

Polónyi István–Tímár János

Az oktatás költségei és finanszírozása¹

A tanulmány az oktatás-gazdaságtan néhány alapfogalom – az oktatás gazdaságosságának, eredményességének és hatékonyságának – definiálása után áttekinti a legfontosabb aktorok motivációit az oktatás finanszírozását illetően, azaz, hogy miért fizeti az oktatást az egyén, a munkaadó, az állam, és a fenntartók. Ezt követően bemutatja az oktatási kiadások forrásszerkezetét és néhány jellemzőjét nemzetközi összehasonlításban. Az írás fő része az oktatás finanszírozás módszereinek áttekintése után a hazai oktatási rendszer legfontosabb alrendszeirenek, a közoktatásnak, a felsőoktatásnak és a felnőttképzésnek a finanszírozási jellemzőit mutatja be.

Bevezetés

A huszadik század gazdaságtörténetének figyelemreméltó jelensége az állam szerepének növekedése. A múlt század elején az Egyesült Államokban, a szövetségi, az állami és a helyi kormányzat kiadásainak aránya együttvéve sem érte el GDP nyolc százalékát. A harmincas évek közepén ez az arány húsz százalék, a hatvanas évek elején harminc, a nyolcvanas évek közepén negyven százalék volt (Johnson 1999:79). Az ezredforduló körül hasonlóan magas volt az államháztartás GDP-hez viszonyított aránya Svédországban, Dániában, Hollandiában, Ausztriában, Franciaországban, Németországban, az Egyesült Királyságban, Magyarországon pedig 1994-ig meghaladta az ötven százaléket.

Az állami újraelosztás fő haszonélvezői – a klasszikus állami feladatok, a honvédelem és államigazgatás mellett – az oktatás, az egészségügy és a jóléti ellátás voltak. Ezt az időszakot a jóléti állam korszakának tekintik, bár a jóléti állam fogalma a II. világháború idején született meg.² Az oktatásról szóló könyvében Coombs, az USA akkori oktatási minisztere (államtitkára), a hatvanas évek végén azt írja, hogy „az elmúlt tizenöt évben az oktatási költségek jóformán mindenhol meredeken emelkedtek, nemcsak abszolút

Polónyi István egyetemi tanár Debreceni egyetem, Timár János professzor emeritus Corvinus Egyetem

¹ Ez a tanulmány része az OTKA keretében folyó kutatásunknak (T 049593), melynek fő célja az oktatáspolitikai széleskörű elemzése, közvetlen eredménye pedig, reményeink szerint, egy tudományos igényű szakkönyv megírása. A kötet – többek között – a pedagógusképzésben tankönyvként is szolgálhatna. A kutatások részeredményeit különböző folyóiratokban bocsátjuk vitára. Ezek egyike e tanulmány is. Kérjük az olvasókat, hogy a publikációhoz szóljanak hozzá, kritikai észrevételeiket és javaslataikat a kutatás témafelelőseinek e-mail címére küldjék meg: Polónyi István: polonyi@economics.econ.klte.hu; Timár János: janos80@axelero.hu. Segítségüket előre is köszönjük.

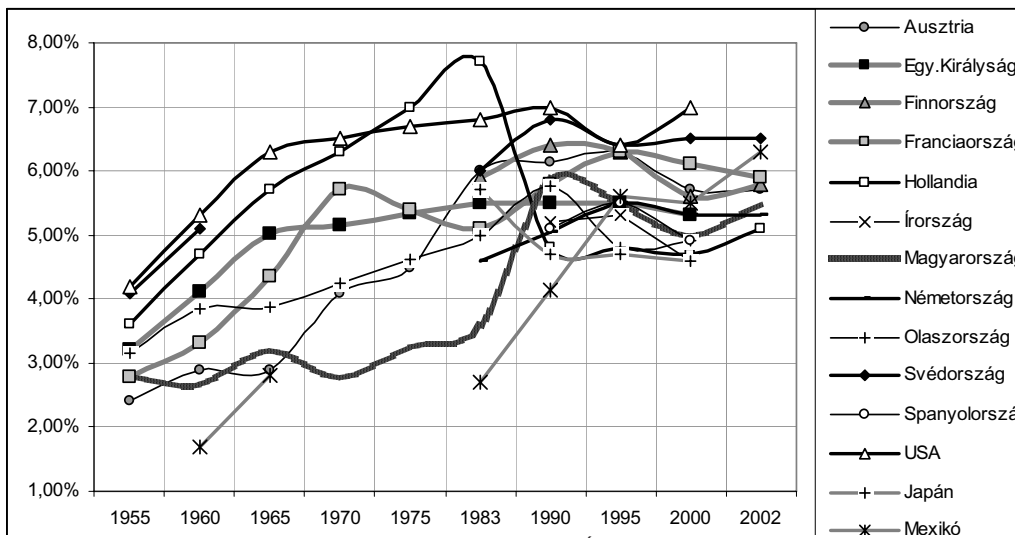
² A „jóléti állam” kifejezés eredetét általában Temple yorki érsekkel hozzák összefüggésbe, aki a II. világháború alatt megjelent írásaiban ezt mint a nyugati szövetségesek győzelme után megvalósuló lehetőséget említi – szembe állítva a náci hatalmi állammal. Lásd: (Csaba – Tóth 1999).

számokban, hanem a bruttó nemzeti termék, a nemzeti jövedelem és a teljes állami költségvetési bevétel százalékában is. /.../ Az oktatás nem foglalhatja le a rendelkezésre álló erőforrások egyre nagyobb részét, mert ebből az egész társadalomban és gazdaságban súlyos nehézségek és torzulások származhatnak. Ez nem filozófia vagy nézőpont kérdése, hanem matematikai eredmény.” (Coombs 1971:53.)

Az oktatásra fordított költségek növekedésének trendje a század ötvenes és kilencvenes éve között telítődési görbe alakját mutatja. A kezdeti dinamikus növekedés után az oktatás költségei a fejlett országok nagyobb részében, a nyolcvanas években érték el a maximumot, majd egyre lassabban emelkedtek, illetve stagnáltak. Ez annak ellenére történt, hogy a fiatalok és a felnőttek is egyre hosszabb ideig tanultak. Csökkent azonban a gyermekek száma és javult az oktatás hatékonysága, a finanszírozás módja.

1. ábra

Az oktatási ráfordítások a bruttó nemzeti termék arányában a fejlett országokban



Forrása: 1955–1975: (Coombs 1971); 1983: (Nemzetközi Statisztikai Évkönyv, KSH); 1994: (Education Policy Analysis 1997), illetve (Education at a Glance 1997, 2000, 2003); valamint (Global Education Digest 2005).

A következő fejezetben az oktatás költségeinek változását, finanszírozásuk fontosabb jellemzőit és problémáit mutatjuk be.

Az oktatás gazdaságossága, eredményessége és hatékonysága

Az oktatás finanszírozási kérdéseinek megértéséhez szükség van néhány oktatás-gazdasági alapfogalom tisztázására³.

³ Itt csak érintőlegesen foglaljuk össze a fogalmakat. Részletesebb lásd például: (Kozma 2002), valamint (Varga 1998).

Az oktatás hasznának megítélésére leggyakrabban használt három fogalom a gazdaságosság, az eredményesség és a hatékonyság⁴.

Az oktatás gazdaságossága azt mutatja meg, hogy az oktatás céljainak teljesítéséhez mennyi erőforrásra volt szükség. A gazdaságosság fogalmát leggyakrabban a „legkisebb eszköz elvével” azonosítják, ami azt jelenti, hogy egy kívánt célt az eszközök legkisebb mennyiségének felhasználásával érjenek el. „Az /.../ oktatásra fordított összegek célszerű felhasználásának a következő feltételei vannak: 1. Az oktatás tervezésének javítása. 2. Az oktatásirányítás korszerűsítése. 3. A pedagógusok képzése és továbbképzése. 4. Oktatás-kutatás. 5. A hatékonynak bizonyult új módszerek és eszközök felhasználása. 6. Az iskolai épületek célszerű kialakítása, berendezése. Az oktatás gazdaságossága magában foglalja a tanulás gazdaságosságát is. Ez tudatos, tervszerű tanulás esetén a legközelebbi idő- és energiafelhasználással a legjobb eredmény elérését jelenti” (Szabó 1998).

Az eredményesség elve a kitűzött meghatározott célok megvalósítására és a tervezett eredmények elérésére vonatkozik. Az oktatás eredményessége „pedagógiai értelemben az oktatási folyamat során a tanulók magatartásában, tudásában, tevékenységében érvényesülő pozitív megnyilvánulások, teljesítmények, ill. ezek rendszere. Az oktatás eredményességének viszonyítási alapját a követelmények adják” (Lappints 1998). A tanulási eredménytelenséget befolyásoló tényezők vizsgálatai megkülönböztetnek átmeneti és tartós tanulmányi eredménytelenséget, ami az előbbiből alakulhat ki. Az átmeneti eredménytelenség okai rangsorban: a) rossz tanulási szokások; b) a fejletlen gondolkodás; c) a fokozott fáradékonyság; d) a tanulási fegyelem alacsony szintje; e) a tudásban meglévő hiányosságok; f) a negatív viszonyulás a tanuláshoz; g) a család negatív hatása. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az iskolák jelenlegi gyakorlata nem mindig segíti hatékonyan az eredménytelenség felszámolását, így ezeknek a tanulóknak a helyzete az évek során még súlyosabbá válik (Lappints 1998).

A hatékonyság „/.../ a gazdasági erőforrások olyan felhasználása, amely a gazdasági szereplők maximális jólétéhez vezet az adott erőforrás-mennyiség és technológiai színvonal mellett”. (Samuelson – Nordhaus 2001:717). Megkülönböztethető termelési (vagy belső) és allokációs (vagy külső) hatékonyságot. A termelési (vagy belső) hatékonyság azt jelenti, hogy egy adott inputból a maximális outputot kell előállítani.⁵ Hatékony allokációról (vagy külső hatékonyságról) akkor beszélünk, ha az elosztás során

⁴ Az Európai Közösség értelmezése – az 1605/2002/EK (az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendelete) – szerint: „A gazdaságosság elve megköveteli, hogy az intézmény által a tevékenységei folytatására felhasznált források a megfelelő időben, a megfelelő mennyiségben és minőségben, illetve a legjobb áron álljanak rendelkezésre. /.../ A hatékonyság elve az igénybe vett források és az elért eredmények közötti legjobb kapcsolatra vonatkozik. /.../ Az eredményesség elve a kitűzött meghatározott célok megvalósítására és a tervezett eredmények elérésére vonatkozik.” 1605/2002/EK 7. fejezet: A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve 27. cikk (2) bekezdés (lásd: Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja 2002. 9. 16. <http://www.bmbah.hu/tan%E1cs1605.pdf>)

⁵ „A hatékonyság azt követeli, hogy /.../ valamennyi rendelkezésre álló termelési technológia közül azt kell alkalmazni, amelyik az inputok adta fizikai lehetőségek között a termékek legjobb (fizikai) kombinációját nyújtja.” (Cullis – Jones 2003:6.) Vagy másik megközelítésben: „Hatékony termelésről beszélünk, amikor a társadalom nem tudja növelni egy jószág kibocsátását anélkül, hogy ezzel vissza ne fogná egy másikét. A hatékony gazdaság a termelési lehetőségek határán van” (Samuelson – Nordhaus 1987:63). Érdemes észrevenni, hogy, mint a meghatározásból is kitűnik, a termelési hatékonyság és a gazdaságosság fogalma lényegében megegyezik.

mindenki a lehető legkedvezőbb helyzetbe kerül, tehát valakinek a helyzete csak úgy javítható, ha valaki másé romlik.⁶

Az oktatás (költség)hatékonysága annak elemzését jelenti, hogy egy adott célt mekkora költséggel lehet elérni, amihez nyilvánvalóan mérni szükséges az oktatási folyamat, illetve annak egy részének (pl. egy képzési program, tanfolyam stb.) az eredményét és a ráfordításait. A ráfordítások mérése általában nem okoz gondot, megfelelő statisztikai és/vagy költségvetési el/beszámolási rendszer esetében jól meghatározhatók az egy tanulóra jutó átlagos költségek, ráfordítások, illetve különböző programoknál meghatározhatók a tanulókra jutó különböző ráfordítások.

Jóval nagyobb akadályokba ütközik azonban az oktatás eredményének mérése. Addig nincs probléma, amíg az eredményt egyszerű formális mutatókkal mérjük (pl. elvégzett osztály, befejezett tanfolyam, stb.). Nagyobb nehézséget és más feladatot jelent az eredmény minőségének, a tudásnak és a képességeknek a mérése. Még nagyobbak a gondok, ha az eredményt befolyásoló tényezők hatását szeretnénk vizsgálni, mint amikor például a tanuló családi-társadalmi környezetét, a tanulók összetételének egymásra gyakorolt hatását akarjuk vizsgálni.

Ennek oka, hogy az oktatásnak nem ismerjük – vagy alig ismerjük – a termelési függvényét. Az oktatás termelési függvénye alatt az oktatás (pontosabban annak egy folyamateleme, szervezete, rendszere: pl. az oktatási program, iskola, vagy oktatási rendszer) inputjai és outputjai közötti kapcsolatot értjük. A nehézségeket jól mutatja, hogy az output esetében mennyiségi és minőségi összetevőket egyaránt mérni kellene (pl. a tudás-, illetve készségnövekedést, valamint ennek olyan összetevőit, mint az általános ismeretek, szakmai ismeretek). De az input esetében is jelentős gondjaink támadnak, ha a költségráfordítások mellett annak naturális elemeit is mérni szeretnénk (pl. a tanárok gyakorlatát, képességeit), vagy más input-összetevőket is figyelembe szeretnénk venni (pl. a tanulók családjának vagy mikro- és makrokörnyezetének hatásait).

Az oktatás esetében megkülönböztetnek belső és külső hatékonyságot. „A külső hatékonyság az erőforrásoknak oktatási és más célok közötti elosztására vonatkozik. Az elosztás akkor hatékony, ha már nem lehet az erőforrások olyan újraelosztását elvégezni az oktatási és egyéb célok között, hogy valamely csoport jólétének növelését ne más csoportok jólétének csökkentése árán érjük el. A belső hatékonyság az oktatás egészére, vagy egyes intézményekre vonatkozik, az oktatási ráfordítások és a kibocsátás közötti kapcsolatot vizsgálja. Az oktatás akkor hatékony, ha az adott kibocsátást a lehető legkevesebb ráfordítással érik el, vagy adott ráfordítások mellett maximálják a kibocsátást. Az oktatás külső hatékonyságát a megtérülési ráta számítás, a belső hatékonyságát különböző technikákkal (pl. termelési függvények, költség-haszon elemzések) segítségével mérik” (Varga 1998).

Az oktatás költség-haszon vizsgálatának leginkább használt módszere a belső megtérülési ráta számítása (lásd például Psacharopoulos 1995). Az oktatás belső megtérülési rátája az a kamattényező, amely segítségével a jelenértékre kiszámított ráfordítások (az egyén által viselt költségek) és a várható hasznok (az egyéni hozamok) egyenlők,

⁶ „Az allokációs hatékonyság (vagy ahogy olykor nevezik, a Pareto-féle hatékonyság) /.../ szerint senki sem kerülhet kedvezőbb helyzetbe anélkül, hogy ezzel valaki más kedvetlenebb helyzete kerülne” (Samuelson – Nordhaus 1987:966). Vagy Stiglitz megfogalmazásában: „Ha /.../ a körülményeket nem lehet úgy megváltoztatni, hogy valaki jobb helyzetbe kerüljön anélkül, hogy egyidejűleg valaki más rosszabb helyzetbe ne kerülne, akkor azt mondhatjuk, hogy az erőforrások allokációja Pareto-hatékony” (Stiglitz 2000: 112).

(azaz, amellyel a ráfordításokat felkamatolva, a várható hasznokat diszkontálva azonos értéket kapunk).

Az egyén által viselt költségekhez hozzátartozik az a jövedelem, amiről az oktatás alatt lemond és az összes tandíj, alkalmi befizetés, ami az oktatás során felmerül (Psacharopoulos 1995). „Az egyéni hozamokat úgy kaphatjuk meg, hogy egy képzetlenebb egyén adózás utáni jövedelmét egy kevésbé képzett embercsoport átlagos fizetéséhez hasonlítjuk. A képzetlenebb és kevésbé képzett jelzők egymást követő oktatási szinteket jelölnek, így például egyetemi és középiskolai végzettséget” (Psacharopoulos 1995).

A társadalmi megtérülési ráta számításánál a ráfordítások magukban foglalják a fentiekén túl az összes állami oktatási kiadást (beleértve a vagyonhasználatot is), a hozamok számbavétele pedig a bruttó keresetekkel történik.

Az oktatás finanszírozásának motivációi

Az egyének motivációi

Az oktatásban résztvevő egyének motivációját a közgazdaságtan azzal magyarázza, hogy az iskolázás növeli az egyén termelékenységét és keresetét, csökkenti a munkanélküliséget és ezzel növeli az életkeresetet (lásd pl. Schultz 1983).

