

Magánoktatás: perspektívák és problémák

Manapság újra kell értelmeznünk hagyományos felfogásunkat az állami ingyenes jóléti szolgáltatásokról, ellátásokról. Ha elméleti megfontolásokból nem éreznénk is indítást az újraértelmezésre, rákényszerít erre az élet: az állam hagyományos szerepe átalakulóban van, új szereplők jelennek meg a jóléti szolgáltatások piacán. Nem kivétel ez alól az oktatás sem. Egyházi, alapítványi, vegyes finanszírozású, sőt, magániskolákról hallani. Meghalt az állami iskola, éljen a magániskola? Ilyen egyszerű volna ez? Attól tartok, nem egészen ez a helyzet.

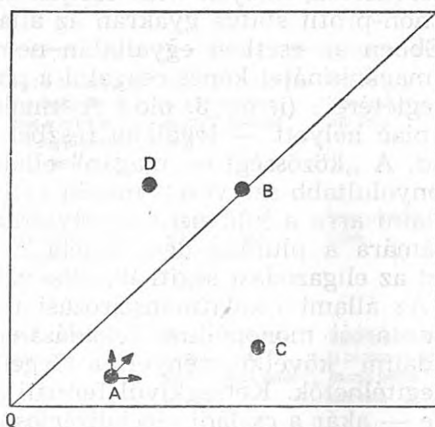
Ahhoz, hogy képesek legyünk értékelni, megítélni ezeket az új jelenségeket, egyfelől finomabb distinkciókat kell tennünk, másfelől pedig tisztáznunk kell, hogy oktatásügyünk problémái mennyiben következtek annak közösségi *finanszírozásából*, illetve az intézményrendszer állami, központi *kontrolljából*. Míg ez utóbbi elutasítása egyre egyértelműbb a hazai oktatásszociológiában, az előbbi kérdés megítélése sem ilyen egyöntetű.

Közismertek az oktatáshoz kapcsolódó *pozitív externális hatások*, melyek következtében az oktatást általában a kvázi-közjavakhoz sorolják. Az oktatás állami támogatása mellett felhozott tipikus érvek¹ a következők: 1. Mivel az oktatás társadalmi hozamai meghaladják az egyéni hozadékot, a kormányzati (közösségi) pénzügyi támogatás nélkülözhetetlen az alulköltés megelőzéséhez, illetve a szektorba történő megfelelő (társadalmilag optimális) szintű erőforrás-allokáció biztosításához. (Azt, hogy e támogatás döntően központi kormányzati pénzekből vagy helyben képződő önkormányzati bevételekből származzon, általában annak függvényében döntenek el, mit tartanak az oktatási *túlcsoportulások*, tovagyűrűző hatások hatóköréről.) 2. *Költséggazdaságosság*: nagyobb intézményekhez gyakran alacsonyabb fajlagos költségek tartoznak. A centralizált rendszerekben a korrupció veszélye is kisebb, és az adminisztratív költségek is alacsonyabbak. 3. *Méltányosság*: az oktatási esélyegyenlőség megvalósulását sokan inkább vélik biztosítottnak egy állami közoktatási rendszerben, mint egy vegyes rendszerben, ahol a tandíjak, — illetve az a tény, hogy a jobb iskolák gazdagabb körzetekbe települnek —, ez ellen hathatnak. Persze az oktatás egyéni megtérülése mellett is felhozhatók nyomós érvek — mindazonáltal nyilvánvaló, hogy az oktatás tradicionálisan nem a tiszta magánjavak kategóriájába tartozik. A kvázi-közjavak biztosításában azonban *sem a finanszírozás, sem az ellátás megszervezése szempontjából nem szükséges az állami monopólium*. Következésképp, a tiszta megoldások sem nem szükségesek, sem nem ésszerűek, helyettük valamilyen ma-

gán-közösségi keverék kialakítását kell célul kitűzni, s a keveréken belül az egyes elemek arányát kell a közgazdasági és társadalmi racionalitás, illetve a tudatos értékválasztás alapján kialakítani.

