

HATÉKONYSÁG AZ OKTATÁSBAN

A HATÉKONYSÁG KÉRDÉSE TÖBBFÉLE SZEMPONTBÓL is felvethető az oktatással kapcsolatban.¹ Tulajdonképpen az oktatás egyéni és társadalmi hozadékával, megtérülési rátájával (rate of return of education) foglalkozó hatalmas irodalom (lásd Psacharopoulos 1973, 1987; magyarul Varga 1998) is a humán tőkébe történő egyéni illetve kollektív beruházások gazdasági hatékonyságával foglalkozik. Jelentős irodalma van annak is, mennyire járul hozzá az oktatás a termelékenység javulásához, a gazdaság hatékonyságának növeléséhez. Például annak vizsgálatát sorolhatjuk ebbe a körbe, mennyiben magyarázható a farmerek vagy kisvállalkozók gazdasági sikeressége az iskolai végzettségükben meglévő különbségekkel). Az alábbiakban elsődlegesen nem ilyen típusú kérdésekkel fogunk foglalkozni. Arra összpontosítunk, hogy:

- mennyiben van szükség a társadalmi erőforrások allokációjába történő állami beavatkozásra annak érdekében, hogy az oktatás társadalmi hatékonyságot biztosító mennyiségben kerüljön előállításra, fogyasztásra (*külső hatékonyság*);
- melyek a hatékony inputkombinációk megtalálásának nehézségei (*az oktatási termelési függvény problematikája, belső hatékonyság*);
- mik az oktatás (az iskolák) hatékonyságával kapcsolatban felmerülő legfontosabb értelmezési és mérési problémák;
- milyen formákat ölt az oktatásba történő állami beavatkozás és milyen az egyes beavatkozási formák hatása a hatékonyságra;
- hogyan hat a verseny fokozása az oktatási intézmények belső hatékonyságára;
- melyek ma Magyarországon az oktatás hatékonyságának fenti dimenzióival kapcsolatban a legfontosabb problémák.

¹ A hatékonyság a közgazdaságtan egyik központi kategóriája. Első közelítésben a ráfordítások, erőforrások optimális felhasználását jelenti – egy hatékony állapotban az adott erőforrások hasznosításával eljutunk lehetőségeink határára: a termelésben az adott erőforrásokkal nem lehet többet termelni (illetve az adott kibocsátást nem lehet alacsonyabb költséggel előállítani); a fogyasztásban az adott jövedelemből nem lehet nagyobb egyéni kielégüléshez, hasznossághoz jutni. A hatékonyságnak számos szintje (pl. makro, mikro és szubmikro) és számos – egymással összefüggő – értelmezése van: beszélhetünk technikai (termelési) hatékonyságról, allokatív hatékonyságról, belső illetve külső, egyéni illetve társadalmi hatékonyságról, bizonyos hatékonysági problémák esetén X-hatékonyságról stb.

Az allokatív hatékonyság hiánya a szabad piacon

Ahhoz, hogy a szabad piacon társadalmilag hatékony, Pareto-optimális állapot alakuljon ki, bizonyos standard feltételek teljesülésére lenne szükség. Amennyiben teljesül, hogy

- (a) a verseny tökéletes;
- (aa) tökéletes az információ; és
- (aaa) nincs piaci kudarc (közjavak, externalitások, nem teljes kapcsolódó piacok),
- akkor a jóléti közgazdaságtan első alaptétele értelmében (lásd pl. Varian 1991) az állami beavatkozástól mentes piaci kimenet Pareto-optimális lenne, biztosítaná az allokatív hatékonyságot.

Vizsgáljuk meg, az oktatás esetén mennyiben érvényesülnek, illetve sérülnek e feltételek.² E vizsgálat során gyakran hipotetikus kérdésekre kell választ keresnünk, hiszen a kormányzati beavatkozás igen elterjedt az oktatásban – ily módon nem szorítkozhatunk pusztán az oktatási piacok tulajdonságainak leírására (mivel ezek sokszor nem is léteznek, illetve az állami beavatkozás hatására működésük módosul), hanem azt kell vizsgálnunk, ha a magánpiacra bízánk az oktatás előállítását, milyen is lenne ez a piac. Arról sem szabad megfeledkeznünk azonban, hogy önmagában abból, hogy kimutatható a standard feltételek tökéletlen teljesülése, csak az következik, hogy a spontán kialakuló egyensúly nem lesz Pareto-értelemben optimális. Egy ilyen helyzetben a megfelelő állami beavatkozás közelebb vihet a társadalmilag hatékony állapothoz, de az, hogy egy beavatkozás tényleg ezzel az eredménnyel jár-e, az a beavatkozás típusától és egyéb tényezőktől függ, és nem tételvezhető fel automatikusan.

Ad (a) A verseny tökéletlensége gyakran a csökkenő átlagköltség, illetve az ezzel járó növekvő volumenhozadék következménye; ilyenkor természetes monopólium lép fel – ez köztudomásúlag (lásd pl. Stiglitz 1988) az egyik legerősebb érv lehet egy szolgáltatás közösségi biztosítása mellett. Bizonyos értelemben (ha egy iskola mind több és több tanulót képez) a növekvő volumenhozadék az oktatásban is fennáll, ám csak viszonylag „kicsiben”, nagyon szűk határok között: a létszámbővítés ugyanis elég hamar fizikai kapacitáskorlátokba ütközik, és az új épület vagy új iskola beindítása, a többlet-tanár alkalmazása olyan többletköltségekkel jár, ami aztán ugrásszerűen megemeli az átlagköltséget; innentől kezdve ez (további létszámbővítés esetén) természetesen újra csökkenni kezd, és így tovább. Nagyobb mértékű létszámbővítésnél már nem jelentkezik számottevő átlagköltség-csökkenés: városi körülmények között – legalábbis az általános képzésben – a tökéletes versenynek elvileg nincs akadálya. Ám kisebb településeken, ahol a felvehető tanulók számát a település nagyság és a közlekedési infrastruktúra behatárolja, a verseny bizonyos értelemben automatikusan korlátozott lehet, és a piacra lépés magas fix költségei miatt egy már működő intézménynek aligha lehet versenytársa. Az oktatást tehát korlátozott értelemben vett helyi természetes monopóliumnak tekinthetjük. Nagy népsűrűségű, sűrűn lakott és jó közlekedésű országokban azonban az ebből fakadó probléma elhanyagolható. Bár más kö-

² Bővebben lásd Barr, 1987, és Semjén, 1992.

rülmények között a méretgazdaságosság hatására felléphetnek a verseny tökéletlenségéből fakadó erőforrás-allokációs problémák, ezek nem tűnnek túlzottan erősnek.

Ad (aa) Mennyire jellemzik *információs kudarcok* az oktatást? Az *árinformációk megszerzésének egy oktatási piacon nem lenne különösebb akadálya*; az esetleges problémákat a szükség esetén kialakuló információs piac az oktatásba történő állami beavatkozás nélkül is kezelni tudja. Az árinformációk azonban csak a *termék/szolgáltatás jellegére, minőségére vonatkozó információkkal* együtt képezhetik a racionális fogyasztói döntés alapját, ezek értékelése pedig egy ilyen komplex szolgáltatásnál már esetleg olyan *szakértelmet kívánhat*, mellyel nem minden fogyasztó rendelkezik. A piac azonban ebben az esetben is nyújthat megoldást (pl. iskolaválasztási tanácsadó szolgálatok, minőségelemző és biztosító intézmények működhetnek piaci alapon is). *Glennester (1992)* szerint az egészségügyhöz hasonlóan az oktatásban is fennáll annak a veszélye, hogy információs problémák miatt a tökéletes verseny helyett ún. S-verseny lép fel (az információgazdaságtanból ismert *ún. káros szelekció* hatására). Ez azzal jár, hogy az iskolák igyekeznek elkerülni a csak magas költséggel oktatható, hátrányos társadalmi helyzetű vagy képességű gyerekeket, s végül képességek vagy éppen társadalmi háttér szerint „specializálódnak”, ami társadalmi szinten komoly hatékonysági veszteségekre vezethet. Egyes tanulmányok – többek között *Rutter (1979)* adatainak másodelemzése, lásd *Glennester (1992)* illetve *Glennester & Low (1990)* – szerint a vegyes beiskolázású iskolák/osztályok „oktatási hatékonysága” jobb, mint a szelektív (képesség szerint standardizált) beiskolázású iskoláké. Ez arra vezethető vissza, hogy az átlagos illetve átlag alatti képességű diákok többet profitálnak a náluk jobb képességű diákok jelenlétéből, mint amennyivel a jobb képességű diákok teljesítménye romlik a képességcsoportok szerinti elkülönítés felszámolása esetén (vö. *Argys et al 1996*). Információs kudarcok okozója lehet a *jövőre vonatkozó információk bizonytalansága* is. Óvatosságra inthet, hogy e probléma súlyossága vitatott, továbbá az is, hogy a bizonytalanság kormányzati beavatkozással sem szűrhető ki. Kérdéses, mennyivel jobb, torzítatlanabb a kormányzat előrelátó képessége, mint az egyéneké (illetve az általuk támasztott kereslet hatására a piacon megjelenő információszoftáraké).

Az is felvehető, hogy a potenciális fogyasztókat „*szisztematikus miópiá*”, túlzott rövidtávú szemlélet jellemzi. Bizonyos körülmények miatt ez valóban nem kizárható, sőt az amerikai oktatásszociológia egyes áramlatai még azt is megkérdőjelezzik, a szülők valóban a gyermek valódi érdeke szerint döntenek-e. A szülői választás akár akaratlanul is „hibás” lehet, akár azért, mert a *szülő(k)* nem feltétlenül az egyes gyermek, hanem *az egész család szempontjából optimalizál(nak)*. (Lásd pl. *Barr 1987; Wise & Darling-Hammond 1988*.) A szisztematikus miópiára mint a kormányzati beavatkozás indokára való hivatkozás súlyából azonban sokat levon az a körülmény, hogy egy erre épülő érvelés jószerivel a kiskorúak teljes fogyasztására alkalmazható lenne; mégis, szélsőségesen kollektivistikus társadalmaktól eltekintve ennek ellenére sem szokták a gyermekek táplálását, ruházását stb. a szülők kezéből az államra testálni.

Ad (aaa) A szűkebb értelemben vett *piaci kudarcok* közül a tiszta közjavak problémája az oktatásban nem jelentkezik, hiszen e szolgáltatás esetében mind a nem-fizetők kizárására, mind pedig a szolgáltatás igénybevételének (a fogyasztásnak) vissza-

utasítására van mód. Ugyanakkor számos oktatási forma esetén kétségkívül van *méretgazdaságosság* a fogyasztásban: ennek alapján az iskola a *nem-tiszta, a nem-fizetőktől megvonható közjavak* (impure excludable public good) kategóriájába sorolható. Ez még nem teljesen elégséges alap az állami beavatkozásra: az ilyen jószágok esetén önkéntes alapon szerveződő *klubok* is képesek lehetnek a hatékony mennyiség biztosítására.

