

AZ OKTATÁSGAZDASÁGTAN ÉS OKTATÁSFINANSZÍROZÁS KUTATÁSÁNAK KÉT ÉVTIZEDE MAGYARORSZÁGON

SZUBJEKTÍV VISSZATEKINTÉS, AVAGY „TALÁLKOZÁS EGY FIATALEMBERREL”

A MAGYAR OKTATÁSGAZDASÁGTANI KUTATÁSOK jelentős múltira tekintenek vissza: viszonylag korán, a hatvanas-hetvenes években – amikor nyugaton is még csak az első monográfiák születtek a témában (*Blaug 1970; Becker 1975; Schultz 1971*) – már olyan jelentős kutatók foglalkoztak hazánkban a témával, mint pl. Kovács János és Tímár János. Az ő kutatásaik sok szállal kapcsolódtak a hazánkban akkor szárnyait bontogató távlati tervezéshez, és ez is, no meg nyilván az akkori nemzetközi trendek is magyarázhatták azt, hogy megközelítésük elsősorban a munkaerőszükségleti előrejelzésekre épülő oktatástervező volt. Az 1980-as években azután új közgazdász generáció kapcsolódott be a téma kutatásába, így pl. Darvas Péter, Horváth D. Tamás, Péteri Gábor, Polónyi István, Varga Júlia, hogy csak néhány nevet említsek az akkoriban indultak közül. Az én kutatói érdeklődésem is ekkoriban, az 1980-as évek közepén fordult az oktatásgazdaságtan (és azon belül elsősorban az oktatásfinanszírozás) felé, ekkoriban kezdtem ilyen témákról publikálni többek – elsősorban Surányi Bálint, Lukács Péter és Kozma Tamás – biztatására.

Bár ebben az új csapatban szinte már a kezdetektől kinek-kinek megvolt a maga „vesszőparipája”, az általunk választott megközelítési mód, ha nem is volt egységes, mégis érezhetően eltért az elődökétől. Vizsgálatainkban már nem az oktatástervezési megközelítés dominált: elsődlegesen oktatásgazdaságtani indíttatású munkáink oktatásszociológiai, szervezetszociológiai elemeket is tartalmaztak. Bár olyan, már a hazai elődök által is vizsgált területeket is kutattunk, mint pl. az oktatás egyéni és társadalmi költségei, vagy az emberi tőke-beruházások megtérülése, vizsgálataink hangsúlya mégis eltért a korábbiaktól: az optimális társadalmi döntés helyett mintha inkább az egyéni oktatási döntések magyarázata került volna az előtérbe. A korábbról már ismert oktatásgazdaságtani témák olyan újabb kérdésfeltevésekkel bővültek ekkoriban, mint pl. az, hogyan hatnak az egyes oktatási inputok a tanulói teljesítményekre, vagy hogy képesek-e a közösségi szektor iskolái az inputok optimális kombinációjának megtalálására (az ún. oktatási termelési függvények kérdésköre). A korábban csak angolul hozzáférhető, korszerű oktatásgazdaságtani, finanszírozási tárgyú írások egy része fordítások, tematikus szöveggyűjtemények közvetítésével fokozatosan ma-

gyarul is hozzáférhetővé vált,¹ más részük pedig az oktatásgazdaságtan és finanszírozási gyakorlat újabb nemzetközi fejleményeit áttekintő cikkeink közvetítésével kezdett beépülni a hazai szakmai közgondolkodásba. Egyre nagyobb jelentőséget kaptak az oktatásfinanszírozási modellekkel és azok gyakorlati alkalmazásával foglalkozó hazai kutatások is. Az adatok, intézmények elfogulatlan vizsgálatára, elemzésére építő *elemző, pozitívista közelítésmód* mellett (mint pl. az oktatás egyéni és társadalmi költségeinek, vagy egyes költségelemeinek vizsgálata) *elméleti közgazdaságtani fejtegetések* (pl. a piaci kudarcok jelentősége és típusai az oktatásban) és *normatív közelítések* (mi legyen az állam szerepe különféle oktatási szinteken, mi a legjobb finanszírozási módszer stb.) is helyet kaptak ekkoriban a magyar oktatásgazdaságtani munkákban.

A nyolcvanas évek második felében meglehetősen rendszerességgel következtek egymásra az oktatás finanszírozásával és gazdasági kérdéseivel foglalkozó munkáim (pl. *Semjén 1987a, 1988, 1989; Lukács & Semjén 1988*). Ezek létrejötte nem volt elválasztható attól a ténytől, hogy ekkoriban az Oktatókutató Intézet félállású munkatársaként is dolgoztam. Olyan – számomra ma is fontosnak tűnő – kérdéseket vizsgáltam ezekben az írásokban, mint az, hogy miért is jelennek meg hiányjelenségek (pl. pedagógushiány) a közösségre meg szervezett oktatásügyben, vagy hogy miért lassú és tökéletlen az oktatási kínálat alkalmazkodása a lakossági kereslethez, igényekhez Magyarországon. Az említett problémák oka a legtöbb esetben nyilvánvalóan magában a kormányzati beavatkozásban, illetve annak konkrét módjában volt fellelhető – a ma divatos kifejezéssel élve a *kormányzati kudarc* (*Le Grand 1991*) egyes megnyilvánulásait érthettük tetten ezekben a problémákban.

Ugyanakkor – bár fontos feladatommak éreztem a már említett kormányzati kudarcok bemutatását, okaik elemzését és felszámolásuk lehetőségeinek kutatását, nem kívántam kiönteni a fürdővízzel együtt a gyereket is – az is alapvető kérdés volt számomra, *mennyiben felelős e problémákért maga a beavatkozás ténye, és mennyiben annak konkrét módja?* Ha országokonként jelentősen eltérő módon is (és gyakran iskolafokonként igen eltérő mértékben), de a kormányzati beavatkozás különböző formái kétségkívül szinte mindenütt fellelhetőek voltak a modern államokban az oktatás terén – botorság lett volna tehát azt gondolni, hogy ez pusztán véletlen lehet, és az sem tűnt számomra meggyőzőnek, hogy a kormányzati beavatkozás indítéka alapvetően a társadalom feletti kontrollra irányuló diabolikus vágy lenne.² Bár az oktatás tagadhatatlanul komoly szerepet játszhat a politikai szocializációban, ez a szerep szükségképpen bizonyos korlátok közé szorított – még a demokratikus politikai berendezke-

1 Theodore W. Schultz alapvető fontosságú könyve (*Schultz 1971*) az eredeti megjelenés után 12 évvel már magyarul is olvasható volt (Beruházás az emberi tőkébe, KJK, Budapest, 1983). 1988-ban az Oktatókutató Intézet kiadásában megjelent egy, az angolszász oktatásfinanszírozási irodalomról széles körű és viszonylag friss áttekintést adó szöveggyűjtemény (*Lukács & Semjén 1988*) is. Az első korszerű magyar nyelvű oktatásgazdaságtani monográfia (*Varga 1998*) megjelenésére azonban még sokat kellett várni.

2 Ez a sokak számára feltehetően demagógnak tűnő álláspont bizonyos elméleti igényességet megütő kifejtésben meglehetősen népszerűsége tett szert a hetvenes években. Ezzel az állásponttal rokonítható a jelentős hatású gondolkodónak mondható Ivan Illich radikális iskolakritikája is: szerinte a kötelező állami iskolázás intézménye az esélyek kiegyenlítése helyett csupán elosztásuk monopolizálásához vezet; az oktatási intézmények a tanárok céljait szolgálják ahelyett, hogy képessé tennék az embert arra, hogy a tanulás által önmagát definiálja és hozzájáruljon mások tanulásához (*Illich 1971*).

dést nélkülöző államokban is. Épp ezért volt lényeges számomra annak bemutatása és vizsgálata is, hogy *mennyiben indokolt pusztán közgazdasági szempontból az állami beavatkozás az oktatásban.*

A fenti kérdésekkel foglalkozó írásaim a modern közösségi gazdaságtan (public sector economics) akkoriban hazánkban még közgazdászberkekben sem általánosan ismert elméleti eszköztárán alapultak. Egyik vállalt feladatuk éppen az ismeretközvetítés volt, mégpedig azzal a nem titkolt céllal, hogy hidat verjenek a hazai oktatáskutatás és a korszerű közgazdaságtudományi gondolkodás között, és segítsenek annak a több évtizedes lemaradásnak a csökkentésében, felszámolásában, ami ekkoriban Magyarországon a korábbi erős ideológiai korlátok miatt a közgazdasági kérdésekről való közgondolkodás szinte minden terén megnyilvánult. Ezekben az években még sok esetben a nyugati bevezető közgazdaságtudományi tankönyvek ismeretanyaga is újdonságként hatott a hazai olvasók többsége számára. A valóságos folyamatok adekvát bemutatását lehetővé tevő tudományos modellek implementálása, a problémák egy *ott és akkor* még újnak számító közgazdaság nyelven történő megfogalmazása, leírása, az értelmes diskurzus kereteinek kialakítására való törekvés mind-mind fontos elemét alkotta ezeknek az írásoknak. Bármily hasznos és szükséges volt is persze mindez akkor, tagadhatatlan, hogy itt nem valamiféle új tudományos elmélet kialakítására történt kísérlet, „csak” az oktatás gazdasági vonatkozásairól folyó hazai gondolkodás „visszavezetésére” a modern közgazdaságtani elmélet fősodrába.

A fogalmi keretek kialakítására, a problémák új, sokak számára talán technikainak tűnő nyelven történő megfogalmazására, bemutatására irányuló szándék mellett ezeknek az írásoknak azonban legtöbbször volt egy sajátos normatív eleme is. A problémák megfelelő elméleti kontextusba helyezésével és a fejlett országok gyakorlatából kiemelt új megoldások bemutatásával arra kerestem a választ, *mi az oktatás előállítási- és finanszírozásával foglalkozó közgazdaságtan üzenete a mi számunkra*, hogyan használhatók fel ezek az eszközök a hazai oktatás a társadalom által igényelt irányú fejlesztése érdekében. Írásaim megközelítési módja ennyiben tagadhatatlan hasonlóságot mutatott az akkoriban a hazai közgazdasági kutatásokban meghatározó szerepet játszó ún. *reformközgazdaságtan*éval. Nem álltam ezzel egyedül: a változtatás iránti igény a levegőben volt, aligha lehetett volna oktatáspolitikai relevanciájú kérdésekről ekkoriban „sterilen” szólni. A *Csak reformot ne... c.* kötet (*Lukács & Várhegyi 1989*), melynek magam is egyik szerzője voltam, jelentős visszhangja is ezt mutatta: a kötetet egyesek mint a küszöbön álló rendszerváltás oktatáspolitikai forгатókönyvét üdvözltek.

