

ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΝΩΤΑΤΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Θεόδωρος Γεωργακόπουλος

1. Εισαγωγή

Το θέμα της χρηματοδότησης της ανώτατης εκπαίδευσης είναι ευρύτατο και ασφαλώς δεν μπορεί να καλυφθεί στα πλαίσια μιας σύντομης εισήγησης, όπως η παρούσα. Θα προσπαθήσω επομένως να καλύψω ορισμένες πλευρές του θέματος και θα αφήσω εντελώς άθικτες άλλες πλευρές. Εξάλλου, ακόμη και η παρουσίαση των θεμάτων που θα καλύψω θα είναι κάπως γενική και δε θα υπεισεέλθω σε λεπτομέρειες. Θα παρουσιάσω απλώς τα βασικά ζητήματα που γεννιούνται στην περίπτωση κάθε θέματος, θα σχολιάσω τον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζονται στη χώρα μας τα θέματα αυτά και θα προσπαθήσω να διατυπώσω κάποιες προτάσεις για βελτίωση, που θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για συζήτηση.

Τα βασικά ζητήματα που γεννιούνται στον τομέα της χρηματοδότησης της ανώτατης εκπαίδευσης και με τα οποία επιθυμώ να ασχοληθώ, είναι τα εξής: Πρώτο, ποιοί και σε ποιά έκταση ο καθένας πρέπει να χρηματοδοτούν την ανώτατη εκπαίδευση: το κοινωνικό σύνολο ή ο εκπαιδευόμενος; Με άλλα λόγια, σε ποιά έκταση η εκπαίδευση θα παρέχεται "δωρεάν" στους εκπαιδευόμενους; Δεύτερο, πότε και με ποιο τρόπο θα πρέπει να καταβάλλεται η εισφορά των εκπαιδευομένων; Τρίτο, ποιά μορφή πρέπει να παίρνει η συνεισφορά του κοινωνικού συνόλου και η οικονομική ενίσχυση των σπουδαστών; Τέταρτο, πώς πρέπει να κατανέμεται η χρηματοδότηση στα διάφορα επιμέρους ιδρύματα ανώτατης εκπαίδευσης; και Πέμπτο, ποιο είναι το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο για τη διαχείριση των πόρων στην ανώτατη εκπαίδευση. Θα προσπαθήσω να καλύψω σύντομα τα τρία πρώτα θέματα και θα αναφερθώ απλώς στο τελευταίο.

2. Η Κατανομή της Χρηματοδότησης ανάμεσα στο Κράτος και στους Εκπαιδευόμενους

Η εκπαίδευση γενικά, και η ανώτατη εκπαίδευση ειδικότερα, είναι μια δραστηριότητα στην κάλυψη του κόστους της οποίας συμμετέχει συνήθως τόσο ο εκπαιδευόμενος, όσο και το κράτος, δηλαδή το κοινωνικό σύνολο. Οι λόγοι που προβάλλονται συνήθως για να δικαιολογήσουν την αναγκαιότητα της κρατικής συμμετοχής είναι οι εξής: i) Η ύπαρξη εξωτερικών οικονομικών, δηλαδή οφέλη που περιέρχονται στο κοινωνικό σύνολο, τα οποία δεν θα λαμβάνονταν υπόψη από τον μηχανισμό της αγοράς, με συνέπεια την παραγωγή

και κατανάλωση ποσότητας ανώτατης εκπαίδευσης μικρότερης από την άριστη. Απαιτείται επομένως η μερική τουλάχιστον συμμετοχή του κράτους στη χρηματοδότηση της ανώτατης εκπαίδευσης, ώστε να μειώνεται το κόστος για τον εκπαιδευόμενο και να αυξάνεται έτσι η κατανάλωση στο κοινωνικώς επιθυμητό επίπεδο. ii) Λόγοι κοινωνικής δικαιοσύνης επιβάλλουν επίσης τη μερική τουλάχιστον συμμετοχή του κράτους στη χρηματοδότηση της ανώτατης εκπαίδευσης, γιατί διαφορετικά το κόστος για τον εκπαιδευόμενο θα ήταν πολύ υψηλό και απαγορευτικό για τις χαμηλότερες εισοδηματικές τάξεις. iii) Η έλλειψη ανταγωνιστικών χρηματαγορών, που θα μπορούσαν να επιτρέψουν στους εκπαιδευόμενους να εξεύρουν τα απαραίτητα χρήματα μέσω δανεισμού, με βάση το ιδιωτικό οικονομικό κριτήριο, όπως γίνεται για τις επενδύσεις στους άλλους τομείς.