Noha az oktatás externális hozamainak léte általában elfogadott, sem az egyéni és a társadalmi hozamok közti eltérés mértékéről, sem az *externalitások* által szükségessé tett beavatkozásokról alkotott kép nem ellentmondásmentes. *Stiglitz (1988)* például egyenesen tagadja, hogy az oktatási fogyasztás (az egyének által állami beavatkozás hiányában választott szinthez viszonyított) növelése szignifikáns externalitásokkal járna. *McMahon (1987)* az externális hozamok két fő fajtáját különbözteti meg: a társadalmi szintű externalitásokat és a szűkebb környezetet (szomszédság, munkahely) érintő externalitásokat. A *társadalmi szintű externális hozamok* tipikus példája az iskolázottság kulcsfontosságú szerepe a *demokratikus politikai intézményrendszer* megfelelő működtetésében, vagy pl. abban, hogy az *adófizetők* önmaguk képesek az adóíveket kitölteni, adóbevallásukat elkészíteni. Externális hozam lehet a *más ágazatokban fellépő termelékenység-növekedés is*. Fontos externális hozam lehet bizonyos *piacok* megnyílásának lehetővé válása, és általában is a jobb és gyorsabb piaci *alkalmazkodás* képessége. A társadalmi szintű externális hozamok közé sorolható még az *alacsonyabb bűnözés* miatt fellépő költségmegtakarítás, az oktatás és az *életmód* közti pozitív kapcsolat miatt fellépő *nagyobb munkaképesség*, illetve *közegészségügyi megtakarítások*, pozitív externalitások fakadhatnak (az oktatás és a foglalkoztatottság közti pozitív kapcsolat alapján) az *alacsonyabb munkanélküliségből is*. A *szűkebb kört érintő externalitások* példái az iskolázottságnak a közvetlen lakóköznyezetre gyakorolt hatása, a nagyobb együttműködési készség a munkahelyen. Megkülönböztethetők még bizonyos a közvetlen környezeten túlmutató, *tovagyűrűző hatások* is, melyekre példa lehet a *migráció* és a *brain drain* is.

A piaci kudarcok között önállóan is szerepel néha a *nem teljes kapcsolódó piacok* (incomplete markets) néven ismert jelenség, melynek háttérben a legtöbbször egy információs kudarc húzódik meg. Az oktatásba történő állami beavatkozást az oktatási piac a korábbiakban említett tökéletlenségei mellett egy kapcsolódó piac, a *tőkepiac tökéletlensége* is indokolja. Ha valaki – fizetőképesség hiányában – nem képes megszerezni az oktatás társadalmilag hatékony szintjét, ezáltal másokra is externális költséget kényszerít. Mindez nem így lenne, ha a tőkepiacok tökéletesek lennének, ugyanis akkor mindenki a *jövőbeni jövedelmei terhére* felvehető hitelből maga finanszírozhatná a saját oktatását. A valóságban azonban (pusztán a jövőbeni fizetésekre hivatkozva) megfelelő hitelbiztosíték *hiján* a pénzpiacon állami beavatkozás hiányában nem, vagy csak *nem elégséges mértékben lehet oktatási hitelekhez jutni*. A kapcsolódó piacok nem teljessége vagy éppen hiánya esetén persze többféle megoldási lehetőség is kínálkozik: a kormányzat beavatkozhat közvetlenül az oktatásba is, de választhatja azt is, hogy inkább a kapcsolódó piacon történő beavatkozással (pl. garantált vagy támogatott oktatási hitelrendszer kiépítésével) kísérli meg kezelni a problémát.

Összefoglalva a fentieket, az oktatási méretgazdaságosság hatására felléphetnek a verseny tökéletlenségéből fakadó erőforrás-allokációs problémák, de ezek nem tűnnek túlzottan erősnek. Bár a tökéletes információ feltevése is sérül, elmondható, hogy e sérülés mértéke a más termékek illetve szolgáltatások esetén tapasztalhatóhoz viszonyítva nem túl súlyos. Piaci eszközökkel, továbbá viszonylag szűk körű kormányzati beavatkozással az információs problémákból fakadó allokatív hatékonysági problémák korrigálhatók. Piaci kudarcok is fellépnek az oktatásban, még ha az nem is tartozik a közjavak közé. Az ilyen kudarcok részben az oktatáshoz kapcsolódó pozitív externalitások fennállásából fakadnak, részben pedig bizonyos kapcsolódó piacok nem teljességéből. A verseny tökéletlenségéből és a piaci kudarcok fennállásából egyaránt arra következtethetünk, hogy beavatkozás híján, szabad piacon a társadalom a társadalmilag *hatékony mennyiséghez képest túl kevés oktatást állítana elő illetve fogyasztana*. Az információs problémák jelentkezése miatt pedig az is kérdéses, az oktatás fogyasztása a társadalmilag optimális struktúrában történne-e; az S-verseny miatt pedig az egyes intézmények oktatási hatékonysága is elmaradhat a megfelelő kormányzati beavatkozással elérhetőtől.

Az oktatás belső hatékonysága: hatékony input-kombinációk

Meglehetősen evidensnek tűnik, hogy a társadalmi hatékonyság eléréséhez szükséges, de nem elégséges az allokatív, a külső hatékonyságra való törekvés. Ha makroszinten megfelelő mértékű erőforrást költenek az oktatásra, csak akkor biztosítja, hogy a társadalom valóban a megfelelő mennyiségű oktatást állítsa elő és fogyassza, ha az oktatási intézmények költségvetésüket a valóban hatékony inputkombinációk megvásárlására költik (technikai vagy termelési hatékonyság). Sőt, még azt is fel kell tételeznünk, hogy nem jelentkezik az X-hatékonyság (*Leibenstein 1966*) problémája, azaz megfelelően erős kompetitív kényszer biztosítja, hogy a költségek alacsony szinten maradjanak. (A hatékonyság hiánya, az inefficiencia ugyanis nemcsak az intézmények közti vagy azokon belüli erőforrás-allokáció szuboptimalitásából fakadhat, de a szubmikro-szintű technikai hatékonyság hiányából is.) Nemcsak az kérdéses, hogy az iskolák a legmegfelelőbb input-kombinációt használják-e, de az is, hogy az adott inputokkal elérhető termelési lehetőség-halmaz határán működnek-e (vö. *Hanushek, 1986*). A Leibenstein által a monopóliumok gyengébb hatékonysági kényszerének magyarázatára bevezetett „X-hatékonyság” fogalma jól hasznosítható a közösségi szektor, így pl. a közoktatás elemzésében (vö. *Glennester 1992*).

Maradjunk egyelőre azonban az input-kombinációk vizsgálatánál. Az egyes oktatási inputok (a tanárok száma, képzettsége, tapasztalatai) és a nehezen mérhető oktatási kibocsátás („output”) kapcsolatát vizsgáló elemzések, az ún. oktatási termelési függvények arra utalnak, hogy a *közoktatás* technikai értelemben *nem hatékony*; az iskolák nem mindig a megfelelő arányban kombinálják az inputokat.³ (Kétséges azon-

³ Az oktatási termelési függvények egyik igen jelentős problémája abból fakad, hogy még megfelelő standardizált tesztek segítségével is nehéz elkülöníteni és mérni az oktatási hozzáadott értéket (azaz nehéz kiszűrni a társadalmi réteg, a családi háttér és a képességek hatását), és ráadásul az egyik legjelentősebb input, a tanulói munkafordítás mérése sem megoldott.

ban, mennyiben tekinthető ez a jelenség a piac, és mennyiben a kormányzat problémájának...) Az erre vonatkozó irodalom nagyhatású, bár mind módszertanilag, mind következtetéseit illetően sokat vitatott, úttörő darabja *Coleman és szerzőtársai (1966)* az Egyesült Államokra nézve azt vizsgálta, hogyan függ az oktatás eredményessége az inputoktól. Az Egyesült Királyságra *Rutter és szerzőtársai (1979)* végzett hasonló elemzést. Nagyhatású összefoglalót adott a kérdés irodalmáról *Hanushek (1986)*, illetve tömörebben *Hanushek (1987)*. Némileg talán vulgarizálva az ezekből a tanulmányokból adódó eredményeket, azt mondhatjuk, hogy az olyan, az iskola minőségére a közhiedelem szerint jelentősen ható változók, mint a tanár-diák arány, az osztálylétszámok, a tanárok képzettsége vagy tapasztalata (általában az iskolák jobb input-ellátottsága) csak csekély hatást gyakorolnak az iskolai eredményességre. Az eredményesség döntően a családi háttér és a képességek függvénye. Hanushek egyenesen azt állítja, „nincs szoros szisztematikus kapcsolat az iskolai kiadások színvonala és a tanulói teljesítmények között” (*Hanushek 1986*).

Újabb empirikus vizsgálatok és összefoglaló tanulmányok (pl. *Hedges et al 1994; Blatchford & Mortimore 1994; Mortimore 1995, 1997; Finn & Achilles 1990; Nye et al 1993*) azonban némileg megkérdőjelezik a fentieket. Hedges és társai szerint Hanushek következtetései nemcsak nem megfelelő adatokra és módszerekre épülnek, de még a szerző elfogultsága is szerepet játszott a következtésekben. Az osztálylétszámok csökkentésének pozitív hatása a matematikai és olvasási teljesítményekre (azokat standardizált tesztekkel mérve) az újabb eredmények szerint – legalábbis az alsós osztályokban – statisztikailag egyértelműen kimutatható.

A hatékonyság értelmezésének és mérésének nehézségei

Mint korábban már említettük, egy oktatási intézmény szempontjából a hatékonyság követelménye azt jelenti, hogy az intézmény az adott oktatási eredményt (kibocsátást) minimális költséggel állítja elő – másik oldalról ez annyit tesz, hogy az intézmény az adott inputokkal elérhető maximális oktatási outputot, eredményt hozza létre. Az erőforrás-allokáció társadalmi hatékonysága mögött is ott kell húzódnia az egyes intézményekben folyó oktató-nevelő munka megfelelő hatékonyságának.

