000 fő helyett idén valamivel több mint ezren jelöltek meg első helyen ösztöndíjas jogászképzést. Az egyharmadra történt visszaesés az ösztöndíjas helyek egynyolcadára csökkentése mellett ment végbe, még így is igen jelentős túljelentkezést előidézve. Az első helyen önköltséges jogászképzésre jelentkezők száma nem nőtt

hasonló mértékben, a jelentkezői szám „mindössze” 1,7-szerese a tavalyinak. A belső megoszlásban ez a két változás ugyanakkor már igen komoly átalakulást eredményezett, lényegében megfordult a két finanszírozási forma összes első helyen jogászképzésre jelentkezőn belüli aránya.

3. ábra. Első helyen államilag támogatott (állami ösztöndíjas) és első helyen költségtérítéssel (önköltséges) képzésre jelentkezők aránya a jogász egységes, osztatlan szakon, 2009–2012. évi általános felvételi eljárás (százalék)

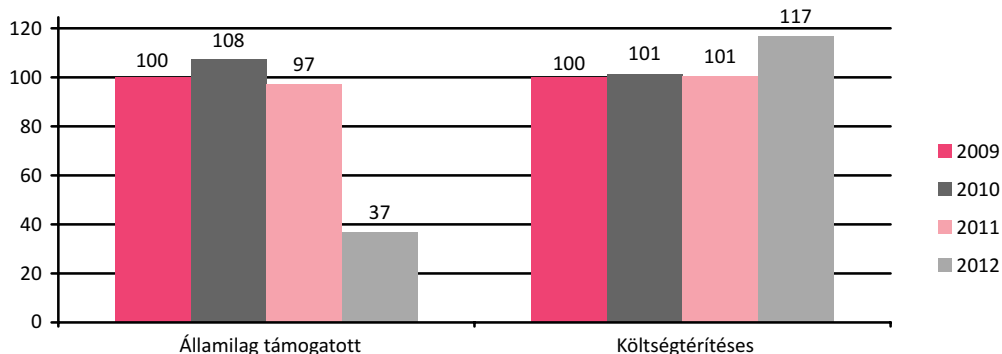


Forrás: Jelentkezési statisztikák, 2009., 2010., 2011., 2012. évi általános felvételi eljárás. Educatio Nonprofit Kft.

A mesterképzésre jelentkezők összesített létszáma a korábbi évek fokozatos növekedése után idén visszaesett. Az abszolút számokban is megmutatkozó komolyabb csökkenés a pedagógusképzés, a bölcsészet- és a társadalomtudomány, valamint a gazdaságtudományok képzési terület mesterszakjainál látható, de arányait tekintve az agrárképzés, valamint a sporttudományi képzés is sok első helyes mesterjelentkezőt veszített. Első helyes jelentkezői létszámnövekedésről a művészeti, valamint az orvos- és egészségtudományi mesterszakok esetében beszélhetünk.

A 2009-es évet a mesterképzések esetében is referenciaévként használva csaknem valamennyi képzési területnél hasonló tendenciákat vehetünk észre. Az államilag támogatott képzésekre jelentkezők száma 2010-től növekedésnek indul, majd 2012-ben visszaesik. Kivételt képeznek a művészeti, valamint az orvos- és egészségtudományi mesterképzések, ezeken az idei évben is folytatódott az állami ösztöndíjas helyekre pályázók számának növekedése. A referenciaévhez képest az egyes területeken ezzel együtt a jelentkezői létszám növekedését állapíthatjuk meg.

4. ábra. Első helyen államilag támogatott (állami ösztöndíjas) és első helyen költségtérítéses (önköltséges) képzésre jelentkezők a jogász egységes, osztatlan szakon, a 2009. évi általános felvételi eljárás százalékában (%)



Forrás: Jelentkezési statisztikák, 2009., 2010., 2011., 2012. évi általános felvételi eljárás. Educatio Nonprofit Kft.