Η αδυναμία μετρήσεως των εξωτερικών οικονομιών της εκπαίδευσης, οι διαφορές αντιλήψεων περί κοινωνικής δικαιοσύνης, καθώς επίσης και οι διαφορετικές εκτιμήσεις ως προς την έκταση των προβλημάτων λειτουργίας των χρηματαγορών έχουν σαν αποτέλεσμα να συναντά κανείς στη βιβλιογραφία διαμετρικά αντίθετες απόψεις σχετικά με την έκταση της ανάγκης για κρατική παρέμβαση. Στη μια άκρη βρίσκονται εκείνοι που υποστηρίζουν ότι η εκπαίδευση (άραγε και η ανώτατη εκπαίδευση;) αποτελεί δικαίωμα κάθε πολίτη και πρέπει να την εξασφαλίζει η πολιτεία, ενώ στην άλλη άκρη βρίσκονται αυτοί που υποστηρίζουν ότι η ανώτατη εκπαίδευση είναι καθαρά ιδιωτικό αγαθό και θα πρέπει να παρέχεται με βάση τους κανόνες της ελεύθερης αγοράς. Η διασπορά αυτή των θεωρητικών απόψεων βρίσκει την αντανάκλασή της και στη διεθνή πρακτική, όπου επίσης η συμμετοχή του κράτους στη χρηματοδότηση της ανώτατης εκπαίδευσης ποικίλλει σημαντικά.

Στη χώρα μας το κράτος αποτελεί τον αποκλειστικό σχεδόν χρηματοδότη της ανώτατης εκπαίδευσης αφού, σύμφωνα με το Σύνταγμα, μόνο το κράτος με την ευρεία έννοια μπορεί να παρέχει την ανώτατη εκπαίδευση την οποία υποχρεούται να παρέχει δωρεάν, όπως υποχρεούται να κάνει για όλες τις άλλες βαθμίδες. Επιπλέον, το κράτος χορηγεί στους σπουδαστές μια σειρά παροχών, συνήθως σε είδος. Οι παροχές αυτές είναι οι εξής: i) κοινωνική ασφάλιση σε όλους τους σπουδαστές, ii) βιβλία σε όλους τους σπουδαστές, iii) επιδοτημένο εισιτήριο στις αστικές και υπεραστικές μετακινήσεις σε όλους τους σπουδαστές, iv) συσσίτιο σε ορισμένους σπουδαστές, των οποίων οι γονείς έχουν περιορισμένα εισοδήματα, v) επιδοτημένα δάνεια σε ένα μικρό αριθμό σπουδαστών και vi) υποτροφίες σε έναν επίσης μικρό αριθμό σπουδαστών που διακρίνονται για την επίδοσή τους στα μαθήματα. Το υπόλοιπο κόστος συντήρησής του φέρει ο εκπαιδευόμενος και η οικογένειά του.

Το βασικό ερώτημα που γεννιέται τώρα είναι αν η πιο πάνω κατανομή του κόστους της εκπαίδευσης άναμεσα στο κοινωνικό σύνολο, με την ιδιότητά του ως φορολογούμενου και των εκπαιδευομένων είναι ορθολογική, ή αν θα έπρεπε να μεταβληθεί. Η απάντηση είναι αναμφισβήτητα δύσκολη γιατί είναι δύσκολο να αποτιμήσει κανείς το πρόσθετο κοινωνικό όφελος από την ανώτατη εκπαίδευση και να το συγκρίνει με το αντίστοιχο ιδιωτικό όφελος, η μέτρηση του οποίου επίσης εμφανίζει σημαντικά προβλήματα. Το θέμα περιπλέκεται ακόμη περισσότερο εξαιτίας των διαφορών που υπάρχουν σχετικών με

ζητήματα κοινωνικής δικαιοσύνης και δίκαιης διανομής του εισοδήματος, καθώς επίσης και τη διαφορετική εκτίμηση για την έκταση των αδυναμιών λειτουργίας των κεφαλαιαγορών. Πάντως, είναι προφανές ότι το ιδιωτικό όφελος από την ανώτατη εκπαίδευση στη χώρα μας δεν είναι καθόλου αμελητέο, αφού το πτυχίο αποτελεί βασική προϋπόθεση τόσο για την πρόσληψη και σταδιοδρομία σε πολλές απασχολήσεις, όσο και για την άσκηση ορισμένων επαγγελμάτων. Επιπλέον, το πτυχίο ακολουθείται πολλές φορές από ειδικό επίδομα που, σε πολλές περιπτώσεις, είναι αξιόλογο. Δεν χωράει αμφιβολία επομένως ότι το ιδιωτικό όφελος, ακόμη και με την στενή έννοια του πρόσθετου χρηματικού εισοδήματος που απολαμβάνει ο εκπαιδευόμενος, είναι σημαντικό. Στο όφελος αυτό θα πρέπει να προστεθεί και το όφελος από την κοινωνική προβολή, καθώς και άλλα μη χρηματικά οφέλη που δίνει το πτυχίο. Το συνολικό ιδιωτικό όφελος, επομένως, φαίνεται να είναι πολύ σημαντικό και η συμμετοχή των εκπαιδευομένων στο κόστος της ανώτατης εκπαίδευσης θα έπρεπε να είναι μεγαλύτερη από όση είναι σήμερα στη χώρα μας.