Sokan, szinte mindannyian a folyamatos koncepcióalkotás lázában égtünk ekkoriban. Bár a politika már korábban is kereste, mit hasznosíthatna a tudományos műhelyek eredményeiből a gyakorlatban, az ekkoriban a politikába áramló új elit használható gondolatok, receptek iránti „kereslete” jóval felülmúlta a korábbiét. És ekkoriban talán még sok kutatóban az az illúzió is munkált, hogy a kialakulófélben levő többpárti demokrácia keretei között majd a korábbinál jóval kisebb kompromisszumok árán is be lehet kapcsolódni a jogi, politikai keretek kialakításába.

A rendszerváltás környékén írott, oktatási kérdésekkel foglalkozó munkáim döntő része (pl. *Semjén 1991a, 1992a, 1992b*) továbbra is az ellátás és a finanszírozás reformjának kérdéseire kapcsolódott, azaz a korábbi, normatív elemeket tartalmazó vonulatba illeszkedett. Ugyanakkor az elsődlegesen valóságelemző, viselkedés-magyarító kutatások felé is nyitottam: kísérletet tettem pl. arra, hogy a munkagazdaságtan eszköztárával vizsgáljam a kialakulóban lévő új tanári (közalkalmazotti) bérrendszer várható következményeit, illetve hogy a közösségi választási elmélet segítségével megpróbáljam magyarázni az oktatáspolitikai aréna bizonyos szereplőinek (a különböző tanári szervezeteknek) a bérvitában kialakított álláspontját (*Semjén 1991b*). Persze egy ilyen, különböző modellek, javaslatok várható hatásait elméleti alapon vizsgáló munkából sem számítható teljesen a normatív elem: hiszen csak egy kis ugrás innen annak megfogalmazása, milyen is legyen egy kívánatos, a rendszer zavaratlan működését garantáló tanári bérrendszer.

Az utóbbi években azután kutatói érdeklődésem némileg a közösségi gazdaságtan és a gazdaságzociológia egyéb területei (szociálpolitika, adórendszer, adózási fegyverem) irányába fordult, oktatási tárgyú írásaim ezzel párhuzamosan némileg ritkábbak lettek. Közben kialakultak – a gyakori változások ellenére is alapjaiban stabilizálódtak – az új magyar piacgazdaság oktatási rendszerének keretei, és jelentős, körültekintően és széles körűen dokumentált (pl. *Halász & Lannert 2000*) változások következtek be a magyar oktatásügyben. Bár oktatáspolitikai jelentőségű intézményi, jogi és finanszírozási változások nyilván a jövőben is szükségesek lesznek és be is következnek majd, *a gyors változások időszaka alighanem egyelőre lezárult az oktatásügyben*. Talán ezért is tűnik úgy, mintha ma már korántsem lenne annyira általános az oktatáskutatásban a közvetlen politikaformálásba való bekapcsolódásra való törekvés, igény, mintha eltűnt volna a korábbi „reformhevület”. Az utóbbi években megjelent oktatással foglalkozó írásaimban (pl. *Semjén 1997a, 1999, 2000*) is mintha némileg háttérbe szorult volna a korábban erős normatív elem: ezekben inkább az elméleti keretek tisztázására, egységbe foglalására, illetve egyes kérdések többoldalú bemutatására és pozitivistá alapállású elemzésére szorítottam.

Ma már, mintegy évtizedes távlatból visszatekintve, talán érdekes és érdemes lehet újra elővenni, újraolvasni és – ha kell – átértékelni a korábbi írásokat. Mi az, amit ma is érvényesnek, vállalhatóknak érzek az akkori gondolatokból? Mik azok a kérdések, ha vannak, melyekben az eltelt évek tapasztalatai hatására ma már másként gondolkodom, mint korábban? Az is izgalmas és magyarázatra szoruló kérdés lehet, hogy az akkoriban megjelent javaslatok közül mi talált utat a gyakorlatba, és mi nem. Melyek voltak azok a felvetések, reformjavaslatok, melyek az elmúlt évek során viszonylag jelentős gyakorlati karriert futottak be vagy legalább jelentős elméleti visszhangot keltettek? Mik voltak azok az általam (is) bemutatott modellek, javaslatok, amelyek valahogy nem igazán tudtak gyökeret verni sem a hazai gyakorlatban, sem az oktatáspolitikai közgondolkodásban, jóllehet másutt komoly karriert futottak be, és nemzetközi elterjedésük volt megfigyelhető? Az alábbiakban – a teljesség igénye nélkül, csak egyes általam fontosnak tartott témakörökre koncentrálni – ezekre a kérdésekre igyekszem majd válaszokat adni. Ennek során álláspontom alátámasztása vagy árnya-

lása érdekében sokszor hivatkozom majd különböző hazai kollégáim munkáira – anélkül azonban, hogy a teljesség, vagy akár csak a korrekt reprezentáció igényével kívánnám megkísérelni (afféle áttekintő *survey-cikk* módjára) a vizsgált kérdések magyarországi irodalmának áttekintését és összefoglalását. Megközelítem a viszonylag bőséges jegyzetanyag és tág hivatkozási lista ellenére is mindvégig esszéisztikus, vállaltan szubjektív.

Az állami szerepvállalás határai (Piac vagy közösségi szektor? Magán- vagy közfinanszírozás?)

A nyolcvanas évtizedben a közszolgáltatások diszfunkcióinak, az e területeken megfigyelhető hiányjelenségeknek okait sokan – nem csak a laikusok, hanem az akkori ún. „reformközgazdaságtan” számos ma is nagynevű exponense is (*pl. Petschnig 1983*) – magában az ingyenességben vélték fellelni. Egyre népszerűbbé váltak a közszolgáltatások ún. piacosítását egyetlen lehetséges alternatívaként, sőt már-már panaceaként bemutató vélemények. Az *Élet és Irodalom* hasábjain már 1986-ban nagyszabású vita bontakozott ki a tandíj bevezetéséről és várható hatásairól. A korábban alapvetően egyszektorú iskolafenntartás többszektorúvá válása is ekkoriban kezdődött: alapítványi és egyéb magániskolák jelentek meg, és a korábban marginális szerepű egyházi iskolák szerepe is bővült.

A közösségi szektor iskolái eközben egyszerre voltak képtelenek arra, hogy kielégítsék az oktatással szembeni igényeik artikulálására képes rétegek mind jobban diverzifikálódó keresletét, illetve hogy egységes színvonalat és társadalmilag „vegyes merítésű” beiskolázást garantálva járuljanak hozzá a társadalmi kohézió erősítéséhez, egy közös kulturális alap és a nyitott társadalom kialakításához. Ilyen körülmények között érthető volt, hogy mind többen mind nagyobb várakozással tekintettek az oktatásügy piacosítására, anélkül azonban, hogy egy széles körű társadalmi diskurzus során e folyamat kívánatos mértékét, határait kielégítően tisztázták volna, és körültekintően végiggondolták volna annak hosszú távú társadalmi és gazdasági következményeit. Ez a jogos elégedetlenségből fakadó, de nem mindenben megalapozott várakozás komoly politikai hátszelet kapott az ekkoriban mind népszerűbbé váló terminológiával – némileg eufemisztikusan – *államháztartási reform*nak nevezett közkiadás-csökkentő fiskális politika³ kidolgozásán fáradózó közgazdasági elit képviselőitől. Mind nyilvánvalóbbá vált a költségvetési „túlelosztás” ténye, és az, hogy az átalakulás, a versenyképességre való törekvés és a makrogazdasági stabilizáció igénye előbb-utóbb kikényszeríti majd a közkiadások jelentős visszafogását. Ezt a következtetést a Világbank jelentése is pregnánsan megfogalmazta: „Mivel Magyarország jóléti rend-

3 Sokan nyilván azt mondják majd, az államháztartási reform lényege *nem ez*, vagy legalábbis *nem csak ez* (azaz nem csupán egy eufemizmustól van szó). Egyesek szerint ez a terminológia jóval komplexebb megközelítést, intézkedéssorozatot jelöl. Mindazonáltal a magyar közgazdász-társadalom többsége véleményem szerint ezzel a – lehet, hogy túlon túl szimplifikáló? – megközelítéssel szemlélte a dolgot a kezdetektől. „A költségvetési reform eredményeként körvonalazódó új államháztartási törvény lényege az állam, a központi költségvetés újraelosztási feladatainak csökkentése, a támogatás-leépítés.” (Péteri 1989) És valljuk be, az e téren a kilencvenes évtized során történtek vajmi kevés okot adtak e megközelítés revidálására.

szerének fenntartása felemészti a közkiadások nagy részét, a növekedéshez szükséges erőforrások felszabadításához elkerülhetetlen e rendszer szerkezeti átalakítása. [...] A jóléti rendszer reformja elkerülhetetlen, ha Magyarország valaha is csatlakozni akar a magas jövedelmű országok csoportjához.” (*Világbank 1995*)

Ebben a közegben talán fontos lehetett azoknak az írásoknak⁴ az üzenete, amelyek az ún. jóléti közgazdaságtan eszközeivel azt demonstrálták, hogy a piaci modell nem mindenható: bár a tökéletes piac elméletben garantálja a társadalmi hatékonyságnak nevezett Pareto-optimális állapot létrejöttét, számos területen – így többek között az oktatásban is – olyan ún. piaci kudarcok léteznek, melyek megakadályozzák, hogy a piac eme jó tulajdonságai automatikusan érvényre jussanak. A *körültekintően megválasztott* állami beavatkozás ezekben az esetekben tehát Pareto-javítást eredményezhet, elősegítheti, hogy közelebb kerüljünk a társadalmi hatékonyság érvényre jutásához.

