

Majer Balázs

A HALLGATÓKNAK NYÚJTOTT ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK

A hallgatók közösségi erőforrásokból történő pénzügyi támogatása általános gyakorlat az OECD-országok mindegyikében. Az utóbbi két évben, a diákhitelrendszer hazai bevezetésével és a négy éve változatlan összegű hallgatói normatíva 2002. szeptember elsejétől történő 30 százalékos emelésével (70 ezer forintról 91 ezerre) jelentősnek mondható többletforrások áramlottak és áramlanak majd adófizetői forrásokból a magyar hallgatók zsebébe. Ez a tanulmány – az oktatás-gazdaságtan szociológiai szempontból releváns kérdéseinek és a nemzetközi gyakorlatnak a rövid ismertetése után – igyekszik szempontokat adni a jelenlegi magyar állami hallgatótámogatási rendszer napi politikai érdekeken túlmutató szakmai értékéhez, és ennek értelmében a kritikájának is. A vizsgálódás fő szempontja, hogy az állami segítségnyújtás mennyiben segíti elő az oktatási esélyegyenlőség megteremtését a felsőoktatásban.

A hallgatóknak nyújtott állami segítség néhány elméleti kérdése és a nemzetközi gyakorlat az OECD-országokban

A felsőoktatásban tanuló hallgatók a világ minden országban részesülnek állami támogatásokban. Az állam legitimált feladata olyan pénzügyi körülmények megteremtése a hallgatók, illetve a potenciális hallgatók számára, hogy a felsőoktatásban való részvétel ne függjön a hallgató, illetve a hallgató családjának jövedelmi-vagyoni helyzetétől. Ez az oktatási esélyegyenlőség – méltányossági aspektusból megragadott – oktatás-gazdaságtani terminológiájú megfogalmazása.¹

Ha pusztán elméleti szempontból közelítjük meg a kérdést, a hallgatók állami támogatásának társadalompolitikai elveit meghatározza egyrészt a közösségileg újraelosztható forrástömeg nagysága, másrészt az ezen a forrástömegben belül a hallgatók segélyezésére szánt összeg nagysága. **Egyik esetben sem** pusztán a gazdaság teljesítőképességén múlik a végeredmény, hanem az egymással versengő célok ki-elégítésének meghatározásában **döntő szerep jut** az egyes társadalmi csoportok politikai érdekérvényesítő képességének.

A felsőoktatásban tanuló hallgatók társadalmi csoportjában a világ minden országában **felülreprezentáltak** a közép- és felsőosztályból származók a társadalom egészében való megoszlásukhoz képest, így a felsőoktatásba juttatott állami transzfereknek ezek a csoportok az elsődleges haszonélvezői. Ugyanakkor e társadalmi csoportok politikai szempontból igen aktívak és érzékenyek, ezért egy ezen csoportokra

¹ Az állami szerepvállalást a felsőoktatás finanszírozásában hatékonysági típusú érvekkel is indokolhatjuk (externáliák kérdése, méretgazdaságosság, emberi tőke speciális jellege stb.). Ezzel kapcsolatban, illetve a méltányosság fogalmának kibontásával kapcsolatban (allokációs-disztribúciós aspektus, spillover hatások stb.) lásd például Semjén 1992.

nézve hátrányos elosztási rendszer bevezetése (illetve a meglévő méltánytalan elosztási rendszer átalakítása) minden országban komoly politikai ellenállásra számíthat.

A hallgatóknak nyújtott anyagi támogatás formája és mértéke nagyban függ attól, miképpen finanszírozzák az egész felsőoktatást, és milyen az adott ország társadalompolitikai tradíciója, modellje. Az, hogy az állam milyen formában nyújt segítséget a rászoruló hallgatóknak, hogy a tandíjjal vagy anélküli költségekkel megterhelt felsőoktatási tanulmányaikat megkezdhessek vagy befejezhessék, országonként rendkívül eltérő, bár eszközeiben tartalmaz összevethető elemeket. Ezen elemek alapján az OECD-országokban megvalósuló hallgatótámogatási rendszereket alapvetően három fő csoportba sorolhatjuk.²

1. Sok fejlett, általában európai országban az oktatást tisztán közösségi forrásokból finanszírozzák (Németország, Finnország, Norvégia, Franciaország). Ezekben az országokban az állam által a felsőoktatási intézményeknek nyújtott támogatások lehetővé teszik, hogy a hallgatók ne fizessenek tandíjat. A pénzügyi segítség tehát teljes mértékben a hallgatók megélhetési költségeinek az enyhítésére fordítódik.³

2. A fejlett országok egy részében párhuzamosan létezik egymás mellett a közösségre finanszírozott állami és a magánforrásokból is finanszírozott magánfelsőoktatási intézményi rendszer. Utóbbiak esetében a hallgatók számára tényleges a tandíjfizetési kötelezettség. Ilyen rendszer létezik például Hollandiában (ahol egy-egy központi tandíjat kell fizetniük a felsőoktatásban részt vevő hallgatóknak).

3. Az országok harmadik csoportjában mind az állami, mind a magánegyetemek szednek tandíjakat, természetesen eltérő mértékben (Egyesült Államok, Japán). Itt tehát az állami segítségnyújtás mind a tandíjfizetésre, mind pedig a megélhetési költségek enyhítésére kiterjed. A megélhetési költségeken kívül a tandíj a hallgatókra komoly terhet ró, mértéke jelentékeny.

Azt, hogy az állam a hallgatóknak nyújtott pénzügyi segítségnyújtást a rendelkezésre álló eszköztárból milyen elemek kombinációjával valósítja meg,⁴ sok tényező határozza meg. A kérdést vizsgálhatjuk történeti aspektusban is, röviden áttekintve az állami pénzügyi hallgatótámogatási formák néhány évtizedes történetét.

A legtöbb OECD-ország a hallgatók pénzügyi segítségének intézményeit az 1960-as években vezette be.⁵ Az ezekben az évtizedekben megvalósuló hallgatói létszámnövekedés egybeesett a jóléti állam kiépülésével, ezért a fejlett országokban az 1960-as és 1970-es években a felsőoktatás kiterjesztésének szándéka és az oktatási esélyegyenlőség elvének érvényesítése jelentős növekedést indukált a közösségi erőforrásokból finanszírozott hallgatótámogatási formák mértékében. Az adófizetők

² A következőkben ismertetett hármass felosztás nem követi az Esping-Andersen féle szociálpolitikai modell által meghatározott tipológiát (bár ez is képezhetné egy csoportosítás alapját).

³ Polónyi (2002: 297) lényegében ugyanezt a felosztást ismerteti, de az állami dominanciáját, tandíjmentes felsőoktatás-finanszírozási modellt két altípusra bontja: olyan országok csoportjára, ahol az intézmények rendelkeznek jelentős egyéb (nem állami) intézményi bevételekkel (pl. Németország), illetve amelyek nem rendelkeznek ilyen forrásokkal (pl. Finnország, Norvégia).

⁴ A lehetséges eszközök felsorolását lásd Woodhall (1991: 1359).

⁵ Az OECD-országok felsőoktatás-finanszírozásának történetét, illetve jelenlegi gyakorlatát most csak a hallgatóknak nyújtott pénzügyi segítség szempontjából tekintem át. A felsőoktatás-finanszírozás paradigmatisma változásaival kapcsolatban lásd például Polónyi 2002 vagy Hrubos 2000, a hallgatói kölcsönök kérdéseit tekintve pedig Woodhall 1990 és 1995.

egyre nagyobb részt vállaltak a felsőoktatás finanszírozásában, és ezen belül a hallgatóknak nyújtott pénzügyi támogatásokban is, a következő eszközökön keresztül:

1. Tandíjak csökkentése vagy eltörlése (pl. 1974, Ausztrália), megélhetési költség-térítés bevezetése (Japán; ez végső soron tandíjtámogatást jelentett).
2. Államilag támogatott munkalehetőségek megteremtése (pl. 1964, Egyesült Államok: szövetségi szinten támogatott „Dolgozz és tanulj!” /*College Work and Study* program).
3. Segélyek intézményesítése (pl. 1962, Egyesült Királyság: Segély a tanulás segítésére – Educational Opportunity Grants; Ausztrália: Harmadfokú képzési segélyrendszer /Tertiary Education Award Scheme [TEAS], amit 1987-től felváltott az AUSSTUDY).
4. Hallgatói kölcsönrendszerek bevezetése (pl. 1964, Svédország: *Studiemedel*⁶ hallgatótámogatási rendszer; 1958, USA: *National Defense Student Loan Program*, 1965, *Guaranteed Student Loan Program*, 1978-tól közepes jövedelmű hallgatóknak nyújtott segítség; Német Szövetségi Köztársaság: Bafög [Bundesausbildungsförderungsgesetz], segélyrendszer és hitelkonstrukció; Japán: Ösztöndíj Alap stb.)