Η αύξηση της συμμετοχής των εκπαιδευομένων στο κόστος της ανώτατης εκπαίδευσης στη χώρα μας όμως επιβάλλεται κυρίως για λόγους κοινωνικής δικαιοσύνης. Είναι γνωστό ότι οι σπουδαστές προέρχονται περισσότερο από τις μεσαίες και τις ανώτερες εισοδηματικές τάξεις, ενώ τα φορολογικά έσοδα, που προέρχονται κατά 70% από έμμεσους φόρους, καθώς επίσης και ο δανεισμός, που χρησιμοποιείται ευρύτατα τα τελευταία χρόνια για την κάλυψη των δημοσίων δαπανών, κατανέμουν το κόστος της ανώτατης εκπαίδευσης κατά έντονο τρόπο αντιστρόφως προοδευτικό. Η δωρεάν παροχή της ανώτατης εκπαίδευσης, επομένως, σημαίνει ουσιαστικά επιδότηση των ανώτερων από τις κατώτερες εισοδηματικές τάξεις, πράγμα που είναι ανεπιθύμητο από άποψη κοινωνικής δικαιοσύνης.

Κατά συνέπεια, λόγοι τόσο ορθολογικότερης κατανομής των πόρων, όσο και δικαιότερης διανομής του εισοδήματος στη χώρα μας, επιβάλλουν την αύξηση της συμμετοχής των εκπαιδευομένων στο κόστος της ανώτατης εκπαίδευσης. Είναι καιρός λοιπόν να αναθεωρήσουμε το slogan της "δωρεάν ανώτατης παιδείας" που σημαίνει ουσιαστικά κάλυψη του κόστους της εκπαίδευσης των υγιεστέρων οικονομικών τάξεων από τις ασθενέστερες τάξεις.

3. Η Μορφή της Συμμετοχής των Εκπαιδευομένων στη Χρηματοδότηση της Ανώτατης Εκπαίδευσης

Ενα δεύτερο βασικό θέμα σχετικά με τη χρηματοδότηση της ανώτατης εκπαίδευσης αφορά τη μορφή που πρέπει να παίρνει η συμμετοχή των εκπαιδευομένων. Ειδικότερα, γεννιέται το θέμα αν ο εκπαιδευόμενος θα πρέπει να καταβάλλει τη συνεισφορά του κατά το χρόνο που εκπαιδεύεται, οπότε θα πρέπει να καλύπτεται προφανώς από την οικογένειά του, ή αν θα πληρώνει το κόστος της εκπαίδευσής του όταν θα αρχίσει να εργάζεται και να έχει εισόδημα. Και οι δύο λύσεις εμφανίζουν πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα. Το βασικό πλεονέκτημα της πρώτης λύσης είναι ότι παρουσιάζει σχετική

απλότητα στην εφαρμογή της, γιατί ο υπολογισμός και η είσπραξη της σχετικής συνεισφοράς των εκπαιδευομένων είναι ευκολότερη. Τα βασικά μειονεκτήματά της είναι ότι δημιουργεί εξάρτηση του εκπαιδευομένου από την οικογένειά του και συναρτά τις ευκαιρίες εκπαίδευσής του από τις δυνατότητες και τις διαθέσεις της οικογένειάς του.

Η δεύτερη λύση, εξάλλου, αποφεύγει τις αδυναμίες της πρώτης, απελευθερώνει το άτομο από την οικογένειά του και δεν εξαρτά τη μόρφωσή του από τις δυνατότητες και τις σχετικές επιθυμίες της. Η είσπραξη όμως της συμμετοχής των εκπαιδευομένων παρουσιάζει σημαντικές δυσχέρειες. Δύο εναλλακτικές λύσεις συζητούνται ευρέως στη βιβλιογραφία. Η μία είναι η παροχή δανείου στους εκπαιδευομένους κατά το χρόνο της εκπαίδευσής τους και η είσπραξη του προϊόντος του δανείου σταδιακά μέσα σε ορισμένα χρόνια κατά την απασχόλησή τους, ενώ η άλλη είναι η επιβολή ενός ειδικού φόρου πτυχιούχων (a graduate tax). Θα εξετάσουμε εδώ σύντομα τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα καθεμιάς λύσης, καθώς επίσης και τα προβλήματα που δημιουργούνται σε καθεμιά περίπτωση.