Ugyanakkor nem szabad szem elől tévesztenünk, hogy a társadalmi hatékonyság piaci megoldás esetén jelentkező hiánya, a Pareto-javítás elvi lehetősége még egyáltalán nem jelenti azt, hogy az állami beavatkozás szükségképpen magasabbrendű és jobb eredményt garantál a piacnál.⁵ Különösen nem jelenti ez azt, hogy a piaci kudarcra való hivatkozással tetszőleges formájú és kiterjedésű állami beavatkozás indokolható lenne. Az egyes piaci kudarc-típusok (pl. a monopóliumok, externalitások, közjavak, hiányzó piacok) hatásainak semlegesítése ugyanis rendre más- és másfajta beavatkozást igényel, illetve indokol. Számos probléma esetében többféle beavatkozási lehetőség közül is választhatunk, ahogy egy orvos is többféle terápia közül választhat egy egészségügyi probléma kezelése során. A beavatkozási formák osztályozása, csoportosítása nem egyszerű feladat, számos osztályozás ismeretes,⁶ ami sokszor konfúzióhoz is vezet. A kormányzati tevékenység osztályozása azért sem könnyű, mert az egyes tevékenységi, beavatkozási formák közti határvonalak cseppet sem egy-

⁴ Ebből az időszakból származó írásaimból ide sorolható pl. *Semjén (1987a, 1988, vagy 1992a)*. A későbbi termből alapvetően hasonló gondolatmenetre épül, de „szakmaibb”, szélesebb elméleti alapozású, és kevésbé reformorientált *Semjén (1997a, 1999)*.

⁵ *Pásztor (1998)* rámutat arra, hogy „az állami szolgáltatások mindenhatóságába vetett hitek meginogtak [...], hiányzik a fogyasztó-orientáltság, rugalmasság az állami oktatásból, legalábbis annak szigorúbb formájából”. E szigorúbb forma alatt Pásztor az adóból finanszírozott, kötelező, központi minőségi normák alapján a közösségi szektorban folyó oktatást érti. Álláspontja szerint „az empirikus vizsgálódások [...] odavezettek, hogy talán mégsem igaz, hogy a magánpiaci iskolarendszer – azaz ha nincs állami oktatás – működésképtelen és hatékonytalan”. Ha annyiban egyet is érthetünk álláspontjával, hogy a magánpiaci oktatás nem működésképtelen, sőt, intézményi szintű hatékonysága feltehetően jobb is az állami oktatásénál, annyi azért a közgazdasági elmélet alapján mégis egyértelműen állítható és feltétlenül kimondandó, hogy egy *magánpiaci alapon szervezett és finanszírozott oktatási rendszer nem vezetne az oktatás társadalmilag hatékony mennyiségének előállításához és fogyasztásához*. (Az így előálló, a társadalmi optimumnál alacsonyabb szintű [oktatási] kibocsátást angolul frappánsan az „under-provision” kifejezéssel jelölik.) Pásztor idézett írása ezt a fontos tudományos ténytet sajnalatosan „elrelativizálja”.

⁶ *Stiglitz (1988)* megkülönbözteti a *jogi keretek* biztosítását, a magántermelők *szabályozását* és *támogatását*, *javak és szolgáltatások vásárlását*, *javak és szolgáltatások előállítását*, *transzfereket*. *Barr (1987 és 1990)* osztályozását kissé továbbfejlesztve a beavatkozási formák a kevésbé agresszívaktól a leginkább kiterjedtig az alábbi kategóriákba sorolhatók: *szabályozás* (minőség, mennyiség, illetve áraké); *finanszírozás*: jövedelemadók és transzferek, illetve termékadók és ártámogatások, *közösségiállami előállítás*. *Barr* külön kategóriaként említi a *jövedelemtranszfereket* is, jöllehet ezek a finanszírozás körébe is besorolhatók lennének. *Sloman (1991)* osztályozása (adók és támogatások; változások a tulajdonosi jogokban; törvények nemkivánatos struktúrák és viselkedések tiltására; szabályozóterületek alkalmazása; árkontroll; információszolgáltatás megszervezése; javak és szolgáltatások közösségi szektor általi előállítása és nem-piaci csoztása; köztulajdon) részletesebb az előzőeknél, de ugyanakkor jóval kevésbé egyértelműen hierarchizált.

értelműek, illetve számos esetben egy kormányzati beavatkozás egyidejűleg több beavatkozási forma párhuzamos igénybe vételét jelenti. Ahogy az orvosi gyakorlatban is mellékhatásokkal járnak a különböző beavatkozások, terápiák (pl. a szteroid alapú gyulladáscsökkentők gyengítik az immunrendszert), az állami beavatkozás különböző formái is különböző fajta *kormányzati kudarcok* jelentkezésének veszélyével járnak (*Le Grand 1991*). Épp ezért kétszer is érdemes meggondolni, hogy érdemes-e az adott probléma kezelésére elégséges minimális beavatkozásnál erősebb – megint csak orvosi hasonlattal élve – agresszív vagy invazív kezelést választanunk.

Az oktatás terén jelentkező piaci kudarcok⁷ fő területei (pl. *Le Grand et al 1992*) az oktatáshoz kapcsolódó pozitív *externális hatások*; a méretgazdaságossággal, növekvő skáláhozadékkal kapcsolatos problémák, melyek miatt az oktatás bizonyos mértékig lokális természetes *monopóliumnak* tekinthető; és a fogyasztók *tökéletlen informáltsága*. Az emberi tőke alulkínálatához vezethet ezeken kívül bizonyos kapcsolódó piacok hiánya, tökéletlensége is (hiányzó tőkepiacok – incomplete capital markets). Bár ezek a ma már jól ismert problémák kétségkívül elégségesek az állami beavatkozás hatékonysági alapú indoklására, két korlátozó megjegyzést mégis tennünk kell. A leírt piaci problémák *jogi eszközökkel* (szabályozással), *támogatásokkal* (árak vagy termelők közvetlen támogatásával, részleges vagy teljes *közösségi finanszírozással*), esetleg az *információellátás megszervezésével és biztosításával* kezelhetőnek tűnnek. Az állam *szolgáltatókénti fellépését*⁸ az oktatásban – bármily elterjedt is legyen az egyébként a gyakorlatban – a felsorolt problémák a társadalmi hatékonyság biztosítása szempontjából valójában azonban nem indokolják egyértelműen.⁹ A másik korlátozó megjegyzés ahhoz a tényhez kapcsolódik, hogy az oktatással kapcsolatban bemutatott, leírt piaci tökéletlenségek, problémák (pl. a pozitív externalitások problémaköre) *az oktatás különböző szintjein igen eltérő súlyossággal* jelentkezhetnek, és ennek megfelelően *szintenként* igen eltérő intenzitású beavatkozást és eltérő technikájú megoldásokat indokolnak.

Írásaim üzenete az állami beavatkozás – magam a *beavatkozás* szóhoz kötődő negatív felhangok miatt a *szerepvállalás* szót jobban szeretem – tekintetében a nyolcvanas évek közepétől máig alig változott: az oktatás kiterjedt közösségi *finanszírozása* mellett álltam és állok ma is. *Semjén (1988)* címe még azt kérdezte: „Piac vagy közösségi

7 Ezeket viszonylag részletesen bemutatja és hatásukat elemzi két korábbi írásom: *Semjén (1997a, 1999)* – az ott kifejtettek megismétlésétől ezért eltekintek. Az állami oktatás melletti hatékonysági és a méltányossági alapú érveket *Pásztor (1998)* is bemutatja.

8 A szolgáltatás közösségi előállítására az állami beavatkozás igen erős fajtája, amit rendszerint más, kevésbé agresszív beavatkozási formákkal (szabályozás, finanszírozás) kombináltnak alkalmaznak. Ez – a korábban alkalmazott orvosi hasonlattal élve meglehetősen invazív, agresszív terápiának minősíthető – beavatkozási forma alapvetően csak a közjavak előállítása esetében tekinthető a társadalmi hatékonyság szempontjából egyértelműen indokoltnak (bár még a közjavak esetében sem ez az egyetlen szóba jöhető megoldás). Az oktatás viszont a fogalom közgazdaságtanban szokásos, szűk értelmében *nem* tekinthető közjóságnak (hiszen fogyasztásában csak bizonyos korlátok között nem érvényesül a versengés, és a nem-fizetők kizárhatósága is megvalósítható).

9 Persze a hatékonysági érv csupán az egyik indoka az állami beavatkozásnak. Mint közismert (*Le Grand et al. 1992; Semjén 1992a; 1997a; Pásztor 1998*), a hatékonyságon túl egyéb társadalompolitikai célok, szempontok (pl. méltányosság, esélyegyenlőség) is legitím módon indokolhatják a kormányzati beavatkozást, adott esetben akár a szolgáltatókénti fellépés szükségessége is alátámasztható. Ahhoz, hogy egy-egy konkrét esetben eldönthessük, vajon ilyen nem-hatékonysági szempontból legalább indokolt-e a kormányzati előállítás, a konkrét társadalmi problémák konkrét elemzésére lenne szükség. Ugyanakkor még a fenti kérdésre adott igenlő válasz esetén is érdemes szem előtt tartani a kormányzat által előállított szolgáltatásokkal tipikusan asszociált kormányzati kudarcok (a kereslet változásaihoz való renyhe alkalmazkodás és az alacsony X-hatékonyság) jelentkezésének lehetőségét.

finanszírozás?”, és az írás a közösségi finanszírozás mellett tört lándzsát. Az idő előrehaladtával álláspontomban ez a „vagy” azonban egyre inkább *és*-re változott.¹⁰ A hangsúlyeltolódás egyik oka, hogy a befogadói közeg, amihez ez az üzenet szólni kívánt, közben jelentősen átalakult: az állam oktatási szerepvállalását – illetve ennek a társadalmi hatékonyságra hivatkozó közgazdaságtani indoklását – ma már újra nem divat megkérdőjelezni itthon (sem); a kiterjedt állami finanszírozás (sőt, a szolgáltatói felépítés is) trivialisnak számít, az új közmegegyezés¹¹ részévé vált.