Az egyén a várható életkereset és a képzési költségei jelenértékének egybevetése alapján megállapítja egyéni költségeinek (ráfordításainak) hozamát. Ennek aránya az egyéni megtérülési ráta. Ha a megtérülés kedvező, úgy az a képzés vállalására ösztönöz.⁷

1. táblázat

Az oktatás egyéni megtérülési rátái Magyarországon⁸

Iskola fokozat	1971	1986	1993	2000
Szakmunkásképző iskola	4,3	4,1	4,8	4,7
Középiskola	4,5		8,2	13,6
Főiskola	3,9	9,8	13,4	6,8
Egyetem				13,3

Forrás: 1972, 1986, 1993: (Varga 1995); 2000: (Polónyi 2004a).

Az oktatás egyéni megtérülési rátái Magyarországon a szakmunkásképző iskolát végzeteknél tartósan négy-öt százalék között volt. A középfokon végzetek egyéni megtérülése a rendszerváltást követően növekedett, a felsőfokúaké 2000-ben megtorpant, illetve a főiskolát végzettké nagymértékben csökkent.

Több szociológiai jellegű kutatás is igyekszik az oktatás résztvevőinek motivációit feltárni. Az egyik a társadalmi hovatartozás újratermelésének elmélete, mely szerint az

⁷ Érdemes megemlíteni, hogy az általánosan elfogadott megközelítés szerint az ember tőke-befektetés során az egyén nem egyszerűen profitmaximalizálásra törekszik, hanem hozammaksimalizálás – azaz pénzbeli és nem pénzbeli hasznának maximalizálása – a célja. Lásd erről pl. (Varga 1998).

⁸ Az oktatás fokozatai szerint az előző fokozathoz képest.

oktatás elsődleges feladata a társadalmi osztályok újratermelése. Megállapítható, hogy „minél inkább arra szerveződik az oktatás, hogy újratermelje a társadalom osztályszerkezetet, annál inkább gyengül annak a gazdasági növekedésre gyakorolt hatása.” (Fuller – Rubinson 1999a:348.) Ennek az az oka, hogy a társadalmi hovatartozást újratermelő oktatási rendszer részint a tananyag tartalmában a magas kultúrát helyezi előtérbe a szakismeret helyett, részint a felvételi keretszámában a társadalmi hovatartozást tartja fontosabbnak a munkaerőpiac igényei helyett, továbbá inkább kötődik a közintézményekhez, mint a gazdasági vállalkozásokhoz.

Egy másik szociológiai megközelítés a státuszkonfliktus-elmélet (lásd bővebben Fuller – Rubinson 1999a; 1999b), amely szerint az oktatás fő feladata, hogy municiót adjon az álláskereséshez, a karrierépítéshez. Az egyének, a csoportok versengenek azért, hogy magasabb iskolázottságot érjenek el, mint versenytársaik, s ez oktatási expanziós spirált eredményez. Itt is igaz, hogy a nagyfokú státuszversennyel jellemezhető oktatási rendszerek esetében az iskolázottság gazdasági növekedésre gyakorolt hatása csökken, mert egyrészt az iskolázottság emelkedése inkább a státuszverseny eredménye, és nem a munkaerőpiac követelményeire való reagálás, másrészt ilyen rendszereknél az előremenetelnél a végzettség egyre nagyobb szerepet kap, romlik azonban az oktatás és a tananyag színvonala (Fuller – Rubinson 1999a:349–350).

A munkaadók motivációi

Az oktatásgazdaságtani szakirodalom (lásd erről Becker 1975, valamint magyarul Varga 1998) szerint a munkáltatók motivációja attól függ, hogy a képzés általános vagy speciális. Az általános képzés a résztvevők termelékenységét úgy növeli, hogy a hatása nemcsak a képzést szervező, hanem más vállalatnál is érvényesül. Ezt a munkáltató csak akkor támogatja, illetve vállalja, ha a képzés költségeit⁹ nem ő fizeti. A képzésben résztvevők hajlandók megfizetni a képzés költségeit, ha az elősegíti az érvényesülésüket.

Speciális képzés esetében a munkáltatónak kellene a teljes képzési költséget fizetni. Ekkor azonban veszteség érné, ha a munkavállaló munkahelyet változtat. Ezért akkor jár el ésszerűen, ha az oktatási költségeket és hasznát is megosztja a munkavállalóval. Hajlandó tehát a képzési költségek egy részét viselni, de nem vállalja a termelékenység növekedésének teljes költségeit.

Végül is a közgazdasági elmélet szerint a munkaadók költségvállalási hajlandósága meglehetősen korlátozott, olyannyira, hogy általános jellegű képzés esetében nem hajlandók a képzés költségeit viselni, és a speciális képzések esetében is csak részben hajlandók arra.

Más szempontok jutnak kifejeződésre a menedzsment irodalomban. E szerint a képzés, továbbképzés, fejlesztés az emberierőforrás-menedzsment meghatározó része. A képzés olyan személyzetfejlesztés, amely biztosítja az egyensúlyt a munkaköri követelmények és a munkakört betöltő személy jellemzői között, nemcsak a jelenben, hanem a szervezet fejlődésének időtávján is (Nemeskéri 2002).

A vállalatok magatartása a képzési költségek vállalásában jelentősen különbözik a vállalat nagysága és a tulajdonviszony szerint.

⁹ A költségekbe beleértve a kieső termelés vagy a helyettesítés költségét is.

Az állam motivációi

Az állam motivációit – ideértve a központi kormányzati, a regionális és a helyi önkormányzatok oktatási szerepvállalásának motivációit – a közgazdasági elmélet az oktatás közvetlen és közvetett társadalmi hozama szerint különbözteti meg (magyarul lásd *Varga 1998; Semjén 1997*, illetve *Polónyi 2002*). A közvetett hozam abból adódik, hogy az oktatás mint közjóság, externális¹⁰ hozamokkal jár. Ezen kívül más okok is felmerülnek, például az oktatási piac és az oktatást igénybevevők információinak hiányosságai. Az állam szerepvállalása mellett szól a társadalmi preferenciák fontossága a jövedelemelosztásban és az esélyegyenlőségben.

A magasabb iskolázottságúak nagyobb jövedelmének adótöbbleténél a következő externális hozamokat szokták az oktatáshoz kapcsolni (*Varga 1998*):

- Az emberek, illetve a munkaerő alkalmazkodóképessége a technikai változásokhoz javul. (Lásd erről *Schultz 1983*.)¹¹
- Az oktatás következtében a demokratikus intézmények hatékonyabban működtethetők.¹²
- Kisebbségek a szociális, munkanélküliséget kompenzáló és egészségügyi kiadások.
- Alacsonyabb a bűnözés, ami csökkenti a bűnüldözés és a büntetés-végrehajtás költségeit.
- A közösségileg előállított közszolgáltatások növekednek.¹³
- Javul a tőkepiac színvonala.¹⁴

Az oktatás társadalmi megtérülési rátájának hazai számításai¹⁵ a következőt mutatják.

¹⁰ Ha egy gazdasági döntés következményei olyan egyének helyzetét javítják vagy rontják, akik a döntésben nem vettek részt, akkor a döntésnek externális hatása volt. Vannak olyan vegyes közjóságok, amelyek részben magán-, részben pedig kollektív természetűek, azaz a haszon egy része osztható, másik része pedig oszthatatlan. Az oktatás is ilyen, mivel az oktatási beruházás egy része a résztvevő egyén haszná, s így magánjóság. De emellett az oktatás externális haszonnal is jár, melyet a társadalom minden tagja vagy egy része élvez (mivel előnyt jelent számukra, hogy vannak jól képzett emberek.)

¹¹ A hazai közvélemény is az oktatásnak általában ezt a tulajdonságát emeli ki, amikor az oktatás állami finanszírozásáról van szó.

¹² Friedman (1996) a jobb szociális, társadalmi és politikai vezetést említi, de itt szokták említeni azt is, hogy az emberek képesek kitölteni az adóbevallásukat.

¹³ Azokban a csoportokban, ahol nagyobb a magasabban iskolázottak, jobban képzettek aránya, ott gyakoribb az önkéntes szolgáltatások nyújtása (öreggondozás, családi segítségnyújtás, stb.).

¹⁴ Friedman megállapítja, hogy „.../ tetemes bizonyíték van arra, hogy az oktatásba fektetett tőke hozama sokkal magasabb, mint a fizikai tárgyakba fektetett tőkéé. A különbség arra mutat, hogy jelenleg nem fektetnek elegendő mennyiségű tőkét az emberekbe. Az emberi tőkébe való befektetésnek ez a hiánya feltehetőleg a tőkepiaci hiányosságát tükrözi. Az emberekbe történő befektetést azonban nem lehet ugyanazokkal a feltételekkel, vagy ugyanolyan könnyedén finanszírozni, mint a fizikai tőkébe történő befektetéseket. Könnyű belátni, hogy miért. Ha fizikai tőkébe történő beruházásra kölcsönöznek egy összeget, akkor a kölcsönadó által szerezhet kölcsöne számára némi biztonságot, hogy jelzálogot jegyztet be a tulajdonra, vagy egy bizonyos követelési jogot magának tart fenn a vagyontárgyon és adott esetben számíthat rá, hogy befektetésének legalább egy részét a vagyontárgy értékesítésével visszacserezi. Viszont egy ember keresőképességének növelésére adott hasonló kölcsön esetén nyilvánvalóan semmilyen hasonló biztosíték nem szerezhető. Egy nem rabszolgatartó társadalomban a befektetést megtestesítő embert nem lehet sem eladni, sem megvásárolni.” (Friedman 1996:111.)

¹⁵ A számítások részleteit lásd (Polónyi 2003).

2. táblázat

Az oktatás társadalmi megtérülési rátái Magyarországon (%)

Iskolázás foka	1971	1986	1993	2000 ¹⁶
Szakmunkásképző iskola	1,4	2,2	2,6	0,6
Középiskola	1,5		6,0	9,0
Főiskola	0,6	1,0	2,6	2,6
Egyetem				5,3

A szakmunkásképzés társadalmi megtérülési rátája radikálisan csökkent, a középiskolai képzettségé nőtt. Emelkedett a felsőoktatás társadalmi rátája is. Figyelembe kell azonban venni, hogy a megtérülési ráták mindig a formális oktatásra és nem a tényleges tudásra vonatkoznak. Ezen túlmenően a társadalmi megtérülés közvetlenül nem bizonyítható feltételezéseken alapul.

Ehhez hozzá kell fűzni – Friedman alapján – a következőket: „A >külső környezeti hatás< nem határozza meg, melyik iskolázást, és milyen mértékben kellene támogatni. A társadalmi haszon feltehetőleg nagyobb a képzés alacsonyabb szintjén, ahol a tananyag egységesebb, a haszon a képzés szintjének növekedésével csökken. Ez a megállapítás azonban nem általános érvényű. Sok állam jóval előbb támogatta az egyetemi oktatást, mint az általános iskolákat. Hogy az oktatás melyik szintje nyújtja a legnagyobb társadalmi előnyöket, és hogy a közösség korlátozott anyagi forrásaiból mennyit költsön ezen intézmények támogatására, azt minden közösségnek magának kell eldöntenie, és az elfogadott politikai csatornákon keresztül fejezi ki.” (Friedman 1996:97.)

Néhány újabb közgazdasági irányzat, például a közösségi választások elmélete bizonyítja, illetve egyes oktatáspolitikai elemzések hangsúlyozzák (lásd például Polónyi – Timár 2001), hogy az oktatás finanszírozásának kormányzati döntéseit az oktatásnak fogyasztásként vagy szociális ellátásként történő rövid távú figyelembe vétele jobban befolyásolja. Nem ritka a vulgáris növekedési szemlélet érvényesülése, különösen a poszt szocialista országokban.

A „tudásalapúnak” nevezett mai gazdaságban erősödik az állam, illetve a decentralizált állami szereplők stratégiai tervezésének hatása. A gazdaság és a társadalom fejlődéséhez számos tényező összehangolt fejlesztése szükséges. Az emberi tőke, a mun-

¹⁶ A 2000. évre vonatkozó saját számítás egy egyszerűsített gyors becslésnek tekintendő, amelynek során az oktatás egyéni kiadásait és várható hozamait vetettük össze újraelőállítási szemlélettel (2000-re vonatkozó árfolyamon, és keresztmetszeti adatokkal). A számítás során egyrészt a KSH háztartások fogyasztására vonatkozó adatait (Magyar Statisztikai Évkönyv 2000. KSH, Budapest, 2001), másrészt az egyes végzettségek kategóriák éves bruttó (és ebből számított nettó) kereset adatait (Laky – Kozmáné 2001) vettük figyelembe. Az egyén oktatási ráfordításai során a 16. életévig az oktatással kapcsolatos közvetlen kiadásokkal (tankönyv, tanszer, írószer, tandíj, helyi közlekedés, távolsági közlekedés, munkahelyre, ill. távolsági közlekedés, egyéb) számoltunk. 16. életév felett az előző iskolafokozattal elérhető kereseteket mint kieső jövedelmet valamint az egy főre jutó éves átlagos fogyasztási kiadást vettük figyelembe. Az életkereset kiszámítása során – életkorral növekvő keresetekkel számoltunk – az adott végzettség kategóriára vonatkozó aktivitási rátát és munkanélküliségi rátát mint az életkereset csökkentő tényezőt értelmeztük.

kaerő szakképzettségi és foglalkozási struktúrája ennek alapvető tényezője. Hasonlóan fontos a munkahelyi struktúra, tehát a termelési infrastruktúrája és eszközrendszere.¹⁷

Az optimális társadalmi-gazdasági fejlődés feltétele, hogy a gazdaság munkahelyi struktúrájának megfelelő munkaerő-kínálat álljon rendelkezésére. Az oktatáspolitikai feladata éppen az ennek megfelelő iskolázási és szakképzési szerkezet kialakítása.

Az iskolafenntartók motivációi

Az államon és a vállalatokon kívül számos más szereplője van az oktatás finanszírozásának. Ezek közül ki kell emelni az önkormányzatokat és más, nagyjából non-profit szervezeteket mint iskolafenntartókat. Motivációjukat nem profitérdek, hanem társadalmi céljaik határozzák meg. A nem állami, nem önkormányzati iskolafenntartók két legfontosabb típusa az egyházak, illetve az alapítványok.

A rendszerváltás nyomán a hazai oktatási rendszert érintő egyik legjelentősebb változás az oktatási intézményalapítás szabadságának kialakulása volt. Az 1985. évi oktatási törvény¹⁸, majd annak 1990. évi módosítása¹⁹ liberalizálta az oktatási intézmények alapítását, amit azután az 1993. évi oktatással kapcsolatos törvények²⁰ erősítettek meg.

A hazai oktatási rendszer fenntartók szerinti megoszlásának változását a kilencvenes években a magán-, azaz a nem állami és nem önkormányzati oktatás növekvő térnyerése jellemezte. Az ilyen iskolák aránya 1993 és 2004 között 3,2%-ról 8%-ra, ezen belül az egyházi iskoláké 2,5%-ról 5%-ra nőtt. A tanulók száma szerint a magániskolák tanulóinak aránya 1,9%-ról 4,5%-ra emelkedett.²¹

¹⁷ Jánossy Ferenc megközelítése szerint a gazdaság, a szakmastruktúra, a foglalkozási struktúra és a munkahelyi struktúra egymással összefüggnek működésükben, fejlődésükben. A szakmastruktúra azokat a konkrét tevékenységeket, tevékenységfajtákat jelenti, amelyekhez az emberek legjobban értenek, elvégzésére leginkább alkalmasak. A foglalkozási struktúra azt jelenti, hogy az emberek ténylegesen mit csinálnak, függetlenül attól, hogy mihez értenek legjobban. A munkahelystruktúra pedig a termelési eszközök által adott munkahelyeket jelenti. A gazdasági fejlődés alapvető követelménye, hogy a szakmastruktúra és a munkahelystruktúra dinamikus, egymást fejlesztő kapcsolatban legyen. (Jánossy 1963; 1966)

¹⁸ 1985. évi I. az oktatásról szóló törvény

¹⁹ 1990. évi XXXIII. törvény az 1985. évi I. törvény módosításáról

²⁰ 1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról, 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 1993. évi LXXVI. törvény a szakképzésről

²¹ A legalacsonyabb a magánintézmények aránya a fogyatékos gyermekeket oktató, nevelő, ellátó iskolák esetében: nem éri el a 2%-ot (az egyházi, felekezeti fenntartók is mindössze 1%-ot tesznek ki).