Az oktatási hatékonyság egyértelmű értelmezése és mérése megkövetelné, hogy mind az egyes inputokat, mind az outputot teljes körűen számításba vegyük és megfelelően mérjük. Ez azonban sajnos korántsem olyan egyszerű probléma, mint első látásra gondolhatnánk. Mik is a főbb input-tényezők, melyek mennyisége és ára nyilván meghatározza az oktatás költségeit? A tanárok létszáma és képzettsége, az oktatási segédszemélyzet, a tankönyvek, segédeszközök, az épületállomány (fizikai tér), a bútorzat stb. mellett olyan tényezők, mint a tanítási idő vagy az osztálylétszámok is fontos szerepet játszanak abban, mi is lesz az oktatási folyamat kimenete. Ezek mérhetőségével még nincs is különösebb probléma, bár már az is elgondolkodtató, hogy a tanulók iskolán kívüli munkaráfordítása, ami ugyancsak igen fontos input-tényező lehet, mennyire számszerűsíthető vagy vehető figyelembe pl. a már említett ún. oktatási termelési függvények meghatározásánál. Ennél azonban alighanem jelentősebb

hiányosság, hogy a hatékonyság számszerűsítési kísérleteiben, így az oktatási termelési függvényekben is pont az olyan – sokak szerint a teljesítményeket döntően meghatározó – tényezők figyelembe vétele sikkad el gyakran, mint a képességek (melyek eredeti különbségei meghatározóak a későbbi eredmények szempontjából), a tanulási motivációra erősen ható családi háttér (szülők iskolázottsága, osztályhelyzete), a családi kulturális szokások. Csak az ilyen háttérváltozók hatásának korrekt eszközökkel történő kiszűrése, az egyes intézmények gyerekanyagának megfelelő statisztikai eszközökkel történő összehasonlíthatóvá tétele után lehet az intézmények hatékonyságát pontosabban összevetni, csak így nyílik mód az ún. oktatási hozzáadott érték vizsgálatára. Bár ma már rendelkezésre állnak megfelelő statisztikai módszerek a háttérváltozók hatásának kiszűréseire, sajnálatos módon az irodalomban ezek használata még nem tekinthető általánosnak, ami sok esetben félrevezető következtetések levonására adhat módot. Az oktatási hozzáadott érték növeléséről ugyan sokat beszélnek, konkrét számszerűsítésére és a döntéselőkészítésben való felhasználására azonban egyelőre kevés kísérlet történik.

Az inputok megfelelő értelmezésénél és mérésénél is nagyobb problémát jelent azonban az oktatás hatékonyságának vizsgálata szempontjából annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy valójában mi is az oktatás outputja, kibocsátása, eredménye, mik az oktatás hozamai. Az ilyen hozamok egyfelől a munkaerőpiacon értékesíthető skillekben, a munkavégző képesség javulásában, másfelől az ugyancsak elsőrangúan fontos társadalmi kompetenciákban, értékek és magatartási módok elsajátításában testesülnek meg. A jelenség komplexitása ellenére a hozamokat pl. az oktatási termelési függvények irodalma szokásosan olyan természetes hozamokkal azonosítja, mint a mérhető tudás, a standardizált teszt-eredmények. A társadalmi készségek, externális hatások számbavétele nem megoldott és nem is oldható meg egykönnyen. Pedig épp az ilyen externális hatások léte az egyik döntő oka, hogy állami beavatkozás nélkül feltehetően nem jönne létre a hatékony mennyiségű oktatás.

Mint már említettük, bizonyos értelemben az oktatás megtérülési rátáinak vizsgálata is hatékonyságot mér: egyéni vagy társadalmi szintű megtérülési rátákról beszélhetünk annak függvényében, hogy csak az egyéni vagy a teljes társadalmi ráfordításokat vesszük figyelembe a ráta kiszámításához. Bár a megtérülési ráta-számításoknál a ráfordítások figyelembe vétele során a használdozati költségekből indulnak ki (tehát pl. a tanulmányok ideje alatt elmaradt jövedelmeket is költségként veszik számba), azaz az elemzés nem korlátozódik a közvetlen pénzübeni költségekre, a hozamok számszerűsítésénél általában már jóval nagyobb a leegyszerűsítés. A nem monetáris (jövedelmekben nem megtestesülő) hozamok (bővebben lásd MacMahon & Geske 1982) számszerűsítése jellemző módon általában mind egyéni, mind társadalmi szinten elmarad, jóllehet az ilyen hozamok léte korántsem lehet jelentéktelen az oktatás megítélése szempontjából. Egyéni szinten az ilyen nem monetáris hozamok a munkával való megelégedettségétől kezdve a házassági esélyek javulásán keresztül igen sokfélék lehetnek, és a problémát itt nem annyira ezek körének meghatározása, mint egyértelmű számszerűsítésük, pénzre történő átváltásuk jelenti. Társadalmi szinten még jelentősebb a probléma: nyilvánvaló, hogy az oktatás hozama nemcsak a közvetlen

munkavégző-képesség növekedéséből fakadó többletjövedelemben, de olyan társadalmi készségekben, magatartási mintákban is megtestesül, mint pl. a kooperációs készség, a versenyszellem, a tolerancia stb. Ezek léte vagy színvonala nyilvánvalóan visszahat a társadalom jövedelemtermelő képességére.

A gyakorlatban az externális hatások figyelembe vételén vagy elhanyagolásán múlhatnak olyan kérdésekre adott válaszok, hogy pl. mi is történjen a szűkebb értelemben alacsony hatékonyságú kistéleplési iskolákkal: ezekben az alacsony létszám miatt csak relatíve magas fajlagos költséggel és sokszor gyenge színvonalon oldható meg az oktatás. Ugyanakkor, ha elfogadjuk, hogy az iskola ottlétének a település lakosság-megtartó képessége, életben maradása szempontjából fontos szerepe van, az ilyen iskolák hatékonysági szempontokra hivatkozó leépítése, a gyerekek utaztatása egy távolabbi település nagyobb iskolájába nem feltétlenül indokolt, sőt, egy tágabb szempontú költség-haszon elemzés szerint esetleg éppenséggel káros lehet.

Az állami beavatkozás formái és a hatékonyság

Az állami beavatkozás fő lehetséges formái – más területekhez hasonlóan – az oktatásban is a

- *szabályozás* (tankötelezettség törvényi szabályozása, intézményi működés jogi keretei, képesítési követelmények, vizsgák szabályozása, egyes inputokra vonatkozó előírások stb.);
- a közpénzből történő *finanszírozás*;
- a *szolgáltatókénti fellépés* (állami vagy önkormányzati tulajdonú és fenntartású intézmények részvétele, esetleg monopóliuma a szolgáltatás nyújtásában);
- *információs szolgáltatás* (az esetleges információs problémák enyhítése érdekében az állam szerepet vállalhat a szektorra vonatkozó minőségi és árinformációk gyűjtésének megszervezésében és nyilvánosságának biztosításában).

Ha a korábban bemutatott, a tisztán piaci megoldás szuboptimalitását, nem kielégítő társadalmi hatékonyságát alátámasztó érvek szempontjából vizsgáljuk meg az állami beavatkozás kívánatos formáinak problematikáját, azt láthatjuk, hogy a volumengazdaságossággal, a verseny tökéletességével kapcsolatos problémák megfelelő szabályozással megoldhatónak tűnnek, az állam ennél tágabb – elsősorban is szolgáltatói – szerepvállalásának indoklásához pedig nem elég erősek. Mint korábban láttuk, a káros szelekció, az ún. S-verseny is ronthatja a hatékonyságot, de megfelelő állami szabályozással (beiskolázási zónák bevezetésével) ez kiküszöbölhető, illetve erősen korlátozható. Ami az információs problémák jelenlétét illeti, ezek bizonyos mértékig tisztán piaci eszközökkel, illetve fogyasztói önszerveződéssel is enyhíthetők lennének (pl. ahhoz hasonlóan, ahogy a biztosítási piacon kialakul a biztosítási bróker-intézménye, ahogy bizonyos újságok vagy elektronikus médiák fogyasztói teszteket közölnek); ennek ellenére indokolt lehet e területen a fokozottabb kormányzati szerepvállalás, mert megfelelő szabályozással, illetve bizonyos kormányzati szolgáltatásokkal (külső vizsgarendszer, kormányzati teljesítménymérési és minőségbiztosítási rendszer, iskolák közti objektív rangsorok, a jövőre vonatkozó munkaerő-keresleti

prognózisok készítése és nyilvánosságra hozása stb.) az információs problémákból adódó szuboptimális döntések, hatékonysági veszteségek kezelhető mértékűre csökkenthetők.

A piaci kudarcokra, elsősorban az oktatáshoz kapcsolódó pozitív externalitásokra a kormányzat legsikeresebben mégis az oktatás iránti fizetőképes kereslet növelésével, az oktatás *közösségi finanszírozásával* reagálhat. Annak ellenére, hogy szinte minden mai oktatási rendszerben kiterjedt szerepet játszik a tágabb értelemben vett állam, a közösségi szektor (elsősorban a helyi önkormányzatok) magában a *szolgáltatás előállításában* is, a közgazdaságtan kompetenciájába tartozó hatékonysági érvekből nem vezethető le egyértelműen az állam szolgáltatókénti fellépésének indokoltsága vagy kívánatossága. Bár kimutatható bizonyos mértékű volumengazdaságosság, azaz a nagyobb intézményekhez egy határig gyakran alacsonyabb fajlagos költségek tartoznak, továbbá centralizált rendszerekben alacsonyabbak lehetnek az adminisztratív költségek is, az ebből fakadó hatékonysági nyereségeknél feltehetően jelentősebbek a bürokratikus szervezetben bizonyosan jelentkező X-inefficiencia negatív hatásai. A közgazdaságtan kompetenciájába tartozó *hatékonysági érvek* tehát *nem indokolják egyértelműen az állam szolgáltatókénti fellépésének kívánatosságát*. Coleman és szerzőtársai (1982), majd ezt követően több más munka is a magán- és az egyházi iskolák az állami intézményeknél jobb oktatási hatékonyságáról számoltak be.⁴ Az állam esetleges szolgáltatói monopóliuma a hatékonysági veszteségeken túl a társadalmi értékpluralizmusra is veszélyeket rejthet magában.

Mint az eddigiekben láttuk, közgazdasági érvekkel annyi mindenestre igazolható, hogy bizonyos kormányzati beavatkozás indokolt lehet, mivel *javít hat* hatékonysági szempontból a piac nyújtotta megoldás hatékonyságán. Mindazonáltal a piaci megoldás tökéletlenségének bemutatása még egyáltalán nem bizonyítja azt, tetszőleges kormányzati beavatkozás, különösképpen a piac, a verseny szerepének teljes kikapcsolása feltétlenül hatékonyabb lenne a piaci kimenetnél.

Persze az állami beavatkozás *újraelosztási, méltányossági szempontokkal* is indokolható lehet: a társadalom számára a hatékonyságon túlmenően fontos lehet egyfajta méltányos, igazságos kimenet biztosítása is. Míg a hatékonysági szempontú beavatkozás csak a lehetséges Pareto-javításokkal foglalkozik, azaz olyan megoldásokat keres, melyek a társadalom egyetlen tagját sem hozzák kedvezőtlenebb helyzetbe, miközben egyesek helyzetén javítanak, a méltányosságra és igazságosságra hivatkozó beavatkozás esetén olyan politikák is szóba jöhetnek, ahol az állam hajlandó valamennyit feláldozni a társadalom egyes tagjai által kapott hasznosságból annak érdekében, hogy mások helyzetén javítson. Méltányossági érvekkel is meg lehet kísérelni alátámasztani az állam szolgáltatóként történő szerepvállalását. Az oktatási esélyegyenlőség megvalósulását sokan inkább vélik biztosítottnak egy állami közoktatási, mint egy vegyes modellben. Azonban a szűkös kapacitások, férőhelyek kiutalásos elosztásában általában megfigyelhető a korrupció és a protekcionizmus, és a tényleges ki-

4 Magyarul lásd erről Macrae, 1988.

utalási módszerek feltehetően az oktatásban sem szolgálják kielégítően a méltányosság, egyenlőség érvényesülését.

