

A felsőoktatás finanszírozási rendszer problémái és az arra adható válaszok

Szakértői elemzések alapján a finanszírozás jelenlegi rendszerének problémái a következők:

[A] *Eltérés az elvek és a gyakorlat között:*

- elvileg többszorosítás a finanszírozás – gyakorlatilag egyszorosítás a kutatási támogatás alacsony aránya miatt
- elvileg objektív alapon kialakított, normatívjellegű a támogatás – gyakorlatilag nem objektív és nem normatív:
 - mert nem objektív a szakok besorolása szakcsoportokba, a szakonkénti normatívák arányainak megállapítása, és az államilag finanszírozott hallgatói helyek intézmények közti elosztása
 - nem normatív, mert a tényleges támogatások tendenciózusan eltérnek a „normatív” alapon számítottól, és nem teljesítményre, hatékonyságra és a működési átalakításokra ösztönöz, hanem lobbizásra, hallgatói létszámokkal való manipulációra, munkaerő-piaci igények és minőségi követelmények figyelmen kívül hagyására
- elvileg (törvény szerint) a saját bevételt célzó tevékenység költségeit fedeznie kell a bevételnek (pl. költségtérítéses képzés) – gyakorlatilag ez szakmai okok (az ún. „ikertermékek” költségeinek kimutatása mindig torz), illetve szubjektív okok (a személyi jövedelmek kiegészítésének kényszere) miatt megvalósíthatatlan

[B] A felsőoktatás relatív alulfinanszírozottsága:

- a nominálisan folyamatosan növekvő állami támogatás reálértékben csökkenő: az 1991. évi támogatáshoz képest kb. 50%-on állunk
- a felsőoktatás állami támogatása éppen eléri a GDP 1%-át (OECD átlag: 1,2%)
- az egy nappali hallgatóra jutó költségvetési kiadás az egy főre jutó GDP-nek kb. 55%-a (1990-ben: 107% volt)
- ezzel szemben a felsőoktatás hatékonysága az egyenértékű hallgató/oktató arányszám alapján kb. kétszerese az egy évtizeddel korábbiak
- a számított normatív támogatás a tisztított működési kiadások 61%-át fedezi, a tényleges támogatás viszont intézménycsoportonként speciális eltéréseket mutat (lobby-erők): vannak intézmények, amelyek kétszeresét kapják a normatív alapon járó támogatásnak.

[C] *A finanszírozási rendszer diszfunkcionalitásai:* az elvileg ingyenes képzés mellett a költségtérítéses hallgatók folyamatosan növekvő aránya

- konzerválja a torz képzési struktúrát, és az intézmények közötti – nem teljesítmény és hatékonyság alapú – különbségeket, ezzel pazarolja a közpénzeket
- akadályozza a lineáris képzési rendszer kiépítését
- a szociális támogatások elosztása mechanikus, nem veszi figyelembe az egyes intézmények hallgatóssága mögötti eltérő szociális háttérrel – ezért célját téveszti.

A felsőoktatás alulfinanszírozottságának felszámolására adható válaszok:

A fajlagos támogatás reálértékének visszaállítása a még mindig folytatódó expanzió miatt erőforrás-igényes. A szükséges források biztosítására három lehetséges megoldás kínálkozik: /1/ a kormányzati források jelentős növelése, /2/ költségvetési garanciák (ennek egyik válfaja lehet egyfajta címkézett adó) alkalmazása, illetve /3/ további források bevonása a felsőoktatás „kedvezményezettjeitől”, a gazdasági szférától, illetve a hallgatóktól.

A **költségvetési források jelentős és tartós növelése** elég valószínűtlennek tűnik a számos más, ugyancsak alulfinanszírozott szektor versenye miatt.

A **garanciák**, tartós, több éves költségvetési elígérkezések, elkötelezettségek, mint pl. a GDP százalékához kötött előírt minimális finanszírozási szintekre történő kormányzati vagy parlamenti kötelezettségvállalás ugyancsak alacsony támogatottsággal bírna a mai magyar kormányzati gyakorlatot figyelembe véve. A tartózkodást az a félelem is magyarázza, hogy egy bármilyen fontos szektor számára tett egyszeri engedmény valóságos lavinát indíthat el, és azután minden más közfinanszírozásért versengő ágazat is tartós biztosítékok megszerzésére törekedne, megpróbálná kimenteni ágazatát a költségvetési döntési folyamat. hatóköre alól.

