

Semjén András

A magyar felsőoktatás fejlesztése és finanszírozása: egy reformelképzelés*

A magyar felsőoktatásnak számos kihívással kell szembesülnie a következő években. Az e kihívásokra adandó válasz „jóságától” nagyon sok függ: a jövő Magyarországnak versenyképessége, társadalomszerkezete, alkalmassága a fejlett világ munkamegosztási rendszerébe való előnyös betagozódásra.

Melyek a főbb kihívások?

1. Magyarországon mind a lakossági kereslethez képest, mind pedig nemzetközi összehasonlításban *elégtelen* a felsőoktatási férőhelyek *kínálata*. (Az átlagos „túljelentkezés” 2,7-szeres, az esti- és levelező hallgatók figyelembe vételével számított mintegy 15%-os felsőfokú részvételi arány valójában 10 % körüli nappali tagozatú részvételt takar, ami anakronisztikusan távol van az OECD-országok 31%-os átlagától.) A felsőoktatási kiadások GDP-részaránya ugyanakkor ennél jóval kisebb mértékben marad csak el a fejlett ipari országok vonatkozó adatai mögött – utalva a rendszer alacsony hatékonyságára.

A piacgazdaság fejlődése, a foglalkoztatási szerkezet várható átalakulása a szolgáltatási szektorok javára növelni fogja a magasabb képzettségű, autonóm döntéshozatalra képes munkaerő iránti keresletet. Ennek kielégítéséhez éppúgy, mint a már jelzett lakossági túlkereslet csökkentéséhez elengedhetetlen a felsőoktatás expanziója. Mivel a 18-21 éves korosztály létszáma a demográfiai hullámvészítés hatására a következő öt évben mintegy 20%-kal nő, ezért az expanzióknak ennél nagyobb mérvűnek kellene lennie ahhoz, hogy a részvételi arány is javuljon.

2. Az expanzió megtervezésekor azonban több okból is nagyon körül-

* Az alábbi helyzetértékelést nagy mértékben befolyásolta a Világbank szakértői által a magyarországi emberi erőforrásokról és ezeken belül a felsőoktatásról készített elemzés. Az alábbiakban közölt javaslataim kidolgozása szempontjából igen termékenyítőnek bizonyultak azok a viták, melyeket a FIDESZ Oktatáspolitikai Szakértői Csoportjának többi tagjával (mindenekelőtt Setényi Jánossal és Lukács Péterrel) 1991-ben folytattam – mindazonáltal az alábbi gondolatokért a felelősség teljes egészében a szerzőt terheli.

tekintően kell eljárni. Az egyik ok az, hogy a magyar felsőoktatási férőhelyek *rossz struktúrában* állnak rendelkezésre. A fejlettebb országokkal való összehasonlítás is egyértelművé teszi, hogy túl magas a műszaki- és az agrár-felsőoktatás, valamint a tanárképzés részaránya, miközben alacsony a közgazdasági, a természet- és a humán- illetve társadalomtudományi képzésben részesülők súlya. Ma már ezek az aránytalanságok a munkaerőpiacon is egyértelműen érzékelhetők: az agrár-felsőoktatás és egyes műszaki intézmények végzős hallgatói súlyos elhelyezkedési gondokkal szembesülnek. Következésképpen az expanzióknak szelektív módon kell végbemennie, nem kizárva egyes (a korábbi, elavult nehéziparcentrikus szocialista gazdaságszerkezetnek megfelelő) képzési irányok határozott visszafejlesztését sem.

3. Az expanzióra olyan időszakban kerül sor, amikor a gazdaság összteljesítménye a jelentős strukturális átalakulások hatására még stagnál (a dinamikus bővülő új tevékenységek eredménye még nem képes túlszárnyalni az ellehetetlenült régi tevékenységek felszámolásából eredő veszteségeket). Ebben a stagnáló gazdaságban a jövedelmek ráadásul túlközpontosítottak, túl nagy a jövedelem-újraelosztás mértéke.¹ Ez a túlzott költségvetési jövedelem-centralizáció önmagában is a növekedés egyik fékje, mivel gyengíti a teljesítménymotivációt. A fenti okok miatt minden felelős kormány kénytelen lesz szigorú költségvetési politikát folytatni, és – az éleződő szociális problémák miatt – a jelenleginél jobban célozni a költségvetési támogatásokat. (A felsőoktatás jelenlegi költségvetési támogatásának haszonélvezői elsősorban a magasabb jövedelmű rétegek, azaz ez a támogatás nem csökkenti, hanem növeli a jövedelem-egyenlőtlenségeket.) Épp ezért a tervezett expanzió nem járhat a költségvetés felsőoktatási elkötelezettségének jelentős növelésével, azaz elképzelhetetlen alternatív erőforrások bevonása, illetve a szektorban meglévő jelentős hatékonysági tartalékok kiaknázása nélkül.