A kormányzati beavatkozás hatékonysági, illetve méltányossági magyarázata egyaránt *normatív*; e magyarázatok az államot alapvetően a közjó szolgálatában tevékenykedő „steril” intézményként fogják fel. Az állami beavatkozásnak azonban létezik egy nem normatív magyarázata is, ami figyelembe veszi az állami intézményeket működtető emberek, a bürokraták, a politikusok, a szavazópolgárok önzését is. Ez a magyarázat-típus a méltányossági magyarázatokhoz hasonlóan ugyancsak *újraelosztási* szempontokkal magyarázza az állami beavatkozást, ám az újraelosztás során a társadalmi méltányosság és igazságosság szempontjai helyett a kormányzatot befolyásolni képes csoportok *önérdekét*, az emberi önzést helyezi az előtérbe.⁵ Míg az első két magyarázat jóléti közgazdaságtani indíttatású, a harmadik szűkebb értelemben is a modern „politikai gazdaságtan”, illetve a közösségi választási elmélet jegyeit viseli magán.

Ha Muellerhez hasonlóan (*Mueller 1989*) tágabb értelemben használjuk a közösségi választás (public choice) fogalmát, akkor az a nem-piaci döntéshozatal egészét, az állam eredetét magyarázó összes elméleti megközelítést, így pl. a korábbiakban tárgyalta hatékonysági és méltányossági elméleteket, a jóléti közgazdaságtani megközelítést is lefedi. Van azonban egy ennél szűkebb használata is a fogalomnak, amely elsősorban a politikai intézményrendszer működésére, a politikai érdekcsoportok viselkedésének a közgazdaságtanban szokásos racionális érdekérvényesítési modell keretein belül történő leírására koncentrál. Ez a szűkebb értelmezés különösen termékenynek bizonyulhat azoknak az eseteknek az elemzésében, ahol azt tapasztalhatjuk, hogy a hatékonysági indokra hivatkozó kormányzati beavatkozás a maga deklarált céljával ellentétes fordulatot vesz, és Pareto-javítás helyett inkább csak ront a piac nyújtotta megoldás hatékonyságán. Az ilyen beavatkozás a *kormányzati kudarc* esete (*lásd bővebben Le Grand 1991*). Ha az állami beavatkozás egyes formáinak a hatékonyságra gyakorolt hatásait kívánjuk áttekinteni, semmiképp nem tekinthetünk el attól, milyen mértékben valószínűsíthető az egyes formáknál valamilyen kormányzati kudarc jelentkezése.

Egy állami beavatkozás következtében fellépő Pareto-rontás persze lehet minden tendenciától mentes, származhat pl. egyszerűen abból, hogy a kormányzat kevés vagy hibás információval rendelkezik, nem képes tökéletesen felmérni a gazdaság működési szabályait, kiszámítani az egyes beavatkozások pontos hatásmechanizmusát. Más esetekben arról lehet szó, hogy a kormányzat is „ott keresi a kulcsot, ahol világos van”, hasonló – egyes területeken bevált, vagy annak tönő ismert módszerekkel kíván kezelni – egymástól távol eső problémákat. A piac működésbe történő kormányzati beavatkozások jelentős része komoly kockázatokkal jár, és bár bizonyos szempontból

⁵ Az institucionalista és radikális álláspontok képviselői számára „a társadalmi jólét maximalizálásának ötlete, amely arról szóló végtelen vitákban ölt testet, hogy mi is az oktatás társadalmilag »optimális« mennyisége, minősége vagy fajtája [...], nem több üres retorikánál az egymással konfliktusban álló érdekek világában [...]». A társadalmi optimum kergetése legjobb esetben sem jó másra, mint hogy egy abszurd kérdésre irreleváns válaszokat kapjunk, s ami még valószínűbb, arra szolgál, hogy technikailag lepellet álcázza, hogy a különböző csoportok közti jóléti trade-offok kérdése politikai kérdés (és az is kell, hogy legyen)” (Klees, 1988).

javít a helyzeten, más szempontból csak újabb problémákat indukál. Van azonban az eseteknek egy olyan része is, ahol a kormányzat működésének elemzése, az érdekcsoportok működésének modelljei stb. mind azt mutatják, nem véletlenről van szó.

Ezek az utóbb említett esetek általában konzisztensek a kormányzati beavatkozást nyílt újraelosztási motívumokkal magyarázó elméletekkel (*Aranson & Ordeshok 1981; Meltzer & Richard 1981, ill. Peltzman 1980*). Ezek a döntéshozó, vagy a bürokrata racionális viselkedésével magyarázzák a kormányzat „hibás” működését. Sok ilyen eset ismeretes: pl. *szabályozást készítő és működtető hivatalnokok észrevétlenül partikuláris érdekek szolgálatának „fogságába eshetnek”* (ez a *capture theory of regulation*, a szabályozás „fogság-elméletének” alapgondolata: *Stigler 1971; Peltzman 1976*), és így végül is egyszerűen az újraelosztást szolgálják a verseny tökéletlenségének korrigálása helyett. A Pareto-hatékonyság ilyenkor tehát irrelevánssá válik. További példákat nyújthat a kormányzati kudarcra a *rent-seeking*, a járadékvadászat és bürokrácia viselkedésének irodalma⁶ (*lásd Krueger 1974; Tullock 1985*). A Pareto-hatékonyság kudarcát írja le Thurow (1980) is, amikor azt mondja, hogy a legtöbb közgazdasági probléma megoldása megköveteli, hogy bizonyos csoportok „nagy gazdasági veszteségeket szenvedjenek”, a hatalom egyenlőtlen megosztása következtében pedig e „gazdasági veszteségeket ... bizonyos hatalom nélküli csoportokra hárítják ahelyett, hogy egyenlően szétterítenék a népeség egészén”.

A kormányzat azonban nem is csak úgy szenvedhet kudarcot, hogy Pareto-javítás helyett újraelosztást végez (lelépve a termelési lehetőségalmaz határáról), és adós marad az allokációs hatékonyság megcélzott javításával. Kiterjeszthetjük a kormányzati kudarcot a hatékonyság biztosításában elkövetett hibáktól a méltányosság biztosítását célzó redistributív tevékenységből eredő nem szándékolt eredményekre, perverz újraelosztási hatásokra is. Meglepő, hogy az egyenlősítést célzó újraelosztó programok milyen nagy hányada növeli valójában az egyenlőtlenséget, illetve csoportosít át jövedelmet a rossz irányba – bár, ha figyelembe vesszük a többségi szabályt, tulajdonképp nem is lehetünk meglepve, ha az eloszlások széleleitől a középre történő át csoportosítást tapasztalunk.

Kormányzati kudarcokkal természetesen az oktatás területére történő kormányzati beavatkozások között is találkozhatunk. Az egyik jellemző kudarc, hogy a kormányzat (is) képtelen megtalálni azokat az input-tényezőket, melyekkel érdemben javíthatná az oktatás eredményességét, és rendre rossz, *nem hatékony inputkombinációkat* finanszíroz (*lásd pl. Hanushek 1986*). Az oktatásban foglalkoztatottak a tanulók érdekeire való hivatkozással valójában szükségtelenül felduzzaszthatják az oktatási költségvetést és a saját díjazásukat (*Staaf 1977*). A normatív blokk támogatásokra épülő közösségi finanszírozási rendszer – mint arra pl. *Glennester (1992)* rámutat – ahhoz vezethet, hogy a közintézmények könnyen elkerülik a piaci megmérettetés hatékonysági tesztjét; a demokratikus döntéshozatali folyamatokhoz való „hozzáférést” az önértékének érvényesítésére törekvő bürokrácia (pl. tanári szakmai szervezetek) mono-

⁶ A szabályozásból szereshető járadékok mellett tág tere van a kormányzati szerződések vagy a politikai folyamat járadékszerzésre történő felhasználásának is. Ld. pl. Mueller, 1989. A bürokráciáról lásd Niskanen, 1971.

polizálja az oktatási kiadások felduzzasztása érdekében. (A tanárokat pl. általában iskolai végzettség, szolgálati idő és a körzet mérete alapján fizetik, jóllehet nincs bizonyítva e tényezők összefüggése a termelékenységgel vagy a minőséggel. Vö. *Semjén 1991*.) Az eredetileg a piaci kudarcokat kezelni kívánó állami beavatkozás tehát a közösségi választások elmélete⁷ értelmében gyakran az oktatásügyben is eltorzul; a közösségi szektor ilyenkor akár túl is nőhet a kívánatos, a hatékony erőforrás-allokációt biztosító szinten. Ennek a csapdahelyzetnek a kezelésére az elmélet több megoldást is kínál: ezek általában az adminisztratív koordinációval szemben a piaci, illetve kvázipiaci koordináció erősítésére törekednek (bővebben lásd később).

Jellemző a *méltányossági kudarc* is az oktatásban: az esélyegyenlőségre való hivatkozással olyan oktatási programokat finanszíroznak, amelyeket kimondottan a gazdagabbak vesznek igénybe. Ilyen alapon sokan bírálják a felsőoktatás ingyenes biztosítását, lásd pl. Jimenez, 1986. Az oktatási esélyegyenlőtlenségek Magyarországi fennmaradását elemző irodalom (*Harcza 1987; Bukodi 1994*) arra utal, hogy a magyar oktatáspolitikai sem büszkélkedhet a méltányossági szempontú újraelosztás kiemelkedő hatékonyságával.

Verseny és hatékonyság: kvázipiaci megoldások

Nyilvánvaló, hogy a standard mikroökonómiai feltevésekkel szemben még magában a versenyszférában is széles körben jelentkezhethet az X-hatékonytalanság (pl. a monopóliumok esetében); a közösségi szektorban (így pl. az állami vagy önkormányzati oktatási intézményekben), ahol az optimalizáló viselkedést kiváltó gazdasági és pszichikai nyomás jóval gyengébb a versenyszférában tapasztalhatónál, az X-hatékonytalanság jóval jelentősebb probléma lehet: a motiváció hiánya és bizonyos szervezeti problémák hatására itt igen távol kerülhetünk a technikai értelemben vett hatékonyságtól (*Glennester 1992; Hanushek 1986*). A közösségi finanszírozás, sőt, bizonyos mértékig a kormányzat szolgáltatói szerepvállalása azonban nem feltétlenül ellentétes a versenyből fakadó hatékonysági kényszerek kiaknázásával.