3. táblázat. Első helyen államilag támogatott és első helyen költségtérítéses képzésre jelentkezők száma mesterképzésben, képzési területenként, 2009–2012. évi általános felvételi eljárás

Képzési terület	2009		2010		2011		2012	
	Államilag támogatott	Költség-térítéses	Államilag támogatott	Költség-térítéses	Államilag támogatott	Költség-térítéses	Állami ösztöndíjas	Önköltséges
Agrár	388	78	635	76	607	59	500	76
Bölcsészettudomány	2 826	285	3 542	259	3 580	247	3 150	248
Gazdaságtudományok	2 464	622	3 810	496	4 006	447	3 174	466
Informatika	335	29	602	44	652	60	649	40
Jogi és igazgatási	338	180	528	180	707	200	–	–
Jogi*	–	–	–	–	–	–	138	9
Közigazgatási, rendészeti és katonai	–	–	–	–	–	–	779	189
Nemzetvédelmi és katonai**	77	124	27	190	7	155	*	*
Műszaki	770	270	1 697	243	2 041	233	2 018	155
Művészet	130	6	516	47	660	30	785	27
Orvos- és egészségtudomány	186	36	433	18	629	35	660	66
Pedagógusképzés	3 723	736	5 190	934	5 721	909	4 495	482
Sporttudomány	220	7	376	5	369	13	230	6
Társadalomtudomány	1 773	267	2 238	232	2 340	183	1 906	200
Természettudomány	1 012	61	1 448	93	1 527	85	1 334	61

* 2012-től már csak jogi képzési terület, az igazgatás csatlakozott az újonnan létrehozott közigazgatási, rendészeti és katonai képzési területhez.

** 2012-től közigazgatási, rendészeti és katonai, kiegészülve a korábbi jogi és igazgatási terület igazgatási szakjaival.

Forrás: Jelentkezési statisztikák, 2009., 2010., 2011., 2012. évi általános felvételi eljárás. Educatio Nonprofit Kft.

A költségtérítéssel/önköltséges képzéseknél kicsit más a helyzet: lényeges növekedés a művészeti terület kivételével sehol sem érzékelhető, sőt, az abszolút számok az informatika és a természettudomány képzési terület kivételével elmaradnak a referenciaév adataitól. A legnagyobb visszaesés a műszaki területen látható – az első helyen önköltséges műszaki mesterképzést megcélzók száma a 2009-es hasonló szám csaknem felére esett vissza –, de jelentős a tanári mesterszakot (a pedagógusképzés terület mesterszakját) önköltséges formában választók számának csökkenése is.

A finanszírozási forma választásában megjelenő stratégiák

A felvételi jelentkezés helyével kapcsolatos döntés határozottsága kimutatható a jelentkezési helyek számából. A vizsgált négy évben egyértelmű tendenciát látunk arra, hogy míg az első helyen államilag támogatott képzést megjelölőknek csupán 8–10%-a tesz fel mindent egy lapra, addig azok, akik a költségtérítést már első helyen vállalják, a vélelmezhető könnyebb bejutás következtében sokkal magabiztosabban, nagyobb arányban választanak csupán egy helyet. Ez a magasabb arány 2009–2011 között 30% körül mozgott, bár már ekkor is csökkenő tendenciát mutatott, az idei, 2012-es évben viszont már a költségtérítést első helyen választók körében is csökkent ez a fajta önbizalom, már csak 19%-uk elégszik meg egyetlen hely megjelölésével, ennek egyik feltételezhető oka az államilag támogatott helyek csökkenése, amely a költségtérítéssel helyeken is növeli a versenyt. Három helynél többet az első helyen államilag támogatott képzést választók kb. egyharmada jelölt meg a 2009–2011. években, ezzel szemben az első jelentkezéseként költségtérítést vállaló fiataloknak csupán egytizede nevezhető biztonsági játékosnak ebben a három évben. A 2012-es évben az elsősorban állami helyekért versenyzőknek már 38%-a jelölt meg háromnál több helyet, és a lényegesen magabiztosabb, költségtérítéssel helyet prioritizáló jelöltek 23%-a is csupán úgy érzi magát biztonságban, ha több mint három helyet választ.

