



A HALLGATÓI SZERZŐDÉSEK KÖZGAZDASÁGTANA

Golovics József

Golovics József | Budapesti Corvinus Egyetem, Közgazdaságtudományi Kar | Budapest

Absztrakt

A hallgatói szerződések bevezetésével a kormányzat célja az volt, hogy biztosítsa a közpénzből finanszírozott felsőoktatási képzések hasznainak megtérülését a társadalom számára. Jelen tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, hogy a választott eszköz alkalmas lehet-e ezen célok elérésére. Álláspontunk szerint a hallgatói szerződések adta ösztöndíjrendszer, illetve szabályozás bizonyos feltételek fennállása esetén elméletben képes lehet erre. A szerződés kikényszeríthetőségének költséges volta miatt azonban ez a gyakorlatban komoly nehézségekbe ütközhet.

Kulcsszavak: felsőoktatás, hallgatói szerződés, mobilitás, humán tőke, közpolitika

1. BEVEZETÉS

A magyar kormányzat 2012-ben vezette be a hallgatói ösztöndíjszerződéseket, amelyet a szabályozás szerint minden állami ösztöndíjas képzésre újonnan felvett hallgatónak alá kellett írnia. A szerződés az államilag finanszírozott felsőoktatás biztosításáért cserébe azt várta el a hallgatóktól, hogy azok a végzést követő 20 éven belül legalább a képzési idő kétszereséig magyar joghatóság alatt dolgozzanak – ennek hiányában pedig fizessék vissza képzésük költségeit (*2/2012. Korm. rendelet*). Ezzel a kormányzat deklarált célja az volt, hogy biztosítsa „az adófizetők pénzéből folytatott tanulmányok megtérülését a társadalom számára” (*EMMI, 2012*).

A szabályozás azóta több formai, illetve tartalmi módosításon esett át. Az Alkotmánybíróság 32/2012. (VII. 4.) határozata értelmében az intézkedést rendelet helyett törvényben kellett rögzíteni (*CXXIII/2012. tv. a CCIV/2011. tv. módosításáról*). Ezt követően pedig egy újabb törvénymódosítással (*LXX/2013. tv*) a hallgatói ösztöndíjszerződés kifejezés is eltűnt a jogszabályból², és a fenti elvárások immár az állami ösztöndíj elfogadásának feltételeiként jelentek meg. A Magyarországon ledolgozandó évek száma ugyanakkor a felére csökkent.

Mindezen módosítások ellenére a kormányzat által megfogalmazott cél változatlan maradt. Jelen tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, hogy a hallgatói szerződések bevezetése alkalmas lehet-e ezen cél elérésére, azaz, hogy biztosítsa a felsőoktatásra fordított közpénzek megtérülését a társadalom számára. Hipotézisünk szerint ez elméletben lehetséges,

² Annak ellenére, hogy az idézett törvénymódosítást követően ma már jogilag nem a szerződéses forma él, a közpolitika tartalmi azonossága miatt, s a levonható következtetések egyezősége miatt a tanulmányban továbbra is élni fogunk ezen kifejezés használatával.

ugyanakkor a betartatás költséges volta miatt a gyakorlatban komoly nehézségek léphetnek fel.

Hipotézisünket elméleti úton, a hallgatói szerződések adta ösztönzőrendszer bemutatásával és elemzésével kívánjuk igazolni. Ennek során nagyban támaszkodunk az intézményi közgazdaságtan, valamint az oktatás-gazdaságtan vívmányaira, illetve a humántőke elméletre. Kiindulva továbbá a közpolitika deklarált céljából, a kormányzatra egyfajta befektetőként tekintünk, s tevékenységét is ezen szempontok mentén értékeljük.

