
Szalai Ákos

Az egyéni képzési számlák rendszere Magyarországon

(a második és a harmadik fejezet Homoly Dániel;
az ötödik fejezet Sóstói András
háttér tanulmányai alapján készült)

Budapest, 2005

Sorozatszerkesztő: Lada László
Szerkesztette: Horváth Cz. János



Kiadja: Nemzeti Felnőttképzési Intézet
Felelős kiadó: Zachár László igazgató

A kutatást a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium támogatta
a Munkaerő-piaci Alap felnőttképzési célú keretéből

I. Oktatás állami támogatásának indokai	7
I.1 Egyéni fogyasztási döntés	7
I.1.1 Beruházás: humántőke elmélet	7
I.1.2 Fogyasztási döntés	10
I.2 Externális hatások	12
I.2.1 Alapképzés vs. felsőbb képzési szintek	12
I.2.2 Társadalmi tőke elmélete	13
I.2.3 A (felsőbb fokú) oktatás extern hatásai	13
I.2.4 Adóztatás	16
I.3 Tőkepiaci elégtelenségek	16
I.4 Intézményi problémák	17
I.5 A legfontosabb következtetések	19
II. Magyarországi oktatásfinanszírozás nemzetközi összehasonlításban – magán vagy közösségi	23
III. Humán-tőke befektetés a nem kötelező oktatásban és képzéseken: Megéri-e az oktatásba beruházni?	45
III.1.1 Tanulmányi jövedelem-prémium	46
III.1.2 Életkor szerinti jövedelem struktúra	47
III.1.3 Munkanélküliség kockázatának csökkenése és munkaerő-piaci részvétel ..	48
III.2 Gazdaságpolitikai faktorok, amelyek befolyásolják a költségeket és hasznokat: ...	51
III.2.1 Finanszírozás és tanulmányi idő	51
III.2.2 Diákhitel és támogatások	53
III.2.3 Adórendszer	53
III.3 Oktatás megtérülési rátái	53
III.3.1 Az oktatásba történő befektetés magán belső megtérülési rátája	53
III.3.2 Az oktatásba történő befektetés társadalmi belső megtérülési rátája	56
III.3.3 Felnőttképzés megtérülése	56

IV. Az angol egyéni képzési számla rendszer bevezetése és működésének problémái	57
IV.1 Előzmények – politikai viták	58
IV.2 Kísérleti programok – változó prioritások	59
IV.3 A megvalósított rendszer	60
IV.4 A diszkont nagysága	61
IV.5 Fölösleges kiadások – holtteher-veszteség	62
IV.6 Magán-adminisztráció	63
IV.7 Egyéni döntési autonómia	65
IV.8 Csalások, panaszok	66
IV.9 Értékelés	68
IV.9.1 Résztvevők	68
IV.9.2 Kurzusok	70
IV.9.3 Számlatulajdonosok véleménye	70
IV.9.4 Szolgáltatók véleménye	72
V. Más országok tapasztalatai	73
V.1 Baszk képzési számla	73
V.1.1 IKASTXEKIN	73
V.1.2 TXEKINBIDE	74
V.1.3 TXEKIN	75
V.1.4 EMAWEB és EMAWEB+	75
V.2 Ausztria	76
V.2.1 Munkáltatóknak nyújtott adóösztonzők	76
V.2.2 Egyéneknek nyújtott adózáson alapuló társfinanszírozási mechanizmusok ..	77
V.3 Svájc	78
V.3.1 Egyéni képzési számla	78
V.3.2 Finanszírozási és társfinanszírozási kezdeményezések	79
V.4 Hollandia	80
V.4.1 Jogi és fiskális keretek a munkavállalók képzésének stimulálásához	80

V.4.2 Fizetési megtakarítási lehetőségek („Salary saving schemes”)	81
V.4.3 A munkavállalók képzése után járó adókedvezmények	81
V.4.4 A holland kormány kísérletei az Egyéni Képzési Számlával	82
V.4.5 Vállalati programok	84
V.5 Svédország	87
V.5.1 Egyéni Képzési Számla	88
V.6 Ausztrália	89
V.6.1 Felsőoktatási Hozzájárulási Rendszer (HECS)	89
V.6.2 Posztgraduális Kölcsönök Rendszere (PELS)	90
V.7 Korea	91
V.7.1 Kölcsönnyújtás a műszaki magánintézmények hallgatóinak	91
V.7.2 Foglalkoztatási Biztosítás a dolgozók szakmai képességeinek fejlesztésére ..	92
VI. Egyéni képzési számla Magyarországon	95
VI.1 Ki fizessen az oktatásért?	95
VI.1.1 Alapképzés felnőttkorban	97
VI.1.2 Magasabb fokú képzés: teljesítmény-költségvetés	98
VI.2 Előrehozott vagy halasztott fizetés – megtakarítási számla és/vagy hitel?	103
VI.2.1 Hitelrendszerek	104
VI.2.2 Megtakarítás	111
VI.3 A programok alapsémája	114
VI.3.1 Célcsoportok	114
VI.3.2 Képzési programok	115
VI.3.3 Ki viselje, milyen formában?	117
VI.3.4 Finanszírozás – állami és munkaadói	121
VI.3.5 Adminisztráció?	122
VI.4 Képzési intézményekre gyakorolt várható hatások	124
VI.4.1 Tételsoros költségvetés, előirányzat-gazdálkodás	124
VI.4.2 Kincstári gazdálkodás	126
VI.4.3 Hitel	126

Tartalomjegyzék

VII. Többéves döntések: a gazdasági időszak és a költségvetési év eltérése.

<i>Pénzmaradvány</i>	127
VII.1.1 Közalkalmazotti viszony helyett munkajogi viszony	128
VII.1.2 Adózás vs. központi elvonások	129
 <i>Irodalomjegyzék:</i>	 133

I.

Oktatás állami támogatásának indokai

Az oktatás közgazdaságtani elemzése általában az externális hatások létére koncentrál. Ezeknek ugyan többféle megfogalmazásával is találkozhatunk, de abban a legtöbb tanulmány egyetért, hogy, amennyiben az oktatási döntéseket (tanuljunk-e, mit tanuljunk, mit tanítsunk, stb.) a hallgatók és az oktatási intézmények közötti megállapodásra bízunk, illetve tandíj fizetését várjuk el, vagyis a tiszta piaci rendszert próbáljuk működtetni, akkor fontos társadalmi hatások maradnak mérlegeletlenül. Épp ezért sok elemzés abból indul ki, hogy a piaci döntések egyrészt „túl kevés” oktatás-fogyasztáshoz vezetnek, másrészt az oktatás szerkezete is eltolódhat a közvetlen egyéni hasznokkal kecsegtető kurzusok, oktatási irányok felé. A következő néhány oldalon azt tekintem át, hogy ez a hatás fontosnak tekinthető-e a felnőttoktatás esetében is, illetve, hogy ez – vagy más közgazdasági érvek – mennyiben támasztják alá az oktatás állami támogatását. Ezen kérdések megválaszolása segíthet abban, hogy közelebb kerüljünk két későbbi fontos kérdés megválaszolásához: a költségek mekkora részét vállalja át az állam (milyen nagyságú legyen az állami finanszírozás?), illetve, hogy erre milyen formában kerüljön sor (megfelelő eszköz-e az egyéni képzési számla, vagy más eszközökkel kell élni – pontosabban a különböző eszközök milyen „keve-reke” látszik közgazdaságilag indokolhatónak?).

I.1 Egyéni fogyasztási döntés

Ahhoz, hogy értékelni tudjuk az egyéni döntések hiányosságait, kimutathassuk a legfontosabb figyelmen kívül hagyott tényezőket, meg kell érteni az egyéni döntések motívumait. Ezek közül kettőt érdemes szétválasztani: az oktatás, mint beruházással, illetve az oktatás, mint fogyasztási jószággal kapcsolatos döntéseket.

I.1.1 Beruházás: *humántőke elmélet*

Az oktatást a legismertebb elmélet a humántőke-felhalmozás egyik módjaként jeleníti meg. A fizikai beruházásokhoz hasonlóan az oktatás is későbbi jövedelemtermelő (és egyéb a tulajdonos számára hasznos) képességeket felhalmozásához segít hozzá.

Amennyiben az oktatás beruházási elméletét tesszük vizsgálat tárgyává, akkor az egyéni döntés meghatározója az oktatási befektetés egyéni költségeinek és egyéni hasznainak összevetése lesz. A költségoldalón a közvetlen és közvetett oktatási kiadásokat, illetve a lehetőségköltséget kell figyelembe venni. Ez utóbbi tartalmazza annak az időnek az értékét, amit a hallgató oktatásban tölt el: mindenekelőtt az elmaradt mun-

¹ Gondoljunk arra, hogy azt a családi tevékenységet, illetve háztartási munkát, amire nem tudunk időt szakítani, általában a meg kell vásárolni – például bölcsőde, takarítás, mosoda, étterem, stb.

kavégyzést, a jövedelmet, vagy a házimunkát (amely miatt esetleg többletkiadásokat¹ kell vállalni), de elem lehet sok egyéb kellemes szabadidős elfoglaltság is. Az oktatással kapcsolatos közvetett kiadások azon a konkrét pénzbani kiadások, amelyeket nem közvetlenül a képzés költségeinek fedezetére fordítunk, de az oktatás miatt felmerülő többletköltségek – egyrészt a tanszerek, másrészt az utazási többletköltség, szállás, stb.

Az oktatási beruházás hozamát általában a magasabb jövedelemmel azonosítják. Természetesen léteznek más későbbi egyéni hasznok is, amelyek magasabb életminőséghez segítik a hallgatót², ezeket azonban – elsősorban mérési okok miatt – általában nem tudjuk elemezni. A többlet mérésére, általában a magasabban képzettek jövedelemtöbbletét használják. Mint minden beruházási döntésnél itt is felmerül az idő-probléma. A beruházás költségei és hozamai nem ugyanabban az időpontban jelentkeznek. Épp ezért a későbbi költségeket és hasznokat valamiképpen közös nevezőre kell hozni a mai kiadásokkal, hasznokkal – diszkontálni kell őket. A leszámítoláshoz használt diszkontráta kiválasztását két tényező befolyásolja jelentősen:

- (i) a befektetés (kiadás) elmaradt haszna, vagyis az az összeg, amit akkor érthetünk volna el, ha ugyanezt a befektetést nem a humán tőkében „helyezzük el” – klasszikus becslése a kockázatmentesnek tekintett befektetés, a banki (vagy állampapír-) kamat
- (ii) a kockázati felár: minél kevésbé biztos a későbbi nettó haszon, annál magasabb értéken kell a későbbi becsült nyereséget leszámítolni.³ Érdekes azonban ezen a ponton emlékeztetni arra, hogy – legalábbis a statisztikai vizsgálatok szerint – a képzetlenebb munkavállalók esetében a kockázat, különösen a munkanélküliség kockázata általában csökken.

A másik, a leszámítoláskor fontos tényező a „beruházás élettartama”. Nem mindegy, hogy ugyanazon beruházás hány éven keresztül hoz többletjövedelmet. Mennyi idő alatt kerül ki a termelésből, illetve mennyi idő alatt amortizálódik. A humántőke klasszikus elméletei a nyugdíjba menetelt tekintik ilyennek. Az élethosszig tanulás problémája azonban éppen a lényegesen gyorsabb leértékelődés elméletére épül.

Vállalati döntés. Érdekes e helyen külön is szólni arról, hogy az oktatási döntések jelentős részét nem maguk a hallgatók, hanem a munkaadók hozzák, ők javasolják, „ösztönzik”, vagy éppen (részben) finanszírozzák is egyes programok elvégzését.

² Gondoljunk csak egyes egyértelműen a szabadidő értelmes eltöltéséhez hozzásegítő „hobby-kurzusok” (tánciskolák, bridsoktatás, stb.) hallgatóira, vagy éppen a más országokban finanszírozási szempontból is fontos következményekkel járó feng-shui tanfolyamokra. (Angliában például külön rendelkezni kellett arról, hogy ezeket nem lehet a rendszerből finanszírozni.)

³ A másik lehetséges megoldás, hogy nem a diszkontlábát emeljük, hanem a jövedelemtöbblet értékét csökkentjük, annyival hogy egy olyan fix, de alacsonyabb összeget kapjunk, amelyet ugyanolyan jónak ítél a képzésben résztvevő hallgató, mint a magasabb de bizonytalan összeget.

Esetükben a költségek és hasznok kissé másképpen jelennek meg. Költség alatt az általuk felvállalt kiadásokat kell érteni – ideértve esetleg a munkaidőben folytatott kurzusok idejére fizetett munkabért is – míg a haszon-oldalon a munkavállaló (az esetleg megemelt béréen felüli) termelékenység-növekményét tudja elszámolni. Ugyanakkor a munkaadók esetében a fenti „beruházási élettartam” lényegesen rövidebb és bizonytalanabb, mint a munkavállaló oldalán, ugyanis egy esetleges munkahely-váltással vagy éppen béremeléssel az általa beruházott összeg elvész a számára. Ennek fényében azt mondhatjuk, hogy a munkaadók a gazdasági racionalitás szerint akkor ösztönözhetőek jobban a munkavállalók tanulmányainak finanszírozására, ha (i) az teljesítmény-növekményhez (bevételi többlet) vezet, (ii) ha a munkavállaló várható foglalkoztatási ideje magas, (iii) ha a munkahelyváltás esélye kicsi, (iv) ha a bevételi többlet kisebb részét kell béremelkedésként a munkavállalónak átengedni, (v) a képzés költsége alacsonyabb – a képzés költséghatékonyabb, (vi) ha megfelelő információ áll rendelkezésre. Mindez azt jelenti, hogy a munkaadók olyan programokat elvileg nem hajlandóak finanszírozni, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a munkakörhöz, így például az általános jellegű, nem kellően specifikált képzések finanszírozása nem kifizetődő a vállalkozások számára. Épp ezért próbálkoznak a munkaadók olyan tanulmányi szerződések kötésével, amely meghatározott ideig ezen két „veszélytől” védik magukat – más kérdés, hogy cserébe a munkavállaló esetleges visszafogott teljesítményének veszélyével szembesülhetnek. Bár az eddigiek alapján arra következtethetnénk, hogy a munkaadók számára az oktatás nem kellően vonzó beruházás, két kivételt, speciális hatást mégis meg kell említeni. Egyrészt azon speciális képzések, amelyek nem konvertálhatóak, még az adott iparág más vállalkozásainál sem hasznosíthatóak, ezért munkahelyváltás esetén elveszítik értéküket, kifejezetten vonzó befektetés lehet a munkaadók szemében. Ilyenkor ugyanis a magasabb humántőke-szint révén elérhető termelékenység-növekménynek csak nagyon kis részét kell átengedni a munkavállaló számára: az oktatással szerzett többlet egyértelműen elvész számára, ha elhagyja jelenlegi munkáját, vagyis ez egyben a munkavállaló „megkötésének” egyik hatékony eszköze. Másrészt a munkaadók akár az általános képzés finanszírozásához is hajlandóak hozzájárulni, ezt a béren kívüli juttatások részének tekinthetik – különösen, ha megfelelő adózási feltételeket teremtenek.⁴

Az életkor szerepe a képzési döntésekben. Az előzőek alapján sejthető, hogy a különböző életkorban hozott képzési döntések jelentősen eltérnek egymástól. Minden jel arra mutat, hogy az idősebb korban az emberek nehezebben szánják rá magukat humántőke-beruházásra. Egyrészt a képzés költségei magasabbak, beszéljünk akár magának a tanulási képességnek a változásáról, akár az alternatív költségek (elmaradt munkabér) emelkedéséről. Másrészt a haszon is rövidebb ideig élvezhető: kevesebb a munkában még várhatóan eltöltött idő. Más tőkejavakkal szemben ez a tőke nem

⁴ Lásd például a svájci tapasztalatokat..

hagyományozható át az utódokra: ez szintén az időskori humántőke-beruházás ellen hat. Érdemes felhívni a figyelmet ezen a ponton arra, hogy a nyugdíj-rendszer jelentősen befolyásolhatja ezt a döntést is: a magasabb nyugdíjkorhatár, annak rugalmassága (elsősorban a korhatáron túli, illetve nyugdíj mellett végezhető munka), illetve az utolsó évek keresetének magasabb súlya a nyugdíjszámításkor mind e beruházások ösztönzése irányába hathat.

Elemzési eszköz. A leggyakoribb elemzési módszer az ún. belső megtérülési ráta: ilyenkor azt a kamatlábat (diszkontlábat) keressük, amely mellett a kezdeti kiadások és a későbbi hasznok jelenértéke éppen nulla. Gyakorlatilag emellett a kamatláb mellett éppen indifferens, hogy oktatási (humán tőke) beruházásba fogunk, vagy pénzünket bankban kamatoztatjuk. Amennyiben azonban ez a ráta, hozam meghaladja az alternatív, biztos befektetések hozamát, akkor érdemes vállalni a kiadásokat.⁵ A harmadik fejezetben ezen elvi alapokon próbálunk számításokat adni a magyar oktatási befektetések megtérüléséről.

Negatív hatás. Ugyanakkor ezen a ponton is fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a képzettek magasabb bére nem feltétlenül pusztán a magasabb tőke hozamát jelzi. Ha ez így lenne, akkor a jövedelemnövekmény megegyezne a képzettebb munkás magasabb teljesítménye, magasabb termelékenysége miatt elérhető többlettel.⁶ Azonban a kutatások azt mutatják, hogy a magasabban képzettek jövedelem-többlete meghaladja ezt az értéket. A piac ugyanis nem képes (még a piac sem képes...) a humántőke állományát felmérni, ezért az oktatás úgynevezett jelzőhatása (signaling effect) is érvényesül: a munkaerőpiac – többek között – annak alapján sorolja be a munkavállalókat különböző „humántőke-kategóriákba”, hogy milyen képzettséggel rendelkeznek. A magasabb képzettség alapján magasabb tőkeállományt valószínűsít, és ezért magasabb bért fizet. Mivel a humántőke többi összetevője – talán a tapasztalat kivételével – nehezen becsülhető, így a pusztán a képzettség miatt adott jövedelem-többlet általában meghaladja a valós gazdasági értékét. Ez azt jelenti, hogy miközben az egyes oktatási szegmensekben jelentős pozitív extern hatásokat valószínűsíthetünk, aközben ezek mellett ezt a negatív hatást is számba kell venni.

1.1.2 Fogyasztási döntés

Gyakran feledkezünk el arról, hogy az oktatás nem csak – sőt, sok esetben nem is elsősorban – beruházás, hanem pillanatnyi fogyasztás is. Valószínűleg rengeteg történet

⁵ Jegyezzük meg, hogy ez a számítás csak akkor helyes, ha feltételezhetjük, hogy egyértelmű: az első időszakban nettó kiadások merülnek fel, míg a későbbi időszakban lesz jellemző a nettó hozam. (Amennyiben ebben nem lehetünk bizonyosak, pl. bizonyos későbbi időszakokban a magas „karbantartási költségek” miatt ismét meghaladhatják a költségek a hasznokat, akkor ez a számítás fals eredményekhez vezethet.)

⁶ Közgazdaságtani értelemben munkája határtermék-értékének növekményével.

sorolható, amikor a részvételt az oktatásban, a különböző tanfolyamokon, nem valamiféle későbbi haszon vágya inspirálja, hanem a pillanatnyi „élvezet” (a szabadidő kellemes eltöltése, társaság, maga az „agytorna” lehetősége, stb.). Ezen döntések esetében egyik oldalról egyszerűbb, másrészt nehezebb dolgunk van. Egyszerűbb annyiban, hogy költségek és hasznok (élvezetek) egy időben merülnek fel, így diszkontálásra nincs szükség, másrészt viszont a hasznok általában abban a szférában jelentkeznek, amiről az előbb is jeleztük, hogy statisztikai eszközökkel gyakorlatilag nem értékelhető.

Lehet ugyan azon vitatkozni, hogy ezen hatásokat érdemes-e megkülönböztetni az előző, beruházási tényezőktől, hiszen csak annyi köztük az eltérés, hogy a – beruházások esetében sem pusztán anyagi – hasznok mely időpontban merülnek fel, de az eltérő politikai következmények miatt itt mégis külön kezeljük. Az ilyen típusú egyéni oktatási döntéseket ugyanis nem tudjuk befolyásolni azzal, ha a későbbi hozamot növeljük, vagy ha a piaci kamatláb (diszkontláb) alacsonyabb. Itt vélhetően a leg-erősebb ösztönző, ha a korábbi életszakaszban az illető kellemes élményeket szerzett az oktatásban. Vagyis az oktatási kereslet fokozásának éppen az alsóbb szintű oktatás színvonalának emelése, az ott szerzett pozitív tapasztalatok növelése lehet az útja.

Ugyanakkor egyértelmű, hogy a közvetlen és közvetett pillanatnyi kiadások leSORÍTÁSA elvileg mindkét típusú fogyasztási döntésre ösztönzőleg hat.

Képzettségi szint szerepe. A társadalom jónéhány olyan tevékenységet ismer, amely fogyasztási szintje éppen attól függ elsősorban, hogy korábban milyen mennyiségben és minőségben fogyasztottuk az adott jószágot.⁷ Az eddigiek alapján valószínűsíthető, hogy az alacsonyabb képzettségűek körében az oktatás, mint fogyasztási jószág kevésbé lesz vonzó, mint a magasabban kvalifikáltak között.⁸ Esetükben tehát már csak ezért is vélhetően erőteljesebb ösztönzők kialakítása lehet indokolt.

⁷ Felvethető, hogy ez a modern közgazdaságtan egyik alaptételének az ún. Cossen-törvénynek, vagyis a csökkenő határhaszon törvényének mond ellent: az adott jószág határhaszna nem csökken. Ugyanakkor a közgazdaságtan ismer ilyen javakat, és – úgy tűnik – megfelelő eszköztárra rendelkezik ezek vizsgálatára is: ezek az ún. fogyasztás utáni javak. Általában a függőséget kialakulásával fenyegető társadalmi szempontból negatív jószágok, dohány, kábítószer, alkohol, stb. soroltatnak ide, de olyan „pozitív” tevékenységek is, mint a zenehallgatás, úszás, stb.

⁸ Például a nemzetközi tapasztalatok is arra utalnak, hogy az alacsonyabban kvalifikáltak kevésbé vesznek részt a felnőttképzésben. Az egyes országokban elindított egyéni képzési számlák egyik legnagyobb kritikája épp az volt, hogy ezt a réteget nem érte el.

I.2 Externális hatások

Extern hatások alatt a közgazdaságtan azt érti, ami a „piaci mérlegelésből kimarad”: azon költségeket és hasznokat, amelyeket az egyéni döntéshozók nem vesznek számításba. Az oktatásgazdaságtan klasszikus elemzései általában ebben vélik felfedezni az állami beavatkozás, legyen az akár szabályozás, akár közvetlen szolgáltatásnyújtás, legfőbb indokát.⁹

I.2.1 Alapképzés vs. felsőbb képzési szintek

A köznyelvben általában egységesen oktatásról beszélünk. Néha megkülönböztetjük a köz- és felsőoktatást (illetve a felnőttképzést, vagy a tanfolyamok rendszerét). A közgazdaságtan számára azonban az oktatás semmiképpen sem tekinthető egységes rendszernek. Amennyiben ugyanis a fő kérdés az, hogy milyen okok miatt szükséges állami beavatkozás az oktatási javak piacán, akkor a különböző képzési szintek élesen elkülöníthetőek egymástól: extern hatások ugyanis igencsak eltérő mértékben kapcsolódnak hozzájuk. Jól ismert a vita, amely a felsőoktatási tandíj bevezetéséről zajlik különböző országokban. Ugyanakkor gyakorlatilag nem merül fel hasonló koncepció az alap- és (legalábbis az állami közoktatást vizsgálva) a középfokú oktatásban. Ennek az eltérésnek az oka egyértelmű: az egyéni és a társadalmi hasznok aránya az oktatás felsőbb szakaszaiban egyértelműen az egyéni hasznok irányába tolódik el. Ahogy a képzés egyre specializáltabb lesz, úgy várhatóan az ott megszerezhető ismeretek hozama egyre inkább többletjövedelemként jelentkezik.

A közgazdaságtan egyik divatos iskolája az ún. intézményi közgazdaságtan. Ennek egyik sarokpontja az, hogy a gazdaság működését (és a különböző intézmények hatékonyságát, legyen az a piaci szerződés, a vállalat, vagy maga a kormányzat) elsősorban a tranzakciós költségek befolyásolják. A fejlődést elsősorban az segíti elő, ha a gazdasági és társadalmi tranzakciók lebonyolításához szükséges gátakat le tudja bontani, az ezen tranzakciókhoz kapcsolódó költségeket alacsonyan tudja tartani. Márpedig az alapképzésben épp ezt teszi. Amikor a közismereti tárgyak révén elsősorban nem az egyéni hasznok – különösen nem az egyéni pénzbéli hasznok – növeléséhez járul hozzá, hanem a társadalom valamiféle közös információs bázisát építi ki, akkor ezzel a viszonylag „olcsó” interperszonális kommunikációhoz, a közösen vallott normák kialakulásához segít hozzá. A kommunikáció és a normák pedig a tranzakciós költségek leszorításának talán két leghatásosabb eszköze.¹⁰

⁹ Stiglitz, (2000)

¹⁰ Friedman (1995), idézi Palacios (2003)

1.2.2 Társadalmi tőke elmélete

Az utóbbi években a közgazdaságtan egyik legtöbbit kutatott területe az ún. társadalmi tőke (social capital) modell. Ez egy olyan tőkeelem lenne, amelyet a társadalom tagjai közösen halmoznak fel, és birtokolnak: a társadalom közös tőkéje. Ez természetesen nem az állami, köztulajdonban álló tőkejavakat fedi, hanem olyan immateriális dolgokat, mint a közös ismeretanyag, a törvények ereje, vagy a bizalom. Kimutatható, hogy egy társadalom minél nagyobb mennyiségben halmozza fel ezt a tőketípust, annál nagyobb jólétet, vagy éppen gazdasági növekedést érhet el. Többek között épp az előbb említett alacsonyabb tranzakciós költségek miatt. Természetesen ezen tőketípus megeremtésében elsősorban az alsóbb fokú oktatás (valamint a családok) szerepét lehet kiemelni.

Ennek a tőkének a megfelelő színvonalú biztosítása azonban a piaci intézményektől két ok miatt nem várható el. Egyrészt ezen tőke elsősorban nem a beruházó, a költségviselő számára hoz egyéni hasznot, vagyis jelentős externális hatásokat sejtethünk. Másrészt ez a jószág az ún. közjavak jellemzőivel bír. Ezek közül itt a kizárás hiánya a fontosabb ezen jószág hasznaiból mindenki részesedik, nem csak azok (és annyiban), akik (és amilyen arányban) hozzájárultak az előállításához. Épp ezért a közgazdaságtan által feltételezett önző és racionális emberek számára nem érné meg bármiféle erőfeszítést vállalniuk ezen társadalmi tőke felhalmozása érdekében: a hasznokból úgyszem lehet őket kizárni, ha hozzájárulnak az tehát egyértelmű veszteség az ő számukra. Röviden: mindannyian inkább potyázni próbálnánk a többiekén.¹¹

1.2.3 A (felsőbb fokú) oktatás extern hatásai

Mint láthattuk a legtöbb közgazdász egyetért abban, hogy a felsőbb (felső-)fokú oktatás hasznai között lényegesen nagyobb az egyéni hasznok aránya, mint az alsóbb szinten. Épp ezért – valamint az elérhető jobb kutatások miatt – döntöttünk úgy, hogy mivel az extern hatások bemutatásához épp a felsőbb (felső) oktatási szintet: míg alacsonyabb szinten általában a felnőttképzés keretében sincs vita a jelentős támogatásról, vagy az ingyenes oktatásról, addig az ilyen típusú képzéseknél okkal merülhet fel az állami támogatás megkérdőjelezése.

Az extern hatásokat érdemes két csoportra bontani: gazdasági hatások, társadalmi-politikai hatások.¹²

¹¹ Paradox módon, ezen potyázás leghatásosabb ellenszere az, ha ezen társadalmi tőke (például a bizalom) jelentős mennyiségben áll rendelkezésre és emiatt az emberek morális kötelességüknek érzik a hozzájárulást.

¹² Részletesebben lásd, IHEP (1998) és World Bank (2002). A magyar irodalomban ezzel kapcsolatban fellelhető exetrnália-csoportosítások ismertetésétől, azok jobb elérhetősége miatt, eltekintünk. Lásd Varga (1998), Polónyi (2000)

Gazdasági hatások. Az oktatás jelentősen elősegítheti egy nemzetgazdaság növekedését. Ezen pozitív gazdasági hatások közül a két legfontosabbnak az innovációs kapacitás kiépítését, és a humántőke fejlesztését tekintik. Ezek nagy része ugyan egyéni haszon, de mint a 1 sz. táblázatból is látható egy részük nem jelenik meg a konkrét döntéshozónál.

Innovációs kapacitás. A felsőoktatásból kikerülők azok, akik napjaink gazdasági növekedésének húzóerejét képezhetik. Közhelynek tekinthető, hogy a komparatív előny ma már nem a természeti erőforrásokból, hanem a tudományos-információs potenciálból származik. A felsőoktatás szerepe természetesen kiemelkedő ennek fejlesztésében: „... azok az országok, amelyek a kutatási-fejlesztési potenciáljuk nagyobb részét tartják az oktatási szektorban, lényegesen jobb szabadalmi eredményeket érhetnek el...”¹³

- Humántőke. Mivel az előbb ezt részletesen elemeztük, így itt csak arra hívnánk fel a figyelmet, hogy a magasabban képzett szakemberek iránt a munkaerőpiac egyelőre „utólérhetetlenek látszó” keresletet mutat. Bár az elmúlt években, évtizedekben a világon mindenhol jelentősen növekedett a felsőoktatásban tanuló, illetve az ilyen végzettséggel munkát vállalók száma, de a munkaerő-kereslet még így is jelentősen meghaladja a kínálatot, sőt egyes elemzések szerint gyorsabban is nő.¹⁴

¹³ Azonban nemzetközi példák hívják fel arra is a figyelmet, hogy akár a kutatás-fejlesztés, akár a felsőoktatási kapacitás egyoldalú fejlesztése, anélkül, hogy a kereslet erre adott lenne csak magas kiadásokat okoz, az elvárt eredmények nélkül. A Világbank jelentése szerint ebbe a csapdába estek olyan nagy országok is, mint Brazília, India, vagy néhány volt szovjet köztársaság. Amennyiben a felsőoktatás elébe megy a gazdasági változásoknak, azzal olyan potenciált teremt, amelyre rövidtávon nincs kereslet, ennek az elvándorlás lehet a következménye. Ugyanakkor, ha sikerül a potenciált megtartani, akkor éppen ez jelenthet vonzerőt a technológia-intenzív termelés megtelepedésének – vagyis a szektor fejlesztése könnyen válhat „veszteséges nagyberuházássá”, ha nem készül fel a rendszer arra, hogy az oktatás által kiépített potenciált miként tartja fenn. (Stern, Porter, Furman [2000], idézi World Bank [2002] p. 25)

¹⁴ Ugyanakkor, az előző lábjegyzetben bemutatott „előreszaladás” esetén megjelenhet az értelmiségi munkanélküliség is, ráadásul épp a legképzettebbek körében. Mivel az itt bemutatott túlkereslet a fejlettebb országokban is jelentkezik, ők sem képesek „betömni” ezt a lyukat saját erejükből, ezért várhatóan a jövőben egyre nagyobb mértékben importálják majd a szaktudást, ami együttesen az agyelszívás veszélyét növeli.

	Közösségi haszon	Magán haszon
Gazdasági haszon	<ul style="list-style-type: none"> • Növekvő adóbevétel • Magasabb hatékonyság (produktivitás) • Növekvő fogyasztás • A munkaerő növekvő rugalmassága • Csökken a függés a kormányzati támogatástól 	<ul style="list-style-type: none"> • Magasabb fizetés és más juttatások • Foglalkoztatottság • Magasabb megtakarítás • Jobb munkafeltételek • Egyéni / Szakmai mobilitás
Társadalmi haszon	<ul style="list-style-type: none"> • Csökkenő bűnözés • Több adomány / több önkéntes munka • A polgári lét magasabb szintje (például: magasabb választói aktivitás) • Társadalmi kohézió, a különbözőség könnyebb elfogadása • Növekvő fogékonyság a technológia használatára, elfogadására 	<ul style="list-style-type: none"> • Jobb egészség / magasabb várható élettartam • Az utódok (gyerekek) [offspring] jobb életminősége • Jobb fogyasztói döntések • Magasabb személyes státusz • Aktívabban eltöltött szabadidő

1. sz. táblázat:
A felsőoktatás hasznai¹⁵

Társadalmi-politikai hatások. Itt is érdemes a társadalmi tőke elméletére hivatkozni. A képzett társadalomban a megfelelő közpolitika kialakítása is egyszerűbb (lásd Ritzen–Woolcock [2002]), aminek a gazdasági fejlődésre és egy egészséges társadalom kialakítására is jelentős pozitív hatása van. Hasonlóan pozitív hatása lehet az oktatásnak a társadalmi mobilitás szélesítésére, gyorsítására. A különböző kutatások sok közvetlen pozitív hatást is tulajdonítanak az oktatásnak: csökkenti a bűnözést és a korrupciót, növeli az adományozók körét és a motivációikat (közvetve is segíti ezzel egy erős civil társadalom kialakulását), növeli azok számát, aki ügyelnek az egészségükre, csökkentve ezzel a társadalomra az elöregedés és az egészségügyi állapot romlása miatt nehezedő terheket. Végezetül a politikai hatások sem elhanyagolhatóak: a magasabban képzett társadalmi rétegek politikailag aktívabban, közülük többen vesznek részt a választásokon, a demokratikus közéletben.

Finanszírozási következmények. Az ún. külső hatások ezen ismerete az egyes programok, intézmények finanszírozásakor lehet fontos: ha elsősorban az externális hatá-

¹⁵ Forrás: IHEP (1998) p. 20

sok finanszírozása az állam feladata, akkor érdemes a finanszírozást úgy alakítani, hogy a valóban jelentős extern hatásokat produkáló programok jussanak támogatáshoz. Viszont szem előtt kell tartani, hogy nem az „oktatás” rendelkezik externális hatásokkal, hanem ezen belül is elkülöníthetünk egyes fontos funkciókat, vagy éppen konkrét programokat. Ha ezt szem előtt tartjuk, akkor az oktatás finanszírozásakor viszonylag könnyen, vagy legalábbis a feltételezettnél könnyebben, tehetünk különbséget az egyes intézmények között aszerint, hogy milyen mértékben „bocsátanak ki” pozitív externáliákat.

1.2.4 Adóztatás

Mindenképpen fel kell hívni a figyelmet az egyéni és a társadalmi hozam közötti különbség kapcsán az adóztatás szerepére is. Értelemszerűen az egyéni oktatási döntést az egyéni, adózás utáni haszon, a nettó bér befolyásolja. Ugyanakkor a társadalom számára a bruttó bér, vagyis az adó összege is haszonnak tekinthető. Különösen olyan progresszív adórendszerben, ahol az oktatás révén elérhető magasabb bért már magasabb átlagos és marginális adó sújtja, a két hozam eltérése jelentős lehet.

1.3 Tőkepiaci elégtelenségek

A legtöbb közgazdász élesen vitatja azt az álláspontot, mely szerint az oktatásban résztvevők támogatására megfelelő indokul szolgálna az, hogy ezáltal a szegény rétegekből érkezőket, a „kevésbé fizetőképeseket” támogassuk. Ugyanis, amennyiben igaz az, és a magasabb képzési szinteken mindenképpen igaz, hogy az oktatás hozamának nagyobb része egyéni haszon, akkor az ezen oktatásban résztvevők támogatása elsősorban a későbbi magasabb jövedelmű csoportok támogatását jelenti, vagyis nem csökkenti, hanem éppen növeli a társadalmi egyenlőtlenséget.

A méltányossági kérdés épp ezért kissé átalakul: egyenlő eséllyel férnek-e hozzá az oktatásban résztvevők azokhoz az eszközökhöz, amelyből beruházási költségeiket finanszírozhatják. Mivel ezek haszna későbbiekben jelentkezik, míg a kiadások az oktatás időpontjában merülnek fel, így a későbbi hozamok terhére hitelt vehetnének fel. Kérdés az, hogy a hitelpiac, a tőkepiac ezeket a beruházási formákat képes-e finanszírozni.

A legfontosabb probléma természetesen az ilyen hitelezés kockázata. Tudjuk, hogy a hitelpiacon a kamat annál magasabb minél magasabb a hitelező kockázata. Ilyenkor ugyanis a magasabb kamatbevétel fedezi azon bebukott hiteleket is, amelyeket nem törlesztenek. Természetesen a bankoknak sem érdekük, hogy – mint az áruhitelezés esetén történik – egyedül a jó adósok magas kamatterhén keresztül finanszírozzák a rossz adósok elbukott pénzüket. A kockázat lefaragásának egyik módja a konzervatív hitelezés, vagyis a nagyon szigorú – pesszimista – elbírálás, és emiatt a sok visszautasított hiteligenység. Természetesen egy ilyen megoldás a meglehetősen bizonytalan hozamú humántőke-beruházás esetén a hitelezés elmaradásához vezet.

A másik eszköz ezen kockázat lefaragására, és ezzel a kamat alacsonyan tartására a hitelbiztosítékok léte. Fizikai beruházások esetén tipikusan ilyen biztosíték egyrészt magára a beruházás tárgyára bejegyeztetett jog – ingatlan esetén, pl. a jelzálogjog. A bankok az ilyen beruházások esetén további garanciához jutnak azáltal, hogy „túl-biztosítják” magukat: a nyújtott hitel és a jogilag védett objektum nem azonos értékű. (Ennek köszönhető például, hogy lakások esetében maximum az ingatlan értékének 60%-a szerezhető meg hitelként.) A probléma itt természetesen az, hogy a humántőkére a többi tőkefajtához hasonló jogosítványok nem jegyezhetőek be (és értékelése is megoldatlan), épp ezért a bankok ezt – és ezzel a későbbi jövedelemfolyamot – nem tekinthetik megfelelő garanciának. Épp ezért a tipikus pénzügyi eszközökkel csak azok a kérelmezők juthatnak hitelhez, akik megfelelő egyéb biztosítékkal rendelkeznek. Ezen a ponton visszajutunk a méltányosság kérdéshez: a pénzügyi tökéletlenségek nem teszik lehetővé, hogy a későbbi jövedelmet a beruházók hitel formájában előrehozzák, épp ezért a szegényebb rétegek oktatási kiadásait egyértelműen az aktuális fizetőképességük határolja be. Emiatt válik az oktatási rendszer az egyenlőtlenséget sok esetben nem csökkentő, hanem éppen erősítő tényezővé.

A hitelpiaci problémák – mindenekelőtt a garanciavállalás problémájának megoldása – tehát egyszerre szolgálná az oktatási piac hatékony és (legalábbis az életciklus jövedelmet vizsgálva) igazságos működését. Erre láthatunk majd példát az egyéni képzési számla egyik alváltozatában, vagy az ún. humántőke-szerződések rendszerében.

1.4 Intézményi problémák

Az oktatás közgazdaságtani elemzésekor viszonylag ritkán használt eszköz az ún. intézményi gazdaságtan. Most két olyan szempontra szeretnénk felhívni a figyelmet, amely az állami támogatást ezen alapon támaszthatja alá. (Ismételten csak bizonyos esetekben és nem minden oktatási forma esetén.) Ezen iskola legfontosabb fogalma az ún. tranzakciós költség, amely azt jelenti, hogy egy esetleg mindkét fél számára kedvező szerződés, üzlet sem köttetődik meg akkor, ha három probléma egyszerre fennáll¹⁶:

- (i) a felek nem tudnak teljes szerződést kötni, mivel nem tudnak minden lehetséges jövőbeni helyzetet modellezni,
- (ii) fennáll az opportunistá viselkedés esélye, vagyis amikor valamelyik fél visszaél a szituációval és a másikat kárt okozva tesz szert nyereségre,

¹⁶ Williamson (***)

(iii) idioszinkretikus (specifikus) beruházásokra kerül sor, vagyis olyanra, amely csak az adott viszony fennállása esetén rendelkezik értékkel, másoknak nem adható tovább, más tranzakciókban az értéke lényegesen kisebb.

Amennyiben ilyen viszonyok állnak fenn, akkor a piac működtetésének költsége meglehetősen magas, és ezért az állam beavatkozására lehet szükség, ahhoz, hogy olyan intézményi (jogi) keretek alakuljanak ki, amelyek a fenti három probléma legalább egyikét felszámolják.

Kockázatmegosztás. Az egyik tipikus intézményi megoldás, az hogy az előre nem látható események esetén a bekövetkező kárt arra a félre terhelik, akinek a számára a kockázat viselése, kezelése olcsóbb lenne.⁷ Humántőke-beruházás, oktatás esetében a tipikus kockázatot a munkaerőpiac várható helyzete jelent. Egyértelműen elmondhat, hogy a három fél – hallgató, oktatási intézmény és állam – közül egyértelműen a kormányzat az, amely az esetleges munkaerőpiaci problémák ellen egyszerűbben védekezhet. Épp ezért mindenképpen magára kell vállalnia ezen kockázatot, amit legalább a megfelelő információk gyűjtése és megfelelő információs, tanácsadó-szolgáltatások fenntartása révén a másik két fél válláról le kell vennie. Ugyanakkor természetesen védekeznie kell az ún. morális kockázat ellen is. Amennyiben a rossz humántőke-befektetések költségét teljes mértékben magára vállalja, akkor ezzel a másik két fél alkalmazkodását nem ösztönzi eléggé: azok rossz, kockázatos oktatási döntéseik elmaradt hasznának megtérítését is a kormányzattól fogják várni.

Relációs szerződés. Az egyes intézmények között komoly minőségi különbségek lehetnek. A kereslet-vezérelt rendszerek, vagyis amelyek egy-egy intézmény finanszírozását a tanulói, hallgatói létszámhoz kötik, abból indulnak ki, hogy a piaci döntések tökéletes (vagy legalábbis elégséges) információk birtokában születnek, a hallgatók ezek tudatában választanak intézményt, oktatási programot. Más piacokon a minőségi problémák kezelésének része egyrészt az intézmény reputációjának romlása és ezzel a kereslet visszaesése, másrészt a szerződésszegés (rossz minőségű szolgáltatás) miatt indított jogi eljárások. Azonban az oktatás minőségéről gyakran csak évek, évtizedek múlva szerezhetünk tudomást. (Ha egyáltalán...) Épp ezért a szolgáltatók reputációjára, keresletére nem – legalábbis nem az elvárt mértékben – hat a minőség. Mire a minőségi problémákra fény derül, általában már jelentősen eltérő szolgáltatást (oktatási programot) kínál az intézmény, amelynek keresletét nem is biztos, hogy szerencsés, ha befolyásolja korábbi programok minősége. Ugyanakkor a kártérítés intézménye, amely a hasonló információs problémákkal jellemezhető egészségügyben

⁷ Erről, vagyis, hogy ki tudta volna olcsóbban elkerülni, általában három kérdés mentén döntenek.