Az állam kiterjedt szolgáltatói szerepvállalásából némileg következően Európában kialakult az oktatásfinanszírozás bürokratikus koordinációra épülő modellje. A kisebb-nagyobb helyi eltérések ellenére a nyolcvanas évek során még a jóléti államokban is lezajló finanszírozási változások hatására létrejött egy, a központi állam és a helyi önkormányzatok kiegyensúlyozott szerepmegosztását biztosító közoktatás-finanszírozási és irányítási rendszer. Ebben a modellben a közoktatás zöme a közösségi szektorba tartozó, ha úgy tetszik, „állami” iskolákban zajlik, melyek azonban valójában önkormányzati irányítás alatt működnek. Az országoként meglehetősen eltérő mértékű különbségeket lehetővé tevő központi elvárások – azaz a szolgáltatás egységesítésére törekvő központi politika – érvényesítésének gyakori eszköze valamiféle

7 Vessd össze Niskanen, 1971, Tullock, 1985, illetve Borchering, 1977.

kerettanterv. A közoktatás helyi közszolgáltatás.⁸ Ebben az Európában elterjedt modellben a helyi adók mellett a központi költségvetéstől az iskolafenntartók felé irányuló – általában szabad felhasználású, de az ágazat szolgáltatásainak helyi igénybevételét tükröző, objektív demográfiai tényezők figyelembevételével számított – normatív blokk támogatás formáját öltő transferek vannak hivatva az erőforrásellátottság helyi különbségeinek kiegyenlítésére. A központ számottevő finanszírozási kötelezettsége általában jelentős helyi önállósággal párosul a pénzek elköltését, felhasználását illetően. Egy ilyen módszer nemcsak jóval kiszámíthatóbb, tervezhetőbb a központi költségvetés szempontjából, de a gazdálkodás racionalitását, helyi igényekhez való alkalmazkodóképességét illetően is jelentős előnyökkel rendelkezik az egyes költségelemek elkülönült finanszírozására építő korábbi megoldásokkal szemben. Mindennek ellenére az *önkormányzati intézmények teljesítmény-motivációja* még egy ilyen rendszerben is viszonylag *gyenge*, a pénzügyi források mértékét, de sokszor magának az intézménynek a teljesítményét is egyfajta múltbéli bázishoz való igazodás határozza meg; az egyes intézmények sorsa, fejlődése vagy éppen bezárása pedig nem annyira az intézmény politikájától – attól, hogy mennyire is képes megfelelni az oktatás iránti lakossági keresletnek – függ, mint az önkormányzati politika szakmai és egyéb érdekszervezetekkel kötött alkuitól.

A magyar közoktatás-finanszírozási rendszerben az intézményfenntartók (döntően a helyi önkormányzatok) ugyancsak központi normatívák alapján jutnak költségvetési támogatásokhoz. A központi költségvetés és az önkormányzat közötti pénzügyi kapcsolatokban már az önkormányzati rendszer bevezetése óta (illetve fő vonásaiban már a nyolcvanas évek végén végrehajtott tanácsi finanszírozási reform óta) érvényesül Magyarországon – az önkormányzat-finanszírozás *egyik* elemeként – a normatív finanszírozás elve. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzat a központi költségvetési támogatás egy részét (a tanácsi gazdálkodásra korábban jellemző, a bázisszemlélet által meghatározott tervalkuval szemben) objektív mutatók – az egyes intézményekben ellátottak száma – alapján kapja. Az egyes intézménytípusokhoz különböző nagyságú normatívák, ún. fejkvóták tartoznak. A fejkvóták alapján kapott támogatások azonban felhasználási kötelezettség nélkül érkeznek az önkormányzathoz, amely a kapott pénzeszközöket szabadon átcsoportosíthatja az egyes kiadási célok között.

Ez a finanszírozási modell ésszerű kompromisszumra törekszik a helyi teherviselés (visszaosztott SZJA, helyi adók) és a központi támogatások között, s biztosítja azt, hogy a központi támogatások mértéke igazodjék az ellátottak számához. Az önkormányzatok bevételei között elsősorban a normatív támogatások képezik azt az elemet,⁹ mely az ellátandó feladatokkal arányos. A visszaosztott személyi jövedelemadó,

⁸ Ez a fogalom a helyi és a központi állam közti munkamegosztás szempontjából Európában alapvetően más jelent, mint például az Egyesült Államokban, ahol az oktatást alapvetően egy speciális adófajta, a helyi vagyonadó finanszírozza, ami – habár az egyes államok költségvetése kiegyenlítő célzatú támogatásokkal ugyancsak bekapcsolódik a finanszírozásba – a konkrét finanszírozási modell függvényében mégis relatíve tág teret enged annak, hogy az adóalap nagyságát meghatározó helyi gazdagság és a helyi preferenciákat tükröző adókulcs különbségei az oktatás helyi színvonalkülönbségeivé transzformálódnak. Lásd erről bővebben Jones, 1985.

⁹ A címzett és a céltámogatások is az ellátandó feladatokhoz kapcsolódnak, de ezek nem szabad felhasználású pénzek.

a helyi adóbevételek és a vállalászási bevételek sokkal inkább tükrözik a helyi gazdaság lehetőségeit, mint az önkormányzat előtt álló feladatok nagyságát. A helyi gazdaság és jövedelemtermelő-képesség esetleg szélsőséges különbségeit a hátrányos helyzetű önkormányzatok részére – kérelem alapján – juttatott kiegészítő támogatás van hivatva tompítani. E modell a bevezetése óta eltelt idő alatt egyértelműen igazolta működőképességét; ez azonban nem jelenti azt, hogy különböző alapállásból ne lehetne érvényes kritikával illetni egyes sajátosságait. Sokszor hibájául róják pl. fel, hogy nem tartalmaz garantált minimális ellátási/kiadási szinteket az egyes intézmények szintjén, és az intézményekre nehezedő hatékonysági nyomás is gyenge.

A közszektor gyenge hatékonyságára az oktatásfinanszírozás elmélete és gyakorlata olyan innovációkkal reagált, melyek a közösségi finanszírozást és az alapvetően állami szolgáltatást megkísérlik összekapcsolni a verseny szerepének fokozásával. Az ilyen megoldás-kísérletek egyike a közismert *oktatási utalvány* (Friedman 1962; egyéb utalványjavaslatokat illetően lásd Lukács & Semjén 1988), amely a fogyasztói kontroll megteremtését a közintézményekhez jutó pénz (a „dollárszavazatok” vagy „forintszavazatok”) feletti egyéni kontroll segítségével szeretné elérni. A fogyasztó ebben a modellben egy utalványt, azaz *kvázipénzt* kap, melyet a kegyeiért versengő (s a rendszerben való részvétel jogát megkapott, ún. elismert) oktatási intézmények bármelyikében¹⁰ szabadon elkölthet. Vannak továbbá olyan – ezzel rokon – módszerek is, melyek a *normatív intézményfinanszírozás* eszköztárához nyúlnak a *piac szimulálása* és a hatékonyság biztosítása érdekében. Némileg más megközelítést kínál Hirschman (1970), aki híres könyvében a piaci és nem-piaci módszerek kombinációját ajánlja, a hatékonytalan termelőket alkalmanként a *kilépés*, a szolgáltatótól való elpártolás szankciójával büntetve.

Az oktatási utalvány-javaslat számos formája viszonylag jól ismert (lásd elsősorban Atkinson 1988), ezek értékéből azonban levon, hogy leginkább csak a szép elméleti megoldásokat kedvelő közgazdászokra rendelkezik kétségtelen vonzerővel; a fejlett országokban a mindennapi politikacsinálók a legutóbbi időkig világszerte meglehetősen egyöntetűséggel vonakodtak bevezetésétől, legalábbis ami a közoktatást illeti.

Az állam/önkormányzat által fenntartott oktatási rendszerekben fellépő ún. X-inefficiencia csökkentésére irányuló törekvések vezettek az utalványjavaslatok mellett az azokkal rokon vonásokat mutató egyéb ún. *tanulói alapú intézményfinanszírozási javaslatok* virágzásához. Ezek egyik a gyakorlatban is sikeresen meghonosított formája az új angol helyi oktatásfinanszírozási rendszer, az LMS (Local Management of Schools; bővebben lásd Semjén 1993).

Az 1988-as angol oktatási reform-törvény kötelezően előírta, hogy a helyhatóságok meghatározott kritériumok szerint helyi normatív finanszírozási rendszert dolgozzanak ki, és oktatási intézményeiket alapvetően a tanulólétszámtól függő módon finanszírozzák. Ez a rendszer az alábbi *sarkalatos pontokon* nyugszik.

10 Bár az utalványmodell megengedné, hogy a közösségi szektorba tartozó intézmények mellett a magánintézmények is azonos feltételekkel versenyezzenek a diákokért, a legtöbb konkrét utalványjavaslat csak a közösségi szektorra vonatkozik.

Szabad beiskolázás

A beiskolázási körzetek eltörlése, a szabad iskolaválasztás természetesen a városokban természetesen jóval inkább képes valódi választási lehetőséget kínálni a fogyasztóknak, mint a kisebb településeken, ahol az iskolaválasztási jog gyakorlásához jelentős egyéni addicionális költségek (pl. utazással járó fáradtság és idő) társulnak. A körzetek eltörlése miatt ugyanakkor azt is biztosítani kell, hogy a szolgáltatók ne térhesse- nek ki a szolgáltatás nyújtása elől – ezt a célt szolgálja az az új előírás,¹¹ miszerint az iskolák fizikai kapacitásuk határáig kötelesek felvenni a jelentkezőket. A törvény a fogyasztók jobb informálása, a választási lehetőség tényleges biztosítása érdekében azt is előírja, hogy az iskolák – a minőségbiztosítás céljait szolgáló – külső vizsgákon elért eredményeit nyilvánosságra kell hozni.

Tanulói alapú intézményfinanszírozás

Minden helyhatóság teljes oktatási költségvetésének túlnyomó részét köteles egy helyben kialakított, de meghatározott szabályoknak eleget tevő, a tanulói létszámtól függő és központilag jóváhagyott normatív képletnek megfelelően szétosztani az egyes oktatási intézmények között, melyek azután azzal maguk gazdálkodnak. Bár vannak bizonyos, a decentralizálható költségelemek köréből kizárt, illetve önkormányzati döntés alapján onnan kivethető oktatási kiadások is, a költségvetés zöme azonban normatív alapon jut el az intézményekhez. A helyhatóság által a formulából tetszőlegesen kivethető költségelemek arányát (sőt, még a nem a tanulói létszámhoz kapcsolatos elosztható oktatási támogatások arányát is!) a törvényben rögzített, erős (és idővel fokozatosan szigorodó) korlátok szabályozzák. Következésképp az egyes oktatási intézmények meglehetősen erős anyagi érdekeltséggel rendelkeznek a tanulólétszámok alakulását illetően, s ennek következtében szolgáltatási színvonaluk emelésére, a tanuló- kért folytatott versenyre kényszerülnek. Ha egy helyhatóság által kialakított finanszírozási formula nem felel meg a központi követelményeknek, a miniszternek jogában áll a helyhatóságra rákényszeríteni a minisztérium által kidolgozott formula használatát; ez azonban a finanszírozás normatív jellegén nem változtat.