3.1. Η Συμμετοχή των Εκπαιδευομένων στο Κόστος της Εκπαίδευσης μέσω Δανεισμού

Η λύση αυτή έχει το πλεονέκτημα ότι επιτρέπει στον εκπαιδευόμενο να καθορίσει αυτός, ή να καλύψει το κόστος σήμερα μέσω των πόρων της οικογένειάς του, ή, αν επιθυμεί, να μεταθέσει το βάρος στο μέλλον, οπότε θα έχει δικά του εισοδήματα. Του επιτρέπει επίσης να καθορίσει την έκταση στην οποία θέλει να υποθηκεύσει τα μελλοντικά του εισοδήματα, μέσα βέβαια στα όρια του ανώτατου ποσού δανείου που δικαιούται. Τα ζητήματα που γεννιούνται στην περίπτωση κάλυψης της συνεισφοράς των εκπαιδευομένων μέσω δανεισμού είναι τα εξής: i) Ποιός διαχειρίζεται τα σπουδαστικά δάνεια; το τραπεζικό σύστημα ή το ίδιο το κράτος; ii) Στη δεύτερη περίπτωση γεννιέται το ερώτημα πώς εισπράττονται τα δάνεια του δημοσίου; Συνδυάζονται με τη φορολογία, με τις εισφορές στην κοινωνική ασφάλιση; κ.ά. iii) Με ποιό επιτόκιο θα χορηγούνται αυτά τα δάνεια, το επιτόκιο της αγοράς, ή ένα χαμηλότερο επιδοτημένο επιτόκιο; iv) Πώς πρέπει να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα των πτυχιούχων που μεταναστεύουν, των συζύγων που μπορεί να μην εργάζονται και να φέρουν επομένως μαζί τους μια αρνητική "προίκα"; κ.ά.

Η διαχείριση των δανείων μέσω του τραπεζικού συστήματος παρουσιάζει μεγαλύτερη ευελιξία σε σχέση με τη διαχείρισή τους από το ίδιο το κράτος, μέσω λ.χ. των δημοσίων ταμείων, αλλά παρουσιάζει το σημαντικό μειονέκτημα ότι οι Τράπεζες θα απαιτούν εγγυήσεις που ενδεχομένως δε θα μπορούν να δοθούν από τους εκπαιδευομένους. Γι' αυτό η διαχείριση των δανείων από το τραπεζικό σύστημα απαιτεί την εγγύηση του Δημοσίου. Αλλά όταν τα δάνεια είναι εγγυημένα, οι Τράπεζες θα έχουν μικρό κίνητρο να τα εισπράξουν, με συνέπεια η διαχείριση των δανείων να είναι σχετικά αναποτελεσματική.

Η διαχείριση των δανείων από το κράτος εμφανίζει τεράστιες

δυσχέρειες, ιδιαίτερα ενόψει της έλλειψης σχετικής ευελιξίας. Οι δυσχέρειες αυτές θα είναι αναμφισβήτητα πολύ μεγαλύτερες στην περίπτωση της χώρας μας, ένεκα της γνωστής ανεπάρκειας της δημόσιας διοίκησης. Δύο εναλλακτικές μέθοδοι εισπράξεως των δανείων από το κράτος προτείνονται στη σχετική βιβλιογραφία. Η εισπραξή τους μαζί με τη φορολογία εισοδήματος ή μαζί με τις εισφορές στην κοινωνική ασφάλιση. Και οι δύο λύσεις αντιμετωπίζουν προβλήματα, που μπορεί να είναι ιδιαίτερα οξυμένα στην περίπτωση της χώρας μας.

Το θέμα της επιδότησης του επιτοκίου είναι επίσης ένα ζήτημα που συζητιέται ευρύτατα στη βιβλιογραφία και για το οποίο εκφράζονται διαμετρικά αντίθετες απόψεις. Είναι προφανές ότι η επιδότηση του επιτοκίου μειώνει τη συμμετοχή του εκπαιδευομένου στο κόστος της εκπαίδευσής του και αποτελεί ένα κίνητρο προσφυγής των εκπαιδευομένων στο δανεισμό αντί να στηρίζονται στην οικογενειακή παροχή. Από την άλλη μεριά, βέβαια, η έμμεση αυτή επιδότηση επικρίνεται συνήθως ως αναποτελεσματική, γιατί οδηγεί σε διαστρέβλωση της κατανομής των δανείων κ.ά.

3.2 Η Συμμετοχή των Εκπαιδευομένων στο Κόστος της Εκπαίδευσης μέσω Ειδικής Φορολογίας των Πτυχιούχων

Μια άλλη λύση που έχει συζητηθεί εκτενώς στη βιβλιογραφία (βλέπε λ.χ. Glenester, etal. 1968) είναι η κάλυψη του κόστους της ανώτατης εκπαίδευσης μέσω ενός ειδικού φόρου στα εισοδήματα των πτυχιούχων, έτσι ώστε να κατανεμηθεί το κόστος της ανώτατης εκπαίδευσης σε όσους ωφελήθηκαν από αυτή. Τα προβλήματα που ανακύπτουν εδώ αναφέρονται τόσο στον υπολογισμό του συνολικού ποσού επιβάρυνσης κάθε ατόμου, όσο και στην κατανομή του ποσού αυτού στο χρονικό ορίζοντα ζωής κάθε εκπαιδευομένου. Πρόβλημα γεννιέται επίσης με τη μεταχείριση όσων παρακολούθησαν ορισμένα έτη αλλά δεν έτυχαν πτυχίου, καθώς επίσης και με τη διαφοροποίηση της επιβάρυνσης μεταξύ επιστημών που συνεπάγονται διαφορετικό χρόνο εκπαίδευσης και επομένως διαφορετικό κόστος.