3. táblázat

Az általános iskolák és a tanulók megoszlása fenntartók szerint

Az iskolák megoszlása							
Általános iskola	Települési önkormányzati	Megyei önkormányzati	Központi	Egyházi	Alapítvány, természetes személy a fenntartó	Egyéb	Összesen
1993	94,8%	1,3%	0,8%	2,5%	0,6%	0,1%	100,0%
1998	91,1%	1,5%	0,9%	4,5%	1,7%	0,3%	100,0%
2004	84,8%	5,5%	1,6%	5,0%	2,1%	0,9%	100,0%
A tanulók megoszlása							
1993	96,0%	0,5%	1,3%	1,9%	0,2%	0,0%	100,0%
1998	93,0%	0,7%	1,4%	4,1%	0,7%	0,2%	100,0%
2004	87,5%	4,3%	2,3%	4,5%	1,0%	0,5%	100,0%

A középiskolai oktatásban magas a magániskolák tanulóinak aránya. A szak(munkás) iskolai tanulóké több mint 11%, a szakközépiskolák tanulóinak 14%-a, a gimnazistáknak pedig több mint 21%-a nem állami, illetve önkormányzati iskolában tanult. A tanulók aránya a egyházi szakiskolákban 2,3%, a szakközépiskolákban 2%, a gimnáziumokban pedig 16,5% volt.

4. táblázat

A gimnáziumok és a szakközépiskolák tanulóinak megoszlása fenntartók szerint

Szakközépiskola							
	Települési önkormányzati	Megyei önkormányzati	Központi	Egyházi	Alapítvány, természetes személy a fenntartó	Egyéb	Összesen
1995	62,6%	30,2%	2,5%	0,7%	3,5%	0,5%	100,0%
1998	60,4%	29,7%	2,6%	1,1%	5,2%	1,0%	100,0%
2004	48,8%	34,1%	3,0%	2,0%	8,2%	3,8%	100,0%
Gimnázium							
	Települési önkormányzati	Megyei önkormányzati	Központi	Egyházi	Alapítvány, természetes személy a fenntartó	Egyéb	Összesen
1995	74,7%	10,6%	3,3%	9,9%	1,5%	0,0%	100,0%
1998	70,0%	12,1%	3,4%	12,3%	1,8%	0,3%	100,0%
2004	58,8%	16,4%	3,7%	16,5%	3,7%	1,0%	100,0%

Az alternatív – azaz a nem állami, nem önkormányzati – iskolák jóval kedvezőbb pedagógiai helyzetben vannak, de tanulók száma alacsony.

Az egyházi iskolák valamivel kisebbek, mint az önkormányzati intézmények, a többi alternatív magániskola pedig jelentősen kisebb, lényegében fele, harmad akkora. Az egy pedagógusra jutó tanulói létszám szintén a nem egyházi magániskolákban a legalacsonyabb.

5. táblázat

Az általános iskolák pedagógiai jellemzői fenntartók szerint

Egy intézményre jutó gyermekszám							
	Települési önkormányzati	Megyei önkormányzati	Központi	Egyházi	Alapítvány, természetes személy a fenntartó	Egyéb	Összesen
2001/2002	281,3	236,6	389,1	247,7	100,3	129,5	275,9
2002/2003	277,5	236,7	380,6	246,7	107,0	108,3	272,0
2003/2004	276,8	221,5	376,6	244,4	109,0	109,9	269,6
Egy pedagógusra jutó gyermekszám							
	Települési önkormányzati	Megyei önkormányzati	Központi	Egyházi	Alapítvány, természetes személy a fenntartó	Egyéb	Összesen
2001/2002	10,7	8,2	10,5	9,9	7,8	8,9	10,5
2002/2003	10,7	8,1	10,3	9,8	7,3	7,5	10,4
2003/2004	10,4	7,8	10,0	9,3	6,9	8,1	10,1

Az egyházi intézmények eltérő szerepet játszanak Budapest és a vidék oktatásában. Valamennyi iskolatípusban nagyobb a fővárosban az alternatív iskolák, illetve az ide járó tanulók aránya. Budapesten a nem egyházi alternatív iskolák szerepe nagyobb, mint vidéken. Az egyházi iskolák megoszlása fordított.

Az alapítványi és magánszemély által fenntartott szakiskolák és középiskolák tanulóinak aránya Budapesten mindkét iskolatípusban több mint 10%, míg vidéken egyik kategóriában sem éri el az 5 %-ot. Az alapítványi és magán-középiskolák közel fele Budapesten található. Ugyanakkor az egyházi iskolák tanulóinak aránya nagyobb vidéken.

Az egyházi fenntartású közoktatási szolgáltatás iránt tehát vidéken nagyobb a kereslet. Ennek talán egyik magyarázata lehet, hogy a 2001-es népszámlálás adatai szerint a magukat valamilyen szinten és módon vallásosnak mondó emberek aránya Budapesten több mint 10 %-kal volt alacsonyabb, mint az ország egészében (a budapestiek közel 13%-kal kisebb része vallásos, mint a vidékieké). A nem egyházi alternatív iskolában tanulók magas arányát egyértelműen magyarázza az, hogy ezen iskolák alapvetően a jobb módú, középosztálybeli rétegek igényeit elégítik ki, s így nyilvánvalóan alapvetően a jobb módú fővárosban találnak keresletre.

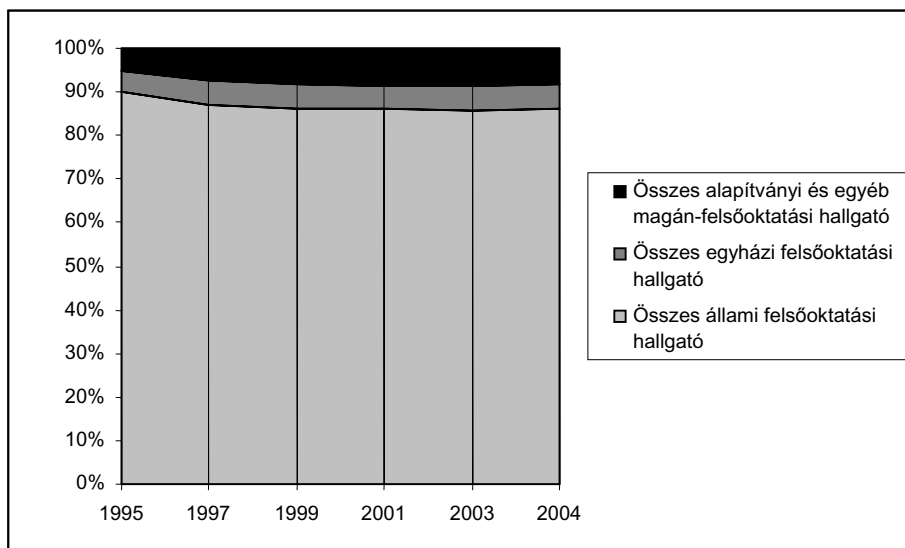
Az oktatási rendszer tulajdonosi szerkezete Budapesten és vidéken

	Budapest						Vidék																	
	Feladatellátási helyek			Tanuló			Feladatellátási helyek			Tanuló														
2002/2003	Óvoda	Alta-lános iskola	Szak-iskola, speciális szakiskola	Óvoda	Alta-lános iskola	Szak-iskola, speciális szakiskola	Óvoda	Alta-lános iskola	Szak-iskola, speciális szakiskola	Óvoda	Alta-lános iskola	Szak-iskola, speciális szakiskola												
Települési/kerületi önkormányzat	73,8%	69,8%	18,9%	22,5%	86,2%	81,7%	17,0%	27,8%	91,7%	87,4%	51,6%	51,7%	93,0%	87,5%	59,0%	63,1%								
Megyei/fővárosi önkormányzat	4,5%	12,0%	47,2%	35,4%	2,8%	8,9%	61,7%	47,0%	2,1%	4,7%	29,9%	16,8%	1,5%	4,3%	30,1%	17,7%								
Központi költségvetési szerv	4,2%	3,0%	4,7%	4,4%	3,8%	1,9%	3,4%	5,5%	1,5%	2,5%	3,8%	3,8%	1,9%	3,7%	2,4%	4,1%								
Egyháztartalékeket	2,7%	6,0%	3,8%	5,8%	1,5%	4,1%	0,8%	7,0%	2,0%	3,9%	3,3%	7,6%	1,9%	4,0%	2,4%	8,4%								
Alapítvány, természetes személy	12,1%	8,0%	17,9%	24,2%	4,4%	3,2%	13,7%	10,2%	2,5%	1,1%	9,4%	10,1%	1,5%	0,4%	4,9%	4,6%								
Egyéb	2,7%	1,2%	7,5%	7,7%	1,3%	0,3%	3,4%	2,4%	0,3%	0,5%	1,9%	10,0%	0,2%	0,2%	1,2%	2,2%								
Összesen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%								
	Budapest/Ország												Vidék/Ország											
2002/2003	Feladatellátási helyek						Tanuló						Feladatellátási helyek						Tanuló					
Települési/kerületi önkormányzat	9,8%	8,6%	6,9%	11,4%	13,7%	12,8%	4,0%	12,6%	90,2%	91,4%	93,1%	88,6%	86,3%	87,2%	96,0%	87,4%								
Megyei/fővárosi önkormányzat	22,7%	23,1%	24,3%	38,3%	24,6%	24,6%	22,8%	46,4%	77,3%	76,9%	75,7%	61,7%	75,4%	75,4%	77,2%	53,6%								
Központi költségvetési szerv	27,4%	12,5%	20,0%	25,4%	25,2%	7,3%	16,9%	30,6%	72,6%	87,5%	80,0%	74,6%	74,8%	92,7%	83,1%	69,4%								
Egyháztartalékeket	15,8%	15,5%	19,0%	18,3%	12,1%	14,0%	4,5%	21,6%	84,2%	84,5%	81,0%	81,7%	87,9%	86,0%	95,5%	78,4%								
Alapítvány, természetes személy	39,6%	46,4%	27,9%	41,3%	33,6%	55,3%	28,9%	42,2%	60,4%	53,6%	72,1%	58,7%	66,4%	44,7%	71,1%	57,8%								
Egyéb	55,6%	23,8%	44,4%	18,4%	54,1%	18,6%	29,0%	27,0%	44,4%	76,2%	55,6%	81,6%	45,9%	81,4%	71,0%	73,0%								
Összesen	11,9%	10,6%	16,9%	22,7%	14,6%	13,5%	12,6%	24,6%	88,1%	89,4%	83,1%	77,3%	85,4%	86,5%	87,4%	75,4%								

A felsőoktatásban sem játszik domináns szerepet a nem állami szféra. A nappali tagozatos hallgatók mintegy 12%-a, az összes hallgatónak pedig 14%-a jár nem állami intézménybe.

2. ábra

A hallgatólétszám alakulása a különböző fenntartású intézménycsoportokban



A képzési költségek megoszlása az államilag finanszírozott és államilag nem finanszírozott hallgatók között különbözik. Államilag nem finanszírozott – költségtérítéssel rendelkező hallgatók – mind az állami, mind a nem állami intézményekben vannak. Ezek aránya azonban az oktatáspolitikai következetlensége, valamint a költségtérítéssel rendelkező hallgatók toborzásának intézményi aktivitása miatt eltérő.

7. táblázat

A költségtérítéssel rendelkező hallgatók számának megoszlása a felsőoktatásban az intézmények fenntartói szerint (2004)

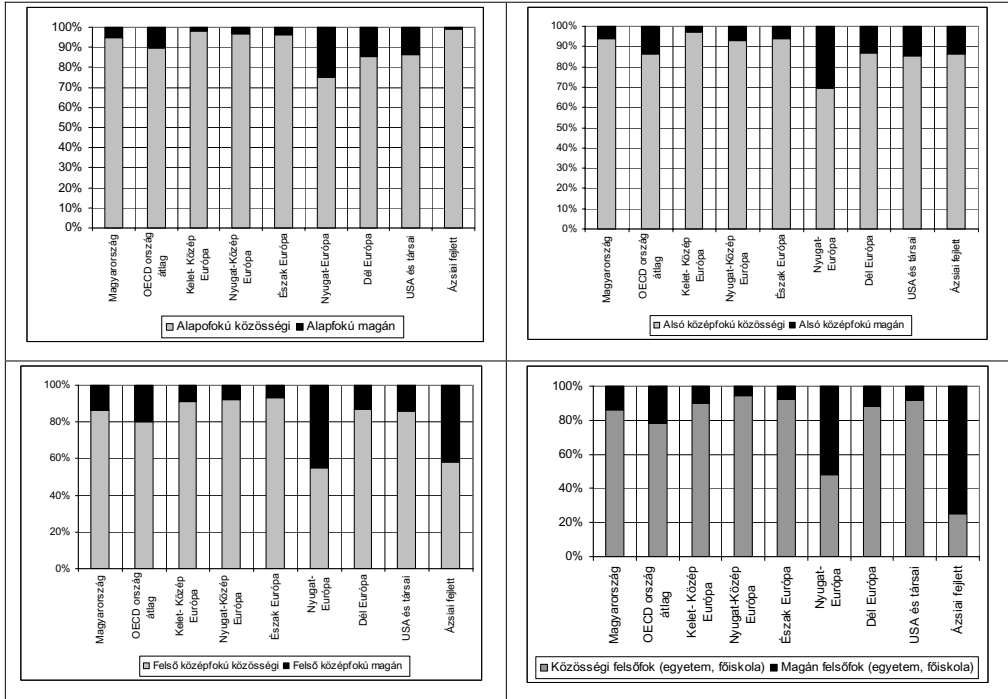
	Összes hallgató	Állami	Egyházi	Alapítványi és egyéb magánintézmény
Hallgatók száma összesen (ezer fő)	421	364	23	35
Ebből állami finanszírozott (ezer fő)	210	189	15	6
Költségtérítéssel rendelkező arány (%)	50	48	35	83

A költségterítéses hallgatók aránya tagozatonként is eltérő. Az összes tanuló közül 2001-ben 45%, 2004-ben 50%, a nappali tagozatos hallgatók közül 2001-ben 14%, 2004-ben pedig minden ötödik volt költségterítéses hallgató.

Az OECD-országokat vizsgálva azt látjuk, hogy minél magasabb iskolaszintről van szó, annál több országban, s annál nagyobb a magánfinanszírozás aránya.

3. ábra

A közösségi és a magánintézményi tanulók aránya iskolaszintenként és országcsoportonként



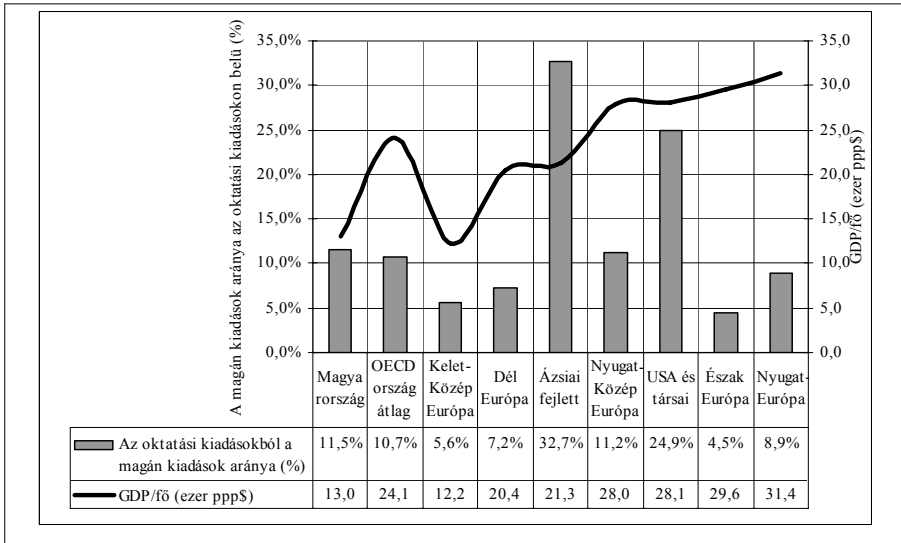
Magyarországon és a poszt szocialista országokban minden iskolaszinten alacsonyabb a magánintézményi tanulók aránya, mint az OECD-átlag.

Az oktatási kiadások aránya és források szerinti megoszlása nemzetközi összehasonlításban

Az, hogy egy ország mennyit fordít az oktatásra, függ az ország gazdaságától és a gyermekek számától. Pontosabban a két tényező arányától, illetve a társadalmi preferenciáktól.

4. ábra

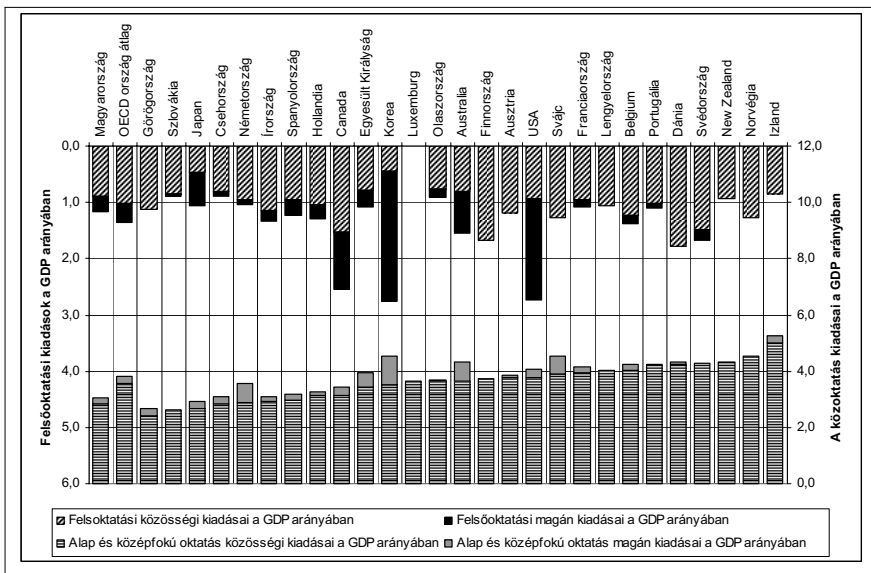
Az oktatási kiadások a GDP arányában, 2001-ben



Abban is jelentős különbségek mutatkoznak az országok között, hogy az oktatási kiadások hogyan oszlanak meg a közösségi és a magánforrások között.