1. Melyik fél ismerhette volna fel könnyebben?

2. Melyik fél kerülhette volna el egyszerűbb, olcsóbb eszközökkel?

3. Melyik fél tudott volna olcsóbban biztosítani magát?

egyre nagyobb teret nyer, az oktatásban teljes mértékben hiányzik. Vagyis a rossz minőség ellen a fogyasztó nem tud védekezni. Erre jelenthet megoldást az, ha a választáskor elérhető információk mennyisége növelhető és minőségük javítható. Kétségtelen, hogy ez esetben a hallgatói döntések „pontosabbak” lesznek, sőt a közvetlen piaci ösztönzők miatt, hosszabb távon az állami döntéseknél is hatékonyabbnak bizonyulnak, mégis foglalkozni kell a másik policy-val is: a „minőséget jutalmazó” állami támogatási rendszerrel. Ennek elnevezése a szakzsargonban általában: teljesítmény-költségvetés, vagy teljesítmény-finanszírozás. Szerencsés, ha az intézmények működtetésében, finanszírozásában megmarad egy ún. relációs partner¹⁸ a költségvetés, amely egyrészt a minőség romlására, vagy javulására közvetlenül reagálhat, másrészt arra is hajlandó lehet, hogy a teljesítmény-javulás érdekében többletfinanszírozást is vállaljon. (Ez utóbbira az éppen aktuális hallgató bizonyosan nem lesz hajlandó!)

1.5 A legfontosabb következtetések

A fentiek azt mutatják, hogy az oktatás különböző szegmenseit a finanszírozás tekintetében sem tekinthetjük egységesnek. A felnőttképzés finanszírozási rendszerének kialakításakor az első négy kérdés, amelyre választ kell adjunk:

1. mely csoportok képzéséhez járuljon hozzá az állam?
2. mely képzési területek részesüljenek kormányzati támogatásban?
3. mekkora támogatást kapjanak az egyes csoportok az egyes oktatási szinteken, formákban?
4. fennmaradjon-e a kereslet-vezérelt finanszírozás mellett az ún. intézményfinanszírozás – a szolgáltatók alapján elosztott finanszírozás – is?

Ezekre már az elmélet ismeretében is megfogalmazhatunk néhány „válaszkezdeményt”.

Életkor. Láthattuk, hogy az oktatás állami támogatása mellett más és más érvek szólnak, attól függően, hogy a támogatott mely életkorban van. Idősebb korban alacsonyabb a várhatóan ledolgozható munkaévek, illetve a hátralévő évek száma, ami kifejezetten rontja az egyéni megtérülés esélyeit. Az életkor előrehaladtával tehát a magánberuházás kevésbé tűnik kifizetődőnek. Amennyiben az extern hatás nem csökken ilyen mértékben, akkor ez indokul szolgálhat az idősebbek magasabb támogatása mellett.

¹⁸ Az intézményi gazdaságtan által bevezetett fogalom: olyan szerződő feleket jelöl, akik hosszútávú kapcsolatban állnak egymással, valamelyik partner nem megfelelő minőségben történő teljesítése esetén sem bontják, (a gazdasági, vagy jogi kényszerek miatt) nem bonthatják fel a szerződést, hanem mindketten a hibák kijavításában és a viszony – megfelelő módosítások után történő – fenntartásában érdekeltek.

Képzettség. A magasabb képzettségűek vélhetően jobban informáltak, könnyebben átlátják az egyéni megtérülés esélyét, illetve eleve is magasabb megtérülésre számíthatnak – többek között mivel az oktatás szubjektív költségei kisebbek, a korábbi rosszabb tapasztalatok száma csekélyebb az esetükben. Ez az alacsonyabban képzettek oktatásához nyújtott magasabb támogatás mellett szól.

Alapképzés vs. gyakorlatorientált szakmai képzés. Az alapképzés és a specializáltabb képzés esetében szintén erősen eltér a magán és az extern hasznok aránya. Kis túlzással mondhatjuk, hogy az alapképzésben a külső, társadalmi hatás meghaladja az egyéni hasznot, addig a magasabb képzési szinteken az arány megfordul. Épp ezért a magasabb képzettség megszerzésének piaci hozama – az extern hatáshoz képest – is magasabb, tehát az állami támogatásra ezen programok esetében kevesebb indokot találhatunk.

Externáliák – teljesítmény-költségvetés. Amennyiben az externáliákat azonosítani tudjuk, akkor nem az oktatás egészének, hanem a kifejezetten ezeket eredményező tényezők állami támogatása mellett találhatunk érveket. Ez jelenik meg az utóbbi években több országban teljesítmény-költségvetési modellként: az oktatási intézmények finanszírozását olyan minőségi tényezőkhöz, mérőszámokhoz kötik, amelyek nem egyszerűen a humán tőke növekedésével, hanem kifejezetten az extern hasznokkal állnak szoros kapcsolatban. A későbbiek szempontjából ez azt is jelenti, hogy az egyéni hasznok alapján hozott hallgatói döntésekre épülő finanszírozás (legyen az közvetlen fizetés, voucher, fejkvóta) mellett az externális hatások „jutalmazására” egy külön intézményfinanszírozási rendszert is meg kell tartani.

Hatékonyság és/vagy (esély)egyenlőség. Ugyanakkor le kell szögezni: az, hogy egyes csoportok, vagy egyes képzési ágak alul-, vagy felülreprezentáltak az oktatásban, még nem jelenti azt, hogy állami beavatkozás szükséges. Amennyiben (i) a piac hatékonyan működik (működne), (ii) az egyéni döntéshozók mérlegelésében megbízunk, és emellett választanak egyes csoportok azt, hogy inkább kimaradnak a képzésből, illetve toródna el a kereslet egyes speciális szakterületek felé, akkor ezt az egyenlőtleniséget hatékonynak kell tekinteni. Nyugodtan kimondhatjuk, hogy a gazdaság hatékonysága szempontjából is kifizetődőbb a fiatalokat, vagy a „nagyobb teljesítménynövekedéssel kecsegtető csoportokat” képezni. A hatékonyság-elvű érvelés szerint ebben az esetben a többletjövedelem nagyobb lesz, és ebből – például adóztatás és újraelosztás révén – a hátrányosabb helyzetűeknek is többet juttathatunk. Hatékonysági szempontból a kérdés tehát nem az egyenlőtlen hozzáférés, hanem az, hogy ez hatékonysági érvekkel alátámasztható-e, vagy valamiféle piaci torzulás miatt nem is hatékony.

Másrészt persze nem feledkezhetünk el arról sem, hogy a politika fontos célja az egyenlőség, az igazságosság is, amelynek érdekében valamiféle hatékonysági (az alacsonyabb jövedelmi, jóléti szintben megtestesülő) költséget is felvállalunk. Csakhogy itt a méltányosság általunk választott definícióját is világossá kell tennünk: a jövedelmek

eloszlásának pillanatnyi egyenlőtlenségén akarunk csupán változtatni, vagy figyelembe vesszük a későbbi – a magasabb humántőke-szinttel jellemezhető – időszakok jövedelmét is. Ez utóbbi ugyanis ismételten a piaci rendszer kiépítése, és az állami beavatkozás visszaszorítása felé mutat, pontosabban egyértelműen a humántőke-hitelezés problémáit állítja előtérbe.

II. Magyarországi oktatásfinanszírozás nemzetközi összehasonlításban – magán vagy közösségi

Ebben a fejezetben a magyarországi oktatásfinanszírozást elemezzük, és hasonlítjuk össze a többi közép-kelet európai OECD országgal.¹⁹

Először a magyar oktatási költségvetésben aggregált szinten bekövetkezett változásokat vizsgáljuk. 2. sz. táblázat adataiból megállapíthatjuk, hogy a költségvetés oktatási kiadásai nominális értékei folyamatosan nőttek. Ahhoz azonban, hogy összehasonlítható értéket kapjunk, ezért érdemes megvizsgálni a költségvetési kiadások GDP-hez mért arányát.²⁰ A 3. sz. táblázatból látható, hogy a Nemzeti Össztermék növekedését nem követve teljes mértékben az oktatási kiadások növekedése. Bár ez elmúlt években egyértelmű emelkedést regisztrálhatunk, ezek GDP-aránya még nem érte el a az 1990-es szintet.

Év	Óvoda	Alapfokú oktatás	Középfokú oktatás	Felsőfokú oktatás	Egyéb oktatás, továbbképzés	Oktatással összefüggő egyéb kiadások	Összesen
1980	3 834	9 645	5 635	3 885	1 596		24 595
1990	15 400	49 469	30 400	16 843	3 311	2 579	118 002
1995	43 234	119 758	73 380	54 004	10 535	5 614	306 525
1996	49 325	131 679	82 395	58 594	12 250	6 319	340 562
1997	64 962	256 720		80 378	14 689	9 338	426 087
1998	75 317	295 732		91 985	19 555	10 651	493 240
1999	87 748	330 998		110 654	22 712	37 954	590 066
2000	92 731	356 559		143 239	27 665	52 749	672 943
2001	106 214	409 998		155 379	29 707	69 581	770 879

2. sz. táblázat:

A költségvetés oktatási kiadásai (folyóáron millió Ft-ban)²¹

¹⁹ Az adatok forrását a következők jelentik: OECD(2003): Education at Glance, www.oecd.org; illetve a hozzá tartozó táblázatok (továbbiakban OECD(2003)); továbbá Oktatási Minisztérium: Oktatási kézikönyv 2001/2002, www.om.hu (továbbiakban OM(2003)).

²⁰ Vizsgálhatnánk a reálérték változását is, de az nem venné figyelembe a gazdaság teherbíró képességét. Megjegyezhetjük, hogy ezt a GDP sem pontosan teszi, mert – különösen nemzetközi összehasonlításban – nem veszi figyelembe az adott országot terhelő terheket, mindenekelett az adósságszolgálatot.

²¹ Forrás: OM(2003)

Év	Óvoda	Alapfokú oktatás	Középfokú oktatás	Közoktatás összesen	Felsőfokú oktatás	Egyéb oktatás	Oktatással összefüggő egyéb kiadások	Összesen
1980	0,53	1,34	0,78	2,65	0,54	0,22		3,41
1990	0,74	2,38	1,47	4,59	0,81	0,16	0,12	5,68
1997	0,76	3,00		3,76	0,94	0,17	0,11	4,98
1998	0,75	2,93		3,68	0,91	0,19	0,11	4,89
1999	0,77	2,91		3,68	0,97	0,20	0,33	5,18
2000	0,71	2,71		3,42	1,09	0,21	0,40	5,12
2001	0,71	2,77		3,48	1,04	0,20	0,47	5,19

3. sz. táblázat:

A költségvetés oktatási kiadásainak aránya a GDP %-ban oktatási szintenként²²

Az egyes szektorok helyzete azonban nem azonos. A felsőfokú oktatás (amely tartalmazza a felsőfokú továbbképzési és szakképzési szinteket is) GDP-hez mért aránya enyhe növekedési trendet mutat.²³ Összességében a 2001-es adatok alapján elmondhatjuk, hogy az oktatásra irányuló költségvetési kiadások mintegy fele (53%-a) fordított az alap és középfokú iskolákra, 20,2% a felsőfokú oktatásra, 14% az óvodákra, míg 3,9% maradt az egyéb oktatási formákra.

Felnőttképzés. A felnőttképzés a magyar oktatási rendszerhez több szinten is kapcsolódik, egyrészt a felsőoktatásba a felsőfokú továbbképzések, szakképesítést adó programok formájában, továbbá nem felsőfokú szinten tanfolyami-, és egyéb oktatás keretein belül. Ennek finanszírozása is több forrásból érkezik: egyrészt a képzésben résztvevők befizetéséből, másrészt költségvetési támogatásokból, harmadrészt non-profit szervezetek támogatásából. A felnőttképzés állami költségvetési finanszírozás személyi, dologi, felhalmozási kiadások szerinti bontását mutatja a 4. sz. táblázat.

²² Forrás: OM(2003)

²³ OM(2003) 75. o

Felsőoktatás (szakképesítés, továbbképzés)	1997	2000	2001	1997	2000	2001
Személyi juttatások	26545	48372	57509	46,55%	49,36%	50,93%
Dologi kiadások	16341	31106	34787	28,66%	31,74%	30,81%
Felhalmozási kiadások	14134	18515	20619	24,79%	18,89%	18,26%
Összesen	57020	97993	112915			
Tanfolyami-, egyéb oktatás	1997	2000	2001	1997	2000	2001
Személyi juttatások	4623	7851	9492	42,30%	35,85%	36,08%
Dologi kiadások	4830	9835	11092	44,20%	44,90%	42,16%
Felhalmozási kiadások (beruházás)	1475	4216	5724	13,50%	19,25%	21,76%
Összesen	10928	21902	26308			

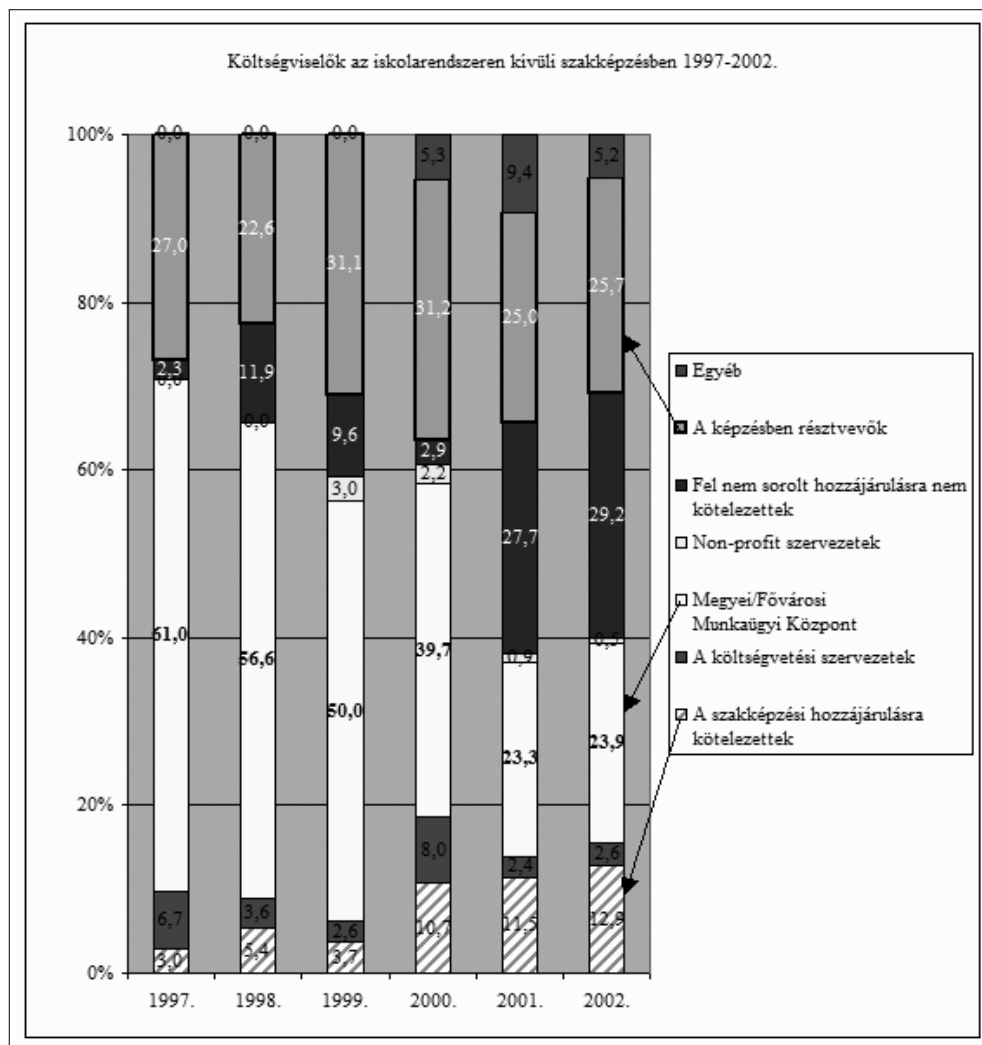
4. sz. táblázat:

A felnőttképzésre jellemző oktatási formákra jutó költségvetési kiadások főbb összetevőinek alakulása²⁴

Az 4. sz. táblázatból megállapítható, hogy a felsőoktatásban szignifikáns nőtt a személyi juttatások aránya, emellett stabil szinten mozgott a dologi kiadásoké. Azonban a felhalmozási kiadások részesedése egyértelműen csökkent. Ezzel szemben a tanfolyamok esetében csökkent a személyi kiadások aránya, ugyanakkor nőtt a beruházásoké, amely a iskolarendszeren kívüli szakképzési formák elterjedésével magyarázható lenne. Azonban ezen növekedés csak nominális értékben igaz, reálértékben nem.

Mint az 1. sz. ábra is mutatja a 2002-es esztendő tekintve az iskola rendszeren kívüli szakképzési rendszerben a költségek körülbelül 25%-át a képzésben résztvevők állták, 26,5%-ban az állami költségvetés és a munkaügyi központok, 12,9%-ot tett a szakképzési hozzájárulás, továbbá mintegy 34%-ot egyéb hozzájárulásra nem kötelezettek (szponzorok, munkaadók stb.).

²⁴ Forrás: OM(2003)



1. sz. ábra:
Költségviselők az iskolarendszeren kívüli szakképzésben²⁵

A továbbiakban a jellemző oktatás-finanszírozási adatok alapján hasonlítjuk össze Magyarországot a többi kelet-közép európai OECD tagországgal (Csehország, Lengyelország, Szlovákia), továbbá az OECD átlagos értékeivel.

²⁵ Forrás: Az iskolarendszeren kívüli szakképzés statisztikai adatai - (2002), <http://www.fmm.gov.hu/main.php?folderID=2010&articleID=200>

Az első és legfontosabb kérdés az lehet számunkra, hogy egy diákra mennyi kiadás jut, függetlenül a kiadás forrásától. 1999-re és 2000-re ezen adatokat mutatja az 5 és a 6. sz. táblázat.

1999	Alapfokú képzés előtti (> 3 év)	Alapfokú oktatás	Középfokú oktatás	Középfokú oktatás utáni, nem felsőfokú képzés	Felsőfokú oktatás
Magyarország	2458	2179	2368	2983	5861
Csehország	2404	1769	3449	832	5688
Lengyelország	1898	1888	1583	X	3912
Szlovákia	1880	1811	2163	X	5325
Közép-európai átlag	2160	1912	2391	1908	5196
OECD átlag	3847	4148	5465	4795	9210
OECD összes	3746	4229	5174	~	11422

5. sz. táblázat:

Egy diákra jutó oktatási intézményekre fordított kiadások (1999)
(Vásárlóerő-paritáson USD-ben számított, oktatási szintek szerint)²⁶

²⁶ Forrás: OECD(2002)

2000	Alapfokú képzés előtti (> 3 év)	Alapfokú oktatás	Középfokú oktatás	Középfokú oktatás utáni, nem felsőfokú képzés	Felsőfokú oktatás	Alapfokú képzéstől felsőfokú képzésig
Magyarország	2511	2245	2446	3223	7024	2956
Csehország	2435	1827	3239	1624	5431	3004
Lengyelország	2278	2105	m	X	3222	2149
Szlovákia	1644	1308	1927	X	4949	2028
Közép-európai átlag	2217	1871	2537	2423	5157	2534
OECD átlag	4137	4381	5957	4075	9571	5736
OECD összes	4477	4470	5501	~	11109	6361

6. sz. táblázat:

*Egy diákra jutó oktatási intézményekre fordított kiadások (2000)
(Vásárlóerő-paritáson USD-ben számított, oktatási szintek szerint)²⁷*

Láthatjuk, hogy a magyar oktatási kiadások meghaladják a vizsgált közép-európai országok átlagát, ugyanakkor mintegy 60%-át csak teszi ki az OECD tagországok mintáján számolt átlagnak. 1999-ről 2000-re egyértelmű növekedés látható a magyarországi ráfordításban. Talán nem meglepő, hogy Magyarországon és a többi vizsgált országban is a felsőoktatás a legköltségigényesebb oktatási szint, még az iskolai (alapfokú, középfokú) oktatási szintek kiadásai nagyságrendileg azonos szinten mozognak. A többi közép-európai országot tekintve megállapíthatjuk, hogy Csehországban jut a legmagasabb kiadás egy középiskolai diákra, bár ez sem éri el az OECD-átlagot. Összességében a közép-kelet európai országokban – természetesen – az OECD átlagától elmaradó kiadás jut csak egy diákra. Érdemes azonban felhívni a figyelmet arra, hogy a középfokú oktatás utáni, nem felsőfokú képzésben résztvevő diákokra jutó kiadás érdekes képet mutat. Míg az az OECD-országokban erre a szintre jut a

²⁷ Forrás: OECD(2003)

legkevesebb kiadás, addig Magyarországon ez a szint a második a ranglétrán, kiadási szintjét tekintve megelőzi az alsóbb szinteket. 2000-re rendelkezésünkre áll olyan adat is, amely az alapfokú képzéstől a felsőfokú képzésig egy diákra jutó kiadást összesíti. E tekintetben is Közép-Európában alacsonyabb értékeket kapunk, mint az OECD átlag, bár Magyarország a többi vizsgált hasonló országnál magasabb kiadási szintet ér el. Az OECD országokat tekintve az USA-ban a legnagyobb az egy diákra jutó összköltség 10040 USD, míg a legalacsonyabb – a többi kelet-közép-európai országtól eltekintve – Mexikóban (1666 USD).

Elemezni kell, hogy az eddig vizsgált oktatási kiadások fedezet, milyen forrásokból érkezik, mekkora a köz- illetve a magánforrások aránya. Mint a 7. sz. táblázat is mutatja Magyarországon összességében körülbelül a GDP 5%-a fordítódik oktatási kiadásokra, ezen összeg mintegy 88-90%-a származik közforrásból, míg maradék 10-12% magánforrásból. A magán és közforrások ilyen aránya megegyezik a közép-kelet európai átlaggal. Ezzel szemben feltűnő, hogy az utóbbi években az OECD országokban megnövekedett a magánforrásokból származó bevételek aránya, amit a hallgatói hozzájárulás, a képzésekbe történő magántőke bevonás (PPP programok) elterjedése magyaráz.

	2000			1999			1995		
	Köz-forrás	Magán-forrás	Össze-sen	Köz-forrás	Magán-forrás	Össze-sen	Köz-forrás	Magán-forrás	Össze-sen
Magyarország	4,4	0,6	5,0	4,5	0,6	5,2	4,9	0,6	5,5
Csehország	4,2	0,5	4,6	4,2	0,6	4,7	4,9	0,5	5,4
Lengyelország	5,2	m	5,2	5,1	m	5,3	5,5	m	m
Szlovákia	4,0	0,2	4,2	4,3	0,1	4,4	m	m	m
Közép-európai átlag	4,5	0,4	4,8	4,5	0,4	4,9	5,1	0,5	5,4
OECD átlag	4,8	0,6	5,5	4,6	1,1	5,8	~	~	~
Teljes adatsorral rendelkező országok átlaga	4,6	1,3	5,9	5,1	0,5	5,6	5,2	0,5	5,7

7. sz. táblázat:

Oktatási intézményekre fordított kiadások a GDP %-ban, forrás típusa és év szerint (1995, 1999,2000)²⁸

Megvizsgálva az OECD országok oktatási forrásainak szerkezetét, elmondhatjuk, hogy összességében két csoportot lehet elkülöníteni. Egyrészt beszélhetünk a kontinentális európai országokról (pl. skandináv országok, Benelux-államok stb.), ahol a források mintegy 90%-a közforrásból származik, másrészt az angolszász rendszerről, ahol a magánforrások részaránya 15-30%-os sávban mozog, jelezve a magántőke, a magán hozzájárulás fontosságát. A távol-keleti OECD tagállamok (Japán, Korea) is ezen utóbbi jellemzőkkel bírnak. Természetesen, mint a 8. sz. táblázat is mutatja a források szerkezete eltér az oktatás különböző szintjein.

²⁸ Forrás: OECD(2002a), OECD(2003)

	Alapfokú, középfokú és középfokú képzés utáni nem felsőfokú képzés						
	2000			1999			1995
	Közforrás	Magán forrás	Összesen	Közforrás	Magán forrás	Összesen	Összesen
Magyarország	2,8	0,2	3,0	2,9	0,2	3,1	3,6
Csehország	2,8	0,3	3,1	2,8	0,4	3,2	3,8
Lengyelország	3,7	m	3,7	3,6	m	m	3,6
Szlovákia	2,7	0,1	2,8	3,0	n	3,0	3,3
Közép-európai átlag	3,0	0,2	3,1	3,1	0,3	3,1	3,6
OECD átlag	3,4	0,3	3,6	3,3	0,4	3,7	~
Teljes adatsorral rendelkező OECD országok	3,3	0,4	3,6				~
	Felsőfokú képzés						
	2000			1999			1995
	Közforrás	Magán forrás	Összesen	Közforrás	Magán forrás	Összesen	Összesen
Magyarország	0,9	0,3	1,1	0,8	0,2	1,1	1,0
Csehország	0,8	0,1	0,9	0,8	0,1	0,9	1,0
Lengyelország	0,8	m	0,8	0,8	0,2	1,0	0,9
Szlovákia	0,7	0,1	0,8	0,8	0,1	0,8	0,8
Közép-európai átlag	0,8	0,2	0,9	0,8	0,2	0,9	0,9
OECD átlag	1,0	0,3	1,3	0,9	0,7	1,6	~
Teljes adatsorral rendelkező OECD országok	0,9	0,9	1,7				~

8. sz. táblázat:

Oktatási intézményekre fordított kiadások a GDP százalékában (1995, 1999, 2000).
Az oktatási kiadások az oktatás minden szintjeinek és finanszírozás formáinak függvényében ²⁹

²⁹ Forrás: OECD(2002a), OECD(2003)

Így megállapítható, hogy a felsőfokú oktatást tekintve Magyarországon a források mintegy 25%-a származik magánforrásból, ugyanakkor ugyanez az érték a többi oktatási szintre mintegy 8-9%. Az alsóbb szintek esetében a finanszírozás szerkezete hasonló a többi közép-kelet európai országhoz, míg a felsőoktatás tekintetében a magyar felsőoktatási rendszerre jellemző magánforrás-bevonás intenzívebb. Ugyanakkor az összes OECD ország átlagát vizsgálva elmondhatjuk, hogy a közoktatásban és a nem felsőfokú, középfok utáni oktatásban a magyaréhoz hasonló szerkezetet találunk, azonban a felsőoktatásban az OECD országok átlagában nagyobb a magánforrások aránya, mintegy 45-50%-os. Igaz ezt felhúzza például az Amerikai Egyesült Államok 60%-os értéke, de a felsőoktatási összehasonlító tanulmányok (pl. Semjén [2003]) egyértelműen a magánforrások magasabb arányát mutatják ki az Uniós országokban is.

Mint a 9. sz. táblázatban is látható a magán és közforrások növekedése Magyarország esetében megegyezik az OECD átlagtendenciáival. A magánforrások nagyfokú növekedése a felzárkózás tendenciáival magyarázható. A kimagasló magánforrás növekedés Portugália (289%) és Spanyolország (216%) esetében, vagy a többi kelet-közép-európai országban ezzel magyarázható.

	Oktatási szintek összesen (2000, 1995 = 100)			Alapfokú, középfokú és középfokú képzés utáni nem felsőfokú képzés (2000, 1995 = 100)			Felsőfokú képzés (2000, 1995 = 100)		
2000	Közforrá- sokból származó oktatási kiadások	Magán források- ból oktatási kiadások	Kiadások összesen	Közforrá- sokból származó oktatási kiadások	Magán források- ból oktatási kiadások	Kiadások összesen	Közforrá- sokból származó oktatási kiadások	Magán források- ból oktatási kiadások	Kiadások összesen
Magyar- ország	110	118	111	101	88	100	129	160	135
Csehország	96	61	91	89	59	86	119	49	100
Lengyel- ország	122	M	m	136	m	m	112	m	m
Szlovákia	105	43	100	105	34	100	120	67	114
Közép-euró- pai átlag	108	74	101	108	60	95	120	92	116
OECD átlag	119	121	116	118	107	115	122	150	123
	Oktatási szintek összesen (1999, 1995 = 100)			Alapfokú, középfokú és közé- fokú képzés utáni nem felső- fokú képzés (1999, 1995 = 100)			Felsőfokú képzés (1999, 1995 = 100)		
1999	Közforrá- sokból származó oktatási kiadások	Magán források- ból oktatási kiadások	Kiadások összesen	Közforrá- sokból származó oktatási kiadások	Magán források- ból oktatási kiadások	Kiadások összesen	Közforrá- sokból származó oktatási kiadások	Magán források- ból oktatási kiadások	Kiadások összesen
Magyar- ország	124	128	124	115	110	115	160	134	151
Csehország	110	103	109	110	114	110	102	406	104
Lengyel- ország	124	262	125	128	187	128	127	265	132
Szlovákia	114	201	116	115	119	115	108	206	116
Közép-euró- pai átlag	118	173	119	117	132	117	124	253	126
OECD átlag	116	126	113	116	111	111	117	153	120

9. sz. táblázat:

Az oktatási intézményekre fordított kiadásokban bekövetkezett változások (1995, 1999, 2000) 1995 és 1999 illetve 2000 közötti változási index az oktatási intézményekre fordított köz és privátforrásokból származó kiadások esetén, az oktatási szint szerint (1995 = 100, 1999-es illetve 2000-es árakon nézve)³⁰

³⁰ Forrás: OECD(2002a), OECD(2003)

Sajnos Magyarországra és a többi kelet-közép-európai országra sem állnak rendelkezésre olyan adatok, amelyek azt mutatnák, hogy a finanszírozásban résztvevő magánforrások mekkora részéhez kapcsolódik valamiféle – például adórendszeren keresztül elérhető – állami támogatás. Az OECD országok tekintetében elmondhatjuk, hogy ez utóbbi mérték a magánforrások mindegy 5%-át teszi ki. (Ausztriában például a magánforrások körülbelül 50%-a, Franciaországban mintegy 20%-a az állam által támogatott.) Természetesen ez a mérték az állami szerepvállalás csökkenésével, a támogatások átláthatóvá tételével párhuzamosan csökkenő mértéket mutat. Támogatott magánforrások leginkább,

	Alapfokú képzés előtti (> 3 év)								
	2000			1999					
	Köz-források	Magán források	Magán támogató	Köz-források	Magán források	Magán támogató			
Magyarország	89,8	10,2	n	89,1	10,9	N			
Csehország	90,8	9,2	n	89,3	10,7	N			
Lengyelország	m	m	a	m	M	m			
Szlovákia	98,5	1,5	a	98,6	1,4	m			
Közép-európai átlag	93,0	7,0	n.a	92,3	7,7	n.a			
OECD átlag	82,7	17,3	0,1	82,2	17,8	0,1			
Alapfokú, középfokú és középfokú képzés utáni nem felsőfokú képzés									
	2000			1999			1995		
	Köz-források	Magán források	Magán támogató	Köz-források	Magán források	Magán támogató	Köz-források	Magán források	Magán támogató
Magyarország	92,7	7,3	n	92,2	7,8	n	91,7	8,3	n
Csehország	91,7	8,3	n	88,8	11,2	n	87,9	12,1	6,6
Lengyelország	M	m	a	m	m	m	m	m	m
Szlovákia	97,6	2,4	m	99,6	0,4	m	93,1	6,9	m
Közép-európai átlag	94,0	6,0	n.a	93,5	6,5	n.a	90,9	9,1	6,6
OECD átlag	92,8	7,2	0,4	92,1	7,9	0,5	~	~	
Felsőfokú képzés									
	2000			1999			1995		
	Köz-források	Magán források	Magán támogató	Köz-források	Magán források	Magán támogató	Köz-források	Magán források	Magán támogató
Magyarország	76,7	23,3	n	76,6	23,4	n	80,3	19,7	n
Csehország	85,5	14,5	n	84,7	15,3	n	71,0	29,0	8,6
Lengyelország	M	m	a	82,8	17,2	m	m	m	m
Szlovákia	91,2	8,8	m	91,9	8,1	m	85,3	14,7	m
Közép-európai átlag	84,5	15,5	n.a	84,0	16,0	n.a	78,8	21,2	8,6
OECD átlag	78,6	21,4	1,9	79,2	20,8	2,1	~	~	

10. sz. táblázat:

Köz és magán kiadások relatív megoszlása, oktatási szintek szerint, 1995, 1999, 2000³¹

³¹ Forrás: OECD(2002a), OECD(2003)

Természetesen oktatási szintenként változik a finanszírozás struktúra, így a 10. sz. táblázatból is látható, hogy a felsőoktatás vonja be relatíve a legtöbb magánforrást. A magyarországi szerkezet az OECD átlagával megegyező, nincsenek nagymértékű eltérések.

Érdeemes megvizsgálni azt is, hogy milyen intézményekhez jutnak el a közösségi oktatási források. Ebből a szempontból beszélhetünk közintézményekre fordított közvetlen kiadásokról, magánintézményekre fordított közvetlen kiadásokról, továbbá magánintézményekre fordított közvetett transferekről, ami alatt elsősorban az ott eszközölt magánkiadások támogatását kell érteni. Ezek áttekintésével adhatunk számot arról, hogy a közforrások hogyan oszlanak meg a magán és a közintézmények között.

Magyarország tekintetében megállapítható, hogy az OECD átlaggal megegyezik a közoktatási közintézményekre fordított közvetlen támogatás, azonban a magán intézmények esetében a magyar oktatási rendszer elsősorban a közvetett transferekkel él. A magyar rendszerben az OECD átlagnál magasabb a közintézményekre fordított közvetlen kiadások részhányada, bár kisebb, mint a többi közép-kelet európai országban. Az összes OECD országot tekintve megállapítható, hogy az alapképzésben elsősorban a közintézményekre fordított kiadások dominálnak (2000-es átlag 85,1%).³² Ha a magánintézményekre fordított közkiadásokat vizsgáljuk, akkor feltűnő, hogy az alapképzésben az OECD országokban általában – szemben a magyar rendszerrel – a közvetlen kiadások dominálnak.

³² Ez alól kivételt Hollandia és Belgium képez, amely országokban ez az arány 26,8% és 44%.

Természetesen ezen eltérések magyarázhatóak az oktatási rendszer hagyományaival, nem közszférabeli intézmények (pl. egyházak, civil szervezetek) oktatási részvételi hagyományaival.

	2000									1999								
	Alapfokú, középfokú és középfokú képzés utáni nem felsőfokú képzés			Felsőfokú képzés			Oktatás összesen			Alapfokú, középfokú és középfokú képzés utáni nem felsőfokú képzés			Felsőfokú képzés			Oktatás összesen		
	Közintézményekre fordított közvetlen kiadás	Magán intézményekre fordított közvetlen kiadás	Magánintézményekhez juttatott közvetett transfer	Közintézményekre fordított közvetlen kiadás	Magán intézményekre fordított közvetlen kiadás	Magánintézményekhez juttatott közvetett transfer	Közintézményekre fordított közvetlen kiadás	Magán intézményekre fordított közvetlen kiadás	Magánintézményekhez juttatott közvetett transfer	Közintézményekre fordított közvetlen kiadás	Magán intézményekre fordított közvetlen kiadás	Magánintézményekhez juttatott közvetett transfer	Közintézményekre fordított közvetlen kiadás	Magán intézményekre fordított közvetlen kiadás	Magánintézményekhez juttatott közvetett transfer	Közintézményekre fordított közvetlen kiadás	Magán intézményekre fordított közvetlen kiadás	Magánintézményekhez juttatott közvetett transfer
Magyarország	82,2	70	10,7	79,0	3,8	17,3	84,0	5,6	10,4	92,5	6,9	0,6	83,2	4,3	12,6	91,3	5,7	2,9
Csehország	91,3	3,1	5,6	90,2	1,2	8,6	92,0	2,5	5,6	91,5	3,2	5,3	91,1	1,4	7,6	92,3	2,6	5,1
Lengyelország	m	m	m	m	m	M	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m
Szlovákia	96,6	3,4	n	96,2	a	3,8	96,9	2,3	0,8	96,6	3,4	0,0	95,6	m	4,4	96,7	2,5	0,9
Közép-európai átlag	90,0	4,5	8,2	88,5	2,5	9,9	91,0	3,5	5,6	93,5	4,5	2,0	90,0	2,8	8,2	93,4	3,6	3,0
OECD átlag	85,1	11,9	3,7	72,5	10,7	16,8	82,3	11,1	6,6	87,0	9,9	3,5	75,1	9,9	16,4	84,0	9,7	6,4

11. sz. táblázat:

A közösségi oktatási kiadások elosztása (1999, 2000) Oktatási és magán intézményekre fordított teljes közösségi oktatási kiadás, a teljes közösségi oktatási kiadás %-ban³³

³³ Forrás: OECD(2002a), OECD(2003)

Az oktatási intézményeknek juttatott költségeken túl természetesen az oktatás közkiadásai közé tartoznak az oktatásban részt vevő diákoknak juttatott támogatások, segélyek, jegyzettámogatás, diákhitel támogatás, stb.. Az eddigiek alapján kiszámíthatjuk, hogy Magyarországon 2000-ben, amikor a GDP 4,4%-át tette ki volt a közösségi oktatásfinanszírozás, akkor a GDP 0,5%-ának mértékben támogatta az állami költségvetés indirekt módon az oktatási szférát, a tanulókat. Az OECD átlaga ettől valamivel kisebb, a GDP mintegy 0,3%-a, ugyanakkor közép-európai átlagban a GDP 0,1%-a érkezik az oktatáshoz ebben a formában. (Ez az érték az USA esetében a GDP 1%-a, míg Hollandia esetében a bruttó nemzeti össztermék 1,7 %-a.)

A 12. 2z. táblázatot vizsgálva összességében elmondhatjuk, hogy tendenciákat tekintve az OECD országokhoz hasonló mutatók jellemzik Magyarországot. Az oktatási költségvetés a teljes állami költségvetéshez viszonyítva a magyar esetben magasabb mint az átlag, bár számos országra a 2000-es adatokat nézve magasabb mutatószámokat kaphatunk (például egyes skandináv országok, így például Dánia, ugyanakkor Korea, illetve az Amerikai Egyesült Államok). Amennyiben a folyamat dinamikáját tekintjük, elmondhatjuk, hogy az oktatási költségvetési részaránya nőtt kilencvenes évek során, a GDP-hez mért arány pedig csökkenés után újra stabilizálódott. Az OECD átlag stabil helyzetet jelez.

Oktatási kiadáson a teljes közkiadások %-ban							
2000				1999			1995
	Alapfokú, középfokú és középfokú oktatást kiegészítő oktatás	Felsőfokú oktatás	Oktatás összesen	Alapfokú, középfokú és középfokú oktatást kiegészítő oktatás	Felsőfokú oktatás	Oktatás összesen	Oktatás összesen
Magyarország	8,8	3,0	14,1	8,0	2,6	12,8	12,9
Csehország	6,6	1,8	9,7	6,6	1,9	9,7	8,7
Lengyelország	8,8	1,8	12,2	8,3	1,9	11,8	11,5
Szlovákia	9,8	2,7	14,7	9,6	2,5	13,8	14,0
Közép-Európai átlag	8,5	2,3	12,7	8,1	2,2	12,0	11,8
OECD átlag	8,9	2,9	13,0	8,7	2,8	12,7	12,1
Oktatási kiadások a GDP %-ban							
2000				1999			1995
	Alapfokú, középfokú és középfokú oktatást kiegészítő oktatás	Felsőfokú oktatás	Oktatás összesen	Alapfokú, középfokú és középfokú oktatást kiegészítő oktatás	Felsőfokú oktatás	Oktatás összesen	Oktatás összesen
Magyarország	3,1	1,0	4,9	2,9	0,9	4,7	5,4
Csehország	3,0	0,8	4,4	3,0	0,8	4,4	4,9
Lengyelország	3,8	0,8	5,2	3,6	0,8	5,2	5,5
Szlovákia	2,7	0,7	4,1	3,0	0,8	4,3	4,7
Közép-Európai átlag	3,1	0,8	4,7	3,1	0,8	4,6	5,1
OECD átlag	3,5	1,2	5,2	3,5	1,2	5,2	5,4

12. sz. táblázat:

Teljes oktatási kiadás (1995, 1999, 2000): Oktatási intézményekre fordított közkiadások és a háztartásoknak jutott támogatások (tartalmazza a megélhetési költséget, illetve más magán szereplőknek adott juttatásokat) a GDP és a teljes közkiadások %-ban³⁴

³⁴ Forrás: OECD(2002a), OECD(2003)

	2000	Magánszektorban nyújtott támogatások					
		Diákoknak juttatott pénzügyi segély					
	Közvetlen intézményi támogatások	Ösztöndíjak, háztartásoknak juttatott egyéb kiadások	Diákhitel	Összesen	Más a magánszektorban nyújtott transzferek és kifizetések	Összesen	Magánszektorban juttatott oktatási célú támogatások a GDP %-ában
Magyarország	89,3	10,7	n	10,7	n	10,7	0,33
Csehország	94,4	5,6	n	5,6	n	5,6	0,17
Lengyelország	99,7	0,3	n	0,3	n	0,3	0,01
Szlovákia	100,0	n	n	n	n	n	0,03
Közép-Európai átlag	95,83	55,56	n	5,56	n	5,56	0,13
OECD átlag	95,56	3,18	0,43	3,36	0,1	3,4	0,13
	1999	Magánszektorban nyújtott támogatások					
		Diákoknak juttatott pénzügyi segély					
	Közvetlen intézményi támogatások	Ösztöndíjak, háztartásoknak juttatott egyéb kiadások	Diákhitel	Összesen	Más a magánszektorban nyújtott transzferek és kifizetések	Összesen	Magánszektorban juttatott oktatási célú támogatások a GDP %-ában
Magyarország	99,4	0,6	n	0,6	n	0,6	0,02
Csehország	94,7	5,4	n	5,3	n	5,3	0,16
Lengyelország	99,8	0,2	n	0,2	n	0,2	0,01
Szlovákia	100,0	n	n	n	n	n	N
Közép-Európai átlag	98,47	2,3	n	2,3	n	2,3	0,06
OECD átlag	96,72	2,96	0,26	3,19	0,1	3,28	0,14

13. sz. táblázat:

Az alapfokú, a középfokú és középfok utáni nem felsőoktatási képzésben a magán szektorban nyújtott támogatások az összes oktatási kiadás, a GDP %-ban (1999, 2000)³⁵

³⁵ Forrás: OECD(2002a), OECD(2003)

A 13. sz. táblázat mutatja a nem felsőfokú oktatási szinteken nyújtott támogatások nagyságát. Magyarország esetében az intézmények támogatásán túl megjelennek háztartások juttatott transzferek, továbbá ösztöndíjformájú támogatások, ugyanakkor nincs ezeken a szinteken diákhitel. 1999-hez képest 2000-re a magyarországi ösztöndíjak megnövekedtek. Diákhitel ezeken a szinteken csak néhány országban jelenik meg: így Dánia, Hollandia, Izland, Japán, Korea, Norvégia, Svédország, Új Zéland. Az OECD országokban a 2000-es magyarországi szinthez képest magasabb a közvetlen intézményi kiadások aránya, bár ez elsősorban a hazánkban az előző évhez képest megugró családi támogatásokkal magyarázható. A magánszemélyeknek juttatott támogatások Magyarország esetében az átlagos OECD értékekhez hasonlóak, bár a háztartásokhoz eljutó támogatások magasabb értéket képviselnek. (Egyedül Dániában 15,6% mutat a magyar értéknél nagyobbat a háztartási transzferek.)