2. ÉRTELMEZÉSI KERET

Ahhoz, hogy megválaszoljuk, miként hat a kormányzat által bevezetett ösztönző – a hallgatói szerződés – az érintettek (végzett hallgatók) viselkedésére, mindennek előtt a döntésükben szerepet játszó tényezőket kell feltárnunk. A szereplőket racionális önérdékkövetőnek feltételezván ehhez a felsőoktatás haszon- és költségszerkezetét kell áttekintenünk.

A felsőoktatás hasznai kapcsán két csoportot szokás megkülönböztetni: az egyéni, illetve a közösségi hasznokat. Előbbiek közé a magasabb képzettségből adódó termelékenységnövekedést, az ennek nyomán elérhető magasabb bérszínvonalat („diplomás bérprémiumot”), valamint az ezzel járó életminőség-javulást sorolhatjuk. Ezzel szemben – az oktatás, illetve a magasabb képzettségi szint extern hatásaiból és közjószág-jellegéből fakadóan – általában közösségi haszonnak tekintünk olyan tényezőket, mint a diplomások jóléti rendszertől való kisebb függősége, alacsonyabb bűnözési rátája, innovációra való nagyobb hajlama, környezet- és egészségtudatosabb életvitele, vagy a közterhekhez való magasabb jövedelmek miatti jelentősebb hozzájárulása (IHEP, 1998; Szalai, 2005; Vossensteyn, 2004).

A költségek³ tekintetében ugyanakkor már nem tudunk ilyen elméleti distinkciót tenni „köz” és „magán” között. Az ugyanis nagyban függ az adott ország közpolitikai gyakorlatától. Több európai országban a kormányzat jelentős részt vállal a felsőoktatás finanszírozásából – ez Magyarországon is így van, hazánkban a 2014/15-ös tanévben az alap és mesterképzésben részt vevő hallgatók 63 százaléka tanul állami ösztöndíjas vagy részösztöndíjas finanszírozási formában (EMMI, 2014). A kormányzatnak ezt – az itt nem tárgyalandó méltányossági szempontok (Veres, 2012) érvényesítésén túl – a közösségi hasznok miatt érheti meg felvállalni. Ezáltal a két szereplő között egy implicit csere is létrejön: a társadalom képviselőjében eljáró állam közpénzből finanszírozza a hallgatók felsőoktatási képzésének költségeit, akik ezért cserébe oktatottságuk közösségi hasznaival „fizetnek”.

Ebben a csereszituációban egyfajta befektetői logika is megjelenik a kormányzat részéről. Akárcsak a humántőke-elmélet (Becker, 1964; Varga, 1998) klasszikus megközelítésében – ahol a termelékenység fokozására irányuló oktatási befektetések jellegükben nem

³ A felsőoktatás költségei kapcsán megkülönböztethetnénk a direkt (pénzbeli), illetve az indirekt költségeket, azonban jelen tanulmányban ettől eltekintünk, s a költségek tárgyalásakor kizárólag a képzés pénzbeli költségeinek elemzésére szorítkozunk.

különböznek más beruházásoktól – az egyénhez hasonlóan az állam részéről is akkor lehet racionális az investíció, ha annak hasznai meghaladják a költségeket. Mint azt a hallgatói szerződések kapcsán megfogalmazott céltételezés esetében is láthattuk, ez a szemlélet a magyar kormányzat részéről is hangsúlyosan volt jelen.

A csereszituációban ugyanakkor konfliktust okozhat az, hogy a költségek és a hasznok időben, valamint térben is elválhatnak egymástól. Ezalatt nem csak az közpénzből finanszírozott képzések költségének és azok egyéni hasznainak kapcsolatára kell gondolnunk, hanem az országhatárokon átnyúló mobilitás következményeire is. Azzal ugyanis, ha az állami ösztöndíjas képzésben részt vevő hallgatók a végzést követően más kormányzat fennhatósága alá, azaz külföldre távoznak, az említett közösségi hasznokat is „magukkal viszik”. Így a finanszírozó állam és a mögötte álló társadalom elesik azok élvezetétől. Egy ilyen szituációban pedig – ahol fennáll annak a kockázata, hogy a végzett hallgatók elhagyják az országot – a befektetői logikában gondolkodó államnak is át kell értékelnie stratégiáját. Ha ugyanis beruházásának várható hasznai nem haladják meg a költségeket, akkor az veszteségessé válik, s nem lesz racionális annak folytatása.