5. ábra

A közösségi és a magánkiadások aránya a GDP-hez képest a közoktatásban és a felsőoktatásban, 2001-ben



Az országok túlnyomó többségében mind a közoktatást, mind a felsőoktatást támogatja az állam. Azokban az országokban, amelyeknek a közoktatásában magas a magánforrások aránya, ott általában a felsőoktatásban is magas. Az észak-amerikai országokban, valamint Ausztráliában, Japánban és Dél-Koreában, továbbá az Egyesült Királyságban a felsőoktatás, és a közoktatás finanszírozásában egyaránt magas a magánereő tehervállalása. A közoktatás esetében Németország és Svájc, a felsőoktatás esetében pedig Hollandia, Spanyolország és Magyarország is a magasabb magánereőforrású országok közé tartoznak.

A hazai felsőoktatásban a magánereő nemzetközileg feltűnően magas arányát a költségterítéses részdíós hallgatók kiemelkedően magas részesedése magyarázza. Erre később még visszatérünk.

A finanszírozás módszerei

Az oktatás finanszírozásának tisztán piaci formája az egyén teherviselése. A képzés közvetlen és közvetett költségeit az egyén vagy a szülő – esetleg más hozzátartozó – viseli munkajövedelméből vagy más jövedelmeiből, ill. megtakarításaiból. A társadalom az iskolakötelezettség alatt elvárja a szülői, eltartói teherviselést. Az ezt követő oktatási részvétel költségeinek viselésében azonban eltérőek egyes országok szokásai. Az országok túlnyomó többségében általánosan elvárt a gyermek egy bizonyos életkoráig a tanulmányaival járó költségekhez történő szülői hozzájárulás. Ugyanakkor ez a hozzájárulás alapvetően összefügg a szülő, eltartó anyagi helyzetével, az ország gazdasági fejlettségével és a társadalmi szokásokkal. Minél gazdagabb egy család annál hosszabb ideig tudja és szokta finanszírozni a gyermeke tanulását. És minél gazdagabb, fejlettebb egy ország, annál több ilyen család, eltartó van.

A legtöbb ország hozzájárul az egyén oktatási költségeinek viseléséhez. Ennek aránya általában annál nagyobb, minél alacsonyabb iskolaszintről van szó. (De ez az iskola előtti ellátásra – az óvodára – nem feltétlenül igaz.) Az alapfokú oktatás és az alsó középfokú oktatás szinte minden országban államilag erősen támogatott. A felső középfok és a felsőoktatás valamivel alacsonyabb arányban, de ugyancsak támogatott a fejlett országokban a felnövekvő nemzedék esetében.

A finanszírozás módja és forrásai a hetvenes évek közepétől jelentősen átalakultak a fejlett országokban. A jóléti államokban felhalmozódott gazdasági nehézségek az államot terhelő kiadások korlátozását kényszerítették ki.²² Az oktatási rendszerek finanszírozásában erősödik a teljesítményarányos finanszírozás, és nő az intézményi gazdálkodás önállósága. Az állam a források csökkentésével, a helyi végrehajtás önállóságával párhuzamosan, más források bevonására is ösztönözni akarja a végrehajtásért felelős szervezeteket. Ez természetesen az irányítási rendszerének átalakulását is maga után vonja.

A központi kormányzat közvetlen beavatkozásait az összehangolás váltja fel. A koordináció, a finanszírozáspolitikán keresztül történő szabályozás a kormányzati irányítás meghatározó elemévé válik. Az állam feladata egyre inkább a pénzügyi koordináció

²² A kiadások növekedését a megemelkedett munkanélküliség, s így az ellátásból adódó egyre nagyobb ráfordítási igények, a népesség öregedése és a nyugdíjbiztosítási rendszerek felfutása, a növekvő nyugdíj- és egészségügyi ellátási kiadások, továbbá a helyi önkormányzati és a központi – pl. közoktatási, felsőoktatási, kutatási, katonai – közösségi finanszírozási igények növekedése okozták.

és a megrendelői szerep. Az így erősödő önállóság azonban csak akkor lehet eredményes, ha párosul a társadalmi kontrollal. Ezt kívánja érvényesíteni az elszámoltathatóság követelménye, ami azt igényli, hogy a kiadások egyezzenek meg az elfogadott költségterv előirányzataival, és az eredményei feleljenek meg a finanszírozó által elfogadott céloknak.²³

A másik fontos követelmény az átláthatóság²⁴. Azt jelenti, hogy az intézmény iránymutatásáról és működéséről valamennyi információ, minden érdeklődő számára hozzáférhető legyen.

Az oktatás állami támogatásának két fő módszere²⁵ a közvetlen és a közvetett finanszírozás.

A közvetett finanszírozás azt jelenti, hogy nem az oktatási intézményeket finanszírozza az állam, hanem a tanulókat. Így az intézmények működésének alapvető forrása a tandíj. (Emellett egyéb fontos források, például a kutatási megrendelések és pályázatok, valamint, az adományok, stb.).

Az állam a tanulók, illetve hallgatók tanulmányi kiadásainak finanszírozásához többféle módon járulhat hozzá. Az egyik közismert módja az ösztöndíjak folyósítása, a másik a diákhitelezés²⁶. Inkább a szakirodalomból, mint a gyakorlatból ismert támogatási forma a voucherrel (oktatási utalvánnyal)²⁷ történő finanszírozás.

Végül az oktatás állami támogatásának lehet az a formája, hogy a tandíjat, illetve egyéb oktatási kiadásokat a személyi jövedelemadóban kedvezményezik. (Ezt a módszert inkább a felnőttképzésben használják.)

A közvetett finanszírozás egyik előnye az, hogy költségmegtakarítással jár, miután nem az adókon keresztül történik a pénzfolyósítás²⁸. A másik előnye, hogy ösztönzi a közvetlen egyéni, szülői hozzájárulás növekedését (Friedman – Friedman 1998:165).²⁹

²³ Az Európai Központi Bank így fogalmaz az elszámoltathatóságról: „Az elszámoltathatóság úgy értelmezhető, mint a független központi bank azon jogi és intézményi kötelezettsége, hogy világosan és alaposan bemutassa az európai polgároknak és választott képviselőiknek az általa hozott döntéseket, lehetővé téve a központi bank felelős működésének vizsgálatát céljai elérése tekintetében. Az elszámoltathatóság ily módon a központi bank függetlenségének fontos, egyenrangú párja.” Európai Központi Bank 2004. évi éves jelentés, 148. old. <http://www.ecb.int/pub/pdf/annrep/ar2004hu.pdf>

Az elszámoltathatóság annak biztosítása, hogy a kiadások egyezzenek a tervszámokkal, és a jelentkező eredmények (outcomes) hozzájáruljanak a kormányzati célkitűzések teljesüléséhez (Dr. Kovács Árpád, ÁSZ-elnök. In: A közfinanszírozás hatékonysága, mint nemzeti versenyképességi tényező. Győr, 2004. január 20. icegoc.hu/hun/rendezyenyek/lezarult/PPP/Dr_Kovacs_Arpad.ppt.)

²⁴ „A fiskális transzparencia az állam pénzügyeinek legszélesebb értelemben vett átláthatóságát jelenti, beleértve a fiskális politika célkitűzéseinek áttekinthetőségét, működési mechanizmusainak világos szabályozását és a fiskális információk megbízhatóságát, időben történő közlését.” (P. Kiss 2003:96.)

²⁵ Érdemes megemlíteni, hogy McDaniel (1997) a következő finanszírozási módszereket különbözteti meg: az alkudozási modellt, a tervezési modellt, az input-irányított modellt, az output-irányított modellt, a harmadik fél által történt finanszírozás, a fogyasztói utalvány rendszere, és egyéb technikák, mint pl. a pályázat, illetve a kevert modellek.

²⁶ Az oktatási hitelrendszerek nagyobbik része tulajdonképpen kvázi hitelrendszer – azaz lényegében az állam által működtetett, fenntartott (gyakran a pénzügyi intézményileg is elkülönült) rendszer. Ennek okainak elemzése messze vezetne – nyilvánvalóan összefügg a tőkepiaci tökéletlenségekkel (lásd erről pl. Friedman – Friedman 1998).

²⁷ Az oktatási utalvánnyal történő oktatás finanszírozás legismertebb teóriáját Milton Friedman írja le (Friedman – Friedman 1998). De több más szerző is foglalkozik vele (pl.: Atkinson 1998).

²⁸ Mint Friedmanék írják: „.../ az azonos minőség költsége kétségtelenül nagyobb, ha a költségeket közvetve adókon keresztül fizetik, mint amikor közvetlenül fizetnek az iskoláért” (Friedman – Friedman 1998:164). Ezt a szerzők első sorban az utalványos finanszírozásra vonatkoztatva írják, de nem nehéz belátni, hogy minden közvetett finanszírozásra igaz.

²⁹ A szerzők szerint ez abban az irányban hat, hogy növekszenek az oktatási források.

Legfontosabb előnye azonban az, hogy az oktatási szolgáltatók között verseny alakul ki, ami mind a minőséget, mind a hatékonyságot előmozdítja. Mindezen előnyei ellenére az európai fejlett országok finanszírozásában csak korlátozottan alkalmazzák.

Az oktatás közvetlen finanszírozása esetében az állami támogatást közvetlenül az intézmény kapja. Ennek több formája létezik.

Általánosan alkalmazott, hagyományos módszer az intézményfinanszírozás. Ez a feladatok ellátásához szükséges, elvileg normázott, gyakorlatilag kialakult és engedélyezett inputok költségeit (személyzet, bér, eszközök, stb.) fedezi. (Gyakran inputfinanszírozásnak is nevezik). Ennek finomított változata a „zéróalapú” költségvetési tervezés, amelynek lényege az, hogy az intézmények évről-évre megindokolják („nulláról építik fel”) minden költségvetési tételüket.³⁰

Az intézményfinanszírozás alapproblémája az, hogy az intézményi teljesítmények, eredmények, a szolgáltatási minőség, valamint a támogatás között nincs összefüggés. A finanszírozás ugyanis vagy a kialakult inputok alapján, vagy az előző évi költségvetés alapján történik, és nincs köze ahhoz, hogy a finanszírozott feladat végrehajtása mennyire eredményes, mennyire hatékony.

Ezt próbálja pótolni a normatív finanszírozás, amikor néhány jól mérhető teljesítménymutató (elsősorban a hallgatólétszám) és néhány (összevont szakirányra) normatíva alapján határozzák meg az állami támogatás összegét. Ennek egyik változata, amikor a finanszírozás egyetlen normatívával történik. Ezt több országban alkalmazták.

A normatív finanszírozás másik iránya a hallgatókra vetített képletek formájában³¹ fejezi ki a támogatandó költségeket. Az OECD-országok jelentős részében ilyen finanszírozással találkozhatunk, és ezt vezették be hazánkban is a közelmúltban.

A pályázati projektfinanszírozást kiegészítő módszerként alkalmazzák főleg a kutatás, illetve a fejlesztés területén, valamint speciális feladatoknál. A pályázati kutatásfinanszírozásnál nem az árverseny a cél, hanem az, hogy a rendelkezésre álló forráskeretből a tudományosan, szakmailag legígéretesebb kutatások valósuljanak meg.

A pályázati finanszírozás másik formája, amikor a finanszírozó a szolgáltatást vállaló felsőoktatási intézményeket árverseny alapján bízza meg a feladattal.

További létező módszer az egyszerű, verseny nélküli, alku vagy alku nélkül kötött, illetve az elszámolás alapján történő finanszírozás.

A kvázi-piaci finanszírozás – mint amilyen a fejkvóta alapján történő ill. képlet szerinti finanszírozás – csak a versenyt képes a szereplők felé közvetíteni, a vevői szuverenitás más elemeit nem. Tehát az a tanuló, akinek tandíja helyett az állam fejkvótával támogatja az intézményt, vagy a beteg, aki helyett az Egészségbiztosító fizet, nem gazdája a pénznek. Nem gazdája, így nem érzi annak valódi értékét. Nem tud a pénz viszsztatartásával vagy visszakövetelésével szankcionálni (a fejkvóta elmaradását csak úgy tudja elérni, ha kimarad, ami őt is bünteti).

³⁰ Gyakorlatilag ahol bevezették, ott mára lassan elhalt. Mint Osborne és Gaebler írja: „/.../ a gyakorlatban túlzottan időigényesnek és túl sok papírmunkát igénylőnek bizonyult. Ugyanakkor a vezetők túlfentül is könnyen tudták manipulálni a rendszert. A legtöbb helyen ez a rendszer önsúlyánál fogva halt el” (Osborne – Gaebler 1994:129.o.)

³¹ Gyakran az egyszerű normatív finanszírozást is a képlet szerinti finanszírozásba sorolják, hiszen a legegyszerűbb képlet az egy hallgatóra eső átlagos költség, illetve támogatás. Azonban a képlet szerinti finanszírozások egyik fontos jellemzője éppen az, hogy általában a tényleges hallgatólétszám nem szerepel a teljesítménymutatók között, hanem általában valamilyen számított létszámmal dolgoznak, amelyek olyan oktatáspolitikai szempontokat érvényesítenek, mint az elvárható végzési idő, vagy az elvárható lemorzsolódási arány, stb.

A közvetett finanszírozás, amikor az állam a tanulót finanszírozza – ösztöndíjjal vagy hitellel – a szuverenitás ezen elemeit is érvényesíti. A voucher pedig csak részben, mivel a pénz értékét az a forma sem tudja közvetíteni.

Az oktatásfinanszírozás formáinak fejlődését az elmúlt évtizedekben az jellemezte, hogy az államok igyekeztek a piacot szimulálni és ezzel biztosítani, hogy a szolgáltatást igénybe vevők választásai, követelményei, és érdekei valamennyire érvényesüljenek. Az állami finanszírozás másik irányát az jellemezte, hogy a kormányzati irányítás általános társadalmi követelményei, a képzés minősége, a regionális fejlesztés, valamint a szakmai és foglalkozási részpiacok kereslete és a költségmegtakarítás követelményei érvényesüljenek.

A hazai közoktatás finanszírozása

A hazai közoktatás finanszírozása a rendszerváltozást követően alakult ki (lásd bővebben *Polónyi 2002*). Az 1990. évi LXV. törvény a fiatalok oktatásának felelősségét a helyi önkormányzatokra ruházta, és ehhez átadta az állami iskolák tulajdonjogát. A helyi önkormányzatoknak³² az iskolák fenntartásával, vagy más iskolafenntartókkal kötött megállapodás útján kell a közoktatási törvényben előírt tandíjmentességet biztosítani. A törvény értelmében az állam a közoktatás feladatainak ellátásához hozzájárul, aminek mértékét az éves költségvetési törvényben kell meghatározni. A hozzájárulásnak biztosítania kell a létszámnormák szerinti pedagógus és egyéb személyzet bérét, pótlékait és járulékait, valamint egyéb támogatást.³³

A normatív támogatás a fenntartótól függetlenül egységes, de oktatási szintenként differenciált. A közelmúlt éveiben bevezetett normatív támogatás, több mint negyvenféle. Ezek nagy része ún. alapnormatíva,³⁴ amelyek a támogatás négyötödét meghatározzák. A kiegészítő normatívák funkciója egy-egy kiemelt célfeladat támogatása (pl. étkezés, tankönyvellátás, fogyatékosok oktatása).

Az állam egy másik – bár lényegesen kisebb arányt képviselő – hozzájárulása az oktatáshoz a címzett és céltámogatások, amelyek az iskolafenntartók beruházási, fejlesztési és egyéb célfeladataihoz nyújtanak támogatást.

További központi forrás az elkülönített állami alapoktól kapott támogatás. Ez első sorban a szakképző intézményeknél számottevő, amelyek a szakképzési alpból kaphatnak támogatást. A működéshez még szükséges fennmaradó részt a fenntartónak saját forrásaiból kell biztosítania.³⁵

³² A helyi önkormányzat köteles gondoskodni az óvodai és általános iskolai nevelésről és oktatásról. A megyei önkormányzat pedig a közép- és szakiskolai ellátásról, a felnőttoktatásról és az alapfokú művészetoktatásról.

³³ A normatíván kapott központi támogatás szabad felhasználású, tehát az önkormányzat nem köteles oktatásra költeni, azonban köteles a közoktatási feladatot ellátni.

³⁴ Ilyen alapnormatíva többek között az „Óvodai nevelés”, az „Iskolai oktatás 1-4. évfolyamokon”, az „Iskolai oktatás 5-8. évfolyamokon” az „Iskolai oktatás a 9-13. évfolyamokon” feladatok normatív hozzájárulása.