	2000	Magánszektorok nyújtott támogatások						
		Diákoknak juttatott pénzügyi segély				Ösztöndíjak, háztartásoknak juttatott egyéb kiadások az oktatási intézmények számára	Más a magán-szektorok nyújtott transzferek és kifizetések	
Közvetlen intézményi támogatások	Ösztöndíjak, háztartásoknak juttatott egyéb kiadások	Diákhitel	Összesen	Ösztöndíjak, háztartásoknak juttatott egyéb kiadások az oktatási intézmények számára	Más a magán-szektorok nyújtott transzferek és kifizetések			Összesen
Magyarország	82,7	17,3	n	17,3	n	n	17,3	0,18
Csehország	91,4	8,6	8,6	n	n	8,6	0,07	
Lengyelország	99,2	0,5	n	0,5	n	n	0,5	0,00
Szlovákia	96,2	2,1	1,6	3,8	n	n	3,8	0,03
Közép-Európai átlag	92,5	7,1	1,6	7,5	n	n	7,5	0,1
OECD átlag	83,3	11,0	6,4	16,4	1,7	0,5	16,8	0,24
	1999	Magánszektorok nyújtott támogatások						
		Diákoknak juttatott pénzügyi segély						
Közvetlen intézményi támogatások	Ösztöndíjak, háztartásoknak juttatott egyéb kiadások	Diákhitel	Összesen	Ösztöndíjak, háztartásoknak juttatott egyéb kiadások az oktatási intézmények számára	Más a magán-szektorok nyújtott transzferek és kifizetések	Összesen	Magán-szektorok juttatott oktatási célú támogatások a GDP %-ában	
Magyarország	87,4	12,6	n	12,6	n	n	12,6	0,12
Csehország	92,4	7,6	n	7,6	n	n	7,6	0,06
Lengyelország	99,5	0,4	2,7	3,2	n	n	3,2	0,03
Szlovákia	95,6	2,5	1,9	4,4	n	n	4,4	0,03
Közép-Európai átlag	93,1	5,8	2,3	6,9	n	n	6,9	0,1
OECD átlag	84,1	10,9	4,7	15,4	2,0	0,6	15,9	0,23

14. sz. táblázat:

A felsőoktatásban a magán szektorok nyújtott a támogatások az összes oktatási kiadás, a GDP %-ban(1999, 2000) ³⁶

³⁶ Forrás: OECD(2002a), OECD(2003)

A felsőoktatásban a magánszektorban nyújtott támogatások más képet mutatnak. Itt magasabb az ösztöndíjak, háztartásoknak adott juttatások aránya, köszönhetően a magyarországi felsőoktatási ösztöndíjrendszernek. A diákhitel 2001-ben került bevezetésre, így a 14. sz. táblázatban erre még nem találunk adatokat. A magyar rendszerben az ösztöndíjak részarány magasabb mind a közép-európai országokénál, mind az OECD átlagnál. Azt láthatjuk, hogy a mintában szereplő országokban a diákhitellel kapcsolatos támogatások aránya egyre nagyobb. Ugyanakkor alig változik a stabil a diákoknak illetve a háztartásoknak juttatott támogatások, valamint az intézményeknek közvetlenül juttatott közvetlen költségvetési források aránya. Vagyis a magyar oktatási szférában a magánforrások bevonása alacsonyabb, mint az OECD átlag, ugyanakkor a háztartásoknak adott ún. közvetett oktatási támogatások is más struktúrában jelentkeznek.

III.

Humán-tőke befektetés a nem kötelező oktatásban és képzéseken: Megéri e az oktatásba beruházni?

Mint az elméleti részben említettük a nem kötelező oktatásban való részvétel felfogható, mint az egyén humántőkéjébe történő befektetés. Természetesen ennek vannak mind az egyén, mind a társadalom számára hasznai. A humán tőke felhalmozás alapvetően meghatározza az elérhető jövedelem szintjét, hat a jövedelemelosztásra, ugyanakkor kapcsolatban áll a gazdasági növekedéssel. Továbbá az oktatással számos nem pénzben kifejezett haszon is társul (így például egészségügyi állapot javulás, jólét). A központi költségvetés a kötelező oktatással igyekszik biztosítani a fiatalok számára azt a humán tőkebefektetést, ami elégséges a munkaerőpiacra történő kilépéshez. Állami támogatásokkal ösztönzi ugyanakkor a nem-kötelező oktatási formákban való részvételt.

A továbbiakban először megvizsgáljuk az elérhető hasznokról és a felmerülő költségekről rendelkezésre álló adatokat, majd pedig a nem-kötelező oktatásra vonatkozó megtérülési rátát számoljuk ki.

Mint említettük, ha az oktatást, mint befektetést vizsgáljuk számos hasznot szolgáló elemet tudunk kiemelni :

1. magasabb adózás utáni jövedelemre tesz szert az illető – a magasabb végzettségű diákok magasabb jövedelemmel bírnak,
2. nő az egyén elhelyezkedési esélye – csökken a munkanélküliség veszélye,
3. nagyobb az aktivitási ráta a körükben.

Természetesen az oktatásban való részvételt befolyásolják más gazdaságpolitikai tényezők is, amelyek költségként, lehetőségköltségként jelentkeznek:

1. az elszalasztott jövedelem, amely abból fakad, hogy a tanulási idő során az egyén nem vesz részt a munkaerőpiacon,
2. tandíjak mértéke,
3. az állami juttatások összege is meghatározó, amelyek egyrészt ösztöndíjakban, támogatásokban testesülnek meg, másrészt diákhitel-támogatásban.

Az OECD országokban a felsőbb középfokú szintre és felsőfokú oktatásra vonatkozóan a belső megtérülési ráta 7 százalékos szinttől 19 százalékgig mozog, amely arra világít rá, hogy megéri oktatásba fektetni. Statisztikai adatokkal is alátámasztható, hogy a tanulási idő csökkentése (a minőség feladása) nélkül tovább növeli az oktatás megtérülését. Hasonlóképpen igazolható, hogy az oktatásban való részvételt a képességek és a motiváció is erőteljesen befolyásolja. Mivel kimutatható, hogy a nem-kötelező oktatásban nagyobb valószínűséggel vesznek részt a magasabb jövedelmi kategóriába eső családokból származók, ezért az e kapcsán felmerülő állami juttatások az adórendszer progresszivitását csökkentik.

Ebben a fejezetben ezeket az állításokat próbáljuk adatokkal is illusztrálni.³⁷

III.1.1 Tanulmányi jövedelem-prémium

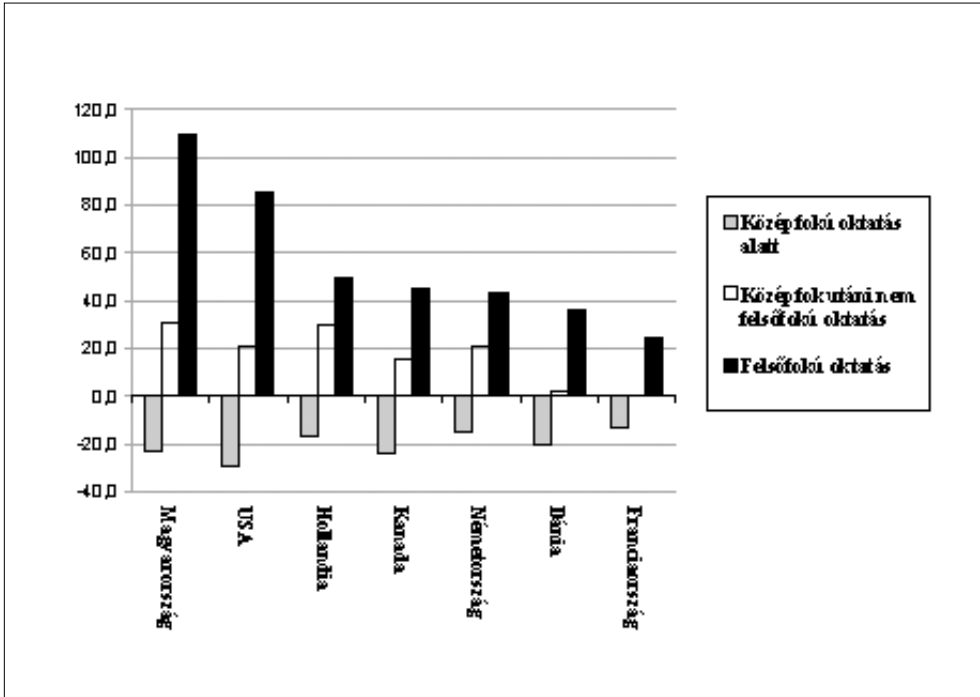
Először is érdemes megvizsgálnunk, hogy az elvégzett tanulmányi szint függvényében hogyan alakul a jövedelem. Ennek méréséhez, nemzetközi összehasonlításhoz jó alapot szolgáltathat, ha a középfokú végzettséghez tartozó jövedelemszintet vesszük alapul, azt tekintjük bázisnak és megvizsgáljuk, hogy attól mennyivel marad el, vagy azt mennyivel haladja meg a többi végzettség szint átlagjövedelme. Az OECD országok közül összességében 8 országot tekintve, köztük Magyarországot a 15. sz. táblázat, illetve a 2. sz. ábra mutatja a jövedelmi prémium értékeit.

Országok	Középfokú oktatás alatt	Középfok utáni nem felsőfokú oktatás	Felsőfokú oktatás
Dánia	79,8	102,2	136,1
Franciaország	86,6	100,4	124,1
Hollandia	83,6	130,1	149,9
Kanada	75,9	115,1	145,1
Magyarország	77,1	130,6	209,9
Németország	84,7	120,9	143,6
USA	70,3	120,9	185,8

15. sz. táblázat:

A népesség relatív munkajövedelmének összehasonlítása a megszerzett oktatási szint szerint, a lakosság teljes egészét tekintve, 25 éves kortól 64 éves korig. (felsőbb középfokú oktatás = 100)

³⁷ elsősorban OECD(2003) és Blöndal et al(2003) alapján:



2 sz. ábra:

A teljes munkaidős relatív munkajövedelem az oktatási szint szerint (felsőbb középfokú oktatási szinttől (100%) való eltérés)

Látható, hogy a vizsgált országokban az oktatási szint növekedése egyértelműen munkajövedelem prémiummal jár. A felsőfokú képesítés megszerzése a vizsgált országok esetében Magyarországot tekintve jár a legnagyobb jövedelemdifferenciával, míg az Amerikai Egyesült Államokban jelenti a legnagyobb veszteséget a középfokú végzettség hiánya. Elmondhatjuk azt is, hogy a jövedelmek eloszlását ábrázolva is azt kapjuk, hogy a felsőfokú végzettség esetében a sűrűségfüggvény egyenletesebb, míg alacsonyabb oktatási szinteket tekintve aszimmetrikusabb, alacsonyabb móduszú, negatív irányba ferdebb sűrűségfüggvényt kapunk.

III.1.2 Életkor szerinti jövedelem struktúra

A képzettség nem csak a munkaerőpiac kezdetén hanem folyamatosan magasabb jövedelmet biztosít.³⁷

³⁷ Blöndal et al[2003] ezt az általános tendenciát egyértelműen kimutatja négy országra (USA, Japán, Németország, Franciaország)

Sajnos Magyarország esetében nem állnak rendelkezésre a kor és képzettségi szintre épülő jövedelem adatok, azonban fizikai és szellemi, illetve női és férfi munkaerőbontásban érzékeltetni tudjuk az eltelt munkaidő hatását a jövedelemre a 16. sz. táblázatban. Mint a fenti táblázat is mutatja a magyarországi keresetek alakulásában is jellemző az a tendencia, hogy a szellemi foglalkozásúak nagyobb keresetnövekedést produkálnak, mint a fizikaiak. Bár nem egyértelmű a kapcsolat, de ebből következtethetünk arra, hogy a felsőfokú végzettségűek keresett növekedési üteme is magasabb, mint alacsonyabb oktatási szintek esetén.

Kereset alakulása (Ft/fő/hó)	fizikai	szellemi	férfi	no	összesen
- 20 év	65702	71555	67193	65484	66457
21 - 30 év	78716	130516	102966	96628	100154
31 - 40 év	85317	155923	128662	104434	117238
41 - 50 év	85031	160191	128937	109963	118831
51 - 55 év	86459	174396	140966	118975	129143
56 – év	83235	200474	154743	128180	144692
Nemzetgazdaság összesen	83378	158597	125900	108051	117236

16. sz. táblázat:

*Magyarországi korcsoportonkénti kereset átlagok a nemzetgazdaságban fizikai-szellemi bontásban, nemenként*³⁸

Megjegyzendő, hogy a minimális jövedelem mértéke is meghatározza a továbbképzési kedvet. Egyik oldalról emeli az elérhető bért – bár a közgazdaságtan klasszikus elemzése szerint vélhetően emeli a munkanélküliség veszélyét is. Másrészt viszont, ha növelik a jövedelmet, akkor magasabb lesz az oktatási részvétel lehetőség költsége, így csökken a tanulási hajlandóság.

III.1.3 Munkanélküliség kockázatának csökkenése és munkaerő-piaci részvétel

Fontos megfigyelés, hogy a magasabb oktatási szintet elvégzők között alacsonyabb a munkanélküliek aránya. Blöndal et al. [2003] alapján elmondhatjuk, hogy a megfigyelhető tendenciák azt mutatják, hogy szignifikáns különbség a munkanélküli rátában

³⁸ Forrás: A 2002. évi bér és kereset statisztikai adatok, www.afsz.hu; www.ksh.hu

oktatási szintek között, de ez a különbség a kor növekedésével csökken. Amennyiben Magyarországot tekintjük azt látjuk, hogy Magyarországra is egyértelműen jellemző az, hogy a felsőfokú illetve magasabb végzettségű egyének között alacsonyabb a munkanélküliek aránya.

Legmagasabb iskolai végzettség	Foglalkoztatottak		Munkanélküliek		
	száma ezer fő,	megoszlása,%	száma ezer fő,	megoszlása,%	csoporton belüli munkanélküliségi ráta (%)
8 általánosnál kevesebb	20,3	0,5	7,2	3	26,2%
Általános iskola 8 osztálya	612,9	15,8	76,9	32,2	11,1%
Szaktanulmányok	1 248,60	32,2	82,7	34,6	6,2%
Szakisola	41,8	1,1	3,3	14	7,3%
Középiskolai érettségi	1 264,70	32,7	55,5	23,3	4,2%
Ebből: szakmai végzettség	935,7	24,2	40	16,8	4,1%
Főiskola	416,7	10,8	84	3,5	2,0%
Egyetem	265,6	6,9	4,8	2	1,8%
Összesen	3 870,60	100	238,8	100	5,8%

17. sz. táblázat:

A magyarországi foglalkoztatottak és a munkanélküliek száma és megoszlása legmagasabb iskolai végzettség szerint, 2002³⁹

Az OECD statisztikák alapján egyértelmű, hogy a fiatalok munkanélkülisége magasabb. Ez viszont azt jelenti, hogy az oktatás alternatívaköltsége kisebb, vagyis a fiatalok számára erősebb ösztönözött jelent, hogy oktatásban vegyenek részt.

Az oktatási szinttel együtt a munkaerő-piaci részvétel is erősödik, amit a 18. sz. táblázat illusztrál. Azaz sokkal valószínűbb, hogy magasabb végzettségű részt vesz a munkaerőpiacon, továbbá az aktív munkaidő is növekszik magasabb képzettség esetén.

³⁹ Forrás: KSH-Statdat

Ország	25-64 év	Felsőbb közép- fokú oktatás alatti szint	Felsőbb közép- fokú és középfok utáni szint	A-típusú felsőoktatás	Oktatás minden szintje
Ausztria	Férfiak	70	84	94	83
	Nők	49	69	85	65
Kanada	Férfiak	73	88	90	86
	Nők	48	73	83	72
Csehország	Férfiak	70	88	94	87
	Nők	52	73	83	70
Dánia	Férfiak	75	87	96	86
	Nők	57	79	90	77
Franciaország	Férfiak	76	88	92	85
	Nők	57	76	84	70
Németország	Férfiak	77	84	92	84
	Nők	50	70	83	67
Magyarország	Férfiak	50	83	89	75
	Nők	35	67	79	58
Hollandia	Férfiak	77	89	91	86
	Nők	47	73	83	65
Lengyelország	Férfiak	64	83	92	81
	Nők	45	71	86	67
USA	Férfiak	75	86	92	87
	Nők	52	73	81	73
OECD átlag	Férfiak	77	88	93	86
	Nők	50	70	83	65

18. sz. táblázat:
Munkaerőpiaci részvételi arány (2001)⁴⁰

⁴⁰ Forrás: OECD (2003)

III.2 Gazdaságpolitikai faktorok, amelyek befolyásolják a költségeket és hasznokat:

III.2.1 Finanszírozás és tanulmányi idő

Fontos tényező, hogy az oktatási költségeket milyen mértékben vállalja át, illetve támogatja az állam. Az OECD országok vizsgálva elmondható, hogy a támogatási ráta az 50%-osnál kisebb Japánra, Koreára, az Egyesült Államokra jellemző rátákra, illetve a közel 100%-os Svájcra, Ausztriára, Dániára jellemző adatok között mozog.

A lehetőségek költségek felmérése szempontjából a másik fontos tényező a képzettség megszerzésének ideje. Az OECD országokban a standard középfok utáni képzések általában két évig tartanak. Az első felsőfokú diploma megszerzése Franciaországban, Angliában rövidebb időt vesz igénybe, ugyanakkor Ausztriában, Németországban hosszabb programok vannak, bár ez utóbbi programok két szintet fednek le, továbbá ezen országokban nagy különbség van az elméleti és tipikusan megvalósult képzési részvételhosszúságban.

	Elméleti időtartam	Gyakorlati, tipikus időtartam
Ausztrália	3	3
Ausztria	5	7
Belgium (flamand tartományok)	4-7	4-7
Kanada	4	5
Csehország	3-4	3
Dánia	3	3
Finnország	3	3-4
Franciaország	3	3-4
Németország	5	6.5
Görögország	4-6	4-6
Magyarország	5	5
Izland	3	3-4
Írország	3-4	4
Olaszország	4-6	4-6
Japán	4	
Korea	4	4
Mexikó	4-5	4-5
Hollandia	4	5-6
Új-Zéland	3	3
Norvégia	4	4
Portugália	4-6	4-6
Spanyolország	4-6	4-6
Svédország	3-4	
Svájc	4	5-6
Nagy-Britannia	3-4	4
Egyesült Államok	4	5

19. sz. táblázat:

Első felsőfokú diplomaszerezés megszerzéséhez szükséges elméleti és tipikus idő ⁴¹

⁴¹ Forrás: Blöndal (2003)

III.2.2 Diákhitel és támogatások

A diákhitel rendszere segíti a részvétel finanszírozását. A meghatározó tényezők: az adott hitel nagysága, a kamatláb, tovább a visszafizetés időzítése. A diákhitelek gyakorlatában többféle minta létezik. A maximális hitel a tanulmányok költségének több, mint 20%-át fedezi például Hollandiában (29,6%), míg vannak országok, ahol ez az érték 10%-nál is kisebb (pl. Japán (7,7%)).

III.2.3 Adórendszer

A legtöbb adórendszerre így a magyarra is a progresszív személyi jövedelem adóztatás jellemző, így annak köszönhetően, hogy magasabb jövedelmet szereznek a magasabban képzettek, ők magasabb relatív adóteherrel is szembesülnek, így az adórendszer progresszivitása csökkenti a képzési aktivitást.

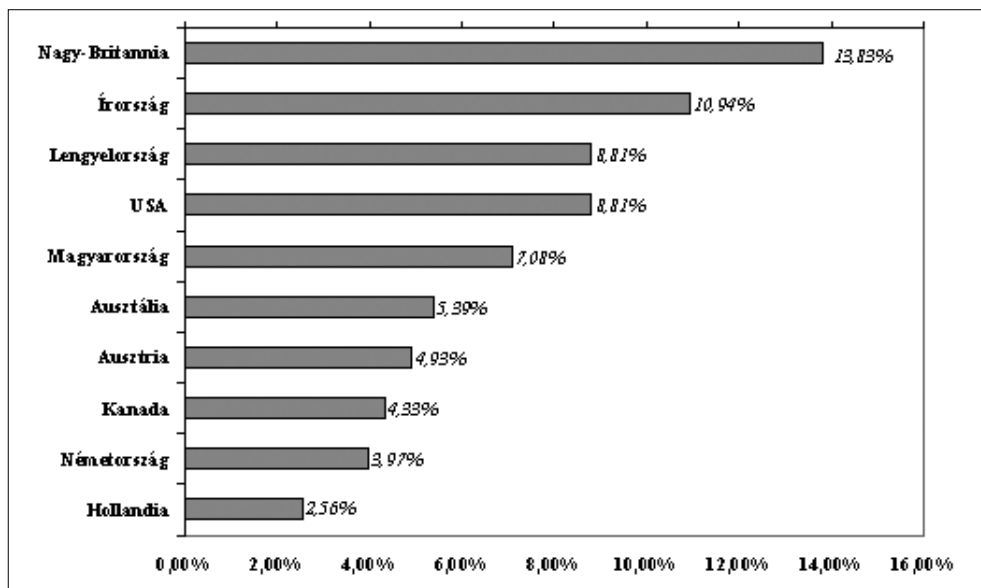
III.3 Oktatás megtérülési rátái

III.3.1 Az oktatásba történő befektetés magán belső megtérülési rátája

Mint az eddigiekben említettük, mivel az oktatási befektetésnek költségei és hasznai is vannak, így valamilyen módon értékelnünk kell a humán tőkébe történő befektetés nettó hozamát. Ezt regressziós módszerekkel vagy IRR (belső megtérülési rátával) is tudjuk mérni. Először definiáljuk a belső megtérülési rátát! Ez azt mutatja meg, hogy a projekt jövőbeni pénzáramlása milyen egyenletes kamatozású hozamnak felel meg. (A szakirodalom a belső megtérülési ráta alkalmazásával kapcsolatban számos kritikai tényezőt említ meg).

Regressziós becslés. A regressziós módszer lényege, hogy keresztmetszeti mintát alkalmazva egy a jövedelmet, az oktatás pénzben kifejezett hasznát magyarázó regressziós egyenletbe bele vesszük a felsőoktatási képzettséget, mint dummy-változót ($D=0$, ha nincs felsőfokú végzettsége az illetőnek, $D=1$, ha van felsőfokú végzettsége)

Becsülünk egy $y = A + \beta D$ egyenletet a legkisebb négyzetek módszerével (OLS becslés), az így kapott β becslt értéke adja meg az oktatás megtérülési rátáját.



3. sz. ábra:

Az oktatásban való részvétel megtérülési rátája regressziós becslés alapján (1995-re vonatkozó becslés)⁴²

Harmon et al.(2000) keresztmetszeti mintából történt becslése alapján megállapítható, hogy az oktatás privát megtérülési rátája Magyarország tekintetében 7,08%, amely megtérülési érték a vizsgált országok felső negyedébe esik. Ez azt jelentené, hogy Magyarország megéri oktatásba fektetni. Ugyanakkor ennek egyértelmű kijelentéséhez vizsgálni kellene a kockázatmentes hozamokat is.

IRR számítás. A megtérülési ráta IRR alapon történő kiszámításához becsülnünk kell a költségeket és hasznokat, és megnézzük, hogy mi az a diszkont ráta, amelynél a hasznok és költségek jelenértéke egyenlő lesz, azaz a nettó jelen-érték nullával lesz egyenlő. A tanulás költségei a tanulási periódus során keletkeznek, továbbá a hasznok a képzettség megszerzése után nyugdíjas kor kezdetéig.

Ugyebár egyrészt költségként jelentkezik a tanulási periódus során a kiesett jövedelem, ezt csökkentik az ekkor kapott támogatások. Haszonként jelentkezik, a képzettséghez társítható jövedelemtöbblet. Ezt a hasznot csökkenti a diákhitel nettó jelenértéke.

⁴² Forrás: Harmon et al. (2000)

Az elemzés lényegét a következő egyenlet fejezi, ahol keressük a megfelelő δ értéket.

$$\sum_{t=a}^{a+l} (1 + \delta)^{-(t-a)} \times C^{s,u}(t) = \sum_{t=a+l+1}^{64} (1 + \delta)^{-(t-a)} \times B^{s,u}(t)$$

Ahol „a” a felsőoktatás belépési pontja, „l” a tanulási periódus hossza. Feltesszük a 64 éves korban mennek nyugdíjba az egyének.

A költségeket, illetve a hasznokat az alábbi egyenletek adják meg:

$$C^u(t) = [1 - \pi(E^s(t))] \times [1 - ur^s(t)] \times E^s(t) \times (1 + g)^{(t-a)} + F^u(t) \times (1 + g)^{(t-a)} - S(t)$$

$$B(t) = [1 - \pi(E^u(t))] \times [1 - ur^s(t)] \times E^u(t) \times (1 + g)^{(t-a)} - [1 - \pi(E^s(t))] \times [1 - ur^s(t)] \times E^s(t) \times (1 + g)^{(t-a)} - R(t)$$

Ahol r az átlagos adókulcs, E a várható jövedelem, F a tandíj, R a diákhitel törlesztése, S az állami támogatások mértéke.

Ennek alapján a magyar adatokra is kiszámolható a megtérülési ráta. Ugyanakkor a modell nagyon érzékeny a paraméterek megválasztására: a növekedési együtthatókra, a jövedelem differencia állandóságának vagy változásának kérdésére. A becslés során a KSH jövedelmi és munkanélküliségi adataiból, az OECD összehasonlító adórátaiból indultunk ki, és a számítás eredményeként a következő becslült IRR-t kaptuk:

Felsőoktatásba lépés kora (év)	18 év	40 év	45 év	50 év
IRR	9,5264%	6,643%	6,455%	5,855%

20. sz. táblázat:

A felsőoktatásba belépési pénzügyi döntés belső megtérülési rátája⁴³

A felsőoktatásba standard korban (18 év) belépők esetén az eredmények magasabb megtérülési rátát mutatnak, mint az Olaszország (7,5%); Kanada(8,7%), ugyanakkor

⁴³ Forrás: Homolya Dániel számítása

alacsonyabb, mint az USA-ra (14,9%), vagy éppen Nagy-Britanniára vonatkozó adatok. Látható, hogy idősebb korban (átlagosan) egyre kevésbé éri meg a felsőfoktatásba való belépés, bár még így is pozitív a hozam. Természetesen az elemzési keret hibája, hogy a hasznosságokat figyelmen kívül hagyja, továbbá a szabadidő értékét sem árazza be.

Blöndal et al [2003] – igaz kis mintán – egyértelmű pozitív összefüggést mutat ki a (felső)oktatás megtérülési rátája és a (felső)oktatási részvétel között.

A magas megtérülési ráta „prémiumok” (vagyis az oktatás megtérülési rátája és a kockázatmentes hozam különbsége) egyrészt a munkaerő-piaci egyensúlytalanságával, a képzett munkaerő hiányával, továbbá a fizikai beruházások alacsony megtérülési rátájával magyarázhatóak.

III.3.2 Az oktatásba történő befektetés társadalmi belső megtérülési rátája

Természetesen az eddigiekhez hasonlóan számolhatunk társadalmi megtérülési rátát is. Az oktatás költségeit növeli az intézmények fenntartása, továbbá az, hogy a kieső munkabér után nincs adóbevétel, illetve, hogy a diákok nem vesznek részt a munkaerőpiacon. Haszon a termelékenység, az állampolgárok jólétének növekedése. A rendelkezésre álló becslések alapján a kiválasztott OECD országokban a társadalmi megtérülési ráta egyértelműen pozitív mind a felsőbb középfokú, mind a felsőoktatásra vonatkozóan, körülbelül 5 és 15%-os sávban mozogva.

III.3.3 Felnőttképzés megtérülése

Mint a 20. sz. táblázatból is látszik, a kor előrehaladtával egyre kisebb hozammal jár a (felső)oktatásba. Sőt a modell feltételezései közül több is olyan, hogy a megtérülési rátát még felül is becsülheti: például megkérdőjelezhető, hogy az idősebb korban megszerzett képesítés ugyanolyan jövedelemtöbbletet – csak rövidebb ideig – garantál-e.

Nincs okunk arra, hogy ezt más oktatási formák esetén ettől lényegesen különböző csökkenési ütemet valószínűsítsünk.

IV.

Az angol egyéni képzési számla rendszer bevezetése és működésének problémái

Az összes egyéni képzési számla rendszer közül a legnagyobb hatással (természetesen?) a Nagy-Britanniában bevezetett modell lett. Miután a működtetés során felmerült jelentős problémák miatt 2001. novemberében – alig egy évvel az indítás után – felfüggesztették az angol átfogó egyéni képzési számla program működését, a többi európai rendszer bevezetése, fejlődése is megtorpant.⁴⁴

Az angol képzési rendszer minden 19. életévét betöltött (bizonyos állampolgársági és lakóhellyel kapcsolatos megkötéseknek megfelelő) személy számára elérhető rendszer volt, amely a megtakarítási számla és a voucher-szisztéma egyes elemeit vegyítette: a számlatulajdonosok jogosultak lettek L200-nyi támogatásra egyes L250 értékű képzési programok esetében. A program röviddel indulása után komoly támadások ösztüztébe került: komoly visszaélések történtek az igénylés, a működtetés, a kifizetése terén. A program – részben épp a visszaélések miatt – lényegesen gyorsabban növekedett, mint várták, jelentős többletköltséget okozva ezzel a költségvetésnek. Az eredeti tervek szerint az indulást követően másfél év alatt kellett volna elérni az egymillió számlás határt – ezzel szemben alig több mint 13-14 hónap alatt két és félmillió számlát nyitottak. Épp ezért, komoly korlátozásokat kellett a rendszerbe építeni: egy nyitott rendszert indítottak, amelybe indítása után két hónappal már komoly pénzügyi korlátokat kellett beépíteni. Azonban ez sem óvhatta meg a programot attól, hogy 2001. november 23-án – bár már eleve tervezték a program leállítását – gyakorlatilag egyik napról a másikra lezárták a működését.

Időrend

- 1999. április – TEC korlátozott számlát nyit
- 2000. július 25 – Capita elnyeri a egyéni számla (ILA) működtetésére kiírt tendert
- 2000. július 28 – Learning and Skills Act (Oktatás és képzettségi törvény) elfogadása
- 2000. szeptember 1. – Individual Learning Account Regulation (az egyéni képzési számla szabályozása) hatályba lép
- 2000. október 20 – DfES L200-os limitet vezet be (L250 80%-a)
- 2001. március – előre kitűzött határidő: ekkor kellett volna a félmillió számlás határt elérni
- 2001. május – a kormány bejelenti az egymilliomodik számla megnyitását
- 2001. október 24. – Estelle Moris bejelenti, hogy az egyéni számlák működését beszüntetik december 7-én.
- 2001. november 23. – az Egyéni Képzési Számlák működését azonnal hatállyal beszüntetik
- 2002. március – előre kitűzött határidő: ekkor kellett volna az egymillió számlás határt elérni

⁴⁴ *Úgy tűnik a svéd rendszer bevezetése is lemaradt, vagy legalábbis jelentősen lelassult az angol rendszer kudarccal felérő leállítását után.*

IV.1 Előzmények – politikai viták

Az egyéni képzési számlák ötlete már a kilencvenes évek közepén, még a konzervatív kormányzat alatt bukkant fel először. Ekkor egy államilag támogatott speciális megtakarítási számla bevezetését tervezték. Ez hasonló lett volna a lakáscélú, vagy a nyugdíj-számlákhoz: az egyéni megtakarítást az állam különböző kedvezményekben részesítette volna, illetve bizonyos összegű közvetlen állami hozzájárulás (befizetés) is érkezett volna ezekre. Emellett fennmaradtak volna a munkaadók adókedvezményei, illetve a számukra kiépített egyéb ösztönzők. A lefolytatott kísérleti programok eredményeinek ismeretében azonban 1996-ra az ötletet elvetették, mivel úgy tűnt, hogy a fő célt nem sikerült elérni, a munkavállalók oktatási célú megtakarítási hajlandósága nem erősödött. Sőt a rendszer túlzottan bonyolultnak bizonyult, és úgy tűnt, hogy az állami támogatás jelentős része fölöslegesen folyt el olyan programok felé, amelyeket a támogatás nélkül is lefolytattak volna. Épp ezért a jobboldali kormány végül elállt a rendszer bevezetése elől, és inkábbba korábbi munkaadói és munkavállalói adókedvezményekre építette az ösztönző-rendszert: ezt próbálta a korábinál jobban megismertetni az érintettekkel. A másik fontos ösztönző az ún. Career Development Loans (Karrierfejlesztési Hítel), vagyis egy államilag támogatott hitelkonstrukció lett volna.

A választásokon nyertes Munkáspárt azonban visszatért a képzési számlák ötletéhez. Az új kormány 1998. februárjában készítette el a munkaerőpiacot elemző zöld könyvét⁴⁵. Ebben egyértelműen elkötelezte magát a mindenki számára elérhető speciális célokra létrehozott megtakarítási számlák rendszere mellett:

Az „egyetemes megközelítés” lehetőséget teremt minden munkavállalónak, aki tanulni akar, arra, hogy egy-egy számla birtokosa legyen. Ennek feltétele, hogy egy meghatározott minimális megtakarítást a saját forrásaiból – származzon az egyszeri befizetésből, vagy a rendszeres fizetésük terhére tett állandó átutalásból – halmozzanak fel ezen a számlán. A kormányzat ezen induló megtakarítást támogatja meg, maximum L150-tal. Ugyanakkor ezen egyéni számlák mások – például a munkaadók – számára is nyitott, pénzbeli, vagy természetbeni hozzájárulásaikkal ők is növelhetik az ilyen megtakarításokat.

Ugyanakkor az „egyetemes megközelítés” mellett megjelent a célzottság eleme is: a rendszert – bár mindenki számára elérhetővé kívánták tenni – elsősorban bizonyos hátrányos helyzetű csoportok kiemelt támogatására külön is fel szerették volna használni. Ilyen kiemelt feladat lett volna egyrészt az alacsonyan képzetek bevonása, másrészt egyes speciális szakterületek, információk jobb megismertetése.

⁴⁵ A zöld könyvek kiadása az angolszász gyakorlatban ismert fontos politikai eszköznek számítanak. Ezekben közlik, ezek révén bocsátják vitára azokat a terveket, politikai célokat és eszközöket, amelyeket adott szakterületen a kormány meg kíván tenni.

IV.2 Kísérleti programok – változó prioritások

1998. júniusában meg is indult a Training and Enterprise Council – TEC (Képzési és Vállalkozási Tanács) szervezésében 12 kísérleti program, amelynek eredményeként 1999. augusztusában már olyan jelentés készült, amely az eredeti koncepció módosítását javasolta.

A kísérleti programokat egyes speciális társadalmi csoportokra célozták: ilyenek voltak például a munkaerőpiacra visszatérők, illetve az alacsonyan képzettek (vagy semmilyen képzettséggel nem rendelkezők). A kísérlet ugyan sikeresnek ítéltetett, de néhány alapvető kérdésben a korábbi vélekedések felülvizsgálatára készítette a döntéshozókat. Már ekkor kiderült az, hogy az eredetileg tervezett valós megtakarítási számlák rendszerét nem érdemes erőltetni. Egyrészt kiderült, hogy egy ilyen modell kidolgozása, amelyet eredetileg is PPP-séma (magán-közösségi partnerség) keretében akartak megvalósítani, nem kelti fel a magántőke jelentős érdeklődését. Szembesülni kellett azzal, hogy a pénzügyi intézmények nem látnak sok fantáziát az ilyen megtakarítási számlák nyitásában, ilyen új termékekkel nem léptek piacra. Ez szorosan összefüggött a másik problémával: kiderült, hogy az oktatási kiadások finanszírozása nem olyan cél, amelynek érdekében a kísérletbe bevontak, illetve általában a lakosság komoly megtakarításokat halmozónának fel. Az oktatás finanszírozása érdekében inkább vállalják akár az „utófinanszírozást” (vagyis a hitelfelvételt), akár a közvetlen fizetést, mint az „előfinanszírozást”, vagyis a megtakarítást.

Különösen azok számára okozott sok problémát a megtakarítási, képzési számlák értelmezése, az azok révén elérhető előnyök megértése, akik a program elsősorú célzottjai lettek volna, vagyis az alacsony képzettségűek körében. A rendszer általános elterjesztését a magasabb státuszúak körében is nehezítette az, hogy a potenciális érintettek jelentős része nem is rendelkezett bankszámlával, nem használták a modern pénzügyi eszközöket, így egy támogatott megtakarítási számla előnyeit nehezen láthatták át.

Épp ezért a kísérleti programok eredményeként elvetették a klasszikus megtakarítási-, illetve bankszámlák gondolatát, és megjelent az ártámogatásra (diszkontra) épülő voucher-szisztéma. A lényeg ekkor is elérhetőnek látszott: hallgatók oktatási döntései nagyobb szerepet kapnak az oktatási költségek elosztásában, a fogyasztói autonómia, illetve szabad választás komolyabb befolyásra tesz szert – szemben a kínálati oldali állami (intézmény-)finanszírozással. A várakozások szerint ez egyrészt növelte volna a szolgáltatók közötti versenyt, és ezzel a hatékonyság javulásához segített volna hozzá. Másrészt a megfelelően beállított támogatás, a fogyasztók-hallgatók által érzékelt árat jelentősen csökkentette, és ezzel az oktatási-kereslet felfutását eredményezte volna.

Ugyanakkor a későbbi tapasztalatok fényében úgy tűnik, hogy ezen programok értékelésekor is ugyanabba a hibába estek, mint sokszor a hasonló kísérletek esetében: később fontosnak bizonyuló változókat hagytak figyelmen kívül. Jelen esetben azt, hogy a kísérleti programok viszonylag szűk csoportot érintettek csak – mindenekelőtt a kínálat oldalán. Csak régi, a szakterületen működő adminisztráció által jól ismert képzési intézmények vettek benne részt, az intézmények közötti verseny valójában nem indulhatott meg. Ezzel együtt nem jelentek meg az újonnan érkező ismeretlen minőségű programokat kínáló és – mint később kiderült – sok esetben a rendszerrel visszaélő szolgáltatók.

IV.3 A megvalósított rendszer

Az elfogadott törvény minden állandó lakhellyel rendelkező 19. életévét betöltött polgár számára lehetőséget adott Egyéni Képzési Számla – Individual Learning Account (továbbiakban: ILA) nyitására. Ennek módja egyszerűen az volt, hogy a személy regisztrálta magát erre meghatározott szervezetnél.

A számlát nyitó személynek legalább L15 hozzájárulást kellett fizetnie. Az eredeti ígéret szerint az első egymillió számla L150 támogatásra jogosult. Az első egymillió számla megnyitása után, a számlatulajdonosok 20%-os, de maximum L100-nyi ártámogatásra lettek volna jogosultak a legtöbb képzési program esetében. Ugyanakkor bizonyos kiemelt programok esetén a diszkont 80%, és a maximum is évi L200-ra nőtt. (Emellett azonban az első egymillió tulajdonos továbbra is jogosult a L150 fontnyi támogatásra.) A támogatást csak a képzésben résztvevő által fizetett díjból lehetett elszámolni, más szereplők – mindenekelőtt a munkaadó – által fizetett részekhez nem járt.

A Secretary of State jelentős regulációs jogokat kapott – például az általa kiadott szabályozásban határozódott meg az, hogy milyen oktatási programok részesülhetnek ilyen támogatásban, és a különböző kurzusok esetében mekkora is lesz az állami költségvállalás (diszkont) mértéke. Mindenekelőtt a rekreációs és sportoktatások maradtak ki a rendszerből. A 80%-os diszkont elvileg bizonyos „alapkursusokhoz” járt, mindenekelőtt a számítástechnika-oktatáshoz.

A bevezetett rendszer egyik legfontosabb politikai (policy) célja az általános megközelítés volt, mind a kereslet, mind a kínálat oldalán a lehető legtöbb szereplőhöz akart eljutni. A keresleti oldalon ez annyit jelentett, hogy mindenkinek joga volt ilyen számlát nyitni. A speciális célcsoportok csak a marketing terén kerültek kiemelt helyzetbe. A kínálati oldalon pedig éppen az egyik legfontosabb cél a minél több szolgáltató bevonása, a szabad belépés megvalósítása lett: a programba történő belépést, vagyis az ILA-finanszírozás lehetőségének megszerzését a lehető legegyszerűbb regisztrációhoz kötötték. Ettől remélték a verseny felfutását, amely a klasszikus elképzelések szerint a fogyasztók autonóm és felelős döntéseivel együtt a legjobb szolgáltatók kiválasztódásához kellett volna, hogy vezessen. Az ILA-program soha nem is

tekintete feladatának, hogy a nyújtott szolgáltatások minőségét a fogyasztók számára garantálja – a „minőségbiztosítást” a piaci erőkre bízta. Ez viszont, mint a későbbiekben kiderült – legalábbis rövid távon – a zavarosban halászó szolgáltatók elszaporodásához vezetett, és rövid időn belül finanszírozhatatlanná, fenntarthatatlanná tette a rendszert.

IV.4 A diszkont nagysága

A rendszer egyik legtöbbet vitatott pontja az ártámogatás nagysága volt. Sokan⁴⁶ vélik úgy, hogy a későbbi visszaélések egyik legfontosabb oka éppen az lett, hogy ez a támogatás-nagyság vonzott sok nem tisztességes szolgáltatót a piacra. Ha el is tekintünk a nyilvánvaló visszaélésektől, amelyek elsősorban adminisztrációs problémákra vezethetők vissza, a magas támogatás mindenképpen jelentős többletbevételt generál, ugyanis a hallgatók kevésbé költségérzékenyek lesznek: egy L150 költségű programot a piac nyugodtan beárazhatott L250-ra, hiszen ez a költségnövekedés a fogyasztó számára alig érzékelhető. Csak L50-ot kell fizetnie, míg a másik L200-ot, a 80%-ot a költségvetés állja. Különösen nagy felháborodást keltett ez a túlárazás abban az országban, ahogy az utóbbi években a közszolgálatok terén is uralkodó értékelési szempont lett az „értéket a pénzért” [value for money] elemzés, vagyis, amikor arra törekszenek, hogy a közpénzből vásárolt szolgáltatások értéke és az érték vállalt költségek, kiadások között ugyanolyan értékarány legyen, mint a piaci jószágok esetében. Ezt az értékarányt a voucher-(ártámogatási) rendszer esetében torzíthatja: a piacon vélhetően a L150 költségű programot nem lehetne hosszútávon L250-ért értékesíteni. Ugyanakkor a csökkenő hallgatói költségérzékenység miatt ez a „versenyzői egyensúly” a támogatott képzések piacán nem, vagy csak nagyon nehezen állhat be. Ennek ellensúlyozására megfelelő állami ellenőrzési rendszernek kellene kiépülnie.

