



BUDAPEST
INTÉZET

**A HAZAI KÖZOKTATÁSI TANKÖNYVPIAC 2013-AS ÚJRASZABÁLYOZÁSÁNAK
VÁRHATÓ HATÁSA A PIACSZERKEZETRE ÉS A KARTELLEK KIALAKULÁSÁNAK VE-
SZÉLYÉRE:**

**A nemzetközi elméleti és empirikus versenygazdaságtan szakiroda-
lom feldolgozása és versenypolitikai ajánlások**

KÉSZÜLT A GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL VERSENYKULTÚRA KÖZPONTJA
MEGBÍZÁSÁBÓL - GVH VKK/2013. SZÁMÚ PÁLYÁZATI FELHÍVÁS
AL/651/2013. IKTATÁSI SZÁMON NYILVÁNTARTOTT PÁLYÁZATA KERETÉBEN

KÉSZÍTETTE:

VÁRADI BALÁZS ÉS MÁRK LILI

2014. március

Tartalom

1	Vezetői összefoglaló.....	3
2	Bevezetés.....	4
3	A tankönyvpiac.....	4
4	A tankönyvpiac szabályozása és finanszírozása 2011 előtt.....	10
5	A tankönyvpiac szabályozása 2011 után	13
6	Tartós-ingyenes tankönyv	17
7	Késleltetett államosítás és szűkítés.....	21
8	Összefoglaló, közpolitikai ajánlások és javaslatok.....	27
9	Irodalom	30

1 VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A magyarországi **közoktatás tankönyvpiacának szabályozása** 2011 és 2014 között **radikálisan megváltozott**. Egy tartalom- és **árszabályozott**, kontinentális Európára jellemző **versenypiacból**, ahol a rászorultak kivételével a tanuló családja fizetett az iskola által kiválasztott tankönyvekért, az oktatási kormányzat **egy mindenkinek ingyen járó**, több diák által használt **tartós tankönyveket** felvonultató, minden ízében **államosított és**, ami a párhuzamos tankönyvek számát illeti, **szűkebb tankönyvellátási rendszert** hoz létre.

A tankönyvpiac sajátosságai és a nemzetközi tapasztalatok fényében igyekeztünk azonosítani, milyen érvek szóltak e változtatások mellett, azok **milyen veszélyekkel járhatnak** és ezek **milyen intézkedéseket** implicálnak.

Úgy találtuk, a mindenki számára **ingyenes tartós tankönyvek bevezetése inkább közelít minket az összeurópai mainstreamhez**, mint távolít tőle, de figyelni kell, hogy ne lassítsa le az innovációt és követni, hogy hogyan hat a tankönyvek minőségére és a diákok tankönyv- és a pedagógusok tanszer-használatára.

Az államosítás viszont szembe megy a legtöbb poszt-szocialista ország (köztünk hazánk korábbi) piacosító törekvéseivel, és egy olyan rendszert hoz létre, mellyel néhány dél-kelet-európai kivétellel **egyedül fogunk állni a fejlett világban**. Nagyon gondos monitorozás és intézmény-tervezés kell majd ahhoz, hogy az állami vállalatok ismert hátrányai ne legyenek lényegesen nagyobbak, mint a for-profit tankönyvesek kiakólbólításától várt esetleges megtakarítások. Az új állami tankönyv-monopolista erőfölénye komplementer piacokon (pl. a tankönyvhöz kapcsolódó munkafüzetek, tanulást segítő szoftverek piacán) is megjelenhet.

2 BEVEZETÉS

Ez a rövid tanulmány az elméletre és a nemzetközi tapasztalatokra támaszkodva igyekszik a hazai közoktatásbéli, tankönyvpiacra vonatkozó, 2011 előtti állapot és 2014 január elseje között bevezetett szabályozási változtatások hatásait előre jelezni, különös tekintettel a gazdasági jellegű, illetve a GVH kompetenciájába tartozó, a piaci erőfölény veszélyének kialakulásával kapcsolatos hatásokra, illetve közpolitikai ajánlásokat megfogalmazni. Fontos hangsúlyozni, hogy a szabályozás (ld. 5. fejezet: A tankönyvpiac szabályozása 2011 után, 13. o.) a támogatási szerződés megkötése óta is lényeges pontokon módosult, a tankönyvpiac, mint piac jogilag megszűnt, ami munkánknak az eredetileg tervezetthez, ill. a szerződésben vállalt címhez képest némileg eltérő, spekulatívabb irányt szabott.

A szerzők itt köszönik meg McLean Aliznak, Radó Péternek és Reszkető Petrának a szöveghez tett hasznos megjegyzéseiket – a szövegben maradt esetleges hibákért természetesen nem ők, hanem a szerzők felelnek.

Itt nem foglaljuk össze sem a hazai tankönyvpiaccal kapcsolatos empirikus ismereteket, sem a tankönyvpolitika kereteit és kérdéseit: az elsőt Bank et al. (2010), a másodikat Radó (2010) elvégezte. Ugyancsak nem nyújtuk a Magyarország számára releváns nemzetközi tankönyvpiac és -szabályozás rendszeres bemutatását sem: ezt az olvasó Kojanitz László (2010) tanulmányából és az Európai Bizottság (2004) iparági összefoglalójából ismerheti meg. Ugyancsak nem térünk ki a tankönyvpiac és a pedagógus-továbbképzés, ill. a tankönyvpiac és az európai uniós támogatásokból megvalósuló fejlesztéspolitika interakcióinak vizsgálatára sem – ezek a fontos kérdések messze túlmutatnak tanulmányunk keretein.