Az expanzió olyan új finanszírozási technikák bevezetésével kell, hogy párosuljon, melyek úgy biztosítják a lakossági erőforrások bevonását a felsőoktatás finanszírozásába, hogy nem teszik a továbbtanulásról való döntést a család anyagi helyzetének egyszerű függvényévé.

A feladat a jelentős problémák, nehézségek ellenére sem megoldhatatlan. A felsőoktatási illetve a tudományos kutatási rendszer Magyarországon rendelkezik azokkal a belső tartalékokkal, kihasználatlan kapacitásokkal, amelyek alapul szolgálhatnak az expanzió megvalósításához. Az egy tanárra jutó hallgatók száma Magyarországon a felsőoktatásban rendkívül alacsony (mintegy fele csupán az Angliában szokásos értékeknek). Az egyes intézmények közötti különbségek is igen jelentősek. Mindez arra mutat, hogy az expanzió megoldható a jelenlegi oktatói létszámmal, csak egyfelől az oktatókat anyagilag érdekeltté kell tenni a tanításban, másfelől pedig elő kell segíteni, hogy az intézmények megszabaduljanak azon „holt terhet” jelentő oktatóiktól, akik nem képesek a változó követelményekhez alkalmazkodni.

Magyarországon a felsőoktatástól független, kiterjedt kutatóintézeti hálózat is olyan potenciális szellemi tőkét testesít meg, amely – megfelelő

szervezési és szervezeti megoldásokkal – záloga lehet egy átgondolt felsőoktatási expanzió sikerének.

A szelektív expanzió megvalósítható a költségvetés túlterhelése nélkül is, mivel – az egyes képzési irányok eltérő költségigényessége miatt – a munkaerőpiaci illetve a lakossági igényeknek megfelelő képzési szerkezetváltás számottevő fajlagos költségmegtakarításokat tesz lehetővé. A fajlagos képzési költségek ugyanis a tömeges képzési irányok közül éppen a visszafejlesztendő agrár- illetve a műszaki felsőoktatásban a legmagasabbak – ezzel szemben a keresett és könnyen konvertálható képzettséget biztosító közgazdaságtan, a bölcsészettudományok, a jog fajlagos költségigénye jóval alacsonyabb.

A felsőoktatási férőhelyek átstrukturálódása

Ahol a felsőoktatás iránti keresletet effektív tandíjak korlátozzák, s ahol az intézmények fennmaradása képzési programjaik tényleges munkaerőpiaci értékétől függ, ott a felsőoktatási férőhelyek strukturájának átalakulása a verseny hatására szinte automatikusan, különösebb állami beavatkozás nélkül is megtörténik. Ám számos országban – így hazánkban – nem ez a helyzet, s ezekben szükség van valamilyen kormányzati eszközrendszerre, amely biztosíthatja az oktatási struktúrával kapcsolatos indokolt központi célok elérését. Annak érdekében, hogy e célok kitűzése nagy valószínűséggel helyesen történjék, szakítani kell az egyközpontú, bürokratikus-adminisztratív oktatáspolitikai-formálással, és a fontos döntéseket a munkaadók, a munkavállalók, a felsőoktatási intézmények (oktatók és hallgatók) és a középiskolások képviselőinek bevonásával (ehhez létre kellene hozni egy új oktatáspolitikai tanácsadó szervezetet, a *Felsőoktatási Tanácsot*), széleskörű érdekegyeztetésre alapozva kell meghozni. A minisztérium feladata ebben a felállásban nem a közvetlen politikaformálás, hanem azon intézmények, fórumok kialakításában való közreműködés, melyek egy demokratikusabb felsőoktatáspolitikai letéteményesei lehetnek.