A felsőoktatás számára **megcímkézett adó** (ún. diplomás adó) idegen a hazai költségvetési szemlélettől – az elmúlt évtized inkább a címkézett adók leépítéséről szólt. A címkézett adókkal szemben erős az ellenállás, hiszen ezeket ki kellene venni a költségvetési viták hatóköre alól, és egy ilyen adó bevezetése is hasonló törekvéseket generálhat más területeken. Bár az adófizető diplomásoknak terheket jelentene, de valójában a felsőoktatás számára nem is jelentene biztosan többletforrást, mert a címkézett adót beszámítanák a forrásalku során, és hatására az egyéb költségvetési támogatás feltehetően csökkenne. Előnye, hogy egy címkézett felsőoktatási adó a többi adóval együtt beszédhető, így adminisztratív költségei alacsonyak, és már viszonylag alacsony adókulcs esetén is jelentős forrást eredményezhetne. Egy ilyen rendszer nem piac-érzékeny, vagyis hatékonysága is vitatható.

A másik megoldás a haszonélvezőkre, a munkáltatókra vagy a leendő munkavállalókra, a hallgatókra terhelné a forrásbővítés finanszírozását.

A munkáltatói források növelése önkéntes jótékonyági alapon elképzelhető, de csak korlátozott mértékben. A munkáltatók valóban jelentős bevonása a finanszírozásba nem igazán elképzelhető. Erre nemzetközileg sem igazán találni példát.

A közvetlen hallgatói vagy családi teherviselés *jelentős kormányzati segítség nélkül* kizárható alternatíva, mert politikailag elfogadhatatlan, társadalmi hatásában (nyitottság, egyenlőbb hozzáférés akadályozása) retrográd.

A hallgatói/családi teherviselés és az adójóváírásokon vagy más adókedvezményeken keresztül történő kormányzati támogatás kombinációja azért problematikus, mert csak a kedvezményeket érvényesíteni tudó, viszonylag magas jövedelmű csoportok esetében támogatná a tandíjfizetést.

Az elvben elképzelhető és értelmes megoldás, hogy a hallgató viseli a tandíj terhét, és az állam megfelelő hallgatói hitelrendszeren keresztül biztosítja, hogy a nem fizetőképes hallgatók se rekedjenek kívül a felsőoktatáson – a Bokros-csomag azonban azáltal, hogy megfelelő hitelrendszer egyidejű kiépítése nélkül vezetett be tandíjat, ezt a lehetőséget hiteltelenné és népszerűtlenné tette. Azáltal, hogy a tandíj a későbbi politikai viták homlokterébe került, jelentős politikai bátorságot és határozott és - az eddigi tapasztalatok

fényében – valószínűtlenül jó kormányzati kommunikációt igényelne a kérdés újbóli napirendre tűzése. Jelenleg nincs erre a megoldásra készség a politika oldaláról.

A kormányzat támogatások és hitelek szociális szempontoktól függő arányú keverékével is biztosíthatja a tandíjfizetési képességet. Ez utóbbi modell több érdekes alesetre tagolható:

- A *kormányzat* a hazai hallgatók mindegyike vagy bizonyos csoportjai esetén a *tandíj egészét vagy egy részét* magára vállalja, *átvállalja*, azaz maga fizeti a hallgatók helyett. Formái látszólag igen különbözőek lehetnek, a tandíj bizonyos kormányzati szervezetek által történő tényleges átutalásától kezdve oktatási utalvány biztosításán át a férőhelyek kormányzati allokációja nélkül megvalósuló hallgatói alapú normatív finanszírozás. Az ösztönzési hatások tekintetében a köztük lévő különbségek nem túl jelentősek. A tandíjátvállalásra épülő modell azért pozitív, mert az intézményi viselkedést piacorientáltabbá teheti, biztosíthatja a verseny pozitív hatásainak megjelenését – amennyiben azonban a tandíj átvállalása széles körű, pont az eredeti problémára, a forrásbevonásra nem ad megoldást.
- A *kormányzat* egy *ösztöndíj-rendszert is működtethet*, amely az ösztöndíjban részesülő hallgatók (*a hallgatók egy - szociális szempontok vagy „érdem” [teljesítmény] alapján kiválasztott - része*) számára lehetővé teszi a *tandíj egészének vagy egy részének kormányzati pénzből történő finanszírozását*. Nagyjából ennek a megoldásnak feleltethető meg, ha csak a hallgatók egy része juthat támogatott férőhelyhez, és először ezért a felsőoktatási férőhelyre való jelentkezéstől elkülönítve kell versenyezniük (világbanki kölcsönhöz kidolgozott kvázipiaci modell). E megoldás fő problémája azonos az előzőével: ha az ösztöndíj, a támogatott férőhely *széles körben hozzáférhető*, ami kívánatos az esélyegyenlőség és a szélesebb felsőoktatási hozzáférés biztosítása miatt, nem jár jelentős magánforrás-bevonással, a verseny pozitív hatásait állami finanszírozással viszi be a rendszerbe.
- Képzési vagy diplomás hozzájárulási rendszer: ennek keretében a kormányzat gyakorlatilag egy *jövedelemfüggő visszafizetésű, halasztott tandíjfizetésre épülő modellt épít ki*. Ez egy *zérus reálkamatú támogatott állami hitellel* egyfelől gyakorlatilag lehetővé teszi, hogy a *képzési idő alatt a hallgatónak egyáltalán ne kelljen tandíjat fizetnie*; másfelől, azáltal, hogy a *visszafizetést jövedelemfüggő konstrukcióban* valósítja meg, kizárja, hogy bizonyos jövedelem alatt törleszteni kelljen, és az éves törlesztést az éves jövedelem egy meghatározott, jelentős terhet nem jelentő százalékában limitálja. *Ezáltal a tandíjhoz kapcsolható negatív szociális hatások* (pl. hogy egyeseket elrettent a részvételtől) *teljes mértékben eliminálhatók*; ugyanakkor, mivel a tandíjakat a költségvetés megelőlegezi az intézményeknek, *a rendszer* hosszabb távon *jelentős többlet-forrás bevonásával jár*, és beérése (a visszafizetések masszív beindulása) után költségvetési terhei minimálisak az általa generált többletforrásokhoz képest. A rendszer adminisztratív terhei minimálisak (visszafizetés az adóhatóságon keresztül). Egyetlen problémája az, hogy az *érzékelhető visszafizetés csak évek múlva kezdődik*, és addig, illetve valamilyen mértékben a rendszer beéréséig *a költségvetésnek meg kell előlegeznie a forrásbővítés terhét*. Ezzel együtt is ez a megoldás vállalható, lényegesen jobb alternatíva, mint akár a forrásbevonás elmaradása, akár a tartósan nagyobb költségvetési szerepvállalás.

4. A forrásbevonáshoz is kapcsolódik a *differenciált tandíjak alkalmazása* (akár hallgatók jövőbeli jövedelmeire építve, ld. diplomás hozzájárulási rendszer), mert ezzel is többleterőforrásokat lehet biztosítani a felsőoktatás számára. Az egyes képzési irányokhoz

kötődő jövedelmi prémiumok és egyéni megtérülések jelentős eltérései egyébként kimondottan igazságtalanná is teszik a finanszírozási rendszert, amennyiben abban nincs mód a hallgatókat (akár csak a végzés után) terhelő elemek differenciálásra intézmények között és képzési irányok szerint. A hallgatók (akár jövőbeli jövedelmeikből fizetendő) terheinek tekintettel kell lennie a képzési költségek szakterületenkénti különbségeire és az egyes végzettségek várható egyéni megtérülési rátáinak igen jelentős eltéréseire. A tandíjak differenciálását fel lehetne használni a férőhelyek iránti kereslet és a képzési kínálat összhangjának sikeresebb megteremtésére, ezáltal kevésbé lenne szükség költséges szabályozásra. Ugyanakkor a diplomás hozzájárulási rendszer és a hallgatói alapú finanszírozás együttesen lehetővé teszi, hogy ami az intézmény szempontjából differenciált, némi központi kontrollal, de alapvetően saját hatáskörben megállapított „ár”, „intézményi tandíj”, **az a hallgatók szempontjából egyáltalán ne jelentsen tandíjfizetési kötelezettséget.**