Τα επιχειρήματα που προβάλλονται κατά της εφαρμογής ενός τέτοιου φόρου είναι τα επόμενα: Πρώτο, εφόσον υπάρχει ήδη ο φόρος εισοδήματος, τα εισοδήματα από την εκπαίδευση φορολογούνται ήδη με το φόρο αυτό και η υποβολή τους σε έναν πρόσθετο φόρο θα σημαίνει διπλή φορολογία των εισοδημάτων αυτών. Το επιχείρημα αυτό νομίζουμε δεν είναι σημαντικό αφού η δικαιολογία του φόρου πτυχιούχων είναι διαφορετική από εκείνη του γενικού φόρου εισοδήματος. Δεύτερο, υποστηρίζεται ότι τα έσοδα από έναν τέτοιο φόρο δεν θα είναι μεγάλα ώστε να δικαιολογούν το σχετικά υψηλό διαχειριστικό του κόστος. Τρίτο, ένας τέτοιος φόρος, επιβαλλόμενος με σχετικά υψηλούς συντελεστές, ώστε να καλύπτει το πρόσθετο διαχειριστικό κόστος και να αποφέρει ικανοποιητικά έσοδα, θα εντείνει τη μετανάστευση των πτυχιούχων με όλες τις δυσμενείς συνέπειες για τη χώρα.

3.3. Μια Πρόταση για τη Συμμετοχή των Εκπαιδευομένων στο Κόστος της Ανώτατης Εκπαίδευσης στη Χώρα μας

Η εισαγωγή διδασκτρων στη χώρα μας θα ήταν όχι μόνο αντισυνταγματική, αλλά πολιτικά πολύ δυσχερής σε αυτή τη φάση, παρόλο που οι δεσμοί της οικογένειας είναι ακόμη σχετικά στενοί και η κάλυψη ενός μέρους του κόστους από την οικογένεια δε θα αντιμετώπιζε ιδιαίτερα προβλήματα στην πράξη. Προβληματική, αν όχι εντελώς αδύνατη, θα μπορούσε επίσης να θεωρηθεί η επέκταση του θεσμού των δανείων σε έναν πολύ μεγάλο αριθμό σπουδαστών, αφενός ένεκα των περιορισμένων πόρων που θα μπορούσε να διαθέσει το δημόσιο, αφετέρου ένεκα του τεράστιου διαχειριστικού κόστους που πιθανόν συνεπάγεται ένα τέτοιο εγχείρημα.

Ενώψει των πολύ περιορισμένων πόρων που πραγματικά διατίθενται για ανώτατη εκπαίδευση στη χώρα μας και της ανάγκης επεκτάσεως του συστήματος, ώστε να καλυφθεί ένα μέρος της πλεονάζουσας ζήτησεως για πανεπιστημιακές σπουδές, που οδηγεί τους νέους μας να αναζητήσουν τέτοιες σπουδές στο εξωτερικό, αλλά και βελτιώσεως της παρεχόμενης παιδείας, η μόνη λύση την οποία θα πρέπει να εξετάσουμε σοβαρά είναι η επιβολή ενός φόρου πτυχιούχων. Δοθέντος ότι η ανώτατη παιδεία παρέχεται δωρεάν από το 1955, θα δικαιολογείτο η επιβολή ενός φόρου πτυχιούχων σε όλους τους πτυχιούχους της χώρας, αφού σχεδόν όλοι έχουν πάρει δωρεάν την ανώτατη εκπαίδευση. Οι λεπτομέρειες ενός τέτοιου φόρου θα πρέπει φυσικά να μελετηθούν προσεκτικά, ώστε η επιβολή του να ανταποκρίνεται στους στόχους που επιδιώκει. Ο συντελεστής του φόρου θα μπορούσε να είναι αναλογικός, αλλά να προβλέπει ελάχιστα ποσά που θα πρέπει να διαφοροποιούνται ανάλογα με το κόστος εκπαίδευσης κάθε κατηγορίας πτυχιούχων, λ.χ. γιατροί, δικηγόροι, μηχανικοί κ.ά. Ο φόρος θα μπορούσε επίσης να επεκταθεί, ενδεχομένως με χαμηλότερους συντελεστές και στα άτομα που έχουν πάρει κάποια πανεπιστημιακή παιδεία, αλλά δεν έχουν πάρει πτυχίο. Τέλος, στο φόρο αυτό και πάλι με χαμηλότερο συντελεστή, θα πρέπει ενδεχομένως να υποβληθούν και οι πτυχιούχοι του εξωτερικού για τη συναλλαγματική επιβάρυνση της χώρας για την χρηματοδότηση των σπουδών τους.