Alábbiakban a következő szerkezetet követjük: először a tankönyvpiac mikroökonómiai szempontból vett sajátosságait vesszük sorra (3. fejezet), majd bemutatjuk a hazai szabályozás kiinduló állapotát (4. fejezet), ill. a vizsgált változását (5. fejezet). Ez utóbbiból kiemeljük a két legfontosabb, önmagukban is értékelhető változtatás-halmazt, és ezeket megvizsgáljuk a korábban bemutatott elmélet és a nemzetközi gyakorlat fényében (6. És 7. fejezet), majd címettenként összefoglaljuk ajánlásainkat (8. fejezet).

3 A TANKÖNYVPIAC

A tankönyv olyan nyomtatott formában megjelent vagy elektronikus adathordozón rögzített tanítást-tanulást segítő könyv, amely elengedhetetlen a közoktatásban részt vevő diákok

számára a tananyag elsajátításához, a szükséges készségek fejlesztéséhez, és amelyet a hatályos jogszabályokban meghatározottak szerint tankönyvvé nyilvánítottak (2001. évi XXXVII. törvény és 2013. évi CCXXXII. törvény). A 2013. decemberében megjelent, a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló törvény (2013. évi CCXXXII. törvény) jóval tágabban fogalmaz, amikor felsorolja milyen típusú kiadványok minősülnek tankönyvnek: szótár, szöveggyűjtemény, atlasz, kislexikon, munkatankönyv, munkafüzet, feladatgyűjtemény, digitális tananyag és a nevelési-oktatási program részét alkotó információhordozó, feladathordozó. Alább, amikor másképp nem jelezzük, amikor „tankönyvet” írunk, csupán az első definíció szerinti, azon belül is a nyomtatott formában megjelent, a kötelező közoktatásban használt tankönyvekkel foglalkozunk.

A tankönyvpiac általában sajátos piac, mely több jellemzője miatt is markánsan eltér a mikroökonómia és a piacelmélet hagyományos piacmodelljeitől. Ezeket foglaljuk össze a következő pontokban.

- **A fogyasztói szerepek szétválása.** A tankönyv annyiban speciális jószág, hogy a hozzá kapcsolódó fogyasztói szerepek a megszokott *egy* helyett *három* szereplőhöz kapcsolódnak. A tankönyv felhasználója, avagy tényleges fogyasztója *a gyermek* vagy tágabban értelmezve *a család*. Ugyanakkor a tankönyv megvásárlásáról szóló döntést *a tanár/iskola* hozza meg, míg *a család* vásárláskényszerrel szembesül. A tankönyvek kifizetésében pedig *az állam*, mint finanszírozó vállal szerepet, ha nem is a teljes költség megfizetésével.

Ez egy sor **következménnyel** jár, melyek közül a legfontosabb, hogy a tankönyvválasztásért felelős tanár/iskola kevésbé árérzékeny, mint egy hagyományos jószág piacán a fogyasztó, mivel nem ő fizeti meg a választott termék árát, míg a fizetésre kényszerülő család (ill. a finanszírozó állam) szinte az adófizetéshez hasonló, aszimmetrikus helyzetben, választási lehetőséggel alig bírva kényszerül a rá eső árat megfizetni.

Példa más területről: A gyógyszerpiacon hasonlóan elkülönülnek a fogyasztói szerepek. A gyógyszerpiacon *a beteg* a valós felhasználó, ugyanakkor a gyógyszer megválasztásáról *az orvos* dönt. Hasonlóan a tankönyvekhez, a gyógyszer árát is részben *az állam* finanszírozza (Dankó és Molnár 2013).

- **Megbízó-ügynök kapcsolat.** A tankönyvpiac működése felfogható egy megbízó-ügynök szituációként, melyben az állam és a szülők megbízzák a tanárt, hogy válassza ki a legmegfelelőbb tankönyvet, miközben nem tudják teljesen megfigyelni a döntését. (Stiglitz 1988)

Következmények: A szituáció ösztönzési problémát vet fel, melyben az iskola/tanár nem feltétlenül kizárólag az állam és a szülők érdekeit figyelembe véve dönt a tankönyvválasztás során. A pedagógust vezetheti például saját kényelemszeretete, amikor a diákok tanulását jobban elősegítő új könyv helyett a megszokott régihez ragaszkodik, de saját anyagi érdekei is, ha a tankönyv-terjesztő pénzzel ösztönzi az iskolát egyik vagy másik tankönyv megrendelésére (Bank et al. 2010).

Példa más területről: Hasonló szituációba kerülünk, amikor orvoshoz megyünk. Mivel nem állunk mögötte minden munkafázisa során, ezért csak remélni tudjuk, hogy az orvos esküjéhez híven csak a mi jólétünket tartja szem előtt, és nem tér el – lustaságból, vagy éppen a magasabb OEP-finanszírozás reményében – az ideális kezelési protokolltól.

- **Információs aszimmetria.** Az információs aszimmetria ebben a kontextusban szorosan kapcsolódik a megbízó-ügynök problémához. Lényege, hogy még, ha meg is tudnák figyelni a tankönyv-választással járó döntési folyamat minden fázisát, a szülők és az állam nem rendelkeznek az optimális tankönyvválasztási döntéshez szükséges információkkal. (Az aszimmetrikus információról magyar nyelven ld. Vincze (2010), a témában releváns klasszikus szerzők Akerlof (1970), Spence (1973), Stigler (1961))

Következmények: A szülők és az állam nem tudják kellően ellenőrizni, hogy a tanár valóban az ő érdekeik szem előtt tartásával hozza meg döntését a tankönyvet illetően.

Példa más területről: A megbízó-ügynök probléma kapcsán emlegetett orvosi példában is éppen a rejtett információ okozza, hogy nem tudjuk ellenőrizni, hogy a mi érdekünkben cselekszik-e az orvos. Hasonló helyzetbe kerülünk, amikor bármilyen egyéb tapasztalati vagy bizalmi jószágot vásárolunk. Ezen jószágtípusokhoz kapcsolódó bizonyos információk, jószágjellemzők csak a tranzakció után válnak világossá számunkra (tapasztalati jószágok, mint pl. fogorvos, autó) vagy esetleg még akkor sem (bizalmi jószágok, pl. orvosi kezelés).