³⁵ Az önkormányzatok esetében a saját hozzájárulás forrásai közé tartoznak az ún. átengedett és megosztott bevételek (a személyi jövedelemadó meghatározott hányada, gépjárműadó 50%-a, egyes bírságok/pl. környezetvédelmi/bevételek stb.) a saját bevételek (helyi adók, egyes illetékek, hatósági eljárási díjak, vagyonértékesítés és gazdálkodás bevételei).

A központi források aránya a kilencvenes évek közepén a közoktatás költségeinek alig több mint felét tette ki. Jelenleg ez az arány az összes költség négyötödére emelkedett, mivel a közoktatási törvény azokra garanciát vállalt.³⁶

Az önkormányzat saját támogatásának aránya ma tizenöt százalék alá csökkent. Az iskolák saját bevétele – ami az államháztartási törvény értelmében a fenntartó hozzájárulásának minősül – nagyjából nyolc százalék.

A nem önkormányzati nem állami iskolafenntartók normatív támogatása feletti részének biztosítása természetesen az iskolafenntartók feladata.

Ez a közoktatási finanszírozás – az alkotmányos előírásoknak megfelelően – szektorsemleges (azaz független a fenntartótól), mivel a normatívakkal az állam nem az intézményeket, hanem a tanulókat a fenntartótól függetlenül finanszírozza.

Az egyházi oktatási intézmények finanszírozása a rendszerváltás óta az állami oktatáspolitikai kényes vitapontja. Az egyházak, főként a római katolikus egyház nagy erőfeszítéseket tesz a volt egyházi oktatási ingatlanok visszaigényléséért, újabb oktatási intézmények alapítása céljából. Erőfeszítései arra is kiterjednek, hogy az oktatási költségek mind nagyobb részét a költségvetés biztosítsa. Kezdetben ugyanis csak azok az egyházi iskolák kaptak normatív támogatás feletti kiegészítést, amelyek az önkormányzatokkal közoktatási megállapodást kötöttek. Később az Oktatási Minisztérium egyre több egyházi oktatási intézménnyel kötött ilyen megállapodást, és jelenleg már valamennyi hozzájut a kiegészítő támogatáshoz.

A korábbi szektorsemleges finanszírozást ugyanis módosította az 1998 évi vatikáni megállapodás és ennek kodifikálása.³⁷ Ezzel a kormány elfogadta az „egyenlő finanszírozás” olyan értelmezését, amely szerint az egyházi iskolák tanulóit a szektorsemleges állami normatívákon túl egy olyan kiegészítő támogatás is megilleti, amely megfelel az önkormányzati iskolák által saját fenntartójuktól kapott kiegészítő támogatások átlagával.

A kiegészítő normatíva bevezetésével az egyházi intézmények váltak a közoktatás legbiztonságosabban finanszírozott intézményeivé, miután működésüket teljes egészében a költségvetés fizeti³⁸. Ugyanakkor sem az önkormányzati, sem a többi nem állami, nem önkormányzati intézmény nem kap ilyet. Ők kénytelenek a saját forrásaikból hozzájárulni intézményeik működéséhez.

³⁶ A közoktatási törvényt 1996-ban úgy módosították, hogy garanciákat igyekeztek beépíteni a központi támogatás szintjére. „A helyi önkormányzatok részére biztosított mindenkori éves normatív költségvetési hozzájárulások összege nem lehet kevesebb, mint a tárgyévet megelőző második évben a helyi önkormányzatok által a közoktatásra fordított teljes kiadások – csökkentve a felhalmozási és tökejellegű kiadások és az intézmények működési célú bevételei, valamint a központosított előirányzatok összegével – nyolcvan százaléka. A normatív hozzájárulások összegének el kell érniük az előző évi normatív hozzájárulások összegét” 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról 118 § (4) Majd 1999-ben nyolcvan százalékot kilencvenre emelték. 2005-ben pedig a szöveg úgy módosult, hogy „A helyi önkormányzatok részére biztosított normatív hozzájárulások és egyéb támogatások együttes összegének el kell érnie az előző évi normatív hozzájárulások és egyéb támogatások együttes összegét.”

³⁷ Ennek okainak elemzése túlnyúlik ezen írás keretein, de nyilvánvalóan szerepet játszott benne a Horn-kormány (illetve annak vezetőjének) azon – utólag tévesnek bizonyult – hite, hogy ezzel megnyerheti kormányának az egyház támogatását.

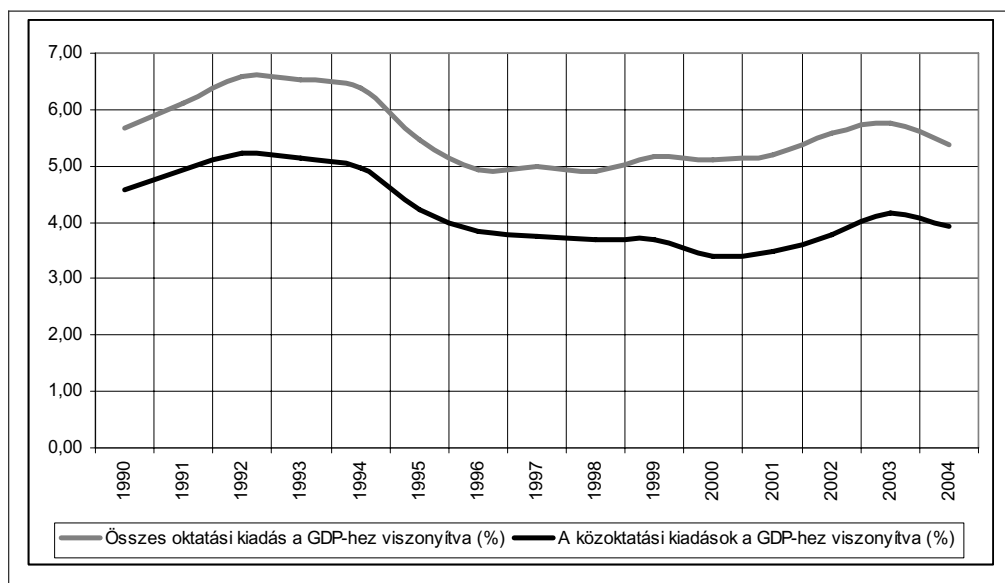
³⁸ Ez könnyen belátható. Hiszen, ha egy adott időszakban a központi normatívák részaránya (esetleg összege) csökken, akkor az önkormányzati intézmények fenntartói (az ellátási kötelezettség miatt) kénytelenek többet fordítani saját forrásaikból az intézményeikre. Miután azonban a kiegészítő támogatási norma az önkormányzati támogatások átlaga, így az egyházi intézmények számára e támogatás megnő. Ha a központi normatívák aránya a finanszírozásban megnő, ez magával hozhatja az önkormányzati saját ráfordítások csökkenését. Ezáltal a kiegészítő támogatás is csökken, de az első csatornán kapott (szektorsemleges minden tanuló után járó) támogatás biztosítja az intézmények működését.

Miközben az önkormányzatok a gyermeklétszám csökkenése miatt a normatív állami támogatás mellé csak komoly erőfeszítésekkel tudnak kiegészítő támogatást nyújtani iskoláiknak, aközben az egyházi iskolák fenntartói a kiegészítő támogatást is a költségvetésből kapják meg. Az alapvető közgazdasági probléma az, hogy miközben az önkormányzati és nem egyházi magánfenntartók saját támogatásukat csak kockázatokkal és gazdasági kényszerekkel tudják előteremteni – ami több-kevesebb racionalításra kényszeríti az iskolafenntartókat –, aközben az egyházak bármikor, bármilyen méretű intézménnyel bejelentkezhetnek teljes állami finanszírozásra.

A közoktatási kiadások GDP-hez viszonyított aránya a kilencvenes évek első felének öt százalék feletti arányáról a gyermekek számának csökkenése miatt az évtized elején 3,5%-ra csökkent, majd a közalkalmazotti béremelés nyomán elérte a négy százalékot.

6. ábra

A közoktatás kiadásai a GDP-hez viszonyítva, 1990–2004 között



Nemzetközi összehasonlítás szerint a hazai közoktatás egy tanulóra jutó kiadásai az egy főre jutó GDP-hez viszonyítva öt százalékponttal kisebb, mint az óvodai oktatásban. Az alsó középfokú és felső középfokú oktatásban viszont öt százalékponttal alacsonyabb az OECD-országok 2001. évi átlagánál.

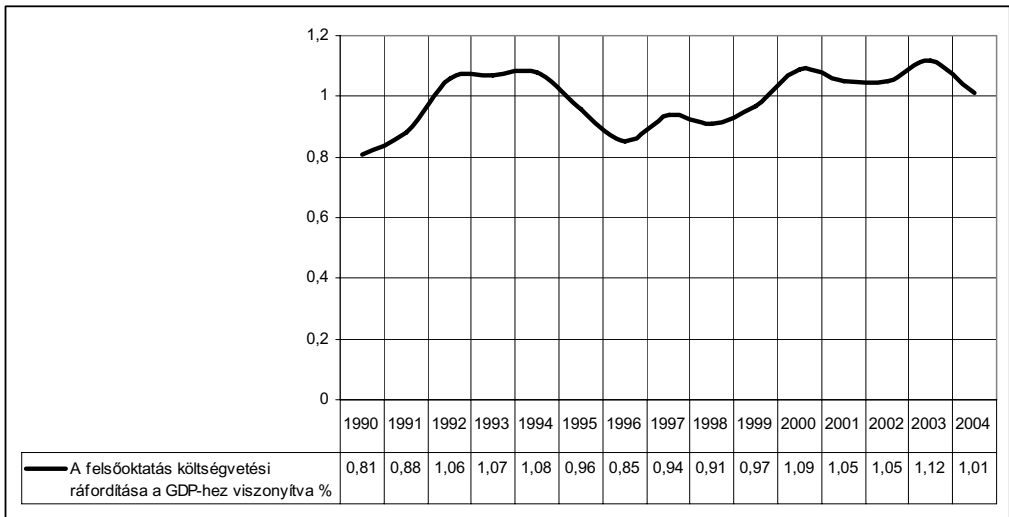
Lényegében az egyházak iskoláik teljes működési támogatását megkapják. Nem kényszerülnek arra, hogy saját forrásaikból hozzájáruljanak azok működéséhez. Egyébként e saját források jelentős része is állami támogatás (szja 1%-a, ingatlanmegváltás, egyéb támogatások), ami gyengíti a kiegészítő támogatás jogosultságának alapérvét.

A hazai felsőoktatás finanszírozása

Az elmúlt évtizedben a magyar felsőoktatás kiadásai és az állami támogatás GDP-hez viszonyított aránya a kilencvenes évek közepén csökkent, mivel az eladósodott és túlterhelt államháztartás költségeit 1994-ben elkerülhetetlenül mérsékelni kellett. Ezt követően a felsőoktatás költségeinek aránya nőtt, állami támogatása javult. Az évtized végére a felsőoktatás összes kiadása a GDP-hez viszonyítva 1,7%-ra emelkedett, az állami támogatása pedig elérte az 1,1%-ot. Ezzel párhuzamosan gyorsan emelkedett a hallgatók száma.

7. ábra

A felsőoktatás költségvetési kiadásai a GDP-hez viszonyítva, 1990–2004 között



Nemzetközi összehasonlításban a hazai felsőoktatás egy hallgatóra jutó kiadásai az egy főre jutó GDP-hez képest jelentősen, 13 százalékponttal meghaladják az OECD-országok átlagát és az OECD-tagországok rangsorában hazánk ötödik helyre került.

A felsőoktatási támogatások, illetve kiadások stabilizálódása és a hallgatók számának további emelkedése következtében Magyarországon az elmúlt évtizedben az egy hallgatóra vetített felsőoktatás kiadásai az egy főre jutó GDP-hez viszonyítva, a kilencvenes évek eleji 140%-ról 58%-ra csökkent. Ennek ellenére még jelenleg is jelentősen meghaladja az OECD-országok átlagát.

Az elmúlt évtizedben a magyar felsőoktatás költséghatékonysága jelentősen javult, amit azonban az egyetemek és főiskolák vezetői a finanszírozás romlásaként éltek át, és a képzés minőségének hanyatlásának okát látták ebben.

A mennyiségi növekedés és az „integráció” jelentős szervezeti és strukturális átalakulással járt, ami nagyban csökkentette a fajlagos költségeket. Az oktatásszervezési változások közül az évfolyamok, valamint az előadások és gyakorlati csoportok hallgatói

8. táblázat

**Az egy hallgatóra jutó kiadások az egy főre jutó GDP arányában
néhány OECD-országban**

Ország	1992	1995	1997	1998	2000
OECD-átlag	45	46	45	45	42
Ausztria	32	39	43	48	39
Dánia	38	38	29	37	42
Egyesült Királyság	66	40	40	45	39
Franciaország	31	33	34	34	33
Hollandia	52	45	45	44	44
Spanyolország	29	35	32	30	33
USA	61	61	59	61	59
Magyarország	141	70	55	53	58

Forrás: (Education at a Glance 1995:9), (Education at a Glance 1998:120), (Education at a Glance 2000:95), (Education at a Glance 2001:68), (Education at a Glance 2003:198).

létszámának emelkedését, a kontaktórák számának csökkenését kell kiemelni. A strukturális változások legfontosabb elemei: a kevéssé költséges szakok és szintek hallgatói létszámának növekedése, valamint a lényegesen kisebb költségű, ugyanakkor nagyrészt költségtérítéses részidős hallgatók arányának nagymértékű emelkedése.

A fejlett országok felsőoktatása az elmúlt évtizedekben hasonló változásokon ment át. Magyarországon azonban a rendszerváltás és a mennyiségi növekedés gyorsabb üteme, az oktatáspolitikai irányítás és a felsőoktatás intézményi autonómiájának hazai sajátosságai a fejlett országoktól eltérő következményeket vontak maguk után.

A hallgatólétszám gyors felfutását a kezdetben a diplomások iránti kereslet növekedése sürgette. A politika pedig a felsőoktatást a gazdasági fejlődés, a „felzárkózás” fontos elemének vélte.

Ugyanakkor a felsőoktatás fejlesztése nélkülözötte a szakszerű előkészítő munkát, különösen a prognosztizálást. Nem történt meg a fejlesztés stratégiai tervének kidolgozása. Ennek egyik legsúlyosabb következménye, hogy a magyar felsőoktatás tömegesedése torz képzési struktúrát hozott létre. Egyrészt a hallgatók aránytalanul magas hányada tanul a három- és különösen az ötéves kurzusokon, valamint az „olcsóbb” szakirányokban és a részidős tagozatokon. Másrészt kisszámú és háttérbe szorított a felsőfokú posztsekunder képzés.

Más jellegű ellentmondásokat okoz a területi szétszórtság fennmaradása, sőt folyamatos erősödése. Ennek a strukturálisan torz szerkezetnek a költségkihatása miatt magasak a nemzetközi összehasonlításban a magyar felsőoktatás egy főre jutó kiadásai.

A felsőoktatás állami finanszírozása

A magyar felsőoktatás állami finanszírozása – elvileg – teljesítményalapú. Az állam a felsőoktatás támogatását részben a képzési szakirány alapján differenciált normatívák szerint folyósítja, részben pedig versenypályázatok útján osztja el.

A felsőoktatás állami támogatásának főbb csatornái:

- Az államilag finanszírozott hallgatók pénzbeli támogatása. Ez tartalmazza a hallgatók ösztöndíját, lakhatási, illetve kollégiumi ellátásának, valamint, tananyagellátásának a támogatását. Az így folyósított pénzek „címzettek”, tehát csak arra használhatók, amire az állam folyósítja azokat.

- A finanszírozás másik csatornája a képzési és létesítményfenntartási előirányzat, amit az intézmények normatívák szerint, az államilag finanszírozott hallgatók száma alapján kapnak.

- Egy további csatorna a felsőoktatási intézményekben folyó kutatást, műszaki fejlesztést, tudományos műhelyek támogatását, valamint az állam kiemelt feladatait, például a pedagógus-továbbképzést szolgálja. Ezeket az előirányzatokat versenypályázatok útján osztja el a minisztérium.

- A felsőoktatási beruházások finanszírozása az intézmények által elkészített és a minisztérium által elfogadott fejlesztési tervek alapján történik.

A felsőoktatási intézmények támogatásának normatív rendszerét már az 1993. évi felsőoktatási törvény előírta, de csak 1998-ban került sor egy 7 finanszírozási csoportot tartalmazó normatív – pontosabban képlet szerinti – finanszírozási rendszer bevezetésére.

Az oktatáspolitikai célja a finanszírozási szakcsoportok számának és a főiskolai, egyetemi normatívák különbségének csökkentése volt³⁹. A normatívák számát 1999-ben ötre csökkentették.⁴⁰ Majd 2000-ben tovább csökkent a normatívák száma⁴¹ – ugyanakkor megkezdődött a normatívák fellazítása azzal, hogy külön gyakorlati képzési normatívákat vezettek be (az agrár- és az egészségügyi képzésekre, a főiskolai szintű tanárképzésre és a főiskolai szintű szociális képzésre, továbbá az óvó- és tanítóképzésre). Ezek a gyakorlati képzési normatívák lényegében a szabályozó alku, s ezzel a képlet szerinti finanszírozás korábbi elveinek eróziója felé tett lépés jelei.