4. Η Μορφή της Κρατικής Συμμετοχής στη Χρηματοδότηση της Ανώτατης Εκπαίδευσης

Ενα τρίτο βασικό θέμα σχετικά με τη χρηματοδότηση της ανώτατης εκπαίδευσης είναι η μορφή την οποία πρέπει να παίρνει η κρατική συμμετοχή. Δύο βασικά ζητήματα γεννιούνται εδώ. Θα πρέπει το δημόσιο να παράγει και να παρέχει δωρεάν, ή με μειωμένο κόστος την ανώτατη εκπαίδευση; Ή θα πρέπει να περιορίζεται απλώς στην κάλυψη του κόστους της ανώτατης εκπαίδευσης και να αφήνει την παραγωγή των υπηρεσιών αυτών ελεύθερη, τόσο σε δημόσιους, όσο και σε ιδιωτικούς φορείς; Οι απόψεις που διατυπώνονται και εδώ ποικίλλουν σημαντικά και επεκτείνονται από τη θέση

της αποκλειστικής παραγωγής και παροχής της ανώτατης εκπαίδευσης από το κράτος μέχρι της πλήρους ελευθερίας παραγωγής και παροχής των υπηρεσιών με βάση το μηχανισμό της αγοράς, τόσο από ιδιωτικούς, όσο και από δημόσιους φορείς. Στα τελευταία αυτά πλαίσια, το κράτος θα μπορούσε απλώς να χρηματοδοτεί πλήρως ή εν μέρει την εκπαίδευση, με την παροχή σε κάθε σπουδαστή ενός ειδικού δελτίου (voucher), ενός δηλαδή τίτλου που θα χρησιμοποιείτο για την κάλυψη του κόστους της εκπαίδευσης σε ένα οποιοδήποτε αναγνωρισμένο ιδιωτικό ή δημόσιο ίδρυμα (βλέπε σχετικά, Friedman 1961, και Peacock και Wiseman, 1964).

Το θέμα αυτό της παραγωγής και παροχής της ανώτατης εκπαίδευσης και από τον ιδιωτικό τομέα, που είναι ιδιαίτερα επίκαιρο και ενδιαφέρον σήμερα, καλύπτεται από άλλες εισηγήσεις στο συνέδριο και δεν θα ασχοληθώ εδώ. Θα ήθελα μόνο να επισημάνω ότι το θέμα είναι ιδιαίτερα σημαντικό και πρέπει να μελετηθεί προσεκτικά από την πολιτεία. Γιατί τελευταία φαίνεται να αναπτύσσεται στη χώρα μας ταχύτατα μια παράλληλη πανεπιστημιακού τύπου εκπαίδευση, οι απόφοιτοι της οποίας θα αποτελέσουν μια ισχυρή ομάδα πίεσης αργότερα. Με τις προσδοκίες και τα όνειρά τους να έχουν διαψευστεί, η ομάδα αυτή είναι λογικό να προσπαθήσει να πετύχει την τυπική εξίσωση των πτυχίων της με δυσμενείς συνέπειες για το μέλλον των πτυχιούχων και, κυρίως, της εθνικής μας οικονομίας. Γι' αυτό θα πρέπει να μελετηθεί προσεκτικά το θέμα αυτό, για να μη δημιουργήσουμε και στο χώρο της ανώτατης εκπαίδευσης "αυθαίρετα", τα οποία θα αναγκαστούμε κάποτε να νομιμοποιήσουμε με την καταβολή κάποιου τέλους, όπως κάνουμε στον τομέα της τορκιακίας.

Το δεύτερο θέμα που γεννιέται σχετικά με την κρατική συμμετοχή στη χρηματοδότηση της ανώτατης εκπαίδευσης και που κάτω από τις ελληνικές συνθήκες του "κρατικού μονοπωλίου", περιορίζεται στην κάλυψη ορισμένων δαπανών όλων ή μερικών εκπαιδευομένων, είναι, αν η συμμετοχή αυτή θα πρέπει να γίνεται σε είδος ή σε χρήμα. Είναι γνωστό από την ανάλυση των επιπτώσεων των επιχορηγήσεων του κράτους στην κοινωνική ευημερία, ότι όταν οι παροχές είναι σε είδος, εξασφαλίζεται πιθανόν καλύτερα η χρησιμοποίησή τους για το συγκεκριμένο σκοπό που επιδιώκουν οι φορείς οικονομικής πολιτικής. Αλλά, όπως είναι γνωστό, η αύξηση της ευημερίας του καταναλωτή, που προέρχεται από μια παροχή σε είδος, είναι μικρότερη από την αντίστοιχη αύξηση που θα προκαλούσε μια ισόποση παροχή σε χρήμα, γιατί η παροχή σε είδος περιορίζει την ελευθερία του καταναλωτή και διαστρεβλώνει το καταναλωτικό του πρότυπο.

Στην Ελλάδα, όπως είδαμε πιο πάνω, οι παροχές του κράτους στους φοιτητές γίνονται σε είδος, με εξαίρεση τα δάνεια και τις υποτροφίες, που έχουν περιορισμένη ποσοτική σημασία. Αυτές οι παροχές και ιδιαίτερα τα φοιτητικά συγγράμματα δημιουργούν σημαντικά προβλήματα στην πράξη και οδηγούν σε σπατάλη πόρων, με συνέπεια να μη μεγιστοποιείται το όφελος του σπουδαστή. Ο χρόνος δε μας επιτρέπει να αναλύσουμε τα διάφορα προβλήματα που δημιουργούνται στην περίπτωση καθεμιάς παροχής σε είδος, ούτε τις πιθανές εναλλακτικές λύσεις για βελτίωση στα πλαίσια του ισχύοντος συστήματος παροχών σε είδος. Νομίζουμε όμως ότι είναι καιρός να σκεφθούμε σοβαρά τη μετατροπή ορισμένων ή όλων των παροχών αυτών σε χρήμα. Παρά

τον κίνδυνο να μη χρησιμοποιούνται τα χρήματα για το σκοπό που χορηγούνται, το σύστημα αυτό θα περιορίσει τη σπατάλη πόρων που γίνεται σήμερα και θα αυξήσει την κοινωνική ευημερία.