Abban a kérdésben, hogy az általános műveltséget közvetítő, széles alapozó jellegű alap- és középfokú képzés valóban *közoktatás* legyen (lehetőség szerint mindenkire kiterjedjen és a közösségi felelősség körébe tartozzon), ma alighanem viszonylag széles körű társadalmi és politikai konszenzus van. Ebben a szférában ma már nem fenyeget a piacosítás akut veszélye; az sem igen kérdőjeleződik meg mostanában, hogy az önkormányzat legyen a fő iskolafenntartó, és hogy az iskolák fenntartásába a döntően szabadon felhasználható normatív állami támogatás mellett más önkormányzati forrásokat – saját bevételeiket, a (helyi jövedelemtermelő képességet nagymértékben tükröző) visszaosztott személyi jövedelemadót és egyéb támogatásokat – is be kell vonni.¹² A tanulók után a fenntartóknak nyújtott állami támogatás többé-kevésbé szektorsemleges: az egyházi iskoláknak is jár, és megfelelő feltételek mellett az alapítványi magániskolák is részesülhetnek belőle.¹³

Ugyanakkor a tekintetben, hogy az ezen a körön túl terjedő oktatási tevékenységek körében mik is legyenek az állami, közösségi és a magán feladatok, jóval kevésbé egyértelmű a kép. Az általános képzésre épülő *szakképzés* vagy éppen a *felsőfok* kívánatos finanszírozását illetően jóval színesebb a kép: a magánfinanszírozás – legyen az munkaadói vagy munkavállalói – szakmai támogatottsága hagyományosan jelentős volt.¹⁴

10 E hangsúlyeltolódás oka elsősorban az volt, hogy az idő múlásával mind fontosabbnak éreztem az intézményi hatékonyság kérdését. A közösségi finanszírozás és verseny előnyeinek kombinálására, a piac közfinanszírozással való integrálására (azaz a kvázipiac kérdéskörére) a későbbiekben még visszatérek.

11 A rendszerváltás óta ugyanis sor került az oktatás különböző szintjeinek törvényi újraszabályozására (Közoktatási törvény, Felsőoktatási törvény), illetve több ízben a még viszonylag friss szabályozás módosítására is. Az új szabályozás szakmai és parlamenti viták eredményeképp alakult ki – e viták során pedig bizonyos mértékig kikristályosodott, megszilárdult egy „új piacgazdasági” közmegegyezés az oktatáspolitikai és finanszírozás némi alapvető kérdéseiről.

12 Mindez persze korántsem jelenti azt, hogy a többszornás finanszírozás alapvető kereteinek – kétharmados törvény által bebetonozott – viszonylagos állandósága ellenére az egyes csatornák egymáshoz viszonyított aránya „fű alatt” ne változott volna meg alapvetően az évek során.

13 Ma is meggyőződésem, hogy a nyolcvanas években, az állam iskolafenntartói (kvázi-)monopóliumának korában haladó, helyes jelszó volt a „szektorsemleges finanszírozás” követelése. Ugyanakkor nehéz elmenni szó nélkül amellett a tény mellett, hogy számos nagy demokratikus tradícióval rendelkező országban, ahol az egyenlőség mint érték talán kevésbé diszkreditálódott és inkább jelen van az oktatáspolitikában, mint nálunk, épp erre az egyenlőségre hivatkozva elképzelhetetlen lenne a magániskolák (illetve az azok szolgáltatásait igénybe vevők) állami támogatása. Sajnálatos, hogy a magyar oktatáspolitikai közelet mind a mai napig nem folytatta le azt a vitát, ami mai körülmények között vizsgálná meg a ténylegesen szektorsemleges finanszírozás társadalmi és gazdasági következményeit, a melléte és ellene szóló érveket. Ehelyett a korábbi alkuk és érdekvégyesítések halmozott örökségként a következmények vizsgálata, az ezek kívánatosságát vagy nem-kívánatosságát kimondó társadalmi döntés végiggondolása és meghozatala nélkül egy *ad hoc* „szelektív szektorsemlegesség” érvényesül.

14 Megfigyelhető volt ez a szakképzés átalakítását illető javaslatokban is: Polónyi már 1989-ben „tisztán» piaci szerveződésű szakképzés”-t javasolt, „ahol saját szükséglete alapján a megrendelő fizet. A megrendelő éppúgy lehet az egyén, mint a gazdálkodó szervezetek vagy a helyi öngazgatás.” (Polónyi 1989)

Időzzünk el egy picit a felsőfok terén – egyfelől azért is, mert van itt némi bizonytalanság,¹⁵ másfelől meg azért, mert a piacgazdasági átmenet kezdete előtt még magam is elég egyértelműen „letettem a garast” a felsőoktatás jelentős állami támogatása, alapvető ingyenessége mellett.¹⁶ Talán nem érdektelen, hogy az elmúlt évek oktatásfinanszírozási fejleményei és munkaerőpiaci történései fényében ma hogyan viszonyulok akkori álláspontomhoz.

A piacgazdasági átmenet egyik legnagyobb jelentőségű változása a munkaerőpiacon a kereseti arányok jelentős átalakulása volt. Mint *Kertesi és Köllő (1997)* megállapítja, „az iskolázottság, a gyakorlati idő és a beosztás szerinti különbségek átalakulása a rendszerváltozás egyik leglátványosabb velejárója [...] igazán nagymérvű relatív bérnövekedés a felsőfokú végzettségűek és a vezetők körében ment végbe. [...] A gyakorlati idő – illetve a gyakorlat során elsajátított szaktudás – kereseti hozama leértékelődött, legalábbis 1989 után.” A folyamat gyorsasága meghaladta kezdeti várakozásaimat: mint azt *Kertesi és Köllő (1999)* kimutatták, a felsőfokú végzettségűek középfokú végzettségűekhez képesti bérelőnye az államszocializmus utolsó évtizedében csökkent, de csaknem 40 százalékkal nőtt 1987 és 1992 között. A rendszerváltás után tehát a felsőoktatás egyéni megtérülési rátái gyors növekedést mutattak – ugyanakkor a szocializmus éveiben felhalmozott munkapiaci tapasztalatok jelentősen leértékelődtek. A legalább húsz éves munkapiaci tapasztalattal rendelkezők relatív bérelőnye 1989 és 1996 között 12–14 százalékkal csökkent (*Kertesi és Köllő 1999*). Az iskolai végzettség növekvő megtérülési rátáit *Varga (1995)* is kimutatta az 1971 és 1993 közti hosszabb időszak elemzésén keresztül. Mint megállapítja, 1986 és 1993 között különösen jelentős változások történtek a középfokú oktatás különböző típusainak jövedelmezőségében: a szakmunkásképző iskolai végzettség egyéni megtérülési rátája csak csekély mértékben emelkedett, míg az érettségit adó középiskolai végzettség megtérülési rátája jelentősen (kétszeresére) nőtt. Folytatódott emellett a felsőfokú végzettség egyéni megtérülési rátájának növekedése is – az 1986–93-as időszakban az ő számításai szerint a felsőfok egyéni megtérülési rátája 9,8 százalékról 13,4 százalékra (azaz mintegy 37 százalékkal) nőtt a középfokhoz képest.

E változások fényében 1989-es érvelésem (lásd a 16. lábjegyzetet!) érvényessége ma már alighanem erősen megkérdőjelezhető. *Horváth D. (1992)* már cikkének szándékosan provokatív címével (Magánhasznok közkielcségen) is jelezte, hogy véleménye szerint egészségtelen a köz- és magánfinanszírozás aránya a magyar felsőoktatásban, és egy vegyes finanszírozási rendszer bevezetésére tett javaslatot. A saját felsőoktatásfinanszírozási javaslatom ugyanebben az évben (*Semjén 1992b*) már szintén ebbe az irányba mozdult (bár elsődleges mondandója nem ez volt, hanem az, hogy kvázipiacelemek bevezetését javasolta a felsőoktatás finanszírozásába). A kezdeti hezitálás után

15 A felsőfok „ ingyenessége”, a tandíj terén az oktatáspolitikai és a törvényi szabályozás többször is az addigival ellentétes irányba változott, és a ma érvényesülő – sokban ellentmondásos – megoldások stabilitása vagy széles körű társadalmi támogatottsága is kérdéses.

16 „Jelentős összegű, az állami finanszírozási rendszert érdemben megváltoztató tandíjak bevezetésének jelenleg nincsenek meg a munkaerőpiaci, béroldali feltételei, következésképpen erre belátható időn belül nem lehet építeni.” (*Semjén 1989*)



az 1994 és 1998 közti években a felsőoktatás-politika is egyértelműen a magánfinanszírozás súlyának emelése és a tandíj szerepének növelésre irányába lépett. Azzal azonban, hogy ezt a lépést nem egy államilag támogatott felsőoktatási hitelrendszer¹⁷ *egyidejű* bevezetésével párosította, tág teret biztosított a kritikának, alighanem nagyban hozzájárulva az egyébként a közgazdasági racionalitás szemszögéből indokolt és társadalmilag is viszonylag elfogadott¹⁸ kezdeményezés későbbi gyors felszámolásához.

A felsőoktatás-politika 1998 után visszavonta a Bokros-csomaghoz kapcsolódó, az eredeti tervek szerint hamarosan esedékes felsőoktatás-finanszírozási változásokat (a nominális tandíjak fokozatos emelését, a tandíjbevételek jelentőségének növekedését a felsőoktatás finanszírozásában), sőt az ún. államilag finanszírozott nappali férőhelyek tekintetében még az addigi nominális (havi 2000 Ft-os) tandíjakat is eltörölte, széles körben visszaállítva ezáltal a felsőoktatás ún. ingyenességét. (Persze ez az ún. ingyenesség továbbra sem vonatkozik az állami intézmények ún. költségtérítéses férőhelyein tanulóakra vagy az alapítványi felsőoktatás hallgatóira.) Ezzel tulajdonképp nagymértékben összhangba került az én (korábban már említett) 1989-es álláspontommal, ajánlásaimmal. Elvben talán örülnöm kéne, hiszen ezek szerint korábbi álláspontom érvényességét végre elismerte a politika is – paradox módon azonban mire ez bekövetkezett, a valóság korábban már vázolt változásait követve álláspontom éppen e téren módosult: mint korábban már jeleztem, a ma már mind jelentősebb egyéni hozamok miatt *most már nem* gondolom, hogy közgazdaságilag, hatékonysági alapon egyértelműen indokolható lenne a felsőoktatási részvétel alapvető ingyenessége. A tőkepiaci kudarc, azaz a hiányzó kapcsolódó piacok (felsőoktatási hitelpiac) problematikája ugyan igényel állami beavatkozást, de ez a probléma más jellegű megoldást követel. Azt is megkérdőjelezhetőnek érzem, hogy a jelenlegi megoldás az esélyegyenlőség biztosításának hatásos és hatékony eszköze lenne.¹⁹ Ma is fenntartom ugyan, hogy a felsőoktatás jelentős (akár a jelenlegit meghaladó) mértékű állami támogatása indokolt, de ma már jelentősebb magánforrások bevonását is indokoltnak érzem, összhangban azzal a felsőoktatás-finanszírozási javaslattal, amit – érzékelve a munkapiaci változásokat és a közvetlen állami intézményfinanszírozással járó hatékonysági problémákat – 1992-ben (és azóta is többször, pl. *Szemjén 1997b*)