2002-ben a normatívák számát újra ötre emelték, és a teljes munkaidőben foglalkoztatott minősített oktatók és doktoranduszok létszáma alapján meghatározott támogatás, valamint a gyakorlati oktatás normatíváit a háromszorosára emelték. A 2003. évi módosítás az államilag finanszírozott hallgatók számánál lemorzsolódási arányok alkalmazását írta elő.

2004-ben a normatívák számát hétre emelték, és a doktoranduszok normatíváját – tudományos támogatás címen – különválasztották a minősített oktatók normatívájától.

³⁹ E mögött az oktatáspolitikai mögött a világbanki hitel preferenciarendszere állt, amely a rövidebb idejű, 3 éves képzések bevezetését ösztönözte.

⁴⁰ Az 1999-es normatívák, azaz az eltérő éves összeget kapó szakcsoportok a következők voltak: 1.) Művész, orvos 2.) Természettudományi egyetemi, agráregyetemi, egészségügyi főiskolai, művész tanár 3.) Műszaki egyetemi, agrárfőiskolai 4.) Jogász, bölcsész egyetemi, közgazdász egyetemi, műszaki főiskola, 5.) Gazdasági főiskolai, tanító, óvodapedagógus.

⁴¹ A 2000-es normatíva-szakcsoportok a következők voltak: 1.) Művész, orvos 2.) Természettudományi egyetemi, agráregyetemi, egészségügyi főiskolai, művész tanár, műszaki egyetemi 3.) Jogász, bölcsész egyetemi II, közgazdász egyetemi, műszaki főiskolai, agrárfőiskolai 4.) Bölcsész egyetemi I, gazdasági főiskolai, tanító, óvodapedagógus.

tól. Ezen kívül bevezették a fenntartási normatívák fogalmát, amely magában foglalja a hallgatókra vetített kiegészítő fenntartási támogatást, továbbá az alkalmazottakra és a hallgatókra vetített egy-egy fenntartási támogatási formát.

A változások jól mutatják, hogy az elmúlt években a felsőoktatás képlet szerinti finanszírozása egyre bonyolultabbá vált. A változások mögött az a törekvés érvényesült, hogy fenntartsák az intézmények bázisalapú finanszírozását. A minisztérium ugyanis az oktatáspolitikai erőtlensége miatt nem merete érvényesíteni a teljesítményelvű finanszírozás hatékonysági követelményeit: sosem nyújtott annyi többlettámogatást, mint amennyi a képlet szerinti finanszírozás alapján járt volna, és sosem vont el támogatást azért, mert a képlet szerint kevesebbet kellett volna adni.

A 2006-ban életbe lépő új felsőoktatási törvény a felsőoktatás finanszírozásnak lényegében ugyanazokat az elemeit határozza meg, amelyek a 2004–2005-ös évek alatt kialakultak, tehát: a) képzési, b) tudományos célú, c) fenntartói, és az d) egyes feladatokhoz nyújtott támogatásokat (és a hallgatói támogatást).

A törvény nem tartalmaz olyan szabályozást, amely módosítja a finanszírozás jelenlegi elveit és szabályait. A normatívákat ki akarja ugyan vonni az éves alkuból, ezért mellékletben írja elő a képzési normatívák arányait⁴². Ez azonban az alkut nem zárja ki, minden szakirány magasabb finanszírozási kategóriába kíván majd átkerülni.

A tudományos célú támogatást, amely nem lehet kevesebb, mint az adott év képzési támogatásának fele – felerésztt a felsőoktatási intézmény kutatási eredményei alapján kell elosztani. A másik felét pedig az oktatók és kutatók, valamint a doktoranduszok száma és teljesítménye alapján kell az intézmények között elosztani.

A törvényből kitűnik, hogy a fenntartói támogatás valójában nincs kapcsolatban az intézmény tényleges fenntartási költségeivel, mivel azt az államilag támogatott képzés hallgatóinak és az ettől függő alkalmazotti létszám alapján kell kiszámítani. A törvény elő is írja, hogy a fenntartói támogatás jogcímen rendelkezésre álló összeg nem lehet kevesebb, mint az adott évben a képzési támogatás teljes összegének ötven százaléka. Más oldalról azt is rögzíti, hogy, ha egy intézményben az államilag támogatott hallgatók száma csökken, a fenntartói támogatásra rendelkezésre álló összeget a csökkenés arányának megfelelően meg kell emelni. Ráadásul a törvény hosszan sorolja azokat a

⁴² 130.§(3) „A felsőoktatásban folyó képzéseket a képzési normatívához való jogosultság tekintetében finanszírozási csoportokba kell sorolni. A képzési normatíva éves összegét az e törvény 3. számú mellékletében meghatározott szorzó alkalmazásával kell megállapítani.”

A 3. számú melléklet alapján a képzési normatíva éves összegének megállapításához rendelt szorzószámok a következők (ahol a számítási alap a költségvetési évet megelőző év utolsó munkanapján érvényes legkisebb kötelező munkabér (minimálbér) négyeszerese):

finanszírozási csoport	alapképzés	mesterképzés	doktori képzés	felsőfokú szakképzés	szakirányú továbbképzés
első	1	1.75.	2.5.	1.	1.
második	1.5.	2.625	3.75.	1.5.	1.5.
harmadik	2.25.	4.	-	-	-

Osztatlan (egységes) képzés esetén az első három évre az alapképzésre, az ezt követő évfolyamokra a mesterképzésre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni, azzal az eltéréssel az egységes orvoscélpépzés képzési támogatása a számítási alap háromszorososa.

A felsőoktatási intézmény részére járó képzési támogatást a számított hallgatói létszám alapján kell meghatározni. A számított hallgatói létszám meghatározásánál egy hallgatóként kell figyelembe venni a teljes idejű képzésben résztvevő hallgatót, míg a részeitű képzésben résztvevő hallgatók létszámát kettővel el kell osztani.

feladatokat, amelyekhez a normatív támogatáson felül pályázati úton hozzá lehet jutni. Mindez jól mutatja, hogy az új felsőoktatási törvény végképp fellazítja az elmúlt években előkészített normatív finanszírozást. Jelentős visszalépést jelent a versenysemleges, átlátható és kiszámítható finanszírozástól.

A felsőoktatás kiadásai és bevételei

A felsőoktatási kiadások forrása az állami támogatás mellett az intézmények bevétele. Az elmúlt évtizedben e bevételek a kiadásoknak nagyjából a felét tették ki.

9. táblázat

A felsőoktatás kiadásai és bevételei Magyarországon, 1991–2002 között

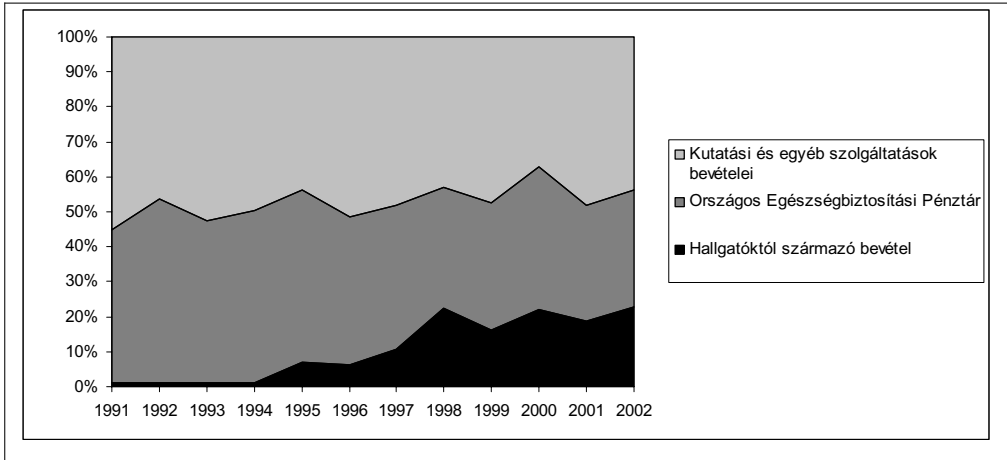
Év	Kiadások (md Ft)	Bevételek (md Ft)	Bevétel aránya (%)
1991	56,2	24,1	42,9
1992	62,2	24,2	38,9
1993	73,5	27,8	37,8
1994	91,5	33,8	36,9
1995	92,9	41,5	44,7
1996	113,5	55,5	48,9
1997	138,9	66,0	47,5
1998 ^U	168,2	79,8	47,4
1999	196,8	87,0	44,2
2000	196,0	82,2	41,9
2001	229,0	105,6	46,1
2002	242,0	109,6	45,3

Az állami támogatáson felüli bevételek három fő forrása a hallgatók befizetései, az intézmény kutatási-fejlesztési és más szolgáltatási tevékenységének értékesítése, végül az egyetemi klinikáknak fizetett társadalombiztosítási térítés⁴³. Az elmúlt tíz évben szembetűnően nőtt a hallgatóktól származó bevétel összege, és annak GDP-hez viszonyított aránya. A másik két bevételi forrás összege ugyan emelkedett, de arányuk csökkent

⁴³ Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) folyósítása

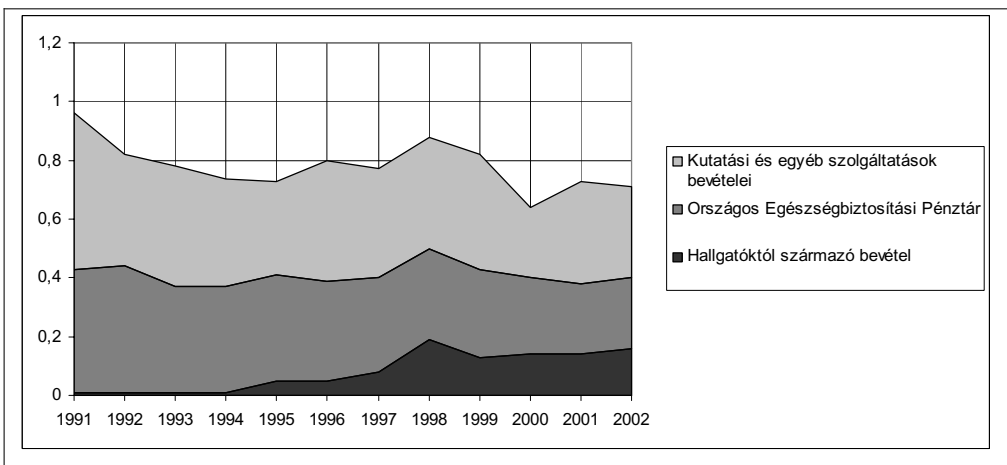
8. ábra

A felsőoktatási intézmények bevételeinek összetétele, 1991–2002 között



9. ábra

Az egyes bevételi elemek aránya a GDP-hez viszonyítva (%)



A bevételek növelésének általános oka az államháztartás visszavonulása, a költségvetési támogatás kényszerű csökkentése. Ebből azonban egyáltalában nem következik más források relatív csökkenése.

Az 1993. évi felsőoktatási törvény – logikailag helyesen – egyik forrásként jelölte meg a képzésért fizetendő tandíjat. Kötelezővé tette „az állami felsőoktatási intézményekben fizetendő tandíjnak esélyegyenlőséget célzó kompenzálását”, olyan eszközökkel, mint tandíjmentesség, illetve tandíjkezdvmény; hallgatói támogatás, hallgatói hitel, továbbá személyijövedelemadó-kezdvmény. A tandíj bevezetését azonban a kompenzációs rendszer kidolgozásáig elhalasztották.

A tandíjat a már említett államháztartási reform keretében, 1995. szeptemberben vezették be⁴⁴. Az alaptandíj havi összege az átlagkereset mintegy öt százalékát tette ki⁴⁵. A tandíjat is érintő következő jelentősebb változás 1996-ban következett be, amikor bevezették az államilag finanszírozott hallgatólétszám, valamint a költségtérítés fogalmát. Az államilag nem finanszírozott, költségtérítéses hallgatónak mindenért fizetnie kell, lényegében önköltségi árat, az államilag finanszírozott hallgatónak pedig a már említett tandíjat.

Az 1996. évi módosítás szerint a kormány évente meghatározza az államilag finanszírozott hallgatók számát⁴⁶, amelyből a nem állami felsőoktatási intézmények is részesülnek a költségvetési támogatással együtt. Ugyanakkor az állami felsőoktatási intézmények is felvehetnek költségtérítéses hallgatókat.

Az 1998-as választásokat és kormányváltást követően ismét változott a tandíjra vonatkozó törvény. Az új kormány az államilag finanszírozott hallgatók számára eltörölte a tandíjat.

A magyar felsőoktatásban tehát kétféle hallgató van jelen, függetlenül attól, hogy állami vagy magánintézményről van-e szó: államilag finanszírozott hallgató, aki nem fizet tandíjat, és jogosult ösztöndíjra és szociális segélyre is, valamint a költségtérítéses hallgató, aki az előírt teljes képzési költséget kifizeti, és nem kap semmilyen pénzügyi támogatást.

10. táblázat

A felsőoktatás hallgatóinak megoszlása tagozatok és finanszírozás szerint

	Államilag finanszírozott nappali tagozatos hallgatólétszám (e fő)	Költségtérítéses nappali tagozatos hallgató (e fő)	Államilag finanszírozott esti, levelező tagozatos hallgató (e fő)	Költségtérítéses esti, levelező és távoktatási tagozatos hallgatók száma (e fő)	Összes államilag finanszírozott hallgató (e fő)	Összes költségtérítéses hallgató (e fő)	Összes hallgató (e fő)	Költségtérítéses arány a nappali tagozatos hallgatók között	Költségtérítéses arány a részidős hallgatók között	Költségtérítéses arány
1991	84,9		23,8		108,7		108,7			
1992	94,2		25,1		119,3		119,3			
1993	105,8		30,2		136,0		136,0			
1994	119,0		38,4		157,4		157,4			
1995	121,6	7,9	30,0	20,0	151,6	27,9	179,5	6,1%	40,0%	15,5%
1996	134,7	7,4	26,8	30,0	161,5	37,4	198,9	5,2%	52,8%	18,8%
1997	143,1	9,9	40,7	40,0	183,8	49,9	233,7	6,5%	49,6%	21,4%

⁴⁴ A tandíj két részből állt: alap- és kiegészítő tandíjból. Alaptandíjat minden hallgatónak kellett fizetnie. Ennek összege 1995. szeptember 1-jén havi 2000 forint volt. A kiegészítő tandíjat a felsőoktatási intézmény állapította meg, ennek összege nem haladhatta meg az alaptandíj évi összegének a négyszeresét. Az intézmények a hallgatók számának 20%-áig a legrászorultabbak részére, kiemelkedő tanulmányi eredmény esetében alaptandíj-fizetési mentességet vagy kedvezményt kellett, hogy adjanak.

⁴⁵ Az alkalmazásban állók havi bruttó átlagkeresete 1995-ben 38,9 ezer forint volt.

⁴⁶ Ténylegesen az évente a felsőoktatásba felvehető államilag finanszírozott hallgatólétszámot határozza meg, továbbá azt, hogy a már felvettekre milyen lemorzsolódással kalkulál.

	Államilag finanszírozott nappali tagozatos hallgatólétszám (e fő)	Költségtérítési nappali tagozatos hallgató (e fő)	Államilag finanszírozott esti, levelező tagozatos hallgató (e fő)	Költségtérítési esti, levelező és távoktatási tagozatos hallgatók száma (e fő)	Összes államilag finanszírozott hallgató (e fő)	Összes költségtérítési hallgató (e fő)	Összes hallgató (e fő)	Költségtérítési arány a nappali tagozatos hallgatók között	Költségtérítési arány a részüdős hallgatók között	Költségtérítési arány
1998	150,2	12,9	47,0	48,0	197,2	60,9	258,1	7,9%	50,5%	23,6%
1999	156,2	15,4	43,0	64,0	199,2	79,4	278,6	9,0%	59,8%	28,5%
2000	160,0	16,0	43,0	75,0	203,0	91,0	294,0	9,1%	63,6%	31,0%
2001	165,3	27,7	27,0	121,0	192,3	148,7	341,0	14,4%	81,8%	43,6%
2002	170,4	33,0	27,1	151,1	197,5	184,1	381,6	16,2%	84,8%	48,2%
2003	178,2	38,1	28,9	164,7	206,3	202,8	409,1	17,6%	85,1%	49,6%
2004	181,2	44,3	29,0	167,0	210,2	211,4	421,5	19,6%	85,2%	50,2%

Forrás: O.M. Oktatásstatisztikai Évkönyvek

A „fizetős” – tehát a költségtérítési – hallgatók igen jelentős arányt képviselnek ma már a felsőoktatásban, de ezek 85%-a esti, levelező vagy távoktatásban tanul, míg a nappali tagozatos képzésben a költségtérítési hallgatók aránya alig éri el a 20%-ot.