Ha az alapképzésekre, valamint az egységes, osztatlan képzésekre szűkítjük vizsgálatunkat, láthatjuk, hogy a költségtérítéssel képzést első helyen megjelölők az elmúlt három év adatai alapján lényegesen alacsonyabb pontszámmal rendelkeznek, mint az első helyen államilag támogatott helyet megcélzó társaik. Az első helyen elért pontszámok átlaga a három év távlatában összességében is romlott, a romlás a költségtérítéssel képzést választóknál nagyobb mértékű, közel 25 pont, szemben az első helyen államilag támogatott képzésre jelentkezők első helyes pontszámának 16 pontos visszaesésével.

Az első helyen költségtérítéssel képzésre jelentkezők körében a 350 pont alatti pontszámot elérték aránya jelentősen meghaladja az első helyen államilag támogatott képzésre jelentkezők körében mérhető hasonló arányokat. 400 pont felett az első helyen költségtérítéssel képzésre jelentkezők mindössze mintegy 10–15%-a teljesített a vizsgált három évben, míg ugyanez az arány az első helyen államilag támogatott képzést jelölők körében mindhárom évben 20% körül alakult.

4. táblázat. Első helyen államilag támogatott (állami ösztöndíjas) és első helyen költségtérítéses (önköltséges) képzésre jelentkezők a jelentkezések száma szerint, 2009–2012. évi általános felvételi eljárás

Jelentkezések száma	2009		2010		2011		2012	
	Államilag támogatott	Költség-térítéses	Államilag támogatott	Költség-térítéses	Államilag támogatott	Költség-térítéses	Államilag támogatott	Költség-térítéses
1	8,8%	32,1%	9,8%	30,5%	9,9%	28,4%	9,3%	19,0%
2	13,9%	16,9%	13,8%	16,8%	13,5%	15,5%	13,2%	13,1%
3	43,1%	38,9%	43,3%	41,5%	43,9%	44,6%	39,4%	44,9%
4–10	33,1%	11,6%	32,4%	11,0%	32,0%	11,3%	36,7%	22,2%
11 vagy több	1,1%	0,5%	0,7%	0,2%	0,6%	0,2%	1,4%	0,8%
Összesen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Forrás: Jelentkezési statisztikák, 2009., 2010., 2011., 2012. évi általános felvételi eljárás. Educatio Nonprofit Kft.

5. táblázat. Első helyen elért pontszámok átlaga alapképzésen, valamint egységes, osztatlan képzésben, 2009–2011. évi általános felvételi eljárás

2009		2010		2011	
Államilag támogatott	Költség-térítéses	Államilag támogatott	Költség-térítéses	Államilag támogatott	Költség-térítéses
305,41	284,86	293,71	267,29	289,36	260,18

Forrás: Jelentkezési és felvett statisztikák, 2009., 2010., 2011. évi általános felvételi eljárás. Educatio Nonprofit Kft.

6. táblázat. Első helyes jelentkezésre vonatkozó elért pontszámok kategóriánként alapképzésen, valamint egységes, osztatlan képzésben, 2009–2011. évi általános felvételi eljárás

Elért pontszám	2009		2010		2011	
	Államilag támogatott	Költség-térítéses	Államilag támogatott	Költség-térítéses	Államilag támogatott	Költség-térítéses
471–480	0,8	0,8	0,5	0,8	0,5	0,5
441–470	6,3	5,0	5,5	5,0	4,8	1,9
401–440	14,1	9,5	14,4	9,2	13,9	10,0
351–400	20,6	17,7	21,4	16,8	22,4	15,8
301–350	18,9	15,9	18,7	16,6	19,2	17,2
251–300	15,9	17,2	15,9	18,4	15,0	19,7
200–250	10,6	16,7	8,9	14,9	8,0	16,0
200 alatt	12,8	17,2	14,7	18,3	16,2	18,9

Forrás: Jelentkezési és felvett statisztikák, 2009., 2010., 2011. évi általános felvételi eljárás. Educatio Nonprofit Kft.