A másik fontos probléma a költségek elszaladása volt. 2000. szeptember elején, a rendszer indításakor a 80%-os támogatásnak felső határt nem szabtak. Ugyanakkor, amikor egy hónap alatt kiderült, hogy egy ilyen rendszer jelentősen drágább lehet, mint előzetesen tervezték, a nyíltvégű támogatásról, ún. zártvégű, felülről korlátos támogatási szisztémára kellett áttérni: bevezették a fejenként L200-ban megszabott felső határt.

Külön bonyolította a rendszert a különböző szintű támogatások párhuzamos létezése. Ez jelentős zavarokat okozott, különösen, ha nem volt egyértelmű, hogy bizonyos kurzusok melyik kategóriába is tartoznak. Ilyenkor, természetesen, az intézmények a legtöbbször megpróbálkoztak a magasabban támogatottak körébe

⁴⁶ Például az ILA-ról készült parlamenti jelentés is (House of Commons [2002])

bejuttatni ezen nem tiszta programokat. Ezen problémák tisztázása, illetve az esetleges „rosszabb indulatú próbálkozások” kiszűrése jelentős adminisztrációs többletterhet rótt (rótt volna) az ezzel foglalkozó társaságra.

IV.5 Fölösleges kiadások – holtteher-vesztés

A vizsgálatok azt mutatták, hogy az ILA igénybevevők jelentős része (az értékelések szerint 44%-a) olyan programokhoz vette igénybe az állami diszkontot, amelyeken egyébként is részt vett volna, a támogatás nélkül is finanszírozott volna. Vagyis elmondhatjuk, hogy a kiadások jelentős olyan programokra folyt el, amelyek nem növelték az oktatás iránti keresletet, csak a magánforrásokat helyettesítették közpénzzel. Ezt az eredményt, figyelembe véve a közkiadások finanszírozás érdekében kivetett adók ellenősztoznő hatásait, és a gazdaságot sújtó – az állami bevételeket is meghaladó – többletköltségeit (közgazdasági kifejezéssel: holtteher-vesztés) kifejezetten jelentős hatékonyság-vesztésnek foghatjuk fel.

Az ilyen, a gazdasági hatékonyságot rontó hatások okait vizsgáló elemzések szerint, mindez elsősorban annak köszönhető, hogy az ILA-rendszer marketingje nem sikerült: ez a program sem tudta elérni azon csoportokat, akik korábban is kimaradtak a képzési rendszerből. Elsősorban azok éltek az állami támogatás nyújtotta előnyökkel, akik korábban is részt vettek ilyen képzésekben, és nem azok, akiknek a továbbképzésére elsősorban szükség lett volna.⁴⁷

A fölösleges kiadások fontos példajaként említik (elsősorban a szakszervezetek) azokat a közvetlenül az ellátott munkakörhöz kapcsolódó képzési programokat, amelyeket korábban a munkaadók fizettek, ám most „hivatalosan” a munkaadókkal fizettették ki, ezzel szerevezve jogosultságot az állami támogatásra.

Mindenképpen érdemes felhívni a figyelmet ezen a ponton a parlamenti vizsgálat megállapítására. Bár ez a program lezárásának hivatalos indoklásának megfelelően, ezeket a visszaéléseket tette elsősorban vizsgálat tárgyává, de egy rövid passzusban hangot ad azon gyanúnak is, hogy „...nem tudhatjuk, a túlköltekezés megakadályozása mekkora szerepet játszott program kimúlásában.”⁴⁸

⁴⁷ Ugyanakkor a kormányzat elsősorban statisztikai-értelmezési hibákra hivatkozik: az ILA-rendszer vizsgálatokor elemzett adatok, értelemszerűen nem is tartalmazhatták a képzettségi szempontból leggyengébb csoportokat, hiszen ők gyakran eleve 100%-os ártámogatás mellett (vagyis ingyenesen) vehetnek részt a különböző képzési programokban.

⁴⁸ House of Commons (2002) para 80

Természetesen ugyan a visszaélések is jelentősen hozzájárultak a költségek elszaladásához, de az bizonyos, hogy a 2001-2002-es költségvetési év végéig a teljes programra szánt 202 millió forinttal szemben a leállítási pillanatában is már 265 milliónál tartottak. Vagyis a program nem várt népszerűsége, ráadásul az ilyen típusú a gazdaság számára jelentős haszonnal nem járó kiadások miatt több mint 30%-kal lépték túl az eredetileg tervezett összeget.

IV.6 Magán-adminisztráció

Az ILA-program már a kezdeti koncepciók szerint is egy PPP-program keretében valósult volna meg, ahol a rendszer súlypontja a bankszámlák rendszere lett volna. Bár a bankokkal az együttműködés, érdeklődés hiányában, kútba esett, de a megvalósult voucher-szisztémát is olyan formában szervezték meg, hogy a magántőkének, és ezzel a remélt hatékonyságjavulásnak a lehető legnagyobb teret engedjék: a kormányzat a rendszer adminisztrálására – egyébként az EU által elvárt szabályoknak megfelelő, roppant szigorú – közbeszerzési eljárást írt ki. A kiválasztott Capita nevű céget bízták meg

- (i) a számlák nyilvántartásával,
- (ii) a számlát nyitni kívánó egyének tájékoztatásának, segítségének megszervezésével,
- (iii) a nyilvántartás vezetésével,
- (iv) a számlainformációk (a számlatulajdonosok felé éves egyenlegek) szolgáltatásával,
- (v) a felmerülő problémák kezelésével,
- (vi) a szolgáltatók számára a segítség megszervezésével – például a számlanyitáshoz, igénylésekhez, stb.,
- (vii) az egyes képzések után kifizetendő támogatások kiszámításával – ezt az összeget a Minisztérium, a számítások alapján utalta át.

A kormány (a minisztérium tartotta magánál) az általános szabályozási jogköröket, illetve ő szervezte a program értékelésére hivatott negyedévente, illetve évente elvégzett vizsgálatokat is.

Ilyen körülmények között a megállapodást sokan támadták, mondván, hogy a magán-közösségi partnerség legalapvetőbb feltételeinek sem tesz eleget. Az ilyen programok lényege ugyanis a kockázatmegosztás: a PPP egyik nagy előnye, hogy azokat a kockázati elemeket (mindenekelőtt működtetéssel, beruházással kapcsolódó kockázatok), amelyeket a magánpartner könnyebben felismerhet, elkerülhet, amelyekkel

szemben könnyebben biztosíthatja magát, rá lehet terhelni. Ugyanakkor ebben az angol rendszerben, gyakorlatilag az összes kockázatot továbbra is a kormányzatot terhelte.⁴⁹

Mindenekelőtt a szolgáltatók minőségének vizsgálata sikkadt el. A kormányzat, pontosabban a University for Industry (Ufi) fenntartott egy learndirect névre hallgató rendszert, amelyben azon oktatási intézmények, azon kurzusok nyertek felvételt, amelyek után az ILA-számláról kifizetéseket lehetett igényelni. A Capita – a szerződés értelmében – csak a szolgáltatók regisztrálását, majd tájékoztatását, adminisztratív segítségét tartotta feladatának: minden ezen rendszerben szereplő regisztrációját kérő szolgáltatót nyilvántartásba vett. Ezzel lehetővé tette számukra támogatás igénylését. A learndirect az idők során egy több mint félmillió kurzust tartalmazó egyszerű listává vált, amelyre bármely szolgáltató kérhette felvételét, ez általában minden különösebb ellenőrzés nélkül meg is történt. A piacon megjelenő oktatási kínálat minőségének értékelése, és ezzel a learndirect listájának „szűrése” elvileg a Minisztérium, pontosabban a kormányon belüli átalakítás nyomán a DfEE faladata lett volna.⁵⁰ Felmerültek a program során olyan elképzelések is, hogy a minőségellenőrzést is az adminisztrációt végző cégre kéne bízni. Természetesen ezen megoldást rövid úton kénytelenek is voltak elvetni, egyrészt mivel ilyen típusú szabályozói funkciót nem szerencsés „kiszervezni”, másrészt mivel a szolgáltató és a minisztérium között egy szerződéses kapcsolat, és nem az államigazgatásban megszokott hierarchikus viszony állt fenn, vagyis a hatáskörök módosításához mindkét fél egyetértése szükséges lett volna.

Az egész rendszer lelkét jelentő számítástechnikai rendszerbe gyakorlatilag alig építettek olyan elemeket, amelyek a „téves” igénylések kiszűrésére alkalmasak lettek volna. A támogatás igénylése ugyanis a szolgáltatók által benyújtott hallgatói regisztrációk alapján történt. Ugyanakkor – épp az adminisztratív egyszerűség jegyében – ilyenkor gyakorlatilag alig kértek ellenőrző adatokat (pl. csak a kódszám és a vezetéknev ismerete kellett, még a keresztnév jelentése sem volt előírás). Mivel a szolgáltatóknak elég kiterjedt hozzáférésük volt a rendszerhez, sok szolgáltató próbálkozott azzal, hogy olyan hallgatókat is lejelentsen hallgatói, diákjai között, akinek az adatait a hálózatról meg tudta szerezni. Ilyenkor gyakorlatilag az adott ILA-számla után járó teljes összeget megszerezhetette a szolgáltató. Az ilyen kísérletek sikere is meglehetősen valószínű volt, hiszen a rendszer élettartama során nyitott két és félmillió számlából csak körülbelül egymilliót használtak fel, vagyis egy-egy név mögött 60%-os eséllyel még gyakorlatilag érintetlen számla volt, amely után akár a teljes támogatást is igényelhette az ily módon „próbálkozó” igénylő.

⁴⁹ A program kialakítását, a bukás után áttekintő vizsgálatok különösen feltűnő hibának találták, hogy a Minisztérium a program kidolgozása során nem vette figyelembe a más területeken kidolgozott hasonló PPP-programok tapasztalatait.

⁵⁰ A program kudarcát követő vizsgálatok egyértelműen bizonyították, hogy a minőségbiztosítás új gazdája gyakorlatilag hozzá sem fogott ezen feladata elvégzéséhez.

Ugyanakkor később végzetesnek bizonyult az is, hogy az adminisztrációt végző cég, gyakorlatilag alig tett valamit a rosszindulatú igénylések feltárása érdekében. Egy kritikus – igaz egy konkurens cég képviselője – például a parlamenti vizsgálat során azt vetette a Capita szemére:

Azokat, akik háromszor elrontották a kódszámot ki kellett volna zárni a rendszerből, ugyanúgy, ahogyan az az elektronikus bank-rendszerekben történni szokott. Ugyanígy kellett volna eljárni azon képzési központokkal, akik egy hét alatt több mint ezer diákot regisztráltak, ugyanis gyakorlatilag lehetetlen ennyi diákot képezni egyetlen hét alatt.

Az adminisztrációt végző cég ebben nem is volt érdekelt, hiszen őt a kezelt ügyek száma alapján illette meg a jutalék, vagyis minden feltárt visszaéléssel a saját jövedelmét csökkentette volna. A rendszer ilyenén működési módja végül oda vezetett, hogy maguk a jóhiszemű oktatási intézmények kezdték szervezni az „ellenállást” a rosszindulatú versenytársaik ellen. Ennek az önvédelemnek viszont az lett a következménye, hogy minden az ILA-rendszer bevezetése után feltűnt intézmény gyanús lett. Holott az egyéni számlák rendszerének lényege épp az lett volna, hogy minél több szolgáltató lépjen be a piacra, és közöttük verseny alakuljon ki, azonban a korábbi intézmények „piacvédelmet” követelő lobbija a minőség (rövid távú?) visszaesése, illetve a visszaélések miatt egyre több támogatóra talált a politikusok körében is.

IV.7 Egyéni döntési autonómia

Mint láthattuk a rendszer egyik várt előnye az volt, hogy az ártámogatás csak olyan programokhoz került, amelyet a fogyasztók autonóm módon választottak, megszűnt (vagy legalábbis erősen csökkent) annak esélye, hogy a közpénzek olyan képzésekre folynak el, amelyek iránt az érdeklődés megszűnt, illetve, amelyek minősége nem állja ki a piaci versenyt. Ugyanakkor sokan vitatják, hogy ezt a célt, vagyis a keresletvezérelt képzési rendszert ezzel a megoldással sikerült-e megvalósítani. A program értékelésével megbízott York Consulting például jelentésében rámutatott arra, hogy sok esetben a számla megnyitása akkor történt, amikor a potenciális jogosult már jelentkezni akart egy-egy képzésre – az oktatási intézmény természetesen ilyenkor felhívta a figyelmét az ártámogatás, vagyis az egyéni számla lehetőségére. A regisztrálás ilyen formájának nem csak olyan következménye lett, hogy bizonyosan túlnyomórészt olyan programokat támogattak, amelyeket a fogyasztó egyébként is kifizetett volna, vagyis a keresletet nem, csak az állami kiadást növelte, hanem az is, hogy a megkérdezett számlatulajdonosok jelentős része ezután sem volt tudatában annak, hogy az ily módon nyitott számláját, az ártámogatást más kurzusokra is „átviheti”.

Ezen probléma jelentőségét jól mutatja az ún. csoportos és az egyéni számlanyitások közötti arányeltolódás. Csoportos nyitás alatt a szolgáltatók révén benyújtott kérelmeket értjük.⁵¹ Míg az első 50.000 számla 80%-át egyéni regisztráció révén nyitották meg. Ugyanakkor a következő időszakban, 2000. decembere és 2001. februárja között az intézményen keresztül jelentkezők aránya már 60%, és a nyár során már 80% fölé nőtt. 2001. szeptember közepén kénytelenek is voltak leállítani a jelentkezés ezen módját. Igaz ehhez már az is hozzájárult, hogy egyre erősödött a gyanú: az intézmények olyanok nevében is nyitnak számlát (majd később hívják le a támogatást), akik ezt nem is kérték.

IV.8 Csalások, panaszok

A rendszer működésének első kilenc hónapjában a panaszok száma nagyjából normálisnak volt tekinthető. 2001. júliusától kezdve azonban a panaszok száma jelentősen megnőtt, először átlépte a havi háromezres határt (1,2 millió számla mellett), majd ez a szám októberre megközelítette a havi 8.500-at (miközben a számlák száma 2,5 millió lett). Ezen panaszok legnagyobb része azért futott be a Capita-hoz, mert a számlatulajdonosok szembesültek azzal, hogy a számlájukon levő pénz annak ellenére fogyott, hogy azt ők nem költötték.⁵² Mindez a növekmény ráadásul úgy következett be, hogy a rendszer meglehetősen bonyolult adminisztrációhoz kötötte az ilyen panaszok benyújtását. A rendszer nem tette például lehetővé, hogy ilyen esetben a szolgáltató tegyen bejelentést, akinél a számlatulajdonos el akarata volna költeni a rendelkezésére álló pénzt, vouchert, neki csak arra volt lehetősége, hogy a számlatulajdonost informálja a problémáról, így ezen ügyek jelentős része látens maradt. Az elvárt eljárás ugyanis az lett volna, hogy a számlatulajdonos maga jelentkezik a Capita-nál és információt kér arról, hogy hol is számolták el az ő voucherét. Ugyanakkor ettől az adminisztrációs mechanizmustól a kevésbé képzetek inkább távol akarták magukat tartani.

A csalások egyik tipikus „forrása” lett az, hogy, mivel a hallgatókat a szolgáltatók jelentették le a Capita-nak, így az ő adataik a szolgáltatóhoz kerültek. Gyakori „probléma” volt, hogy ezen adatokat az oktatási intézmények a későbbiekben is felhasználták: egy-egy másik kurzusukon is lejelentették a hallgatót. Mivel a számlák jelentős része

⁵¹ Az ILA-számla nyitásának két módja volt:

- (i) a magánszemély közvetlenül jelentkezett az adminisztrációt végző szervezetnél, amely ilyenkor egy névre szóló levélben küldte ki számára a számlanyitáshoz, regisztrációhoz szükséges adatlapokat,
- (ii) az ún. nem-személyesített jelentkezési pedig azt jelentette, hogy ilyen regisztrációs lapokat küldtek ki az oktatási szolgáltatóknak, akik a náluk jelentkező, de számlával nem rendelkező hallgatók regisztrációját maguk gyűjtötték be, és küldték be adminisztráció végett. (Ugyanílyen módon jutattak el jelentkezési lapokat munkáltatóknak is.)

⁵² A panaszok másik nagy csoportja a szolgáltatók meglehetősen agresszív reklámkampányait kifogásolta.

nem merült le, így ezek a próbálkozások általában sikerrel jártak. További visszaélési lehetőséget teremtett a fent már említett korlátlan hozzáférés: a szolgáltatók a rendszer más pontjairól is „levadászhattak” számlaadatokat, akiket megpróbálhattak a saját hallgatóikként regisztrálni.

Külön problémát okozott, hogy az ilyen tisztességtelen (törvénytelen?) eszközökkel élő szolgáltatók büntetése a legtöbb esetben csak a vocher (állami támogatás) összegének visszafizetése lett. A retorzió illetően elmaradásának indokaként általában azt hozták fel, hogy nem lehetett bizonyítani, hogy minden téves lehívás a szolgáltató tisztességtelen lépésének következménye lett volna. Voltak ugyanis arra utaló jelek, hogy – nem kis részben a korlátlan hozzáférést kihasználva – a számítógépes rendszert olyan típusú támadások is érték, akár kívülről, akár belülről (az adott ügyben nem érintett intézmények részéről), amelyek gyanúba keverhettek ártatlan intézményeket is. Többek között ennek is volt köszönhető, hogy bár a visszaélések jelentős visszhangot kaptak, sem az adminisztrációt végző cég, sem a minisztérium nem tudott összeállítani egy olyan listát (protokolt), amely ezen visszaélési formákat, és a velük kapcsolatos eljárási módot definiálta volna.

2001. nyarán több eszközt is bevetettek, hogy a visszaélések elkerülését (feltárását) megkönnyítsék, a konkrét adminisztratív szigorításokon, vizsgálóbizottságok felállításán túl:

- előírták a szolgáltatók újbóli regisztrációját: minden szolgáltatónak alá kellett írnia egy szolgáltatási szerződést a kormányzattal, amely tartalmazta azt a feltételt, hogy a nem megfelelően lehívott pénzeket vissza kell utalni (ilyen szerződés korábban nem volt) – ennek nyomán 700 intézmény töröltek a rendszerből;
- megszüntették az a korábbi automatizmust, melynek révén üres regisztrációs lapokat jutattak el különböző közvetítőkhöz, mivel erős volt a gyanú, hogy ezek a „brókerek” elsősorban azért vállalkoznak erre a regisztrációra, hogy ily módon jussanak hozzá a számlatulajdonosok adataihoz,⁵³
- szeptember 28-án felfüggesztették az új szolgáltatók regisztrálását, mivel több jel mutatott arra, hogy az újbóli regisztrációt elmulasztó, vagy a komolyabb vizsgálat alá vont és így a rendszerből kiszorult szolgáltatók megpróbálnak új formában ismételen (sok esetben még a „hivatalosan” tulajdonosok körét is megváltoztatva) regisztrálni,

⁵³ Ugyanakkor például a szakszervezetek szintén végeztek ilyen tevékenységet. Éretelemszerűen az ő tevékenységüket jelentősen megnehezítette (volna), ha nem tudják azonnal kitölteni, kitöltetni a jelentkezési lapot, hanem ezt külön kell igényelni a Capita-tól.

- szeptember 28-án hasonlóképpen megszűnt a számlanyitás nem személyes módja is.

Mindezen – egyre keményebb – lépések nyomán arra számítottak, hogy a rendszer fokozatosan megküzd a visszaélésekkel. Ugyanakkor a visszaélések egyre nagyobb visszhangot kaptak, és ez erőteljesen csökkentette a rendszer politikai támogatottságát. Végül október 24-én bejelentették, hogy a rendszer működését másfél hónap múlva felfüggesztik. Csakhogy november 21-én egy minden addiginál súlyosabb visszaélést jelentettek a vizsgálatokat folytató szervezetnél: az egyik szolgáltató jelentette, hogy egy harmadik fél ajánlatot tett neki, hogy jelentős számú számla adatát tudná számára eladni. Amikor a vásárlás megtörtént, kiderült, hogy az adatbázis majd ezer számlatulajdonos nevét, címét, szerződési számát, illetve ILA-számát tartalmazza. Ennek nyomán a rendszer működésének azonnal beszüntetése mellett döntöttek.⁵⁴

IV.9 Értékelés

A program értékelés két formában tehető meg. Egyrészt megvizsgálhatjuk a program sikerét abból a szempontból, hogy kik vettek benne részt, sikerült-e elérni a célcsoportokat. Másrészt a 2002. januárja és márciusa között a résztvevők (számlatulajdonosok, illetve szolgáltatók) végzett közvélemény-kutatás eredményeiből⁵⁵ lehet következtetni a program fogadtatására.

IV.9.1 Résztvevők

Az általánosan elfogadott értékelés szerint a programmal elsősorban a magasabban képzetteket sikerült elérni, az alacsonyabb iskolai végzettségűek körében a program nem igazán terjedt el. Mindössze a számlát 16%-át nyitották olyanok, akiknek nem volt szakképesítésük, míg 39% a legmagasabban képzettek közé tartozott. Mint a 21. sz. táblázat is mutatja, a számlát nyitók fele a 31-50 éves korcsoporthoz tartozott, vagyis különösen az idősebbeket nem sikerült elérni. Hasonlóképpen a munkaerőpiaci státusz szerint is a magasabban elhelyezkedők tették ki a program gerincét (a számlák 43%-át menedzseri, tanári, vagy szakképzett munkás beosztásban dolgozók nyitották).

⁵⁴ Talán érdemes megjegyezni, hogy a zárás sem volt zökkenőmentes, mert a szolgáltatók jelentős része erről nem kapott információt. A számítógépes rendszer pedig gyakorlatilag összeomlott... A még nem rendezett támogatások kifizetése pedig hónapokig elhúzódott. Ezt csak külön nehezítette, hogy a minisztérium (department) és a szolgáltatók között nem állt fenn szerződés, ezért a peres úton történő jogérvényesítés is lehetetlennek tűnt.

Az ezt követő nyomozásban 2001. áprilisáig 80 szolgáltató ellen indult rendőrségi eljárás és 45 letartóztatás történt – a minisztérium vizsgálattal megbízott szervezete ekkor 117 regisztrált oktatási intézmény ellen folytatott vizsgálatot.

⁵⁵ SQW Ltd. (2002)

Nyitott számla	Felhasznált számla	Nem szerint
Nő	709 728	310 480
Férfi	523 528	229 500
Nem ismert	3 789	2 171
Összesen	1 237 045	542 151
Kor szerint		
19-30	371 594	151 895
31-40	367 395	159 362
41-50	261 886	116 387
51-60	158 532	74 115
61-	77 635	40 392
Összesen	1 237 042	542 151
Foglalkozás szerint		
Háztartásbeli	103 241	50 040
Segédmunkás, gyári munkás	67 318	30 112
Tulajdonos (250 fő alatti vállalat)	42 119	18 886
Hivatalnok, kereskedő	220 193	95 050
Vezető	120 279	49 920
Szakképzett munkás, eladó	96 716	42 164
Tanár	52 330	21 672
Nincs adat	276 772	123 471
Egyéb	258 074	110 836
Összesen	1 237 042	542 151

21. sz. táblázat:

Az angol egyéni képzési számla programban résztvevők 2001. nyarán⁵⁶

⁵⁶ House of Commons (2002)

IV.9.2 Kurzusok

A kurzusok nagy részét – épp mivel a résztvevők magasabban képzetek voltak – az angol statisztika a szakképesítés utáni kurzusokhoz sorolta. „Természetesen”, a legnépszerűbb az informatika volt.

Mindenképpen érdemes azonban itt megjegyezni, hogy 2001. októberében a programban résztvevők 54%-a (sajnos nem tudjuk mely képzettségi szintről) értékelt a programot úgy, hogy kifejezetten pozitív irányba befolyásolta az oktatással szemben attitűdjét: nagyobb érdeklődést keltett benne új kurzusok iránt.

IV.9.3 Számlatulajdonosok véleménye

A számlatulajdonosok körében végzett felmérés szerint a válaszadók körülbelül négyötöde nyilatkozott úgy, hogy egy ilyen program ismételt beindítása erőteljesen ösztönözné arra, hogy pénzt fektessen a saját oktatásába. Ugyanakkor persze a legtöbben (kb. 66%) úgy nyilatkoztak, hogy az ingyenes – és minőségileg ellenőrzött – képzés jelentené a legerősebb motivációt.

A program legfontosabb előnyének azt találták (89%), hogy a rendszer könnyen megérthető. Másik oldalról viszont a válaszadók jelentős része úgy nyilatkozott, hogy a hivatalos csatornákat nem használta, azokon keresztül semmiféle információ nem jutott el hozzá. Ez is az oka annak, hogy 79% nem is fontolta meg, hogy a számláját máshol is felhasználhatja: csak egyetlen intézmény szolgáltatását tartotta szem előtt. 34%-nak az adott oktatási intézmény segítette a számlanyitáskor (A mintában szereplők 25%-ának maga az intézmény nyitotta a számlát.) Más kérdés, hogy míg a teljes mintában azok aránya, akik a számlanyitást megelőző másfél évben részt vettek valamiféle képzésen, kiemelkedően magas: 92%, addig azok körében, akiknek a szolgáltató nyitott számlát ez az arány 79%-ra csökken.

Amikor arról a lehetőségről kérdezték a számlatulajdonosokat, hogy a szaktanácsadást kötelezővé tennék (ehhez kötnék a számla felhasználását), akkor jelentős többség hívta fel a figyelmet arra, hogy az adminisztráció fokozása jelentős visszatartó erő lenne. Másik oldalról viszont 68% elfogadna egy szigorúbb jelentkezési rendszert is.

Érdemes utalni arra, hogy a képzésben részt nem vevő számlatulajdonosok közül a távolmaradás okaként a legtöbben az időhiányt (39%), illetve az érdeklődésüknek megfelelő kurzusok hiányát (21%) említették.

	Legalsó képzettségi szint	Közepes képzettségi szint	Legmagasabb képzettségi szint
A képzés anyagi támogatása	76	80	78
Megfelelő lista a megfelelő garanciákkal rendelkező intézményekről	64	64	64
A munkaadó által ajánlott olyan tréning, amely a munkában hasznosul	56	59	61
Oktatási lehetőség a lakóhelyhez közel	60	59	51
Támogatás az oktatás időtartama alatt	55	52	47
Oktatás, képzés a munkahelyen	43	45	52
Kísérleti időszak a kurzuson	50	44	34
Tanácsadás (pénzügyi, várható hasznokról)	46	45	33
Önbizalom növelő program	43	33	25
Választási tanácsadás	41	40	25
Távoktatás, Interneten elérhető kurzus	24	27	23
Segítség a gyermekgondozásban	27	21	16

22. sz. táblázat:

Azon tényezők, amelyek – a válaszadók szerint – egyértelműen ösztönöznék⁵⁷ őket a kurzusokon való részvételre

⁵⁷ Forrás: SQW Ltd. (2002)

IV.9.4 Szolgáltatók véleménye

Az oktatási intézmények a rendszer legfontosabb előnyeként a kormányzati támogatást, illetve a nyitottságot említették. A kormányzati támogatás egyik fontos következményeként értékelték, hogy jelentősen erősödött a piaci verseny, legalábbis a jelenlévő szolgáltatók számát jelentősen nőtt. A nyitottság alatt azt értették, hogy a teljes lakosság számára elérhető volt. Majd kétharmaduk a kereslet növekedéséről számolt be. Érdekes módon a legtöbb szolgáltató úgy találta, hogy elsősorban a munkanélküliek és a munkába visszatérni kívánó nők, valamint a részmunkaidőben dolgozók körében emelkedett érzékelhetően a kereslet. Ennek is köszönhető, hogy azt az esetleges politikát, amely csak bizonyos társadalmi rétegekre szűkítené le a programot a szolgáltatók 59%-a ellenezné. (Hasonlóképpen elleneznék a támogatott képzések tárgykörének szűkítését.) Ugyanakkor elfogadnák, hogy bizonyos csoportok – például a marketing során – célcsoportként határozódjanak meg. A válaszadók több mint harminc százalékára szerint ilyenek lehetnének az alacsonyan képzettek, a munkanélküliek, szegények (adott jövedelemi szint alatt élők).

A legfontosabb hiányosságnak ugyanakkor azt tartották, hogy védtelen a rosszindulatú szolgáltatókkal szemben, ami jelentős pénzeltérítéshez, illetve minőségi problémákhoz vezetett. Nem véletlen, hogy a legfontosabb célnak a minőségi ellenőrzés megfelelő kialakítását tekintik. Ezt olyan fontosnak tartják, hogy a többség a finanszírozás számukra – látszólag – kedvezőtlen átalakítását is javasolná a visszaélések megszüntetése végett: csak 66% számára nem fontos, hogy az összes állami támogatás a felvételikor megérkezzen, sőt 17%-uk teljes mértékben a teljesítéshez kötné a fizetést. Ezzel függ össze, hogy a jelentős többség támogatná, ha a képzések minimális óraszámát meghatároznák (a legnépszerűbb a nyolc órás limit). Ugyancsak jelentős támogatást (61%) kapott a szolgáltatók körében azon ötlet, hogy valamiképpen ösztönözni kellene azt, hogy a hallgatók vegyenek részt tanácsadáson a döntésük meghozatala előtt, bár a kötelező tanácsadást ők sem tartják jó ötletnek.

Érdekes módon a szolgáltatók körében sokan nem tartják jónak a képzés költségének eltitkolását, azt vallják, hogy a fogyasztókat a teljes költséggel szembesíteni kell. Ez, ugye, azért érdekes, mert alacsonyabbnak tűnő költség mellett a kereslet növekedésére számíthatnának. A legtöbben (43%) úgy vélik, hogy a tanulókra terhelt költségnek arányosnak kellene lennie a képzés költségével; 30% vallja, hogy inkább fix összeget fizessenek, míg 19% a két megoldás kombinációjában látja a megoldást. Ugyanakkor az állami támogatásnál a legnépszerűbb megoldás (36%) az egyösszegű finanszírozás – minden számla adott összegű támogatást kapjon, a képzés költségétől függetlenül.

V. Más országok tapasztalatai

V.1 Baszk képzési számla

A Képzési Számla programot először 2000 szeptemberében vezették be Gipukoa-ban (informatikai képzési lehetőségként) olyan tanárok részére, akik szakképzésben gyakorlati oktatók. A program kísérleti jelleggel indult útjára: célja az volt, hogy megfigyeljék, alkalmas-e egyfajta képzési hitelcsekket (learning credit cheques) vagy képzési számlák (learning accounts) bevezetésének hatásait. A célcsoport, a terület és az oktatási tartalom mind olyan szándékkal került kiválasztásra, amelyről azt feltételezték: képes lesz értékelhető, általánosítható tapasztalatokkal szolgálni, következtetéseket vonhatnak le belőle, hogy a későbbiekben egy hasonló program, a kiterjeszhető lesz-e más célcsoportra, területre és körülményekre.

A program eredetileg egy kezdeményezést tartalmazott (IKASTXEKIN), de mivel mind a szakképzési központok, mind a tanárok nagyon pozitívan fogadták, ezért arra bátorította a Területi Tanács képviselőit, hogy azonnal elindítsanak más kezdeményezéseket is. Így született meg az EMAWEB (később az EMAWEB+), a TXEKINBIDE és a TXEKIN. Ezen kezdeményezések célcsoportjai (és tartalma):

- EMAWEB és EMAWEB+: nők (alapszintű CIT tudás és kompetenciák megszerzése)
- TXEKINBIDE: munkanélküliek (alkalmazhatóságuk javítása, elsősorban kompetenciák megszerzése IT területen)
- TXEKIN: vállalkozók (releváns tudás megszerzésének és alkalmazásának elősegítése üzleti vállalkozások indításához)

V.1.1 IKASTXEKIN

A kezdeményezés 2000-ben indult, de 2001 volt az első olyan év, amikor a program végig futott. A program célja, hogy szakmai gyakorlati képzésben tanító tanárokat ruházzanak fel olyan informatikai tudással, amelyet a későbbiekben alkalmazni tudnak a saját oktatásukban. Maga a kezdeményezés egy nagyobb program része (eGipukoa), amelynek legfőbb célja a Tudás- és Információs Társadalom megalapozása.

A programban a tanárok – akiknek a képzési központokkal együtt hivatalos jóváhagyást kell szerezniük a programba történő befogadásról – lehetőséget kapnak arra, hogy hitel vagy tanulási/képzési számlát nyissanak a következő feltételekkel:

- választaniuk kell a kialakított képzési programból,

- választaniuk kell a hivatalosan jóváhagyott képzési központok közül,
- a hitelszámlák közvetlen tanulási költségeik 75%-át fedezik, a maradék 25%-ot saját maguknak kell előteremteniük,- a hitelszámlákat egy adott időszakon belül kell felhasználniuk (maximum 2 éven belül),
- a későbbiekben történő új hitelszámlák nyitásának lehetősége nem utasítható el,
- a kezdeményezés kb. 4 éves időkorláttal rendelkezik.

A kezdeményezés – a kormány jelentése szerint – a számadatok alapján sikeresnek mondható, és a kísérlet folytatására ösztönöz. 2001 végére a kezdeményezés bizonyos mértékben már a középiskola tanárok körére is ki lett terjesztve. A hitelcsekk-könyvvel rendelkezők 79%-a teljesített valamilyen kurzust, a maradék 21% elsősorban időhiány miatt maradt távol. Ugyanakkor a résztvevők 62,5%-a a kurzuskínálat növelését javasolta. A másik fontos szereplői kör a résztvevő képzési központok közül 84,62%-a a jövőben is hajlandó folytatni ezt a tevékenységet,

V.1.2 TXEKINBIDE

A kezdeményezés alapvető célkitűzése, hogy munkanélkülieket – azon fiatalokat, nőket és 40 év felettieket, akik már hosszabb ideje nem találnak munkát – képzésük támogatásán keresztül hozzásegítse az elhelyezkedéshez. Hasonlóan az előző kezdeményezéshez, ez a program is részét képezi az eGipukoa-tervnek, amelynek legfőbb célja a Tudás- és Információs Társadalom megalapozása.

A program lényege, hogy a helyi közigazgatási szerv lehetőséget kínál a munkanélkülieknek képzési számla megszerzésére, ha a Karrier Tanácsadó Központban regisztrálják magukat, hogy közösen kialakíthassák a tanulási-képzési programjukat. A Karrier Tanácsadó Központ információkkal és tanácsokkal látja el a jelentkezőket. Sor kerül a képzési számla csekk kiadására is, amellyel a jelentkezők fedezni tudják: informatikai képzési igényüket, illetve három hónapos szakmai gyakorlati tapasztalatszerzésüket. A Központ nyomon követi a jelentkezők tanulmányi programját, illetve a hitelcsekk felhasználást. Magát a programot egy számítógépes alkalmazás menedzseli: a) hitelcsekk-kérelmek fogadása, b) nyilvántartása, c) átadása, d) monitoring, e) a résztvevők kiadásainak a költségvetésbe történő felvezetése, f) a képzést és szolgáltatást nyújtó intézmények részére a számláikra történő kifizetések felvezetése.

Bár a program új, az érintettek keveset tudtak róla és több a hasonló támogatás is létezik, a kormányzat mégis folytatásra, sőt az érintettek körének kiterjesztésére készül. 2001. november 30-ig 390 csekk-könyvet küldtek ki, s ebből 229 került felhasználásra:

A két szám közötti eltérés okai között találjuk, hogy a) az érintettek időközben el tudtak helyezkedni, illetve b) más képzési programhoz csatlakoztak.

V.1.3 TXEKIN

A kezdeményezés azokat hivatott támogatni, akik új üzleti vállalkozásokat, projekteket, különösen mikro-szintű vállalkozásokat akarnak beindítani. A kezdeményezés feltételezi, hogy sok új üzleti vállalkozás esetében a legfőbb problémát a tudás, a hozzáértés hiánya jelenti. A hitelszámla célja, hogy egy személyre szabott választ nyújtson erre a problémára.

A program során először a helyi közigazgatás hivatalosan jóváhagyja azokat a szervezeteket és intézményeket, amelyek lehetséges konzultánsként támogatni tudják a vállalkozókat. Ezek ismeretében bármely potenciális vállalkozó, aki részt kíván venni a programban, felveheti a kapcsolatot a kijelölt konzultánsokkal, és egy kezdeti szerződési procedúra után a közigazgatási egységtől az üzleti terv konzulensekkel közösen történő kidolgozásához (kezdeti költségei fedezéséhez) csekkeket igényelhet. A közigazgatási egység megadja a hitelösszeget, és ígéretet tesz, hogy azt automatikusan utalja. Az összeg akkor kerül jóváírásra, amikor a vállalkozó tanácsadó cége a közösen kialakított üzleti tervet átküldi a közigazgatási szervezethez.

Ha az üzleti tervet jóváhagyják, a jogosult további hiteligényeket támaszthat, amelyből fedezheti más tanácsadási szolgáltatásokkal (adótanácsadás, stb.) kapcsolatban felmerülő költségeit. Mielőtt azonban bármely további támogatás átutalásra kerülne, a vállalkozónak meg kell szereznie a megfelelő adóhatósági engedélyt vállalkozása beindításához.

A program során eddig közel 800 képzési számlát nyitottak meg, amelyből elsősorban egyéni vállalkozásokat indítottak be. Az első 100 a program segítségével létrehozott céget elemezve azt láthatjuk, hogy átlagosan 1,7 alkalmazottal, a beruházás nagyságrendje pedig elérte a 4,57 millió eurót. Ha ezekhez hozzávesszük azt a közel negyven vállalkozást, amelyek ekkor alapítás alatt voltak, akkor átlagosan 1,5 alkalmazottról és 11,83 millió eurós összberuházásról beszélhetünk.

V.1.4 EMAWEB és EMAWEB+

Ez a kezdeményezés egyik fontos célja – a digitális kultúra és tudás terjesztése mellett – a nők munkaerőpiaci esélyeinek javítása. A kezdeményezés sikerét azzal mérik, hogy a képzésben résztvevő nők a képzés végén megfelelnek-e a vizsgakövetelményeknek és késztetést éreznek-e arra, hogy aktív egyénként jelenjenek meg a munkaerőpiacon.

A program az EMAWEB esetében egy 26 órás internetes alapképzés, míg EMAWEB+ esetében egy 52 órás, magasabb szintű képzés, amelynek végső célja,

hogyan a résztvevők a végén – sikeres vizsga után – államilag elismert bizonyítványt szerezzenek (Citizen's Digital Card). A résztvevők alapozó kurzus keretében a munkaerőpiacra is megismerkednek. A nőknek egyénileg kell jelentkezniük a képzésre. Az EMWEB program a nők számára ingyenes. A kezdeményezés bevezetése során felmerülő összes költséget a Területi Tanács állja. Az EMWEB+-ra egy szimbolikus 30 eurós hozzájárulási díj befizetésével lehet jelentkezni. A kezdeményezés képzési csekk rendszerében vagy képzési számlán keresztül valósul meg, amelyet a jelentkezők egy számítógépes programon keresztül kapnak meg. A helyi önkormányzat biztosítja a pénzt a képzési központok számára. Az összeg minden egyes olyan női tanuló után jár, aki részt vett a képzésen, és befejezte a programot.

V.2 Ausztria

V.2.1 Munkáltatóknak nyújtott adóöszönzők

A vállalatokat adókiadásokkal kívánják rávenni arra, hogy a képzésbe investáljanak. 2000 óta az ausztriai munkáltatók adókedvezményért folyamodhatnak abban az esetben, ha képzésbe kívánnak befektetni. A kedvezményre jogosultat az adózás előtti nyereségből meghatározott mértékű levonás illeti meg. Ez 2000-ben a külső képzési kiadások 9%-ának felelt meg. 2003-tól a kedvezmény mértékét 20%-ra emelték, és egyúttal kiterjesztették a vállalatban belüli képzésekre is. Így az ösztönzőn keresztül – azon kívül, hogy a vállalat a tényleges képzési költségeit, mint üzleti kiadásait levonhatja az adóköteles bevételéből – lehetővé válik a virtuális költségek 20%-os mértékű pótlólagos levonása is. Ezáltal az adóalap a tényleges költségek 120%-ával csökken. Azok a vállalatok, amelyek nem képesek elég profitot termelni ahhoz, hogy éljenek ezzel az adócsökkentési lehetőséggel, alternatívaként képzési költségeikhez hitelt igényelhetnek a tényleges költségeik 6%-ának erejéig. Ez szintén levonásra kerül az adókötelezettségükből.

A program célcsoportja az alkalmazásban lévő emberek köre pozíciótól, kortól, képzési szükségletektől, stb. függetlenül, akik után a vállalatok adókedvezményre válhatnak jogosulttá. A kezdeményezéssel kapcsolatos összes kiadás szintjére csak becslések léteznek: az adóbevételekben bekövetkező csökkenés 25 és 30 millió euró körül lehet. Minden olyan vállalat által finanszírozott képzési tevékenység támogatott, amely az alkalmazottak szakmai képességeit hivatott fejleszteni.

Külső képzések után akkor vehető igénybe adókedvezményhez, ha

- a képzést nyújtó szervezet független attól a vállalattól, amely az adókedvezményért folyamodik,
- a képzés alanya a vállalat alkalmazottja,

- a képzés megvalósítása a vállalat érdeke, az árát teljes mértékben azon munkáltató állja, aki az adókedvezményért folyamodik.

Belső képzések után akkor vehető igénybe adókedvezményhez, ha

- a költségek a vállalat által munkavállalóinak szervezett és felkínált képzésekkel kapcsolatosak,
- a képzést nyújtó osztály, leányvállalat, stb. bizonyos függetlenséggel és szervezeti autonómiával rendelkezik,
- a képzés formális és ellenőrizhető (jelenléti ív, stb.),

Ebben az esetben, létszámtól függetlenül, a napi maximális összeg, amely az adókedvezmény alapjául szolgálhat 2000 euró.

A 6%-os képzési hitelhez ugyanazok a feltételek, mint a külső képzés adókedvezményénél. A munkáltatók csak akkor jogosultak a képzési hitelre, ha még nem vették igénybe az adókedvezményt. A képzési hitel a munkáltató adóbevallásának keretén belül igényelhető, és az adókötelezettségből kerül levonásra; ennek következtében közvetlen adóhitelt jelent.