- **Termékkötöttség.** A tankönyvpiacon eleve adott az eladható mennyiség, mivel a diákoknak szüksége van tankönyvre, és ezzel egyidejűleg az is igaz, hogy mások nem valószínű, hogy tankönyveket szeretnének vásárolni. Így nagyjából adott, hogy évente mennyi tankönyv kerül forgalomba. Jellemzően, ha egy tanár elköteleződik egy tankönyv mellett, akkor a következő években választási lehetőségei nagymértékben beszűkülnek: ugyanazt a tantárgyat a későbbi iskolai években is ugyanabból a sorozatból fogja tanítani. Mikroökonómiai fogalmakat alkalmazva: a váltási költség magas, tehát egy-egy vásárlás a következő 4-6 évre is elköteleződést jelent a tanár és a kiadó között.

Szélsőséges esetben ez közgazdaságtanilag megfeleltethető annak, hogy a kiadó a különböző évfolyamnak készült könyveit egy adott tárgyban csomagban értékesíti, és a teljesítés időben késleltetett.

Következmények: Valós verseny a tankönyvek között azokból a tantárgyakból, melyek végigkísérik a diákokat, az egyes oktatási intézménytípusok első évfolyamán van, tehát az első, ötödik és kilencedik évfolyamokon.

Példa más területről: Hasonlóan beszűkíti a későbbi hardver beszerzéseket egy saját szabványt követő tartós elektronikai fogyasztási cikk (pl. Apple vagy PC számítógép, Samsung vagy iPhone okostelefon) megvásárlása.

- **Komplementaritás más termékekkel.** A tankönyvpiacot egy sor, az oktatást segítő, de nem kötelező és/vagy az állam által kevésbé vagy egyáltalán nem finanszírozott, a tanulást segítő vagy könnyítő taneszköz kísérheti (ld. pl. a fejezet elején idézett törvényi felsorolásból mindazokat a termékeket, melyeket nem „nyilvánítanak tankönyvvé”), és általában a „digitális tartalmakat” (Radó 2010), melyek komplementer viszonyban állhatnak tankönyvekkel akár a termelésben, akár a fogyasztásban: azokhoz illeszkednek, azok ismeretében jobban érthetőek és alkalmazhatók, fogalmait, logikáját, szereplőit, dizájnját használják.

Következmények: A tankönyvpiacon kialakuló piacszerkezet a komplementer jószágok piacát is torzítja, pl. a tankönyv-monopolista ott is erőfölényes helyzetbe kerül: erőfölényét pl. árukapcsolással „átemelheti” a komplementer piacra. (Motta 2007, 6.4 fejezet)

Példa más területről: Egy (pl. Microsoft Office) szoftver megvásárlása más szoftverek beszerzése során is leszűkítheti a választékot az azzal kompatibilis termékekre.

- **Externális hatások:** Jelentős, az egész társadalomra vonatkozó, késleltetett **extern hatások.** A tankönyv a közoktatás egy fontos eleme (Boissiere 2004), tehát sok szempontból osztozik a közoktatásnak abban a tulajdonságában, hogy a közvetlen érintettek túlmutató, akár évtizedekkel is később érvényesülő társadalmi hatásai vannak, annak részeként, de önállóan is formálja az állampolgári attitűdöt, sztereotípiákat alakít ki, erősít vagy gyengít. (UNESCO 1996; Varga 1995; Varga 1998).

Következmények: A közvetlen szereplők racionális döntése még a fenti torzulásoktól eltekintve is vezethet társadalmilag szuboptimális eredményre: pl. lehet, hogy a szomszéd országokkal szembeni előítéletek oldása fontos, akár egy majdani háborút is megakadályozni képes össztársadalmi cél, melyet a történelemtankönyvek is szolgálhatnak,

amit azonban a figyelmét az egyes gyermek javára korlátozó család és pedagógus/iskola magától nem venne kellőképp figyelembe.

Példa más területről: A környezet és a forgalom egészét hasonlóképp extern hatásokkal befolyásoló gépkocsik piaca.

Az ágazatnak van még két tulajdonsága, melyeken sok-sok más termék piacával osztozik, melyek tehát nem tekinthetők speciálisnak, de elemzésünkben fontos szerepet játszanak:

- Egy tankönyv kifejlesztése (megrendelése, megírása, szerkesztése, tesztelése, ha a szabályzás megkívánja: engedélyezése) az újranyomás változó költségéhez képest viszonylag **jelentős egyszeri, fix költséggel jár.**
- Ideális esetben, még egyazon tanterv esetén is az osztály mérete és összetétele, a tanulók szocio-kulturális háttere, a pedagógus személyisége és módszerei, az iskola sajátosságai függvényében más-más tankönyv lenne optimális: a kereslet **differenciált.**

Itt nem vállalkozunk a 2011 előtti szabályozás melletti hazai piac részletes empirikus elemzésre, melyet – szintén a Versenykultúra Központ támogatásával – a GKI Gazdaságkutató Kft. (GKI) sok tekintetben elvégzett (Bank et al. 2010). Álljon itt az ő tanulmányaikból csak néhány szám:

1. táblázat. A magyar tankönyvpiac főbb jellemzői (2010)

Tankönyvkiadók száma	~ 60
A tankönyvkiadók piaci részesedései	
Nemzeti Tankönyvkiadó	32 %
Apáczai	16 %
Mozaik	14 %
Műszaki	7 %
Jutalékok tankönyvpiacon	
Kiadóktól terjesztőknek	~ 10-12 %
Terjesztőktől tankönyvfelelősöknek	~ 7 %