A felsőoktatási szerkezet kívánatos változására elsősorban olyan változatos pénzügyi, finanszírozási technikákkal célszerű ösztönözni, melyek megeremtik a visszacsatolást a lakossági kereslet és az intézmények bővülési lehetőségei között, s egyben módot adnak bizonyos központi preferenciák érvényesülésére is. A központilag hozott, adminisztratív döntések (pl. felvételi keretszámok, kvóták) éppúgy nem jelenhetnek valódi megoldást, mint az, ha a szerkezet alakulására kizárólag a lakosság – egy teljesen szabadjára engedett normatív finanszírozással „kvázi-fizetőképessé tett” – kereslete van befolyással. A hallgatói létszám alapján történő normatív intézményfinanszírozás ugyanis nem teszi a hallgatót eléggé „költségérzékennyé”, s a kívánatosnál kevésbé ösztönzi az intézmények kínálatának átalakulását. Sőt, paradox módon, a normatív finanszírozás a legkevésbé piacképes intézmények jelentős színvonalcsökkenés mellett megvalósuló expanzióját is elősegítheti. Mindennek egyik ellen-

szere a „fogyasztó” jó tájékoztatása, az információs infrastruktúra állami feladatként történő kiépítése. A jelentkezőknek megbízható információt kell kapniuk az egyes felsőoktatási végzettségek munkaerőpiaci értékéről, aktuális és várható keresettségéről (egy végzős hallgatóra jutó üres álláshelyek; átlagos kezdő fizetések, karrierkilátások, konvertálhatóság).

Mivel a demokrácia önmagában nem teszi a bürokráciát hatékonyabbá, ezért célszerű a döntési szinteket „letelepíteni”, a *döntéseket decentralizálni*. E folyamatnak azonban belső korlátokat szab az egyes felsőoktatási intézmények

- mérete,
- szellemi potenciálja,
- belső heterogenitásának mértéke.

Nyilvánvaló, hogy egy nagy, jelentős szakmai-tudományos potenciált megtestesítő egyetem, ahol számos eltérő képzési irány párhuzamosan működik, saját erejéből is képes megbirkózni azzal a problémával, amit az jelent, ha egyes képzési irányai elavulttá válnak, tartalmi megújításra szorulnak, illetve ha az egyes képzési irányok belső arányait kell korrigálni a változó lakossági és munkaerőpiaci igények hatására. (Előremutató reformok figyelhetők meg számos egyetemünkön: pl. a Budapesti Műszaki Egyetemen belül a megváltozott gazdasági körülményekkel összhangban növelik a menedzseri jellegű ismeretek súlyát.) Ezzel szemben egy alapvetően egyetlen képzési profilra ráépült, erősen specializált intézmény (számos ilyen főiskolával, s néhány ilyen egyetemmel is rendelkezünk) nem egykönnyen képes belülről megújulni, átprofilizálni önmagát, ha a gazdasági szerkezet átalakulása az adott képzettség iránti igényeket jelentősen csökkenti. Az ilyen intézmények alkalmazkodási, megújulási potenciálját növelheti, ha megfelelő ösztönzők hatására több kisebb intézmény egyesül, s ezáltal az átalakuláshoz szükséges méretű és kellőképpen diverzifikált szellemi potenciál jön létre. Különösen előnyös lehet, ha az egyesülések során a főiskolák valamely tudományosan javítottabb intézménnyel (egyetem) olvadnak össze. Az így létrejövő *univerzitasok* a szétagrozott magyar felsőoktatási intézményrendszert a méretgazdaságosság szempontjából is hatékonyabbá tehetik. Az eddigi tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a jó előkészítés és az önkéntesség nagyon fontos (az összevonás ugyanis önmagában nem eredményez mélyreható változásokat).

A különböző, csekélyebb kulturális kisugárzású kisebb városokba telepített főiskolák egyesülése még nem változtatja meg az egyes iskolák „regionális monopolhelyzetét”, és az átalakulás sikerét sem garantálja. Épp ezért lesz kitüntetett jelentősége a fejlesztendő képzési irányokban a programfinanszírozásnak, az egyes intézmények által megpályázható, csak megfelelő célra, megfelelő ellenőrzés mellett elkölthető pénzalapoknak.

A felsőoktatás finanszírozása

Alapvetően három dologról van szó, ha a felsőoktatás finanszírozásáról beszélünk:

- az intézmények működési költségeiről,
- a hálózat-fejlesztésről, beruházásokról (rekonstrukciók, bővítés, stb.)
- a hallgatók létfenntartásához nyújtott állami támogatásról.

A legegyszerűbb alighanem a *beruházások* kérdése: belátható időn belül ez döntő mértékben állami feladat marad Magyarországon. A központi kezdeményezésű felsőoktatási fejlesztéseken kívül célszerű lenne elkülöníteni egy, az intézményi kezdeményezésű felsőoktatási beruházások támogatását szolgáló központi pénzalapot is, melyből az egyes intézmények pályázat útján nyerhetnének el támogatást.