A hátrányos helyzet, valamint fogyatékoság miatt többletpontokat igénylő első helyen költségtérítési képzést megjelölők száma összességében évi 300 fő körül mozog, ők tehát körülbelül az összes jelentkező két ezelékét teszik ki. Az első helyen költségtérítési képzést megjelölők körében lényegesen alacsonyabb a hátrányos helyzetűek, valamint a fogyatékkal élők aránya, mint az első helyen államilag támogatott helyre jelentkezőknél.

A gyés vagy gyed miatt többletpontokat kérők aránya az első helyen költségtérítési képzést megjelölők körében magasabb – ez elsősorban a levelező képzésre történő jelentkezéssel magyarázható, ezen a munkarenden ugyanis lényegesen nagyobb volumenű a költségtérítési formában meghirdetett képzés, mint a nappali képzésben.

7. táblázat. Előnyben részesítésért többletpontokat kérvényezők száma és aránya finanszírozási formák szerint, 2009–2011. évi általános felvételi eljárás

Többletpont jogcíme		2009		2010		2011	
		szám	arány	szám	arány	szám	arány
Hátrányos helyzet	államilag támogatott	7 137	6,5	7 974	6,5	8 857	7,2
	költségtérítési	177	1,0	175	1,0	211	1,1
Gyes, gyed	államilag támogatott	1 284	1,2	1 521	1,2	2 202	1,8
	költségtérítési	434	2,4	418	2,4	383	2,1
Fogyatékoság	államilag támogatott	1 734	1,6	1 601	1,3	2 202	1,8
	költségtérítési	110	0,6	108	0,6	101	0,5

Forrás: Jelentkezési és felvett statisztikák, 2009., 2010., 2011. évi általános felvételi eljárás. Educatio Nonprofit Kft.

Az egyéb jogcímen járó többletpontok iránt benyújtott kérelmeket tekintve mind a tanulmányverseny-helyezések, mind a sporteredmények esetében azt látjuk, hogy a költségtérítési képzések első helyes jelentkezői arányaikat tekintve elmaradnak az első helyen államilag támogatott képzést választóktól. A költségtérítési képzést választók ugyanakkor nagyobb arányban kérvényeznek OKJ-képesítésért járó többletpontokat, mint az első helyen államilag támogatott képzést megjelölők, ennek speciális okai – korábbi végzettség, életkor, tanulmányok melletti munkavégzés, nem nappali munkarend választása – vannak.

Az a kérdés, hogy a jelölt hányadik választott helyére nyert felvételt, az elért pontoktól függetlenül igazolja a megjelölt helyek számánál ábrázolt várakozásokat. Az első helyen államilag támogatott képzést megjelölők közel 55–56%-a jutott be 2009–2011 között az első megjelölt helyre, ez alátámasztja döntésük helyességét, amennyiben túlnyomó többségük egynél több jelentkezési helyet jelölt meg.

Az első helyen költségtérítést vállalók magabiztosabb jelentkezői magatartását is igazolták a számok, mivel mindhárom évben közel 90%-uk már az első helyen bejutott. Az elemzés készültékor a 2012-es felvételi eljárás még nem zárult le, így a 2012-ben felvettek adatairól nem tudunk beszámolni, de megelölegezhetjük, hogy a jelentkezési helyek számának alakulá-

sához hasonlóan, többek között a fent már említett okból, itt is elmozdulást fogunk tapasztalni a korábbi három évhez képest.