Forrás: (Bank et al. 2010)

Az

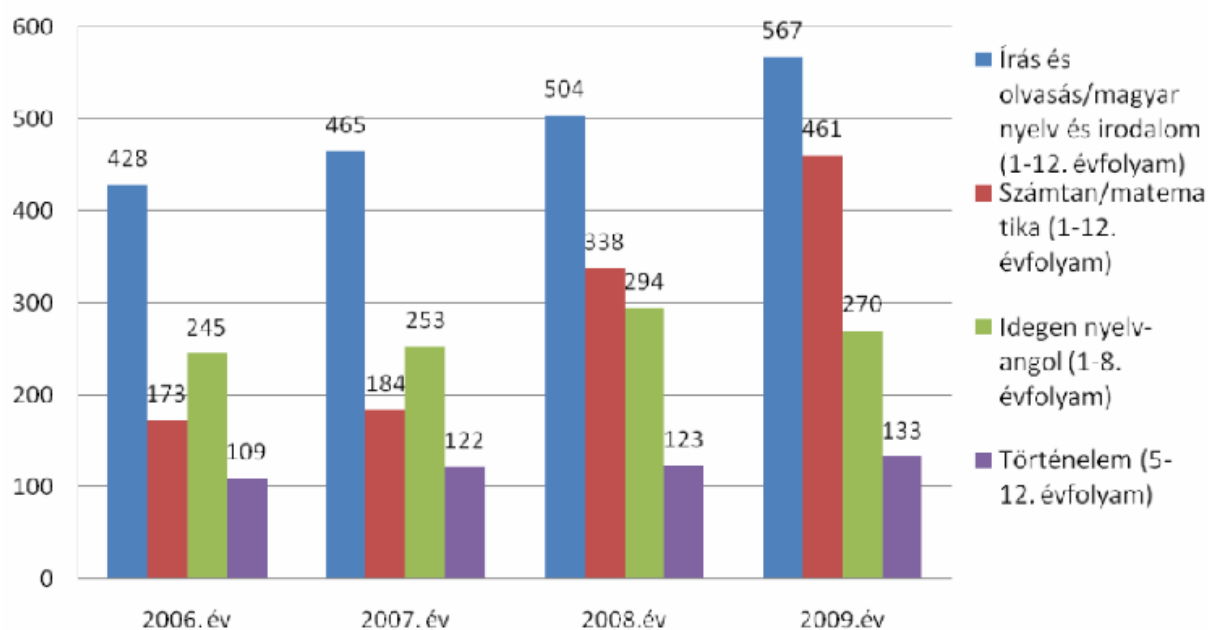
1. táblázatból látható, hogy a piac – mint ahogy általában a liberalizált tankönyvpiacokon jellemző (Kojanitz 2010; Montagnes 2000) – igen koncentrált, a piac több mint kétharmadát a négy piacvezető tankönyvkiadó fedi le (Nemzeti Tankönyvkiadó, Apáczai, Mozaik, Műszaki). A '90-es évek elején történt piaci liberalizáció során a Nemzeti Tankönyvkiadó mellett számtalan – körülbelül 200 – kisebb kiadó jelent meg, ám azóta a kiadók száma folyamatosan csökken és egyre erőteljesebben koncentrálódik a piac. 2010-ben összesen nagyjából 60 kiadó volt jelen a számos kis tanulói létszámot érintő részpiacot (nemzetiségi oktatás, művészeti oktatás, sajátos

nevelési igényű gyerekek oktatása, kiemelkedően tehetséges gyermekek oktatása, sajátos pedagógiai programok alapján zajló oktatás) is magában foglaló piacon.

A piac fontos jellemzője, hogy a kiadók a terjesztőket, a terjesztők pedig a tankönyvfelelősöket jutalékokkal ösztönzik, hogy az ő könyveiket válasszák. A GKI (Bank et al. 2010) felmérése szerint a kiadók a terjesztőknek kb. 10-12 %-os jutalékot ígérnek, a terjesztők a tankönyvfelelősöknek pedig 7% körülit. Ez a gyakorlat tovább torzítja a piaci ösztönzőket, s következményeképp nem feltétlenül a legmegfelelőbb tankönyvek kerülnek az gyerekekhez, hanem azok, amelyek után a legnagyobb jutalékot tudja bezsebelni az iskola vagy a tankönyvfelelős. A jutalékozás gyakorlata szerintük ezen kívül amiatt is aggályokat vethet fel, hogy jelentős versenyelőnybe hozzák a nagy kiadókat, mivel a kisebb kiadók nem tudják megengedni maguknak, hogy hasonló ajánlatokkal csábítsanak magukhoz megrendelőket.

A magyar tankönyvpiacról és tankönyvpolitikáról Radó Péter (2010) írt még tanulmányt nemrégiben. Ebből a tanulmányból a tankönyvkínálat illusztrálására emelünk ki néhány adatot. Az 1. ábra azt mutatja meg, hogy a fő tantárgyak esetén hányféle tankönyv került jóváhagyásra 2006 és 2009 között. Az ábrából látszik, hogy ez a szám viszonylag nagy változatosságot mutat tantárgyanként és a tanulmányból az is kiderül, hogy a magasabb évfolyamokon általában több tankönyv áll rendelkezésre. Egy-egy évfolyamon egy bizonyos tantárgyhoz 15-50 féle tankönyv közül választhatnak a tanárok.

1. ábra. Az adott évben jóváhagyott tankönyvek száma fő tantárgyak esetében



Forrás: Radó (2010), 20. o.