A magyar kormányzat vélhetően egy ilyen szituációban érezte magát, amikor a felsőoktatásra fordított közpénzek (részleges) meg nem térülését közpolitikai problémaként definiálta, s a hallgatói szerződések bevezetésével kívánta orvosolni azt. Ehhez nagyban hozzájárulhatott az is, hogy az Európai Unió intézményi keret érdemben csökkentette a határokon átnyúló migráció költségeit⁴, ez pedig növelte a végzett hallgatók kivándorlásának valószínűségét (Golovics, 2014). Ebben a helyzetben a fent ismertetett befektetői logikát követve racionálisnak tekinthető, hogy a kormányzat tenni próbál beruházásai hozamainak védelme érdekében – a következő részben azt elemezzük, hogy a választott eszköz alkalmasnak bizonyulhat-e erre.

3. ÖSZTÖNZŐRENDSZER A HALLGATÓI SZERZŐDÉSEK ELŐTT ÉS UTÁN

Fontos hangsúlyozni, hogy racionális önérdékkövetőként az egyének döntéseikben csak a maguk számára felmerülő (egyéni) tényezőket veszik figyelembe – azaz képzettségük közösségi hasznainak realizálódási helyével nem számolnak. Így annak ellenére, hogy a felsőoktatás összhasznát az (1) egyenlet szerint írhatjuk fel, a végzett hallgatók a maradás vagy kivándorlás közötti választásukban – egy hallgatói szerződés nélküli leegyszerűsített döntési modellben – rendre a (2) és (3) egyenletekben szereplő kifizetések nagyságát mérlegelik:

$$TB=PB+SB \quad (1)$$

$$NB_h=PB_h \quad (2)$$

$$NB_k=PB_k-C_m, \quad (3)$$

⁴ A költözés és utazás pénzbeli költségein túl ideérthetjük többek között a szükséges engedélyek megszerzését, a nyelvi különbségek kezelését, illetve egyéb adminisztratív terheket is.

, ahol TB a felsőoktatás összhasznaát, PB a felsőoktatás révén elérhető egyéni hasznokat, SB a felsőoktatás társadalmi hasznait, NB az egyéni nettó hasznossági szintet, C_m a nemzetközi mobilitás költségeit jelöli, h és k indexek pedig rendre a hazai, illetve a külföldi tételekre utalnak.

Mindez azt mutatja, hogy a végzett hallgató az országban maradv a oktatásának itt realizálható egyéni hasznaira – amit jelen modellben a továbbiakban leegyszerűsítve azonosíthatunk az általa elérhető bérekkel – számíthat. Ezzel szemben kivándorlás esetén a külföldi bérszínvonal szerepel a döntési változói között, amit a mobilitás költségei csökkentenek. Látható, hogy amennyiben a hazai bérek alacsonyabbak a külföldieknél, s ezt a bérszínvonal-különbséget a mobilitás költségei sem képesek ellensúlyozni – azaz a (4) egyenlőtlenségben szereplő reláció áll fenn –, úgy az egyén részéről a kivándorlás bizonyul racionális döntésnek.

$$PB_k - C_m > PB_h \quad (4)$$

Mint azt az 1. táblázat mutatja, a hallgatói szerződések bevezetését megelőző 8 évben a magyarországi átlagbérek érdemben elmaradtak az Európai Unió és az eurózóna átlagától. Ezt a bérszínvonalbeli különbséget a (4) egyenlet szerint a mobilitási költségek csökkenthetnék. Ezen tétel általános számszerűsítése meghaladná jelen tanulmány kereteit, ugyanakkor, mint arra fentebb utaltunk, az európai integráció mélyülésével ezek folyamatosan csökkentek. Emellett egyszeri tételként mértékük a várható teljes életjövedelemhez képest is más nagyságrendet képviselhet.⁵ Így nem tűnik életszerűtlennek az a feltételezés, hogy a magyar kormányzat valóban erre reagálhatott a hallgatói szerződések bevezetésével.