1. táblázat

A hallgatóknak nyújtott támogatások az Egyesült Államokban (1963–1987), millió dollár

A segítség típusa	1963	1970	1975	1980	1985	1987
Segély	1 310	3 817	6 313	7 470	9 437	10 124
Hitel	418	3 591	3 537	9 050	9 363	11 901
Teljes segítség	2 008	12 858	21 543	22 619	21 793	24 090
Hitel/teljes segítség	21%	28%	16%	40%	43%	49%
Segély/teljes segítség	65%	30%	29%	33%	43%	42%
Hitel/segély	32%	94%	56%	121%	99%	119%

Forrás: Woodhall 1991: 1363.

⁶ Svédországban az 1965 és 1988 között kialakult hallgatótámogatási rendszert hívták így. A bevezetés évében a hallgató támogatás 75 százalékát hitel, a fennmaradó 25 százalékát segély formájában osztották szét. Az 1980-as években a segély összegét befagyasztották, így az fokozatosan elértéktelenedett. 1988-ra így az eredeti 25 százalékos segélyösszeg 4 százalékra zsugorodott. A hetvenes és nyolcvanas évek eseményeinek csak egyik eleme volt a segélyek elértéktelenedése. Hiába szubvencionálta elég jelentős mértékben az állam a hiteleket (akár 45–55%-ban), a diákok eladósodottsága fokozatosan emelkedett, mert a diplomás jövedelmek nem emelkedtek a várt mértékben. A fejlemények hatására a svéd rendszert 1989-től jelentősen átalakították. A változtatásnak három célja volt: 1. magasabb segélyarány a támogatásokon belül, 2. nyíltabb támogatás a szubvencionált hitel helyett, 3. egyszerűbb és átláthatóbb rendszer kialakítása. További cél volt a támogatásokon belül a fele segély, fele hitel arány fokozatos elérése volt (1989-re már megvalósult a 30-70 százalékos arány). Ha a hallgató állami forráson kívüli jövedelemhez jutott, akkor a segélyt kis mértékben csökkentették. A hiteleket kamatfizetéssel terhelték, amelyekre nem lehet adókedvezményt igénybe venni, törlesztésükre pedig 4 százalékos jövedeleमारányos visszafizetési rendszert vezettek be. A modellszámítások szerint egy négyéves átlagos képzés költségét húsz év alatt lehet visszafizetni.

Az 1980-as évek során azonban megváltozott ez a tendencia. Számos országban csökkentették (ha nem is nominálisan, de arányaiban) a felsőoktatás állami támogatását, és a tandíjak, valamint a megélhetési költségek egyre nagyobb részét hárították át a hallgatókra és családjaikra. Ezzel a tendenciával párhuzamosan az évtized folyamán a támogatási formák körében előtérbe kerültek a kölcsönök, és háttérbe szorultak a segélyek⁷ (ld. 1. táblázat), valamint a segélyezési rendszer is szelektívebb és differenciáltabb lett.

Az 1980-as években megforduló trend, azaz a közösségi részarány csökkenése a hallgatói és családi költség-rész rovására, egyértelműen nyomon követhető számos fejlett ország felsőoktatás-politikájában. 1984-ben a német rendszer változott meg: a segély-kölcsön kombinált rendszert felváltotta a teljesen hitel alapú program (igaz, hogy ez a rendszer nem sokáig maradt érvényben). Japánban a megélhetési költség-térítést hagyták reálértéken elértéktelenedni, miközben a tandíjak meredeken emelkedni kezdtek.⁸ Japánban ma minden pénzügyi segítség csak hitel formájában érhető el. (Bár van nulla százalékos kamatozású hitellehetőség is, mely jövedelemtől függetlenül csak szelektív alapon jár. Végző soron így a hitel egy része segély.) Ausztráliában 1986-ban bevezettek egy felsőoktatási adminisztrációs díjat, majd 1989-től azt a rendszert, amelyben minden felsőoktatásban részt vevő hallgató köteles képzési költségeinek 20 százalékát megfizetni egyfajta adó formájában (graduate tax).

2. táblázat

A felsőoktatásra fordított forrástömeg változatlan árakon, millió dollár

Ország	1962/63	1987/88	Növekedés
Egyesült Királyság	434	1 423	228%
Egyesült Államok	2 008	24 090	1100%

Forrás: Woodhall 1991: 1356.

A svéd rendszer is megváltozott 1989-ben. Bár alig történt elmozdulás a relatív költségterhekben az adófizetők és a hallgatók között, a hallgatók tanulmányi idejük alatt magasabb támogatásokat kapnak, tanulmányaik befejeztével azonban kevesebbet.

Az angol új rendszert 1990-ben vezették be (top-up loan). Ebben az új rendszerben a hitel maximum a teljes megélhetési költség felét teheti ki. A hiteleket a *Student Loans Company* osztja szét és gyűjti egybe. A hallgatók alanyi jogon juthatnak a hitelhez,

⁷ Németországban 1984-ben a segélyeket felváltották a hitelek, 1989-ben Ausztrália bevezette a felsőoktatási hozzájárulást, az Egyesült Királyságban 1990-ben vetették be a hallgatói hitelrendszert.

⁸ 1975-ben Japánban a megélhetési költség-térítést azért vezették be, hogy a magánszektor felsőoktatási intézményeire nehezedő pénzügyi nyomást enyhítse. 1979-ben ez a támogatás a magánintézmények összbevételeinek 24 százalékra rúgott, de az 1980-as évekre visszaesett 15 százalékra. Éppen ezért a tandíjak nem stabilizálódtak a magánszektorban, és 1985-ben elérték a 6000 dolláros átlagot. Ezzel párhuzamosan az adófizetők hozzájárulása is csökkenni kezdett, a nemzeti egyetemi bevételeken belül a direkt kormányzati támogatás aránya 77 százalékról 63 százalékra csökkent 1977 és 1987 között, a tandíjbevételek pedig ugyanebben az időszakban 3 százalékról 9 százalékra emelkedtek. A magán- és a közösségileg finanszírozott szektor közeledett egymáshoz, bár jelentékeny aránybeli különbségek maradtak fenn közöttük a költségviselők relatív terheit illetően.

melynek reálkamatlába nulla. A hitelt 60 havi egyenlő részletben **kell** visszafizetni, de a törlesztés egy évre elhalasztható, ha a diplomás éves átlagjövedelme nem teszi ki az átlagkereset 85 százalékát. Így a végzett hallgatók körülbelül fizetésük 10 százalékát fordítják törlesztésre (1998-tól lehetőség nyílt a jövedelemarányos törlesztésre). A kormány első évben 167 millió font kiadást és 65 millió font megtakarítást könyvelhetett el, de 2001-re egyensúly áll **be** a kiadások és a megtakarítások között, 2018-ra pedig nettó 200 millió font megtakarítással kalkulálnak.

A hallgatók államilag finanszírozott pénzügyi segítségének gyakorlatában kialakuló trendeket az 1990-es évektől kezdődően – összefoglalóan – a következőképpen jellemezhetjük:

1. A magasabb jövedelmű hallgatók támogatásának csökkenése.
2. A pénzügyileg jobban rászorultak támogatásának erősödése (jobb targeting).
3. A hitel alapú konstrukciók előretörése.

4. Ezen belül is a jövedelemarányos visszafizetési rendszerek térnyerése (a fent ismertetett angol rendszer is átalakult ilyen, úgynevezett *income-contingent* rendszerré a fix törlesztéses rendszerről.)

Így alakultak ki a jelenleg fennálló költségmegosztási arányok, amelyeket a 3. táblázat szemléltet. A táblázat elemzéséből a témánk szempontjából releváns kérdéseket tekintve a következők állapíthatók meg:

1. Látható, hogy a magasabb jövedelmi kategóriák felé haladva drasztikusan csökken (legtöbb esetben meg is szűnik) a közösségi erőforrásokból finanszírozott költségteher, amely az adófizetőkre nehezedik. Ez mindenképpen méltányos tendencia.

2. A másik szembeszökő dolog, hogy a közepes jövedelmű családok esetében is magas a hallgatói részesedés aránya. Ez azt az általam is hangsúlyozott nézetet támasztja alá, hogy bár az államnak feladata, hogy segítséget nyújtson a potenciális hallgatóknak a felsőfokú képzés megszerzésére, nem feladata ezt a szolgáltatást tisztán közösségi erőforrásokból finanszíroznia.

3. Szintén logikus az a táblázatból kiolvasható tendencia, mely szerint az alacsonyabb jövedelmű családok költségterhelése alacsony vagy éppen nulla (hiszen éppen azért alacsony jövedelműek, mert képtelenek hozzájárulni gyermekeik felsőoktatási tanulmányaik finanszírozásához).