4 A TANKÖNYVPIAC SZABÁLYOZÁSA ÉS FINANSZÍROZÁSA 2011 ELŐTT

A tankönyvpiacot 2011-ig alapvetően két törvény szabályozta: a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (közoktatási törvény) és a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi törvény¹ (tankönyvtörvény). A közoktatási törvényben foglaltak alapján a tankönyvvé nyilvánítás menetét rendeletben kell szabályozni. Ezt a szerepet a 23/2004. (VII.27.) OM rendelet töltötte be², melyet 2006-ban módosítottak³.

A tankönyvtörvény kimondta, hogy a tankönyvek előállítását és azoknak a tanulókhöz történő eljuttatását piaci viszonyok között valósul meg. Ez a gyakorlatban a tankönyvkiadók és a tankönyvterjesztők vertikálisan kapcsolódó piacait jelentette. Az iskolák rendszerint a tankönyvterjesztőkhöz adták le megrendelésüket, akik beszerezték a kért tankönyveket a kiadóktól és megszervezték azok kiszállítását a diákokhoz az iskolákba. Előfordult az is, hogy az iskolák közvetlenül a kiadóktól rendelték meg a tankönyveket. A tankönyvpiacon tehát az állam nem vett részt konkrétan előállítóként vagy terjesztőként. (2004-ig a Nemzeti Tankönyvkiadó állami tulajdonban volt).

¹ 2001. évi XXXVII. törvény a tankönyvpiac rendjéről

² 23/2004. (VIII. 27.) OM rendelet a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről

Az állam a tankönyvekkel kapcsolatos tartalmi elvárásait a Nemzeti alaptantervben fogalmazza meg. Ennek első változata 1995-ben jelent meg⁴, majd 2003-ban⁵ és 2007-ben⁶ módosították rajta. A Nemzeti alaptanterv egy olyan keretet biztosított a közoktatásnak, amelyhez minden iskola minden tanárának tartania kellett magát, ugyanakkor a tankönyvek akkreditációja nem a NAT, hanem a NAT alapján készült kerettantervek alapján történt, ami hagyott szabad teret arra, hogy a tanárok az intézményük saját pedagógiai programjához, saját tanítási stílusukéhoz illeszkedve válasszák meg. A.

A tankönyvvé nyilvánításra vonatkozó rendeletek előírták, hogy egy tankönyvnek milyen feltételeknek kell eleget tenniük, hogy bekerülhessenek a tankönyvjegyzékbe. Ezek egyrészt a tartalmi előírásokat fedik le, de a tankönyvek használhatóságára vonatkozó számos kritérium is szerepel köztük (pl. mondatok hosszúsága, ábrák és a szöveg aránya, fejezetek hossza, megértést segítő kérdések, stb.). Továbbá a tankönyvjegyzékbe való bekerüléshez meg kellett felelni annak az árplafonnak, amit az oktatásért felelős minisztérium minden évben megszabott. Az árszabályozás sávós rendszerű volt, tehát figyelembe vette a könyvek számos tulajdonságát, és ezek függvényében határozza meg a maximális árat (pl. terjedelem, anyag). A tankönyvjegyzék szabályozása egyfajta minőségbiztosítékként szolgált, ugyanakkor a jegyzékben nem szereplő tankönyvek közül is lehetett válogatni a tanároknak.

Az állam a tankönyvpiacra szabályozó szerepén túl finanszírozóként is részt vett. Minden évben az aktuális évi éves költségvetési törvényben volt meghatározva, hogy mekkora összeget szántak a tankönyvekre, melyeket az iskolafenntartóknak utaltak el. Egyrészt, minden tankönyv árának egy részét az állam fizette, míg a megmaradó részt a szülők. (Általános tankönyvhozzájárulás, mely minden gyermek után járt 2009-ben szerepelt utoljára az éves költségvetési törvényben és 1000 Ft/fő/év összegben határozták meg.⁷) Másrészt, a tankönyvtörvény⁸ értelmében ingyenes tankönyvre voltak jogosultak a tartósan beteg, a halmozottan

³ 10/2006. (III.27.) OM rendelet a tankönyvvé nyilvánításról szóló 23/2004. rendelet módosításáról

⁴ 130/1995. (X. 26.) kormányrendelet a Nemzeti alaptanterv kiadásáról

⁵ 243/2003.(XII. 17.) kormányrendelet a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról

⁶ 202/2007. (VII. 31.) számú kormányrendelet a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 243/2003.(XII. 17.) kormányrendelet módosításáról

⁷ 2008. évi CII. Törvény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről

⁸ 2001. évi XXXVII. törvény a tankönyvpiac rendjéről és 23/2004. (VIII. 27.) OM rendelet a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről

fogyatékos, a három vagy több gyermeket nevelő családból származó, a nagykorú és iskolázási támogatásra jogosult és a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyerekek, valamint a családok anyagi helyzetére hivatkozva igényelhettek ingyenes vagy kedvezményes tankönyvellátást. Az ingyenes tankönyveket az iskolák az ún. normatív támogatásokból finanszírozták, jellemzően oly módon, hogy az iskola könyvtára vásárolta meg a szükséges tankönyveket és a gyerekek onnan kölcsönözve használhatták a könyveket. (Radó 2010) Összességében az állam nagyjából évi 6-7 milliárd forinttal támogatta a tankönyvpiacot, mely a piac nagyjából 40 %-át teszi ki (Bank et al. 2010). A támogatások eloszlása viszont nem volt egyenletes az ország egyes területei és az egyes családok között, mivel ennek az összegnek nagyon nagy része – majd 2009 után teljes egésze – az ingyen tankönyvre jogosultak tankönyvellátára ment el, ami jelentősen függ a regionális jövedelmi különbségektől.

Az iskolában használandó tankönyvekről ideális esetben a tantárgyat tanító tanár döntött az iskolában működő tantárgyi munkacsoport beleszólásával. A GKI (Bank et al. 2010) tanulmánya szerint ez nem mindig érvényesült maradéktalanul, mindenesetre az feltétlenül igaz, hogy a tankönyvről az iskolán belül született döntés.