8. táblázat. Tanulmányverseny-helyezésért, sporteredményért, OKJ-képesítésért többletpontokat kérvényezők száma és aránya finanszírozási formák szerint, 2009–2011. évi általános felvételi eljárás

Többletpont jogcíme		2009		2010		2011	
		szám	arány	szám	arány	szám	arány
Tanulmányi- verseny-helyezés	államilag támogatott	744	0,7	1 366	1,1	760	0,6
	költségtérítéses	70	0,4	73	0,4	96	0,5
Sporteredmény	államilag támogatott	3 012	2,8	4 075	3,3	2 778	2,3
	költségtérítéses	288	1,6	365	2,1	291	1,6
OKJ-képesítés	államilag támogatott	9 334	8,5	14 316	11,7	6 631	5,4
	költségtérítéses	3 507	19,7	3 529	20,0	2 136	11,8

Forrás: Jelentkezési és felvett statisztikák, 2009., 2010., 2011. évi általános felvételi eljárás. Educatio Nonprofit Kft.

9. táblázat. Első helyen államilag támogatott (állami ösztöndíjas) és első helyen költségtérítéses (önköltséges) képzést megjelölő felvettek aszerint, hányadik helyen megjelölt képzésre nyertek felvételt, 2009–2012. évi általános felvételi eljárás

Hányadik helyen nyert felvételt	2009		2010		2011	
	Államilag támogatott	Költség- térítéses	Államilag támogatott	Költség- térítéses	Államilag támogatott	Költség- térítéses
1.	56,0	88,0	55,2	87,7	55,4	86,5
2.	21,9	7,8	22,1	7,4	22,7	8,7
3.	11,7	3,0	11,9	3,4	11,5	3,4
4–10.	10,3	1,2	10,7	1,4	10,3	1,4
11. vagy további	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Jelentkezési és felvett statisztikák, 2009., 2010., 2011. évi általános felvételi eljárás. Educatio Nonprofit Kft.

A felsőoktatás szövete

Veroszta Zsuzsanna

Pusztai Gabriella: *A láthatatlan kéztől a baráti kezekig. Hallgatói értelmező közösségek a felsőoktatásban.*
Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2011

A felsőoktatás közegében, az ott zajló folyamatok sűrű hálójában érezhetjük magunkat Pusztai Gabriella könyvét olvasva. Egy olyan valódi viszonyokkal átszőtt világban, amelyben a beágyazódás és a kampuszkultúra kölcsönhatásában alakul a hallgatók előrehaladása. A kötetből megmutatkozó felsőoktatás nemcsak tartalommal telített, hanem lehatárolható közegnek is tűnik: a belépés utáni állapottól a kilépés előtti állapotig terjed, ideális terep egy szeparált vizsgálatra. Lehatárolhatónak tűnik, de korántsem az. A határok mind a felsőoktatás, mind a hallgatók vonatkozásában igencsak kitágultak, elmosódtak, s ezt a kitágult, nehezen körvonalazható világot belülről láttatja velünk a szerző. Pusztai Gabriella könyvéből hihetetlen pontossággal, gondossággal és nyugodtan mondhatjuk, türelemmel megrajzolt, kaleidoszkópszerű képet kapunk a felsőoktatásról és hallgatóiról.

Fontos mindez azért is, mert a hallgatókat leíró friss munkáknak nem vagyunk bővében, azoknak pedig, amelyek a szelekciós, a szociodemográfiai, avagy képzési oldal vizsgálata helyett az értékek, a szocializáció, a motivációk terepére – sőt folyamataira – vonatkoznak, különösen nem. Mondhatni, híján vagyunk egy értő hallgatóképnek. Ezért is tarthatjuk fontosnak e kötetet a felsőoktatás-kutatás számára.