1. táblázat: A nettó éves átlagbér alakulása 2004 és 2011 között Magyarországon, az EU-ban és az eurózónában (ezer euró)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU-27	10,7	11,0	11,3	11,6	11,7	11,6	12,0	12,2
Eurózóna	11,5	11,6	12,0	12,2	12,6	12,9	13,2	13,4
Magyarország	2,7	3,0	3,1	3,3	3,6	3,3	3,5	3,4

Forrás: Eurostat adatok alapján saját szerkesztés

⁵ Jelen tanulmányban az egyén döntési alternatíváinak bemutatásakor eltekintünk a több időszakos modell alkalmazásától és az egyes tételek diszkontált jelenértéken történő számításba vételétől. Itt (az egyszeri mobilitási költségek és a várható életjövedelem nagyságrendjének összehasonlításakor) azonban nem kerülhető meg, hogy felhívjuk a figyelmet ezen szempontok figyelembe vételére is.

A hallgatói szerződések bevezetése ugyanakkor változtatott a hallgatók végzést követő ösztönzőrendszerén az által, hogy bizonyos típusú⁶ kivándorlás esetén visszafizetési kötelezettséget állapított meg számukra. Ennek összegét T-vel jelölve a diplomások kivándorlás esetén realizálható kifizetését az alábbiak szerint írhatjuk fel:

$$NB_k = PB_k - C_m - T. \quad (5)$$

Így a hallgatói szerződést aláíró személyek a végzést követően a (2) és (5) egyenletekben szereplő kifizetések nagyságát mérlegelve hozzák meg döntésüket. Látható, hogy a hallgatói szerződés bevezetése után a külföldön elérhető nettó haszon (tekintve, hogy $T > 0$) definíciószerűen kisebb, mint korábban. Ez még nem feltétlenül tántorítja el az egyéneket a kivándorlástól, azonban annak vonzóságát egyértelműen csökkenti. Amennyiben viszont a (6) egyenlőtlenségben szereplő reláció áll fenn – azaz a mobilitási költségek mértéke és a képzési költségek visszafizetése ellensúlyozzák a bérkülönbségeket –, úgy a végzett hallgatónak már a maradást éri meg választania.

$$C_m + T > PB_k - PB_h \quad (6)$$

Mindezek tükrében elmondható, hogy a hallgatói szerződések elméletben alkalmasak lehetnek a kormányzat által kitűzött cél elérésére. Bizonyos feltételek – a (6) egyenlőtlenség – fennállása esetén képesek lehetnek megfelelő ellenösztönzőként szolgálni a kivándorlással szemben, amennyiben pedig az egyén mégis az ország elhagyása mellett dönt, úgy az állam visszakapja befektetésének költségeit, így az nem veszik el a társadalom számára.

4. ÉRTÉKELÉS ÉS KITEKINTÉS

A fent megtett elméleti értékelésen túl a közpolitika gyakorlati megvalósíthatóságára is érdemes figyelmet fordítani. Ennek kapcsán szót kell ejtenünk a hallgatói szerződések „működtetésének” adminisztratív költségeiről, illetve a szerződés kormányzat általi kikényszeríthetőségéről (Cooter – Ulen, 2005).

Elsőként fontos kiemelni, hogy a hallgatói szerződésekkel kapcsolatos évtizedeken átnyúló adminisztrációs tevékenység költséges. Ez alapvetően negatív irányba mozdítja a társadalom jóléti szintjét, és kizárólag akkor bizonyul kifizetődőnek, ha az ennek nyomán keletkező hasznok (illetve elkerült veszteségek) meghaladják e költségeket.