A piac fontos jellemzője volt, hogy a kiadók a terjesztőket, a terjesztők pedig a tankönyvfelelősöket jutalékokkal ösztönözték, hogy az ő könyveiket válasszák. A fejezetben vázolt jogszabályi környezet alapján a következőkben kiemeljük a piac néhány, a 2011 előtti szabályozásból adódó sajátosságát és annak közgazdaságtani vonatkozásait. Mint látni fogjuk, ezek nem jelentenek hazai sajátosságot: ezek a sajátosságok egy sor más ország tankönyvpiacain is jelen vannak.

- **Árszabályozás.** A tankönyvpiacra általában árszabályozás van érvényben, ami felső határt szab a tankönyvek áraira („árplafon”).

Mi teheti szükségessé: A fogyasztói szerepek szétválása, a megbízó-ügynök helyzet és az aszimmetrikus információs állapot mind abba az irányba hathatnak, hogy – árszabályozás híján a tankönyv-forgalmazó az árat a határterméknél magasabban szabja meg, hiszen nem az dönt a tankönyv kiválasztásáról, aki fizet érte, és az előbbi informáltabb és a döntési folyamata kevésbé figyelhető meg az utóbbiak által. Ráadásul, ha nem előre történik a több évre szóló ármegállapodás, a termékkötöttség is az árak büntetlen felszórólását tenné lehetővé.

Következmény: A kiadók és terjesztők nem maguktól határozzák meg áraikat. A szabályozás célja, hogy a kiadók ne tudjanak piaci pozíciójukkal visszaélni, ami abból fakad, hogy a tankönyvpiacra a vevők vásárláskényszerrel szembesülnek. Ugyanakkor, az árplafonnak olyan nem szándékolt hatása is lehet, hogy a kiadók az egyébként olcsóbban

kínálható könyvek árait az árplafon szintjéhez emelik: a hatóság által megszabott ármaximum fókuszpontként akár a hallgatólágos összejátszást is koordinálhatja. (Bank et al. 2010)

Példa más területről: Az állam egy sor erőfölénnyel jellemezhető, pl. monopolpiacon előfordul, hogy árszabályoz, például a lakossági gáz- vagy villamosenergia-piacon.

- **Tartalmi szabályozás:** A tankönyvkiadóknak meg kell felelniük számos jogszabálynak, melyek előírják, hogy a tankönyvek milyen formában, milyen tartalommal jelenhetnek meg.

Mi teheti szükségessé: A tankönyvek extern hatásai és a termékkötöttség, illetve az aszimmetrikus információs helyzet mind hathat abba az irányba, hogy ilyen szabályzás híján a társadalom egészét nem a lehető legjobban szolgáló, az egyes tanuló szempontjából a tanévek között nem a lehető legjobban harmonizált vagy egyszerűen nem a legjobb tankönyvet választják a közvetlen szereplők, ha az állam nem támaszt tartalmi és minőségi követelményeket.

Következmény: A tartalmi szabályzásának a tankönyvek tartalmán keresztül és a piacszerkezetre gyakorolt hatáson keresztül gyakorolt jóléti hatásainak eredője nehezen megjósolható, empirikus kérdés. Ugyancsak átváltás (*trade-off*) állhat fenn a tankönyv-kínálat differenciált keresletet (ld. fenn) kielégíteni és a szigorú tartalmi szabályzásnak eleget tenni képes volta között. Ennek a trade-offnak a kontúrjai természetesen a tartalmi szabályzás eszközeitől függnnek.

Példa más területről: Itt is jó példa a gyógyszerpiac, ahol a gyártóval szemben a közösség pl. a hosszú távú, nehezen megfigyelhető/bebizonyítható, vagy extern hatások vagy éppen a gyógyszer más használati módja (kábitószer) figyelembe vételével egy sor szubsztantív elvárást támaszt.

Mint azt Kojanitz (2010) összefoglalta, a 2011 előtti hazai szabályozás lényegi elemeiben bőven belefért a fejlett országokban szokásos regulációs rezsimek (meglehetősen heterogén) halmazába. Legközelebbi hasonlóságot az osztrák-német modellel mutatott, és összhangban állt azokkal a nemzetközi ajánlásokkal, is melyeket ezzel a területtel kapcsolatban nemzetközi szervezetek megfogalmaztak. (OECD 2012; Pingel 2010; UNESCO 1996)

5 A TANKÖNYVPIAC SZABÁLYOZÁSA 2011 UTÁN

A tankönyvtörvény és a köznevelési törvény számos módosításon esett át 2011 során és azóta.

Az 1993. évi köznevelési törvény⁹ helyébe a 2011. évi nemzeti köznevelésről szóló törvény¹⁰ lépett, mely 2012-ben¹¹ és 2013-ban¹² is módosításra került. A tankönyvtörvény¹³ helyébe egy 2012-es módosítás után a 2013. évi a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló törvény¹⁴ lépett.

A korábban piaci alapon szerveződő tankönyvterjesztést a 2013-2014-es tanév kezdetétől az állami tankönyvterjesztési rendszer vette át a Könyvtárellátó Kiemelten Közhasznú Nonprofit Kft. kezeiben¹⁵. Ez a tankönyvterjesztői piac monopolizálását jelenti. Az ország minden iskolája egy terjesztővel szerződik és ez a terjesztő végzi mindenhol a tankönyvek iskolákba való eljuttatásához szükséges feladatokat. A korábbi tankönyvterjesztők kiiktatása segíthet hozzájárulni ahhoz, hogy a tankönyvválasztás során ne a kiadók és a terjesztők által kínált jutalékok legyenek döntőek. Ez egyben meg is drágította a terjesztést, mert a korábbi 12%-ról 20%-ra nőtt a terjesztői jutalék, amit a kiadók az árplafon miatt nem érvényesíthettek a tankönyvek árában. (Ónody-Molnár 2014). Egyúttal a tankönyrendeléssel és szétosztással foglalkozó pedagógus munkájának díjazása – amit korábban a jutalék biztosított – szimbolikus mértékűre zsugorodott.