17 A tandíj- és ösztöndíjrendszer nemzetközi tapasztalatainak áttekintése alapján (pl. *Szemerszki, 1992*) a hazai oktatáskutatók jó része kezdettől azon a meggyőződésen volt, hogy a magánfinanszírozás szerepének növelése Magyarországon aligha képzelhető el a hitelrendszer kialakítása nélkül. Magam is hangot adtam ennek a vélekedésnek (*Szemjén 1992b*); de alighanem erről áruklodott a *természetesen* szó használata is *Szemerszki (1992)* alábbi mondatában: „A másik modell szerint – amely sok országban éppen most van kialakulóban – a hallgatók (illetve szüleik) maguk fizetik a tandíjat és megélhetési költségeiket, ami *természetesen* [az én kiemelésem – S. A.] a legtöbb esetben hallgatói kölcsönök igénybevételével történik.” A pénzügypolitika azonban sokáig vonakodott elfogadni a hallgatói hitelrendszer állami támogatásának szükségességét (vagy akárcsak megérteni ennek értelmét), és az eleve kudarcra ítélt látszatpróbálkozásokkal (pl. szülői előtakarékossághoz vagy ingatlanfedezethez kötött hallgatói hitelek) sokáig sikerrel akadályozta egy épkezláb hitelrendszer-javaslat kormányzati kidolgozását és elfogadását.

18 Csontos, Kornai és Tóth gazdaságilag aktív korú állampolgárok körében végzett 1996-os empirikus szociológiai vizsgálata (*Csontos et al. 1996*) azt mutatta, hogy bár a központosított állami megoldások adófizetői támogatottsága – a nyugdíj, a kórházi ellátás és a felsőoktatás különféle finanszírozási lehetőségeit összevetve – a felsőoktatás terén volt a legnagyobb, itt is a *vegyes finanszírozási megoldás* élvezte a legnagyobb támogatást (43,5%). A vegyes és a piaci megoldás hívei együttesen jóval jelentősebb erőt (55,6%) képviseltek, mint az állami megoldások támogatói (42,1%).

megfogalmaztam. Véleményem szerint sajnálatosnak mondható, hogy a felsőoktatás-politika nem aknázza ki a normatív állami támogatás és a kiegészítő tandíj kombinációjában rejlő lehetőségeket a felsőoktatási kínálat lakossági kereslethez történő gyorsabb alkalmazkodásnak előmozdítására. A kvázipiaci problémakör bemutatása kapcsán erre a későbbiekben még visszatérek.

Demokratikus kontroll

A kormányzati kudarcok léte, veszélye számunkra, egy alapvetően nem a piac által vezérelt társadalomban felnőtt gazdaságkutató-oktatáskutató nemzedék tagjai számára evidencia, mindennapi élettapasztalat volt. A nyolcvanas években írott, az oktatással foglalkozó munkáim egyik központi kérdése is egy kormányzati kudarc volt kapcsolatos, mégpedig azzal, miért nem követi kielégítően az oktatási kínálat a lakossági keresletet – mintha csak azt kívántam volna illusztrálni, amiről *Le Grand (1991)* így ír: „komolyabb nehézség is felmerülhet, ha a kormányzat lemond arról, hogy az árakat az erőforrások allokációs eszközeként használja. [...] A piaci rendszerekben az árak mozgása közvetíti az információt a fogyasztók igényeinek változásáról a termelők felé. [...] A kormányzati adó vagy szubvenciók politika hatására a kereslet és a kínálat között ék jön létre [az én kiemelésem – S. A.], amelynek következtében az árak kevésbé vagy egyáltalán nem látják el információközvetítő feladatukat. Ebből következően a kormányzatnak nehézségei támadhatnak a hatékony termelési szint felmérésekor, mivel az ármechanizmus hiánya miatt nagyon kevés és nem túl megbízható módszere van a termelésből származó társadalmi hozamok és az ehhez kapcsolódó társadalmi költségek felmérésére.” (u.o.)²⁰

Mint az előzőekből már kitűnhetett, a helyzet elméleti szempontból korántsem egyértelmű: egyfelől láttuk, hogy a piac a különböző piaci kudarcok miatt önmagában nem lenne képes az oktatás társadalmilag hatékony mennyiségének biztosítására (alulkínálat, underprovision probléma) – ugyanakkor az oktatás területén szokásos, tipikus kormányzati beavatkozások egy része (szubvenció, ártámogatás, netán a szolgáltatás ingyenes biztosítása) az ármechanizmus kikapcsolása miatt éppígy nem garantálja a hatékony szint elérését.²¹

A probléma egyik megoldási lehetősége – mint erre *Le Grand* is utal²² – a politikai döntéshozatal folyamatában, a szavazási eljárásokban van. A nyolcvanas évek végén

19 Mingat és Tan vonatkozó eredményei alapján erre a következtetésre jut pl. *Horváth D. (1992)* is: „a magánfinanszírozás szerény részesedése a teljes költségekből viszonylag gyorsan javítja az igazságossági elv érvényesülését, azaz a szerényebb jövedelmi helyzetű családokból származó fiatalok beiratkozását.”

20 A *Csaba és Tóth (1999)* magyar szövegétől néhány helyen eltértem az eredeti pontosabb visszaadása érdekében.

21 Az ármechanizmus hiánya vagy torzítottsága által okozott allokációs problémák mellett a kormányzat szolgáltatókénti fellépése következtében sokszor még a versenyből fakadó ösztönzők is elvesznek, ami az intézményi szintű hatékonyság hiányához, Leibenstein kifejezésével ún. X-hatékonysághoz vezet. Erre a problémára még a kvázipiacok kapcsán visszatérek.

22 „Bizonyos okokból feltételezhetjük, hogy a többségi szavazási eljárások pontosabban jelzik az adott jószág vagy szolgáltatás termeléséből származó »valódi« társadalmi hasznot, mint a piaci jelzők. [...] Ha [...] vannak a termelésben vagy a fogyasztásban externáliák, [...] a politikai folyamat ezeket érzékelné tudja.” (*Le Grand 1991, magyarul Csaba & Tóth 1999*)

számos más oktatáskutató gondolataihoz hasonlóan (lásd pl. *Lukács & Várhegyi 1989* több tanulmányát) a saját írásaim (pl. *Semjén 1987a, 1988*) is ebben az irányban keresték a megoldást. Feltételeztük, hogy a pluralista demokrácia és az önkormányzatiságra épülő helyi demokratikus kontroll segít majd elkerülni a kormányzati beavatkozás jól ismert csapdait – legfeljebb az akkori közegben vérmérsékletünk szerint egyéenként eltérő módon ítéltük meg, mennyire kell ezt a mondandót még „becsmagolni”.²³ Magam skandináv tapasztalatok alapján a központi és helyi demokráciától, a „közpénzek elköltésének demokratikus kontrollja”-tól, „amelyben mind országos, mind helyi szinten az érintett érdekcsoportoknak intézményesen módjuk van beleszólni a költségvetési kiadások alakításába, a redisztribúciós arányokba” azt vártam, hogy megvalósítsa „a felhasználói érdekérvényesítés kiterjedt rendszeré”-t „közvetlen saját finanszírozás nélkül”.

A nyolcvanas években még abban bíztam, hogy egy olyan rendszer, „amely a versenyt nem a közszolgáltatási szférára, hanem a politikára terjesztené ki”, „pluralisztikus politikai berendezkedés”-t hozva létre, képes lesz felszámolni a közszolgáltatások működési diszfunkcióit (*Semjén 1988*). Azt gondoltam, hogy a helyi demokrácia, a döntéshozatal, a kontroll alacsony szintre történő delegálása viszonylag jó megoldásokat ad majd, lehetővé teheti, hogy elkerüljük a közösségi kínálat renyhe alkalmazkodásából fakadó ismert problémákat.²⁴

A helyi dimenzió nagyon divatos volt ekkoriban; a helyi demokráciától sokat vártunk a közszolgáltatások, így az oktatás javítása terén. Mint *Péteri (1989)* írta: a „vegyes és többszatsornás oktatásfinanszírozással együtt megfogalmazható cél az oktatás helyi közszolgáltatásként történő értelmezése is. Az önkormányzatok egyik legfontosabb feladata az oktatási intézmények működtetése, fejlesztése. [...] Az oktatás [...] tipikusan helyi feladatnak tekinthető, mert ma [...] a differenciálódó igények követése, változatos képzési irányok kialakítása a cél.” Nyilván bizonyos illúziókkal is gazdagabbak voltunk még: a körzeti igényt kielégítő intézmények működtetését pl. „a körzeti létesítményt fenntartó helyi tanácsok közvetlen állami támogatása”-val, „illetve

23 Mai szemmel az akkori „csomagolás” sokszor már túlzott óvatosságúnak, nehézkességnek tűnik, néha már-már a nevetésségesség határát súrolja – de hát vajon melyikünk képes *pontosan* visszaidézni, hogy azok számára, akik elől a csomagolás nem rejtette el a lényegyet, hogy is szóltak *akkor* az ilyen mondatok: „Az eddigi uralkodó ideológia szempontunkból leginkább problematikus vonása az volt, hogy [...] teljességgel összemosta az állam mint állam társadalompolitikai érdekérvényesítését [...] a munkáltatói [...] érdekeket, az [...] oktatási ágazat és az egyes oktatási intézmények érdekeltségükből következő akcióit és akciókísérleteit. [...] Ezért a jövő útját a magunk részéről mindenekelőtt az érdekek önálló elkülönült jelentkezésében és nyilvános ütköztetésének lehetőségében látjuk. A probléma konkrét megoldása részben azon múlik, hogy milyen módon sikerül az érdekérvényesítés társadalmi legitímálásában folyamatos relatív konszenzusokhoz eljutni.” (*Surányi 1989*) Polónyi némileg talán világosabban fogalmazott, amikor „szűk körű »irányító központ« helyett demokratikus népképviselet”-et javasolt és a „helyi államigazgatás ugyanilyen szemléletű átforgalmódásá[t] önigazgatássá” (*Polónyi 1989*).