Kilépési lehetőség: opting out

Azok az intézmények, melyek nincsenek megelégedve a helyhatóság iskolafinanszírozási rendszerével, megfelelő eljárás (szavazási procedúra, melyben az iskolában tanuló gyerekek szüleinek kell a végső döntést meghozniuk) lefolytatása után kiléphetnek az önkormányzat „fennhatósága” alól; ebben az esetben persze arányosan csökken az önkormányzatnak a központi költségvetés által nyújtott oktatási célú költségvetési támogatás. Ez a kilépés az ún. *opting out*; ez tulajdonképpen a már említett Hirschman-i „exit” (vö. Hirschman 1970) kollektív megvalósításának is tekinthető, hiszen ebben az esetben a „fogyasztók” közösen hagyják el a régi rendszert. Az *opting out* a helyi szolgáltatási politikát a kilépéssel (s az azzal együtt járó támogatáscsökke-

11 Korábban a helyi önkormányzatnak jogában állt az iskolák felvételi keretszámát bizonyos határok között (az 1979/80-as beiskolázási adatok alapján meghatározott ún. standard létszámnál akár 20%-kal is alacsonyabb szinten) maximálni. Ennek eltörlése, illetve a fizikai kapacitáskorlátig terjedő felvételi kényszer bevezetése a szülők mint fogyasztók helyzetét, s ezáltal a verseny feltételeit volt hivatva erősíteni a „piacon”.

néssel) való fenyegetés által hatékonyan képes befolyásolni. Az az iskola, amely éi ezzel a lehetőséggel, átalakul ún. központi támogatású iskolává (grant maintained school); finanszírozása alapvetően továbbra is tanulóarányos módon fog történni (immár közvetlenül a központi oktatási költségvetésből), de egy tanulóra magasabb normatíva fog jutni, mint amit a helyhatóság folyósítana, mivel az iskolát „kárpótolni” kell azokért az önkormányzat által szervezett helyi szolgáltatásokért, melyek igénybevételi lehetőségétől a kilépéssel elesett – azaz fizetőképessé kell tenni, hogy ezeket a szolgáltatásokat pénzért a piacon (az önkormányzat által fenntartott intézménytől, vagy mástól) megvásárolhassa.

Összefoglalva: az LMS-ben a szülői iskolaválasztás joga (korlátok között) biztosítva van, az oktatási célú pénz nagy része pedig a – nálunk megszokott fejkvótánál némileg bonyolultabb – normatív támogatás, az ún. „formula” szerint „megy a tanuló után”. Az intézmények érdekeltek a tanulólétszám bővítésében; a rendszer a piacot kívánja szimulálni. Mindazonáltal, mivel költségvetési (takarékosági) megfontolásokból a rendszer nem terjed ki a magániskolákra, továbbá mivel a piacra való belépés lehetősége valójában az önkormányzatok pénzügyi helyzete által erősen korlátozott (az önkormányzatok jóval inkább az iskolabezárásokban érdekeltek, semmint az oktatási kínálat bővítésében), és az érdemi választási lehetőségek is korlátozottak (nem kis részben az új közös alaptanterv bevezetése miatt), így ez a piac inkább csak *kvázipiac*. Az „új termelők” piacra lépésének (sőt, még a kapacitásbővítésnek) szabadsága is csorbát szenved, hiszen a szükséges tőkekiadásokhoz helyhatósági vagy központi jóváhagyás és pénz szükségeltetik. A tanári fizetéseket (az oktatási költségvetés legnagyobb kiadási tételéről van szó!) egységes országos bértarifa határozza meg, jelentősen korlátozva az iskolák gazdálkodási szabadságát. Az új törvény által kínált választási szabadság sem az igazi, mivel azt az egyidejűleg bevezetett közös nemzeti tanterv jelentősen csorbítja. Bár a szkepszis elméletileg indokolt, a korábbi helyzethez képest mégis *a verseny, a piaci elemek* jelentős előretöréséről van szó.

Mindazonáltal az is kétségtelen, hogy a szülői választásra épülő oktatási „kvázipiac” hatékonyságjavító eredményességét a társadalmi hatás szempontjából számos bíráló is éri: a kérdés meglehetősen „ideológiával terhelt”. *Waslander & Thrupp (1997)* az új-zélandi tapasztalatok elemzéséből arra a következtetésre jutnak, hogy a szülői választásra épülő rendszer csak felerősíti az anyagi és kulturális tőke eloszlásában meglévő egyenlőtlenségek hatásait: azok, akik mind anyagilag, mind kulturális tőkájüket tekintve előnyösebb helyzetben vannak, e rendszer eredményeképp előnyüket még fokozhatják is.

Aktuális hatékonysági problémák és megoldási kísérletek a magyar oktatásügyben

A magyar oktatás számos hatékonysági problémával küzd. Az átmenet első éveiben a csökkenő reál-GDP mellett az oktatási kiadások reálértékének megőrzésére törekedtek: a kiadások rugalmatlansága miatt azok GDP-hez viszonyított aránya az évtized elején ily módon nőtt. A Bokros-csomag életbe lépése és a gazdasági növekedés bein-

dulása együttes hatására az évtized második felében már a GDP-hez viszonyított kiadásokban is csökkenés mutatkozik, még hozzá az 1990-es szinthez képest is. (Vö. az 1. táblázat adataival.)

1. TÁBLA

A költségvetés oktatási kiadásai a GDP százalékában*

Év	Óvoda	Alapfok**	Középfok	Közoktatás		Egyéb	Mind- összesen
				összesen	Felsőfok***		
1990	0,75	2,49	1,49	4,73	0,90	0,22	5,85
1991	0,81	2,70	1,62	5,13	0,97	0,24	6,34
1992	0,85	2,77	1,75	5,37	1,12	0,18	6,67
1993	0,87	2,70	1,66	5,23	1,10	0,21	6,54
1994	0,88	2,61	1,54	5,06	1,13	0,21	6,40
1995	0,77	2,21	1,31	4,29	1,01	0,16	5,46
1996	0,72	2,00	1,20	3,92	0,90	0,15	4,97

* Az időszak egészére (az 1992-től a szociális kiadásokhoz sorolt) gyermekvédelmi kiadások nélkül, de a költségvetésből finanszírozott felújítási kiadásokkal együtt; 1990–91-ben még a fegyveres területek iskolarendszerű oktatásra fordított kiadásai nélkül.

** Az alapfokú művészetoktatás kiadásával együtt.

*** A felsőfokú továbbképzés és a felsőfokú szakképzés kiadásával együtt már 1990 és 1992 között is.

Forrás: KSH adat-összeállítás

2. TÁBLA

Az egy tanulóra jutó költségvetési támogatás a közoktatásban, intézménytípusonként (felhalmozási és tőkejellegű kiadások nélkül) 1990=100%

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Óvoda	128,7	150,5	189,7	236,0	267,1	304,4
Általános iskola	134,8	171,1	208,4	267,2	298,2	332,7
Szaktanulmányok	128,0	167,3	231,4	254,6	280,1	298,7
Gimnázium	126,9	151,2	180,8	216,9	248,6	272,9
Szakközépiskola	126,2	149,2	175,4	192,4	210,2	233,5
Felsőfok	123,1	157,0	169,9	188,6	196,0	183,8
Reálértéken (deflátor: fogyasztói árindex*)						
Óvoda	95,3	90,7	93,3	97,7	86,2	79,5
Általános iskola	99,9	103,1	102,5	110,6	96,2	86,9
Szaktanulmányok	94,8	100,8	113,8	105,3	90,4	78,0
Gimnázium	94,0	91,0	88,9	89,8	80,2	71,3
Szakközépiskola	93,5	89,9	86,2	79,6	67,8	61,0
Felsőfok	91,2	94,6	83,5	78,1	63,3	48,0

* A fogyasztói árindexet az oktatási árindex (költségindex) híján kényszerülünk deflátorként használni; ha azt rételezük fel, hogy az oktatási árindex jobban közelíthető a szolgáltatási árindexszel, még alacsonyabb reálértékeket kapunk. A szerző számításai (KSH évkönyv adatok alapján)

3. TÁBLA

A pedagógusellátottság nemzetközi összehasonlításban (állami és magánoktatás együtt), 1995

Ország	Összes pedagógus*			Gyermek/Pedagógus			
	Alap- és közép fok	Oktatás minden szintje	Óvoda	Alapfok	Alsó közép fok	Felső közép fok	Közép fok együtt
Ausztria	3,2	3,7	18,6	12,9	9,0	8,2	8,7
Belgium	4,1	5,3	23,3	12,8	n.a.	n.a.	8,5
Cseh Köztársaság	n.a.	n.a.	12,3	19,7	13,1	11,5	12,2
Dánia	3,2	4,3	11,7	11,1	9,4	9,9	9,7
Franciaország	3,1	4,2	24,8	19,5	n.a.	n.a.	13,6
Görögország	2,8	3,4	n. a.	n. a.	n. a.	n.a.	n.a.
Írország	3,4	4,5	24,6	23,4	n.a.	n.a.	16,0
Nagy-Britannia	2,8	3,2	23,2	21,0	16,0	15,9	15,9
Németország	2,1	3,5	22,7	20,7	15,8	13,0	14,9
Norvégia	n.a.	n.a.	n.a.	9,5	9,4	8,2	8,7
Olaszország	3,8	4,8	13,8	11,0	9,9	9,3	9,6
Spanyolország	3,6	4,7	19,8	17,8	17,5	14,8	15,7
Svájc	n.a.	n.a.	18,1	15,7	12,3	n.a.	n.a.
Svédország	3,5	4,6	17,7	12,3	12,2	14,8	13,5
Törökország	2,2	2,4	16,3	27,7	41,2	14,9	23,3
átlag	3,2	4,1	19,0	16,8	15,1	12,1	13,1
OECD átlag	2,9	3,9	18,9	18,8	16,9	14,2	14,9
Magyarország	4,2	5,7	11,3	11,6	9,5	11,9	10,7
Magyarország/átlag	1,33	1,41	0,59	0,69	0,63	0,98	0,82
Magyarország helye a rangsorban	1	1	1	3	4	5	6

* A gazdaságilag aktívak %-ában. Az OECD statisztika pedagógus kategóriája nem tesz különbséget az iskolában alkalmazott oktató és nem oktató pedagógiai állomány között.