Nyilvánvalóan nem elégséges tehát pusztán egy szempontot figyelembe vennünk (pl. hogy ki fedezi a költségeket), amikor a magán-, illetve a közösségi szektor határait kívánjuk meghatározni az oktatásügyben — ugyanilyen fontos szempontot jelent az irányítás, a kontroll is. E két szempont alapján az elméleti szélső pontok a teljesen központi-lag finanszírozott és irányított állami oktatás, illetve a teljesen egyéni és helyi erőforrásokra építő, helyileg — vagy az autonóm iskola által — irányított magánoktatás. Ábrázoljuk grafikusan a *jelenlegi*, mind a finanszírozás, mind az irányítás szempontjából *túlzott centralizációval* jellemezhető helyzetet (A), és a számításba jövő elmozdulások irányait.²

Az oktatási kiadások felhasználók, iskolák, illetve helyhatóságok által finanszírozott hányada (%)



Az oktatási szolgáltatások felhasználók, iskolák, illetve helyhatóságok által irányított hányada (%)

Korábbi — az oktatás kvázi-közjó jellegére vonatkozó — érvelésből következően, a teljes decentralizáció, azaz az ábra jobb felső sarkába történő elmozdulás a fellépő hatékonysági és méltányossági veszteségek miatt nem is lenne kívánatos, és társadalmilag is aligha volna kivitelezhető. Azonban a B (arányos, kiegyenlített finanszírozási-igazgatási decentralizáció), a C (adminisztratív decentralizáció) és a D (finanszírozási decentralizáció) pontok által jelölt helyzetek, irányok lehetségesek. Az elmozdulás kívánatos vagy várható irányát valamint mértékét csak további — a hazai fejlődést és a nemzetközi tendenciákat figyelembe vevő — elemzés után határozhatjuk meg pontosabban. Vizsgálódásunkat újabb szemponttal egészítheti ki az oktatáspolitikai játéktér mind önállóbbá váló szereplőinek elemzése. Tekintetbe kell vennünk a korábbi, alapvetően monolitikus oktatásügy állami szektorán keletkezett mind nagyobb réseket — a pártállam lebomlásával, az irányítás legitimációs válságával párhuzamosan mind autonómabbá váló iskolákat, illetve az önálló arculatot felmutató helyi oktatáspolitikát. Vizsgálódásunkat ki kell terjesztenünk a rendszer új elemeként megjelenő, potenciálisan önálló oktatáspolitikai-formáló erő, az *önkormányzat* által fenntartott és irányított önkormányzati iskolákra is.

Az önkormányzati szektor (azaz az irányítási szempont) explicit figyelembe vétele azért is fontos, mert csak így léphetünk ki abból a hamis — és sajnos túl általánosan elterjedt — leegyszerűsítésből, mely szerint a közösségi (állami) iskola jellemzője a *kínálati rugalmatlanság* (azaz a lakossági igények változásaihoz történő alkalmazkodás hiánya), míg a magánintézmények jelenléte a *piaci kínálati alkalmazkodás* gyorsaságát hozza a rendszerbe. Ezt az ismerős érvet az utalványrendszer amerikai és hazai támogatói (pl. Friedman, Sugarman illetve Besenyey István, Surányi Bálint) egyaránt sokat hangoztatták.³ Ugyanakkor a kísérleti tapasztalatok (Alum Rock) illetve más elméleti megfontolások fényében az érvelés relevanciája némiképp megkérdőjeleződik. Estelle James rámutat arra, hogy magániskolákat általában (s a fejlett országokban különösképpen) *non-profit szervezetek* működtetnek, azaz olyan szervezetek, melyek nem osztják szét a megmaradó hasznot. Ráadásul a non-profit státus gyakran az állami támogatások feltétele is egyben. „Ebben az esetben egyáltalán nem tehetjük fel automatikusan, hogy a magánkínálat képes reagálni a potenciálisan nyereséget hozó kereslet meglétére”. (i. m. 8. old.) A kínálati alkalmazkodás feladata eszerint a piac helyett — legalább részben — a helyi önkormányzatokra marad. A „közösségi — magán” ellátás dichotómiája helyett tehát jóval bonyolultabb szervezeti mezőn kell eligazodnunk, ha választ próbálunk találni arra a kihívásra, amelyet az állam által monopolizált iskolaügy számára a plurális demokrácia és a piaci versenyelv diadala jelent. Ezt az eligazodást segíti Winkler táblázata.⁴