Mivel a kezdeményezés még csak nem rég került bevezetésre, ezért nincsenek értékelő adatok. A kormány értékelése szerint, különleges erőssége az eszköznek, hogy egy világos ösztönzőt jelent a vállalatok számára annak érdekében, hogy alkalmazottaik képzésébe fektessenek, s mindezt anélkül, hogy bürokratikus és adminisztratív terheket vállalnának magukra.

V.2.2 Egyéneknek nyújtott adózáson alapuló társfinanszírozási mechanizmusok

Az egyének adóbevallásukban a szakmai képzéshez kapcsolódó kiadásukat jövedelmet érintő kiadásként tüntethetik fel. Ez azt jelenti, hogy a képzési kiadásokat úgy tekintik, mint a jövedelem generálásához, megőrzéséhez, vagy megtartásához szükséges kiadások, és ezért levonhatóak az adóalapból.

A program elsődleges célja, hogy az egyének számára megkönnyítse a képzésbe történő beruházást, illetve kompenzálja azt az áremelkedést, amely az elmúlt években a képzési piacot sújtotta. A kezdeményezés célcsoportja az összes munkavállaló, és az önmagukat foglalkoztatók köre. Minden olyan képzést magában foglal, amely az egyének szakmai területével van összefüggésben; hosszabb kurzusok esetében a képzés akár teljes átképzést is jelenthet.

V.3 Svájc

V.3.1 Egyéni képzési számla

A svájci képzési számla mechanizmus 2001 januárjában került bevezetésre. Az éves képzési csekkekre épülő mechanizmus a 2000. május 18-án elfogadott és 2001. január 1-jén hatályba lépő Felnőttképzési Törvényre épül. A képzési csekk kezdeményezést a törvény leginnovatívabb elemének tulajdonítják: a kormányzat szerint célja az, hogy segítségével hatásosan küzdelmet vívjanak a munkanélküliség – különösen a hosszú távú munkanélküliség – ellen; illetve, hogy középtávon az állami társadalombiztosítási hozzájárulások, és a gazdasági helyzetben bekövetkező bármilyen fluktuációk költsége csökkenjen.

A kezdeményezés éves csekkekre épül, melyek értéke egyenként maximum 500 euró lehet. Az egyének csekk számlájukat 3 éven belül használhatják fel arra, hogy korszerűsítsék szakmai képzettségüket. A képzésnek jóváhagyott tervre kell épülnie, és a szolgáltatók egy szintén jóváhagyott (minőségi akkreditációt szerzett) listájáról kell kiválasztásra kerülnie.

A csekkrendszer legfontosabb jellemzőiként négy elemet említenek:

- a) Továbbképzésre irányul („further education”): mindenféle olyan területen képzés indítható, amely révén az általános tudás és a szakmai képzettség fejleszthető. A csekk célja – a hivatalos megfogalmazás szerint – az, hogy támogassa a) az alapvető tudás és képességek (beleértve ebbe az általános fejlesztést, de kizárva a szabadidős tevékenységeket), b) szakmai képesítések megszerzését, c) szakmai képességek fejlesztését és fenntartására, d) általános képességek pótlását.
- b) Az éves képzési csekk értéke 40 órányi kurzusnak felel meg minden jóváhagyott, Genfben szolgáltatott tevékenységi területen. Mivel egy „kurzus” becsült értéke 150 euró; így 40 „kurzus” egy évre 6000 euró; 12 fős átlagos létszámmal számolva a fejenkénti költség 500 euró. Az évi 500 euró 3 éven keresztül egyik évről átvihető a másikra.
- c) A hasznélvezők köre: adott életkoron belül azon személyek, akik képzésre történő jelentkezéskor legalább egy éve a genfi kantonban éltek, és szintén legalább egy éve adót fizettek, illetve akik megfelelnek a törvényben meghatározott jövedelmi kritériumoknak.
- d) Szolgáltatásnyújtásra meghatalmazott képzési létesítmények és intézmények: a kurzusokat közösségi és államilag elismert létesítmények, illetve iskolák biztosítják. Néhány magán szolgáltató is elfogadhat csekket, de csak azzal a feltétellel, ha olyan képzést ajánl, amelyet más kategóriába tartozó létesítmény képzési kínálatában

nem szerepel. A támogatott kurzusok tárgyköre meglehetősen széles (nyelvek, IT, menedzsment és gazdálkodás, technikai és kézműves képességek, turizmus, hotel és rendezvényszervezés, egészségügy és szociális tevékenységek, művészetek, stb.)

A regisztrált munkanélküliek képzési kurzusainak finanszírozását elvben lefedi a munkanélküli biztosítás (szövetségi finanszírozás).

A képzési csekk bevezetése körül több vitás pont is volt. Ezek:

- a tevékenységek köre – a csekk mindenféle képzésre felhasználható legyen?
- a haszonélvezők köre – kik juthassanak hozzá, milyen korlátozásokkal (kor, jövedelem, magánjavak, stb.); azokat célozza meg, akik gyengén vagy rosszul képzettek?
- képzési terv – kötelező legyen-e a jelentkező által készített képzési terv?
- a program időtartama – végleges, vagy csak néhány évre szóljon?
- a csekkek értéke – hány óra és milyen értékben?
- a csekk egyik évről átvihető legyen-e a másikra?

A csekkért jelentkezők 94%-a számára ki is bocsátottak csekket. A sikeres jelentkezők 40%-a nő és 60%-a férfi. Azok, akik használják a képzési csekket, legnagyobb számban 26 és 40 éves kor közé esnek. A haszonélvezők 58 %-a svájci nemzetiségű és 42%-a külföldi. A sikeres jelentkezők 80%-ban három képzési területet céloztak meg: nyelveket, informatikát és menedzsment, illetve gazdálkodási ismereteket.

Habár a képzési csekk elsősorban a kevésbé képesítettek munkaerő-piaci helyzetének javítását célozza meg, a résztvevők végzettségi szintjét vizsgálva csak 16% azok aránya, akik csak az alapfokú oktatást fejezték be. Ez az érték nagyon közeli a népesítésre vetített arányhoz (18,9%). A kezdeményezés nagyon fontos abból a szempontból, hogy a jelentkezők 21%-a a csekken keresztül elérhető anyagi támogatás nélkül nem lett volna képes tovább képezni magát. Megjegyzendő, hogy a csekk bevezetésével a kurzuskínálat egy éven belül kb. 50%-kal nőtt meg.

V.3.2 Finanszírozási és társfinanszírozási kezdeményezések

A program azokat a cégeket célozza, amelyek hajlandóak együttműködni alkalmazottaik képzettségi szintjének javítása érdekében. Érdemes azonban különbséget tenni: a) az egyéni szükségletek és b) a cégek kereslete és várakozásai között. Normál esetben a cégek azokat a kurzusokat fizetik, amelyek teljesítését alkalmazottaiktól elvárják. Egyének esetében a támogatás 0 és 100 % között van (pl. IBM: 75%,

IKEA: 25-50%, Siemens: ~ 50%, stb.). A MIGROS (egy jelentős svájci szupermarket-lánc és privát képzési szolgáltató) 840 svájci frank értékben éves képzési csekkeket kínál minden egyes alkalmazottjának (összesen 870 000-nek), illetve azok családtag-jainak. A csekkek a kurzusok széles körében felhasználhatók: szabadidő tevékeny-ségtől klasszikus oktatás tárgyaiig. 2001-ben azonban a jogosultaknak csupán 10%-a élt a lehetőséggel. Az alacsony részvételi ráta oka nem teljesen világos, de különböző lépéseket terveznek az emelése érdekében. Ilyenek a marketing; a hozzájárulás növelése 1000 svájci frankra; a fizetési rendszer egyszerűsítése; a képzési kínálat szélesítése.

V.4 Hollandia

A holland Oktatási, Kulturális és Tudományos Minisztérium 2001-ben kezdett kísér-letezni az Egyéni Képzési Számlával összesen 8 régióban. A kísérlet eredményeit a képzési és oktatási tevékenységek társfinanszírozásához használt eszközök fejlesztéséhez használják. A minisztérium az Egyéni Képzési Számla mellett további lehet-séges társfinanszírozási példák azonosítását is megkezdte. Itt három további holland példa kerül majd bemutatásra.

Egységes politika azonosítása meglehetősen nehéz, mivel sok különböző szereplő érintett, a célok is sokrétűek, a környezeti tényezők és célcsoportok jellege is más és más. Mindemellett a holland kormányzat elsősorban az alapfokú oktatásra összpontosít, amelyet két részre oszt: a) kötelező oktatás és b) oktatás a munkaerőpiacra való belépésig. Addig a korig, amíg az egyén számára kötelező az oktatás, a kormányzat felelőssége vitathatatlan. A alapfokú és az alapfok utáni oktatás azonban egyre inkább összefolyik; ebből következően a kormányzat, az iparágak és az egyéni felelőségek is egyre inkább átfedik egymást.

V.4.1 Jogi és fiskális keretek a munkavállalók képzésének stimulálásához

A munkavállalóknak időre van szükségük ahhoz, hogy kellő késztetést érezzenek a továbbképzésére. Így az egyik legfontosabb probléma a munka és a magánélet összehangolása. Ezeket a problémákat Hollandiában különféle kezdeményezésekkel próbálják kezelni.

Képzési szabadság/eltávozás. Ez a rendszer gyermek születésekor, betegek ápolásakor és továbbképzéskor is lehetővé teszi az eltávozást. Ennek finanszírozása érdekében lehetséges, hogy – pénz vagy idő felhalmozásán keresztül – a munkavállaló bruttó fizetéséből maximum éves eltávozást „váltson ki” magának. Az összpórolt idő vagy pénz adómentes eltávozási napokként kerül kifizetésre.

Karrier megszakítás [„Carrier-Break Funding”]. A törvény lehetővé teszi, hogy a munkavállaló oktatási és ápolási célokra eltávozást vegyen igénybe. A törvény a karri-

errel összefüggésben álló eltávozást nem engedélyez. Amikor a munkáltató és a munkavállaló megegyezik arról, hogy az utóbbi hosszabb időre eltávozhat, a munkavállaló pénzügyi kompenzációért folyamodhat. Ez a periódus 2 és 6 hónap között lehet. Az állami támogatás két kritériumot vizsgál:

1. az eltávozás célját: kizárólag oktatás (bármilyen, amely az alkalmazhatóság javítását célozza) és ápolás,
2. helyettesítés: a munkáltatónak az eltávozás idejére egy helyettesítőt kell alkalmaznia. Ebben a kormányzat újabb eszközt lát arra, hogy a társadalmi juttatásokon élőket, a fogyatékkal élőket, és mindazokat, akik vissza szeretnének térni a munkaerőpiacra munkához segítse. Épp ezért a helyettesítőnek ebből a körből kell kikerülnie.

Ezen lehetőséggel élő személyek száma meglehetősen szerény, többségük nő, illetve magasan képzett. A nők elsősorban ápolási/gondozási céllal, a férfiak pedig oktatási céllal választják az eltávozást. Összességében az esetek 23%-ában történt oktatási célú eltávozás. Ezek túlnyomó része nem kapcsolódik közvetlenül az aktuális munkához. A kormányzat szerint a rendszerrel azért élnek ilyen kevesen, mert ismeretlen, a pénzügyi kompenzáció nagyságrendje nem elégséges; a helyettesítési szükséglet a munkáltatók számára gondot jelent.

V.4.2 Fizetési megtakarítási lehetőségek („Salary saving schemes”).

Ezek a munkavállalók számára megtakarítást ösztönző konstrukciók lennének: a bruttó fizetés egy részét adózás által elismerten is megtakaríthatják. Ha az ilyen formában félretett összeg 17 025 euró vagy attól kevesebb, az összeg nem adóköteles. Ha az összeg ennél több, akkor csak az afeletti része adóköteles. Az összeget legalább 4 évig meg kell őrizni. (Megjegyzendő, hogy a 2002-ben hivatalba lépő kormányzat a fizetési megtakarítási lehetőséget úgy látszik nem támogatja, elveti.)

V.4.3 A munkavállalók képzése után járó adókedvezmények

Azzal a céllal kerültek bevezetésre, hogy a cégeket a munkavállalók képzésébe történő beruházásra ösztönözzék. Lényege, hogy a tényleges képzési költségeken felül a cég egy extra összeget is levonhat az adózás előtti nyereségéből. A levonható összeg 40%-ra nő, ha 40 év feletti munkavállalóról van szó. Az adólevonás csak olyan költségek után jár, amelyek közvetlenül a képzéssel kapcsolatban merültek fel. Az ily módon levonható összeg fejenkénti költség maximum 500 euró, összeg 15 000 euró.

Ugyanakkor a képzési költségeket a munkavállalók is levonhatják a jövedelemadóból. Ennek feltétele, hogy

- a képzés a jelenlegi vagy a jövőbeni foglalkoztatásukhoz legyen szükséges,
- a képzéssel a hosszabb távú anyagi lehetőségeik javuljanak,
- a képzés olyan tudás vagy képesség megtartására, vagy fejlesztésére szolgáljon, amely ahhoz szükséges, hogy a jelenlegi munkájához kapcsolódó jövedelmi szintet megtarthassa,

V.4.4 A holland kormány kísérletei az Egyéni Képzési Számlával

Az Egyéni Képzési Számlával a kísérletet 2001 és 2002 márciusa között valósították meg. Különböző szervezetekben, szektorokban, illetve adminisztratív és menedzsment rendszerekben próbálták vizsgálni az egyénre szabott társfinanszírozási rendszer különböző lehetőségeit.

Maga az Egyéni Képzési Számla (EKSZ) a holland definíció szerint „dolgozók és álláskeresők olyan megtakarítási számlája, amely kizárólag képzésre használható.” A szabályozás szerint az EKSZ az alkalmazott vagy álláskereső nevére szóló megtakarítási számla, amelyről az illető kurzusokért és képzésekért fizethet. A számlához maga az egyén, a munkáltató vagy más érdekelt is hozzájárulhat (pl. helyi vagy nemzeti kormányzat), de ez nem szükségszerűen csak pénz lehet, oktatási utalvány is felhasználható. Az EKSZ olyan oktatás vásárlására szolgál, amely explicite az egyén alkalmazhatóságának, illetve karrierjének javítására irányul. A kormányzat fontosnak tartja, hogy a képzéssel kapcsolatos kezdeményezés, tervezés és felelősség az egyént terheli.

A kormányzat számára az EKSZ-kísérlet céljait hat pontban foglalták össze:

1. a népszerűség képzetségi szintjének emelése,
2. a munkavállalók munkaerőpiaci helyzetének, „alkalmazhatóságának” javítása
3. a kompetenciafejlesztési programokban való részvétel növelése (különösen az idősebbek, kevésbé kvalifikáltak és etnikai kisebbségek esetében),
4. a folyamatos tanulás iránti igény szélesítése, az egyének motivációinak növelése a folyamatos tanulás iránt általános szinten,
5. a fogyasztói szabadság növelése – bárki saját tanulási céljai szerint cselekedjen, és ezzel tervezhesse saját jövőjét,
6. az oktatási piac kereslet-vezérelt irányításának javítása.

20 jelentkezésből végül 8-at fogadtak el: 3 ipari szektor képzési alapját; 3 regionális oktatási irodáit vagy helyi képzési közvetítőket; és 2 regionális oktatási központot. Minden egyes projekt keretében 150 és 200 közötti EKSZ-t nyitottak, rendszerint dolgozó emberek számára. A legtöbb esetben a számlanyitást a munkáltatóval is egyeztetették.

A képzési tevékenységek köre projektenként különbözött. A költségvetés egy évre volt biztosítva. A tervezet hozzávetőlegesen 1 200 000 euróba került. Minden egyes projekttől legalább 150 számla megnyitását várták, összesen 1200-at. A kormányzat 454 eurót biztosított számlánként. Kb. 68 000 euró volt elérhető az egyes projektek felállításához és adminisztrálásához.

Két projekt a résztvevőktől hozzájárulást kért: egy fix vagy egy változó összeget. Hét projekt esetében a kormányzati támogatást a cég és/vagy a szektor képzési alapja is kiegészítette különböző nagyságrendű összegekkel. Rendszerint kizárólag a képzéssel közvetlenül összefüggő kiadásokat állták: a regisztrációs díjakat, könyveket, vizsgadíjakat vagy szoftvereket. Néhány esetben utazási költség, és egy esetben az idővesztés kis része is kompenzációra került.

A számlatulajdonosok azon szabadsága, hogy mire és hogyan költsék el a támogatást, projektenként változó: egyik oldalon előfordult, hogy a cég alkalmazottjait együtt íratta be valamely céges képzésre úgy, hogy az érintettek néha nem is voltak azzal tisztában, hogy képzési számlát birtokolnak. A másik oldalon ennek épp ellenkezője valósult meg, vagyis a számlatulajdonos teljesen szabadon rendelkezett pénze felett. A számláról kifizetésére kétféleképpen kerülhetett sor: a) a cég javaslata alapján, a munkáltató és a munkavállaló közötti megállapodásnak megfelelően (pl. egyéni fejlesztési terv keretén belül), b) a számlatulajdonos kérése alapján, a projektszervezet és az egyéni résztvevő közötti megállapodásnak megfelelően.

A projektszervezetek sem egységes modell szerint működtek. Három megoldási típust is kipróbáltak:

1. Projektszervezet önálló pénzügyi adminisztrációs rendszerrel (5 eset): Magát az alapot és minden EKSZ adatot ez menedzsel. A számlát a cég által biztosított dokumentumok alapján nyitják meg. Ezek tartalmazzák az alkalmazott és felettese közötti megállapodást. Ebben a modellben számla nyitható a cégen keresztüli kollektív jelentkezéssel, illetve munkavállalók egyéni jelentkezésével is, de utóbbi esetben is szükséges a munkavállaló és a munkáltató közötti megállapodás. Az előbbi esetben a számlaegyenleg kérésre a számlatulajdonosnak biztosíthat, az utóbbi esetben ez magától értetődik. Létezik még egy változata ennek a modellnek, ahol egyfajta kettős menedzselés történik. A projektszervezet egy bankot is bevon, a jelentkezések és a szándékolt befizetések keresztülmennek a szervezeten, amely a banknak továbbítja azokat, s végül a bank értesíti az EKSZ tulajdonosokat.
2. A számlavezetést teljes mértékben egy szerződött bank látja el (2 eset): A számla megnyitására az érintettek közötti megállapodás aláírása után kerül sor. Miután ez megtörtént, a számla vezetése a számlatulajdonos kötelessége. Rá hárul az a feladat

is, hogy a munkáltatótól kapott hozzájárulásokkal kapcsolatos teendőket intézze. Ez lehet havi fizetés, vagy akár egyösszegű utalás is.

3. A számlán lévő pénz utalvány formájában kerül kiutalásra (2 eset)

A projekt értékeléseként elmondhatjuk, hogy a kormányzat szerint sikeresen elérte a megcélzott, alacsony képzettséggel rendelkező potenciális jelentkezőket, mivel a résztvevők 90%-a közepes végzettségi szintű volt. Az EKSZ által biztosított függetlenség sok számlatulajdonosnak vonzó volt: a 8 projekt keretében 1100 ember nyitott EKSZ-t.

A jelentkezők körében végzet felmérés szerint ők elsősorban személyes fejlődésük érdekében érezték fontosnak a csatlakozást a programhoz. Ezt követte a hivatás jobb betöltése, és az előrelépés esélye.

Néhány projekt esetében kiderült, hogy magán szolgáltatók alkalmazása gyakran nem lehetséges. Ennek oka az, hogy a legtöbb EKSZ relatíve alacsony összegével ezen a piacon nem lehet komolyabb képzéshez hozzájutni. Mindemellett ez néhány esetben előfordult, közvetlenül a speciális képzési igény következtében. A keresletet a közösségi szektorban tevékenykedő képzési intézmények csak bizonyos korlátok között tudták kielégíteni. Így, habár az EKSZ rendszer lényege a kereslet-vezérelt szolgáltatásnyújtás, a tényleges megvalósítás – főként a közszektor szolgáltatóinak kínálati hiánya miatt – rendkívül sok pótlólagos erőfeszítést igényel majd. Ugyanehhez tartozik, hogy az oktatás tartalmának fokozottabb egyénre szabására is szükség van.

Finanszírozási oldalon felmerült, hogy amennyiben lehetővé teszik az alkalmazottak számára is, hogy saját maguk is hozzájárulhassanak képzési számlájukhoz, azzal tovább erősítik az elkötelezettséget a tanulás iránt. Ezzel szemben más programokból, cégektől olyan javaslat is érkezett, hogy az alkalmazottaktól ne kérjenek privát hozzájárulást, a képzés teljes egészét a munkáltatónak kellene állnia. Hatástanulmány nem készült.

V.4.5 Vállalati programok

Holland Kőolajipari Vállalat (NAM) Személyes Fejlesztési és Ellátási Költségvetése (POZB). A cég támogatja a képzési és gondozási/ápolási célú eltávozást egy fix összegű költségvetés keretében, amelyet az alkalmazottak egyénileg használhatnak fel. Az összeg az alkalmazottak számára három éven keresztül érhető el. (Ha nem használják fel, akkor törődik.) A kezdeményezés a Kollektív Szerződés részét képezi. A programban bármely alkalmazott részt vehet, aki a Kollektív Szerződés hatásköre alá tartozik (ezek általában alacsony jövedelemmel rendelkező munkavállalói csoportok, kb. 800 érintettel). A kezdeményezés keretében bármely olyan tanulási/képzési tevékenység igénybe vehető, amely jelenlegi vagy jövőbeni munkavégzéshez kapcsolódik.

Azokat a képzéshez kapcsolódó költségeket, amelyek összefüggésbe hozhatók a foglalkozással a NAM adómentesen kifizeti a munkavállalónak. A munkáltató ezt levonhatja társasági adó alapjából. Továbbá, a munkavállalók egy maximum 5 napos eltávozást is igényelhetnek, amelyet ebből a költségvetésből fizetnek. Eltávozás olyan tevékenységekre kérhető, amely „társadalmi hasznossággal” jár, például pótlólagos gondozási/ápolási eltávozás is finanszírozható ebből.

Magát a keretet nem a munkavállaló csupán adminisztratív úton érheti el úgy, ha jelzi igényét a képzésekkel foglalkozó osztály felé. A munkáltató munkavállalónként 2 050 eurót biztosít. A keret közvetlen költségekre használható, idővesztéséért nem jár kompenzáció. A program a többi említett intézménnyel (pl. fizetési megtakarítás, eltávozási megtakarítás, stb.) párhuzamosan létezik. Ezekről függetlenül a NAM dolgozók évente maximum 7 nap gondozási szabadságra jogosultak. Ezekre a napokra a fizetésük 70%-át kell megkapniuk. A maradék 30%-ot a keretből fizethetik ki. Léteznek másféle cégen belüli képzési programok is: egyrészt kötelező jellegűek, másrészt önkéntesek. Utóbbiaknál a munkavállalók a költségek 100, 75%-át állják – bár vannak ingyenesek is. Ha 75%-ot fizetnek, akkor a maradékot az említett keretből fizethetik ki.

Eddig csak néhány ember vett részt a programban. Ennek oka, hogy sok munkavállaló gyanakodva szemléli az átszervezéseket, és attól tartanak, hogy ha olyan képzésben vesz részt, amelynek révén könnyebben helyezkedhetnek el a cégen kívül, akkor a következő átszervezésnél őt is elbocsáthatják. Emellett az alacsony végzettségű munkavállalók negatív attitűdöket támasztanak a tanulás szemben a korábbi tapasztalataik alapján.

Free Port project az installációs technológiai szektorban (vízvezeték-szerelés, központifűtés-szerelés, stb.) (OLC) A szektoron belüli cégek alkalmazottaikat olyan személyesen felhasználható utalványokkal látják el, amelyek képzésre és karrierfejlesztésre használhatók. A program 2000-ben indult, az eredeti régióban 30 résztvevő céggel (azóta a kezdeményezést az iparág más régiói is átvették). A szektornak saját képzési rendszere van, az ehhez tartozó képzési cégek felelősek a kezdeményezés végrehajtásáért. Ők keresik fel azokat a cégeket, amelyek érdeklődnek munkavállalóik számára kidolgozott személyre szabott fejlesztési tervek után. Ez a legtöbb esetben ez kis- és középvállalkozásokat jelent.

A cél az, hogy a cégeket arra ösztönözzék, hogy gondolkodjanak mind saját üzletük, mind alkalmazottaik fejlesztéséről. Ez a két fél közötti párbeszéd tárgyát kell, hogy képezze, hiszen a személyes fejlődési szükségletek, és az üzleti szükségletek egymástól nem függetlenek. A munkavállalóktól szintén azt remélik, hogy erősebb késztetést éreznek saját kompetenciafejlesztésük mikéntjének kigondolására.

Jelenleg 1500 munkavállaló érintett a kezdeményezésben. A képzéskínálat meglehetősen széles: egyrészt munkaorientált képzések, másrészt személyes érdeklődésnek megfelelő kurzusok szerepelnek a kínálatban. Utóbbiak oka az, hogy sikeres teljesítésük (különösen az alacsonyan kvalifikált munkavállalók körében) a tanulás iránti pozitív attitűdök kialakítását segítheti elő. A költségvetés tényleges felhasználási formája a munkavállalóknak járó egy-egy utalvány. Mind a munkáltatóknak, mind a munkavállalóknak be kell fektetni a fejlesztési tervek kidolgozásába. Ezen tevékenységhez a fedezetet az iparág szervezete a cégekre kiszabott kötelező adókból biztosítja (a bértömeg 1,15 %-a). A költségvetés 700 euró résztvevőnként.

A munkáltató és a munkavállaló tárgyal az utalványok felhasználásáról. Ekkor döntenek a képzések típusáról (munkával, céggel szektorral összefüggő) és formájáról (esti képzés, formális oktatás, on-the-job képzés). Ezek összesítéséből áll össze a személyzeti fejlesztési terv, ami végül üzleti fejlesztési tervvé áll össze. Egy kinevezett tanácsadó segít ebben a munkáltatónak, és a munkavállalókkal személyesen is elbeszélget. A cég jelzi az OLC felé a támogatás összegét. A költségvetés tényleges felhasználási formája a munkavállalóknak járó egy-egy utalvány, amelyet az OLC bocsát ki. Az egyes voucherek 2 éven keresztül érvényesek

A projekt értékelése azt mutatta, hogy a munkáltatók hajlandóak voltak további 30%-kal saját maguk hozzájárulni az utalványokhoz, amennyiben a tényleges képzési költségek meghaladták a költségvetést. A támogatás kurzusdíjakra, a vizsgadíjakra, könyvekre, és korlátozott mértékben idővesztésre vehető igénybe. A költségvetések menedzselése és adminisztrációja képzési cégenként változik. A kiadásokkal kapcsolatos döntések mindig munkáltató és munkavállaló közötti megállapodások eredőjeként alakul ki.

A képzési keret menedzselésére többféle modell létezik:

- néhány esetben a pénz a munkavállaló számlájára kerül: ilyenkor a felhasználás után meg kell tudnia indokolnia, hogy mire költötte az összeget,
- előfordul, hogy a pénzt a munkáltató menedzseli: ez a modell növeli a munkáltató felelősségét saját alkalmazottja képzésében,
- néha a pénzt a képzési cégek menedzselik: ez legtöbbször hatékony, de elvonja az ösztönzőt a munkáltatóktól.

Az OLC a cégenkénti költségeket kb. 10 000 euróra kalkulálja, de ez lényegében csak a tanácsadási költségeket foglal magában. A tanácsadóknak nincs közvetlen jogsútságuk az oktatási tartalom alakítására, de ők ügyelnek az oktatás és a képzés minőségére. A képzéseket elismert, akkreditált szolgáltatók nyújthatják.

Appoint Personnel and Training @-pont rendszere. Az @-pont rendszere egyfajta megtakarítási rendszer alkalmi és kölcsönzött munkavállalók számára. Maga az Appoint egy olyan cég, amely egyrészt alkalmi és kölcsönzött munkavállalókat közvetít ki a grafikai és a multimédia szektorba, másrészt képzési/átképzési kurzusokat kínál ezen a szektoron belül. Mindemellett fejevadászattal is foglalkozik. A munkavállalók lehetőséget kapnak arra, hogy ún. @-pontokat gyűjtsenek, amely ledolgozott óránként jár: az alkalmi munkavállalók óránként egy pontot, a kölcsönzött munkavállalók óránként két pontot kapnak. Egy pont 0,5 eurót ér, és képzésre váltható be szervezeten belül.

A kezdeményezés a Rugalmas Foglalkoztatás törvényben gyökerezik, amely a rugalmas munkavállalók védelmét szolgálja. Előírja, hogy azok a szervezetek, amelyek munkaerő-kölcsönzéssel (vagy alkalmi munkások közvetítésével) foglalkoznak (így az Appoint is), bizonyos összeget e személyek oktatására kell fordítaniuk.

A rendszer előnyei a vállalat számára:

- a pénz a szervezeten belül marad, hiszen az Appoint rendszerében a munkavállalók a képzést csak cégen belül vehetik igénybe,
- a képzési kereslet növekszik, ami azt jelenti, hogy az Appoint is növelheti kapacitá-sait,
- marketingstratégiai cél: a rendszer növeli az Appoint márkaismertségét.

A rendszer oktatási célja, hogy az alkalmi és kölcsönzött munkavállalók elhelyezkedési lehetőségén javítson. Ha igény jelentkezik olyan kurzusokra, amelyeket az Appoint nem kínál, a szervezet megvásárolja az igényelt szakértőket, illetve képzést. Egy-egy pont 2 évig érvényes. A rendszert elkülönített eszközökből finanszírozzák, tehát az alkalmazott nem a saját fizetéséből takarít meg pénzt, illetve időt. Az alkalmazott egy konzulenssel történő egyeztetés után dönt a képzésről. 26 hét munka után a képzési szükségletekről a törvényben foglaltak alapján kötelező egyeztetni.

V.5 Svédország

Svédországban a felnőttoktatás jelentős programokat foglal magában, amelyek sok esetben – a hátrányos helyzetűek, az alacsonyán képzettek számára – ingyenes képzéseket, sőt a résztvevőknek ösztöndíj, vagy hitellehetőséget foglalnak magukban. Ezen programok közül most csak az egyéni képzési számlával kapcsolatos terveket ismertetjük. Szem előtt kell azonban tartani, hogy ez az ötlet a többi programok fenntartása mellett, és nem azok helyettesítésére fogalmazódott meg.

V.5.1 Egyéni Képzési Számla

A tervezet szerint a program lehetőséget biztosítana arra, hogy adott a polgárok évente egy adott összeget adómentesen átutalhassanak egy egyéni képzési számlán gyűjtsön össze. A jövedelem, a kamat, amit az adott számlán elérnek, tőkejövedelmként teljes egészében adózás alá esik (30 százalék). Azok az összegek, amelyeket erről a számláról vesznek ki, jövedelemadó alá esik. Viszont, ha innen oktatási célok finanszírozása történik, akkor ezt „kompetencia prémium rendszerrel” próbálják motiválni, amit az illető adólevonás formájában.

A kezdeményezés legfontosabb elemei: az adóból levonható megtakarítás maximum az alapösszeg (kb. 9500 SEK) 25%-a lehet. A számláról levett tanulási és képességfejlesztésre felhasznált tőke jövedelemadó-köteles. A számlán keresett összeg után 30%-os tőkejövedelem-adót kell fizetni. A teljes prémium egy év teljes idejű képzés esetén fizethető ki (=200 tanulmányi nap). Abban az esetben, ha ennél kevesebb a tanulással töltött napok száma, a prémium arányosan csökken. 5 napnál kevesebb ideig tartó kompetenciafejlesztő tevékenységért prémium nem jár. A prémium nem lépheti túl a kivett összeg 50%-át. A prémiumot kiegészíti egy 1000 SEK értékű fix alapösszeg, tekintet nélkül a tanulmányi napok számára (de csak a minimálisan elért 5 nap felett). A prémium és a fix összeg elsősorban az alacsony jövedelműek számára fontos. Annak érdekében, hogy a fiatalok ne halasszák el tanulási szándékukat, a prémium folyósításához előírt alsó korhatár 25 év.

A modell nyitott abban az értelemben, hogy az egyén anélkül is hozzájuthat megtakarításához, hogy bármilyen kompetenciafejlesztő tevékenységben részt venne. Ekkor azonban a kivett tőke teljesen jövedelemadó-köteles, és nem jár utána prémium. A tényleges állami támogatás a prémium (és a fix összeg) biztosításából áll, ami az oktatás esetén érhető csak el. A fizethető prémiumról egy kormányzati ügynökség dönt a számlatulajdonos jelentkezését figyelembe véve, és az ugyanolyan összegű lesz mindenki számára, aki ugyanolyan formájú kompetenciafejlesztő-képzésen vett részt.

A program láthatóan feltételezi, hogy a kompetenciafejlesztést úgy lehet legjobban elősegíteni, hogy az állami támogatásokat összekapcsolják az EKSZ-en megtakarított tőkével. A számlához mind az egyének, mind a munkáltatók hozzájárulhatnak, így ösztönözve őket, hogy hosszú távra szóló kompetenciafejlesztési terveket dolgozzanak ki. Egy másik lényeges pont a rendszer önkéntessége: az egyének saját elhatározásukból válasszák a számlanyitást.

Mivel a megtakarított összegek felett az egyének rendelkeznek, ez hozzájárulhat egy olyan oktatási és képzési piac kialakulásához, amely sokkal inkább az egyéni kereslet által vezérelt, tekintet nélkül azokra a tevékenységekre, amelyeket közösségi vagy magán szolgáltatók kínálnak. A magánkézben lévő oktatási és képzési szolgáltatók épp ezért a fair és egyenlő feltételek biztosítását is kérték.

Láthatóan alapvető célja a programnak, hogy a népesség széles körét (alacsonyán és magasan kvalifikáltakat egyaránt) érje el, hiszen a társadalom minden csoportjának szüksége lehet ilyen fejlesztésre. A rendszer úgy kerül bevezetésre, hogy az alacsony megtakarításra képes emberek is – csakúgy, mint a közepes vagy magas jövedelemmel rendelkezők – vonzóan találják használatát. A várakozások szerint a bevezetés évében a munkavállalók 15%-a, vagyis 650 000 ember nyit számlát. 10 év távlatában, amikor a rendszer stabilizálódik, hozzávetőlegesen 2 millió ember rendelkezik majd számlával.

A program költségeit az állami költségvetés viseli, amit az energiaadó emelésével kívántak finanszírozni.

A tervezetről sok vita zajlott Svédországban. Bár az érintettek többsége üdvözölte az EKSZ bevezetésének gondolatát, de bizonyos részeit kritikával illették. Ezek között kulcsfontosságú volt az, amely arra mutatott rá: a rendszer nem veszi figyelembe, hogy azok az egyének, akik csak korlátozott mértékben képesek megtakarítani, éppen azok, akiknek különösen szükségük lenne oktatási és képzési támogatásra. Egy megtakarítási modell éppen azokat nem érné el, akik számára fontos lenne a kompetenciafejlesztés.

A munkáltatói szervezetek egy olyan EKSZ rendszert akartak, amelyben aktív és explicit szerepet játszanak. Ha hozzá kell járulniuk munkavállalók számlájához, akkor egy közvetlen párbeszédet követeltek arról, hogy ezek a számlák miként kerülhessenek felhasználásra.

Néhány hatóság amellet érvelt, hogy a kezdeményezés elsődleges célja a megtakarításokat általános szintjének (és nem speciálisan az oktatási célú megtakarítások) emelése.

Felmerült, hogy egy ennyire nyitott és bőkezű rendszerben nehéz lesz ellenőrizni a minőséget.

V.6 Ausztrália

V.6.1 Felsőoktatási Hozzájárulási Rendszer (HECS)

A programot 1989-ben vezették be. Ésszerűnek tűnt, hogy azok a diákok, akik közvetlenül élvezik a felsőoktatásban való részvétel hasznait, részben hozzájáruljanak annak költségeihez. Az elhalasztott fizetési rendelkezés biztosítja, hogy azok a diákok, akik nem tudják előre kifizetni hozzájárulásukat, ne maradjanak ki a felsőoktatásból. A programon keresztül begyűjtött pénzt a felsőoktatásra fordítják.

Ki fizeti? Általánosságban minden ausztrál és új-zélandi állampolgár, illetve az állandó ausztrál vízummal rendelkezők. 2001-ben a belföldiek által elfoglalt helyek

79%-a hozzájárulás-köteles hely volt. Egyetemi szinten a belföldi tanulók többsége HECS kötelezettség alá tartozó helyet foglal el. Mindazonáltal, az egyetemek saját döntésük nyomán (maximum 25%-ig) teljesen ingyenes helyeket is felajánlhatnak.

Mennyit kell fizetni? A hozzájárulások összege egyetemi szakonként változik. 2002-ben a következő 3 sáv létezett:

- 3598 dollár (pl. jog, társadalomtudományok, oktatás, művészet, stb.),
- 5125 dollár (pl. matematika és számítástechnika, műszaki tudományok, üzleti és gazdasági képzések, stb.),
- 5999 dollár (pl. jog, orvosi képzések, fogászati szakok, stb.).

Fizetési lehetőségek. A hallgatók minden félévben három lehetőség közül választhatnak:

- kifizetik a teljes összeget előre, és 25%-os kedvezményt kapnak,
- csak egy 500 dolláros vagy annál nagyobb részletet fizetnek be (és azután kapják a 25%-os kedvezményt), a maradék befizetését elhalasztják,
- hozzájárulásukat teljes egészében elhalasztják, továbbá
- bármikor és bármilyen összegben önkéntes alapon visszafizetést eszközölhetnek; ha ennek összege 500 dollár vagy annál több, 15%-os kedvezményre jogosultak.

Halasztási rendelkezések. A tartozások visszafizetése addig nincs megkövetelve, amíg a jövedelem nem éri el a megkövetelt kötelező minimumszintet. A küszöb felett egy sávrendszer alapján állapítják meg a visszafizetendő összeg nagyságát. A befizetéseket a munkáltatókon keresztül gyűjtik be.

A HECS adósság 2002. június 30-án körülbelül 8,3 milliárd dollár volt. A kétséges adósságok arányát 19%-ra becslik.

V6.2 Posztgraduális Kölcsönök Rendszere (PELS)

A rendszert 2002 januárjában vezették be Ausztrália államilag finanszírozott felsőfokú oktatási intézményeibe. A PELS egy kamatmentes kölcsönfelvételi lehetőség, jövedelemfüggő visszafizetési rendelkezéssel, olyan hallgatók számára, akik fizetős, nem kutatási célú posztgraduális kurzusokra iratkoztak be. A kezdeményezés a kormány egyfajta válasza az élethosszig tartó tanulás fontosságának felismerésére, egyúttal egy igazságos rendszer megteremtését szolgáló intézkedés, hiszen biztosítja,

hogy egy leendő posztgraduális hallgató se essen el a beiratkozási lehetőségtől azért, mert képtelen befizetni a beiratkozáshoz szükséges díjat.

A hallgatók minden félévben és minden egyes kurzus tandíja után igényelhetnek kölcsönt. Lehetőségük van arra, hogy egy részét kifizetik, és csak a fennmaradó rész erejéig vesznek fel kölcsönt. A kölcsönt nem a hallgató kapja, azt közvetlenül az intézménynek fizetik. Hasonlóan a HECS-hez, a visszafizetés az ausztrál adózási rendszeren keresztül történik, attól az időponttól, amikor az egyén jövedelme eléri a kötelező visszafizetés minimumküszöbét. Efelett a legalacsonyabb jövedelemarányos törlesztés 3%, a legmagasabb 6%. A tartozók bármikor és bármilyen összegben, önkéntes alapon visszafizetésről dönthetnek, és ha ennek értéke nagyobb, mint 500 dollár, 15%-os kedvezményre jogosultak.

V.7 Korea

V.7.1 *Kölcsönnyújtás a műszaki magánintézmények hallgatóinak*

Miután az Oktatási és Emberi Erőforrás Fejlesztési Minisztérium felismerte, hogy a műszaki magánintézmények (nem egyetemek!) látják el elsősorban a nemzetet műszaki szakemberekkel, egy olyan rendszer bevezetése mellett döntött, amely kölcsöntámogatást nyújt ezen intézmények hallgatóinak. Összesen 2 milliárd won nagyságban. A program 2002. november 1-jén indult. A kölcsön hosszú távú, a kamat egy bizonyos részét a kormány magára vállalta.

Az intézmények jelenlegi vagy jövőbeni hallgatói azok léphetnek be a rendszerbe, akik több mint egy egyéves kurzusra jelentkeznek, illetve azok, akiket az intézmény vezető testülete ajánl. A kölcsön nagysága az éves tandíj összege lehet, a kamat mértéke összesen 10,5 %-os (5,25%-ot a hallgató saját maga áll, míg a másik 5,25%-ot a kincstár állja). A kölcsönnyújtó bank a Nemzeti Mezőgazdasági Szövetkezet (NACF), a kölcsön forrását a bank saját anyagi eszközei biztosítják. A hallgatók fizetési halasztást kapnak a kurzus teljes időtartamára. A visszafizetés a halasztási periódus végén indul, két éven keresztül tart, egyenlő havi részletekben.

Maga a kölcsönszerződés a tanuló és a pénzügyi intézmény között jön létre, és kiegészíti egy garanciabiztosítást. A kölcsön hallgatónként egy évben kétszer kapható meg (összesen maximum négy alkalommal). A kölcsön adott éven belül bármikor igényelhető. A kölcsön legmagasabb összege a kurzus maximum 6 hónapos tandíja lehet (de nem lépheti túl a 3 millió won-t, és nem kérhető olyan kiadásokra, mint tankönyvek, stb.). A kamat számítása a kölcsön folyósítása utáni első hónapban kezdődik, és egészen a kölcsön teljes visszafizetéséig tart. Az egyén által viselt kamatterhet havonta a bankba kell befizetni, míg a kormányzat által vállalt kamatot az illetékes minisztérium negyedévente juttatja el a kölcsönnyújtó pénzügyi intéz-

ménynek. A kölcsön visszafizetésének meghosszabbítása két esetben kérhető: a) amikor a kurzus meghosszabbodik (maximum 6 hónappal) és b) katonai szolgálat esetén (az érvényben lévő szolgálatidő idejéig).

Ha a rendszer teljesen kifejlődik, akkor az körülbelül 20 000 műszaki magán-intézménybe beiratkozó hallgatót ér majd el.

V.7.2 Foglalkoztatási Biztosítás a dolgozók szakmai képességeinek fejlesztésére

A foglalkoztatási biztosítás egy olyan társadalombiztosítási rendszer, amely többek között a dolgozók szakmai képességeinek fejlesztését segíti, továbbá olyan juttatásokat biztosít, amelyek ahhoz szükségesek. Ennek része egy szakmai képességfejlesztési program, amely a munkahelyi szakmai fejlesztés támogatására kialakított ösztönzőket foglalja magába. Ez kölcsönöket nyújt tandíjakra és támogatásokat ad tanulmányokat folytató alkalmazásban állóknak vagy munkanélkülieknek.