** Norvégiában és Svájcban a gyermek/pedagógus arányok csak az állami oktatásra vonatkoznak.

*** A legalacsonyabb gyermek/pedagógus arányt tekintve elsőnek.

Forrás: OECD, 1997

Az egy tanulóra jutó támogatások reálértéke iskolafokozatonként igen eltérően változott (lásd a 2. táblázat adatait!): miközben alapfokon és alsó középfokon (gyakorlatilag az általános iskolában) a tanulói létszám erősen visszaesett, a fajlagos támogatás reálértékét itt sikerült legjobban megőrizni (akár bizonyos hatékonysági mutatók romlása árán is). Viszont a létszámban expandáló területeken (elsősorban is a felső-oktatásban) drasztikusan csökkent a fajlagos támogatás reálértéke, javult a költséghatékonyság – feltételezve, ha eltekintünk az esetleges minőségromlástól.

A közoktatás egészében a hatékonyság számos mutatója romlott: miközben demográfiai okokból igen jelentős mértékben csökkent a tanulói létszám (pl. az általános iskolában az 1985/86-os 1 297 818-ról 1996/97-re 965 998-ra), a pedagóguslét-

szám itt csak kis mértékben változott, aminek következtében ma hazánkban a fejlett országokban tapasztalható szintnél jóval alacsonyabbak az átlagos osztálylétszámok (vö. a 3. táblázat adataival – csak skandináv országok előznek meg minket!), jóllehet az ilyen alacsony létszámok hozzájárulása az oktatási hatékonysághoz erősen kérdéses. Ugyanakkor a pedagóguslétszám csökkentésére való politikai képtelenség nem párosult a pedagógusok relatív bérszínvonalának megőrzésével.

4. TÁBLA

Törvény szerinti (a megkövetelt minimális képzés melletti) pedagógusbérek aránya az egy főre jutó GDP-hez, vásárlóerő-paritáson, állami iskolákban iskolafokozatonként (1995)

	Alapfok			Alsó középfok			Felső középfok (ált. pr.)		
	Kezdő bér: GDP/fő	Bér 15 év gyakorlatl: GDP/fő	Bér 15 év gyakorlatl: Kezdő bér	Kezdő bér: GDP/fő	Bér 15 év gyakorlatl: GDP/fő	Bér 15 év gyakorlatl: Kezdő bér	Kezdő bér: GDP/fő	Bér 15 év gyakorlatl: GDP/fő	Bér 15 év gyakorlatl: Kezdő bér
Egyesült Áll.	0,9	1,2	1,3	0,9	1,2	1,3	0,9	1,2	1,4
Korea	1,7	2,9	1,7	1,7	2,9	1,7	1,7	2,9	1,7
Új-Zéland	0,9	1,3	1,5	0,9	1,4	1,4	1,0	1,4	1,4
Ausztria	0,9	1,2	1,3	1,0	1,3	1,3	1,0	1,4	1,3
Belgium	0,9	1,3	1,4	1,0	1,4	1,4	1,2	1,7	1,5
Cseh Köztársaság (1994)	0,6	0,8	1,3	0,6	0,8	1,3	0,7	0,8	1,3
Dánia	1,0	1,3	1,3	1,0	1,3	1,3	1,2	1,7	1,4
Finnország	1,0	1,2	1,3	1,1	1,5	1,4	1,1	1,6	1,4
Franciaország	0,9	1,3	1,4	1,1	1,4	1,3	1,1	1,4	1,3
Görögország	1,1	1,3	1,3	1,1	1,3	1,4	1,1	1,3	1,4
Hollandia	1,0	1,4	1,5	1,0	1,4	1,5	1,2	1,8	1,5
Írország	1,3	1,9	1,5	1,3	2,0	1,5	1,3	1,9	1,5
Németország	1,3	1,7	1,3	1,4	1,8	1,3	1,3	1,7	1,3
Norvégia	0,8	0,9	1,2	0,8	0,9	1,2	0,8	0,9	1,2
Magyarország*, 1996	0,42	0,53	1,25	0,42	0,53	1,25	0,51	0,61	1,19
Olaszország	0,9	1,1	1,2	1,0	1,2	1,2	1,0	1,2	1,3
Portugália	1,3	2,0	1,6	1,3	2,0	1,6	1,3	2,0	1,6
Spanyolország	1,7	2,0	1,2	1,7	2,0	1,2	1,9	2,3	1,2
Svájc	1,3	1,7	1,3	1,5	2,0	1,4	n.a.	n.a.	n.a.
Svédország	0,8	1,0	1,3	0,9	1,1	1,3	0,9	1,1	1,3
Átlag (Mo. nélkül)	1,1	1,4	1,4	1,1	1,5	1,4	1,2	1,6	1,4
Magyar./átlag	0,38	0,38	0,89	0,38	0,35	0,89	0,43	0,38	0,85

* A közalkalmazotti törvény alapján számítva; az 1996.01.01. és 08.31. közötti időszakra – az egyszerűség kedvéért – 02.01. és 08.31. között érvényes közalkalmazotti bértáblával, az év hátralévő időszakára az akkor ténylegesen érvényben lévő bértáblával számolva; feltételezve, hogy a törvény szerint járó 13. havi fizetést is kifizetik. (A 13. havi bért a 09.01. és 12.31. között érvényes bértábla alapján számítva.)

Forrás: OECD, 1997; magyar adatok a szerző számításai; a magyar adatok esetében a Bokros-csomag hatásainak kimutathatósága miatt esett 1996-ra a választás.

Az 4. táblázat adatai drámai képet mutatnak: míg a fejlett országokban a kezdő pedagógusbér az egy főre jutó GDP-hez közel esik, nálunk az általános iskolában (alapfokon és alsó középfokon) annak 42%-a; míg egy felső középfokon tanító tanár egy fejlett országban akár az egy főre jutó GDP kétszeresét is megkeresheti, nálunk mindössze 62%-át kapja.

Ennek eredményeképp nyilvánvaló, hogy jelentős kell, hogy legyen a kontraszelekció, és a hatékony bér-elmélet¹² értelmében egy ilyen bérszínvonal mellett a termelékenység is szükségszerűen rendkívül alacsony lesz – valójában tehát az alacsony fajlagos bérek nem azt jelentik, hogy sikerül olcsó, hatékony közoktatást létrehozunk, hanem csupán a munkaerővel történő pazarlásra ösztönöznek.

E problémák részben az átmenet költségvetési kényszerei és a jogi környezet (közalkalmazotti törvény, önkormányzat-finanszírozási rendszer) harapófogójában vergődő, a hatékony foglalkoztatással (értsd: leépítésekkel) együtt járó nyílt konfliktusokat felvállalni nem merő oktatáspolitikai „hozadékaik”. Másrészt azt is mutatják, hogy az államháztartási reform eddig Magyarországon jóval inkább kiadáslefáradást jelent a rossz mechanizmusok érintetlenül hagyásával, semmint a közpénzek hatékonyabb elköltségét előidéző mikroszintű változásokat (vö. Csaba & Semjén 1998).

A korábbiakban már vázolt, fejkvótákra, normatív támogatásokra épülő oktatás-finanszírozási rendszer bevezetése önkormányzati szinten ugyan jelentős elmozdulást jelentett a korábbi, a bázisszemléletre épülő, igazságtalan és indokolatlan ellátási színvonalkülönbségekhez vezető rendszertől, ugyanakkor az intézmények és az önkormányzat közti pénzügyi kapcsolatok alapvetően nem változtak a modell bevezetésével; ezen a szinten továbbra is tág tere nyílt az alkuknak, a bázisszemlélet érvényesülésének (bár a fejkvóták mind az intézmények, mind az önkormányzatok számára valamelyest a viszonyítási alap szerepét is betöltötték). Következésképpen ebben a finanszírozási rendszerben is szükségképpen alacsony az intézményi szintű hatékonysági kényszer, jelentkezik az X-hatékonyság.

Hogyan lehetne feloldani ezt az problémát? Az egyik – egy időben egyes oktatáskutatók és a pedagógusszakma jelentős rétegei által követelt – lehetőség kétségkívül az volna erre, ha az önkormányzat kiiktatásával a központi költségvetés közvetlenül az egyes intézményeket finanszírozná normatív módon. Ez a módszer tulajdonképpen a korábban már említett központi utalványfinanszírozási (voucher) modellnek felelne meg. Egy országos szinten iskolatípusonként egységes oktatási utalvány, illetve egy azzal (szabad iskolaválasztás esetén) lényegileg analóg intézményi normatíva bevezetésének kívánatosságát illetően azonban a vélemények erősen megoszlanak. Sokak szerint egy ilyen finanszírozási modell nem lenne különösebben kívánatos, mivel nem hagyna lehetőséget a helyi kiadási preferenciák megfelelő érvényesítésére. Ugyancsak problematikus, hogy egy ilyen finanszírozási rendszer csak nehézkesen lenne kivitelezhető, mivel ehhez a központi költségvetésnek helyi intézmények tízezreivel kellene közvetlen pénzügyi kapcsolatba kerülnie. A másik megoldás a *helyi normatíva alapján történő intézményfinanszírozás (HNIF)* rendszere volna. Ennek előnye, hogy

12 Lásd pl. Fallon és Verry, 1988, 215–219. old.

– legalábbis ott, ahol az intézmények száma és földrajzi közelsége ezt lehetővé teszi – képes érdekeltséget teremteni az intézmények között a tanulók megnyeréséért/megtartásáért folytatott versenyre, kiaknázza az abból fakadó motivációkat a szolgáltatások színvonalának javítására illetve a költségtakarékosságra, de ugyanakkor nem szünteti meg az önkormányzat aktív szerepét az oktatásfinanszírozásban. Egy ilyen modell az 1988-as angol oktatásfinanszírozási reform mintájára központi kezdeményezésre is bevezethető (ami nem zárja ki, hogy bizonyos paraméterek tekintetében a helyi változatosság is megmaradjon). Magyarországon azonban az eddigiekben egy ilyen jellegű központi reform gondolata az oktatáspolitikában nem vetődött fel. Ebben a helyzetben több, a rendszer alacsony hatékonysági nyomását és az erőforrás-elosztás ad hoc jellegét problémaként megélő önkormányzat saját kezdeményezésű kísérletet tett egy HNIF-rendszer kialakítására és lokális bevezetésére. Egy ilyen kísérletet mutat be *Semjén (1995)*.

A korábban igen elitista, szelektív magyar felsőoktatás (melybe csak a korosztály töredéke, 10–15%-a léphetett be) előtt – éles ellentétben a közoktatással – gyakorlatilag nem voltak demográfiai korlátok: a hallgatói létszám és a beiskolázási hányad növelése itt tehát (elbocsátások nélkül is) lehetővé tette a hatékonyság viszonylag jelentős javítását, ami abban is tükröződik, hogy 1990 és 1996 között a hallgatói létszám igen jelentős bővülése ellenére a felsőoktatási kiadások a GDP-hez viszonyítva átmeneti emelkedés után a kezdeti szintre tértek vissza, e kiadások egy hallgatóra jutó reálértéke pedig megfeleződött.