Az alapvetően állami (költségvetési) forrásokra való támaszkodás nem jelenti azt, hogy más forrásokat nem kell bevonni a felsőoktatási beruházások finanszírozásába. Ösztönözni kell, hogy az önkormányzatok saját forrásaikból is fordítsanak pénzt felsőoktatási intézményhálózatuk bővítésére. Növekvő szerep jut majd a különböző alapítványoknak is.

Ami az intézmények *működési költségeinek* finanszírozását illeti, itt olyan megoldást kellene találni, amely elősegítené a képzési kínálat a lakossági igényeknek és a távlati munkaerőpiaci követelményeknek megfelelő átalakulását.

Ehhez először is – legalább elméletben – el kellene különítenünk az egyes intézményekben folyó *oktató- és kutatómunka* költségeit. Az egy hallgatóra jutó fajlagos költségek, illetve – ami ezzel összefügg – a hallgató/oktató arány hasonló profilú intézmények között is fennálló jelentős eltérései mögött ugyanis sok esetben éppen az eltérő mértékű tudományos kutatási feladatvállalás húzódik meg. (Épp ezért – ha elfogadjuk az intézményekben folyó jelenlegi kutatási tevékenység fontosságát – kérdéses, hogy milyen eredmények lennének várhatók a jelenlegi kormányzati javaslatokban szereplő normatív intézményfinanszírozás bevezetésétől. A vélhetően kiegyenlítődő hallgató/oktató arányok illetve költségfajlagosok ára valószínűleg a tudományos tevékenység egyidejű „kiegyenlítődése” lenne, mégpedig a jelenlegi átlagnál jóval alacsonyabb szinten.) Nyilvánvaló, hogy a sikeres felsőoktatási tevékenység feltételezi a megfelelő kutatási háttér meglétét: ez azonban nem jelenti egyben azt is, hogy a kutatási költségeket (illetve egy részüket) oktatási költségként kellene feltüntetnünk. Sőt: a jó felsőoktatás-finanszírozási rendszer aligha képzelhető el megfelelően működő, autonóm kutatás-finanszírozási rendszer nélkül.

A következő felsőoktatás-finanszírozási javaslatok arra az implicit feltevésre épülnek, hogy a kiépülő autonóm kutatási támogatási rendszer képes lesz – projektek finanszírozásán keresztül – *legalább a jelenlegi szinten* biztosítani az egyetemeken és főiskolákon folyó kutatómunka anyagi bázisát.

A kutatási költségektől megtisztított működési (azaz képzési) költségek finanszírozására a *támogatott férőhelyek rendszerét*² javasolom. Eszerint az

elképzelés szerint a non-profit szférára érvényes gazdálkodási feltételek mellett működő egyes felsőoktatási intézmények úgy állapítanak meg önállóan *tandíjaikat*, hogy azok – az intézmény kapacitásának megfelelő hallgatói létszám mellett (esetleges egyéb bevételeikkel kiegészülve) – *fedezzék a képzési költségeket*. Az állam közvetlen intézményfinanszírozói szerepe ebben a konstrukcióban megszűnne. Nem szűnne meg azonban a felsőoktatásra fordított társadalmi erőforrások allokációjára gyakorolt hatása. Ez a hatás az állami ösztöndíjak (képzési támogatások) kiterjedt rendszerén keresztül érvényesülne. Hangsúlyozom: nem a felsőoktatásra fordított állami pénzek csökkentéséről van szó! A javaslat csupán az állami támogatás ésszerűbb, magasabb hatékonyságú elköltésére vonatkozik.

Mivel viszonylag bonyolult rendszerről van szó, célszerű először a rendszer feltételezett működését modellszerűen vázolni, s csak azután kitérni az átmenet problémáira.

Minden évben a *parlament* fogadná el (a költségvetési vita során) a támogatott felsőoktatási férőhely program (TFFP) költségeloirányzatát, s a költségvetési javaslat számítási melléklete tartalmazná, hogy ez az előirányzat az adott évben hány felsőoktatási férőhely állami támogatását jelenti. A költségvetési előirányzatot a kormány a – korábban már említett – *Felsőoktatási Tanács* javaslata mérlegelésével alakítaná ki. A parlamentet tájékoztatnák a Felsőoktatási Tanács által javasolt összegről is. Természetesen a kormány illetve a parlament a költségvetés egész helyzetét mérlegelve hozná meg döntését. A döntés szabadságfokát az az automatizmus korlátozza, hogy a korábbi években beindított „támogatott férőhelyeket” a költségvetés köteles lenne továbbra is támogatni. A valódi döntés tehát mindig az újonnan beiskolázottakra vonatkozna. (Egy „támogatott férőhely” indítása átlagosan mintegy 4 évre jelentene költségvetési elkötelezettséget.)