Ez a hallgatókép pedig nemcsak hogy apró darabokból áll össze, de már a keretét sem könnyű meghatározni. Keretként természetesen a felsőoktatás kínálkozik, az azonban, hogy maga a felsőoktatás mit is jelent a hallgatók számára, egyáltalán nem evidencia. Számos nézőpont adódhat a kutató számára is, ahonnan a felsőoktatás által nyújtott többletet megragadhatja. Mit adhat a felsőoktatás: Tudást? E tudás társadalmi hitelesítését? Mobilitást? A társadalmi esélyek átrendezésének lehetőségét? Tanárokat, sőt mestereket? Értékeket, normákat? Szocializációt? Jóllehet e könyv vállaltan az utóbbi terepen vizsgálódik, nem foszt meg minket a többi értelmezés lehetőségétől sem, sőt elméleti kiindulópontokat kínál mindehhez.

A felsőoktatás sokszínű értelmezése azonban – tovább forgatva a kaleidoszkópot – csak keretként szolgál a hallgatók még színesebb képének megalkotásához. *A Hová lettek a hallgatók?* fejezetcímét a felsőoktatás-kutatás közegében nagy együttérzéssel fogadhatjuk, hiszen jól tudjuk, e téren valóban hiányos a minőségi értelmezés. Külön öröm, hogy e hiány e kötettel a maga gazdag elméleti háttérével pótlódott. Hogyan történhetett, hogy mintha a mai felsőoktatásban (és vizsgálataiban) nem a hallgató volna a főszereplő? A válaszáért a felsőoktatás ma bevett értelmezéseihez fordulhatunk, amelyek fő nézőpontja a menedzsment, a versenyképesség, a megtérülés, a fogyasztás, a finanszírozhatóság. Mindezen nézőpontokból a hallgató valóban kissé egydimenziósnak tűnhet. Az ifjúságkutatás számára egy adott átmeneti életszakaszban leledző fiatal. Más nézőpont számára fogyasztó, aki döntéseket hoz, preferenciái szerint (legyenek azok materiális, avagy posztmateriális indíttatásúak). A humántőke-elmélet szerint befektető, aki munkaerő-piaci megtérüléssel kalkulál. Leggyakrabban, a munkaerőpiac felől nézve pedig a hallgató egy potenciális munkaerő-piaci szereplő, akinek kilépését fogalmak hadával mérjük: foglalkoztathatóság, illeszkedés, pályaelhagyás stb.

Akár fogyasztó, akár termék a hallgató, a róla alkotott kép mindenképpen piaci színezetű. Mintha hiányozna az értékek, a személyes kapcsolatok világa, összességében tehát az a kapcsolathálózati megközelítés, amely a hallgatók s ezáltal a felsőoktatás formálódására, belső dinamikájára irányul.

A kötet nagyon szemléletesen áll ki amellett, hogy jóllehet tömegoktatásról beszélünk, a hallgatók – bármilyen kényelmes is volna ez a megközelítés – nemhogy nem egy masszát képviselnek, hanem épp ellenkezőleg, képük épp a tömegessé válással lett sokszínűbb. Ennek a sokszínűségnek a feltárása különösen értékes vállalása a kötetnek, melyben a hitelesség kutatói igénye mellett egyfajta tudatos felelősségérzetet is érzékelhetünk. E felelősségvállalást pedig az úgynevezett „szociális dimenzió” kérdésének felvetésében azonosíthatjuk – s bátran mondhatjuk a könyv egyik nagy erényének. A felsőoktatási döntések mai közegében e szempontok teljes mértékben eltűnni látszanak s alig találjuk nyomát a felsőoktatásra vonatkozó hallgatói értékészletekben is, annak ellenére, hogy a tömegessé válással megjelenő, azidáig a felsőoktatáshoz hozzá nem férő, „nem tradicionális” hallgatói csoportok tisztán látszanak. Ők a munka mellett tanulók, a családfenntartók, az idősebbek, a speciális etnikai, vallási közegekből belépők, vagy a kedvezőtlen szociális háttérű hallgatók. Mindazok, akiknek korábbi társas és intellektuális környezete nagyon is távol eshet a felsőoktatási intézmény kultúrájától.