⁶ A továbbiakban ez alatt azt a jogszabályban megfogalmazott esetet értjük, amikor az egyén a diplomaszerzést követő húsz évben nem dolgozik a képzési hosszának megfelelő időtartamot magyar joghatóság alatt.

Ezen adminisztráció, illetve a kikényszerítés költségeinek számszerűsítése ugyan meghaladná jelen tanulmány kereteit, viszont az belátható, hogy számolnunk kell velük. A hallgatói szerződések bevezetésével ugyanis a kormányzat egy több évtizedes „projektet” indított el: a közpolitika „működtetése” azt kívánja meg, hogy minden egykori hallgató munkaviszonyairól a végzést követő 20 évben valós adatok álljanak a megfelelő szerv rendelkezésére. Amennyiben pedig az egyén ezen időszak alatt nem teljesíti a szerződésben vállaltakat, a kormányzati cél eléréséhez kikényszeríthetőnek kell lennie, hogy ténylegesen visszafizesse a képzés költségeit. A kikényszeríthetőség esélyeit ronthatja azonban, hogy a kormányzat olyan személyekkel szemben kényszerülhet fellépésre, akik szélsőséges esetben akár 20 éve más állam joghatósága alatt élnek, s Magyarországgal semmilyen kapcsolatban nem állnak. Így, amennyiben az érintett tisztában van azzal, hogy a magyar kormányzatnak nehézséget okozhat a szerződésben foglaltak betartatása, az egyúttal csökkentheti ezen személy együttműködési hajlandóságát is. Ez pedig adott esetben odáig vezethet, hogy a kormányzat tehetetlennek bizonyulhat a szerződés betartásának megtagadásával szemben, ami végül a kitűzött cél elérésének megghiúsulását eredményezheti.

Mindezek mellett fontos utalni a humántőke-befektetés lehetőségköltségeivel összefüggő problematikára is. Jóllehet, kivándorlás és a szerződés betartása esetén a kormányzat visszakapja beruházásának értékét, azonban a „második legjobb” alternatíva hasznait így is elveszíti. Azt az összeget ugyanis, amivel a kivándorló hallgató képzését finanszírozta, más célokra is fordíthatta volna: más hallgatókat oktathatott volna belőle, illetve egyéb módokon próbálhatta volna előmozdítani vele a társadalom jólétét. Így azonban ezen alternatívák hasznaitól a visszafizetés ellenére is elesik.

Végezetül röviden utalni kívánunk két olyan kérdésre, melyek részletes kifejtése ugyan meghaladná jelen tanulmány kereteit, azonban a jövőben további kutatások tárgyát képezhetik. Egyrészt fontos megemlíteni, hogy bár a fentiekben adottnak tekintettük a kormányzat által kitűzött célt, vizsgálendő lehet, hogy ez a céltételezés, illetve a közpolitikai probléma definiálása az össztársadalmi jólét szempontjából optimálisan történt-e. A problémameghatározás ugyanis nagy mértékben korlátozhatja a kijelölhető célok spektrumát, ez pedig a választható eszközök számára lehet hatással (*Gajdushek – Hajnal, 2010*). Mindez pedig azt is eredményezheti, hogy egy szűken definiált cél elérését a kormányzat képes helyes eszközválasztás révén biztosítani, azonban ez a gyakorlatban jelen lévő társadalmi probléma egészét nem kezeli. Emellett az is további kutatás tárgyát képezheti, hogy a hallgatói szerződések bevezetése az itt nem vizsgált csoportok, például a középiskolából kilépő, továbbtanulást fontolgató állampolgárok ösztönzőrendszerét miként befolyásolja. Amennyiben az ott eredményezett változások a hallgatói szerződésekből származó hasznoknál nagyobb mértékben térítik el negatív irányba a társadalmi jólétet a korábbi status quo-tól, úgy a közpolitika fenntartásának szükségessége jóléti szempontból megkérdőjelezhetővé válik.