24 A közszolgáltatások privatizációjának leírásában a két szokásos dimenzió (előállítás és a finanszírozás) mellett *Semjén (1993)* egy harmadik, az ellenőrzés figyelembe vételére tesz javaslatot. Ennek „egyik (magán) végpontjaként [...] a kereslet-kínálat-ár igazodásán keresztül történő »fogyasztói ellenőrzést« képzelhetjük el, másik (közösségi) végpontja pedig egy teljesen centralizált adminisztratív kontroll, egy központi kiutalási-elosztási rendszer”. Ebben az írásomban is tetten érhető még, hogy a helyi döntéshozatal számos pozitívumát tételeztem fel a központival szemben: „A helyi kontroll, az önkormányzat kínálatalkító szerepe valahol közepén helyezhető el a skála mentén.” Ugyanakkor – igaz, a felsőoktatás vonatkozásában – 1992-ben már némi szkepszissel azt is ki- mondtam, hogy „a demokrácia önmagában nem teszi a bürokráciát hatékonyabbá” (*Semjén 1992*).

akár a *helyi önkormányzatok társulása*²⁵-val is sokan elképzelhetőnek tartották akkoriban. Az azóta eltelt évek tapasztalatai azonban óvatosságra intenek az ilyen – elméletileg talán tetszetős – ötletek praktikusságát, gyakorlati kivitelezhetőségét illetően.

Alighanem az a várakozás is illúziókra épült, hogy feltételeztük, hogy egy, a politikai demokrácia intézményeire épülő rendszerben a politikai érdekegyeztetési folyamat (valahogy ahhoz hasonlóan, mint a *Lukács és Semjén (1988)* kötetben részletesen bemutatott amerikai iskolafinanszírozási viták, perek mutatják) *rövid időn belül* képes valódi társadalmi konszenzushoz vezetni a tekintetben, mi is az egyenlőség megfelelő értelmezése és kívánatos szintje az oktatásban. A nyolcvanas évek végén pl. magam is azt vártam, hogy a demokratikus fordulat után néhány éven belül nálunk is kikristályosodnak majd a „pénzügyi semlegesség” (lásd bővebben *Strike, La Morte-Williams és Coons írásait; Lukács & Semjén 1988; illetve Varga 2000*) elvéhez hasonló elvek. Hogy a demokráciában ideologikus viták helyett valóban a fontos praktikus kérdések (így pl. az oktatás, a közszolgáltatások költségei és színvonala) kerülnek majd a választási küzdelem fókuszába, és hogy e küzdelem során majd a választók számára is világosan eldőljön és kialakul, hogy az oktatáshoz való jog és az állampolgári jogegyenlőség mit is jelent a gyakorlatban (pl. az eltérő gazdagságú önkormányzatokban lakó gyerekek számára az oktatás egyenlősége, kiegyenlített színvonala és erőforrás-ellátottsága vonatkozásában). Persze ma is azt gondolom, hogy ennek így *kellene* lennie – talán csak annyi változott, hogy a folyamat időigényét ma némileg nagyobbban látom a korábbinál, és nem gondolom, hogy az intézményi keretek átalakítása *önmagában is gyorsan* képes lenne átalakítani a társadalom működésének mélystruktúráit.

Az elmúlt évtized tapasztalatai fényében már a korábbinál jóval szkeptikusabb lennék a demokratikus döntéshozatal optimalitásának megítélésében, akár központi, akár helyi szintről legyen is szó:²⁵ az eddigi hazai történéseket elemző kutatások arra utalnak, hogy a korábbi nagy várakozások jelentős része nyilvánvalóan túlzott volt. Hogy csak néhány problémát említsek: mint *Varga (2000)* megállapítja, a „közoktatás finanszírozási rendszere nem volt eredményes sem a kiadási egyenlőtlenségek enyhítésében, sem pedig [...] a pénzügyi semlegesség megteremtésében. Ehhez a kudarc-hoz biztos hozzájárult, hogy nem tisztázott, milyen célokat is akár elérni a központi kormányzat akkor, amikor az önkormányzatokat iskoláztatási céllal támogatja. E támogatás a kategorikus egyenlőség elősegítésére nem alkalmas, mivel egyrészt a támogatások szintje alacsony, másrészt a tanulólétszám alapú támogatási rendszer a népe-sebb önkormányzatoknak kedvez, azoknak [...] jobban ki tudják használni a méretgazdaságosságból fakadó előnyöket.” A pénzügyi semlegesség, a költségvetési igazságosság hiányára utal *Halász és Lannert (2000)* is: „A kilencvenes évek második felének egyik alapvető jellemzője éppen az volt, hogy az önkormányzati bevételek között csökkent az állami támogatások és növekedett a saját források aránya. [...] Ez

25 A szkepszis elméleti szempontból sem indokolatlan. A közgazdasági elmélet is rámutat arra, hogy a többségi szavazási eljárásokra épülő demokratikus döntéshozatali folyamat előnyei mellett komoly problémákról sem mentes. Mint *Le Grand (1991)* írja: „az előnyöket [...] számos hátránnyal kell szembevetnünk. Hatalmas szakirodalma van a többségi szavazás – mint a szavazók preferenciáinak megismerésére szolgáló eszköz – problémáinak.” (*Csaba & Tóth 1999*)



azzal járt, hogy az oktatás költségvetési helyzete egyre nagyobb mértékben függővé vált az egyes önkormányzatok anyagi helyzetétől”.

Nyilván a tanulói teljesítmények különbségeiben, eltéréseiben is tetten érhetjük az oktatásfinanszírozás – a méltányosság, igazságosság nem kielégítő oktatáspolitikai fontosságára visszavezethető – fenti problémáit. „Közismert, hogy a tanulói teljesítmények nagymértékben függnnek olyan iskolán kívüli tényezőktől, mint a tanulók lakóhelye [...] és környezetük társadalmi-gazdasági jellemzői. Ezek hatása Magyarországon különösen jelentős [...] igen nagy eltérések figyelhetők meg a különböző felteletek között működő iskolák eredményei között. [...] A kilencvenes évtizedben a háttérváltozók közül különösen a települési kategória kapott kiemelt figyelmet, ugyanis ennek elemzése a városi és a falusi iskolák közti olló szétnyílását mutatta.” (*Halász & Lannert 2000*)

Ugyanakkor, ha ma, saját demokratikus fejlődésünk eredményeinek és kudarcainak ismeretében – okkal – némileg szkeptikusabbak is vagyunk a korábbiaknál olyan kérdésekben, hogy önmagában a demokratikus politikai berendezkedés, vagy a helyi oktatási kínálatot meghatározó döntések helyi szintre, a felhasználókhoz minél közelebb történő telepítése garantálja-e a kormányzat oktatási szerepvállalásának automatikus sikerét, azt mégsem veszthetjük szem elől, hogy alapvetően nincs más járható út. Az esetleges problémák nagy valószínűséggel nem annyira a rendszerből magából, hanem inkább a hazai politikai mechanizmusok, intézmények rövid múltjából, kezdetlegességéből, a demokratikus tapasztalatok még nem kielégítően hosszú történetéből fakadnak. Egy mondás szerint a demokráciát is tanulni kell. A rendszerváltás óta eltelt idő valószínűleg még nem elég hosszú ahhoz, hogy a hazai intézményrendszer demokratikus normáknak, más demokráciák gyakorlatának való nagymérvű megfelelése ellenére komolyan azt gondolhassuk, hogy a hazai intézmények működése is már mindenben megfelel az évszázados demokráciák gyakorlatának.

A problémák egy másik összetevője feltehetően aprónak tűnő, de fontos részletekben (pl. az egyes intézményi megoldások konkrét sajátosságaiiban, vagy a társadalmi értékrendek különbözőségében) rejlik. A részletekben, a feltételekben meglévő eltérések magyarázhatják azt is, miként lehet, hogy bizonyos intézményi megoldások, amelyek számos nagy múltra visszatekintő demokráciában a beszámolók sokasága szerint kielégítően működnek, nálunk jóval csekélyebb eredményre vezettek. Csak a magyar demokrácia huzamos működése és az ezzel párhuzamos *társadalmi tanulási folyamat* vezethet majd ahhoz, hogy a hazai oktatáspolitikai is olyan sebességgel és színvonalon találja meg a társadalmi és gazdasági kihívásokra adandó sikeres válaszokat, a *mi problémáinknak* a magyar társadalom értékrendjével összhangban álló kezelésére alkalmas, adekvát intézményi megoldásokat, mint amit az évszázados demokráciákban megszoktunk. A kezdeti naiv illúziók elvesztését nem kell gyászolnunk – de fontos, hogy válaszukat ne a kiábrándultság, hanem a realitásérzék és a türelem diktálja.

Verseny és kvázipiac

A szélesen értelmezett kormányzati szektor iskolafenntartói működésének, szolgáltatói fellépésének, esetleg monopóliumának vagy döntő piaci súlyának megtételésében – a közösségi beavatkozás elvi igénye ellenére is – meglehetősen óvatos vagy tartózkodó voltam és vagyok ma is. (Ez a megállapítás korábbi írásaim figyelmes olvasói számára nyilván nem meglepetés.) Ahogy egyre több oldalról jártam körül az oktatás finanszírozását és biztosítását, mind határozottabb meggyőződésemmé vált, hogy noha az államnak fontos szerepet célszerű játszania az oktatásban, az idő előrehaladtával Magyarországon is egyre nagyobb mértékben kell törekednünk a piaci megoldások/technikák alkalmazására, illetve a piaci működés és az állami szerepvállalás előnyeinak integrálására.²⁶

Az ún. kvázipiaci megoldások iránti érdeklődés első hulláma a különböző oktatási utalvány-javaslatok megjelenéséhez volt köthető. Az utalványokkal történő finanszírozás ötlete eredetileg a gyerekek indoktrinációja, állami befolyásolása elleni „ultraliberális” javaslat volt és egészen Tom Painig (*Pain 1791*) visszavezethető. A huszadik század ötvenes-hatvanas éveiben Milton Friedman (*Friedman 1955, 1962*) elevenítette fel a javaslatot: az ő eredeti kiindulása is politikai volt (véleménye szerint ugyanis a kiterjedt állami apparátus működtetése összeegyeztethetetlen a politikai szabadsággal és demokráciával, és különösen veszélyes az oktatás esetében, mivel az állami alkalmazottak így képesek befolyásolni az ifjúságot. Az eredetileg a politikai szabadságot védő javaslat azonban – ahogy az oktatási termelési függvény irodalmának első hulláma (*Coleman et al 1966*) megkérdőjelezte a közsférában tipikusnak mondható oktatási input-kombinációk hatékonyságát, illetve a közintézmények képességét a hatékony inputkombináció megtalálására – fokozatosan a közszolgáltatások hatékonyságát emelő eszközzé változott és mind szélesebb körben népszerűvé vált. *Maynard (1975)* már nyolc – az egyenlőséggel kapcsolatos ideológiájában és társadalmi következményeiben eltérő hatású, de az X-hatékonyságot a feltételezések szerint egyaránt javító – javaslatról számol be. Az utalványjavaslat azonban a nagy elméleti visszhangot kiváltó kísérletek (Kaliforniai Kezdeményezés, Alum Rock-i kísérlet – a kísérlet részletes elemzését magyarul lásd *Lukács & Semjén 1988*) ellenére gyakorlatilag sosem vált széles körben a kormányzati finanszírozási gyakorlat részévé. A kvázipiaci finanszírozás számára a nagy áttörést az alap- és középfokú oktatásban az 1988-as angol oktatási reformtörvény hozta magával (magyarul erről lásd pl. *Semjén, 1993*), és felsőfokon is a brit finanszírozási rendszer volt a változások egyik úttörője (*Glennester 1993*).