E ponton válik a társadalomkutatás számára különösen izgalmassá a felsőoktatási beágyazódás, szocializáció kérdése. Országos hallgatói adatfelvételekből¹ tudjuk, hogy ma összességében a hallgatók több mint 40%-a tanulmányai mellett dolgozik is. Formálisan hallgatók ők is, ám a szubjektív válaszaikban nagy részük olyan munkavállalónak (dolgozónak) érzi magát, aki mellesleg tanul is. Jóllehet mindez csak egy példa a fenti sokféleségre, de nyilvánvalóan alapvetően határozza meg az elvárásokat, a beágyazottságot, miközben az integrálatlanság speciális kockázataival jár. Mint ahogy ezzel jár minden olyan élethelyzet (bejárás, család mellett tanulás, többszörös életszerepek), amely révén a hallgató ideje nagy részét a felsőoktatási

¹ Hallgatók 2011. A Diplomás Pályakövetési Rendszer keretében végzett országos intézményi adatfelvétel.

környezeten kívül tölti. A kötetből megtanulhatjuk: a hallgatói szocializáció időigényes folyamat, amely az interakciók, kapcsolatok csökkenésével egyre kevésbé táplálódik. A rövidebb ciklusú képzések, speciális képzési formák pedig mind ez irányba mutatnak. A szocializáció akadályozottsága azért is kritikus tényező, mert a kutatás eredményeiből tisztán látjuk, ahogy a kapcsolati háló, a beágyazottság alapvető szerepet játszik a hallgatói döntésekben, előrejutásban. A cím mögöttese épp ezért lett az a Riesmantól² kölcsönzött kép, ahogy a hallgatók belső vezérlőjeként működő „láthatatlan kéz” helyett a külső „baráti kezek” alakítják a felsőoktatási életutat, a hallgatók döntéseit, választásait.

Ebben a beágyazottságban pedig – és ezt is megtanulhatjuk e kötetből – megvan a helye az októnak is. Jóllehet az oktatók változó szerepéről rendelkezésünkre álló tudás gazdagabb, mint a hallgatók esetében, mégis izgalmas egy olyan oktatókép megismerése, amely a szocializációs folyamat részeként tekint e szerepre. Ha a hallgatók után az oktatók mai felsőoktatásban betöltött szerepét keressük, az értelmezésekben jellemzően korántsem a szocializációs szerep dominál. Sőt, e munkák a tömegessé válással a hallgatók és oktatók közti kulturális szakadék szélesedését, a hallgató klasszikus „tanítvány” szerepének eltűnését, a hallgatótársadalom tudományos közösségen kívülrekedését írják le, amelyet a két szereplő közti szimbolikus és hatalmi aszimmetria jellemez. A felsőoktatás rendszerében a hallgatók folyton változó, megújuló tömeget jelentenek, miközben az oktatók állandó részei e rendszernek. Az ő szerepükkel kapcsolatos magatartásminták (melyek úgy tűnik, intézményspecifikusak) a hallgatók egyre újabb generációi számára adottságként vannak jelen, melyet az egyre újabb belépők nem tudnak reflektáltan kezelni. Az oktatók számára viszont igazodni a trendhez és ügyfélként kezelni a hallgatót rizikómentesebb (akadémiai és etikai kockázatot sem rejt). Nem véletlen tehát az oktatók szerepfelfogásának elbizonytalanodása. Igazán izgalmas annak felismerése, hogy az a Bourdieu által is leírt³ folyamat, melynek során az oktatói szerep megváltozásával az oktatók elengedték hallgatóik kezét, éppen hogy jelentősen felértékeli, mondhatni kulcsfontosságúvá emeli a mégis létrejövő oktató-hallgató kapcsolatokat a hallgatók életútjában. Hatványozottan így van ez a nem tantermi, informális kapcsolódások esetében és a beáramló tömegek szocializációs sokfélesége, hiányosságai még tovább erősítik e hatást.