Az állami iskolafinanszírozási rendszer megváltozásának, az iskolafenntartói monopólium feloldásának alighanem a hosszabb távú társadalmi következményei a legellentmondásosabbak, legnehezebben megítélhetők. Kétségtől fennáll az elkülönülés, a szegregáció veszélye — akár a családi szocializációs értékek, akár a vagyoni helyzet szerint —, mint ahogy erre egyes baloldali amerikai szerzők pl. az utalványrendszert bírálva is felhívták a figyelmet. (Lásd pl. Levin írását Lukács—Semjén, i. m.) Azonban ilyen tendenciák a korábbi — csak retorikájában egalitáriánus — magyar oktatási rendszerben is megfigyelhetők voltak. Az előzőekben az oktatás állami támogatása, másszóval *centralizált finanszírozása és irányítása mellett felhozott érvek* valójában nem annyira a centralizáció erősítését, mint a kormányzati beavatkozás szerepének pontos körülhatárolását igénylik illetve támasztják alá. Az egyenlőtlenség növelése például kiküszöbölhető a magánoktatás központi kormányzati támogatásával, más szóval a lakossági kereslet kormányzati elősegítésével, piacépítéssel — a magyar oktatás-szociológia nyelvén: szektorsemleges normatív finanszírozással.⁵ Ha lehetővé tesszük a magánoktatás vegyes finanszírozását, állami támogatását, ezáltal csökkenthetjük a jövedelmi szegregáció esélyét. A támogatás nagysága tükrözheti a hátrányos helyzetűek pozitív diszkriminációját is — ezáltal még jobban segítve az esélyegyenlőség fokozottabb megvalósulását.

Mindez — finanszírozási szempontból — aláhúzza a „vegyes” esetek (a magyar zsargon szerint a „többszatornás finanszírozás”) kitüntetett jelentőségét. Mint Estelle James kiváló tanulmányában megállapítja: „Ha a magánszektor kiterjedt, akkor egyben valószínűleg államilag támogatott is, és a támogatások velejárója az ellenőrzés bizonyos szintje, létrehozva egyfajta közösségi — magánhibridet.” (39. old.) A ma-

		Magánszektor		Közösségi szektor		
		Tiszta magánmodell	Vegyes modell	Tiszta decentralizált modell	Vegyes modell	Tiszta centralizált modell
F I N A N S Z Í R O Z Á S	Bevételi források	Magán (fogyasztói) befizetések (tandíjak stb.)	Magánbefizetések plusz kormányzati* pénz- és természetbeni juttatás	Helyi önkormányzati saját forrású erőforrások	Saját forrású önkormányzati bevételek plusz központi** támogatások és természetbeni juttatások	Központi kormányzati finanszírozás
	Finanszírozás módja	Minden oktatási inputot az iskola bevételeiből fedeznek	Egyes inputokat (pl. tanárok) közvetlenül kormányzati* finanszíroznak	Iskolai inputokat teljesen az önkormányzati bevételekből fedezik	Egyes iskolai inputokat központi** biztosítanak (természetben)	Az iskolák az összes inputot közvetlenül természetben kapják, központi elosztás alapján
	Döntés a kiadások színvonaláról és módjáról	Iskolai döntéshozatal, amely a klientúra preferenciáit tükrözi	Az iskola döntéseit a kormány* ellenőrzi	Helyi önkormányzat autonóm döntése a helyi lakosság preferenciái alapján	Helyi önkormányzati döntések központi** kontrollal	Központi kormányzat egyedül dönt
I R Á N Y Í T Á S	Tandíjpolitika	Piaci erők határozzák meg a tandíjak színvonalát	Kormányzati* tandíjplafon	Önkormányzat autonóm módon állapítja meg a díjakat	Központi** ellenőrzés a tandíjak mértéke felett	Nincsenek tandíjak
	Szolgáltatás tartalmi kérdései	Tantervválasztás szabad	Bizonyos mértékű tantervellenőrzés	Helyi tantervválasztás	A helyi önállóságot központi** korlátozások csökkentik	Egységes nemzeti tantervek az összes iskola számára

*) Kormányzat alatt itt a helyitől a szövetségig az irányítás minden szintjét értjük.