Az újonnan felsőfokra beiskolázottak részére felajánlott állami támogatások képzési irányok (nem pedig intézmények!) szerinti megoszlásáról és az egyes képzési irányokra nyújtott fajlagos támogatás nagyságáról a költségvetés megszabta keretek figyelembe vételével a Felsőoktatási Tanács előterjesztése alapján a *miniszter* döntene. (A döntést a Tanács kétharmados többséggel egyszer megvétőzhatná és megfontolásra visszaküldhetné a miniszterhez.)

Az elsős hallgatóknak nyújtott támogatás odaítéléséről a Tanács által delegált Kuratórium dönt, rögzített, szigorú és egyértelmű szabályok betartásával. (A rendszer sima működése többé-kevésbé feltételezi a középiskola végi független kimeneti mérlegét – annak híján a középiskolai, az érettségi és a felvételi eredmények szolgálhatnak a döntés alapjául.) Támogatásért valamely felsőoktatási intézmény felvételi követelményének sikerrel megfelelt jelentkezők folyamodhatnak. Mindenki több intézménybe/karra/szakra is felvételizhet illetve pályázhat. (Az egyes intézmények autonóm módon határozhatják meg felvételi követelményeiket. Mindazonáltal egy ilyen rendszer éppen a jobb hallgatókért folyó verseny miatt gravitál a felvételi vizsgák egységesítése felé.) Egy jelent-

kező (amennyiben különböző képzési irányba tartozó intézmények felvételi követelményének is megfelelt) több képzési irányban is benyújthat támogatásért pályázatot (ezeket ilyenkor rangsorolnia kell), ám egy hallgató végül is csak egyféle támogatást nyerhet el. Ha a támogatást elnyert jelentkező az adott képzési irányhoz tartozó több intézménybe/karra/szakra is sikerrel felvételizett, a támogatás birtokában (az esetleges egyéb költségek figyelembe vételével) maga dönti el, ezek közül hol is kezdi meg felsőfokú tanulmányait.

Ebben a rendszerben a felsőfokú intézmények minél több hallgató megszerzésében érdekeltek, hiszen ezáltal juthatnak több bevételhez. A létszámbővítést nem helyettesíthetik áremeléssel, ugyanis ennek gátat szab, hogy a tandíj a képzési irányonként egységes állami támogatást meghaladó részét a hallgatónak (vagy családjának) kellene más forrásból (esetleg nem állami alapítványból vagy kedvezményes kölcsönből) előteremnie.

Az egyes intézmények felvételi döntéseikben autonómak, nincsenek kvóták vagy keretszámok. Ugyanakkor a képzési irányokra megállapított támogatott férőhely-létszámok országos szinten hatékonyan orientálják a pályaválasztást. Ha azonban valaki hajlandó megfizetni a tandíjat és megfelelt az intézmény felvételi követelményeinek, az támogatás híján is nekikezdehet kívánt irányú felsőfokú tanulmányainak. (A követelményrendszer „felpuhulása” nem várható, mivel versenyhelyzetben hosszabb távon saját magának ártana, s így hallgatókat – ezáltal finanszírozási forrást – veszítene az az intézmény, amelynek diplomája mögött nem minden esetben lenne meg a tudás fedezete. Az ilyen intézmény diplomáját ugyanis a munkaerőpiac leértékeli.)

Ha bizonyos képzési irányokban a támogatott férőhelyek száma csökken illetve jelentősen kisebb, mint az országban rendelkezésre álló kapacitás, ez nyilván kiélezett versenyhelyzetet jelent. Ebben a rendszerben az, hogy hol kell visszafejleszteni, végül is a támogatást elnyert, illetve a tandíjat megfizetni hajlandó hallgatók döntésének lesz függvénye: azok a helyek, amelyeket ők választanak, megmaradhatnak. (Példa: ha a műszaki pályákra kétszer annyian adnak be támogatásért pályázatot, mint amennyi a támogatott férőhely az adott irányban, az, hogy a támogatásokat a (mérhető kritériumok alapján) „legerősebb” pályázók kapják, ahhoz vezet, hogy az általuk választott, az általuk legjobbnak tartott műszaki felsőoktatási intézmények kapják meg a támogatást. Valószínűleg a támogatást nem kapott hallgatókért folytatott versenyben is ugyanezek az intézmények fognak jobban szerepelni – így a gyenge, nem keresett intézmények kénytelenek lesznek átalakítani önmagukat és profilt váltani; ha ezt elmulasztják vagy nem járnak sikerrel, előbb-utóbb csődbe mennek, s akkor az állam szanálhatja, átprofilírozhatja vagy felszámolhatja őket.)