Az azonban elgondolkoztató, hogy miközben e területen egy látszólag bámulatra méltó hatékonyságjavulás zajlott le (ami bizonyos mértékig kétségtelenül már a tanár-diák arány javulásában is tükröződik), a magyar felsőoktatás korábban többször bíralt olyan egyéb problémái, melyeket az alacsony hatékonysággal szoktak asszociálni, jottányit se változtak. Megmaradt egyelőre a rendszer szétaprózottsága és túlzott területi széttagoltsága: sok, kicsi, szűk képzési profilú intézmény van, az integráció még csak ezután kezdődik (és kérdéses, mennyire lesz valódi). Megmaradt, és egyelőre tartósulni látszik a rendszer duális jellege: míg pl. az amerikai kétszintű rendszerre hasonlító lineáris modellben az alacsonyabb szintű végzettség megszerzéséhez döntően alapozó tárgyakat kellene hallgatni (melyeket nagyobb létszámnak, olcsóbban lehet oktatni), a magyar duális rendszerben viszont már a főiskolák is specializáltak, és alig van intézményes továbbhaladási lehetőség a szűk profilú főiskolai képzésből az egyetemi diploma megszerzése felé. (Még nem valósult meg az intézmények közötti szabadabb átjárást lehetővé tevő egységes kredit-rendszer, nincs kredittranszfer.) Továbbra is túl magas a kontakt órák száma, gyengék az önálló hallgatói munka infrastruktúrális feltételei. A hatékonyságjavulás tehát alapvetően nem az egyes intézmények jelentősen fokozódó hatékonyságából fakadt, hanem a létszámnövekedés mellett döntően az összetétel-hatásból, azaz abból, hogy a drága képzési területeken (orvos, művész) a beiskolázási keretszámok erős kontrolljával, befagyasztásával sikerült megakadályozni a növekedést, és a növekvő továbbtanulási igényeket a relatíve olcsóbb képzések irányába lehetett terelni. Kérdéses emellett az is, vajon a javuló fajla-

gos mutatók mögött állandó-e a minőség (márpedig ha pl. a minőség romlik, a javuló fajlagosok ellenére sem beszélhetünk valódi hatékonyság javulásról. Az összetételhatásból fakadó hatékonyságjavítás megvalósítása annál is inkább könnyű volt, mert olyan jelentős munkaerő-piaci potenciállal és a kiemelkedő kereseti lehetőségekkel rendelkező szakmák, mint a közgazdász és jogász, fajlagos költségigénye viszonylag alacsony. A felsőoktatásba is bevezetett normatív finanszírozási rendszer elvben önmaga is a hatékonyságnövelés és a minőségjavítás egyik motorjává válhatna, amennyiben az intézmények viszonylag szabadon versengének az államilag finanszírozott hallgatókért egy kvázipiaci mechanizmus keretében (Semjén 1997). Egyelőre azonban a felvételi keretszámok intézmények közötti központi allokálása ezt megakadályozza. A most beinduló felsőoktatási integrációs folyamat sokat tehet tehát a hatékonyság további javításáért, ha az intézményfejlesztési tervek értékelésekor fontos szempont marad a hatékonyság javításának realizisztikus és dokumentált bemutatása (vö. *Project Management... 1998*): féltő azonban, hogy az intézmények irreális létszámnövelési elképzelésekkel próbálják papíron elérni a hatékonyság kívánt mértékű javítását, amit az idő nem fog visszaigazolni.

SEMJÉN ANDRÁS

A cikk alapjául szolgáló kutatás az OTKA (TO17860) és az FPI (0888) támogatásával készült. A kutatás beszámolóját a Hatékonyság és közszolgáltatás III. (szerk. Vámos Dóra), BKE Közszolgálati Tanulmányi Központ, Kutatási Beszámolók 13. kötet tartalmazza.

IRODALOM

- ARANSON, P. H. & ORDESHOK, P. C. (1981) Regulation, Redistribution and Public Choice. *Public Choice*, pp. 69–100.
- ARGYS, L. M.; & REES, D. I & BREWER, D. J. (1996) Detracking America's Schools: Equity at Zero Cost? *Journal of Policy Analysis and Management*, No. 4.
- ATKINSON, G. B. J. (1988) Újabb fejlemények az oktatás finanszírozásában. In: LUKÁCS & SEMJÉN (i.m.)
- BARR, N. (1987) *The Economics of the Welfare State*. London, Weidenfeld and Nicholson.
- BLATCHFORD, P. J. & MORTIMORE, P. (1994) The Issue of Class Size for Young Children in Schools: What Can We Learn from Research? *Oxford Review of Education*, No. 4.
- BORCHERDING, T. E. (ed) (1977) *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Durham, N.C., Duke University Press.
- BUKODI E. (1994) *Iskolázási esélyegyenlőtlenségek a fiatalok körében*. (Kézirat)
- COLEMAN, J. S. (et al) (1966) *Equality of Educational Opportunity*. US Government Printing Office.
- COLEMAN, J. & HOFFER, T. & KILGORE, S. (1982) *High School Achievement: Public, Catholic and Private Schools Compared*. New York, Basic Books.
- CSABA, I. & SEMJÉN, A. (1998) Welfare Institutions and the Transition: In the Search of Efficiency and Equity. In: HALPERN & WYPLOSZ (i.m.)
- FALLON, P. & VERRY, D. (1988) *The Economics of Labour Markets*. Philip Allan, New York-London-Toronto-Sydney-Tokyo-Singapore
- FINN, J. & ACHILLES, C. M. (1990) Answers and Questions about Class Size: A State-Wide Experiment. *American Educational Research Journal*, No. 3.
- FRIEDMAN, M. (1962) *Capitalism and Freedom*. Chicago, University Press of Chicago.
- GLENNESTER, H. & LOW, W. (1990) Education and the Welfare State: Does it Add Up? In: HILLS, J. (i.m.)
- GLENNESTER, H. (1992) The Economics of Education: Changing Fortunes. In: BARR & WHYNES (i.m.)
- HANUSHEK, E. A. (1986) The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools. *Journal of Economic Literature*, Vol. 24.
- HANUSHEK, E. A. (1987) Educational Production Function. In: PSACHAROPOULOS (i.m.)
- HARCSA I. (1987) Társadalmi tagozódás, iskolai végzettség. In: *Társadalmi helyzet, iskolai végzettség*. Budapest, Oktatáskutató Intézet.

- HIRSCHMAN, A. O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Harvard University Press.
- HEDGES, L. V. & LAINE, R. D. & GEENWALD, R. (1994) Does Money Matter? A Meta-Analysis of Studies of the Effects of Differential School Inputs on Student Outcomes (An exchange, Part I). *Educational Researcher*, No. 3.
- KLEES, S. J. (1988) *The Economics of Education: A More than Slightly Jaundiced View of Where We Are Now*. Paris, IIEP.
- KRUEGER, ANNE O. (1974) The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, Vol. 64.
- JONES, T. H. (1985) *Introduction to School Finance*. New York, London, Macmillan-Collier.
- LEIBENSTEIN, H. (1966) Allocative Efficiency vs. "X-efficiency". *American Economic Review*, No. 6.
- LE GRAND, J. (1991) The Theory of Government Failure. *British Journal of Political Science*, No. 21.
- LUKÁCS P. & SEMJÉN A. (eds) (1988) *Oktatásfinanszírozás*. Bp., Oktatáskutató Intézet.
- MACRAE, N. (1988) Egy alapvető kérdés, amelyben kevesen dönthetnek, In: LUKÁCS & SEMJÉN (*i.m.*)
- MCMAHON, W. & GESKE, T. G. (eds) (1982) *Financing Education. Overcoming Inefficiency and Inequity*. Urbana-Chicago-London, University of Illinois Press.
- MCMAHON, (1987) Externalities in Education. In: Psacharopoulos (*i.m.*)
- MELTZER, A. H. & RICHARD, S. F. (1981) A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Public Economy*, No. 89.
- MUELLER, D. C. (1989) *Public Choice II*. Cambridge, Cambridge University Press.
- NISKANEN, W. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. New York, Aldine Atherton.
- NYE (et al) (1993) Tennessee's Bold Experiment. *Tennessee Education*, No. 3.
- OECD (1997) *Education at a Glance*. Paris, OECD.
- PELTZMAN, S. (1976) Towards a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, No. 19.
- PELTZMAN, S. (1980) The Growth of Government. *Journal of Law and Economics*, No. 23.
- PROJECT MANAGEMENT UNIT WORLD BANK HUNGARY HIGHER EDUCATION PROJECT (1998) *Handbook for Preparing Applications for Funding of Institutional Development Plans and Capital Investment Projects under The World Bank Loan Program*. Budapest, The World Bank.
- PSACHAROPOULOS, G. (1973) Returns to Education: An International Comparison. Amsterdam, Elsevier.
- PSACHAROPOULOS, G. (1987) The Cost-Benefit Model. In: PSACHAROPOULOS (*i.m.*)
- RUTTER, M. (et al) (1979) Fifteen Thousand Hours: Secondary Schools and their Effects on Children. London, Open Books.
- SEMJÉN A. (1991) Bérek, alku és hatékonyság a tanárok munkaerőpiacán. *Közgazdasági Szemle*, No. 10.
- SEMJÉN, A. (1992) Oktatásfinanszírozás: szempontok egy reformhoz. *Közgazdasági Szemle*, No. 12.
- SEMJÉN, A. (1993) Oktatásfinanszírozás: az európai út. Egy modell változásai. In: HALÁSZ (*i.m.*)
- SEMJÉN, A. (1995) Miért jobb? Normatív iskolafinanszírozási modell a Józsefvárosban In: *Korszerű iskolavezetés, Közoktatási kézikönyv, 13. kiegészítő kötet*. Budapest, RAABE Könyvkiadó
- SEMJÉN, A. (1997) *A Proposal for Reforming the Method of Student Allocation to Higher Education Institutions, MIMEO, Project Management Unit, World Bank Hungary Higher Education Project*. Budapest, The World Bank.
- STAAF, R. (1977) The Growth of Educational Bureaucracy: Do Teachers Make a Difference? In: Borcharding (*i.m.*)
- STIGLER, G. J. (1971) The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, No. 2.
- STIGLITZ, J. (1988) *Economics of the Public Sector*. New York, London, W. W. Norton & Company. (2. Ed)
- THUROW, L. C. (1980) *The Zero-Sum Society: Distribution and the Possibilities for Economic Change*. New York, Basic Books.
- TULLOCK, G. (1985) *The Politics of Bureaucracy*. Washington. Public Affairs Press.
- VARIAN, H. R. (1991) *Mikroökonómia középfokon*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- VARGA, JÚLIA (1998) *Oktatásgazdaságtan*. Budapest, Közgazdasági Szemle Alapítvány.
- WASLANDER, S. & THURPP, M. (1997) Choice, Competition, and Segregation: An Empirical Analysis of a New Zealand Secondary School Market, 1990–93, In: HALSEY (et al) (*i.m.*)
- WISE, A. E. & DARLING-HAMMOND, L. (1988) Oktatás utalványra: egyéni választás és közérdek. In: LUKÁCS & SEMJÉN (*i.m.*)