A felsőoktatás hallgatóktól származó bevételeinek GDP-hez viszonyított aránya 1991 és 2002 között a tizenhatszorosára emelkedett. A közvélemény azonban úgy hiszi, hogy a felsőoktatás ingyenes. Az ingyenesség nagymértékben a nappali hallgatóknak „jár”, s ez az ingyenesség független saját, illetve szülei jövedelmétől, vagyonától, ami nemzetközileg igen feltűnő sajátosság.

A felsőoktatási ráfordítások forrásmegoszlása

A felsőoktatás ráfordításai több szereplő különböző forrásai között oszlanak meg⁴⁷. Ennek a forrásmegoszlásnak számos elemét csak becsléssel lehet meghatározni. A mellékletben bemutatunk egy a 2004-es évre vonatkozó becslést, amelynek végeredménye a következő:

⁴⁷ A forrásmegosztás megközelítését lásd: (Barkó 1990).

**A felsőoktatás teljes éves kiadásai és azok forrásmegoszlása
Magyarországon, 2004-ben**

A felsőoktatás teljes költsége (milliárd Ft/év)								
A hallgatók költségei							A felsőoktatás intézményeinek támogatása	
Hallgatók elmaradt keresete	A hallgatók életfenntartási kiadásai			Tandíjak, költségtérítések, tankönyv, jegyzet, oktatással kapcsolatos utazás stb.				
126	61			154			211	
126	63	61	25	24	52	1	197	3
Hallgatók elmaradt keresete	Szülői támogatás	A hallgatók keresete	Hallgatói hitelek	Közösségi pénzbeli támogatás a hallgatók számára	Közösségi természetbeni támogatás a hallgatók számára	Privát támogatások a hallgatók-nak	Közösségi támogatás az intézménynek	Magántámogatások az intézménynek

A felsőoktatás teljes költsége 100%								
A hallgatók költségei							A felsőoktatás intézményeinek támogatása	
Hallgatók elmaradt keresete	A hallgatók életfenntartási kiadásai			Tandíjak, költségtérítések, tankönyv, jegyzet, oktatással kapcsolatos utazás stb.				
22,8%	11,1%			27,9%			38,2%	
22,8%	11,4%	11,1%	4,5%	4,3%	9,4%	0,2%	35,7%	0,5%
Hallgatók elmaradt keresete	Szülői támogatás	A hallgatók keresete	Hallgatói hitelek	Közösségi pénzbeli támogatás a hallgatók számára	Közösségi természetbeni támogatás	Privát támogatások a hallgatók-nak	Közösségi támogatás az intézménynek	Magántámogatások az intézménynek

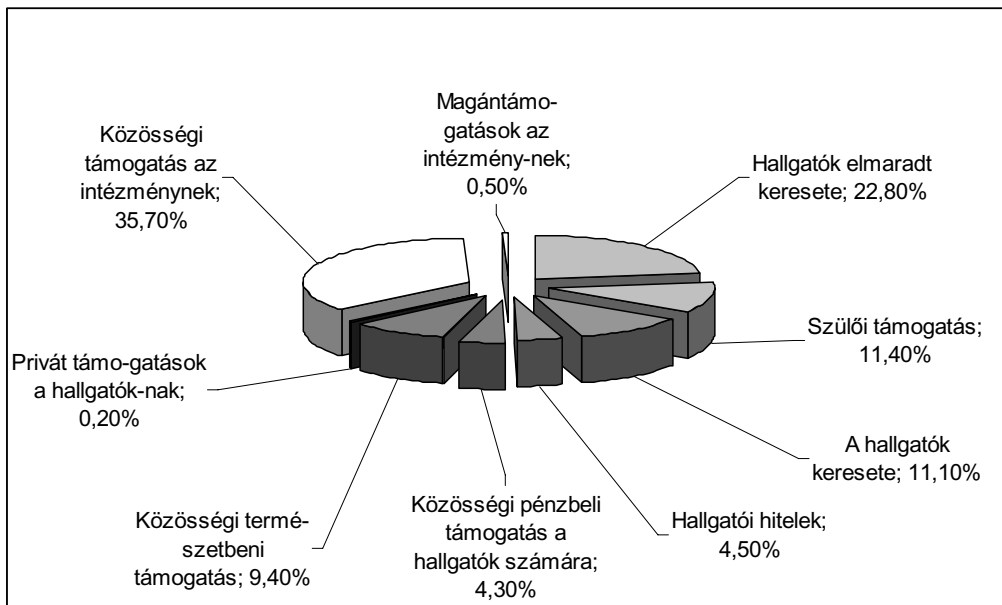
A felsőoktatás teljes évi költsége 2004-ben 552 milliárd forint volt (a hallgatók elmaradt keresetével együtt számítva), ami az adott évi GDP-nek a 2,7%-a. Ebből 197 milliárd forint az intézmények, 24 milliárd a hallgatók közösségi támogatása és 52 milliárd a hallgatók természetbeni támogatása. Azaz az összes közösségi támogatás 273 milliárd forint, ami az összes kiadás 49,5%-a, a GDP-hez viszonyítva pedig 1,34%.

A felsőoktatási ráfordításoknak tehát több mint a fele magánkiadás, s ha csak az egyén és a családja erőfeszítéseit tekintjük az is megközelíti az 50%-ot (ide értve a kieső keresetet és a hitelt is).

Szembetűnő az is, hogy a szülői hozzájárulás viszonylag nagy szerepet játszik, bár részint a hallgatói munkavállalásból származó keresetek, részint a hallgatói hitel és a hallgatók állami pénzbeli támogatása jelentős terheket átvész a szülőktől.

10. ábra

A felsőoktatás éves teljes költségének megoszlása, 2004-ben



A felnőttképzés. Az élethosszig tartó képzés finanszírozása

Az 1993. évi közoktatási törvény a felnőttoktatásra is szabályozta a nem tanköteleskorú tanulók részére szervezhető képzést. Ettől az első érdemleges elmozdulást az 1993. évi szakképzésről szóló törvény, illetve annak végrehajtása jelentette. Ez eltörölte a korlátozó szabályok egy részét és a szakmák nagy részét megnyitotta a felnőttek számára. A törvény alapján kiadott Országos Képzési Jegyzék a szakmai és vizsgakövetelményeken keresztül szabályozza a képesítés feltételeit. A képzési időt a felnőttek előzetes tapasztalata, gyakorlata alapján a képző intézmények határozzák meg.

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi törvény a foglalkoztatást elősegítő (munkaerő-piaci) eszközök körébe sorolta a képzések, átképzések támogatását is a Foglalkoztatási Alapból.

A hazai felnőttképzés 2001-ben megalkotott újabb törvénye⁴⁸ további változtatásokat vezetett be. Előírta a felnőttképzéssel foglalkozó szervezetek nyilvántartásba vételét.⁴⁹ Ezek kérhetik képzési programjaik akkreditálását, ami a Felnőttképzési Akkreditáló Testület feladata. A törvény jelentős vívmánya az állami támogatási keretek szabályozása. E szerint a felnőttképzés államháztartási forrásai: a) a központi költségvetés, b) a szakképzési hozzájárulásnak a felnőttképzésre elszámolható része, c) a Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási, fejlesztési és képzési alaprészei, d) az adókedvezmények.

⁴⁸ 2001. évi CI törvény

⁴⁹ Ez nem vonatkozik a felsőoktatási intézményekre, amennyiben azok szerepelnek a felsőoktatási törvényben.

A kormány külön meghatározott felnőttek körére normatív támogatást folyósíthat az akkreditált intézményekben folyó OKJ-képzésre.

A felnőttképzés fogalmának helyébe, a kilencvenes évek második felében, az OECD által bevezetett „élethosszig tartó tanulás” (*lifelong learning, lifelong education*) fogalma lépett. Az életen át tartó tanulás több és más, mint a hagyományos értelemben vett felnőttképzés. Célja – némileg leegyszerűsítve – egyrészt a felnövekvő nemzedék iskolázottságának növelése, másrészt a lakosság képzettségének emelése és szakmai továbbképzése.

Az élethosszig tartó tanulás alapvető szervező tényezője az akkreditáció és a kreditálás. A cél végső soron az, hogy az egyének által különböző módon megszerzett ismeretek, képességek, gyakorlati tapasztalatok „kompetenciákká”, azaz meghatározható hozzáértésben, szaktudásban fejeződjenek ki, amit a munkapiacra is értékesíteni lehet. Ezen az úton Magyarország – és sok más ország is – egyelőre csak az első lépéseknél tart. Ennek a fejlődési szakasznak lényeges feltétele az oktatáspolitikai és a foglalkoztatáspolitikai egyeztetése, és az azokat irányító állami szervezetek, minisztériumok és más szervezetek konstruktív együttműködése.

A 2000-es évek legelején az élethosszig tartó tanulás, a részidős iskolarendszerű és az azon kívüli oktatás és képzés aránya Magyarországon a többi OECD-tagországhoz viszonyítva még viszonylag szerény.

12. táblázat

**Részvételi arányok a felnőttképzésben az OECD-országokban
(2000-ben)**

	Teljes részvételi hányad (16–65 évesek közül)
Finnország	56,8
Dánia	55,7
Svédország	52,5
Norvégia	47,9
Új-Zéland	47,5
Egyesült Királyság	43,9
Svájc	41,8
USA	39,7
Ausztrália	38,8
Kanada	37,7
Hollandia	37,4
Csehország	25,5
Írország	24,3
Belgium (Fl)	21,2
Magyarország	19,3
Portugália	14,2
Lengyelország	13,9

Forrás: (Education Policy Analysis 2001:147).

A felnőttképzés aránya korcsoportonként is elég alacsony Magyarországon.

A hazai élethosszig tartó oktatás, képzés költségeinek becsült aránya kb. a GDP egy százaléka. Ennek közel egyharmada egyéni kiadás, fele munkaadói és együtöde a közösségi tehervállalás.

Befejezésül

A 20. század közepén jellemzővé vált az oktatás tömegesedése, amelynek nyomán a legfejlettebb országokban az alapfokú oktatást követően a középfokú oktatás is általánossá vált, és a felsőoktatásba is egyre nagyobb része jár a fiataloknak. De a felnövekvő nemzedék képzése mellett a felnőttképzés – az élethosszig tartó tanulás/oktatás – is egyre jobban kiszélesedik. Az állam ennek finanszírozásában is vállal szerepet. Ezek a tendenciák egyre nagyobb terheket jelentenek az államok büdzséjének.

E folyamatok következményeként a fejlett világban a 20. század végén és a 21. század elején az oktatás finanszírozásában – mint ahogy a más okból kiterjedő egészségügy és nyugdíjellátás finanszírozásában is – jelentős változások történtek. Ez a folyamat nyilvánvalóan folytatódni fog, és az oktatás területén is további jelentős reformok várhatók.

Hivatkozások

- Atkinson, G. B. J. (1988): *Újabb fejlemények az oktatás finanszírozásában*. In: Semjén, A. – Lukács, P. (szerk.): *Oktatásfinanszírozás*. Oktatókutató Intézet, Budapest, 1988.
- Barkó Endre (szerk.) (1990): *Költségmegoszlás a felsőoktatásban*. Ts-4 Programiroda, Budapest.
- Becker, G.(1975): *Human Capital*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Coombs, Ph. H. (1971): *Az oktatás világválsága. Rendszerelemzés*. Tankönyvkiadó, Budapest.
- Coombs, Ph. H. (1985): *The World Crisis in Education. The View from the Eighties*. Oxford University Press, New York.
- Cullis, John – Philip, Jones (2003): *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Aula, Budapest.
- Csaba Iván – Tóth István György (1999): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. In: Csaba Iván – Tóth István György (szerk.): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Osiris – Láthatatlan Kollégium, Budapest, ((OLDALSZÁM???)
- Education at a Glance* (1997, 2000, 2003) OECD
- Education Policy Analysis* (1997), OECD.
- Education Policy Analysis* (2001), OECD.
- Európai Központi Bank 2004. évi éves jelentés*. <http://www.ecb.int/pub/pdf/annrep/ar2004hu.pdf>
- Friedman, M – Friedman, R. (1998): *Választhatasz szabadon*. Akadémia Kiadó, Budapest.
- Friedman, M. (1996): *Kapitalizmus és szabadság*. Akadémia Kiadó, Budapest.
- Fuller, B. – R. Rubinson (1999a): *Az iskolázottság hatása a nemzetgazdaság növekedésére*. In: Halász, G. – Lannert, J. (szerk.): *Oktatási rendszerek elmélete*. Szöveggyűjtemény. OKKER Kiadó, Budapest,
- Fuller, B. – R. Rubinson (1999b): *Kiterjeszti-e az állam az iskoláztatást? A tapasztalatok áttekintése*. In: Halász, G. – Lannert, J. (szerk.): *Oktatási rendszerek elmélete*. Szöveggyűjtemény. OKKER Kiadó, Budapest,
- Global Education Digest* (2005), UNESCO.
- <http://www.eco.u-szeged.hu/tudkozlemeny/pdf/2003/PKiss.pdf>
- Jánossy Ferenc (1963): *A gazdasági fejlettség mérhetősége és új mérési módszere*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Jánossy Ferenc (1966): *A gazdasági fejlődés trendvonalat és a helyreállítási periódusok*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Johnson, D.,B. (1999): *A közösségi döntések elmélete*. Osiris Kiadó, Budapest.

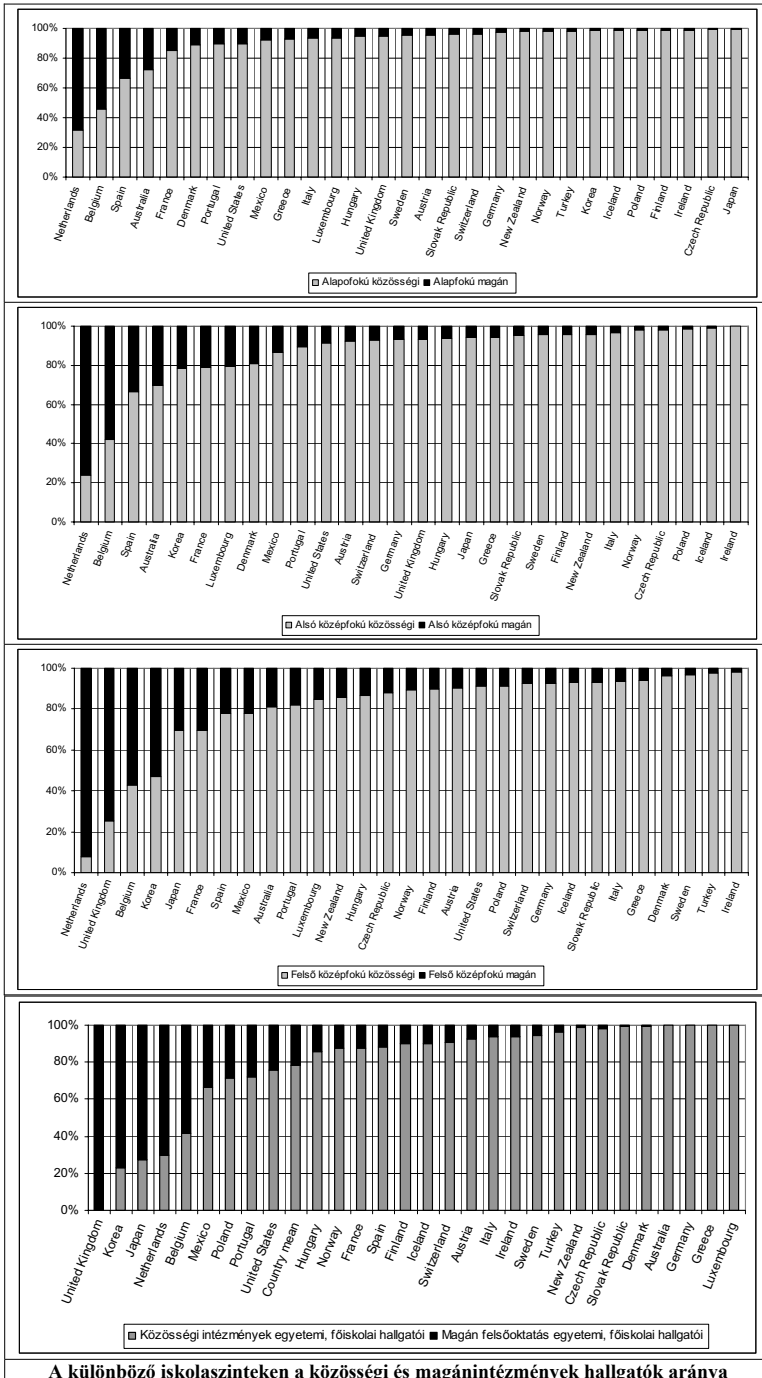
- Kovács Árpád (2004): *A közfinanszírozás hatékonysága, mint nemzeti versenyképességi tényező*. A Magyar Közgazdasági Társaság, az ICEG Európai Központ és a Nyugat-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség „A PPP (public private partnership), azaz az állami- és magánszektor együttműködésének hazai tapasztalatai és jövője” című konferenciája Győr, 2004. január 20. iceg.hu/hun/rendezvenyek/lezarult/PPP/Dr_Kovacs_Arpád.ppt Letöltés 2004 október
- Kozma Tamás (szerk.) (2002): *Felnőttképzés és gazdaság*. Kossuth Egyetem Kiadó, Debrecen.
- Laky, T., – Kozmáné, T. E. (szerk.) (2001): *Munkaerőpiaci helyzetjelentés. A munkaerőpiac kereslet-és kínálatát alakító folyamatok*. Budapest.
- Lappints Árpád (1998) *Az oktatás eredményessége*. In: Báthory Zoltán – Falus Iván (főszerk.): Online Pedagógiai Lexikon. <http://human.kando.hu/pedlex/> Letöltés dátuma: 2003. május.
- McDaniel, O., C. (1997): *The Effects of Government Policies on Higher Education in Search of Alternative Steering Methods*. VUDA's, Gravenhagen.
- Nemeskéri, Gy. (2002): *A képzés, mint az emberi erőforrás fejlesztésének kiemelt eleme*. Humánpolitikai Szemle, január
- Osborne, D. – Gaebler, T. (1994): *Új utak a közigazgatásban*. Kossuth Kiadó, Budapest.
- P. Kiss Gábor (2003): *Fiskális transzparencia – jelzőszámok nélkül?* In: Botos K. (szerk.) (2003): *Pénzügypolitika az ezredfordulón*. SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei. JATEPress, Szeged.
- Polónyi István – Timár János (2001): *Tudásgyár vagy papírgyár*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest.
- Polónyi István (1985): *Az oktatás gazdasági hatékonysága Magyarországon*. Oktatás-gazdaságtani Füzetek, 7. sz. MKKE Munkatudományi Tanszék, Oktatás-gazdaságtani Kutatócsoport, Budapest.
- Polónyi István (2002): *Az oktatás gazdaságtana*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Polónyi István (2004a): *A felnőttképzés megtérülési mutatói*. Kutatás közben, 256. sz. Felsőoktatási kutatóintézet, Budapest.
- Polónyi István (2004b): *Alternatív iskolák finanszírozása*. Educatio, tavasz, 67–74.
- Polónyi István (2005): *A hazai oktatás gazdasági jellemzői a 20–21 századfordulón*. Felsőoktatási Kutató Intézet – Új Mandátum Kiadó, Budapest.
- Psacharopoulos, G. (1995): *The profitability of investment in education: Concepts and methods*. http://www.worldbank.org/education/economicstools/training/econ1/wp_00063.htm
- Samuelson, P. A. – Nordhaus, W. D. (2001): *Közgazdaságtan*. KJK, Budapest.
- Schultz, Th., W. (1983): *Beruházások az emberi tőkébe*. KJK, Budapest.
- Semjén András (1997): *Állami szerepvállalás és finanszírozás a közoktatásban: merre tovább?* Új Pedagógiai Szemle, 2. sz.
- Stiglitz, J. E. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK, Budapest.
- Szabó Antal (1998): *Az oktatás gazdaságossága*. In: Báthory Zoltán – Falus Iván (főszerk.): Online Pedagógiai Lexikon. <http://human.kando.hu/pedlex/> Letöltés dátuma: 2003. május.
- Varga Júlia (1995): *Az oktatás megtérülési rátái Magyarországon*. Közgazdasági Szemle, június
- Varga, Júlia (1998): *Oktatás-gazdaságtan*. Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest.