Ένα τρίτο βασικό θέμα είναι αν το κράτος θα ενισχύει οικονομικά όλους ή ορισμένους μόνο σπουδαστές και με ποιά κριτήρια θα γίνεται η επιλογή αυτή. Το θέμα αυτό έχει επίσης πολλές διαστάσεις και οι απόψεις που συναντά κανείς στη βιβλιογραφία είναι διαμετρικά αντίθετες. Από τη μια μεριά υποστηρίζεται η άποψη ότι όλοι οι σπουδαστές πρέπει να παίρνουν οικονομική ενίσχυση γιατί αυτό εξασφαλίζει την απελευθέρωσή τους από την οικογένεια και τη μη εξάρτηση των σπουδών τους από τις προτιμήσεις της. Αυτό επιβάλλεται επίσης σε ένα σύστημα που θα χρηματοδοτείται με ειδικό φόρο στους πτυχιούχους, αφού τελικά ο πτυχιούχος καλείται να καταβάλει ο ίδιος το κόστος της ανώτατης εκπαίδευσης. Τέλος, αυτό υποστηρίζεται από όσους δεν ευνοούν τη χρησιμοποίηση του εκπαιδευτικού συστήματος για αναδιανεμητικούς σκοπούς, με το επιχείρημα ότι υπάρχουν περισσότερο αποτελεσματικά μέσα αναδιανομής του εισοδήματος. Από την άλλη μεριά, υπάρχουν εκείνοι που θεωρούν και το εκπαιδευτικό σύστημα ως ένα μέσο αναδιανομής του εισοδήματος και οι οποίοι επομένως θα επιθυμούσαν τον περιορισμό της επιδότησης μόνο στις οικονομικά ασθενέστερες τάξεις, ή τη διαφοροποίηση της οικονομικής ενίσχυσης ανάλογα με το βαθμό ανέχειας του εκπαιδευμένου. Τέλος, υπάρχουν εκείνοι που θα επιθυμούσαν διαφοροποίηση της ενίσχυσης ανάλογα με την επίδοση του σπουδαστή, ώστε να αποτελεί κίνητρο για τη βελτίωση της απόδοσης του σπουδαστή.

Στη χώρα μας, όπου το δημοσιονομικό σύστημα δεν εξασφαλίζει ικανοποιητική αναδιανομή του εισοδήματος, εξαιτίας της αντίστροφης προοδευτικότητας του φορολογικού μας συστήματος και της σχετικά περιορισμένης έκτασης των αναδιανεμητικών μεταβιβαστικών πληρωμών, θα ήταν σκόπιμο οι παροχές του δημοσίου να διαφοροποιούνται ανάλογα με την οικονομική αντοχή της οικογένειας του εκπαιδευμένου. Η διαφοροποίηση αυτή, θα αντιμετώπιζε ασφαλώς σημαντικά προβλήματα στην πράξη, ένεκα της έλλειψης πληροφοριών σχετικά με την οικονομική κατάσταση των οικογενειών, αλλά αυτό δε φαίνεται να είναι επαρκής λόγος που θα δικαιολογούσε την ίδια παροχή σε όλους τους σπουδαστές. Είναι ένας λόγος που συνηγορεί στην αναζήτηση συστήματος ανεύρεσης της περιουσιακής κατάστασης των σπουδαστών, παρά στη μη διαφοροποίηση των παροχών με βάση την περιουσιακή κατάστασή τους. Θα ήταν επίσης σκόπιμο να γίνει διαφοροποίηση των παροχών ανάλογα με την επίδοση του σπουδαστή, ώστε να αποτελεί κίνητρο για την άνοδο της απόδοσης των σπουδαστών. Τέλος, οι παροχές θα πρέπει να διαφοροποιούνται ανάλογα με το αν ο σπουδαστής διαμένει στην ίδια πόλη με τους γονείς του, ή σε άλλη πόλη, οπότε, όπως είναι φανερό, θα έχει διαφορετικό κόστος.