Le Grand és szerzőtársai (*Le Grand et al 1992*) az oktatási kvázipiacok iránti társadalmi-politikai igény megjelenését és e megoldások növekvő elterjedését a kormány-

26 Talán nem szükséges hosszasan bizonygatnom, nem arról volt/van szó, hogy a piacgazdaság beköszönteivel afféle konjunktúralovagként szeretném a piacot dicsőíteni. Már az 1987-es pedagógushiány-vitában kifejtettem, hogy e hiány oka éppen az állami beavatkozás módjában, a piac működésének adminisztratív korlátozásában keresendő. 1988-ban, Lukács Péterrel közösen szerkesztett kötetünkben (*Lukács & Semjén 1988*) is kiemelkedő súlyt kapott a kvázipiaci megoldások, elsősorban az utalványjavaslatok (és az általuk kiváltott izgalmas amerikai vita) bemutatása, amit munkásságomban később az 1988-as brit oktatási reformtörvény eredményeképp kialakuló helyi menedzselte piac, az ún. LMS-modell bemutatása tett teljesebbé (*Semjén 1993*).

zat oktatási monopóliumának nem megfelelő rezponzivitásában látják, azaz abban, hogy a hagyományos módon finanszírozott kormányzati szektor nem képes megfelelően reagálni a diákok, szülők és a munkaadók keresletére. A kvázipiaci modell fő elemeit a szabad beiskolázásban, a hallgatói, illetve tanulói intézményválasztás szabadságában, és az alapvetően létszámfüggő normatív intézményfinanszírozás *együttesében* látják. Hangsúlyozzák, hogy az iskolák közti, a diákok odavonzására irányuló verseny az intézményi hatékonyság javulását eredményezi.

A magyar oktatásfinanszírozási irodalomban a kvázipiaci modellek viszonylag hamar ismertségre és bizonyos népszerűsége tettek szert (amiben talán *Lukács és Semjén 1988* megjelenésének is volt némi szerepe). Már *Surányi (1989)* az utalvány-modell gyakorlati bevezetését javasolta a középfokon: „A középfokú oktatás tekintetében utalványrendszert javasolunk, amely 18 éves korig alanyi jogon mindenkinek jár. Beváltásáról, illetve arról, hogy milyen fajta oktatásra fordítsák, az érintettek dönthetnek utólagos hatósági kontrollal.” (*i. m.*) A közoktatásban magam nem annyira az utalványrendszer, mint az azzal rokon ún. helyileg menedzselt piac, a helyi normatív intézményfinanszírozás (pl. a brit LMS – erről bővebben *Semjén 1993*) irányában kerestem a megoldást. Már 1992-ben azt írtam, hogy „a központi kormányzat által garantált minimum, az egyéni választás, a verseny és a helyi normatív finanszírozás (LMS), továbbá az önkormányzatiság kompromisszumában látom a számomra legjobbnak tűnő megoldást” (*Semjén 1992a*).

Ugyanebben az évben a felsőfokú expanzió finanszírozására is kidolgoztam egy hangsúlyozottan kvázipiaci intézményfinanszírozásra, az intézmények államilag finanszírozott hallgatókért folyó *versenyére* épülő felvételi reformtervet és felsőoktatásfinanszírozási reformelképzelést (*Semjén 1992b*).²⁷ E modell alapötlete szerint először (tág szakterületenként eltérő) központi vizsga alapján, fő képzési irányok szerint megadott ún. támogatott férőhelyekre „vennék fel” a legrátermettebbnek minősülő jelentkezőket, akik képzési irány szerint differenciált támogatást „vinnének magukkal” abba az intézménybe, amely az adott szakirányon belül a választásuknak leginkább megfelelő szakra őket végül felveszi. Az egyes intézmények szabad kezet kapnának a „bruttó tandíj” meghatározásában, amely így alkalmas lenne a kereslet-kínálat összehangolására, és a keresett irányokban és intézményekben a képzési kapacitás bővítésére. Amennyiben egy intézményben egy tanulmányi területen ez a „bruttó tandíj” magasabb lenne a differenciált normatív támogatás (fejkvóta) összegénél, a hallgatók megfelelő, államilag támogatott, garantált hallgatói kölcsön-rendszer segítségével maguk fizethetnék a különbséget. Ez a modell nem csökkentené az intézmények jogát felvételi döntéseik autonóm meghozatalára; azok a központi felvételi (egységes érettségi) mellett akár további szelekciós szűrőket (felvételi vizsgákat) is beiktathatnak, ha úgy kívánják. Mivel azonban az intézmények finanszírozása szorosan függne a felvett hallgatók számától, és mivel az oktatáspolitikai prioritások garantált intézményi hallgatólétszámra való közvetlen „lefordítására” már nem lenne

27 Bara – elsősorban Glennester érvelését követve – néhány évvel később tőlem függetlenül ugyancsak kvázipiaci reformot javasolt a felsőoktatásban (*Bara 1996*) – egyébként kitérő cikkében sajnálatos módon nem is említi az addigra már meglehetősen terjedelmesnek mondható magyar szakirodalmi előzményeket és rokon javaslatokat.

mód, az intézmények között éles verseny alakulna ki a támogatott férőhelyet elnyert jelentkezőkért. Ez jótékony hatással lenne a minőségre és az intézményi hatékonyságra egyaránt. Azok az intézmények, melyek képesek lesznek oktatási program-kínálatuk diverzifikálására, a kereslethez igazítására, és a keresett irányokban képzési kapacitásukat növelni tudják, sikeresebbek lehetnek a hallgatókért folyó versenyben és növelhetik bevételeiket.

A fenti javaslat egy továbbfejlesztett, finomított változata (*Semjén 1997b*) bekerült a világbanki kölcsönszerződés mellékletei közé.²⁸ A javaslat szakmai körökben heves vitát váltott ki (*lásd pl. Polónyi 1997*). A viták fényében ma már a *kvázipiaci modell* az átmenet simaságát elősegítő központi pénzalapokkal és átmeneti regionális kvótákkal „javított” változatát javasolnám az államilag támogatott férőhelyek allokációjának meghatározására. E modell előnyei hatékonysági és minőségi szempontból is elég nyilvánvalóak a férőhelyek intézményi szintre történő központi (a jelentkezők struktúrájára, a munkaerőpiaci prognózisokra és a regionális oktatáspolitikai prioritásokra egyaránt építő) leosztásával szemben. Ennek ellenére gyakorlati megvalósítására az eddigiekben mindig hiányzott a kormányzati igyekezet.

Csaba és Semjén (*Csaba & Semjén 1998*) rámutat arra a paradoxonra, hogy miközben a szocialista tervgazdaság magyar modellje 1968 után a piaci erők szimulálására épült, tehát a kvázipiaci megoldás komoly hagyományokra tekinthetett vissza a versenyszférában, addig a közszektorban fellépő X-hatékonyság kiküszöbölésére alkalmas kvázipiaci modellek közsférában való magyarországi elterjedése a rendszer-váltás után meglehetősen szerény mértékűnek mondható. Meghökkenítő, hogy miközben Magyarországon a sokat bírált egészségügy finanszírozásban legalább konkrét lépések történtek a kvázipiaci megoldások alkalmazására a hatékonyság javítása érdekében (pl. a HBCS alapú finanszírozás bevezetése, vagy egyes kísérletek a normatívan finanszírozott integrált alapellátás megteremtésére), addig az oktatás finanszírozásában e tekintetben alig volt előrelépés. Itt a kvázipiac bevezetése mindmáig várat magára – annak ellenére is ez az álláspontom, hogy *Polónyi (1999)* kísérletet tett arra, hogy az akkori normatív (valójában inkább annak hívtott, mintsem valójában az) felsőoktatás-finanszírozási rendszert a kvázipiaci modell példajaként interpretálja.²⁹

Valójában azonban az, ha az intézményeket normatív módon, szolgáltatásarányosan finanszírozzák, csak egy elszámolási trükk, ami *önmagában* még igen távol van a kvázipiaciattól. A kvázipiac lényegi attribútuma az oktatásban a tanulói vagy hallgatói

28 A kölcsönszerződés aláírásával elvben a magyar kormány elkötelezte magát az államilag támogatott férőhelyek elosztásának e modell elveit követő átalakítására, azonban gyakorlati előrelépés sem a Horn-kormány, sem pedig az Orbán-kormány alatt nem történt (bár a retorika szintjén ez utóbbi is felvállalni tűnt a javaslatot).