Mivel a különböző intézményekben tanuló hallgatók objektív kritériumok szerint a felvételi után már nem összehasonlíthatók (a felsőoktatásban ugyanis már nincs helye a külső teljesítménymérésnek), ezért a támogatott férőhelyek hallgatók közti „központosított” elosztása csak a felsőoktatásba történő bekerüléskor képzelhető el. Ezután a „támogatott

férőhely” illetve a hozzá kapcsolódó támogatás fölött már az intézmény diszponál a tanulmányi idő hossza alatt: a támogatásokat, saját rögzített és nyilvános követelményei szerint, évről-évre újraoszthatja hallgatói között. Csak így küszöbölhető ki, hogy ezeket a támogatásokat „hűbértokként” tekintsek a hallgatók. Ez a rendszer *elégseges teljesítménymotivációt* ad mind a támogatást már elnyert, mind az induláskor támogatást nem kapott, de felvételt nyert hallgatók számára.

Az, hogy egyes intézmények a képzési irányukra megállapított támogatást meghaladó tandíjat állapítanak meg, nem okozna problémát. Egyfelől a burjánzó tanfolyami piac azt mutatja, hogy *van* fizetőképes oktatási kereslet Magyarországon. Másfelől lehetővé kellene tenni, hogy a tandíj állami támogatás feletti részére államilag garantált, kedvező (nem piaci) feltételű *tandíj-kölcsönt* lehessen felvenni. (A kölcsön feltételei azonosak lennének a később ismertetendő, a hallgatók létfenntartási kiadásaira felvehető hallgatói kölcsönével.) Harmadsorban, ösztönözni kellene az egyes intézményeket, hogy (működési költségeik fedezése után jó esetben megmaradó bevételi többletükből) saját maguk is hozzanak létre olyan alapítványt, melyből legtehetségesebb hallgatóik kiegészítő tandíját kifizethetik. Emellett egyéb alapítványok szerepvállalása sem zárható.

A fenti rendszerre való átállás csakis fokozatosan, felmenő rendszerben képzelhető el, a korábban felvett hallgatók tandíjmentességét megőrizve, s átmenetileg a jelenlegi intézmény-finanszírozási módszerek – egyre kisebb arányú – fenntartásával. (Átmeneti időre, az új rendszerre való átérés előtt már felvett hallgatókra korlátozva ugyanis nem lenne célszerű bevezetni a még ugyancsak kipróbálatlan normatív finanszírozást.)

A felsőoktatás finanszírozásának nem elhanyagolható tétele a *hallgatók létfenntartása*. Ennek költségét ma részben az állam viseli a hallgatóknak nyújtott pénzbeli támogatásokon illetve a kollégiumi férőhelyek támogatásán keresztül. A korábbi tüntetések megmutatták, politikailag milyen kényes kérdés is a támogatási rendszer átalakítása. Mindazonáltal, mivel a jelenlegi rendszer meglehetősen diszfunkcionális, átalakítása aligha megkerülhető. (Az infláció jelenlegi magas üteme miatt a rendszer változatlanul hagyása is valószínűleg heves politikai reakciót váltana ki.)

A hallgatók létfenntartásához nyújtott támogatás új rendszerének kialakításakor egyszerre kell figyelembe vennünk hosszabb távú és rövidebb távú szempontokat. Hosszabb távon aligha kétséges, hogy abba az irányba kellene elmozdulnunk, mely szerint a felnőtt hallgatók létfenntartása nem hárulhat családjukra: az állami segítségnyújtásnak azonban elsősorban nem közvetlen segélyezésben, hanem abban kell megnyilvánulnia, hogy az állam olyan mechanizmusokat és intézményeket dolgoz ki és működtet, melyek lehetővé teszik az *anyagilag független hallgatói lét* feltételeinek megteremtését (támogatott kölcsön-konstrukció). Rövidebb távon azonban a kölcsön-konstrukció kialakításánál tekintettel kell lennünk a költségvetés teherbíróképességének korlátaira is. Arra sem árt odafigyelnünk, hogy a jelenlegi támogatások abszolút nagyságának csökkenése politikailag aligha lenne keresztülvihető.