2014. január 1-jétől a piaci alapon szerveződő tankönyvpiac jogilag teljesen megszűnt. A tankönyvterjesztés korábbi központosítása után a tankönyvkiadás államosításának is megteremtették a jogszabályi hátteret.¹⁶ Eszerint a tankönyvfejlesztésért és -kiadásért az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet (OFI) felel. Az intézetben úgynevezett kísérleti tankönyveket készítenek, amelyeket legalább egy, a könyvben lefedett tanulmányi időszak erejéig tesztelni kell, majd a tesztidőszak eredményeinek beépítése után kerülhetnek kiadásra széles körben. Az OFI által előállított könyvek mellett a kiadó cégek miniszteri pályázatokra nevezhetnek saját tan-

⁹ Id. 4. fejezet, első bekezdés

¹⁰ 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről

¹¹ 2012. évi CXXIV. törvény a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról

¹² 2013. évi CXXXVII. törvény a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról

¹³ Id. 1. lábjegyzet

¹⁴ 2013. évi CCXXXII. törvény a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról

¹⁵ 16/2013. (II.28.) EMMI rendelet a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről

¹⁶ 1662/2013. (IX. 20.) kormányhatározata a köznevelési rendszer minőségi állami tankönyvekkel való ellátását célzó kormányzati intézkedésről; 501/2013. (XII. 29.) kormányrendelet a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról, valamint a tankönyvellátásban közreműködők kijelöléséről

könyveikkel. Az iskolában a tankönyvjegyzéken kínált tankönyvek közül lehet majd könyvet választani. Adott évfolyam adott tantárgyához maximum 2 könyv áll majd rendelkezésre. A 2014-2015-ös tanévhez már eszerint az új rendszer szerint kerülnek majd kiválasztásra a használt tankönyvek felmenő rendszerben. Az OFI munkáját a 13 tagú Nemzeti Tankönyvtanács fogja ellenőrizni.

A tankönyvterjesztés és -kiadás mellett az iskolafenntartást is központosították a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ kezeiben.¹⁷ Ezt a feladatot korábban az önkormányzatok látták el. Lényegében arról van szó, hogy az iskolák működésének finanszírozása és a menedzsment-döntések jelentős részének fenntartói felügyelete egy központi intézményből történik. Ez vonatkozik a tankönyvrendelésre is, melyet immár az új fenntartónak is jóvá kell hagynia (2013. évi CCXXXII. Törvény, ill. 501/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet).

Az intézményi struktúra változtatásain túl számos változás született a tankönyvek kritériumaival kapcsolatban. A Nemzeti alaptanterv és a kerettantervi szabályozás módosításai¹⁸ a tankönyvekkel szemben támasztott tartalmi követelményeken változtatnak. Az új tanterv bevezetése a 2013-2014-es tanév kezdetén felmenő rendszerben történt az első, ötödik és kilencedik évfolyamokon. A jelenleg megszületett jogszabályok alapján még kérdéses, hogy az új tankönyvkiadási rendszer 2014-2015-ös tanévben történő bevezetése hogyan érinti ezt az évfolyamot, illetve, hogy mi lesz azokkal a kiadókkal, akik előálltak a megváltozott Nemzeti alaptantervnek megfelelő új könyvekkel, de esetleg nem kerülnek be az új szabályozás szerinti tankönyvjegyzékbe.

Az új szabályozás értelmében felmenő rendszerben a 2013-2014-es tanévtől kezdve minden diák számára ingyenesen elérhetőek a tankönyvek. Ezt az ún. tartós tankönyv bevezetésével oldják meg.¹⁹ A tartós tankönyv egy speciális követelményeknek megfelelő tankönyv, ami szándékoltan azt a célt szolgálja, hogy akár négy éven keresztül is használható legyen különböző diákok számára. A tartós tankönyvnek az anyagát érintő előírásoknak is meg kell felelnie, amellett, hogy nem tartalmazhat olyan feladatokat, amelyek a tankönyvbe való írást igénylik.

Az új szabályozási keretek e tanulmány írásakor még nem tisztáztak minden részletükben.

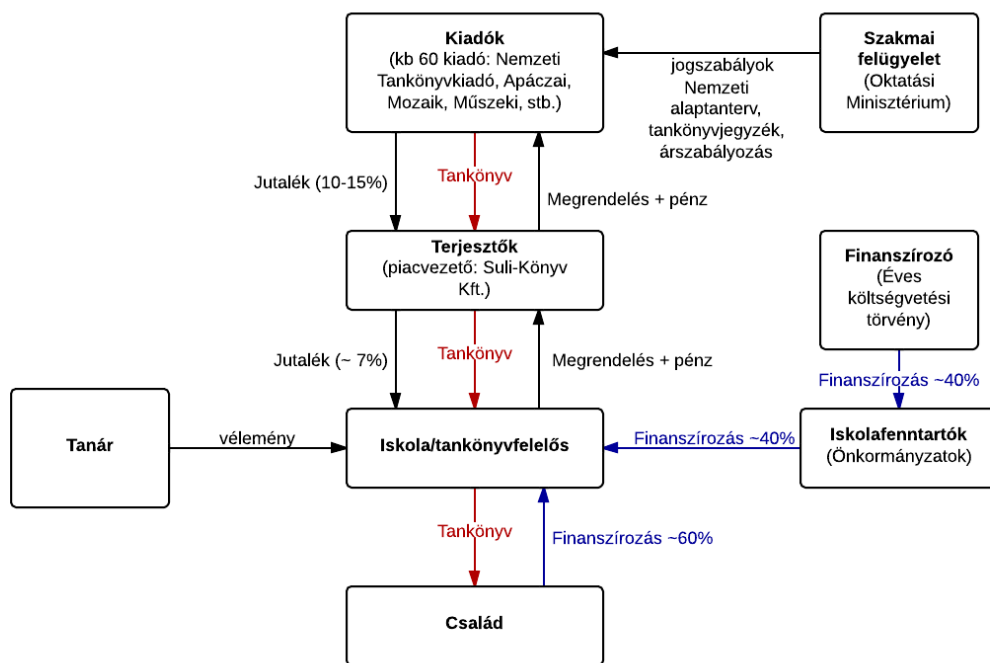
¹⁷ 202/2012. (VII. 27.) kormányrendelet a Klebelsberg Intézményfenntartó Központról