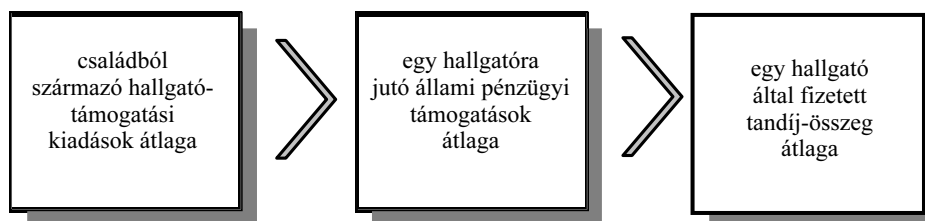
3. táblázat**A felsőoktatás költségmegosztása a különböző fejlett országokban**

A család jövedelmi szintje	A költség- viselő	Nagy- Britannia	Német- ország	Francia- ország	Svéd- ország	Egyesült Államok*		
						Átlag köz	Átlag magán	Drága magán
Alacsony jövedelmű család	Adó-fizető	94	58	83	45	62	47	33
	Család	6	9	17	–	–	2	1
	Hallgató	–	33	–	55	48	34	30
	Filantróp	–	–	–	–	–	17	36
Közepes jövedelmű család	Adó-fizető	30	19	15	38	11	19	15
	Család	66	59	55	7	47	28	22
	Hallgató	4	22	30	55	42	36	30
	Filantróp	–	–	–	–	–	17	2
	Adó-fizető	–	–	15	38	–	–	2
	Család	100	79	85	14	77	89	85
	Hallgató	–	21	–	48	23	11	13
	Filantróp	–	–	–	–	–	–	–
Teljes költség (\$)		3 280	4 398	2 016	4 217	5 314	9 659	15 000

* „Átlag köz”, illetve „átlag magán”: az állami, illetve a magánegyetemek megjelölésére

Forrás: Johnstone 1986; Woodhall 1991.

Más szempontból vizsgálódva megállapíthatjuk a következő arányokat (ld. 1. ábra): az egy hallgatóra jutó államilag finanszírozott támogatás átlaga nagyobb, mint a tandíjfizetési átlag. De a lakosság részéről származó teljes kiadások átlaga szintén meghaladja a támogatások átlagát. Ezeknek az arányoknak a kialakulása természetesen minden országban valamiféle politikai alku következménye a különböző társadalmi csoportok között.

1. ábra

Forrás: Woodhall 1991.

Általánosságban elmondható, hogy a fejlett országokban jelenleg a hallgatók körülbelül egyharmadát az állam egyáltalán nem támogatja, további egyharmadát kismértékben segíti, és a fennmaradó egyharmadát pedig jelentékeny mértékben támogatja. Ez nyilvánvalóan összefügg a hallgató családjának jövedelmével, hiszen ennek növekedésével egyre inkább lehetőség nyílik arra, hogy a hallgató felsőfokú képzését ebből

a jövedelemből is fedezzék. Ezt a szokásjogon és erkölcsön alapuló elvet azonban néhány állam nem bízza a véletlenre.⁹

Az Egyesült Államokban a szülőktől elvárják, hogy anyagilag is felelősséget vállaljanak gyermekük felsőoktatási képzési költségeinek a fedezésében (melyek természetesen kiterjednek a tandíjakra és a megélhetési költségekre is). A szülőknek „elvárt szülői hozzájárulást” kell fizetniük (expected parental contribution), természetesen pénzügyi teljesítőképességük függvényében. Az elvárt szülői hozzájárulás kiszámításakor figyelembe veszik a jövedelmi és vagyoni helyzetet, az eltartott gyermekek számát attól függően, hogy éppen milyen oktatási szinten tanulnak éppen.¹⁰

A szülők részére a következő segítségek állnak rendelkezésre ahhoz, hogy hozzájárulhassanak gyermekük felsőoktatási költségeihez:

1. Havi törlesztési lehetőség. Sok szülő preferálja a havi tandíjfizetést az évi kétszeri nagy összegű kifizetés helyett. Így a szeptemberi iskolakezdés esetén már júniusban befizetik az első számlát.

2. Szülőknek nyújtott kölcsönök (Parental Loans for Undergraduate Students – PLUS). Ez a kölcsönfajta 4000 dollár kölcsön felvételét teszi lehetővé tíz évre a kincstári kamat, plusz 3,5 százalék (összesen kb. 10–12%) kamatterhelés mellett. Más, még ennyire sem támogatott kölcsönök piaci feltételek mellett állnak a szülők rendelkezésére.

3. Szülői megtakarítási programok. Ez egy előtakarékosági rendszer (college saving plans). Némelyik részesül állami (szövetségi) támogatásban is.

4. A szülőknek gyakran van lehetőségük arra, hogy a tandíjat előre hosszabb időre befizessék, így elkerüljük a tandíjak esetleges emelésének kockázatát, pontosabban azt áthárítják más szülőkre, illetve költségviselőkre.

5. Adókedvezmények. Ez azt jelenti, hogy a tandíjak egy része leírható az adóalapból (Németországban azok a szülők, akiknek gyermekei nem kaptak más állami támogatást, adókedvezményben részesültek).

Az Egyesült Királyságban minden nappali tagozatos elsődiplomás hallgató kötelező juttatást kap (mandatory awards). Ez két részből áll: a tandíjak összegéből, függetlenül a szülői jövedelem szintjétől, másrészt pedig egy megélhetési segélyből (maintenance allowance), melynek összege azonban függ a szülői jövedelemtől.

Minden hallgatónak, aki részesül kötelező juttatásban, részesülnie kell szülői hozzájárulásban is (expected parental contribution). Ennek mértéke figyelembe veszi a szülők „reziduális jövedelmét” (azaz a megelőző év bruttó jövedelméből különböző jogcímenek – például nyugdíj-hozzájárulás, jelzálogrészletek, eltartottaknak fizetett támogatások – levont összegek után megmaradt jövedelmét). Ha a szülők reziduális jövedelme egy fix limit felett van (1989/90-ben ez tízezer angol font volt), akkor fizetniük

⁹ Érdekes kérdés, hogy elvárhatjuk-e egy családtól a felnőtt gyermekének a támogatását. A kérdésre adott válasz történeti családmodelleket és mintákat is tükrözhet: a skandináv országokban komolyan veszik a nagykorúságot, és minden eszközzel támogatják a függetlenedést, míg az Egyesült Államokban törvénnyel kényszerítik ki a család elvárt hozzájárulását. (Végső soron természetesen ez utóbbi is a gyermek érdekét – a család önkényes döntésének megakadályozását és a gyermek anyagi függetlenedését – szolgálja, mégis szemléletben jelentős a különbség a két modell között.)

¹⁰ Az elvárt szülői támogatás értéke 1988–89-ben a következőképpen alakult: évi 15.000 dollár bruttó jövedelem alatt összege nulla, 90.000 dollár felett viszont már 18.400 dollár, közte körülbelül egyenes arányban növekszik.

kell. A szülők által fizetett összeget levonják a megélhetési segély összegéből, **vagyis** a hallgató az államtól ennyivel kevesebbet kap. 1989/90-ben a tízezer font alatti reziduális jövedelemmel rendelkező szülők teljes összeget kaptak meg, míg a 24 ezer font feletti jövedelműek már nem kaptak segílyt egyáltalán. A két szint között a támogatás arányosan csökkent.

4. táblázat

Az angol hallgatótámogatási kiadások megoszlása fontban, egy főre jutó átlagos támogatás

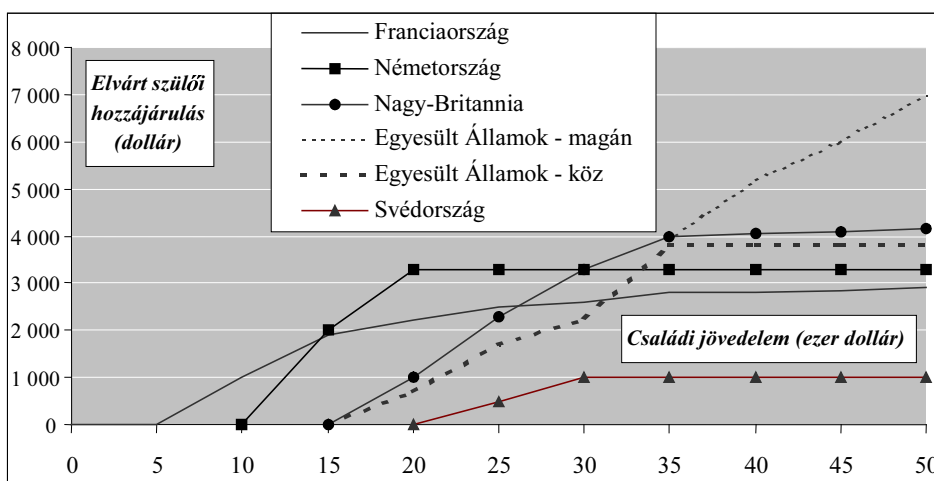
Év	1989/1990	1990/1991	Terv 2007/2008
Hitel	0	420	1 380
Szülői hozzájárulás	1019	1 019	607
Állami segély	1 356	1 356	808
Összesen	2 375	2 795	2 795

Forrás: Woodhall 1991.