Munkáltatókat megcélzó programok közé tartozik

- a szakmai képességfejlesztési képzés támogatása (csoportos képzés – képzési költségekre, juttatásokra, elhelyezésre, étkezésre; álláskereső támogatása; online képzés – képzési költségekre; tengerentúli szakmai képességfejlesztési képzés – képzési költségekre),
- a fizetett képzési szabadság esetében felmerülő kiadások költségvetési támogatása (a normál fizetés egy része, képzési költségek egy részének térítése) és
- a szakmai képességfejlesztő képzéshez szükséges berendezések és felszerelések beszerzéséhez nyújtott kedvezményes kölcsönök (a szükséges anyagi eszközök 90%-a, meghatározott, szervezeti formától függő maximum összeghatárig vehető fel kölcsönként; a kölcsön kamata szervezeti formától és prioritástól függően 1 és 6 % között mozog).

Alkalmazottakat támogató programok két fő elemre bonthatóak. Ide tartoznak az 50 év felettiek vagy munkahelyet változtatók tandíjfizetéséhez adott támogatások (maximum 1 millió won-ig), illetve a hosszú lejáratú, alacsony kamatozású kölcsönök biztosítása. Ez utóbbit egyes szakmai képzést biztosító iskolákba beiratkozó munkavállalók számára tették elérhetővé, akik tandíjra fordíthatják ez. Éves kamatlába 1%, amit negyedévente számítanak. A hitelt 2 éven – egyetem esetében 4 éven – keresztül negyedévente egyenlő részletekben kell visszafizetni.

A harmadik fontos elem a munkanélkülieket támogató program, amely a foglalkoztatási biztosítással rendelkező, átképzésen résztvevők számára nyújt a képzési kiadásokhoz támogatást.

A szakmai képességfejlesztési programokat a foglalkoztatási biztosítási rendszeren keresztül a vállalkozások tulajdonosai finanszírozzák. Ez azon a meggyőződésen alapszik, hogy a program biztosítja a cégek által szükségesnek vélt képzéseket. A munkáltató által fizetendő biztosítási járulék annak nagyságától függ. Nagyobb vállalatok többet fizetnek, hiszen számukra több előnyt nyújt ez a program. A járulék nagysága a teljes bér 0,1 és 0,7 % között mozog.

Mióta 1995 júliusában hatályba lépett a Foglalkoztatási Biztosítási Rendszer, a szakmai képességfejlesztő programok a jelentkezők számát tekintve folyamatosan bővültek. 1999-re minden cég szerezhette támogatást ilyen programokra. 2001 decemberére a programban résztvevő cégek száma elérte a 806 962-t, közel 7 millió biztosított dolgozóval.

VI. Egyéni képzési számla Magyarországon

Az egyéni képzési számla elnevezés, mint a nemzetközi gyakorlatban is látható, meglehetősen sok különböző rendszert jelöl, a konkrét bank-, megtakarítási számlától (az eredeti angol, vagy a svéd ötlet), a voucher-rendszeren (a végül megvalósult angol verzió) keresztül a hitelszámláig (lásd például az ausztrál megoldást). Sőt, látható, hogy egyes országok az adórendszerbe beépülő támogatást is a képzési számla néven említik – ne feledjük, hogy angolul az account szó, a magyarhoz hasonlóan csak számlát jelent, amely a bankszámlán (hitelezszámoláson) túl a számvitelben ismert számlát is jelenti.⁵⁹

Látható ennek nyomán, hogy az egyéni képzési számla elsősorban egy kommunikációs eszköz, amelyekkel nem a konkrét banki, megtakarítási számlákat illetik. Annyiban is jogos ez, mert azokban a rendszerekben is, ahol valamiféle pénzügyi jellegű intézményeket hoztunk létre (Nagy-Britannia, Svédország), általában a program igazi vonzerejét olyan ehhez kapcsolódó ösztönzők jelentik, mint az adókedvezmény, vagy állami garancia, stb. Ebben a fejezetben épp ezért az egyéni képzési számla kifejezést tág értelemben használjuk: minden olyan programot képzési számlának fogunk tekinteni, amely

- (i) az egyes állampolgárok oktatási kiadásait hivatott fedezni és
- (ii) az időbeni eltérések kezelésére szolgál, vagyis lehetővé teszi, hogy a „számlára” a „befizetés” és az oktatási kiadás ne egyazon időpontban, hanem akár több év eltéréssel történjen – legyen szó akár előzetes befizetésről (vö. megtakarítási számla), akár előrehozott fogasztásról, beruházásról (vö. hitelrendszerek)

VI.1 Ki fizessen az oktatásért?

Láthattuk az elméleti fejezetben, hogy az állami támogatás indokolt nagysága erősen függ attól, hogy mely célcsoportok, mely képzéseinek finanszírozásáról van szó. Röviden: nem éri meg olyan programokat támogatni, amelyek esetén az egyéni megtérülési ráta eleve is magas – sőt esetleg túlzottan is magas. Ezek a programok eltartják magukat, állami támogatásuk csak fölöslegesen terheli meg a költségvetést

⁵⁹ A nemzetközi összehasonlításban közölt rendszereket az egyes országok – a nemzetközi gyakorlatnak megfelelő – egyéni képzési számlának tekintik, függetlenül attól, hogy saját belső intézményrendszerükben sem ezt a nevet adták nekik, vagy csak egy szűkebb programnak. Ezeket az információkat olyan programhoz nyújtották, amelynek az ESZK-programok tapasztalatait gyűjtötte össze az egyes országokban

Láthattuk, hogy az angol rendszerben meglehetősen magas volt azon programok aránya, amelyet a hallgatók támogatás nélkül is kifizettek volna. Ez azt jelenti, hogy az állami támogatás nem növeli a képzések iránti keresletet, csak (i) a magánforrások egy részének helyébe lép, (ii) növeli az államháztartás kiadásait (az adószintet), (iii) vélhetően emeli a képzések árát. A közgazdaságtan egyik alapvető összefüggése ugyanis az, hogy egy ilyen program hatása a képzés iránti kereslet és kínálat rugalmasságától függ. Amennyiben a kínálat nem nő – bár az angol esetben ennek az ellenkezőjét láttuk, sőt a gondok is épp ebből származtak –, akkor a többletkereslet az árak emelkedésében jelenik meg. Keresleti oldalon pedig elmondható, hogy minden támogatás csökkenti az egyéni kiadást, a kereslet – a rugalmasságtól⁶⁰ függően – ugyan nőhet, de ez a keresletnövekmény, egy-két egészen kivételes esetet leszámítva, elmarad a támogatás nagyságától. A többletkereslet és a támogatás közötti különbség mutatja a magánkiadások csökkenését.

Az állami támogatások indokait vizsgálva érdemes áttekinteni a lehetséges alternatív költségviselőket. Ide tartoznak mindenekelőtt a hallgatók, a képzésben résztvevők, akik – legalábbis valószínűsíthetően – a képzés legtöbb hasznát viselik, de a költségek finanszírozására esetleg nem képesek, mivel a hitelpiacon nem tudják ezen befektetéshez a többi beruházáshoz hasonló hitelt szerezni. Másrészt meg kell említeni a vállalkozásokat, a munkaadókat, akik azonban a felhalmozott humántőke hozamából, egy jól működő munkaerőpiacon általában csak kisebb részben részesülnek. Épp ezért csak az adott vállalaton kívül értéktelen, speciális – idioszinkretikus – humántőke felhalmozásában érdekeltek. Végezetül beszélhetünk a különböző non-profit, karitatív szervezetekről. Mindezek a szereplők azonban csak a saját hasznukra (értékeikre) vannak tekintettel. Az általuk figyelembe nem vett pozitív hatásokat csak a kormányzati programokon keresztül tudjuk (esetleg) ösztönzőként érvényesíteni a rendszerben.

Láthattuk azt, hogy ezen külső pozitív gazdasági hatások aránya jelentősen csökken a program specializáltságával, gyakorlatorientáltságával. Míg az alapképzésben jelentős externális hatások létét feltételezhetjük, addig a magasabb szinten már csak bizonyos programok esetén feltételezhetünk ilyet.

Épp ezért elgondolkodtató, hogy a finanszírozáskor az állami szerepvállalás kifejezetten ezen externáliák kibocsátáshoz igazodjék. Ez a felnőttképzési költségek állami átvállalásakor két fontos elvet jelöl ki. Egyrészt az alapfokú képzést az alacsonyan

⁶⁰ A támogatás konkrét formájától függően az ún. jövedelemrugalmasságtól, vagy a sajátár-rugalmasságtól függően. Az előbbi azt jelenti, hogy a (természetben és pénzbeni) jövedelmek egy százaléknyi növekedése miképpen hat a keresletre. Ez a hatás akkor fontos, ha a támogatás nem változtatja meg az egyes termékek árarányait, csak a fogyasztó jövedelmét növeli – vagyis a készpénztranszjer esetén. Az ár rugalmasságot olyan esetekben kell vizsgálni, amikor a program – például ingyenes szolgáltatás, vagy ártámogatás esetén – a szolgáltatás árát csökkenti.

képzettek számára – jelentős extern hatásai miatt – az államnak magára kellene vállalnia. Másrészt a felsőfokú, vagy kifejezetten munkaerőpiaci tanfolyamok esetén érdemes a képzés költségeinek nagy részét a haszonélvezőkre, vagyis a résztvevőkre hárítani, míg a lényegesen kisebb arányú állami támogatást kifejezetten az extern hatásokra reagáló ún. teljesítményfinanszírozás formájában megadni.

VI.1.2 Alapképzés felnőttkorban

Az első elv kielégítése természetesen megköveteli, hogy meghúzzuk az alapfokú képzés határait. Úgy tűnik, hogy a nemzetközi gyakorlat eléggé egyértelmű, mint a második fejezetben láthattuk: a középfokú oktatás végéig gyakorlatilag jelentéktelen magánforrás-bevonás történik. Eddig tehát a kormányzat magára vállalja az oktatás költségeit. Úgy tűnik, hogy hüvelykujj-szabályként⁶¹ érdemes ezt az elvet a felnőttképzésben is követni. Felvethető ezzel szemben, hogy az oktatásukat elhalasztókat büntetni, és ezzel az elhalasztás ellen ösztönözni lehetne azzal, hogy az állam kevesebb költséget vállalna át, hozzájárulást kérne a hallgatóktól ezen kurzusokhoz.⁶² Ez ellen több érv is szól. Egyrészt, ne feledjük, hogy az oktatás költségeinek csak egy része a közvetlen költség. A közvetett költségek, de mindenekelőtt a lehetőségköltség ezen korcsoportok esetében általában lényegesen nagyobb, mint az iskoláskorban, vagyis ezt már kellő ellenősztönzésnek tekinthető. Másrészt, idősebb korban a megtérülési ráta – a várhatóan leélt, ledolgozott életek csökkenésével – alacsonyabb lesz, a büntetés pedig csak még tovább rontaná ezt.

Ezzel vissza is jutottunk a fentiekben bemutatott egyik legfontosabb közgazdasági következtetéshez: a magasabb életkorban lévők oktatásának állami támogatását inkább növelni semmint csökkenteni kell.

⁶¹ *Bocássuk előre, ha csak lábjegyzetben is: az itt bemutatott elvek mindegyike hüvelykujj-szabály. Pontos számítás adathiány, illetve a modellek roppant érzékenysége miatt nem végezhető. Épp ezért az itt megfogalmazott elvek két alapra épülnek: (i) a közgazdaságtan klasszikus modelljére, vagyis, hogy az ösztönző hatások – nagy valószínűséggel – miképp befolyásolják a különböző szereplők viselkedését és (ii) az adminisztrációs egyszerűség elvárására. Ez persze egyben azt is jelenti, hogy hasonló eszközökkel esetleg az itt felvetett javaslatok ellen is lehetne érvelni. Épp ezért fogjuk minden elvnél felsorolni az ugyanezen alapon felhozható ellenérveket is. Mint mindig most is döntéshozó felelőssége, hogy az itt javasolt elveket – a bemutatott érvek és ellenérvek fényében – elveti, vagy magáévá teszi.*

⁶² *Az oktatás elhalasztása elleni ösztönző rendszerek léteznek más területeken is. Egyértelműen ilyen hatása van annak, hogy a legtöbb országban a különböző felsőoktatási hallgatóknak járó támogatásokra, vagy a diákhitelre a jogosultság bizonyos életkor elérésekor megszűnik. Azonban tudni kell, hogy – mint majd látjuk is – ezen utóbbinak elsősorban nem ösztönző, hanem hitelkockázat-minimalizáló funkciója van.*

VI.1.2 Magasabb fokú képzés: teljesítmény-költségvetés

Ha a magasabb szintű képzésben⁶³ érvényesíteni akarjuk a használó fizet elvet, akkor mindenképpen érdemes felhívnia a figyelmet arra, hogy a pénz elosztásának nem az egyetlen eszköze a keresletoldali támogatás. Keresleti oldali támogatás az, ha az állami támogatást a hallgatóknak juttatjuk (pl. voucher, vagy a megtakarítási számla támogatása formájában), akik a saját döntésük alapjánallokálják a rendelkezésükre álló összeget. Átmeneti megoldást képez a fejkvóta alapú finanszírozás. Ez is keresletvezérelt: a képzésen résztvevők száma alapján érkezik a finanszírozás az egyes intézményekhez. Ilyenkor azonban – szemben a keresletoldali támogatással – a képzésben részt vevők nem szembesülnek a képzés teljes költségével, ami miatt a döntéseik torzulhatnak, viszont jelentős adminisztrációs költség takarítható meg.⁶⁴ A másik alternatív technika az intézményfinanszírozás. Ilyenkor a szolgáltatók, az intézmények egyes – a diákszámától különböző – paramétereik alapján juttatják a forrásokat. A legismertebb formái az infrastruktúra fenntartási költségeihez kötődő, pontosabban a becsült költségek nagysága alapján történő⁶⁵ és a minőségi szempontokra tekintettel levő kormányzati forráselosztás. Az előbbire a fejezet utolsó pontjára visszatérünk, most a teljesítményfinanszírozás lehetőségét tesszük vizsgálat tárgyává.

Mint fent már láthattuk a keresletoldali finanszírozás elvének kiindulópontja az, hogy a hallgató döntésekor a humántőke beruházás (illetve az oktatás, mint fogyasztási jószág) minőségéről ugyanolyan mennyiségű és minőségű információk birtokában van, mint a klasszikus piaci javakról⁶⁶. Amennyiben ez az állítás, megfelelő információs rendszer kiépítése után, meg is állná a helyét, akkor is felmerülhetne azonban a másik kérdés a tisztán egyéni döntésekre alapozó keresletvezérelt rendszerben nem sikkadnak-e el az egyes programok extern hatásai. Különösen élesen vethető fel a kérdés, ha figyelembe vesszük, hogy már a felsőoktatási választásnál is a „gyakorlatorientált”, „szakmai”, stb. jelzőkkel ellátható programokat részesítik előnyben a felvételizők. A komoly extern hatásokat kibocsátó, mindenekelőtt a társadalmi tőke szintjét jelentősen növelő programoknak azonban több olyan elemet is tartalmazniuk kell, amely nem „gyakorlatias”. Ezeket a programokat tehát a fogyasztók vélhetően, az egyéni hozam alacsonyabb aránya miatt kevesebbre értékelik, mint azokat, ahol hasonló szakmai készségeket sajátíthatnak el, a pozitív extern hatások kisebb szintje mellett.

⁶³ Vélhetően mindenképpen döntést érdemel, hogy a második szakma megszerzése ide tartozzon-e. A fentieknek megfelelően érvelhetünk mellette és ellene is. Annak érdekében, hogy a rendszer más elemeivel – mindenekelőtt az oktatáspolitikával – ne kerüljön éles ellentétbe ez a rendszer inkább amellettszólnak érvek, hogy ezt ne tekintsük az alapképzés részének, ezért a finanszírozását is vonjuk ki az ingyenes körből.

⁶⁴ Lásd például Cullis-Jones [2003], Semjén [2003]

⁶⁵ Magyarországon időről-időre felbukkan a bérköltség nagysága alapján történőallokáció is, lévén, hogy a finanszírozott intézmények jelentős része közalkalmazottakat foglalkoztat, amelyek bérköltsége – a közalkalmazotti státusz többletgaranciái miatt – a fix költségek közé sorolható

⁶⁶ Az információ-gazdaságtan elnevezésével: keresési javakról.

Épp ezért a kormánzatnak érdemes kifejezetten ezen hatásokhoz kapcsolnia a támogatás egy részét. Azonban a mérési probléma a rendszer adminisztrációját lehetetlenné teheti. Emiatt általában tényként fogadjuk el, hogy az elvileg a minőségi munka jutalmazására szánt költségvetési mechanizmus, előbb-utóbb kijárárs, személyes kapcsolatok alapján elosztott forrástömeggé alakul. Épp ezen félelem miatt terjedt el az egymásfél évtizedben a világon nagyon sok helyen, így hazánkban is az ún. formula-alapú finanszírozás.⁶⁷ A vita általában csak azon folyik, hogy milyen tényezőket emeljenek be a formulába. (A felsőoktatási törvény jelenlegi⁶⁸ koncepciója szerint, például, a kérdés az, hogy a diákszám mellett, az ingatlanok paraméterei, a publikációk száma, illetve a közalkalmazotti bérköltség is bekerül-e a finanszírozást meghatározó képletbe.) Ugyanebben az időben azonban egyes közpolitikai rendszerekben komoly lépéseket tettek a minőségmérés megvalósítása, és ennek a költségvetésbe építése irányába.

Az ún. az intézményfinanszírozás [general fund] klasszikus módszere általában az ún. tételsoros, bázisalapú finanszírozás: mindazokat az elemeket, amiket az intézmények költségvetésében – véleményünk szerint – nem fedez a fejkvóta megpróbáljuk ennek keretében elismertetni. A teljesítmény-költségvetés lényege viszont, hogy a költségvetés készítésekor az inputok számbavétele helyett a figyelem inkább az egyes programok teljesítménye, társadalmi haszna felé forduljon: a költségvetés fő kérdése, a piaci folyamatokhoz hasonlóan az, hogy „megéri-e?”. Úgy biztosítható ez, ha egyértelműen definiáljuk, hogy milyen elvek szempontok szerint osztatik el ez a pénzösszeg, és az egyes intézmények (programok) e kritériumok szerinti értékelése is nyilvánosságra kerül.⁶⁹ Ekkor egyértelművé válhat az, hogy az egyes intézmények (programok) a többiekével összevetett relatív teljesítményük arányában, attól elmaradó, vagy azt meghaladó forrásokhoz jutottak-e.

Két kérdést kell itt megválaszolni: (i) milyen kapcsolat álljon fel a teljesítmény és a költségvetési támogatás nagysága között, (ii) miképpen alakuljanak ki azok az indikátorok, amelyeket a rendszer használ.⁷⁰

⁶⁷ Ez a magyar jogi nyelvben – tévesen – mint normatív finanszírozás ismert.

⁶⁸ CSEFT V. változat 2003. november

⁶⁹ Külön érdemes egy-két gondolatot vesztegetni arra, hogy az itt javasolt teljesítmény-finanszírozás meghonosítása abból a szempontból is előnyös, hogy segíthet uniós támogatáshoz jutni. Köztudott, hogy az Európai Unió támogatásai rendszeréhez meglehetősen szigorú monitoring követelményeket támaszt. Bár az Unió komoly közbeszerzési, tendereztetési előírásokkal is rendelkezik, de a monitoring-rendszernek még ennél is fontosabb része a támogatásként kiutalt pénzek hatásának vizsgálata. Egy ilyen teljesítmény-finanszírozási, és természetesen nem utolsósorban teljesítmény-mérési rendszer kialakításának egyik legfontosabb pozitív hatása az lehet, hogy a magyar felnőttoktatásban is elterjed a teljesítmény-értékelés azon gyakorlata, amely a későbbiekben az uniós pályázatoknál amúgy is elkerülhetetlen lesz.

⁷⁰ Úgy tűnhet ugyan, hogy a szorosabb kapcsolatot feltételező teljesítmény-finanszírozás csakis központilag megadott indikátorokkal működtethető, de látni fogunk példákat ennek az ellenkezőjére is.

Teljesítmény és költségvetés kapcsolata. A szakirodalom ma már különbséget tesz teljesítmény-költségvetés és teljesítmény-finanszírozás között.⁷¹ A teljesítmény-finanszírozás olyan rendszer, amikor az intézmény teljesítményét közvetlenül összekapcsolják a finanszírozás nagyságával. Tulajdonképpen a fejkvóta, vagy egy esetleges voucher ilyen lenne, azzal a nem csekély megszorítással, hogy a teljesítmény-költségvetés (teljesítmény-finanszírozás) nem azt tekinti egy intézmény teljesítményének, hogy hány ember jár oda, hanem azt, hogy milyen outputja van az oktatásnak.⁷² Több mutató esetén, ami a leginkább elterjedt gyakorlat, besúlyozzák az egyes szempontok fontosságát, és valamiféle pontszámot generálnak ebből. Ez a pontszám lesz a támogatás alapja.

A teljesítmény-költségvetés ezzel szemben nem kívánja eltagadni, hogy a költségvetés mindenkor egyben politikai döntés is, és ezt explicitté is teszi: az egyes intézményeknek juttatott támogatást nem egy algebrai művelet alapján számítják ki, annak meghatározását továbbra is a politikusokra bízzák.⁷³ A rendszer igazi újdonsága tulajdonképpen az új közmenedzsment megvalósítása: a politikusnak a költségvetésben gyakorlatilag egy szerződés elfogadásáról kell döntenie. Ebben az „implicit szerződésben”, a költségvetési döntés során – a költségvetési törvényben? – a két oldal egyszerre határozódik meg, az intézménynek juttatott támogatás összekapcsolódik az intézménytől az év során elvárt pozitív hatásokkal.⁷⁴

⁷¹ Lásd például NASBO, (2001), Burke-Minassians, (2001)

⁷² A teljesítmény-alapú finanszírozás esetén az egyik legfontosabb kérdés, hogy milyen elvárásokkal lépünk fel az intézményekkel szemben. Ennek megértéséhez nem árt figyelembe venni, hogy egy intézmény teljesítményét két szinten lehet mérni. Az egyik az ún. kibocsátás vagy output-szint, amely azt méri, hogy az intézmény által nyújtott szolgáltatás milyen minőségű (és milyen mennyiségben állították azt elő). A másik az eredmény vagy outcome, amikor azt vizsgálják, hogy az intézmény szolgáltatásai később miként hasznosulnak. Oktatási példával élve: output például a diplomát szerző hallgatók száma és tudás szintje, eredményt néhány évvel későbbi a foglalkoztatottságukkal mérhetjük. Gondolom egyértelmű, hogy a kettő között a kapcsolatot, illetve az esetleges eltérést a munkaerőpiac, illetve annak változásai teremti meg.

⁷³ Az elmúlt évtizedek befulladt költségvetés-tervezési rendszerei, mindenekelőtt a PPBS és a nullabázisú költségvetés éppen a politikai döntést kívánták mellőzni a rendszerből. (Lásd, pl. GAO, 1997)

⁷⁴ A költségvetési dokumentum (törvény) átalakuló formája. Az intézményfinanszírozás egyik legfontosabb cél az is, hogy az elosztás kritériumrendszere, illetve az intézmények, programok ezen kritériumok szerint mért teljesítménye kerüljön nyilvánosságra. Mostanában épp ezért a teljesítmény-információk egyre több országban válnak a költségvetési dokumentum fontos részévé. A 27 OECD országból 17 szerepeltet ilyen (az adott költségvetési időszakban elérendő teljesítmény-elvárás, -cél leíró) adatokat a költségvetésében. (OECD [2002]). (Például egyes ausztrál tagállamok esetében maguk a költségvetési táblák is tartalmazzák a teljesítménymutatók ezen szintjét. A költségvetés ez esetben – a cím megjelölésén túl négy oszlopot – tartalmaz: az előző évi és adott költségvetési évre tervezett költségvetési összeget, valamint az előző évben teljesített, illetve az adott évre vállalt teljesítmény-mutatókat.) Amennyiben a költségvetési dokumentumból, a Parlament elé kerülő törvényjavaslatból ezek az adatok kimaradnak, akkor ez két problémát is felvet. Egyrészt felesleges többletmunkát jelent – tulajdonképpen két költségvetést kell készíteni, egyet az előkészítés során a teljesítmény-értékeléshez, majd egy másikat már a Parlament által megkövetelt (például tételes) rendszerben. Másrészt azáltal, hogy a teljesítménnyel kapcsolatos megfontolások épp a legfontosabb döntéshozatali szintről maradnak el, a forráselosztás is nehezebben ellenőrizhető, és ezzel a kijárársra is több lehetőség adódik.

Indikátorok. A fő kérdés: az egyes intézményekre külön-külön indikátorokat alkalmaznak-e (ezt nevezik intézmények által adott indikátoroknak), vagy a szektor összes szereplőjét egységesen próbáljuk kezelni (a központi indikátorok esete). A kérdés eldöntéséhez az alapvető szempont természetesen az, hogy az egyes intézményeket egymással akarjuk összemérni, vagy pusztán a fejlődésükre akarjuk ösztönözni.

A központi indikátorok az intézmények közötti összehasonlításra helyezik a hangsúlyt. Ilyenkor kézenfekvő a megoldás: a kormányzat, annak valamilyen szerve adja meg az összes intézmény értékelésére használatos mérőszámokat, majd az intézmények teljesítményét egymással, illetve – nemzetközi adatok esetén – más országok hasonló intézményeivel összevetve értékelik. Természetesen az ilyen indikátorok megválasztásakor különösen körültekintően kell eljárni. A legfontosabb szempontok:

- Egyértelműség. Fontos, hogy egyértelműen legyen az összefüggés valamilyen cél és az indikátor között, és a mutató egyértelműen jelezze, hogy az intézmény közelebb került a célhoz. Minden indikátor egyben valamiféle implicit feltevést is tartalmaz az intézményrendszer céljáról – például a végzettségi rátát a kezdéstől képest hány éven belül számítjuk⁷⁵, engedünk-e eltérést a különböző tudományágak szerint⁷⁶, vagy az „átvett diákok” számára.
- Statisztikai, és metodológiai szigor. Ha az adatok nem megbízhatóak, akkor az összehasonlításuk is tévútra vezethet. Különösen igaz ez akkor, ha kicsi az elemszám, vagy – például az utánkövetéses vizsgálatoknál – alacsony a válaszadók aránya.⁷⁷ Külön figyelmet kell fordítani arra, hogy összehasonlíthatóak-e egyáltalán az intézmények, nincsenek-e egyedi jellemzőik, amiket figyelembe kell venni.
- Intézmény hatásköre. Fontos, hogy ne legyenek olyan elemek, amik az intézmények hatáskörén kívül állnak! Ez a különbség a kibocsátás és az eredmény (hatás) között. Például egy intézmény elhelyezkedési mutatóit jelentősen leronthatja, ha depressziós régióban működik, mert akkor várhatóan csak alacsonyabb foglalkoztatottságot tud elérni.

⁷⁵ A legtöbb ilyen rendszert használó USA államban, például, a tanulmányi idő 150%-a alatt nézik, hogy végzett-e az adott hallgató.

⁷⁶ Például az elhelyezkedési mutatóknál az olyan képzések esetén, amelyek gyakorlatilag szakvizsgát is követ elnek.

⁷⁷ Például több USA államban az elhelyezkedési adatokat csak akkor vizsgálják, ha a válaszadók aránya 20% fölött van

- Autonómia. Az intézmények autonómiája mindenképpen sérül! Ne feledjük, hogy amennyiben kívülről adunk elvárásokat az intézményi működés számára, akkor ez óhatatlanul azt jelenti, hogy az intézmények szabad küldetés-meghatározását, célválasztását korlátozzuk.
- Egyszerűség. A rendszerekkel szemben az egyik legfontosabb elvárás az érthetőség. Megnyilvánul ez abban is, hogy az egyes mutatók legyenek egyértelműek, de abban is, hogy a mutatók számát sem szabad túl magasra emelni, mert akkor a rendszer áttekinthetlenné válik. Egy sokelemű rendszer működtetése drága is lesz.
- Intézménycsoportok. Az intézmények az indikátorokra reagálhatnak nem várt módon is. (Például a kimeneti mutató javítható, ha a bemenetelkor keményebb szűrőt állítanak és kirostálják a rosszabb képzettséggel érkezőket, stb.) Ennek kivédését több rendszer úgy kísérli meg, hogy intézmény-csoportokat állít fel, és csak az azonos csoportba tartozó intézményeket veti össze egymással. Ily módon minden intézményhez – jellemzői alapján egy a rendszer egy benchmark-ot rendel és ezzel veti össze a valós eredményeket.⁷⁸

Ezen problémák elkerülése érdekében az USA központi költségvetési gyakorlata most⁷⁹ áttért arra a módszerre, hogy maguknak az intézményeknek kell javaslatot tenniük ezen mutatókra. Természetesen, mivel a közpénzek elköltéséről van szó, nem kapnak teljesen szabad kezet e téren sem. Egyrészt a törvény elvárásokat fogalmaz meg: alapvetően a hatást kell ilyen mutatóknak kezelni, de az intézmény megfelelő indoklás esetén ettől „lefelé” eltérhet, a teljesítménymérés történhet akár ún. köztes hatásokkal⁸⁰, vagy akár kibocsátással is, sőt végső soron akár mennyiségileg nem mérhető outputot is megtehetnek mérőszámmá. Másrészt ezeket a mérőszámokat a törvényhozással, annak erre kijelölt bizottságával kell egyeztetni, mérőszámmá az válik, amiről konszenzus alakul ki. Ugyanakkor ezeket a mutatókat az intézmény – hasonló egyeztetési folyamat után – a későbbiekben meg is változtathatja.

Amennyiben ezt a rendszert összehasonlítjuk a fenti „központosított méréssel”, akkor a legfontosabb különbség az, hogy ez a módszer az intézményeket önmagukkal (múltbeli teljesítményükkel) hasonlítja össze. A finanszírozási rendszernek az így kimutatható fejlődést jutalmaznia is kell. Vagyis az intézmények közötti összehasonlítás

⁷⁸ A legismertebb rendszer a felsőoktatásban az angol. Ot ún. módosított szektor átlagot számítanak.

Ennek lényege, hogy ha az intézményi mutatókban meg is jelenik néhány nem az intézmény által kontrollált (vagy csak nem kívánatos módon kontrollálható) hatás, legalább az összehasonlítási alap vegye ezeket figyelembe. A benchmark tulajdonképpen az adott intézmény hallgatóinak főbb jellemzőivel súlyozott országos átlag. HEFCE (1999,b); (2002)

⁷⁹ Az 1993-ban elfogadott Government Performance and Results Act alapján.

⁸⁰ Ilyenek például a különböző fogyasztói vagy egyéb érdekelt csoportok elégedettségi mutatói.

mellett (előtt?) a fejlődés ösztönzése az egyik legfontosabb feladat – például ha csak a sorrendet vesszük figyelembe, akkor ez elfedheti ezt a fejlődést.

Többéves programok. A teljesítmény-költségvetések egyik legfontosabb felismerésének tekintik, hogy azok többéves programok finanszírozására is alkalmasak. Az intézmények ugyanis az általuk ajánlott teljesítmény-javulást nem feltétlenül tudják egyik évről a másikra produkálni. Különösen nem a felsőoktatási intézmények, amelyek adott oktatási programja csak négy-öt év múlva mutatkozik meg bármiféle kimeneti mutatóban. Éppen ezért a rendszer sok helyen felidézi a hetvenes évek „naplemente-törvénykezését”: többéves megállapodások születnek, amelyek értékelésére csak az adott határidő után kerül sor.

Röviden lezárva a minőségfinanszírozásról (teljesítmény-költségvetésről) mondottakat: semmiképpen nem lenne szerencsés, ha a magyar rendszer teljesen lezárná a lehetőséget ennek a rendszernek az érvényesítése előtt. Ez pedig az intézményfinanszírozás, bármily csekély mértékű fenntartását is, de megköveteli.

A másik oldalról, az extern hatások beépülhetnek a keresletoldali támogatásba is: a hallgatóknak juttatott támogatás mértéke illeszkedhet a program minőségéhez, externális hatásaihoz is. Több pozitív külső hatással járó program esetében a hallgató nagyobb támogatást kaphat – vagy fejkvóta-finanszírozás esetén az intézmény magasabb fejkvótára lehet jogosult. Ez azonban a képzési számla szempontjából fontos következménnyel jár: azonos helyzetű és azonos képzésen résztvevő hallgatók támogatása is eltérő kell, hogy legyen az intézménytől függően. Nem tartható a mindenkinek egységes támogatás elve!

VI.2 Előrehozott vagy halasztott fizetés – megtakarítási számla és/vagy hitel?

Az előzőekben a költségviselés kérdést tekintettük át: mely programok esetén milyen mértékű hallgatói költségvállalás várható el. Ugyanakkor ettől a kérdéstől el kell választani a finanszírozás kérdését, mint a legtöbb más beruházás esetében is. A költséget a beruházó viseli, de adott pillanatban a finanszírozást nem saját pénzből teszi meg, hanem valamiféleképp kölcsönből. Az oktatás esetében ugyanígy elválik egymástól a két kérdés: az, hogy a költségek jelentős részét – például a felsőbb szintű oktatás esetén – a hallgatóra terheljük nem jelenti azt, hogy a finanszírozására is képes. A továbbiakban abból indulunk ki, hogy a képzés költségeit alapvetően a résztvevők viselik, végső soron rájuk terhelik.

A finanszírozói oldalon általában hat szereplő jöhet szóba: maga a hallgató, valamint a munkaadó, a hitelpiac, a bankok, a non-profit szervezetek, a kormányzat és végül az oktatási intézmények. Az utóbbiak vagy hitelt nyújtanak, vagy az oktatási célú megtakarítást próbálják támogatni. A legkézenfekvőbb megoldás természetesen a

hitelpiac lenne, de mint az elméleti részben láthattuk az ott fellépő tökéletlenségek – pontosabban a humántőke mérési, zálogosíthatósági problémái – miatt ettől a szegmenstől nem várhatjuk el az időbeni eltérések kezelését. Ezért lehet szükség a többi szereplő, mindenekelőtt a kormányzat támogatására.⁸¹

Hívjuk azonban fel a figyelmet arra, hogy ilyenkor nem az oktatás közvetlen támogatásáról van szó – arra most is csak az externáliák, illetve kisebb részben az intézményi problémák szolgáltatnak okot. Itt a hitelpiac problémáinak kezeléséről van szó. Ez az utóbbi években mind nyilvánvalóbbá válik: míg egy-két évtizede az aktuális finanszírozási problémákat a költségek állami átvállalása révén próbálták megoldani, addig az elmúlt évtizedekben a támogatott⁸² hitelek, majd az utóbbi néhány évben a kamattámogatás nélküli jövedelemarányos törlesztésű hitelek terjedése figyelhető meg. Ez utóbbi esetben gyakorlatilag az állam a humán tőke speciális eszközzel történő zálogosítását teszi lehetővé: ezzel tulajdonképpen megteremtette a megfelelő intézményi formát a piac működéséhez, és így a költségvetést is tehermentesíti.

VI.2.1 Hitelrendszerek

Hitelrendszerek általában a felsőoktatásban működnek, de időről-időre felmerül, hogy a felnőttképzésben is ki kellene ehhez hasonlót építeni (lásd az ausztrál, a koreai rendszert, vagy a kilencvenes évek közepi angol számlakísérlés végén javasolt megoldást), illetve egyszerűen a felsőoktatási rendszert kéne kiterjeszteni a felsőoktatásban zajló másod-, többed-diplomás képzésre is⁸³.

Mivel a felsőoktatási hitel speciális paraméterei miatt teljes mértékben nem vihető át egy felnőttképzési rendszerre, így érdemes áttekinteni, hogy a mai magyar felsőoktatásban működő rendszernek milyen alternatívái vannak. Ezek ismeretében könnyebben található a felnőttképzés finanszírozási igényeihez megfelelő rendszer.

Az ilyen finanszírozási rendszereket többféle szempontból lehet csoportosítani.⁸⁴ A 23. sz. táblázat Palacios (2003) logikáját követi, amelynek az a nagy előnye, hogy a hitelpiac számára legfontosabb: a kockázat szempontjából veti egybe a lehetséges formákat: a klasszikus hitelt (illetve annak bizonyos mértékig jövedelem-kötött formáját),

⁸¹ Tegyük hozzá: maga a piaci kudarc még nem elégséges indok a beavatkozásra. Ehhez ugyanis tudnunk kell, hogy (i) a kormányzati beavatkozás képes-e megoldani a problémát (például a jövedelemarányos visszafizetés lehetőségének megteremtéséig, úgy tűnt, hogy az alapproblémát kezelni nem képes, csak a kockázatot vállalja át), (ii) nem okoz-e ennél is nagyobb gondokat (például a túl magas adószinten, vagy más kormányzati kiadások visszaszorításán keresztül)

⁸² A kamattámogatás ugyan szociális eszköz is (mint például a lakásszektorban), de egyben jelentheti azt is, hogy a kormányzat egy banki szempontból kockázatos kihelyezéskor átvállalja a kockázati felárat. Vagyis a piac tranzakciós költségeinek leszorítását vállalja magára.

⁸³ Lásd Polónyi (2003)

⁸⁴ Magyarul lásd: Berlinger (2002), Majer (2003)

az ún. humántőke-szerződést (illetve az annak alapján felvetődő képzettségi adót), végül a jövedelemhez kötött törlesztésű hitelt.

	törlesztőrészlet	belépés	időtartam	meg nem térülő hitel finanszírozása
Hitel	fix	önkéntes	visszafizetésig	magasabb kamat
Humántőke szerződés	jövedelem fix része	önkéntes	fix időszakig	adott időszak alatt magasabb jövedelműek
Képzettségi hitel	jövedelem fix része	kötelező	teljes munkaképes kor	magasabb jövedelműek
Jövedelemhez kötött hitel	jövedelem fix része	önkéntes	visszafizetésig	magasabb kamat

23. sz. táblázat

Hitel. A tiszta hitelrendszer természetesen a hitelpiacon jól megismerhető formulával dolgozik: a hitelt kérő vállalja, hogy adott időszakon belül kamatostúl visszafizeti a hitelt. Ebben az esetben a hitel törlesztőrészletét fix összegben, a hitelfelvevő jövedelmére tekintet nélkül szabják meg. Ennek nagy előnye az, hogy más hitelpiaci termékekhez hasonló, ezért az intézményrendszer számára könnyen kiszámítható, alacsony adminisztrációs költséggel működtethető. Ugyanakkor egyik oldal számára sincsenek megfelelő garanciák beépítve a humántőke speciális problémáinak kezelésére. A hitelfelvevőket fenyegeti a veszély, hogy amennyiben jövedelmük nem az elvárt pálya szerint alakul, akkor az elvárt törlesztés meghaladhatja a teherbíró képességüket. Mivel pedig a humántőke nem piacképes, így annak értékesítésével nem lehet a tartozást rendezni. Ez a bank számára a fő kockázati tényező. Az ilyen programoknál meglehetősen magas a vissza nem fizetett hitelek aránya, ami miatt magas a kockázati felár, magas a kamat. Speciális megoldás, amikor a törlesztőrészlet nagyságát valamiképpen a jövedelemhez is indexálják. Például alacsony jövedelem esetén csökken az adott időszakban elvárt törlesztés nagysága. Hasonló megoldás, amikor már megjelenik az ún. kettős indexálás: a kamatot a hitelpiaci folyamatokhoz (és az inflációhoz), míg a törlesztőrészlet nagyságát az átlagos jövedelmek növekedéséhez kötik. A megoldás a hitelfelvevő kockázatát csökkenti, viszont a bankét növeli: kisebb törlesztés idején nő az adósság, és ezzel a bukás esélye.

Humántőke-szerződés. Az ún. humántőke-szerződés lényege az, hogy beemeli a rendszerbe a tulajdonosi finanszírozás elemeit is⁸⁵: a finanszírozó fix ideig – vagy meghatározott időpontig – megkapja a hitelező jövedelmének adott részét. Ebben az esetben mindkét fél kockázata kisebb. Az alacsony jövedelműekbe fektetett, ezért meg nem térülő befektetést a magasabb jövedelműek megfizetik, kialakul a keresztfinanszírozás. Többen társadalmi szempontból is igazságosabbnak tartják ezt a megoldást, mert a humántőke egyéb tényezőit (képesség, stb.) is „adóztatja”, vagyis az ún. „dinamikus egyenlőség” irányába mutat. Sőt, mivel egy ilyen rendszer esetében a finanszírozó elemi érdeke, hogy az egyes képzési programokból elérhető hozamot jól meg tudja becsülni, így idővel az egyes programok finanszírozására más-más későbbi jövedelem-arány mellett adnak majd tőkét. Azaz idővel a piacon elérhető „adókulcsok” is információt szolgáltathatnak a hallgatóknak az egyes programok minőségéről. (Alacsony adókulcs, kis bukási arány, jó minőségű oktatás.) Azonban a program feltételezi, hogy a rendszer adminisztrációja megoldható – mindenekelőtt: a finanszírozó ismeri a jövedelmi adatokat, és be is tudja hajtani a vállalt részesedést. Másrészt fenyeget az ilyen esetekben mindig felbukkanó két probléma: a kontraszelekció és a morális kockázat:

Kontraszelekció: amennyiben a program önkéntes, akkor azok, akik magasabb jövedelmet várhatnak (mondjuk épp jobb családi háttérük, vagy jobb alapképességeik miatt) vélhetően nem szálnak be a programba, hiszen tudják, hogy nekik kellene finanszírozniuk a rosszabb kockázatúakat is.

Morális kockázat: fennáll a veszély, hogy mivel a rendszer csökkenti a nettó jövedelmet, így – amennyiben a munkaerőpiaci ellenőztönzőkről tényleg léteznek – az ilyen szerződés a munkavállalás ellen hat, vagyis ilyen szerződés birtokában kevesebb munkát vállalnak a képzetek, mint amennyit ennek hiányában vállalnának.

Képzetségi adó. Ez a magyar vitákban általában diplomás adóként bukkan fel, de természetesen bármilyen képzetségi szinthez kapcsolhatjuk. Tulajdonképpen az előző rendszer változata, amikor a finanszírozást az állam vállalja magára, és a „hozamot” adóként szedi be. A rendszer előnye a kontraszelekció csökkenése, hiszen ebben mindenkinek kötelező részt vennie. Az adminisztrációs költsége is kisebb, mivel itt nem fix időszak jövedelmére köttetődik szerződés, hanem a teljes életpálya jövedelmét adóztatják: nem kell figyelni a terminus lejártát. Ugyanakkor az egységes jelleg miatt az eltérő kulcsokból származó információ elvesz, és a finanszírozás terhe is az államra marad, ami növeli az államháztartás hiányát.