**) Központ alatt a jelölt helyeken minden, a helyi önkormányzatnál magasabb irányítási szintet értünk.

Forrás: Winkler, I. m.

gániskolák költségeihez történő állami hozzájárulás mértéke a fejlett országokban gyakran a 95 százalékos mértéket is eléri. A vegyes megoldások szükségességét támasztja alá a decentralizáció mellett felhozható számos érv is — ezek legnyomósabbika alighanem a *kínálati alkalmazkodás* megkönnyítéséből, a helyi igényekhez való idomulásból fakadó *hatékonysági nyereség*. Hatékonysági nyereséget eredményezhet az is, hogy a helyi, vagy az iskolai szintű irányítás képes lehet az inputok hatékonyabb (kisebb költségű) kombinálására, vagy a tanulmányi eredményesség javítására. A magán- és az állami iskolák eredményességének és költséghatékonyságának összehasonlító vizsgálatával foglalkozó irodalom igen szerteágazó mind a fejlett, mind a fejlődő országokban.⁶ A számos módszertani probléma, a mintavételi torzítások (melyek kiszűrése bonyolult becslési eljárások alkalmazását teszi szükségessé) ellenére is, ezek eredménye meglehetősen egybehangzó. Tömören: a magániskolák tanulmányi hatékonysága általában jobb az állami iskoláknál (a mérések objektív tantárgyi teljesítménytesztek összehasonlításán alapulnak, s a tanulók különbségeiből eredő hatások

kiszűrésével történtek). A vizsgálatok ráadásul sokszor ahhoz a zavarba ejtő következtetéshez vezettek, miszerint a jobb eredményeket az alacsonyabb fajlagos költségekkel működő iskolákban érték el. (Colemanék vizsgálata mellett pl. ugyanezt mutatják a Jimenez—Lockheed—Wattanawaha hármasthaiföldi eredményei: „A kritikus kérdés az, hogy vajon a hatékonyabb iskolák szükségképpen költségesebbek-e. A költségadatokat azt mutatják, hogy a válasz *határozott nem*”. I. m. 161. old.)

Mindez arra utal, hogy a magániskolák elterjedése Magyarországon is felszabadíthat bizonyos hatékonysági tartalékokat. A magam részéről ezt inkább csak a tanulmányi hatékonyság tekintetében érzem valószínűnek — a várható költségmegtakarításokat illetően egyes fejlődő országok (pl. Kolumbia és Tanzánia) tapasztalatainak elemzése szkepszisre ad okot. Cox és Jimenez (i. m.) vizsgálatai szerint ugyanis az iskolák inputellátottsága és eredményessége e fejlődő országokban határozott pozitív korrelációt mutat, szemben a fejlett országok (így pl. az Egyesült Államok) tapasztalataival, melyek szerint nincs szignifikáns összefüggés e változók között. A szkepszis nemcsak a költséghatékonyság, de a kínálatbővítés szempontjából is indokolt. Számos szerző (pl. Estelle James, Jee-Peng Tan) egybehangzó állítása szerint a magánoktatás kínálatbővítő szerepe inkább csak a fejlődő országokban, az oktatási szektor fejlettségének alacsony szintjén érvényesül.⁷ Később a nem állami szektor fejlődése inkább az állami oktatás valamilyen alternatívája iránti lakossági igényt tükrözi. A kritikus kérdés persze itt is (mint az előző Cox—Jimenez-féle következtetés alkalmazásánál is) az, mennyire tekinthető hazánk fejlődő (vagy éppen fejlett) országnak. A magam részéről — bár az előző példa szempontjából Magyarországot hajlamos lennék fejlődő országnak tekinteni — ezúttal inkább az állami oktatási rendszer relatív fejlettségét érzem meghatározónak. Ezért hazánkban a (vegyes) magánoktatás szerepét elsősorban a kínálat színesítésében látom. Persze egyelőre — elsősorban a képzési piac egyes szegmenseiben — a kínálat bővítése sem kizárható. Talán — a távolság és a fejlettség különbségei ellenére is — relevánsak lehetnek egyes kelet-afrikai országok tapasztalatai, melyek arra utalnak, hogy amennyiben az állami oktatási szolgáltatás kifejezetten rossz minőségű, még a szegény háztartások is hajlandók magániskolákra költeni. (Tan, i. m. 114. old.)