Hasonló rendszer létezik Németországban és Franciaországban. A német szülők körülbelül olyan költségekkel szembesülnek gyermekeik felsőfokú képzésének során, mint az amerikai szülők, ha azok gyermekeiket állami főiskolákra vagy egyetemre íratják. Hozzájárulást azonban már sokkal alacsonyabb jövedelmi szintektől kell fizetniük. A francia szülők pedig, bár az adófizetők pénzén jelentősen szubvencionált hallgatókat terhelő megélhetési és egyéb költségek jóval alacsonyabbak, mint Németországban, még a németnél is alacsonyabb jövedelemhatárokkal szembesülnek, így végeredményben egy alacsony középjövedelemmel és az e szint alatt elhelyezkedő német család többet fizet, mint amerikai társa, de egy francia hasonló jövedelmi paraméterekkel rendelkező család még német társánál is többet kénytelen költeni gyermeke felsőfokú képzésének finanszírozására (ld. 2. ábra).

2. ábra

A szülői hozzájárulás aránya különböző fejlett országokban jövedelem függvényében 1985/86



Forrás: Woodhall 1991; Johnstone 1989.

Svédország a fejlett országok körében **egyedülként** nem kér szülői hozzájárulást a hallgató képzésének a finanszírozásához. Ezzel párhuzamosan azonban a hallgató terhelése megnövekszik.

Korábban érintettem azt a megforduló trendet, amely a hallgatók állami támogatásának modelljében a nyolcvanas évek folyamán bekövetkezett. A hallgatói támogatásokat szabályozó társadalompolitikában végbemenő váltás azonban nem csak a kiadások robbanásszerűen növekedésére vezethető vissza (melyet a gazdasági recesszió miatt beszűkülő állami erőforrásokból egyre nehezebb volt finanszírozni). Nyomás érvként szerepelt a megszorítások mellett, hogy a hallgatóknak nyújtott jelentékeny pénzügyi segítség ellenére a felsőoktatásban résztvevők között a magasabb jövedelmű családok gyermekei erősen felülreprezentáltak maradtak.¹¹ A felsőoktatásba bekerülő hallgatók megsegítésére felhasznált közösségi erőforrások társadalmi jövedelmeket regresszíven újraelosztó hatása már régóta foglalkoztatta a társadalomtudósokat és oktatáskutatókat.

A témában folytatott nemzetközi empirikus kutatások kiterjedtek arra, milyen hatással jár a hallgatóknak nyújtott állami támogatás a felsőoktatásban való részvételre és az oktatási esélyegyenlőségre. Általánosságban megállapíthatjuk, hogy nincs konszenzus abban a tekintetben, hogy miképp oszlanak meg a felsőoktatás költségei és hasznai a társadalom egészében, és abban sincs egyetértés, mik a hitelek és a segélyek relatív előnyei és hátrányai.

Számos országban végeztek kutatásokat arról, hogy milyen hatással van a hallgatók anyagi támogatása a felsőoktatásban való részvétel lehetőségére. A kutatások eredménye szerint az állami pénzügyi segítség sok olyan hallgatónak tette lehetővé a diploma megszerzését, akik e nélkül képtelenek lettek volna a tandíj és az egyéb felsőoktatásukkal kapcsolatos járulékos költségek megfizetésére. **Az itt található kutatások irodalmait lásd Woodhallnál (1990, 1991, illetve 1995), a következőkben az ő művei alapján adunk összefoglalást ezekről.**

Az Egyesült Államokban számos kutatás bizonyította, hogy a pénzügyi segítség csökkentette a hozzáférés egyenlőtlenségeit, és növelte az alacsonyabb jövedelmű hallgatók és etnikai kisebbségek részvételét a felsőoktatásban.

Blakeman és Law **1985-ben** azt találta, hogy a segítség szignifikánsan pozitívan hat a beiratkozási hajlandóságra. Azt is kimutatták azonban, hogy a hatás a különböző hallgatói csoportokban differenciáltan jelentkezik (pl. a segélyek összegének 30 százalékos csökkentése esetén a fehér fiatalok 5,2 százaléka, az afroamerikai fiataloknak azonban 8,5 százaléka lépett vissza a tanulmányok megkezdésétől).

Leslie és Brinkmann **1988-as írása** szerint ez a hatás (tehát a pénzügyi segítség hatása a hallgatók beiratkozási hajlandóságára) csak korlátozott, azonban ők is elismerik, hogy a hallgatóknak nyújtott pénzügyi segítség növeli a felsőoktatáshoz való hozzáférést („...ez a segély tette lehetővé több mint egymillió alacsony és középjövedelmű hallgató beiratkozását” – idézi Woodhall [1990]). A kutatók azt is vizsgálták, miképp hat ugyanez a segítség a beiratkozási hajlandóság növelésén túl a lemorzsolódási

¹¹ A hallgatói kölcsönök bevezetését az angolok éppen az esélyegyenlőség erősítése céljából határozták el. A korábbi rendszert azért kellett megváltoztatni, „...mert az adófizetők általánosan ... olyan hallgatók megélhetési költségeit támogatják, akik a társadalom legelőnyösebb pozícióit foglalják el, és épp képzésük folytán ott is maradnak” (Woodhall 1991: 1363).

arányokra. Azt találták, hogy a hallgatói segítségnyújtás növelte az alacsonyabb jövedelmű családok körében a beiratkozási hajlandóságot, és csökkentette a lemorzsolódási arányokat is.

Természetesen akadnak pesszimistább hangok is. Hansen 1983-ban például bebizonyította, hogy ha a felsőoktatáshoz való hozzáférést részvételi arányokban definiáljuk, akkor 1971 és 1979 között az alacsonyabb jövedelmű családokból származó hallgatók részvételi aránya csökkent, annak ellenére, hogy a nekik nyújtott anyagi segítség folyamatosan nőtt. France azonban 1982-ben ennek éppen az ellenkezőjét találta az ugyanezre a periódusra vonatkozó elemzésében.

A témával foglalkozó kutatások jó összességét adja Hansen 1989-es műve. A szerző véleménye szerint a hallgatóknak nyújtott pénzügyi segítség önmagában nem elég ahhoz, hogy mobilizáljuk a hagyományos alulreprezentált csoportokat a felsőoktatásba való belépésre. Ennek a fő oka, hogy túl sok ilyen társadalmi csoportba tartozó tanuló hullik ki az oktatás alacsonyabb szintjein, vagy olyan tanulmányi életutat választanak (illetve a család kulturális-anyagi tőkéje olyan életutat predesztinál számukra), amely ellehetetleníti a felsőoktatáshoz való hozzáférést.

A fenti társadalmi tendenciákat és hatásokat a kanadai kutatások is alátámasztották. Ezen kutatók következtetése szerint a hallgatótámogatási programok sikeresek voltak az alacsonyabb jövedelmű hallgatók szükségleteinek a kielégítésében, de véleményük szerint nem ezek a programok voltak a legfontosabb okai az említett népességcsoportok részvételi arányának a növekedésében. Még a valódi döntéshozatal előtt számos társadalmi és gazdasági tényező láncolata határozta meg a felsőoktatásban való részvételt az alacsonyabb társadalmi státusú családok gyermekei számára.

Ezek a tények is jól ismertek és vizsgáltak az empirikus szociológiában. Legegyértelműbb a család kulturális hatása. Közismert az az összefüggés, amely a család általános kulturális tőkéje és az ebből a családból származó gyermekek által megszerzett legmagasabb iskolai végzettség között fennáll. Az alacsonyabb jövedelmű családokból érkező gyermekek számára a munka sokkal nyomósabb alternatíva az oktatással szemben nemcsak kulturális, hanem anyagi okok miatt is: számukra a munkajövedelem sokkal magasabb életkeresetlehetőség-elmulasztás (opportunity cost), mint a tehetősebb társaik esetében (ráadásul a szülők is elvárják, hogy a gyermek minél előbb független munkajövedelemre tegyen szert). Az alacsonyabb státusú csoportok tanulói sokkal ambivalensebbek a felsőoktatással kapcsolatban, félnek rá időt és pénzt áldozni.

Svédországban Reuterberg és Svensson 1983-ban szintén egyértelműen kimutatta, hogy a hallgatóknak nyújtott állami segítség növelte a felsőoktatásban való részvételi arányt az alacsonyabb jövedelmű családok gyermekei esetében. A két legalacsonyabb jövedelmű csoportból származó hallgatók 40 százaléka gondolta úgy, hogy állami segítségnyújtás nélkül nem vállalta volna a felsőoktatási képzésének a költségét. (A felső két jövedelmi csoportban ez az arány 12% volt). A támogatás hatása a felvételi arányokra azonban időben – későbbi vizsgálatok eredményei tükrében – csökkent.

A csökkenés mértéke olyan nagyarányú volt, hogy ugyanezen kutatók 1987-ben már a következőképpen fogalmaztak: „...míg az 1960-as években a hallgatótámogatási rendszerünknek szignifikáns társadalmi egyenlőtlenségcsökkentő hatása volt, ez a hatás mára eltűnt.” (Reuterberg és Svensson, idézi Woodhall 1990: 35). A svéd rendszert éppen ezért (tehát a felsőoktatásba való belépés esélyegyenlőségének a megteremtése céljából) 1989-ben jelentősen átalakították.