5. KONKLÚZIÓ

Jelen tanulmány arra vállalkozott, hogy megvizsgálja, miként változtatta meg a hallgatói szerződések bevezetése a diplomát szerzők ösztöndíjrendszerét. Elemzésünk eredményeként hipotézisünket igazoltnak tekinthetjük: a hallgatói szerződések a kormányzat által alkalmazott befektetői logikában elméletben valóban alkalmasak lehetnek arra, hogy visszatartsák az egyéneket a kivándorlástól. Amennyiben viszont ezt nem képesek elérni, úgy a képzés költségeinek visszafizettetése révén tudják kárpótolni a társadalmat az elmaradt hasznok (egy része) miatt. Emellett ugyanakkor arra is rávilágítottunk, hogy a szabályozásban foglaltak kikényszerítése a kormányzatot is komoly kihívások elé állíthatja.

Így összességében megállapíthatjuk, hogy a hallgatói szerződések hasznossága nem értékelhető önmagában: a közpolitika teljes körű értékeléséhez hozzátartozik a megvalósítás menedzselésének, illetve egyéb hatások vizsgálata is, s csak ezek figyelembe vételével alkothatunk átfogó képet annak jóléti hatásairól.

IRODALOMJEGYZÉK

- 2/2012. (I. 20.) Korm. rendelet a magyar állami ösztöndíjas és magyar állami részösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződésről.
- 32/2012. (VII. 4.) AB határozat a felsőoktatási hallgatói szerződéseket szabályozó egyes jogszabályi rendelkezések megsemmisítéséről.
2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról.
2012. évi CXXIII. törvény a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról.
2013. évi LXX. törvény a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvénynek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról.
- Becker, G. S. (1964): *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York: National Bureau Economic Research.
- Cooter, R. – Ulen, T. (2005): *Jog és közgazdaságtan*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) (2014): *Intézményirányítási és Finanszírozási Főosztály (2014), Gyorstájékoztató a FIR-OSAP 2014/2015. tanév eleji felsőoktatás-statisztikai adatgyűjtés előzetes adataiból*. Forrás: http://www.kormany.hu/download/5/35/30000/Felsooktatas_2014_elozetes.pdf 2014. 02. 02.
- Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) Sajtó és Kommunikációs Főosztály (2012): *A kormány tiszteletben tartja az Alkotmánybíróság döntését a hallgatói szerződésről*, Kormányportál. Forrás: <http://2010-2014.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/oktatasert-felelos-allamtitkarsag/hirek/hallgatoi-szerzodes-ab-dontes> 2014. 12. 19.
- Európai Unió Statisztikai Hivatala (Eurostat) (2015): *Annual net earnings*.
- Golovics J. (2014): *Az európai brain drain és a racionális állam válasza*. Polgári Szemle, 10 (1-2), pp. 484–499.

- Institute for Higher Education Policy (IHEP) (1998): *Reaping the Benefits: Defining the Public and Private Value of Going to College*. Forrás: <http://www.ihep.org/sites/default/files/uploads/docs/pubs/reapingthebenefits.pdf> 2014. 12. 29.
- Szalai Á. (2005): *Egyéni képzési számlák rendszere Magyarországon*. Budapest: Nemzeti Felnőttképzési Intézet, Forrás: <http://mek.niif.hu/06400/06484/06484.pdf> 2012. 04. 04.
- Varga J. (1998): *Oktatás-gazdaságtan*. Budapest: Közgazdasági Szemle Alapítvány.
- Veres P. (2012): *A költség-haszon elv értelmezhetősége a hazai felsőoktatás finanszírozásában*. *Polgári Szemle*, 8 (1-2), pp. 100–122.
- Vossensteyn, H. (2004): *Fiscal Stress. Worldwide Trends In Higher Education Finance*. *NASFAA Journal of Financial Aid*, 34 (1), pp. 39–55.