5. Το Θεσμικό Πλαίσιο Διαχείρισης των Κονδυλίων της Ανώτατης Εκπαίδευσης

Το θεσμικό πλαίσιο διαχείρισης των πόρων που διατίθενται για την ανώτατη εκπαίδευση έχει ιδιαίτερη σημασία για την αποδοτικότητα των σχετικών κονδυλίων. Είναι γνωστό ότι το ασφατικό πλαίσιο που βάζει ο Κώδικας του Δημοσίου Λογιστικού στα Ιδρύματα της Ανώτατης Εκπαίδευσης δημιουργεί τεράστια προβλήματα και περιορίζει τις δυνατότητες χρησιμοποίησης των σχετικά περιορισμένων πόρων που διατίθενται. Είναι καιρός να αρχίσει σιγά-σιγά η απελευθέρωση των ιδρυμάτων αυτών από τις δεσμευτικές διατάξεις του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού, που περιορίζουν τα ιδρύματα και συντελούν στην αύξηση της αναποτελεσματικότητάς τους. Η απελευθέρωση της διαχείρισης θα πρέπει να αρχίσει σταδιακά από ορισμένες κατηγορίες δαπανών, μακροχρόνια όμως θα ήταν σκόπιμο να επεκταθεί σε όλες τις δαπάνες περιλαμβανομένων και των αμοιβών του προσωπικού. Αυτό ασφαλώς προϋποθέτει και σταδιακή ενδυνάμωση της διοικητικής αυτοτέλειας των πανεπιστημίων μέχρις ότου τα ιδρύματα αυτά καταστούν πλήρως αυτοδιοικούμενα. Δυστυχώς δεν υπάρχει επαρκής χρόνος να αναπτύξω τα θέματα αυτά περαιτέρω.

6. Συμπεράσματα - Προτάσεις

Συνοψίζοντας την εισήγησή μου θα ήθελα να διατυπώσω τις επόμενες προτάσεις για συζήτηση:

Πρώτο, η κατανομή του κόστους της ανώτατης εκπαίδευσης μεταξύ κοινωνικού συνόλου και εκπαιδευομένων στη χώρα μας δεν είναι ορθολογική. Λόγοι αποτελεσματικότερης κατανομής των πόρων όσο και κοινωνικής δικαιοσύνης επιβάλλουν την αύξηση της συμμετοχής των εκπαιδευομένων.

Δεύτερο, η αύξηση της συμμετοχής των εκπαιδευομένων θα μπορούσε να γίνει με την επιβολή ενός ειδικού φόρου εισοδήματος στους πτυχιούχους, που να επιβάλλεται με αναλογικό συντελεστή στα εισοδήματά τους και να έχει ελάχιστα ποσά, τα οποία να διαφέρουν ανάμεσα στα διάφορα επαγγέλματα.

Τρίτο, η κρατική μέριμνα για τους σπουδαστές θα πρέπει να μετατραπεί σε χρήμα, προκειμένου να αυξηθεί η ελευθερία επιλογής και να περιοριστεί η αναποτελεσματικότητα στην κατανομή των πόρων.

Τέταρτο, η κρατική επιχορήγηση κατά σπουδαστή θα πρέπει να αυξηθεί σημαντικά, να συνδυαστεί με τον καθορισμό υποχρεωτικής φοίτησης και διαγραφής του σπουδαστή από το πανεπιστήμιο και να διαφοροποιείται ανάλογα με τρία κριτήρια: i) την οικονομική κατάσταση της οικογένειας του εκπαιδευομένου, ii) την επίδοση του σπουδαστή στα μαθήματα, iii) τη συγκατοίκηση ή όχι του εκπαιδευομένου με την οικογένειά του.

Πέμπτο, να θεσμοθετηθεί σταδιακά η οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια των ιδρυμάτων της ανώτατης εκπαίδευσης, γιατί αυτό θα βελτιώσει

την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας τους και θα περιορίσει το κόστος των υπηρεσιών της εκπαίδευσης.

Υποσημείωση : - Η έρευνα αυτή χρηματοδοτήθηκε από το Κέντρο Έρευνας του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, προς το οποίο εκφράζονται θερμές ευχαριστίες.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Barnes A.J.L. and N.A. Barr (1988), *Strategies for Higher Education: The Alternative White Paper*, Aberdeen University Press for the David Hume Institute.
2. Barr, N.A. and W. Low (1988), *Student Grants and Student Poverty*, London School of Economics, Welfare State Programme Discussion Paper No 28.
3. Barr, N.A. (1989) *Student Loans: The Next Steps*, Aberdeen University, Press.
4. Blaug, M. (1970), *An Introduction to the Economics of Education*, Penguin, ch. 10.
5. (1980), Student Loans and the NUS, *Economic Affairs*, October.
6. Glennerster, H., S. Merrett and G. Wilson (1968), "A graduate tax", *Higher Education Review*, vol. I.
7. Friedman, M. (1961), *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press.
8. Johnson, C. (1989), "Student Loans: A better way", *Lloyds Bank Economic Bulletin*, No 22, February.
9. Lewis, A., C. Sandford and N. Thomsson (1980), *Grants or Loans?* The Institute of Economic Affairs, Research Monographs 34.
10. OECD, *Changing Patterns of Finance in Higher Education Greece*, Educational monographs, 1988.
11. , (1990), *Financing Higher Education: Current Patterns*, Paris.
12. Peacock, A. and J. Wiseman (1964), *Education for Democrats*, Hobart Papers, The Institute of Economic Affairs.
13. Prest, A.R. (1966), *Financing University Education*, The Institute of Economic Affairs, Occasional Paper No 12-14.