1988-ban a Svéd Hallgatótámogatási Iroda (*Centrala Studiemedels Nämnden*) szintén arra a következtetésre jutott, hogy a hallgatótámogatási rendszer társadalmi egyenlősítő hatása stagnált a nyolcvanas évek végén, bár azt is kiemeli, hogy a hallgatók száma növekedésének előfeltétele volt a hallgató-támogatási rendszer. Kutatásaik szerint az alacsonyabb jövedelmű társadalmi osztályokból származók fele enélkül nem vállalt volna **felsőfokú** képzést.

Ausztráliában egy, az 1980-as évek végén végzett kutatásban megállapították, hogy a tandíjak eltörlése és a hallgatók állami támogatásának 1974-es bevezetése nem vezetett az esélyegyenlőségek növekedéséhez (1984-ben a szakképzett családok gyermekeinek 43 százaléka lépett felsőfokú oktatási képzés keretei közé, ugyanez az arány a szakképzetlen családok gyermekeinek körében csak 9%-ra rúgott). A Felsőoktatás-finanszírozási Bizottság kijelentette, hogy: „... a tandíjak eltörlése minimális hatással volt a társadalmilag és szociálisan hátrányos helyzetű csoportok felsőoktatásba való belépési lehetőségeire, és a gazdaságilag előnyben lévők további hozamait növelte” (idézi Woodhall 1990: 35). Az ausztrál felsőoktatás-finanszírozási modellt 1989-ben meg is változtatták.

A fenti kutatási eredményeket a következőképpen foglalhatjuk össze: bár a hallgatóknak nyújtott államilag finanszírozott pénzügyi segítség lebonthatja az alacsonyabb jövedelmű családokból származó potenciális hallgatók **előtt álló, a felsőoktatásba való belépéssel szembeni pénzügyi korlátokat**, önmagában ez nem képes megoldani az esélyegyenlőtlenség problémáját. Egy ilyen állami transzfer növeli ugyan az alacsonyabb jövedelmű hallgatók számát a felsőoktatásban, ennél azonban sokkal több kell ahhoz, hogy a különböző társadalmi-gazdasági-kulturális helyzetű csoportok között a felsőoktatási képzésbe való belépés esélyegyenlőtlenségei csökkenjenek.

Ennek a következtetésnek a fényében hadd utaljak arra a magyar szociológiai kutatási eredményre (Róbert 2000), amely szerint az igazi (sokféle szociológiai kategóriában megragadható) törésvonal a magyar társadalom releváns korcsoportjában nem a felsőoktatásba jelentkezettek, illetve a felsőoktatásba felvettek között húzódik meg, hanem a felsőoktatásba jelentkezettek, illetve nem jelentkezettek között. **Eszerint tehát a társadalmi szelekció már a felsőoktatási szintet** megelőző oktatási szinteken megtörténik. Ilyen tekintetben tehát önmagában a segélyezési politikát, bár szerepe indokolt, Magyarországon sem lehet önmagában hatékony eszköznek tekinteni az oktatási esélyegyenlőség megteremtésére.

A hallgatók állami támogatásának egyik legfontosabb legitimáló oka az oktatási esélyegyenlőség **megteremtésének szándéka**. Ha azonban a felsőoktatásban a többszörös társadalmi szelekciós mechanizmus miatt a magasabb társadalmi státusú csoportok felülreprezentáltak, akkor a hallgatótámogatási rendszerek (amelyek univerzális formájának egyik esete a tisztán közösségi erőforrásokból finanszírozott felsőoktatás) perverz hatású jövedelemelosztáshoz vezethet.

A jelenséget számos tanulmány megerősítette (Woodhall [1991] munkája szerint például Hansen és Weisbrod 1969-es, Psacharopoulos 1977-es és a Világbank 1988-es írása is – ezek referenciáit lásd ott.) A megoldás (a már említett makroszintű változtatások mellett) a hallgatói részarány növelése, a segélyek jobb célzottsága és a hallgatói támogatási eszközökön belül a hitelek preferálása a segélyek helyett.

A felsőoktatás-finanszírozás klasszikus kérdései közé tartozik annak felvetése, hogy vajon a felsőoktatás közösségi erőforrásokból történő finanszírozása a nemzeti jöve-

delmet regresszíven osztja-e újra a társadalom szegényebb és gazdagabb rétegei között. Elméletileg a felsőoktatás jövedelemelosztó hatása a következő tényezőktől függ:

1. a felsőoktatásban részt vevők száma és összetétele (amelynek része a felvételi rendszer szelektivitása és a férőhelyek elosztásának módja);
2. a felsőoktatás finanszírozásának forrásai (mekkora részét finanszírozzák az adófizetők);
3. milyen az adózási rendszer (mennyire progresszív az adórendszer, mekkora az egyes jövedelmi kategóriák adóterhelése, és kik fizetik az adók zömét).

Már 1969-ben publikálta Hansen és Weisbrod azt a tanulmányát, mely kaliforniai példákkal illusztrálta a felsőoktatás állami támogatásának regresszív, azaz méltánytalan voltát az Amerikai Egyesült Államokban. Azóta rengeteg tanulmány született a témában különféle példákkal (mint Pechman 1970-es, Leslie és Brinkmann 1988-as és Blaug 1982-es műve – lásd Woodhallnál [1991]), melyek közül több már a felsőoktatás intergenerációs hatásának figyelembevételével is számol.

Psacharopoulos és Woodhall szintén vizsgálódott a témában (1985, a részleteket szintén lásd Woodhall 1991), és arra a következtetésre jutott, hogy az oktatás magas állami támogatása nem feltétlenül vezet esélyegyenlőséghez, valamint hogy a szegényektől jövedelmeket csoportosít át a gazdagabbak számára.

A kutatási eredményeket összefoglalva azt mondhatjuk, hogy az USA-n kívül a világ minden részében (beleértve Európát is) a felsőoktatás dominánsan állami erőforrásokból történő finanszírozása a nemzeti jövedelmet regresszíven, azaz méltánytalanul osztja el. Az USA kivételes helyzete nyilvánvalóan a magán erőforrások nemzetközi gyakorlatban is példátlan magas arányával magyarázható. Az elméleti kritériumokat a magyar felsőoktatásra konkretizálva azt kapjuk, hogy mindhárom kérdésben a regresszív jövedelemelosztó hatás valószínűsíthető.

A hallgatóknak nyújtott állami pénzügyi segítség jelenlegi magyar gyakorlata

A magyar felsőoktatásban tanuló hallgatóknak nyújtott állami pénzügyi segítséget¹² az 1980-as évek végéig az Oktatási Minisztérium különböző jogcímenek külön-külön tervezte és folyósította (Polónyi 2002: 315). Ezek alapján jutottak a tanulók ösztöndíjhoz, szociális támogatásokhoz, étkezési hozzájárulásokhoz („húspénz”). A szociális támogatás elosztása a hallgatók szüleinek jövedelemigazolásán és az így megállapított jövedelemkategóriákhoz központilag rendelt támogatási összegeken alapult.

Bár ez a rendszer adminisztratív szempontból bonyolultabb volt, és emiatt ebből a szempontból többletköltségekkel működött, elméleti – méltányossági – szempontból (a rászoruló és csak a rászoruló részesedjenek az állami támogatásokban) jobban megfelelt az elvárásoknak, mint a jelenlegi elosztási mód (ld. később). Polónyi (2002: 315) szerint azonban a régi rendszer „áttekinthetetlen volt, ...a döntéshozók ...

¹² Magyarországon a központi állami segítségnyújtáson kívül a hallgatók alig részesülnek segítségben más forrásokból. A társadalmi ösztöndíjasok, illetve az alapítványokon keresztül eljuttatott hallgatótámogatások marginális szerepet játszanak (a társadalmi ösztöndíjak száma ráadásul az 1980-as 8000 főről 1995-re 400 főre csökkent) (Polónyi 2002).

nem tudták, mennyit fordít az állam a hallgatók közvetlen támogatására (a jövedelemigazolás körüli anomáliákról nem is beszélve)”.¹³

A korábbi finanszírozási rendszerben valóban nehéz volt előre becsülni a felhasználandó állami erőforrások nagyságát (hiszen az a rászorultságtól függően évről évre változott), és ez egy minisztériumi döntéshozót joggal zavart. Mégis az általunk használt méltányossági kritériumoknak jobban megfelel egy olyan segélyezési politika, amely központilag felállított jövedelemkategóriák és szelektív elvek alapján, címzett támogatásokban differenciáltan alokálja a felhasználható közösségi erőforrásokat. Bár egy normatívára és helyi elosztásra alapozott finanszírozási modell adminisztratív szempontból egyszerűbb és olcsóbb, egy ilyen **modell** képtelen figyelembe venni a területileg és intézményi, képzési szintek szerint differenciált hallgatói társadalmi csoportok eltérő szociális helyzetét. Méltányossági szempontból abszurd, hogy ugyanakkora közösségi pénzekből finanszírozott forrástömeg álljon rendelkezésre egy elit fővárosi egyetem hallgatóinak támogatására, mint egy vidéki főiskolán (ugyanakkora hallgatói létszámot feltételezve).¹³

Jelenleg az állami felsőoktatásban tanulók a következő támogatásokban részesülnek (a nem állami, de központilag akkreditált felsőoktatási intézmények 1995-től szintén megkapják a hallgatói normatívát, továbbá a kollégiumi hallgatók után járó működési normatívát, emellett pedig a költségvetési törvényben megállapított képzési normatívára is jogosultak):

1. Hallgatók közvetlen pénzügyi támogatása

Ennek jelenleg több eleme létezik:

1. Az állami költségvetés évente megállapít egy általános normatívát (ez 1993–1997 között 65 ezer forint/év volt minden első alapképzésben, illetve szakirányú továbbképzésben részt vevő nappali tagozatos hallgató számára, melyet 1998-ban 70 ezer forintra emeltek, és már négy éve változatlan. A most meghozott döntések értelmében 2002. szeptember elsejétől a hallgatói normatívát 30 százalékkal meg-emelték, amely nagyjából fedezi az elmúlt évek infláció miatt felhalmozódott értékvesztését).