29 Abban egyetérték Polónyival, hogy „ahhoz, hogy a hatékonyság és a minőség érvényre juthasson, egyik szükséges feltétel az egyetemi piac megteremtése. Ennek egyik eszköze az oktatási tevékenység kvázipiaci finanszírozása [...] az intézmények közötti versenyhelyzet megteremtése.” Amikor azonban azt írja, hogy az „oktatás kvázipiaci finanszírozású megoldásainak jellemzője az, hogy az intézmények részére szolgáltatásuk alapján, mintegy piaci árbevétel szerűen adják az állami támogatást [...] az intézmények finanszírozása az oktatott hallgatólétszámmal arányosan, mintegy a hallgatók helyett az állam által fizetett kvázi tandíjbevétellel történik. Az állami kvázipiaci finanszírozás [...] egyik fajtája a normatív intézményfinanszírozás”, ott nem elég pontos – kicsit egybeemosza a létszám alapján történő támogatás-elszámolást a valódi versenyre ösztönző kvázipiaciattal.

alapú finanszírozás (ami önmagában alig több elszámoló árak bevezetésénél egy kiutalásos központi allokációs mechanizmusba) *mellett* az állami finanszírozást a „háttukon hozó” hallgatókért folyó *verseny* az intézmények között. Azaz nem létezhet működő felsőoktatási kvázipiac a hallgatók szabad intézményválasztása, az intézményekre és szakokra lebontott központi felvételi keretszámok – és az ezek megállapításhoz vezető alkumechanizmus – eltörlése nélkül! Ezt ugyan Polónyi is kétségkívül látja,³⁰ idézett írásában valamiért azonban mégsem hangsúlyozza a probléma súlyának megfelelően (nem hinném, hogy egy ilyen súlyú *alapkövetelmény* egyedüli említésére egy lábjegyzet lenne a legmegfelelőbb hely). Számomra az általa használt fogalmazásmód is túlzottan – és feleslegesen – eufemisztikusnak tűnik. A valóságot rózsaszín szemüvegen át láttatják az olyan megfogalmazások, mint pl. az, hogy „a hazai bevezetés során [...] elmaradt a felvételi rendszernek a hallgatói választásokat követő átalakítása. [...] piac csak *korlátozottan* alakult ki, hiszen az intézmények közötti verseny máig *sok tekintetben részleges*.” (Polónyi 1999) [az én kiemeléseim – S. A.]

A fentiek alapján úgy látom, hogy bár a rendszerváltás óta eltelt évtized során a kvázipiacok oktatási bevezetése melletti (1992-re fő vonásaiban már letisztult és közzé is tett) érvelésem a magyar oktatásfinanszírozási irodalomban ugyan némi visszhangot keltett és követőkre vagy gondolati társakra is talált, a gyakorlati megvalósításhoz azonban jottányit se került közelebb. Korábbi álláspontomat e tekintetben alapjaiban ma változatlanul aktuálisnak érzem (*v. ö. Semjén 1999*); hogy a politika szempontjából is releváns lesz-e egyszer, azt csak a jövő döntheti el.

SEMJÉN ANDRÁS

IRODALOM

- BARA Z. (1996) Quasi-Markets for Higher Education. *Society and Economy in Central and Eastern Europe*, 1996/1.
- BARR, N. (1987) *The Economics of the Welfare State*. London, Weidenfeld and Nicolson.
- BARR, N. (1990) *Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Reinterpretation*. LSE-STICERD.
- BECKER, G. S. (1975) *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. New Jersey, Princeton, Princeton University Press.
- BLAUG, M. (1970) *An Introduction to the Economics of Education*. London, Allen Lane.
- COLEMAN J. S. (et al) (1966) *Equality of Educational Opportunity: Summary Report*. Washington D. C., U.S. Govt. Print. Off.
- CSABA I. & SEMJÉN A. (1998) Welfare Institutions and the Transition: In the Search of Efficiency and Equity. In: HALPERN & WYPLOSZ (eds) *Hungary: Towards a Market Economy*. Cambridge University Press.
- CSABA I. & TÓTH I. Gy. (eds) (1999) *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Budapest, Osiris.
- CSONTOS L. & KORNAI J. & TÓTH I. Gy. (1996) Az állampolgár, az adók és a jóléti rendszer reformja. *Századvég*, 1996, Ősz.
- FRIEDMAN, M. (1955) The Role of Government in Education, in: Solo, A. (ed) *Economics and the Public Interest*. New Brunswick, N. J. Rutgers University Press.
- FRIEDMAN, M. (1962) *Capitalism and Freedom*. Chicago, University Press of Chicago.
- GLENNESTER, H. (1993) The Economics of Education: Changing Fortunes. In BARR, N. & WHYNES, D. (eds) *Current Issues in the Economics of Welfare*. London, Macmillan.

30 Egy lábjegyzetben kimondja, hogy a „felvételi rendszernek olyannak kellene lenni, hogy az intézményeket arra kényszerítse, hogy a hallgatói keresletnek megfelelő képzési kínálatot nyújtsanak. Nálunk a jelenlegi felvételi rendszerben a kilencvenes évek végén is az intézmények kényszerítik rá a hallgatókra saját szakkinálatukat.” (Polónyi 1999)

- HALÁSZ G. (ed) (1993) *Az oktatás jövője és az európai kihívás*. Budapest, Educatio Kiadó.
- HALÁSZ G. & LANNERT J. (eds) (2000) *Jelentés a magyar közoktatásról 2000*. Budapest, Országos Közoktatási Intézet.
- HORVÁTH D. T. (1992) Magánhasznok közköltésge. *Educatio*, 1992/4.
- ILLICH, I. (1971) *Deschooling Society*. New York, Harper & Row.
- KERTESI G. & KÖLLŐ J. (1997) Reálbérek és kereseti egyenlőtlenségek, 1986–1996. A bérszerkezet átalakulása Magyarországon. I. rész. *Közgazdasági Szemle*, No. 7–8.
- KERTESI G. & KÖLLŐ J. (1999) *Economic Transformation and the Return to Human Capital. The Case of Hungary, 1986–1996*. Labour Research Department, Institute of Economics, HAS & Department of Human Resources, BUEB.
- LE GRAND, J. (1991) The Theory of Government Failure. *British Journal of Political Science*, No. 21.
- LE GRAND, J. & PROPPER, C. & ROBINSON, R. (1992) *The Economics of Social Problems*. London, Macmillan, Houndmills.
- LUKÁCS P. & SEMJÉN A. (eds) (1988) *Oktatásfinanszírozás*. Bp., Oktatáskutató Intézet.
- LUKÁCS P. & VÁRHEGYI Gy. (eds) (1989) *Csak reformot ne...* Budapest, Edukáció.
- MAYNARD, A. (1975) *Experiment with Choice in Education. An Analysis of New Methods of Consumer Financing to Bring More Resources into Education by Vouchers and Loans*. London, Institute of Economic Affairs.
- PAIN, T. (1791) *The Rights of Man*. Harmondsworth, Penguin.
- PÁSZTOR M. (1988) *Közpolitika elemzés és közgazdasági modellek – a közoktatás indoklása példáján*. 50 éves a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem. Jubileumi tudományos ülészak, 1998. október 1-3. (3. kötet.)
- PETSCHNIG M. (1983) Az orvosi hálapénzről – nem etikai alapon. *Válóság*, No. 11.
- PÉTERI G. (1989) A közoktatás finanszírozásáról. In: *Lukács & Várhegyi (1989) i. m.*
- POLÓNYI I. (1989) Gazdaság és iskola. In: *Lukács & Várhegyi (1989) i. m.*
- POLÓNYI I. (1997) *A felvételi rendszer és az államilag finanszírozott hallgatói férőhelyek elosztása a felsőoktatási intézmények között*. Budapest, MKM.
- POLÓNYI I. (1999) Finanszírozás és az oktatás minősége. *Educatio*, No. 3.
- SCHULTZ, T. W. (1971) *Investment in Human Capital: The Role of Education and Research*. New York, The Free Press.
- SEMJÉN A. (1987a) Közösségi finanszírozás – demokratikus kontroll. *Tervgazdasági Fórum*, No. 1.
- SEMJÉN A. (1987b) Van-e ami nincs? *Pedagógiai Szemle*, No. 1.
- SEMJÉN A. (1988) Piac vagy közösségi finanszírozás? In: SZALAI J. (et al) (eds) *Arat a magyar*. Bp., MTA Szociológiai Intézet.
- SEMJÉN A. (1989) Lehetőséges-e, ami kell? In: *Lukács & Várhegyi (1989) i. m.*
- SEMJÉN A. (1991a) Magánoktatás: perspektívák és problémák. *Esély*, No. 3.
- SEMJÉN A. (1991b) Bérek, alku és hatékonyság a tanárok munkaerőpiacán. *Közgazdasági Szemle*, No. 10.
- SEMJÉN A. (1992a) Oktatásfinanszírozás: szempontok egy reformhoz. *Közgazdasági Szemle*, No. 12.
- SEMJÉN A. (1992b) A magyar felsőoktatás fejlesztése és finanszírozása: egy reformelképzelés. *Esély*, No. 6.
- SEMJÉN A. (1993) Oktatásfinanszírozás: az európai út. Egy modell változásai. In: *Halász G. (1993) i. m.*
- SEMJÉN A. (1997a) Állami szerepvállalás és finanszírozás a közoktatásban. *Új Pedagógiai Szemle*, No. 2.
- SEMJÉN A. (1997b) Az államilag finanszírozott hallgatói férőhelyek felsőoktatási intézmények közötti elosztása: javaslat a rendszer reformjára. (A Világbanki kölcsönszerződés 4. mellékletének magyar változata.)
- SEMJÉN, A. (ed) (1998) *A jóléti állam közgazdasági megközelítésben*. Bp., Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület – ELTE Szociológiai Intézet.
- SEMJÉN A. (1999) Hatékonyság az oktatásban. *Educatio*, No. 3.
- SEMJÉN A. (2000) Van-e „orvostúltermelés” Magyarországon? *Egészségügyi Gazdasági Szemle*, No. 3.
- SLOMAN J. (1991) *Economics*. London, Prentice Hall.
- STIGLITZ, J. E. (1988) *Economics of the Public Sector*. New York, London, W.W. Norton.
- SURÁNYI B. (1989) Gazdasági távlatok és az oktatás. In: *Lukács & Várhegyi (1989) i. m.*
- SZEMERSZKI M. (1992) Tandíj? *Educatio*, No. 2.
- VARGA J. (1995) Az oktatás megtérülési rátái Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, No. 6.
- VARGA J. (1998) *Oktatás-gazdaságtan*. Bp., Közgazdasági Szemle Alapítvány.
- VARGA J. (2000) A közoktatás-finanszírozási rendszer hatása az egyenlőségre, 1990-1997. *Közgazdasági Szemle*, No. 7–8.
- VILÁGBANK (1995) *Magyarország. Szerkezetváltás és tartós növekedés*. Washington, D. C. Világbank.