Ebben a helyzetben az elérhető legjobb kompromisszum egy elvileg védhető, helyes konstrukció kialakítása lenne, amelynek kezdeti szerény „ellátási színvonala” az ország gazdasági fejlődésével párhuzamosan később jelentősebb szerkezeti módosítás nélkül emelhető.

Az általam javasolt rendszer lényege, hogy évről-évre megállapítanak (ami legalábbis azt jelenti, hogy az infláció mértékével „karbantartanak”) egy hallgatói juttatáskeretet.³ Az ezt kitöltő *hallgatói juttatások* háromféle típusúak lehetnek:

- egységes hallgatói támogatás,
- hallgatói szociális segély,
- támogatott hallgatói kölcsön.⁴

A háromféle juttatás igénybe vehető éves összege (együtt) hallgatóként nem haladhatja meg a mindenkori érvényes hallgatói juttatáskeretet.

A jelenlegi hallgatói pénzbeli támogatást abszolút (nominális) nagyságának változatlanul hagyásával kétfelé kellene osztani, egy egységes nagyságú hallgatói támogatásra és egy rögzített kritériumok esetén igényelhető, egységes szempontok alapján elbírált, szociálisan célzott, lépcsőzetes szociális segélyre. (Ennek odaítélése, adminisztrálása maradhatna intézményi szinten.) A hallgatói juttatáskeret nagyságát jelenleg – mondjuk – a minimumbér 80%-ában határozhatnánk meg. Minden hallgató jogosult lenne a juttatáskeret és az általa kapott egységes hallgatói támogatás plusz szociális segély különbségének erejéig *támogatott hallgatói kölcsön* igénybevételére. A kölcsönt az állam garantálná, és a kamattámogatást a költségvetés fizetné. A kölcsön indexált hitel lenne: a tartozás hátralévő összegét évről-évre a bérindexszel felszoroznák. A hallgatók számára kamat nem lenne, a visszafizetés a munkába állás után 1/2 évvel kezdődne, a futamidő maximum a kölcsön igénybevételének 3-szorosa lehetne.

Mivel a juttatáskeret nagysága évről-évre (legalább az infláció mértékével) emelkedne, miközben az egységes illetőleg a szociális hallgatói támogatásra rendelkezésre álló költségvetési összeg nem változna, a hallgatói támogatásnak fokozatosan egyre nagyobb hányada lenne a támogatott kölcsön, s egyre *csökkenne a vissza nem térítendő juttatások részaránya*. Ez tükrözné azt, hogy a kiépülő piacgazdaságban a felsőoktatásban való részvétel mindinkább egyéni szinten is megtérülő „beruházással” válik. A TFFP-ben részesülő hallgatók a hallgatói kölcsönhöz hasonló feltételekkel jogosultak lennének ún. tandíj-kölcsönre is, melynek nagysága nem haladhatná meg tandíjuk állami támogatás és egyéb alapítványi támogatások feletti részét.

A javaslat előnyei

Egy ilyen rendszernek számos előnye volna akár a jelenlegi intézményfinanszírozással, akár egy egyszerűen tanulóarányos normatív finanszírozással szemben. A magánforrások bevonása (ami a – költségeket nem fedező – hallgatói tandíjak bevezetését ígérő jelenlegi kormányzati javaslatoknak is sajátja) alkalmas arra, hogy oldja a szűkös költségvetési lehe-