A hallgatói normatívát a felsőoktatási intézmények szabályzatában rögzített elvek alapján a hallgatói önkormányzatok osztják el, eldöntve, hogy milyen címeken (tanulmányi ösztöndíj, szociális segély, jutalom, szakmai gyakorlat esetén annak időtartama alatt adott költségtérítés stb.) és milyen mértékű differenciálással **kapják ezt meg a hallgatók**. A jogcímek körét a 83/1995. számú kormányrendelet szabályozza.

2. A kiemelkedő tanulmányi és tudományos eredményt elérő hallgatók köztársasági ösztöndíjban részesülhetnek, amely a mindenkori minimálbér összege.

3. A hátrányos helyzetű, de legalább jó tanulmányi eredményű hallgatók az Esély Közalapítványon keresztül juthatnak segítséghez, ha a család egy főre jutó jövedelme nem éri el az öregségi nyugdíjminimum 80 százalékát. A juttatás összege a mindenkori minimálbér 30–100 százaléka.

¹³ Ugyanakkor – megfelelő szakmai kontroll híján – az a méltányossági szempontból védhető elvárás sem érvényesülhet, amely a segélyeket a különböző hallgatói csoportok között a megélhetési költségek arányában differenciálná.

4. 2000-ben vezette be a kormány a *Bursa Hungarica* felsőoktatási ösztöndíjrendszert. A támogatást igénylő hallgatók havonta 6.500 forintot kapnak, ám ebből a minisztériumi támogatás mindössze 700 forintot tesz ki. Az ösztöndíj több mint a felét az önkormányzatoknak kell hozzájárulásként kifizetniük, 2.300 forintot pedig a felsőoktatási intézményeknek kell a hallgatói normatívából kigazdálkodniuk.

5. Lakhatási támogatás. Ezt a Horn-kormány alatt bevezetett segítséget 10 százalékkal, 33 ezer forintra emelték éves szinten. 1998-ban 730 millió forintot fizettek ki erre a célra a költségvetésből.

6. A szemeszterenkénti 3.500 forint jegyzettámogatás évek óta változatlan. Összehasonlításképpen: a HÖK felmérése szerint 1997-ben a hallgatók évente 15–30 ezer forintot költöttek jegyzetekre és tankönyvekre.

7. Alanyi jogon járó hallgatói kölcsön, melynek 10 hónapra folyósítható maximális összege 2002. szeptember elsejétől 250 ezer forint (erről lásd külön még a III. pontot is). A pénzügyi segítséghez azonban a hallgatói kölcsönnek csak azt a részét sorolhatjuk, amelyet a hallgató, illetve a hitelfelvevő hallgatók közössége állami transzferként megkap, azaz ennek az összegnek azt a részét, amelyet a hallgatónak nem kell visszafizetnie későbbi életjövendelméből.

Tisztán piaci alapon megszervezett hallgatói hitelrendszer esetén az állam a nem fizetésből és a törlesztés szüneteltetéséből adódó veszteségeket kamatfelárként a kockázati közösségre áthárítja. Jelenleg a magyar rendszer nem ezt az elméleti modellt követi, mert a kockázati kamatprémiumot és az adminisztratív költségeket fedező kamatfelárat (4,5%-ban maximálva mértékét) az állam 2003-ig átvállalta. Amennyiben marad a jelenlegi kamattámogatási rendszer, és a fenti elemeket 4 százalék körülire becsüljük, akkor ez öt év múlva, évfolyamonként 20 ezer fő hitelfelvevővel kalkulálva hallgatónként szemeszterenként egy hónapra számítva 3 ezer forint segélyt jelent. Ezt a segélyt minden hitelfelvevő automatikusan megkapja, a magyar hitelrendszer univerzális jellegéből adódóan. (Ez a kalkuláció csak abban az esetben lesz **releváns**, amennyiben 2003 után az állami továbbra is átvállalja a kockázati kamatprémiumot, illetve az adminisztratív költségek fedezését. Erre a jelenlegi politikai körülményeket mérlegelve komoly esély van).¹⁴

II. A hallgatók közvetett állami támogatása (szubvencionált szolgáltatások)

1. Kedvezményes térítés ellenében nyújtott diákokotthoni ellátás a nappali tagozatos hallgatók részére. A diákokotthoni férőhelyek száma kb. 40 ezer. A 83/1995. számú (VI. 6-i) kormányrendelet alapján a rászoruló hallgatók diákokotthoni elhelyezésre pályázhatnak, amely igénybevétele esetén térítési díjat kell hogy fizessenek. Ennek havi összege nem lehet magasabb, mint a minimálbér 25 százaléka. A térítési díj a kollégium fenntartási költségének 40–50 százalékát fedezi (nagyságrendje milliárdos, az intézmények intézmény-fenntartási kiadásai 1997-ben kb. 3 milliárd forintot tettek ki). 1998 óta a támogatás mértéke 3.300 forint, a hallgatóktól – a fenti okok

¹⁴ A nemzetközi kutatási szakirodalom éppen arra hívja fel a figyelmet – túl azon, hogy egy univerzális állami szolgáltatást elméletileg is méltánytalan szubvencionálni –, hogy a kamattámogatás a hitelek egy részét segéllé transzformálja, miközben ennek mértéke a közvélemény elől rejtve marad.

miatt – nem lehetne 3.500 forintnál magasabb összeget elkérni. Valójában különféle szolgáltatás címén (takarítás, kulturális hozzájárulás, számítógép-, mosókonyha-használati díj) a kollégiumi díjjal megegyező összeget is elkérhetnek pluszban a diákokthoz lakóiktól.¹⁵

2. Utazási kedvezmény. Ötven, illetve hetven százalékos kedvezmény a helyi tömegközlekedésre, illetve a lakhely és az oktatási intézmény közötti távolsági járatokra.

3. Tankönyv- és jegyzettámogatás. A minisztérium normatív alapon nyújtja ezt az intézmények költségvetési támogatásán belül (1996-ban ez 7 ezer forint/fő volt). Az intézmények saját döntésük alapján használják fel azt az összeget.

III. A magyar hallgatói kölcsönrendszer

A hallgatói hitelrendszer 2001-es hazai bevezetése régi adósságot törlesztett. Most nem vállalkozom a magyar diákhitel minden elemének kritikai ismertetésére, csak a rendszer azon elemeit emelném ki, amelyek a jelenlegi téma szempontjából relevánsak.¹⁶

A nemzetközi szakirodalomban elfogadott elvek alapján a hallgatói hitel értékelésénél a hallgatóknak nyújtott egyéb állami támogatási formákat is mérlegelnünk kell, csak ezzel való összefüggésben lehet a hallgatói kölcsönrendszert – mint állami hallgatótámogatási formát – elemezni. A nemzetközi gyakorlat alapján azt az elméleti összefüggést fogalmazhatjuk meg, hogy az állami hallgatótámogatási formák közül a segély–hitel 50-50 százalékos aránya látszik a méltányossági és hatékonysági kritériumokat leginkább kielégíteni. Amennyiben az állami támogatásokon belül a hitel aránya túlságosan nagy, az nehezen kezelhető méltányossági problémákhoz vezet.¹⁷

A magyar hallgatói hitel összegét illetően megkockáztathatjuk azt a kijelentést, hogy maga az összeg egyrészt egy hallgató megélhetési költségeihez képest alacsony, másrészt a jelenlegi jövedelmi és gazdasági paraméterek mellett még ennek a hitelösszegnek a törlesztése is irreálisan nagy teher az adós, a jövőendő munkavállaló számára. Ráadásul a helyzet paradox: amennyiben a hitel összegét növeljük (amely

re sor is került, 2002 májusában a hallgatói hitel maximálisan felvehető összegét majd' 20 százalékkal megemelték), *ceteris paribus* a visszafizetés nehezedik meg.¹⁸

¹⁵ 2002. szeptember elsejével lép életbe a 144/1996. számú (IX.17-i) kormányrendelet módosítása, amelyben meghatározásra kerül egy kollégiumi alapszolgáltatási szint, s rögzítésre kerül, hogy a kollégiumok jogbiztonsága érdekében mit kell a kollégiumnak kötelező jelleggel nyújtania a kollégiumi díj fejében. A tervek szerint a Nemzeti Kollégiumi Közalapítványon keresztül az elkövetkezendő 3 évben 6 milliárd forint beruházás várható ebben a szektorban, jelentősen növelve a diákokthoz férőhelyek számát (Mikes 2002).