Melléklet

M1. Táblázat A hallgatólétszám alakulása a különböző fenntartású intézménycsoportokban

Év	Nappali tagozatos állami felsőoktatási hallgató	Nappali tagozatos egyházi felsőoktatási hallgató	Nappali tagozatos alapítványi és egyéb magán-felsőoktatási hallgató	Összesen	Nappali tagozatos állami felsőoktatási hallgató	Nappali tagozatos egyházi felsőoktatási hallgató	Nappali tagozatos alapítványi és egyéb magán-felsőoktatási hallgató	Összesen
1995	117992	6302	5247	129541	91,1%	4,9%	4,1%	100%
1997	137493	8570	6826	152889	89,9%	5,6%	4,5%	100%
1999	153717	10313	7582	171612	89,6%	6,0%	4,4%	100%
2001	171990	11389	9595	192974	89,1%	5,9%	5,0%	100%
2003	191227	12576	12493	216296	88,4%	5,8%	5,8%	100%
2004	199084	13109	13319	225512	88,3%	5,8%	5,9%	100%
Év	Összes állami felsőoktatási hallgató	Összes egyházi felsőoktatási hallgató	Összes alapítványi és egyéb magán-felsőoktatási hallgató	Összesen	Összes állami felsőoktatási hallgató	Összes egyházi felsőoktatási hallgató	Összes alapítványi és egyéb magán-felsőoktatási hallgató	Összesen
1995	161461	9055	9049	179565	89,9%	5,0%	5,0%	100%
1997	203731	12583	17343	233657	87,2%	5,4%	7,4%	100%
1999	239842	15824	23331	278997	86,0%	5,7%	8,4%	100%
2001	300360	18922	30019	349301	86,0%	5,4%	8,6%	100%
2003	351154	21626	36295	409075	85,8%	5,3%	8,9%	100%
2004	363961	22666	34893	421520	86,3%	5,4%	8,3%	100%

M1. Ábra A különböző iskolaszinteken a közösségi és magán intézmények hallgatók aránya



A különböző iskolaszinteken a közösségi és magánintézmények hallgatók aránya

M2 Táblázat Az egy tanulóra jutó oktatási kiadások az egy főre jutó GDP-hez viszonyítva, 2001-ben

	Óvoda	Alapfokú oktatás	Alsó középfok	Felső középfok	Felsőoktatás
Australia		19	26	28	48
Austria	20	23	29	31	40
Czech Republic	16	13	22	25	37
Denmark	16	26	26	29	49
Finland	14	18	28	23	42
France	16	18	28	33	33
Germany	19	17	21	36	41
Hungary	22	20	18	23	55
Iceland		22	25	25	26
Ireland	13	13	17	18	34
Italy	24	27	34	32	33
Japan	13	22	23	26	42
Korea	12	23	29	36	42
Mexico	15	15	15	34	47
Netherlands	15	17	24	21	45
Norway	23	20	23	27	36
Poland	21	22		25	35
Portugal		23	33	34	29
Slovak Republic	15	11	13	22	47
Sweden	13	23	23	25	56
Switzerland	10	23	27	46	67
United States	24	21	24	26	63
Country mean	17	20	23	28	42

Forrás: (Education at a Glance, 2004) B1.2. táblázat alapján

M3 Táblázat A felsőoktatási normatíva rendszer alakulása⁵⁰, 2001–2005 között

	2001-2		2003		2004	2005
Képzési normatíva – finanszírozási csoportok		Képzési normatíva – finanszírozási csoportok		Képzési normatíva – finanszírozási csoportok		
1	992000	1	1220000	1	670 000	670000
2	489000	2	585000	2	540 000	540000
3	338000	3	422000	3	380 000	380000
4	234000	4	355000	4	220 000	220000
		5	295000	5	480 000	480000
				6	290 000	290000
				7	180 000	180000
Minősített oktatók és a doktoranduszok után járó normatíva	260000	Minősített oktatók és a doktoranduszok után járó normatíva	715000	Oktatói-kutatói normatíva	750000	750000
				Doktorandusz normatíva	Termtud, agrár, műszaki, műv Társtud.	600000
Gyakorlati normatívák		Gyakorlati normatívák		Fenntartási támogatás		
Agrár I	160000	Agrár I	461000	§ Alkalmazottakra vetített	200000	450000
Agrár II	132000	Agrár II	302000	§ Hallgatókra vetített	20000	60000
Agrár III	90000	Agrár III	203000	§ Hallgatókra vetített kieg.		
Egészségügyi	98000	Egészségügyi	461000	Állatorvos, agrár	75000	75000
Főiskolai tanárképzés és szociális képzés	45000	Egyetemi szintű tanár- és szaktanár-, gyógypedagógiai tanárképzés, hittanárképzés, főiskolai szintű tanárképzés, gyógypedagógus képzés, hitéleti képzés, tanító- és óvodapedagógus-képzés	120000	Általános orvos, fogorvos	200000	180000
Tanító és óvóképzés	20000			Tanár, tanító, óvodapedagógus	50000	50000
		Egyes egyetemi és főiskolai szintű természettudományos képzés és műszaki képzés	110000			
		Nemzetiségi pedagógusképzési szakok	120000			

⁵⁰ A 120/2000. (VII. 7.) – a felsőoktatási intézmények képzési és fenntartási normatíva alapján történő finanszírozásáról szóló – Kormányrendelet normatívái, valamint a 80/2004. (IV. 19.) Kormányrendelet normatívái.

M4. Táblázat A felsőoktatás teljes éves kiadásai Magyarországon 2004-ben (saját becslés)

A felsőoktatás teljes költsége (milliárd Ft/év)								
A hallgatók költségei							A felsőoktatás intézményeinek támogatása ⁵¹	
Hallgatók elmaradt keresete ⁵²	A hallgatók létfenntartási kiadásai ⁵³			Tandíjak, költségtérítések, tankönyv, jegyzet, oktatással kapcsolatos utazás, stb. ⁵⁴				
126	61			154			211	
126	63	61	25	24	52	1	197	3
Hallgatók elmaradt keresete	Szülői támogatás ⁵⁵	A hallgatók keresete ⁵⁶	Hallgatói hitelek ⁵⁷	Közösségi pénzbeli támogatás a hallgatók számára ⁵⁸	Közösségi természetbeni támogatás a hallgatók számára ⁵⁹	Privát támogatások a hallgatóknak ⁶⁰	Közösségi támogatás az intézménynek ⁶¹	Magán támogatások az intézménynek ⁶²

⁵¹ Az állami és a magántámogatás az intézmények számára az oktatás céljára (állami 208 milliárd Ft + becslült 3 milliárd magántámogatás)

⁵² A 2003/04. évben a nappali tagozatos hallgatók száma 216,2 ezer fő volt, ebből 5 ezer fő volt doktori hallgató. A középiskolai végzettséggel rendelkező teljes munkaidőben foglalkoztatottak nemzetgazdasági átlagkeresetét 123,9 eFt/hó volt (egészen pontosan a gimnáziumot végzettké 122,33 eFt/hó, a szakközépiskolát végzettké 125,46 eFt/hó – aminek itt egyszerű számítani átlagát vettük, miután nincs adatunk a nappali tagozatos hallgatók gimnáziumi és szakközépiskolai megoszlásáról). Az egyetemet végzettké havi átlagkeresete 302,55 eFt/hó volt. (Adatok forrása Laky Teréz (2004): A magyarországi munkaerőpiac. OFA, Budapest.) Tekintetbe véve, hogy a 20 évesnél fiatalabbak keresete a nemzetgazdasági átlagkereset 55,3%-a volt 2003-ban, a 21–25 évesek esetében pedig 75,2 %, (forrás: Foglalkoztatottság és kereseti arányok 1998–2003. KSH) ezért a hallgatók kieső kereseteként havi 68,5 eFt/hó, a doktorhallgatók kieső kereseteként 227,5 eFt/hó vehető figyelembe. Ebből le kell vonni a hallgatók által a tanulmányaik mellett megkeresett összeget, (lásd lentebb).

⁵³ A 216,2 ezer nappali tagozatos hallgató esetében az éves megélhetési költségnek az adott évi átlagos egy főre jutó háztartási kiadást tekintettük kiindulási adatnak – ez 2004-ben 607,87 ezer Ft/év volt (ami havi 50,66 eFt). Ebből levontuk a nappali tagozatos hallgatók tankönyv, jegyzet, utazási, lakhatási és költségtérítésének összegét – mivel ezt a következő rubrika veszi számba. Ez a levonandó összeg 70,6 milliárd Ft – tehát a létfenntartási kiadásra 61 milliárd forintot veszünk figyelembe.

⁵⁴ 2003/04 tanévben összesen 409,1 ezer hallgatóból 206,3 ezer volt államilag finanszírozott. Az államilag finanszírozott hallgatók esetében éves tankönyv, jegyzet költségnek 50 eFt-ot, utazási költségnek ugyancsak évi 50 eFt-ot vetünk számításba. A költségtérítéses hallgatók esetében a tankönyv, jegyzet kiadásra 70 eFt-ot, utazásra ugyancsak évi 50 eFt-ot számítottunk. Tankönyv, jegyzet és utazási kiadásra tehát 2004-ben 45 milliárd Ft számítható.

Tandíjra (pontosabban költségtérítésre) a (40 ezer fő) nappali tagozatos költségtérítéses hallgatók esetében évi átlagos 750 eFt, a (160 ezer fő) részidős költségtérítéses etében 3750 eFt/év összeggel számolunk. (Ez az összeg az egy költségtérítéses hallgatóra vetített állami kiadások 75,0%-a.) Tandíjra, költségtérítésre tehát összesen 2004-ben 90 milliárd forintot vehetünk számba.

Kollégiumban lakott 51 ezer fő, s lakhatási támogatásra jogosult volt (tehát az államilag finanszírozottból nem állandó lakhelyén tanult a kollégistákon felül) 84,3 ezer fő. Ezen felül még „albérletesnek” tekinthetünk további kb. 20 ezer főt – ennyi a nappali tagozatos költségtérítéses hallgatólétszám fele. A kollégisták esetében átlagosan havi 6 ezer Ft térítési díjjal, a lakhatási költségre jogosultak és a 20 ezernyi költségtérítéses, nem állandó lakhelyén tanuló esetben havi (országos) átlagos 15 ezer Ft/hó lakbérrel számolva – a hallgatók lakhatási költségei mintegy 19 milliárd Ft-ot tettek ki 2004-ben.

Ez mindösszesen 154 milliárd Ft.

⁵⁵ Ez az összeg különbségként adódik ki: a hallgatók keresete, a hitelek, a közösségi pénzbeli és természetbeni támogatások, valamint a privát hallgatói támogatások összegét levonva a hallgatók létfenntartási kiadásainak, valamint a tandíjak, térítések, stb. kiadások összegéből.

⁵⁶ Feltételeztük, hogy a nappali tagozatos hallgatók 60%-a dolgozik a nyári két hónap alatt, és keres a 94,3 eFt/hó összeget. (Ami a 2004. évi középiskolai végzettséggel rendelkező munkavállalók átlagkeresetének – a 21-25 évesekre jellemző – 75,2%-a. Feltételeztük továbbá, hogy a nappali tagozatos hallgatók 30%-a végez tanulmányai mellett részfoglalkozású, vagy más rendszeres kereső tevékenységet (12 hónapon át), amelynek során havonta az előző összeg legalább felét (47,2 eFt/hó) megkeresi.

- ⁵⁷ „A hazai hallgatói hitelezés 'népszerű nevéen a Diákhitel' harmadik iskolai évére, a 2003/2004-es tanévre jellemző néhány adat: 35%-al nőtt az ügyfelek száma, amely így megközelítette a 160 ezret. A tanév során 24,750 Mrd forint kölcsön lett folyósítva összesen 117 188 hallgatónak, a törlesztésre kötelezett ügyfelek száma 33 583 fő volt, akik az előtörlesztésekkel együtt több, mint 2 Mrd forintot fizettek vissza.” A Diákhitel Központ Rt közleménye, forrás: http://www.diakhitel.hu/nyuz_main_2.php#a45.
- ⁵⁸ A 178,2 ezer fő nappali tagozatos államilag finanszírozott hallgató. A 2004. évi költségvetési törvény értelmében a hallgatói pénzbeli normatíva 91 eFt/év, a tankönyv, jegyzet normatíva 7 eFt/év, a doktorandusz normatíva 950400 Ft/év. Lakhatási normatíva 50 eFt/év. (Lakhatási támogatásra jogosult volt a statisztika szerint 84,3 ezer fő, az államilag finanszírozott doktorandusz pedig 2781 fő volt.)
- ⁵⁹ Itt a kollégiumok támogatását (10,5 milliárd Ft), és az állam utazási hozzájárulását vettük számba. (A fentebb számolt utazási kiadások 2-szeresét vettük, tekintettel a diákkedvezményre.)
- ⁶⁰ Erre nincs statisztikai adat, de nem járunk messze az igazságtól, ha igen szerényre, legfeljebb 1 milliárd forint összegűre becsüljük.
- ⁶¹ A felsőfokú oktatás állami támogatása a kollégiumok nélkül (Forrás: Oktatás-statisztikai évkönyv 2003/2004 OM 2005)
- ⁶² Az OM statisztika ezt az adatot nem tartalmazza. Az egyházi felsőoktatásba 12,6 ezer nappali tagozatos, és 9 ezer részes, a többi magán felsőoktatásba 12,5 ezer nappali és 23,8 ezer részes hallgató jár. A magán-felsőoktatás teljes költségvetési kiadása mintegy 60 milliárd forintra tehető – ha az államhoz hasonló a költséghatékonysága és fajlagos ráfordításai. Ennek nagyjából 30 %-a állami támogatásból származik, a többi túlnyomó többsége a hallgatók befizetéseiből. Ezen felüli magánforrás legfeljebb 5%-ra becsülhető, ami 3 milliárd Ft lehetett 2004-ben.