A kötetből nemcsak a hallgatókról, hanem az oktatókról is sokat tudunk meg tehát, és ezek az ismeretek a felsőoktatáson belüli szelekcióban is meghatározóak lesznek. A képzési szintek közti továbblépés elemzésével ugyanis ebbe az irányba tágul a vizsgálat, amely kimutatja, hogy a továbblépés kritériuma nem kizárólag és nem feltétlenül a kedvezőbb társadalmi háttér. Olyan tényezők alakítják e folyamatot, mint az oktató és a felsőoktatási rendszer iránti bizalom, a személyes törődés (mentori hatás), a hallgató bevonódása kutatásokba, szervezettekbe, a kapcsolatháló inter- és intragenerációs kibővülése. Annak bizonyítása pedig, hogy a felsőoktatás a személyes kapcsolatok erejével a társadalmilag várható esélyeken túlmutató többletet képes kínálni hallgatóinak, egy nagyon is biztató és szerethető felsőoktatásképhez vezet el minket.

² A szerző által idézett mű: Riesman, D. (1983): *A magányos tömeg*. KJK, Budapest.

³ Bourdieu, P. (1988): *Homo Academicus*. Stanford University Press, Stanford.

Szerzőink

Barr, Nicholas

Professor of Public Economics
London School of Economics
N.Barr@lse.ac.uk

Garai Orsolya

szociológus, elemző
Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft.,
Felsőoktatási MŰHELY
garai.orsolya@educatio.hu

Gilly Gyula, Dr.

felsőoktatás-politikai szakértő
gilly.gyula@gmail.com

Kiss László

szociológus, elemző
Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft.,
Felsőoktatási MŰHELY
kiss.laszlo2@educatio.hu

Kotán Attila

közgazdász
Magyar Tudományos Akadémia,
gazdasági igazgató
kotan.attila@titkarsag.mta.hu

Kováts Gergely

egyetemi tanársegéd
Budapesti Corvinus Egyetem
Vezetéstudományi Intézet
gergely.kovats@uni-corvinus.hu

Nagy Sándor Gyula, PhD

egyetemi adjunktus
Budapesti Corvinus Egyetem
Világgazdasági Tanszék
sandorgyula.nagy@uni-corvinus.hu

Németh András Olivér

egyetemi tanársegéd
Budapesti Corvinus Egyetem
Gazdaságpolitika Tanszék
nemeth.andras@uni-corvinus.hu

Veroszta Zsuzsanna, PhD

szociológus, vezető elemző
Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft.,
Felsőoktatási MŰHELY
veroszta.zsuzsanna@educatio.hu

Illusztrációink

A Felsőoktatási Műhely e számában megjelent fényképek *Tom Otterness* amerikai szobrász alkotásait ábrázolják.

Otterness 1952-ben született az Egyesült Államok Kansas államában. Munkái a világ minden pontján megtalálhatóak, többek között parkokban, aluljárókban, könyvtárakban és múzeumokban.

Kedves kis bronzszobrai leginkább rajzfilmfigurákra emlékeztetnek. Ez nem is annyira véletlen, hiszen ötleteit népmesékből meríti, de politikai jelentést is hordoznak.

A folyóiratunk oldalain látható fényképek Hollandia egyik kedvelt tengerparti városában, Scheveningenben készültek. Itt találhatóak ugyanis azok a szobrok jelenleg, melyek két és fél év után idén áprilisban kerültek vissza a helyükre, egy átalakított szoborparkba.

Bruckner Nikolett

ISSN 1789-1922

Minden jog fenntartva.

A kiadvány adatainak bármilyen formában történő nyilvános közzétételéhez vagy felhasználásához a kiadók előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

© Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft.

© ELTE Pedagógiai és Pszichológiai Kar

A fordítás alapjául szolgáló tanulmány esetében minden jog fenntartva:

© Oxford University Press and Oxford Review of Economic Policy Limited 2004

Borítóterv: Váraljai Nóra

Nyomdai előkészítés: Anders Tibor

Nyomás és kötés: So-Ta Print Kft.