¹⁶ A témáról lásd bővebben Majer 2002.

¹⁷ A nemzetközi gyakorlat arra mutat rá, hogy a hitelrendszerek negatív társadalmi hatásai (a túlzott eladósodottság, illetve az ettől való félelem) az állami támogatásra szoruló potenciálisa hallgatók társadalmi rétegében azokban az országokban és időszakokban jelentkeztek, amikor kizárólag hitelekkel lehetett állami támogatásokhoz jutni.

¹⁸ A magyar hallgatói hitelrendszer másik problematikus pontja, hogy a szabályozásból hiányoznak méltányossági alapon védhető szelektív kamattámogatási, illetve törlesztésszüneteltetési kitételek (pl. munkanélküliség ideje alatt is kell törleszteni, valamint nincsen a tör-

Ebből a szempontból 2001–2002 között a magyar rendszer nem volt megfelelő, a segély–hitel aránya átlagosan 30–70 százalékra rúgott a hitel javára (ld. konkrétan később). A hallgatói hitel intézménye mellé tehát szükséges lenne felépíteni egy jövedelemfüggő, szociális alapon szelektív segélyezési rendszert. Ennek hiányában ugyanis a hallgatói hitelek önmagukban egyrészt nem látják el az oktatási esélyegyenlőség megteremtésének feltételét (maga az összeg nem elegendő az alacsonyabb jövedelmű hallgatóknak a felsőoktatásba való belépéshez és ott-maradáshoz), másrészt pedig ugyanezen okoknál fogva a döntéshozók a hallgatói hitelrendszer piaci logikáját kénytelenek a kamattámogatás rendszerével szociálisan érzékenyebbé tenni. A hitelhez jutás azonban univerzális, anyagi alapon nem szelektív, így a kamattámogatásban elrejtett segély rosszul célzott, nem méltányos állami támogatás minden, azt igénybe vevő hallgató számára.

Éppen megfelelő **segélyezési szociálpolitikai intézményrendszer** hiányában próbál a magyar hallgatói hitelrendszer két egymásnak ellentmondó kritériumnak egyszerre megfelelni: egyrészt igyekszik növelni a felsőoktatáshoz való hozzáférést a rászoruló társadalmi rétegek számára, és ennek megfelelően igyekszik a hitelrendszer piaci elemeit tompítani, másrészt azonban – összhangban a fejlett országok felsőoktatás-finanszírozási gyakorlatával – növelni is igyekszik a hallgatói részarányt, aminek viszont ellentmondanak a hitelrendszerbe épített rejtett segélyezési elemek. Hatékonyabb lenne, ha a szociálpolitikai szempontokat célzott segélyezési rendszeren keresztül valósítanák meg.

Ezekből a szempontokból kétségtelenül pozitív lépés a hallgatói normatíva 30 százalékos emelése. Ezáltal nemcsak a segélyezésre rendelkezésre álló forrástömeg növekedett, hanem a segély–hitel arány is jobban kiegyenlíthető. A segélyezésre szánt összeg emelkedését azonban ennél az egy szempontnál árnyaltabban is vizsgálnunk kell.

Méltányossági szempontból alapvetően két kérdést tehetünk fel, ha a magyar hallgatótámogatási rendszert értékelni akarjuk:

1. Elegendő-e abszolút értékben a közösségileg finanszírozott támogatás ahhoz, hogy a rászoruló hallgató a felsőoktatásba beléphessen?¹⁹

2. A támogatás elosztási kritériumai kielégítik-e azt a feltételt, hogy valóban csak a rászorulóknak jutnak hozzá a megfelelő anyagi eszközökhöz (az elosztás kérdése), illetve hogy minden rászoruló hozzájut az állami segítséghez?

Válaszaink:

1. Egy 1997-es felmérés szerint egy egyetemi-főiskolai hallgató havi kiadásainak összege jócskán meghaladja a 20 ezer forintot. Ezzel szemben az átlagos állami támogatás 6.500 forint. Ezeket az arányokat megerősíteni látszik a Magyar Gallup

lesztési kötelezettségnek alsó jövedelmi limitje). A magyar rendszerre sajnos igaz az a két-tőség, hogy az állam szűkmarkúan osztja a rászorultsági alapon differenciált segítségnyújtást, kamatpolitikájában viszont mindenkit – rászorultságától függetlenül – támogat.

¹⁹ A magyar felsőoktatás finanszírozási szerkezetének tanulmányozásakor nem szabad szem elől téveszteni azt a tényt, hogy a hallgatók társadalma összetételében nem reprezentálja a magyar társadalom egészét. Önmagában az a tény, hogy a tandíj nélkül is **effektív** oktatási költségeket csak bizonyos társadalmi csoportok gyermekei képesek finanszírozni és így a diplomát megszerezni, lehetővé tette az állam számára, hogy az állami hallgatótámogatási transzfereket alacsony szinten tartsa., hiszen a hallgatók jövedelmi-vagyoni helyzete e nélkül is olyan volt, hogy a diploma megszerzése nem okozott és nem okoz problémát.

Intézet 2000 november végi kérdőíves vizsgálata, amelyben 2020 diákot kérdeztek meg az ország 120 felsőoktatási intézményében.

A felmérés a következő eredményekkel járt. A megkérdezett hallgatók (illetve családjuk) 61 százalékának jelentős, de azért megoldható terhet jelent a felsőfokú tanulmányok végzése, 7 százalékuk számára azonban ez a teher szinte megoldhatatlan problémát jelent. A felsőoktatásban továbbtanuló hallgatók egyharmada esetében már a felvételinél felmerült ez a szempont, 18 százalékuk pedig már elgondolkodott azon, hogy évet halasszon annak érdekében, hogy előteremtse a tanulmányainak a költségeit. Ezzel egybecseng az a felmérési eredmény, amely szerint a hallgatóknak már a negyede kényszerült munkavállalásra tanulmányai folytatása érdekében, de 83 százalék jut jövedelemhez állandó jelleggel végzett munkából. A megkérdezettek 10 százaléka állandóan, 16 százaléka gyakran küzd megélhetési problémákkal, de már 44 százalékukkal megesett, ha ritkán is, de anyagi problémája adódott.

A felmérés szerint egy magyar hallgató átlagosan 26.104 forintot költ havonta (10 ezer forintot költ lakhatásra és élelmiszerekre, 3.500 forintot a tanulmányához szükséges tankönyvekre és jegyzetekre, szórakozásra 5.500 forintot).²⁰ A hallgatók 70 százaléka részesült rendszeresen valamilyen ösztöndíjban, amelynek átlagos havi mértéke 7.118 forint, illetve 69 százalékuk kap valamilyen rendszeres szociális támogatást, amelynek átlagos havi összege 4.101 forint. Mindemellett a diákok 83 százaléka átlagosan havi 17 ezer forintot kap a szüleitől. A fennmaradó rész a diák munka-jövedelme.

5. táblázat

Központi költségvetés összes felsőoktatási ráfordításai és a költségvetési források megoszlása

Megnevezés	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Átlag
Kiadások Mrd Ft	56,2	62,2	73,5	91,15	82,9	93	76,5
Hallgató támogatási kiadások Mrd Ft	32,1	38,4	45,7	57,7	55,9	59,9	48,3
Ebből pénzbeni támogatás Mrd Ft	4,1	14,3	14,7	7,6	8,4	9,3	9,7
Arányuk	12,8%	37,2%	32,2%	13,2%	15,0%	15,5%	21,0%
Normatíva E Ft	48,9	60,1	65	65	65	65	62
Hallgatók száma	83 190	92 330	103 710	116 370	129 500	143 000	111 350
Egy hallgatóra jutó támogatás E Ft	386	416	441	496	432	419	431

Forrás: Polónyi 1996: 59.

Bár ezekből az átlagos adatokból nehéz messzemenő következtetéseket levonni, a segélyek formájában nyújtott állami segítség abszolút mértékben elégtelennek látszik, hiányzik az az elem, amely a rászoruló esetében a hallgató családi anyagi helyzetétől való függetlenedést megteremtené. A szülőktől származó transzferek magas hányada szintén ellene hat az oktatási esélyegyenlőség megteremtésének. Egy vi-

²⁰ A HÖK felmérése alapján egy diák 15–30 ezer forintot költ havonta.

déken lakó, Budapesten tanuló, albérletbe kényszerült diák havi megélhetési és tanulmányi költségeihez képest a fenti állami segítségnyújtás elenyészőnek tűnik,²¹ bár a normatíva emelése kétségtelenül komoly emelkedés (amennyiben a juttatások arányos emelését feltételezzük.)