⁸⁵ A tulajdonosi finanszírozás lényege az, hogy a forrást rendelkezésre bocsátó nem kamatot vár, hanem jogot szerez az adott befektetés hozamának egy részére. A klasszikus hitelezés esetében a kockázat nagy részét a hitelfelvevő viseli – a bankot csak azok a kockázatok érintik, amelyek már a hitel teljes bukásához vezetnek, és ezt is megpróbálja a magasabb kamaton keresztül a hitelezőre hárítani. A tulajdonosi finanszírozás esetében azonban, mivel a kamat nem adott, a hozam sok tényezőtől függ, így a finanszírozó is nagyobb kockázatot vállal.

Jövedelemhez kötött hitel. Ez a tipikus kettős indexálású hitel: a kamatlábat a hitel-, pénz- és tőkepiac határozza meg, míg a törlesztőrészletet az adott időszak jövedelmének százalékában adják meg. A törlesztés nem fix időszakilag történik, hanem addig, amíg a felvett kölcsön kamatostul vissza nem térül. Ez azt jelenti, hogy a kontraszelektív problémája is gyengül, bár teljesen nem tűnik el. Ha ugyanis a bukás kockázata miatt magasabb a kamat, akkor ez néhány – elsősorban jobb kockázatú – hitelfelvevőt visszatarthat attól, hogy belépjenek a rendszerbe. Másrészt viszont mivel az adott tartozást mindenképpen ki kell fizetni, így a morális kockázat is gyengébb. A rendszer – a többi jövedelemhez indexált törlesztésű formához hasonlóan – csökkenti a hitelfelvevő oldalán fellépő teljesítési költséget, hiszen míg a klasszikus hitel esetén az esetleges jövedelemcsökkenés esetén egy bonyolult adminisztráció révén lehet csak elérni a törlesztés csökkentését, itt ez automatikus. Ugyanakkor ezekért a hatékonysági előnyökért a társadalmi egyenlőség oldalán kell áldozatot hoznunk. A humántőke-szerződésnél megismert dinamikus egyenlőség kritériumát ez a rendszer kevésbé teljesíti, mert a visszafizetés után a jobb háttér ismételtelen teljes egészében megjelenik a jövedelemkülönbségben.

Policy javaslat: a felsőoktatási hitel kiterjesztése? A mai magyar felsőoktatási hitel nem tudja befogadni a felnőttképzést. Egyértelműen kimutatható, hogy minél rövidebb időt adunk a hitel visszafizetésére, annál nagyobb lesz a bukások aránya.⁸⁶ Épp ezért a legtöbb más országban ismert felsőoktatási hitel is tartalmaz általában életkori limitet. Értelemszerűen 40-50 éves korban egy bank már magasabb kockázattal számol, és ez a teljes hitelközösség kockázatát is növeli, vagyis a jelenleginél magasabb kamatot eredményezne, ami a rendszert jelentősen megbolygatná.

Említsünk csak néhány pontot, ami miatt felboríthatná a diákhitel működését:

A diákhitel úgy tekinti, hogy az összes jövedelem a képzés eredménye, vagyis az összjövedelem százalékában adja meg a törlesztés nagyságát. Bár csak sejtéseink lehetnek a felnőttképzésben résztvevők esetleges működéséről, de valószínűsíthetjük, hogy az oktatás előtti bérüket – amely a felsőoktatásban nullának tételezhető – ki szeretnék vonni a törlesztőrészlet számításából: vagyis csak a bérnövekmény lenne a megfelelő számítási alap. Ha ezt nem tesszük meg jelentős csoportokat riaszthatunk el: a törlesztőrészlet akár a korábbi jövedelemszint alá is szoríthatja a bért egyes esetekben. Ugyanakkor, persze ilyen „összjövedelem-arányos törlesztés” esetén az előtörlesztésre is vélhetően gyakrabban kerül majd sor, mint a jelenlegi diákhitelnél.

⁸⁶ Lásd Berlinger (2002)

Vélhetően a résztvevők nem vennének fel akkora tanulmányi hitelt, mint a felsőoktatás hallgatói (ha egyáltalán felvennének). Valószínűleg egyben a jövedelmükhöz képest is csak kisebb törlesztőrészletet lennének hajlandók vállalni.

A magasabb életkor, a magasabb kockázat, illetve a kisebb összeg miatt (arányait tekintve) magasabb adminisztrációs költség miatt a kamat is vélhetően magasabb lesz.

Másik oldalról viszont a hitelfelvevők – szemben a pályakezdőkkel – már olyan vagyontárgyakkal is rendelkeznek, amelyeket fedezetként fogadhat el a bank. Igaz viszont, hogy esetleges korábbi, még futó hitelek csökkentik is a hitelképességüket.

Policy javaslat: felnőttképzési hitel – intézményi megoldás. Az intézményi megoldás lényege az, hogy a kormányzat alakítson ki olyan jogi-intézményi kereteket, amelyek lehetővé teszik a humántőke-szerződések megkötését, vagy a jövedelemhez indexált piaci hitelkonstrukció bevezetését. Ennek mindenképpen előnyös tulajdonsága lehetne, hogy az oktatási célból felvett hitelek fedezetét hozzákötnék a megvalósuló beruházáshoz. Az állam részéről mindenekelőtt garantálni kellene a megkötött szerződés betartatását, vagyis a jövedelemrészesedés behajtását. Ennek legmegfelelőbb formája az APEH lenne, amely ezt megfelelő jutalék ellenében végezhethetné. Csakhogy az elmúlt évek tapasztalatai ezen megoldást meglehetősen valószínűtlenné teszik. (Lásd erről az adminisztrációról szóló részt.) Nem tudhatjuk persze, hogy a jogi lehetőség megteremtése a piacon milyen hitelkínálatot hívna életre, de erős a gyanúnk, hogy nem várhatnánk jelentős hitelkínálat megjelenését. Alátámasztja ezt a Diákhitel példája is: amikor a Postabank monopóliumát felszámolták és a piac megnyílt, a többi bank gyakorlatilag meg sem mozdult.

Különösen nagy problémát jelenthet, ha nem sikerül létrehozni egy közvetítő hatóságot, vagy nem sikerül a Diákhitel Központ tevékenységét ezzel a – vélhetően jóval kisebb – programmal kiegészíteni. Ekkor, legalábbis a jelenlegi adatvédelmi szabályzás mellett, szinte megoldhatatlannak látszik a hitelrendszer működtetése, hiszen ez az APEH és a hitelező közötti kétoldalú adatáramlást igényelne. Egyedül a humántőke-szerződés jöhetne szóba, amikor fix időpontig kell mindenkinek a jövedelméből ilyen levonást eszközölni. Ez azonban a klasszikus banki tevékenységtől meglehetősen idegen, vagyis vélhetően a bankok még kevesebb fantáziát látnának ebben.⁸⁷

Persze ez a megoldás is nyitva hagyja mindazokat a kérdéseket, amelyeket fent akár a humántőke, akár a jövedelemhez kötött törlesztésű hitel kapcsán láthattunk: mindenekelőtt a kontraszelekció problémáját. Kötelező rendszer esetében viszont még rosszabb következmények lehetnek: a kontraszelekció nem a hitelezési döntésben, hanem az oktatásban való részvételtől hozott döntésben jelenne meg. Amennyiben

⁸⁷ Az Egyesült Államokban néhány éve működik egy-két ilyen tevékenységre szakosodott intézmény, de ezek nem bankok. (Lásd Palacios [2003])

pedig itt sem, akkor a rendszer nem lesz működtethető hosszabb távon, mivel ezt az erőteljes redistribúció az egyes tagok között fenyegeti.⁸⁸

Policy javaslat: felnőttképzési hitel – állami megoldás. A másik megoldás esetén az államnak kellene magára vállalnia a hitelező szerepét. Ilyen megoldás körvonalazódott a felsőoktatási rendszer reformja kapcsán. Ott azonban, elsősorban a magas kezdeti költségei miatt elvetetett: minden állami hitel lényege ugyanis az, hogy az állam finanszíroz, vagyis adott évben megterheli a költségvetést, majd a következő években kapja ezt a pénzt vissza. A felnőttképzés esetében azonban a megvalósítás nem jelentene akkor rövidtávú kiadást, így érdemes megfontolni a bevezetését.

Az állami hitel alapsémája hasonló lehet a mai diákhitelhez: egy jövedelemarányos törlesztésű rendszer, amelyben azonban nem a teljes bér, hanem csak a bérnövekmény lehet a megtérülés alapja, vélhetően jelentős előtörlesztéssel. Fel kell azonban hívni a figyelmet ezen a ponton arra is, hogy az oktatásnak nem az egyetlen célja a bér emelése, a munkaerőpiaci státusz emelése, elképzelhető, hogy a szintentartás a cél. Ebben az esetben egy növekményarányos rendszer nem hoz bevételt. Épp ezért, amíg a hitelfeltevő összjövedelme (illetve a család egy főre eső jövedelme) nem esik adott szint alá, addig egy minimális összeg megfizetésére akkor is kötelezni kell a hitelfeltevőt, ha a jövedelemnövekmény nulla – ennyiben tehát egy fix törlesztési elemnek is a rendszerben kell maradnia.⁸⁹

A mai magyar diákhitel-rendszertől vélhetően több további ponton is érdemes eltérni:

Jövedelemteszt: elképzelhető, hogy ilyen hitelre csak bizonyos jövedelemszint alatti családok jelentkezhessenek.⁹⁰ A legtöbb országban a felsőoktatási hitel is ilyen, gyakorlatilag elvárja a módosabbaktól, hogy az oktatást más erőforrásaik értékesítésével finanszírozzák, illetve ennek érdekében megtakarításokat halmozzanak fel (más megtakarításait használják erre). Különösen, ha a hitel államilag támogatott. Mivel elmondhatjuk, hogy a hitelfelvétel ezen alternatív finanszírozási eszközökhöz képest lényegesen drágább, így vélelmezhető, hogy a hitelfeltevők amúgy is erőtelje-

⁸⁸ Lásd Berlinger (2002) elemzését néhány rendszer tanulmányi hitelrendszer bukásáról, amelyek oka a hitelezők közötti komoly újraelosztás volt.

⁸⁹ Ugyanakkor védekezni kell a hitelcsapda kialakulása ellen: az adott munkaerőpiaci jövedelem szintjének elérésének pillanatában, a hiteltörlesztés megjelenése miatt nem csökkenhet az összjövedelem. Ez ellen a legjobb védekezés, ha több lépcsőben nő a fizetendő összeg. Itt azonban kalibrálási probléma lehet: elképzelhető, hogy a minimális befizetést úgy határozzuk meg, hogy amikor valóban jövedelemnövekmény jön létre, és ennek fix arányára akarunk áttérni, akkor a törlesztőrészlet csökken.

⁹⁰ A jövedelemlimit mindenképpen alkalmazkodjon a fizetendő tandíjhoz

sen kontraszelektált csoportja jelentkezne csak. Ugyanakkor persze számolni kell a jövedelemteszt adminisztrációs többletköltségével is – bár az APEH bevonása ezt jelentősen csökkenti.

Halasztás, türelmi idő: a legtöbb vitát⁹¹ a diákhitel kapcsán az váltja ki, hogy a munkanélkülieket kötelezzük-e fix összeg megfizetésére. A GYES/GYED-en lévő kismamák esetében a megoldás általánosan elfogadott – a törlesztés szünetel, a halmozódó kamatot pedig a kormányzat vállalja magára. Ugyanakkor a munkanélküliek esetében a jelenlegi rendszer – épp az általában meglehetősen rövid munkanélküliként töltött időszak miatt – nem vállalja a halasztással járó adminisztrációs terhet, ezért őket a minimálbér utáni törlesztés megfizetésére kötelezi. A felnőttképzéshez ajánlott rendszer fontos eleme lenne az adott jövedelemszinttől induló fix összegű törlesztés. Ez egyben azt is jelenti, hogy akiknek a jövedelme ezen összeg alá esik, azok esetében a halasztás automatikus – függetlenül a munkaerőpiaci státuszuktól. A kérdés inkább úgy merül föl, hogy halasztás idejére a kamatfizetést is átvállalja-e magára a kormányzat? (Ez egyértelműen szociális támogatás lenne, amit itt nem célnak elemezni. ⁹²)

Kamatszint – fizetési időszak: Az oktatásban résztvevők szociális támogatásának egyik formája a kedvezményes kamat, vagy a meglehetősen rövid visszafizetési időszak. Ez a forma azonban vélhetően több gondot okoz, mint amennyi hasznot hajt. Egyrészt – különösen az oktatásból eleve kiszoruló rétegek esetében – a kamattámogatás kevésbé átlátható, mint a közvetlen transzfer, vagy árcsökkentés. Másrészt a hitelt vélhetően nem a legszegényebbek vennék fel (az ő támogatásukat más formában kell megoldani), így a kamattámogatás azokat érné el, akik kevésbé szorulnak rá. A rendszer kiépítése, és működtetése amúgy is jelentős terhet vesz le az oktatásban résztvevők válláról, hiszen ennek hiányában a piacon hasonló célra hitelt csak egy szűkebb a magasabb kamatot is vállaló réteg tudna felvenni. Kimondható tehát, hogy ez esetben is, mint a felsőoktatási hitel esetében törekedni kell arra, hogy a hitelközösség egésze önfinanszírozó legyen, vagyis a közösség teljes befizetése termelje meg a hitelnyújtás érdekében a piacról bevont források fedezetét.

Humántőke szerződések: Mivel az ezen képzések esetén elérhető jövedelemnövekmény – összehasonlítva a klasszikus oktatásával, amelyről kellő statisztikák állnak rendelkezésre – bizonytalanabb, így felmerülhet, hogy ne hitel, hanem humántőke-szerződésekben gondolkodjunk. Ebben az esetben a kamatfizetés kérdése fel sem

⁹¹ Berlinger (2002), Majer (2003)

⁹² A GYES/GYED-en lévő nők kamattámogatása, a hitelpiac alakulásának függvényében, akár azt is jelentheti, hogy a munkába történő visszatéréskor a kismama alacsonyabb tartozással találja magát szemben, mint azon társai, akik végig a munkaerőpiacon voltak. Lásd Berlinger (2002)

merült, pontosabban a „hitelező” csak hozamvárakozással számol. Ebben az esetben azonban különösen azok körében kell a kontraszelekcióval számolni, akik konkrét munkaerőpiaci ajánlatok fényében kezdenek bele az egyes képzésekbe.

Fedezhető költségek: A jelenlegi diákhitel gyakorlatilag szabadon felhasználható, a felsőoktatási intézmény hallgatójának szabadon elkölthető jövedelmét emeli. Ezt természetesen alátámaszthatja az, amit az oktatás közvetett és közvetlen költségeiről (plusz alternatívaköltségeiről) mondtunk. Ezzel szemben érdemes megfontolni, hogy a felnőttképzés esetében a hitel nagyságát az intézményi díjhoz kössük⁹³. Ez ellen szól ugyan, hogy – különösen például a gyermekes családok esetében – az oktatási költségeinek nagy részét nem az intézmények által szedett díjak teszik ki, de adminisztrációs szempontból, valamint és tekintettel a családok más jövedelemforrásaira, szerencsés, ha ez esetben csak az intézményi díjak fedezését tesszük ezzel az eszközzel lehetővé.⁹⁴

Természetesen a tanulmányban olvasható többi ötlettel szemben a hitelezés esetében egy további komoly korláttal kell számolni: a Diákhitel Központ, mint a legvalószínűbb működtető fogadókészségével. Minden más javaslatra is igaz, de erre különösen, hogy az adminisztráció – néha kiszámíthatatlan – reakcióin a leghatékonyabb, legigazságosabb ötletek is zátonyra futhatnak.

VI.2.2 Megtakarítás

Míg hitelnél a költségviselő a későbbi jövedelméből fizeti a programot, megtakarítás esetén a korábbi jövedelme képezi a finanszírozás alapját. Ez is amellett szól, hogy a két rendszert nem érdemes egymástól elkülönítve kezelni. A megtakarítás esetén a legfontosabb probléma az, hogy az oktatás nem tartozik a leggyakoribb megtakarítási okok közé.⁹⁵ Gyakorlatilag állami támogatás nélkül alig egy-két államban (például Japánban) fontos megtakarítási cél. Épp ezért a legtöbb országban állami támogatással – speciális oktatási célú megtakarítások kedvezményeivel – próbálják ösztönözni az ilyen megtakarításokat. A legtöbb nemzetközi összehasonlításban az Egyesült Államok példáját hozzák fel: erőteljes állami adókedvezmények révén sikerült az oktatást a negyedik-ötödik megtakarítási céllá „felküzdeni”. Ugyanakkor ezek a megtakarítások nem a felnőttképzéshez, hanem általában a gyermek felsőfokú tanulmányainak finanszírozásához kötődnek. Az első angol kísérlet tapasztalatai is arra utal-

⁹³ Azért szerencsésebb ez a kifejezés, mint a tandíj, mert egy ilyen rendszerhez a szereplők vélhetően alkalmazkodni fognak, és a konkrét oktatás mellett egyéb szolgáltatásokat is közvetlenül fog szolgáltatni az intézmény. Például: tanszerek, jegyzetek adása, stb.

⁹⁴ Adminisztrációs szempontból a legszerencsésebb, ha ezt a hitelező közvetlenül az intézménynek utalja. Ennek oka, hogy így az intézmény és az állami szervezet közötti kapcsolat, amelyet a minőségi ellenőrzés miatt amúgy is szorosan kel tartani tovább erősödhet.

⁹⁵ Biggar (2002, 2003)

tak, hogy az oktatási költségeket az emberek elsősorban az aktuális jövedelmükből, vagy más célú megtakarítások átcsoportosításából fedezik, de még hitel is inkább vettek fel, mintsem oktatási célú megtakarításokba gondolkodtak volna.⁹⁶

Az eddigiek is arra utalnak, hogy az oktatási célú megtakarítások gyarapítása, amennyiben ez cél⁹⁷, nem képzelhető el állami beavatkozás nélkül. Érdemes emlékeztetni arra, hogy bár az egészségügyi kiadások fedezése a világ legtöbb országában – különösen az ingyenes egészségügy visszaszorulásával – az egyik legfontosabb megtakarítási cél, ezzel szemben a kifejezetten ezzel a céllal létrejövő megtakarítási (nem tisztán biztosítási) formák meglehetősen alacsony érdeklődés mellett működnek hazánkban. Egyértelmű oka ennek az, hogy az emberek még, ha bizonyos kifejezett cél érdekében gyűjtik is a pénzüket, akkor sem szeretik azt elkülönített számlán tartani, mert egy esetleges probléma esetében nem csoportosíthatják át más célra, míg általános számláról bármikor fedezhetik az adott célt is.

Miért? Kérdés természetesen az, hogy milyen érvek szólnak a kifejezetten oktatási célú megtakarítások ösztönzése mellett. Röviden: nem sok. Az oktatás pozitív külső hasznainak kezelésére ez a megoldás nem alkalmas, azok kezelésére a közvetlenül az extrenáliák méréséhez kapcsolódó intézményfinanszírozás lényegesen hatékonyabb eszköz. Itt csak a hitelpiac tökéletlenségeinek kiküszöbölése jöhet szóba – azonban az a hitelfelvétel és nem a megtakarítások oldalán lép fel. Igaz természetesen, hogy magasabb megtakarítás esetén kevesebb hitelt kell felvenni, de a hitel kiváltásához általános célú megtakarítás éppúgy megteszi, mint a speciális. Ha végigtekintjük a kormányok által általában támogatott megtakarítási célokat, akkor vagy olyanokat találunk, amikor a cél megvalósítása a család pillanatnyi költségvetéséhez, megtakarításához viszonyítva jelentős összeget követelne (lásd lakás, nyugdíj), vagy bizonytalan eseményekhez kötődik (egészségügy). Szerencsére a felnőttképzésre egyik sem jellemző: jól tervezhető, és az általános megtakarításokból általában finanszírozható.

Érdemes utalni a svéd megtakarítási számla ötletére. Ezt ugyan Egyéni Képzési Számlának nevezték, de gyakorlatilag egy a befizetéskor adómentes általános célú megtakarítási számláról volt szó, amelyről bármilyen kifizetés teljesíthető volt. Sőt a kifizetéskor az oktatási célú kifizetés is ugyanúgy adózott mint bármely más cél. Oktatási jellegét csak az adta, hogy az oktatási adókedvezmény nagyságát kapcsolták ehhez – tehát egy oktatási adókedvezmény és nem megtakarítási számlával állunk szembe.

Milyen formában? Mindenesetre a nemzetközi trendeknek megfelelően hazánkban is felvetődhet – elsősorban tehát nem közgazdasági logika szerint – az ilyen speciális megtakarítások ösztönzése. A támogatás intézményrendszerének kialakításakor két

⁹⁶ Épp ezért tért el az angol rendszer a kezdeti megtakarítási számlás elképzeléstől.

⁹⁷ Ne feledjük: az, hogy valamit a piac nem old meg nem jelenti azt, hogy a kormányzat meg tudja oldani...

kérdést kell megválaszolni: mit tekintünk oktatási célú megtakarításnak, másrészt hogy miként támogassa ezt a kormányzat. Az első kérdés esetében általánosan bevett a megtakarítási számla intézménye, amelyre a számlatulajdonos, illetve más szereplők is (mindenekelőtt a munkaadója) különböző összegeket utalhatnak. A kérdés természetesen az, hogy milyen kifizetések történhessenek erről a számláról. A két véglet a tervezett svéd oktatási számla, illetve az elektronikus elszámolási számlák – például az angol voucher szisztéma. A svéd rendszerben erről a számláról bármiféle célt finanszírozhat a tulajdonos (akár nem oktatásit is), de ez esetben elveszíti azokat a kedvezményeket, amelyek a közvetlenül oktatási kifizetéshez kapcsolódnak.⁹⁸ A másik végletet az jelenti, amikor közvetlenül a számlatulajdonos pénzhez nem is jut hozzá: a megtakarítási számlát adminisztráló szervezet közvetlenül szolgáltatást vásárol a számlán lévő pénzért. Fel kell hívni azonban a figyelmet arra, hogy a közvetlenül szolgáltatást vásárló számla egyrészt lényegesen bonyolultabb, költségesebb, másrészt a piac kialakulását is gátolja, hiszen könnyen lehet, hogy a számla megnyitására, a megtakarítás befizetésére eleve akkor kerül sor, amikor a fogyasztó és a szolgáltató már egymásra talált.⁹⁹ Természetesen ez utóbbi csak akkor igaz, ha a megtakarítási számlához állami támogatás kapcsolódik – viszont anélkül kevés esély van az ilyen számlák feltöltésére.

Abban ugyanakkor a különböző számlák természetesen megegyeznek, hogy az oktatási kifizetéseket preferálják (vagy a többit tiltják). Ezzel azonban nem oldottuk meg az összes kérdést: a számlán felhalmozott pénz mennyi ideig álljon rendelkezésre? Csak a számlatulajdonos oktatása legyen-e fedezhető erről a számláról? A fő kérdés természetesen az, hogy ezt a számlát – kedvezményekkel együtt – akarjuk-e használni a gyermekek felsőoktatása érdekében gyűjtött összegek fogadására is, vagy kifejezetten csak a felnőttképzésre. Utóbbi esetben a számlára befizetett összegek kedvezményes kezelését csak meghatározott ideig szerencsés engedélyezni, azután – például a korábbi kedvezmény visszafizetésével – a „lejárt” összeget le kell emelni onnan.

Tudható, hogy a megtakarítások ösztönzésének legegyszerűbb módja a hozzájuk kapcsolt adókedvezmény. A már említett egészségpénztárak létszámának, és vagyonának (betétállományának) ugrásszerű emelkedése akkor következett be, amikor az ilyen célú befizetések jelentős adókedvezményt kaptak. Bár korábban is levonható volt a személyi jövedelemadóból (az összevont adóalap adójából) a befizetésének 25%-a

⁹⁸ Tegyük hozzá, hogy ez esetben védekezni kell az ellen, hogy a más befizetők által kifejezetten oktatási célra adott támogatásokat a tulajdonos ne tudja ilyen módon átcsoportosítani.

⁹⁹ A magyar egészségpénztárak egyik állandó panasza, hogy a tagok által hozott számlákat nem fizethetik ki, hanem közvetlenül a szolgáltatókkal (patikákkal, orvosokkal, stb.) kell szerződniük. Ez komoly adminisztrációs problémákat jelent mind a tagok felvételénél (gyakorlatilag vagy a tagoknak kell hozniuk a szolgáltatókat, akikkel szerződik a pénztár, vagy adott szolgáltató ügyfélkörére szerveződik rá egy-egy pénztár), mind az elszámolásnál. (Németh [2003])

százezer forintos maximumig¹⁰⁰, de az igazi változást az hozta, amikor először ez az érték 30%-ra nőtt, majd pedig amikor ebből a befizetésből kiemelték a munkavállalói hozzájárulást, és azt kivonták a jövedelmek köréből¹⁰¹. Ez azt jelentette, hogy egyrészt ezt innentől nem terheltek közterhek, másrészt ezzel jelentősen megemelkedett a munkavállalók befizetésének adókedvezmény-határa.

VI.3 A programok alapsémája

Mint a nemzetközi összehasonlításból is látható a legkülönbözőbb részletszabályok mellett működnek az egyes rendszerek. Ezek alapján a magyar lehetőség vizsgálatakor öt kérdést kell megválaszolni:

1. Mely célcsoportok számára tegyük hozzáférhetővé a rendszert (az egyes rendszereket)?
2. Mely képzési programok kerüljenek be a rendszerbe (az egyes rendszerekbe)?
3. Ki és milyen formában viselje az oktatás költségeit?
4. Ki és milyen formában finanszírozza az oktatást?
5. Milyen módon történjen az adminisztráció?

VI.3.1 Célcsoportok

Az eddigiek alapján nem tűnik szerencsésnek egy általános, mindenki számára egyformán elérhető rendszer bevezetése, több szempont szerint is érdemes az állampolgárokat megkülönböztetni:

Idősebbek. Esetükben az alacsonyabb egyéni megtérülési ráta jelenthet gondot. Épp ezért az oktatáspolitikai feladata a költségek csökkentése lehet¹⁰², az oktatási kiadások egy részének átvállalása, vagyis az ártámogatás látszik indokoltnak.

Alacsonyan képzettek. Őket a magasnak érzékelt szubjektív költség (vagyis a korábbi rossz tapasztalatok) tarthatja vissza a képzéstől. Ezt az előzőhöz képest minőségi különbségnek is felfoghatjuk, hiszen vélhetően esetükben egyedül a közvetlen költségek csökkentése – vagyis az ártámogatás – nem jelent megoldást, a szubjektív tényezőket kell legyőzni. Ha adminisztratív eszközökkel megoldható, akkor

¹⁰⁰ Érdemes felhívni a figyelmet, hogy idősebbek esetében a rendszer magasabb – 130 ezer forintos – limittel dolgozik.

¹⁰¹ Legalábbis, amíg nem éri el a minimálbér szintjét.

¹⁰² Más rendszerek (pl. a munkaerőpiaci szabályozás, vagy a nyugdíjrendszer) a hasznokat is emelheti.

esetükben akár a teljesen ingyenes képzés is indokolt lehet. Különösen mivel ebben az esetben elméletileg nem csak a megtérülési ráta emeléséről van szó, mint az idősebbek esetében, hanem itt az oktatás komoly extern hatásainak finanszírozását is érzékel-tetni kell.

Munkanélküliek, inaktívok. A munkaerőpiacon tartósan kívül levők esetében, legyenek azok munkanélküliek vagy inaktívok, érdemesnek látszik az alacsonyan képzettekéhez hasonló támogatási rendszer kialakítása, hiszen kifejezetten fontos szerepet játszhatnak az ilyen programok a társadalmi integráció fenntartásában (vö. társadalmi tőke elmélete). Esetükben különösen megfontolandó az adminisztratív szabályozás erősítése: az önkormányzati segély képzésben történő részvételhez kötése – különösen az alacsonyan képzettek (például nyolc osztállyal nem rendelkezők) számára.¹⁰³

GYES-en, GYED-en lévő kismamák. Ebben a körben az érzékelt egyéni megtérülés viszonylag magas, és a társadalmi integrációjuk sem indokolja, hogy a többi inaktívval együtt kezeljük őket. Ugyanakkor képzésük támogatása, a megtérülési ráta emelése az idősebbekhez hasonlóan indokolt lehet, lévén, hogy esetükben a program alternatívaköltsége – vagyis a gyermektől elvont idő – jelentősnek tekinthető.

Nyugdíjasok. Politikai és társadalmi szempontból fontos célcsoport. Az ő esetükben a fő cél vélhetően nem a humántőke-beruházás, hanem a fogyasztás. Támogatásuk a társadalmi integráció miatt fontos lehet, bár ennek vélhetően alternatív módszerei is elképzelhetőek. Épp ezért az előző csoportokét elérő – kifejezetten az oktatáshoz kötött – támogatásuk nem indokolt.

Szegények. Amennyiben a szegények nem tartoznak egyik fent említett célcsoportba sem, akkor kevés érv szól mellett, hogy akár ártámogatásban, akár ingyenes szolgáltatásban részesítsük őket. Esetükben lényegesen hasznosabb és méltányosabb lehet az oktatásukra szánt pénz közvetlen – nem oktatási célhoz kötött – támogatásként történő átadása. Ugyanakkor az oktatás közvetlen költségeinek felvállalása komoly visszatartó erő lehet a számukra, ezért az oktatás idején elérhető segélyek, vagy a hitelprogramban élvezett kedvezményeiken keresztül e problémákat kezelni kell.

VI.3.2 Képzési programok

Mint láthattuk a különböző képzések esetében meglehetősen eltérő lesz az extern hatás. Épp ezért érdemes a különböző programokat támogatását szerencsés lenne eszerint differenciálni.¹⁰⁴

¹⁰³ Vagyis az együttműködési kötelezettség kiterjesztése az oktatásra is.

¹⁰⁴ Nem feladat itt az egyes kategóriák pontos meghatározása. Közgazdasági szempontból sem szerencsés ha egy rendszer, jelen esetben a felnőttképzés kategóriái, eltérnek a jogrend más helyein adott definícióktól.

Alapképzés. Ebben az esetben a (közvetlen költségeket tekintve) teljes ingyenességre kell törekedni mindazok számára, akik felnőttkorban pótolják ezen képzést.

Két programtípusról külön is szólni kell: az informatikai és a nyelvi oktatásról. A legtöbb esetben az egyéni választásokban is ez a két legkeresettebb terület. Már ez is mutatja, hogy jelentős egyéni megtérülést sejtetnek. Ugyanakkor támogatásuk mégis indokolt lehet, amennyiben jelentős pozitív külső hatással rendelkeznek: az ún. hálózatos externáliák körébe tartoznak.¹⁰⁵

Alapképzés utáni szakmai programok (pl. szakképzés, felsőoktatás). Az ilyen képzésben történő részvétel vélhetően elsősorban az egyéni megtérülés miatt történik. Épp ezért az e programokhoz kapcsolt általános támogatás nem indokolt. Ugyanakkor, ha a programok kimutathatóan jelentős extern hatást bocsátanak ki, akkor a kifejezetten ezen hatásokhoz kapcsolt finanszírozást (teljesítmény-költségvetést) biztosítani kell.

Rekreációs, szabadidő-programok (sport). Esetükben két hatás keveredik. Egyrészt fogyasztási jellegű jóságok, másrészt jelentősen (a szakmai, munkaerőpiaci szempontú képzésnél erőteljesebben) hozzájárulhatnak a társadalmi integrációhoz, vagyis erősebb extern hatásai lehetnek. Jelen pillanatban támogatást elsősorban az önkormányzatoktól kap(hat)nak. Mivel az önkormányzatok több információval rendelkezhetnek róluk, ezért szerencsés a támogatási döntést az ő hatáskörükben hagyni. Ugyanakkor – megfelelő adminisztrációs eszközök kialakítása után – az alacsony képzettek számára gyakorlatilag ingyenessé alakításuk indokolt lehet, hiszen elsősorban ezek a programok révén lehetséges az oktatással szemben kialakult ellenérzések csökkentése. Mivel a program célja a társadalmi integráció ezért a közgazdaságtan elmélete szerint nem szerencsés ezen program finanszírozását a helyi önkormányzatok kezében hagyni.¹⁰⁶

¹⁰⁵ A ún. hálózati externáliák jellemzője, hogy a hálózat egyes tagjainak jóléte nem csak a saját (jelen esetben humántőkében megtestesülő) vagyontól függ, hanem attól is, hogy hányan rendelkeznek még ugyanezzel az ismerettel. Ha újabb tag csatlakozik egy hálózathoz, akkor ezzel a korábbi tagok jólétét is emeli, viszont ezt a pozitív hatást a döntésénél nem veszi figyelembe.

¹⁰⁶ Az ún. fiskális decentralizáció elmélete szerint az ehhez hasonló redistribúciós programok vitelében az önkormányzatok ellenérdekeltek, ugyanis minél több pénzt költenek erre, annál kevesebb jut a közép- és felsőbb osztályok igényeinek kielégítésére. Márpedig ez idővel ezen tehetősebb rétegek elvándorlásához vezetne. Ez ellen az önkormányzatok a szegényebbekre fordított összegek megkurtításával tud védekezni. Vagyis amennyiben újabb (esetleg kötelező) szociális kötelezettséget kapnak, akkor ennek kárát általában a „szegényekre fordított költségvetés” régebbi programjai látják.

VI.3.3 Ki viselje, milyen formában?

A 24. sz. táblázatot, az eddigiek alapján azt tartalmazza, hogy az egyes célcsoportok számára mely képzési programokhoz milyen mértékű hozzájárulás látszik indokoltnak. Látható, hogy egy meglehetősen összetett rendszer rajzolódik ki, amely ellentmond az egységes egyéni képzési számla rendszerének. Ugyanakkor látható az is, hogy – az ingyenes oktatást leszámítva – egy kétszintű keresletoldali támogatás megfelelő rendszer lehet. Több kérdést azonban meg kell válaszolni:

1. Fix vagy költségarányos támogatást adjunk?
2. A támogatás a beiratkozáskor, vagy a kurzus elvégzésekor érkezen?
3. Évente maximáljuk-e a támogatás összegét?
4. Milyen formában adjuk a támogatást?
5. Hogyan finanszírozható az externális hatás?

	Alapképzés	Számítás- technika, nyelv	Szakmai képzés	Rekreáció, szórakozás	Megjegyzés:
Idősebbek	N.R.	Támogat2	Támogat1 + Externália	Nem	
Nyugdíjasok	N.R.	Támogat1	N.R.	Nem	Szociális, politikai szempont
Alacsonyan képzettek	Ingyenes	Ingyenes	Ingyenes (alapképzés után)	Ingyenes	
Munkanélkü- liek, inaktívak	Kötelező (ha hiányzik)	Támogat2	Kötelező	Ingyenes?	
GYES/GYED	N.R.	Támogat2	Támogat1 + Externália	Nem	
Szegény	N.R.	Támogat1	Externália	Nem	Szociális szempont
Egyéb	N.R.	Támogat1	Externália	Nem	

24. sz. táblázat:
Képzések, célcsoportok és támogatások¹⁰⁷

¹⁰⁷ N.R. nem releváns

Támogat1. Támogat2: a támogatás nagysága

Externália: az adott program teljesítményétől (minőségétől) függő finanszírozás

Fix összeg, vagy költségarányos támogatás. Láthattuk, hogy a támogatás összegét a különböző rendszerek eltérő formában adják. Svájcban például a kurzusóránként fix összeg jár, ezzel szemben az angol rendszer költségarányos támogatást tartalmazott. Utóbbi jelentős – papíron kimutatott – költségnövekedést indukálhat, ennek nagyobb részét úgylis a költségvetés állja. Ezzel szemben a fix összeg az olcsóbban képző intézményeket hozza előnyösebb helyzetbe. A probléma akkor keletkezik, ha az olcsóbb képzés egyben rosszabb színvonalú is. Amennyiben fix támogatást juttat az állam akkor elképzelhető, hogy a hallgatók gyakorlatilag ingyen is hozzájuthatnak egyes alacsony árú kurzusokhoz. Épp ezért mindenképpen meg kell követelni, hogy az egyéni hozzájárulás minimum az adott kurzus költségeinek mekkora részét tegye ki.

Elő vagy utófinanszírozás. Fontos kérdés, hogy a támogatást a kormányzat a beiratkozáskor, vagy a program elvégzésekor teljesítse. Értelemszerűen, ha a teljesítéskor fizet a kormányzat, akkor ez erősebben ösztönzi az intézményeket, hogy ériék el: a hallgatóik ne csak beiratkozzanak, hanem látogassák és fejezzék is be a kurzusokat. Természetesen a lemorzsolódás nem egyedül az intézménynek tudható be. Épp ezért felmerülhet a támogatás egy részének előzetes átutalása is – ezzel például azt a pervers érdekeltséget is csökkenteni lehet, amely minden körülmények között a végzettséget igazoló diploma kiadására ösztönöz.

Éves maximum. Vélhetően a költségvetés teherbíró-képességének függvényében, valamint a visszaélések megakadályozása végett maximálni kell az egy évben ilyen támogatás mellett elvégezhető kurzusok számát, illetve a támogatás összegét. Kérdés ugyanakkor, hogy több éven keresztül halmozható legyen-e az összeg. A legtöbb rendszer bizonyos időhatárig megengedi ezt. Ennek lényege, hogy egy viszonylag hosszabb életszakaszon belül optimálisan dönthesse el a támogatott, hogy mikor és milyen intenzitással akar tanulni. Ugyanakkor a túlzottan hosszú időszak ellen szólhat

- ha a kormány ösztönözni szeretné, hogy legalább bizonyos időszakonként (pl. három-ötévenként) mindenki valamilyen ilyen képzésre szánja rá magát, újítsa meg képzettségét;
- hogy ezáltal a költségvetés kiszámíthatóbbá válik. Ugyanis, ha hosszú idő alatt nagyon nagy támogatási igény halmozódik fel, és azt egyszerre hívhatják le, akkor az a pénzügyi tervezésben komoly bizonytalanságot hoz.

Támogatás formája. A támogatás formájaként négy megoldást érdemes megfontolni: *(i)* megtakarítási számla, *(ii)* hitel (kamat-)támogatása, *(iii)* voucher (pántlikázott névre szóló támogatás), *(iv)* adókedvezmény.

- Megtakarítási számla támogatása. A megtakarítási számlát most úgy kezeljük, mint amelyen minden a keresleti oldal által irányított oktatási kiadás átfolyik. Ebben az esetben a megtakarítási számlára a kormányzat más és más összeget utal át, attól függően, hogy a számlatulajdonos milyen típusú kurzust végzett el. Láthatóan ez meglehetősen bonyolulttá teszi a rendszert. De még ennél is súlyosabb problémákba ütközhetünk, ha csak a valódi kiadás után érkezik meg az állami támogatás és a számláról más kifizetést teljesíteni nem lehet. Ez ugyanis azt jelenti, hogy a hallgatónak más forrásaiból kell finanszíroznia az oktatást, hisz a támogatást nem emelheti át, például, a saját számlájára, ahonnan a támogatás összegét megelőlegezte. Megoldásként ugyan több technika is kínálkozik, de ezek csak még több adminisztrációs gondot okoznának. például ha a támogatást nem a megtakarítási számlára utalnánk, vagy ha innen ennek más számlára történő átutalását megengednénk. Megoldást jelenthetne, ha a magasabb állami támogatás még a fizetési határidő előtt – mondjuk egy oktatási tanácsadóval kötött megállapodás után, vagy utófinanszírozás esetén a kurzusra történő beiratkozás után – még a fizetési határidő előtt megérkezne. Minden ilyen esetben komoly gondot jelenthet a meghíúsult programokra kiutalt támogatás behajtása.
- Hiteltámogatás. A hitelkamat, illetve törlesztőrészlet támogatása ugyan matematikailag hasonló hatásokat mutathat, mint a többi megoldás, azonban összekeveri a két fontos célt, a költségek átvállalását és a hitelpiaci problémák kezelését. Ezzel gyakorlatilag áttekinthetetlenné teszi a rendszert, ráadásul vélhetően az érintett hallgatók jelentős része számára nem is érthető.
- Voucher. Előre kell bocsátani, hogy adott helyzetben csak a névre szóló dematerializált voucher képzelhető el. Ez azt jelenti, hogy konkrét oktatási csekk nem kerül kiadásra, hanem csak a jogosult képzési számláján szerepel ez az összeg. Amennyiben valamely programon fizetni kíván vele, akkor a számláján lévő összeget csökkentik, a kincstár pedig átutalja az összeget a szolgáltatónak.¹⁰⁸A rendszer előnye, hogy viszonylag könnyen működtethető, az utófinanszírozás is megoldható. Viszont, mint az angol példa mutatja, az adminisztráció összeomlása könnyen veszélybe sodorhatja az egész programot. A képzésben résztvevők sem szembesülnek egyértelműen a rendelkezésükre bocsátott lehetőséggel, nem úgy mintha közvetlenül a számlájukra érkezne a pénz.

¹⁰⁸ Elképzelhető lenne materializált formában is, konkrét oktatási csekk formájában biztosítani a vouchert. Ez esetben azonban fenyeget a csekkek másodlagos piacának kialakulása. Elvileg névre szóló csekk is kibocsátható lenne, amelyet csak a jogosult használhat fizetésre, azonban a dematerializált forma ennél lényegesen olcsóbb – gondoljunk csak az előállításra, vagy a kiadott voucherek tárolására, az esetleges elvesztésükből fakadó kellemtelenségekre.

- Adókiadás. Az adókiadás nagy előnye a viszonylag egyszerű adminisztráció. Magasabb összegű támogatás esetén a befizetendő adóból a nagyobb összeg írható le. Az adókiadások ellenében három probléma vethető.
1. Egyrészt azok, akiknek nincs akkora adókötelezettségük, hogy érvényesíteni tudják a támogatást, azokra ez a rendszer nem hathat. Amennyiben azonban az adókedvezményt engedjük halmozódni, akkor ez a rendszer megoldódhatja az alacsony adóköteles jövedelem miatt le nem vonható adókedvezmények problémáját is, feltéve, hogy lesz olyan év, amikor az adókedvezmény még fennmaradó (esetleg, a semlegesség érdekében, kamattal emelt) összegét teljesen le lehet vonni.¹⁰⁹
 2. Másrészt az adórendszerben érvényesített támogatás talán kevésbé átlátható, mint a közvetlen támogatás. Ugyanakkor, úgy tűnik, hogy az adórendszerbe épített ösztönzők hatása hazánkban is egyre erősebb, egyre inkább érzékelhetővé válik az emberek számára.
 3. Bizonyosan jelentős problémák származhatnak abból, hogy az adórendszer utófinanszíroz, vagyis nem tudja megoldani azok problémáját, akiknek az adott pillanatban ki kellene fizetniük a kurzust, de elegendő forrással nem rendelkeznek. Állami hitelezés esetén az ilyen esetek speciális eljárás esetében befogadhatóak lennének: a későbbi adócsökkentés terhére kamatmentes kölcsönt lehetne nyújtani.