Jegyzetek

1. Bővebben lásd pl.: George Psacharopoulos — Maureen Woodhall: Education for Development, The World Bank — Oxford University Press, 1985. 327. old.; Emanuel Jimenez—Jee Peng Tan: Decentralised and Private Education: the Case of Pakistan, *Comparative Education*, Vol. 23. No. 2, 1987, 173—190. old.; Semjén András: Piac vagy közösségi finanszírozás? Arat a magyar, MTA Szociológiai Kutatóintézete, 1988. 211—220. old.
2. Az ábra forrása Jimenez—Tan, i. m. Hasonló gondolatok természetesen számos más szerzőnél megtalálhatók. Estelle James például azt írja, hogy „valójában a közösségi- illetve magánfinanszírozás és kontroll *kétdimenziós kontinuumával* van dolgunk”. (Estelle James: The Political Economy of Private Education in Developed and Developing Countries, The World Bank, Education and Training Series Discussion Paper, 1987, 61. old.)
3. Az utalványrendszerről bővebben lásd Lukács Péter—Semjén András (szerk.): Oktatásfinanszírozás, Oktatókutató Intézet, Budapest, 1988. 251. old.
4. Donald Winkler: Federalism and Education Finance: the Case of Elementary Education in Brazil and the USA; konferencia-előadás (*International Conference on Economics of Education*, Dijon, 1986), Idézi Jimenez—Tan, i. m.
5. Lásd erről bővebben Semjén András: Iskolapiac-építés, *Magyar Narancs*, II. évf. 19. szám, 1990. szeptember 27.
6. E vizsgálatok egyik „klasszikusa” (James Coleman—Thomas Hoffer—Sally Kilgore: High School Achievement: Public, Catholic and Private Schools Compared, New York, Basic Books, 1982) az Egyesült Államok iskoláit elemezve jutott arra a meglehetősen meglepő következtetésre, hogy pl. a katolikus magániskolák nemcsak alacsonyabb fajlagos költséggel

működnek, mint állami társaik, de hátrányosabb társadalmi-gazdasági helyzetű növendékeik dacára jobb tanulmányi teljesítményt is érnek el amazoknál. (Bővebben lásd még Norman *Macrae cikkét, Lukács-Semjén, i. m.*) A fejlődő országokra vonatkozó irodalomból, eset-tanulmányokból módszertanilag is kiemelkedően érdekes pl. Emanuel *Jimenez—Marlaine Lockheed—Nongnuch Wattanawaha: The Relative Efficiency of Private and Public Schools, The Case of Thailand, The World Bank Economic Review, Vol. 2. No. 2, 1988. 139—164. old.* illetve Donald *Cox—Emanuel Jimenez: The Relative Effectiveness of Private and Public Schools: Evidence of Two Developing Countries, Journal of Development Economics (meg-jelenés alatt).*

7. Jee-Peng Tan kimutatta, hogy a 60-as évektől kezdődően a beiskolázási ráta emelkedésével párhuzamosan a magánoktatás részaránya csökkent a legtöbb fejlődő országban. (Jee-Peng *Tan: Private Enrollments and Expenditure on Education: Some Macro Trends, International Review of Education, XXXI (1985) 103—117. old.*