2. A hallgatói normából finanszírozott, intézményi szinten elosztott **segélyek rendszere** eredendően méltánytalan (nem véletlen, hogy az ösztöndíjak és a segélyek intézményenként ennyire szórnak: egy 1997-es felmérés szerint a tanulmányi ösztöndíjak 500 forint (!) és 20 ezer forint között, a segélyek pedig 400 forint (!) és 19.500 forint között). *A jelenlegi rendszerben a segélyek elégtelen szintjét az is okozza, hogy a meglévő forrásokat rosszul osztják el.* Abszurd dolognak érzem, hogy a hallgatók majdnem mindegyike részesül valamilyen állami támogatásban, függetlenül attól, hogy milyen a saját, illetve családja anyagi helyzete (ld. 6. táblázat).

²¹ Szintén a felsőoktatásba való belépés ellen hat, hogy az elsőéves hallgatók az első szemeszterben tanulmányi ösztöndíjhoz egyáltalán nem juthatnak, pedig ez a társadalmi juttatások jelentékeny részét teszi ki. Az első segélyt is csak hónapokkal a tanévkezdés után kapják a rászorulóknak, miközben a megélhetési költségek már a tanulmányok megkezdésével azonnal jelentkeznek.

6. táblázat
Diákszociális ellátások 1990–1999

A támogatás formája	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Átlag
Rendszeres állami támogatásban részesül	98,9	98,6	99,1	99,1	97,7	98,7	99,3	97,8	96,3	95,3	98,1
Tanulmányi ösztöndíjban részesül	52,7	53,8	55,8	54,1	54,9	56,4	49,1	52,8	52	52	53,4
Rendszeres pénzbeni szociális támogatás	59,6	34,4	41,6	35,7	36,1	52,1					43,3
Társadalmi ösztöndíjban részesül	7,30	4,10	1,90	1,00	0,50	0,32	1,23	0,12	0,08	0,06	1,55
Diákotthonban lakik	46,8	43,7	41,5	39,8	36,7	33,5	32,1	29,5	28	26,5	35,8

Forrás: KSH, 2000

Méltányosabb lenne a hallgató megélhetési költségeit objektív tényezőkkel meghatározni, majd a megélhetéshez szükséges anyagi erőforrásokat a családi, illetve a saját jövedelem függvényében a hallgató rendelkezésére bocsátani (felét segélyként, felét hitelként). A család jövedelmi viszonyai alapján (az egyesült államokbeli, illetve az angol modell alapján, kötelező vagy nem kötelező jelleggel) meghatározható lenne az a szint, amelyet az állam a gyermek számára mint szülői hozzájárulást elvárna, és ennek összegét az állami segítségben figyelembe kellene venni. Az így kialakított rendszer egyrészt megfelelően szegmentálná a hallgatói csoportokat, hiszen a megélhetési költségeket tekintve komoly különbségek vannak az ingázó, a diákotthonban vagy albérletben lakó és az otthonról bejáró hallgatók között (az is feltételezhető, hogy a fővárosban magasabbak a megélhetési költségek), és ennek megfelelően anyagi helyzetüknek megfelelően látná el a célcsoportokat állami segítséggel.²²

A jelenlegi elosztási rendszerben az sem biztosított, hogy a normatíva emelkedése által rendelkezésre álló többletforrásokat a hallgatói önkormányzatok a meglévő segélyezési formák között hatékonyan osszák el (*ad absurdum* elképzelhető, hogy a szociális segély összegét nem is emelik egyes felsőoktatási intézményekben, hanem más, kormányrendelet által megengedett formában allokálják). A helyzet paradox jellegét csak fokozza, hogy mivel jelenleg a felsőoktatási intézményekben a társadalmat nem jól reprezentáló társadalmi réteg tanul, gátolt az elosztás során az a motiváció, mely a segélyeket szociális alapon allokálná (az adott közösségen, illetve az azt „reprezentáló”, képviselő csoporton belül fontosabbá válhatnak egyéb elosztási szempontok, mint pl. a tanulmányi eredmény). Ez az intézményi szinten megvalósuló méltatlan elosztási gyakorlat valószínűsíthető módon nem bátorítja, hanem inkább elriasztja a rászoruló potenciális hallgatókat a felsőoktatásba való belépéstől.

A részletesen ismertetett OECD-gyakorlat és az elméleti szempontok alapján azonban található lenne egy olyan finanszírozási szerkezet, amely alkalmazkodna a magyar felsőoktatásban tanuló hallgatók társadalmi rétegződéséhez, és kielégítené a szintén ismertetett elméleti méltányossági és hatékonysági kritériumokat.

Összefoglalás

Az állami hallgatótámogatási formák elméleti szempontokat és a nemzetközi gyakorlatot figyelembevevő oktatás-gazdaságtani elemzésével a magyar rendszerre vonatkozóan a következőket állapíthatjuk meg:

1. Mindenképpen szükséges lenne, hogy a hallgatók segélyezésére, támogatására fordított összegek meghatározásában és elosztásában érvényesüljön az oktatás-gazdaságtani szemlélet. Sem az elérendő célok, sem az adóforintok elköltése szempontjából nem szerencsés, ha az erre a célra fordított közösségi erőforrásokat az esetlegesen rendelkezésre álló (illetve állított) pénzügyi eszközök és a napi politikai

²² Nem kerülhető meg, hogy reagáljunk a jövedelemigazolásokkal kapcsolatos ellentmondásokra, azaz arra a véleményre (inkább jelenségre), mely szerint a hivatalos jövedelemigazolások nem tükrözik a család valós anyagi helyzetét (gyakori a minimálbéren való foglalkoztatás, és az ezen felüli összeg zsebbe fizetése). Mégis úgy gondolom, hogy a javasolt elvek alapján allokált segélyek rendszere méltányosabban (bár nem minden kritériumot illetően méltányosan) osztja el az erre a célra szánt erőforrásokat, mint a jelenlegi.

érdekek határozzák meg. Rendelkezésre állnak olyan kvantitatív eszközök és elméleti modellek, amelyekkel a legitimált állami feladatok optimálisan valósíthatók meg.

2. A magyar hallgatótámogatási rendszer a diákhitelrendszer 2001-es bevezetésével és a 2002 szeptemberétől 30 százalékkal megemelt hallgatói normatívával jelentős többletforrásokkal bővült. A diákhitelrendszer – minden pozitív eredményét és tulajdonságát **elismerve** – kamatpolitikájában véleményem szerint alapvetően elhibázott, valamint számos más **méltányossági hiátussal is** küzd. A magyarországi segélyezési rendszerben pedig a rendelkezésre álló erőforrások elosztási módja erendően méltánytalan, és lerontja a támogatási rendszer határfokát.

3. Végül (de nem utolsósorban) szükséges lenne – a nemzetközi gyakorlathoz hasonlóan – a különböző hallgatósegélyezési formák (elsősorban a hitel- és segélyrendszer) összehangolása. Önmagában egyik eszköz sem képes a hallgatók támogatását minden elméleti kritériumot illetően kielégíteni. A két támogatási forma arányának megállapítása szempontjából hüvelykujjszabály lehet a már több OECD-országban gyakorlatban is megvalósított, illetve deklarált 50–50 százalékos arány.

Véleményem szerint a tanulmányban ismertetett elméleti elvek és nemzetközi tapasztalatok alapján (empirikus kutatási eredményekre támaszkodva) a magyar állami hallgatótámogatási rendszer átalakítható lenne úgy, hogy a méltányosság és hatékonyság kritériumait a jelenleginél teljesebb körűen elégítse ki. Ez pedig nemcsak a támogatásra rászorulóknak, hanem az egész társadalom érdeke.

Irodalom

- Hrubos Ildikó (2000): Új paradigma keresése az ezredfordulón. *Educatio* (1)
- Majer Balázs (2002): A magyar hallgatói hitelrendszer – Elméleti szempontok és nemzetközi összehasonlítás. *Közgazdasági Szemle* (7–8): 480–497.
- Mikes Judit (2002): Díjak, térítések és támogatások. *Magyar Felsőoktatás* (5–6): 4–5.
- Polónyi István (1996): *A felsőoktatás gazdasági jellemzői*. Budapest: Oktatókutató Intézet
- Polónyi István (2002): *Az oktatás gazdaságtana*. Budapest: Osiris Kiadó
- Róbert Péter (2000): Bővülő felsőoktatás: ki jut be? *Educatio* (1)
- Semjén András (1992): A magyar felsőoktatás fejlesztése és finanszírozása: egy reformelképzelés. *Esély* (6)
- Woodhall, Maureen (1990): *Student Loans in Higher Education*. Párizs: UNESCO International Institute for Educational Planning
- Woodhall, Maureen (1991): Financial Aid: Student. In Clark, Burton R.–Guy R. Neave (eds.): *The Encyclopedia of Higher Education, Volume 2 – Analytical Perspectives*
- Woodhall, Maureen (1995): Student Loans. In Conray, Martin (ed.): *International Encyclopedia of Economics of Education*. Pergamon Press, 420–426.