Externáliák finanszírozása. Mint a fentiekben láthattuk a pozitív külső hatások finanszírozása nem, vagy csak nagyon nehezen építhető be a keresletoldali támogatás rendszerébe. A legegyszerűbb megoldás, ha ez a keresleti oldaltól függetlenül, teljesítmény-megállapodás alapján, közvetlen intézményfinanszírozásként érkezik. Elvileg összekapcsolható ez a keresleti oldali finanszírozással is: beépülhetne a rendszerbe, hogy az ilyen intézményekben végzett kurzusok esetén magasabb állami támogatás járjon a hallgatónak. A probléma itt is ugyanaz, mint az előbb a hiteltámogatásnál: matematikailag ugyan a kettő jelentheti ugyanazt, de a hallgató vélhetően eltérően értékeli majd őket. Számára – és az adminisztráció számára is – könnyebben áttekinthető, ha egy adott kurzushoz, bármely intézményben is végezze, egységes támogatás jár. Ugyanakkor, a költségvetésből a támogatásra ítélt intézményhez érkező támogatás vélhetően lenyomja az árakat, vagyis a fogyasztó alacsonyabb árral és azonos összegű támogatással szembesül.

¹⁰⁹ Felmerülhet megoldásként a negatív adó gondolata is, vagyis, amikor a nem érvényesíthető levonást az év végén a jogosult visszakaphatná. Ez a rendszer ugyan jelenleg nem illeszkedik a magyar adórendszerhez, de egy ilyen kis tétel esetében lehet, hogy megengedhető. Amennyiben nem, akkor az állami hitelezés segíthet – az erre felállított intézmény fizetheti ki készpénzben ezt az összeget, a későbbi adókiadások terhére.

VI.3.4 Finanszírozás – állami és munkaadói

Finanszírozás kapcsán fent már láthattuk, hogy milyen érvek szólnak amellett, hogy az állam a megtakarítási számlákat, illetve a hitelrendszert pénzügyileg, vagy a megfelelő intézményrendszer kialakításával támogassa. Most éppen ezért csak a munkaadók finanszírozási (illetve részben költségviselési) kedvének erősítését szolgáló eszközöket tekintjük át.

Adókedvezmények. A munkaadók számára a legfontosabb ösztönzőt az adórendszer jelentheti. Mivel mindezedig az oktatást, mint beruházási formát emlegettük, nem árt felhívni a figyelmet arra, hogy ezen beruházás már eleve is meglehetősen kedvezményesen adózik. Más javak esetén a beruházás csak az amortizáció formájában csökkenti az adóalapot. Ezzel szemben az oktatás elszámolható költségként, vagyis azonnal teljes mértékben levonható. Úgy tűnik azonban, hogy az a gyorsított amortizáció nem jelent elegendő ösztönzőt. Néhány országban gyakorlatilag többszörös levonást engednek: a költségként egyszer már elszámolt oktatási, képzési kiadások meghatározott részét még egyszer le lehet vonni az adóalapból (vagy az adóból). Az osztrák és a holland példa azt mutatja, hogy ez az ösztönző hatásos lehet. Épp ezért felvethető, hogy a vállalatok képzési kiadásainak ilyen kiemelt kezelését a magyar társasági adó rendszerébe is be kéne építeni – sőt, lehet, hogy a beruházási jelleg érzékeltetése végett, érdemes lenne az amortizációként elszámolható költségek közé is felvenni az oktatási kiadásokat, természetesen az adott évi teljes levonás fenntartása mellett.

Kötelezettség. Néhány országban próbálták szabályozással kezelni a problémát: előírták, hogy a vállalat bevételeinek, vagy bérköltségeinek meghatározott részét oktatásra, képzésre kell, hogy fordítsa, ellenkező esetben adóként elvonják tőle. Ezt a megoldást az elmúlt években egymás után szüntette meg Nagy-Britannia, Korea és Ausztrália, ma már csak Franciaországban létezik. Visszaszorulásának oka egyértelmű: az ilyen módon elszámolt képzési kiadások aránytalanul nagy része jutott az egyébként is képzettebbek továbbképzésére, míg az alacsonyán kvalifikált munkaerő alig részesedett ebből a vállalati képzési alapból.¹⁰⁰

Egyeztetési kötelezettség. Léteznek olyan rendszerek, ahol a munkaadó jelentős szerepet kap az alkalmazottai képzésének kialakításában. Ide tartoznak a munkaadók által nyitott képzési számlák (például Hollandiában), amelyekről nagyrészt csak a munkaadóval egyeztetett képzéseket lehet finanszírozni. Ilyen esetben természetesen a munkaadó számára a fő ösztönző az állami támogatás lehet, amely az egyéni

¹⁰⁰ Más vizsgálatok szerint az ilyen módon szabályozott tréningek eloszlása a különböző csoportok között ugyan nem tér el az államilag finanszírozottól, viszont lényegesen hosszabb kurzusokat finanszíroznak egy-egy esetben.

képzési számla számára elérhető. Fontos ösztönző azonban az is, hogy mint a számlát megnyitó, az azon elhelyezett, illetve az arra érkező pénz fölött részleges rendelkezési jogot szerez. Ugyanakkor az ilyen munkaadói-munkavállalói megállapodások megkövetelése csak a munkahelyi partnerség erős hagyományaival rendelkező országokban – Hollandia, Németország – szerencsés, máshol vélhetően inkább csak jelentős konfliktusforrás lenne.

Humántőke-szerződés. Végezetül nem árt emlékeztetni arra, hogy a munkaadók ellenérdekeltsége elsősorban abból fakad, hogy a dolgozók munkahelyváltásakor elveszítik a befektetésüket. Ez ellen jelen pillanatban a tanulmányi szerződéssel próbálnak védekezni. Ez közgazdaságilag meglehetősen áttekinthetetlen konstrukció: a munkavállaló vállalja, hogy meghatározott ideig nem változtat munkahelyet, viszont az alatt az idő alatt vélhetően a valós értékétől elmaradó¹¹¹ bért kap. Ugyanakkor, hogy pontosan mennyivel marad el a fizetés a valóstól, az nem derül ki. Amennyiben mégis kilépne, akkor a képzés költségét (vagy annak egy részét) vissza kell fizetnie. Ezt a követhetetlen rendszert tenné átláthatóvá a humántőke-szerződések rendszere, amikor a finanszírozásban szerepet vállaló munkaadó igényt tarthatna adott időszak alatt a munkavállaló bérének meghatározott részére. Ez a megállapodás érvényben maradna az esetleges munkahelyváltás esetén is.¹¹² Vegyük észre, hogy ez esetben, amennyiben fair szerződést kötöttek, akkor a korábbi munkaadó is jól jár, ha a dolgozója magasabb bérért új munkahelyet talál. A kormányzatnak ez esetben is csak az lenne a feladata, hogy a megállapodott részesedést behajtsa és átadja a finanszírozónak.

VI.3.5 Adminisztráció?

Látható, hogy az angol rendszer bukásában nagy szerepe volt az adminisztrációs problémáknak. Épp ezért, bár nem lehet jelen tanulmány célja az adminisztrációs processzus teljes leírása, de fel kell hívni a figyelmet egy-két kérdésre, mint az adóhivatal szerepére, az információs rendszerre, illetve a képzési támogatás igénylésének kérdéseire.

Adóhivatal szerepe. Láthattuk, hogy minden jövedelemarányos hitel, vagy humántőke-szerződés lényeges eleme a garancia: az államnak kell garantálnia, hogy a

¹¹¹ *Közgazdaságtani megfogalmazással élve: a humántőkéje hozamától, vagy a határtermék-értékétől elmaradó bér.*

¹¹² *Mivel a jelenlegi megállapodások alapja a meg nem fizetett munka, vagyis nem monetizált tranzakción van szó, így szerencsés lenne, ha az adórendszer ezen megállapodás által érintett összeget adó- és társadalombiztosítás-mentessé tenné.*

szerződésben vállalt jövedelemrészesedés tényleg megérkezik a finanszírozóhoz.¹¹³ Ugyanakkor a magyar szabályozás úgy tűnik nem kedvez ennek a megoldásnak. Egyrészt az adatvédelmi szabályok miatt gyakorlatilag lehetetlen közvetlen kapcsolatot kiépíteni a bankok (vagy korábbi munkaadók) és az adóhivatal között: gyakorlatilag a hitelezők, befektetők nem juthatnak megbízható adathoz arról, hogy mekkora is az a jövedelem, amely után az átutalásnak be kéne folynia.¹¹⁴ Másrészt úgy tűnik, hogy a kormányzati politika sem igazán kedvez a hitelezőknek. A diákhitel adminisztrációja is épp ez év elején változott a mi szempontunkból kedvezőtlen irányba: a behajtás nem az APEH feladata lesz, a tartozásokat nem a munkaadó fogja levonni, és az adóelőleggel együtt az APEH-nek utalni, hanem a hitelfelvevő közvetlenül fogja megfizetni a Diákhitel Központnak.¹¹⁵

Épp ezért úgy tűnik, hogy elengedhetetlen, hogy a Diákhitel Központtal, amint fentebb már jeleztük, megfelelő megállapodás jöhessen létre, vagyis a Központ legyen hajlandó adminisztrálni az új hitel konstrukciót is. – Persze fenntartjuk, hogy a legolcsóbb megoldás az adóhivatal bevonása lenne. (Különösen a javasolt negatív adózás megvalósítása esetén.)

Információs rendszer. Az információs rendszer a program azon eleme, amelyen talán a legtöbb múlik. Láthattuk a külföldi példákból, hogy a legjobb programok is gyakorlatilag kihasználatlanok, mivel az érdekeltek nem tudnak róla. Épp ezért lenne szerezhető a felnőttképzést nem új struktúrában megszervezni, hanem már ismert rendszerekhez – például a diákhitelhez, vagy az egyéb adókedvezményekhez – csatolni. Amennyiben nem kell alapvetően új technikákat, mint például a megtakarítási számlát vagy avouchert, megismertetni, akkor több energia maradhatna a kifejezetten fontos rétegekre célzott marketingre.¹¹⁶ Láthattuk, hogy az alacsonyán képzettek körében kifejezetten alacsony a részvétel szinte minden országban.

¹¹³ *Érdemes utalni arra, hogy a Bokros-csomag után néhány évvel elfogadott, de végül meg nem valósult, diákhitel konstrukció tisztában volt ezzel a szükséges szereppel. Akkor a hitelező bankok számára az állam fizette volna meg a törlesztőrészeket, amiket az ügyfelek az adóhivatalnak fizettek volna. Jegyezzük meg, hogy mindegy olyan rendszerben került sor, amikor fix összegű törlesztésben gondolkodtak, tehát még csak a jövedelem nagyságát sem kellett volna ismernie a hitelezőknek.*

¹¹⁴ *A Diákhitel Központ Rt. létrehozásának is az volt a fő oka, hogy egyébként a különböző szervezetek nem férhettek volna hozzá a rendszer működtetéséhez szükséges adatokhoz.*

¹¹⁵ *Természetesen felmerül a kérdés, hogy ez esetben nem romlik-e majd a fizetési morál és nem lesz-e bonyolultabb az adminisztráció. Majer (2003) rámutat: ez a megoldás nagyon emlékeztet az angol rendszerre, ahol a hitel adminisztrációjára szintén külön intézményt hoztak létre. Az angol rendszerben meglehetősen magas is a vissza nem fizetett kölcsönök aránya (default rate).*

¹¹⁶ *Természetesen az is igaz, hogy egy új program egyszerűbben kommunikálható, mint egy eddig is működő kiszélesítése. De nem is azt javasoljuk, hogy adjuk fel a jó marketingeszköznek tűnő hangzatos elnevezéseket, mint például az egyéni képzési számla, elnevezést. A lényeg csak az, hogy enne a programba teljesen ismeretlen, most megtanulandó technikák, adminisztrációs mechanizmusok lehetőleg ne épüljenek.*

Képzési terv. Több országban kötik a támogatást képzési tervek elkészítéséhez és elfogadtatásához. Láthattuk, hogy Angliában a kötelezővé tétel egyértelmű következményeként mindenki a résztvevők számának csökkenését prognosztizálja. Egyértelmű, hogy az ún. teljesítési költség, vagyis a támogatáshoz a felhasználó oldalán szükséges adminisztrációs kötelezettség emelése csökkenti a megtérülési rátát, vagyis a részvétel ellen hat. Ezért rendszerbe illesztése nem javasolható. Azon speciális csoportoknál, kél el elsősorban ilyen, ahol az egyéni megtérülési ráták megfelelő mérlegelését különböző információs, illetve kognitív problémák nehezítik. Ilyen csoportok például a munkaerőpiacról kiszorulók, illetve az alacsonyan képzettek, esetükben azonban a munkaügyi központokkal, illetve a helyi önkormányzatokkal az együttműködés úgys megvalósul. Különösen, ha a segélyezéshez e körben feltételül szabjuk a végzettség megszerzését szolgáló iskolarendszeri képzésben való részvételt.

VI.4 Képzési intézményekre gyakorolt várható hatások

A szabad intézményválasztás és a keresletoldali finanszírozás kombinációjának, vagyis az ún. kvázi piac megteremtésének egyik legfontosabb előnyeként általában azt említik, hogy fokozza a versenyt, ami vélhetően a hatékonyság-javulását eredményezi. Ugyanakkor nem szabad elfeledkezni arról, hogy a verseny nem csak aszerint szelektál, hogy melyik intézmény költség-hatékonyabb¹⁷, hanem a végeredményt jelentősen befolyásolhatja az is, ha az egyes intézmények nem azonos jogi, gazdálkodási feltételek között kénytelenek működni. Márpedig az alábbi okok miatt a magyar rendszerben a költségvetési és a magánintézmények számára a gazdálkodási feltételek nem azonosak – az intézmény irányítóinak jogosítványait, és nem anyagi javakkal való ellátottságukat értve itt a gazdálkodási feltételek alatt. A fejezet végén bemutatjuk a kvázi-piac működésének egyik gátját lebontó megoldást. Ez a felsőoktatási reform kapcsán megfogalmazódott a költségvetési intézmények szabadabb gazdálkodását lehetővé tevő, és ezzel a két intézménytípus gazdálkodása közötti különbséget csökkentő koncepció.

VI.4.1 Tételsoros költségvetés, előirányzat-gazdálkodás

A költségvetési intézmények teljesítmény- és nem input-orientált működését talán leginkább a magyar közpénzügyi jogban ismert előirányzat-gazdálkodás akadályozza. Az intézményeknek elvileg az ún. kiemelt előirányzatok adta sarokszámok betartásával kell elkészíteniük éves költségvetésüket. Amennyiben év közben úgy kívánják módosítani az eredetileg elfogadott költségvetésüket, hogy az a költségvetésben szereplő kiemelt előirányzatok között csoportosítana át, akkor ehhez a felettes szerv

¹⁷ *Tegyük fel, hogy a keresleti oldali választás és a teljesítményfinanszírozás együttes működtetésével sikerült az intézmények bevételeit az általuk kibocsátott output mennyiségéhez és minőségéhez kapcsolnunk.*

engedélyét kell beszerezni. Ez az előírás lehetővé teszi, hogy „megvétőzzák” az intézmény döntését, bár erre a gyakorlatban szinte alig kerül sor. Kivételt képeznek ezek alól azok a pontok, amelyeket már a törvény is tilt:

- nem tehetik meg, hogy megemelik a személyi juttatásaikat (ide értve természetesen a járulékot is) a többi folyó kiadás (mindenekelőtt a dologi) kárára, illetve
- a folyó kiadásokat sem növelheti szabadon a felhalmozási költségeik kárára. Ezen utóbbi ugyan lehetséges, de ehhez már nem csak az oktatási tárca, hanem a Pénzügyminisztérium engedélye is szükséges.

Ez tehát azt jelenti, hogy az intézmények nem állíthatják össze teljesen szabadon a hatékony működéshez, a teljesítményük növeléséhez szükségesnek tartott input-kombinációt (például nem válhatnak ki alvállalkozót, amelynek költségét a dologiak között számolhatják el, új dolgozóval).

Természetesen, nem állíthatjuk azt, hogy a nem költségvetési szervek esetén az intézmény teljesen szabadon gazdálkodhat. Ennek mindenekelőtt a tulajdonos-fenntartó szabályozása szab határt, aki általában jól alátámasztott költség- és üzleti terveket követel. Az intézmények éves működésének ez az alapja. Viszont, ez a szabályozás – legalábbis, amennyiben a szervezet (vállalat, vagy egyéb szervezet) feladat-orientált módon működik – nem a jelenlegi költségvetési előirányzatok szerint történik, vagyis nem a felhasználandó input pontos összetételét, hanem elsősorban az egyes szolgáltatásokhoz (output) tartozó költségeket kívánja látni. Bár a pontos elszámolás általában megköveteli a szükséges inputok számbavételét, de ez csak az összköltség kiszámítása miatt fontos, és nem tekintik egyben az input-összetételt is egyszer és mindenkorra meghatározó dokumentumnak. (Magyarán az attól való eltérés összehasonlíthatatlanul kevesebb adminisztrációval jár...)

Gyakran felmerül a magyar vitákban az, hogy maga a közpénzekkel történő gazdálkodás követeli meg a szigorú előirányzat-kötöttségeket. Ezt az állítást a nemzetközi gyakorlat alapján könnyen cáfolhatjuk. A 27 OECD országból 10-ben a költségvetési szervek ma már egyetlen egységes előirányzatot kapnak, amely egyaránt magába foglalja a személyi és a dologi kiadásokat is.¹¹⁸

¹¹⁸ OECD (2002). Magyarország e tekintetben azon 10 ország közé tartozik, amelyek több mint két előirányzatot különböztetnek meg a folyó kiadásokon belül. Persze önmagában a sok előirányzat még nem jelent igen részletes központi input-kontrollt, hiszen az átcsoportosítás lehetősége – sok esetben pénzügyminiszteri ellenjegyzés mellett – adott. (Természetesen, található hazánknál is centralizáltabb megoldás: Törökország és Svájc semmiféle átcsoportosítást nem enged az előirányzatok között.) Hasonlóképp az egyetlen előirányzatot tartalmazó globális költségvetésbe is beépíthetők kemény korlátok, például bizonyos kiadások tiltása.

VI.4.2 Kincstári gazdálkodás.

A magyar költségvetési rendszer talán másik legismertebb eleme a kincstári finanszírozás – legyen szó akár a központi szervek esetében az államkincstárról, akár a sok önkormányzatnál alkalmazott ún. aktív egyszámlás (kemény) kincstárról, vagy egyéb kincstári formákról. Ez végső soron két területen különbözteti el élesen ezen szerveket a magángazdaságtól, illetve a nem kincstári szervezetektől. Egyrészt a kincstári gazdálkodás a kiadási oldalon meglehetősen szigorú időbeni ütemezést ír elő. Másrészt az intézmények számára megtiltja, hogy számlájukat az általuk választott banknál vezessék. A központi és sok helyi kincstár esetében ez egyben azt is jelenti, hogy az időlegesen szabad forrásaikat az intézmények nem helyezhetik ki, nem köthetik le, illetve azokon kamatot semmiképpen nem realizálhatnak.¹¹⁹

VI.4.3 Hitel.

Az előző pont szorosan összefügg azzal, hogy a költségvetési szervek nem vehetnek fel hitelt.¹²⁰ Az államháztartás egyik legfontosabb mutatószáma a hitel, éppen ezért a hitelfelvétel jogát az államháztartás nem hajlandó – legalábbis adott (központi, vagy helyi) költségvetésen belül – decentralizálni. Ez szintén csökkenti a költségvetési intézmények mozgásterét a társasági formában működő szervezetekkel összevetve: különböző kiadásait semmilyen okból sem hozhatják előre, bármilyen bizonyos is a jövőben befolyó fedezet. Ez ugyanakkor meglehetősen furcsa szabály: a hitelezésnek nem az egyetlen módja az, ha pénzkölcsönt vesz fel az intézmény – kiadásait előrehozhatja úgy is, ha a számláit késve fizeti (ki helyette a Kincstár), vagy eleve későbbi fizetési határidőben állapodik meg a szállítóival. Ennek persze határt szab a csődtörvény, illetve az államháztartási törvény megfelelő szabályozása. Másrészt viszont fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy néhány „költségvetésen kívüli szerv” sem tud élni a hitel nyújtotta lehetőségekkel. A közhasznú szervezetek is elvileg csak korlátozott mértékben vehetnek fel hitelt, sőt értékpapírt még a kht. sem bocsáthat ki.

¹¹⁹ Sok önkormányzatnál ún. passzív kincstár működik. Ezek is biztosítják a kincstár alapvető céljainak elérését is, vagyis nem alakulhat ki az a helyzet, hogy egyes intézmények számláin jelentős többletek halmozódnak fel, miközben másoknál a hiány miatt hitelfelvételre szorul az állam.

¹²⁰ Természetesen már most fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a hitelfelvételnek nem az egyetlen korlátja a törvényi tiltás, szabad hitelpiaci megjelenés esetén sem biztos, hogy az intézmények valóban hitelhez is jutnának, hitelképesek is lennének. Ezekről később, a többi opciónál, illetve a 2.31-es tanulmányban részletesebben szólok.

VII. Többéves döntések: a gazdasági időszak és a költségvetési év eltérése. Pénzmaradvány

A magyar költségvetési gazdálkodás egyik legfontosabb jellemzője az éves jelleg. A rendszer nem igazán szereti, és nem is nagyon tudja kezelni azokat a programokat, amelyek átnyúlnak egyik évről a másikra. Az alapvető szabály szerint csak olyan tárgyéven túli szerződést szabad megkötni, amelynek a finanszírozása következő évben, években is biztosított.¹²¹ Mint említettem az alapvető szabály szerint csak olyan tárgyéven túli szerződést szabad megkötni, amelynek a finanszírozása következő évben, években is biztosított. Ez pedig különösen az oktatási intézményeknél jelenthet problémát, hiszen a magyar költségvetési év nem igazodik a tanítási évhez, vagyis minden olyan szerződés elvileg „kivétel”, amelyet az intézmény, a normális működésének megfelelően oktatási és nem naptári évre köt. A felsőoktatás költségvetési finanszírozásának egyik nagy problémáját az Állami Számvevőszék is ebbe látja:

A normatív alapú finanszírozás szabályai bevezetésük óta ellentmondásban voltak az intézményi költségvetés finanszírozásával. A bevételi oldalt képez normatívák a tanévhez, a kiadásokat szabályozó Kjt, valamint az államháztartás működési rendjét szabályozó kormányrendelet a naptári évhez kapcsolódott. Eddig nem sikerült kialakítani a közgazdaságilag megalapozott normatívát, amely az objektív alapú állami finanszírozás és a ráfordítások elszámoltathatóságának alapját képezhetné. (ÁSZ, 2001, p. 6.)

A két időszak között a kapcsolatot a költségvetési rendszer a pénzmaradványon keresztül teremti meg. A pénzmaradványt elvileg nem viheti át szabadon az intézmény

¹²¹ Mellékesen megemlíthető, hogy a leggyakrabban ezzel a problémával a létszámgazdálkodás esetében lehetne találkozni, hiszen a közalkalmazotti jogviszony létesítése meglehetősen hosszú (például négy éves, sőt sok esetben határozatlan idejű) elkötelezettséget jelent az intézmény számára. Éppen ezért jelen pillanatban inkább kivétel, az intézmények nagyságával és komplex, külső szerv számára nehezen áttekinthető gazdálkodásával igazolható kivétel, hogy a felsőfokú oktatási állami intézményeivel szemben nem érvényesítik az államháztartás más alrendszereiben ismert státuszgazdálkodást, nem jelenik ez meg költségvetésben előirányzatként is, mint más szférákban. (Igaz a központi kormány sem él a státusz-szám meghatározására számára adott lehetőséggel, például a köztisztviselők, illetve a rendvédelmi szervek esetén [Áht. 36§ (2)]) Persze ezt magyarázza, a fent már említett, teljesítményalapú- (vagyis fejkvótán alapuló) finanszírozás, amelynek segítségével a költségvetés-készítője szíves-örömmel decentralizálja ezt a feszültséget intézményi szintre. (A helyi önkormányzatoknál például a státusz-szám költségvetésben történő szerepeltetése mellett kötelező megtervezni a helyi költségvetésben az ezen létszámmal járó a törvény szerint kötelező juttatások fedezetét is.)

a következő évre. Amennyiben nem költi el – a tipikus költségvetési reflexeknek megfelelően – az év végén, akkor fennáll a veszélye, hogy azt elvonhatják tőle. Ugyanakkor erre a központi költségvetési szervek körében, ha nem a feladat elmaradása indokolta azt, vagy nincs a költségvetés különösen rossz helyzetben, meglehetősen ritkán kerül sor. Vagyis az intézmény gyakorlatilag szabadon – bár a gazdasági társaságokkal összevetve bürokratikusnak tűnő mechanizmus révén – átviheti azt a következő évre.

VII.1.1 Közalkalmazotti viszony helyett munkajogi viszony

Külön kell szólni a költségvetési szférát a magánszférától elválasztó egyik legfontosabb különbségről: míg a költségvetési intézmények alkalmazottai közalkalmazottak, addig a társasági jog, a polgári jog alapján működő intézmények munkavállalói csak a munkajog alanyai. Ez – elvileg – szabadabb munkaerő-gazdálkodást tesz lehetővé a nem költségvetési szervek számára. Ebben láthatjuk a Magyarországon eddig bekövetkezett kiszervezések egyik legfontosabb indokát is: a fenntartók sok esetben szinte kizárólag az alkalmazottak munkajogi állásának megváltoztatását, a szabadabb létszám- és bérgazdálkodást kívánták kihasználni. Természetesen, ami a fenntartó számára megtakarítás az a munkavállalók számára – különösen az utóbbi időben elindult, felsőoktatási, illetve általában közalkalmazotti bérrendezést is figyelembe véve – veszteség, ezért az így elvesző biztonság az átalakulás ellen hangolhatja az intézmények dolgozóit. Lássuk mindenekeelőtt, hogy melyek ezek a fontosabb változások.

Munkaviszony megszüntetése. Már említettem, hogy a közalkalmazotti törvény meglehetősen nehezzé teszi az intézmények teljesítményarányos működtetését. Erre az egyik legszebb példát a közalkalmazotti törvény azon passzusaiiban találhatjuk, amelyek gyakorlatilag lehetetlenné teszik, hogy a rossz – de fegyelmi következményekkel még nem járó – teljesítményt nyújtó alkalmazottjától az intézmény megváljon. Ezt a megállapítást olvashatjuk ki a felsőoktatási intézmények esetére egyértelmű az Állami Számvevőszéknek a BKAE-ről készült jelentéséből:

A Kjt hatálya alá tartozó közalkalmazottak létszámának csökkentése igen sok munkaügyi konfliktussal járt, mert a tanterv megváltozása, a hallgatók érdektelensége a tantárgy iránt az oktató elbocsátását vagy részmunkaidőssé átminősítését nem alapozza meg. (ÁSZ, 2001 p. 8.)

Ez természetesen a munkajog talaján álló szervezetek esetén megoldható lenne. A Munka törvénykönyve ugyanis ismeri a felmondás intézményét, amit a közalkalmazottakra nem lehet alkalmazni. Eszerint a felmondás indoka lehet a munkáltató működésével összefüggő ok. Ezzel szemben a közalkalmazottak esetére a törvény – 1996 óta – csak annyi lehetőséget tartalmaz, hogy a közalkalmazott felmenthető,

amennyiben a fenntartó, finanszírozó átszervezési vagy költségvetési döntése miatt a továbbfoglalkoztatásra nincs lehetőség (Kjt. 30§ (1) b). És alapesetben ekkor is fel kell ajánlani képzettségének megfelelő munkaviszonyt a közalkalmazottnak. Vagyis amennyiben az intézmény sem átszervezésre, sem a költségvetés csökkentésére nem hivatkozhat, akkor felmentésre, ami a felmondás megfelelője, gyakorlatilag csak a munkavállaló magatartásával összefüggő (fegyelmi jellegű), vagy egészségügyi okból van lehetőség. Az elbocsátást különösen nehezíti, hogy a közalkalmazottat az elbocsátással szemben szociális védelem is megilleti¹²² (Kjt 32§ (1). bek.).

Juttatások. A közalkalmazotti törvény másik olyan eleme, amely a rugalmas foglalkoztatási döntéseket akadályozza a szigorú illetmény és előmeneteli rendszer. Míg a nem közalkalmazottak esetén ezt meglehetősen tág keretek között munkajogi (kollektív) szerződések szabályozzák, addig a közalkalmazottak foglalkoztatóinak törvényi kötelessége az előmeneteli rendszert megtartani, az ennek megfelelő illetményt, a 13. havi fizetést és a különböző pótlékokat (vezetői, cím, nyelv), a törvényben megkövetelt szinten, megadni.

VII.1.2 Adózás vs. központi elvonások

A költségvetési intézmény és a társasági forma között talán a legfontosabb gazdasági jogi különbségként a legtöbbször azt említik, hogy a társaságok adókötelezettségei lényegesen szélesebbek, mint a költségvetési szerveké: ők már a társasági jognak is alanyai. Ez jelentősen befolyásolhatja a gazdálkodásukat. A legtöbb alternatív technikákkal foglalkozó irodalom általában ebben jelentős különbséget lát, és a költségvetési szerv jogállás melletti érvként használja, mondván, hogy őket ilyen kötelezettség nem terheli¹²³. Természetesen ez így roppant leegyszerűsített megállapítás lenne, és a két szféra szabályozását részletesebben vizsgálva nem is igaz.

Számviteli eljárás. Elvileg a költségvetési szervek ugyanolyan – sőt például az amortizáció elszámolásakor szigorúbban szabályozott – számviteli szabályok szerint gazdálkodnak, mint a társaságok. Viszont ezeknek a szabályoknak jelentősen eltér a szerepük a két szektorban. A költségvetési intézmények mérlege, költségáron készülő kimutatásai gyakorlatilag semmit nem számítanak akkor, amikor a számára igazán fontos döntés, a következő évi költségvetés kiszámítása történik. Mivel a költségvetés – nevével ellentétben – nem a költségeket, hanem a kiadásokat veszi számba, és ennek alapján hagy jóvá, illetve nyit előirányzatokat az egyes intézményeknek,

¹²² Csak különösen indokolt esetben menthető fel, ha házastársa (élettársa) nem rendelkezik megfelelő, a minimálbéren fizetett munkával és legalább három gyerekek van; egyedül nevei gyermekét; házastársa katonai szolgálatát tölti.

¹²³ Ugyanakkor a költségvetési szerveket is jelentős költségvetési befizetési kötelezettségek terhelik:

így olyan kiadási tételek is megjelennek az adott évben, amelyek költségként (amortizációként) csak a következő években jelennének meg. Illetve fordítva: a következő években ezek a költségelemek sikkadnak el: a pénzforgalmi szemléletben gazdálkodó költségvetési intézmények, a felhalmozott tőkejavakkal nem akkor számolnak, amikor az adott vagyontárgyat használják, és ezzel értéküket csökkentik, hanem akkor, amikor felújítás, vagy fejlesztés címén előirányzatot kell rájuk kérni, vagyis amikor az adott évben költeni kell rájuk. A tőkefogyasztásra, az amortizációra, ha másért nem is, de a társasági adó kötelezettség miatt egy társaságnak ennél lényegesen nagyobb figyelmet kell fordítania.

A felsőoktatási reform kapcsán javasolt módosítások

Globális költségvetés megteremtése. A legtöbb országban már nem követelik az intézményektől, hogy éves gazdálkodásukban mereven tartsák magukat az előre rögzített kiadási tételekhez. Ugyan a magyar rendszer is – legtöbbször – csak papíron követeli meg a felsőoktatástól a máshol megszokott költségvetési fegyelmet, mégis szerencsés lenn, ha a reform során kimondatna: az intézményeket mentesítjük az előirányzat-gazdálkodás (elvileg) létező szabályai alól is, a továbbiakban inputjaik összetételét szabadon alakíthatják. (Ez mind a három opcióban közös követelmény.)

Teljesítmény-megállapodás. Az új rendszer egyik legfontosabb eleme az új-közme-nedzsmentből ismert teljesítmény-alapú finanszírozás lenne. Ennek lényege, hogy az egyetem és a kormányzat között kötött (lehetőleg több évet átfogó) teljesítmény-megállapodás jön létre: az egyetemi jól definiálható teljesítmény elérését ígéri, amellyel szemben a biztosított állami finanszírozás áll a másik oldalon. Ez a teljesítmény-költségvetési rendszer szintén mindhárom opció közös eleme. (A javasolt teljesítmény-alapú finanszírozással, teljesítmény-költségvetéssel bővebben a 2.3.2. tanulmány foglalkozik.) Ugyanakkor jelezni kell, hogy ennek bevezetése – a megfelelő mérőszámok kiválasztása és „beüzemelése miatt” – nem történhet olyan gyorsan, mint például a globális költségvetés megvalósítása.

Költség-alapú számvitel. Az utóbbi években a teljesítmény-költségvetés meghonosítása mellett a másik legfontosabb költségvetési reform a legtöbb fejlett országban az ún. költség-alapú gazdálkodás (accrual budgeting). Ennek alapelve, hogy az egymással a központi forrásokért (lehetőség szerint teljesítményükkel) versengő intézményeket költségoldalról is összehasonlíthatóak teszi. Ez csak úgy biztosítható, ha gazdálkodásuk alapja az adott évben felhasznált, elfogyasztott erőforrások, és nem pusztán az adott évi, de esetleg más időszak miatt szükséges pénz számbavétele. Ez elvileg szintén mindhárom modell lényeges eleme, de bevezetése szintén jelentős felkészülési idő után képzelhető csak el.

Foglalkoztatás. A közalkalmazotti státusz a mai felsőoktatási rendszer rugalmatlanságának egyik legfontosabb okozója. Viszont egyben a rendszer egyik legkényesebb pontja („szent tehene”) is. Amennyiben nem akarjuk fenntartani a mai közalkalmazotti státuszt, akkor itt is kompromisszumos javaslatokkal kell élni. A három modell között az egyik legfontosabb eltérés épp ez, vagyis a foglalkoztatottak jogállása. Amennyiben az intézmények államháztartás részéi maradnak (B opció), akkor ezzel a közalkalmazotti státusz is együtt járt. Amennyiben társasági (vagy non-profit) formát javasolunk (C opció), akkor ez a közalkalmazotti státusz megszüntetését vonja maga után. Ugyanakkor fontos látni, hogy a költségvetési törvény jelenleg is tartalmaz olyan technikát, amely a felsőoktatásra is alkalmazható lesz: az intézmények alkalmazottai számára garantálja a közalkalmazottakat megillető juttatásokat és kedvezményeket. Kompromisszumos javaslat lehet: (i) a jelenleg közalkalmazottak státuszának megtartása, (ii) a közalkalmazotti státusz egyes elemeinek törvényi garantálása – akár csak a mostani közalkalmazottak, akár minden egyetemi alkalmazott számára. A tanulmány mellett érvel, hogy az egyetemek rugalmas működését a közalkalmazotti státusz elsősorban azzal akadályozza, hogy a munkaviszony megszüntetése a munkajog (egyébként önmagában is elég szigorú) feltételeinél lényegesen szűkebb körben lehetséges csak. Épp ezért az esetleg lehetséges elsőszámú célja – egyébként a költségvetési törvényben jelenleg szereplő precedens-jellegű szabályozással összhangban – a munkaviszony megszüntetésének deregulálása kell, hogy legyen.

Vagyon. A tanulmány egyértelműen mellett érvel, hogy a vagyon kerüljön át az intézmények tulajdonába. Ennek fontos eleme az ún. holland rendszer lenne. Ennek lényege, hogy az intézmények nem ingyenes vagyonjuttatásként jutnának ehhez hozzá, hanem ki kéne azt vásárolniuk a KVI-től. A kivásárlásra azonban a kincstártól kapnának hitelt, amit az éves bevételükből (finanszírozásukból) kell törleszteni. A rendszer elengedhetetlen eleme, természetesen, hogy az intézmények emiatt magasabb éves költségvetési támogatást is kapnak, alapesetben teljesítményükkel arányosan. A vagyonátadás, természetesen, ezen túl is szorosan összekapcsolódik a finanszírozás kérdéseivel: az intézmények az átadott vagyon fenntartására külön támogatást kell, hogy kapjanak. (A javasolt hitelrendszerrel, a fejlesztés-finanszírozás keretében, illetve az intézményfenntartás kiadásainak támogatásával bővebben a 2.3.2. tanulmány foglalkozik.) A vagyonátadással szorosan összefügg a kérdés, hogy a vagyon egy része (ingatlanok és nagyobb értékű tárgyi eszközök) célvagyonnak minősüljön, ez ugyanis politikailag fontos garanciát jelent az ellen, hogy az intézmények ne-hogy feléljék értékes (ingatlan-)vagyonukat.

Kincstári gazdálkodás. Elvileg minden a mostaninál szabadabb gazdálkodás lehetőséget teremthet arra, hogy az intézményeket – például a helyi önkormányzatokhoz hasonlóan – kivonjuk a kincstári körből. Azonban vélhetően a pénzügyi kormányzat részéről ez a lépés váltaná ki a legtöbb ellenkezést. Ezért, bár végcélként megfogalmazhatjuk a kincstári

gazdálkodás teljes megszüntetését – vélhetően a nettó finanszírozás fennmaradásával mindenképpen számolni kell –, de olyan kompromisszumos javaslatokat is kell tenni, mint amilyen a passzív kincstári rendszer.

Hitel. Pénzügyi szempontból másik nagy vita vélhetően az intézmények közvetlen hitelfelvétele körül bontakozhat ki. A skála két végpontját itt is a társasági forma (C opció) jelenti, amelyhez elvileg a (jogilag legalábbis) a korlátlan hitelfelvétel modellje kapcsolódik. A tanulmány által elemzett főbb érvek e területen: (i) egy-egy fejlesztési cél hitelpiaci megmérése többletinformációt ad az államnak is annak értékéről, de (ii) a kivédhetetlen implicit állami garancia miatt veszélyezteti is az államháztartás helyzetét. Megoldásként elsősorban olyan közvetítő szervezet kínálkozik, amelyen keresztül egyrészt az állam áttételes kontrollt gyakorolhat az intézményi hitel fölött – bár, ne feledjük, hogy tulajdonosként, az intézmény menedzsmentjén keresztül ezt egyébként is megteheti –, másrészt az intézmény is olcsóbban juthat hitelhez. Ezen túl szintén megvitandó kérdés a költségvetési szervek számára javasolt kincstári hitel meghonosítása, amely – a fenti „vagyonszámlási kötelezettség” finanszírozásán túl, arra is alkalmas lehet, hogy az intézmények későbbi bevételeiket (például az accrual budgeging esetén megjelenő amortizációs alapjaikat) előre hozzák, és ebből finanszírozzanak egyes fejlesztéseket.

Irodalomjegyzék

Berlinger Edina (2002), A jövedelemarányos törlesztésű diákhitel egyszerű modellje.

Közgazdasági Szemle december pp. 1042-1062.

Biggar, S. (2002), Saving for Learning. London: Learning & Skills Research Center

Biggar, S. (2003), Saving for Learning in Netherlands. London: Learning & Skills Research Center

Blöndal, S – S, Field – N, Girouard (2003): Investment in human capital through post-compulsory education and training,

OECD Economics Department Working Paper 33.,

Burke, G (2001), Financing Lifelong Learning: a Review of Needs and Options.

Education Planning and Administration. New Delhi

Cheesman, K. (2002), The European Learning Account Project.

London: Learning + Skill Council

Cullis, John – Philip Jones (2003): Közpénzügyek és közösségi döntések,

Aula, Budapest

Friedman, M (1955), The Role of Government in Education.

in: Solo, R. A. (ed.)

Economics and the Public Interest

Harmon et al. (2001): Education and earnings in Europe, Eduard Elgar,

Cheltenham

HEFCE (Higher Education Funding Council for England) (1999),
Performance Indicators in Higher education.
First report of the Performance Indicators Steering Group (PISG)

HEFCE (Higher Education Funding Council for England) (2002),
Performance Indicators in Higher Education,
2002 HEFCE

House of Commons (2002), Individual Learning Accounts.
Third Report. London

IHEP (Institute of Higher Education Policy) (1998), Reaping the Benefits.
Defining the Public and Private Value of Going to College.
Indianapolis, Indiana: The Institute of Higher Education Policy

Majer Balázs (2003), Hallgatói támogatási rendszer és hitelrendszer.
Nemzetközi és hazai tapasztalatok, számítások, javaslatok.
Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térhez Program – háttér tanulmány.
Budapest

Németh (2003): A magyar narancs.
Az egészségpénztárak tíz éve. Kézirat.

OECD (2000), Lifelong Learning as an Affordable Investment.
Background Paper. Financial Resources for Lifelong Learning:
Evidence and Issues Conference,
Ottawa 2000. december 7-8.

OECD (2001): Education at a Glance,
2001

OECD (2002a): Education at a Glance,
2002

OECD (2002b), Mechanism and Co-finance of Lifelong Learning.
Background Paper. Second International Seminar: Taking Stock of Experience
with Co-finance Mechanism.
London, 2002. november 27-29.

OECD (2003): Education at a Glance,
2003

Oktatási Minisztérium (2003) Oktatási Minisztérium: Oktatási kézikönyv 2001/2002,
www.om.hu

Palacios, M (2003), Options for Financing Lifelong Learning.
Washington D.C.: World Bank.
Policy Research Working Paper no. 2994.

Polónyi István (2000), Az élethosszig tanulás finanszírozási lehetőségei –
Javaslat a felnőttképzési törvény feladatainak finanszírozási módszereire.
Oktatáskutató Intézet, Budapest (2000),

Polónyi István (2003), Az élethosszig tanulás finanszírozásának néhány lehetősége –
tanulási számlák, tanulási hitelek és voucher.
Kézirat Oktatáskutató Intézet, Budapest

Ritzen, Jo, Michael Woolcock (2002), Social Cohesion, Public Policy and Economic
Growth: Implications for Countries in Transition.
Address prepared for the Annual Bank Conference on Development
Economics (Europe),
Paris, June 26-28, 2000

Semjén András (2003): Az állam szerepének változásai a magyar felsőoktatás finanszírozásában. Elméleti keretek, nemzetközi tapasztalatok, kihívások és választási lehetőségek egy új törvényi szabályozás szemszögéből. Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térhez Program – háttér tanulmány. Budapest

SQW Ltd. (2002), *Individual Learning Accounts.*

A consultation Exercise on a New ILA Style System.

London

Stern, Scott, Michael M. Porter, Jeffrey F. Furman (2000), The Determinants of national Innovative capacity. NBER Working Paper 7876.

Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research

Stiglitz, JE (2000): A kormányzati szektor gazdaságtana.

KJK-Kerszöv, Budapest

Varga Júlia (1998): Oktatás-gazdaságtan,

Közgazdasági Szemle Alapítvány

Williamson, O. E. (1984): A tranzakciós költségek gazdaságtana: a szerződéses kapcsolatok szabályozása. in: Harmati Attila – Sajó András (szerk.)

A jog gazdasági elemzése, KJK, Budapest

World Bank (2002), Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education. Washington: World Bank