tőségek és a szükséges felsőoktatási expanzió közti ellentétet. Az összességében fix nagyságú állami támogatást hordozó (illetve az egyébként is fizetőképes) hallgatókért folytatott intézmények közti verseny ugyanakkor javítaná a felsőoktatás hatékonyságát, ezáltal – adott erőforrások mellett – nagyobb lehetőségek nyílnának a felsőoktatás kiterjesztésére. A javasolt rendszer durva, az intézményi autonómiát sértő beavatkozások nélkül is fokozatosan módot adna a felsőoktatási intézményrendszer kívánatos átstrukturálódására, mégpedig úgy, hogy a *változás* egyik mozgatóereje a *tanulói kereslet*, másik pedig a – megfelelő érdekegyeztetési folyamatban kialakított – *felsőoktatási politika* volna. A TFFP férőhelyeinek képzési irányok szerinti elosztása tükrözné a felsőoktatási politika prioritásait, s ezért a politikai felelősséget a kormány illetve a miniszter viselné. Volna tehát mód központi oktatáspolitikára, tudatos kormányzati befolyásolásra (ha úgy tetszik: tervezésre); de ugyanakkor mind az egyéneknek (amennyiben „pénzszavazatukkal” voksolnak valamilyen kevésbé támogatott képzési irányba tartozó intézmény mellett), mind az egyes intézményeknek (amennyiben képesek fizetőképes hallgatókat vonzani) lehetőségük lenne arra, hogy „korrigálják” az oktatáspolitikát, bizonyítsák egyes képzési irányok életképességét. Másfelől viszont a rendszer – mivel a finanszírozási modell a keresett intézményekben a kínálat (a kapacitás) bővítésére ösztönöz – nem tartaná hosszabb távon életben a lakossági kereslethez alkalmazkodni nem képes intézményeket. A hallgatói támogatások javasolt átalakítása, a kölcsönrendszer bevezetése lehetővé tenné, hogy a felsőoktatási részvételről szóló egyéni döntést ne korlátozza drasztikusan a család anyagi helyzete; ugyanakkor a javasolt rendszer a jelenleginél szociálisan igazságosabb volna. (Ugyanis tagadhatatlan, hogy a mai ösztöndíjrendszeren keresztül megvalósuló jövedelemújraelosztás kedvezményezettjei elsősorban az átlagnál magasabb jövedelmű családok gyermekei, akik maguk is életpályájuk során az átlagot meghaladó jövedelemre fognak szert tenni.) A javasolt rendszerben a közvetlen állami támogatások részaránya (és reálértéke) csökkenő; az állam szerepe a kölcsönrendszer garantálásán és a reálkamatok átvállalásán keresztül elsősorban arra irányul, hogy a tőkepiacok tökéletlenségeit (amelyek megakadályoznák, hogy a kívánatos mértékű felsőoktatást üzleti alapon nyújtott hitelekkel finanszírozni lehessen) kiküszöbölje.

Jegyzetek

1. A túlzott jövedelemcentralizáció minden államszocialista gazdaság velejárója volt. Az előző rendszer öröksége Magyarországon mintegy 64%-os jövedelemcentralizáció volt. A rendszerváltás utáni gazdaságpolitika ugyan rögtön céljává tette ki e magas arány csökkentését (ezt kellett volna magával hoznia az ún. „nagy újraelosztó rendszererek” sokat ígért, és még seholy sem látszó reformjának), ám a csökkenő GNP, az elmaradt kiadáscsökkentő intézkedések, valamint a növekvő munkanélküliség (és munkanélküliségi járadékfizetések) miatt végül is a jövedelemcentralizáció nemhogy nem csökkent, hanem mintegy 70%-ra nőtt.

2. Jóval e javaslat első változatának kidolgozása után, 1992-es angolai ösztöndíjkoron során szereztem tudomást arról, hogy az 1988-as angol reform során Barr és Barnes el nem

fogadott koncepciójukban alapjaiban egy az itt közölthöz nagyon hasonló megoldást javasoltak. (Vö. Barnes, J. és Barr, N.: *Strategies for Higher Education: The Alternative White Paper*, David Hume Paper No.10. Aberdeen, Aberdeen University Press.) A javaslataimra (elsősorban a hallgatói támogatások terén) egyébként is nagy hatást tett angol felsőoktatás-finanszírozási reform jellegét és hatásait illetően lásd még Howard Glennester: „Quasi-Markets for Education?”, *The Economic Journal*, 1991 September, 1268-1276. old.

3. A hallgatói juttatásokra vonatkozó javaslataimra jelentős hatást gyakoroltak az utóbbi évek angol reformjai. (Vö. *Top-up Loans for Students*, Cm 520. London, HMSO.)

4. A hallgatói kölcsönökre vonatkozó javaslatok széles nemzetközi elterjedtségnek örvendenek. A vonatkozó irodalomból lásd pl. Maureen Woodhall: *Student Loans in Higher Education*, Paris 1990, IIEP, illetve *Financing Higher Education. Current Patterns*, Paris 1990, OECD.

Megjelent A Szociális Szakképzés Könyvtára sorozat
legújabb kötete:

C. Wolfgang Müller

Hogyan vált a segítségnyújtás hivatássá?

A szociális munka módszertanának története

(1883–1945)

Ára 190 Ft.

Kapható minden nagyobb könyvesboltban és
az ELTE Szociológiai Intézet
Szociálpolitikai tanszékén
1083 Budapest, Ludovika tér 3.