¹⁸ 110/2012. (VI.4.) kormányrendelet a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról; 51/2012. (XII.21.) EMMI rendelet a kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről

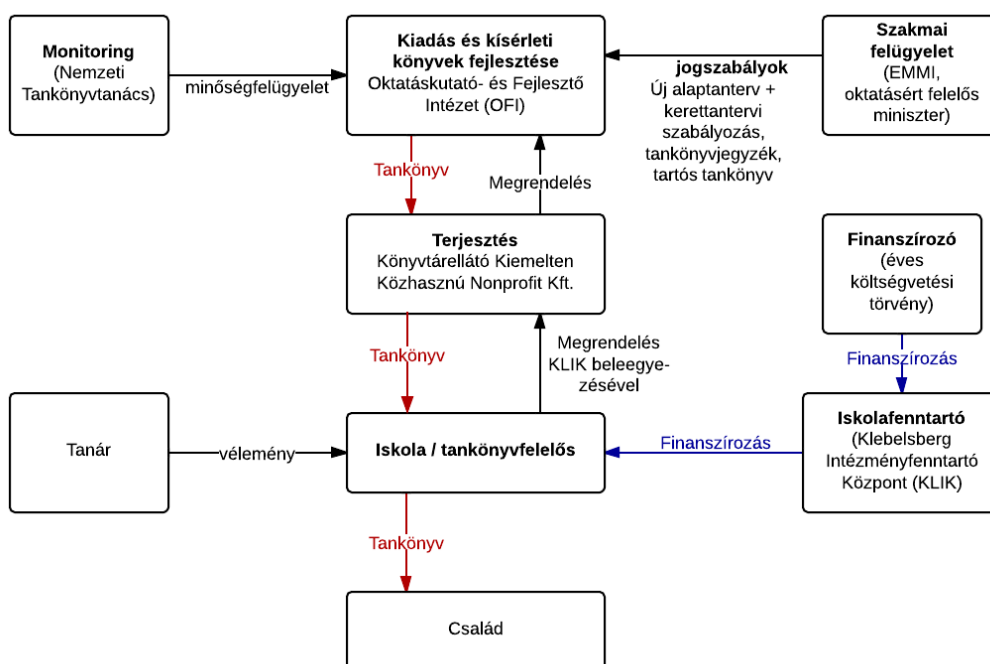
¹⁹ 16/2013. (II.28.) EMMI rendelet a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről; 72/2013. (XI. 26.) EMMI rendelet a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 16/2013. (II. 28.) EMMI rendelet módosításáról

Olyan kulcskérdésekre nincs még törvényi/rendeleti válasz, vajon a régi, engedélyezett, nem állami tankönyveket milyen ütemezésben vezetik ki? Támaszkodik-e a meglevő tankönyvekre az OFI munkájában, és ha igen, milyen feltételekkel szerzi meg a jogokat? (Teczár 2014)

2. ábra. A tankönyvpiac szereplői a 2011-2014 során történt változtatások előtt



3. ábra. A tankönyvpiac szereplői a 2011-2014 során történt változtatások után



Ebben a változás-halmazban, melyet az 1. és 2. ábrával igyekeztünk sematikusán illusztrálni, vannak olyan intézkedések, melyek esetleges piaci hatásait későbbi intézkedések gyakorlatilag kioltják, ezért piaci hatásuk vizsgálata nem tűnik relevánsnak. Ilyen a terjesztés államosítása, aminek a tankönyvpiacra gyakorolt várható hatásának elemzése e tanulmány tervezésekor egyik fő célunk volt. A tankönyvpiac államosításával ez a hatás érdektelenné vált. A következő két fő intézkedés-halmaz azonban véleményünk szerint akkor is érdemes gazdasági jellegű elemzésre, ha formálisan az ágazat már nem „piac”. Ráadásul ezek egymástól jól elválaszthatóak, és külön-külön is megmászhatóak vagy elhalaszthatóak, tehát hatásukat érdemes külön elemezni.

- A tartós tankönyv bevezetése és a tankönyvek ingyenessé tétele
- A tankönyv-előállítás és -terjesztés késleltetett államosítása és monopolizálása, a pedagógusok választási lehetőségének radikális beszűkítése (maximum két tankönyv)

Alább ennek a két intézkedéshalmaznak a várható hatásait, hasznait és veszélyeit igyekszünk az elmélet és a nemzetközi tapasztalatok alapján megvizsgálni.

6 TARTÓS-INGYENES TANKÖNYV

6.1 Mi indokolhatja a változtatást?

A tankönyvek mindenki (tehát nem csak a rászorultak, ld. 5. fejezet) számára ingyenessé tételének deklarált közpolitikai célja a nem rászorult gyermekek javára való újraelosztás: „[A] tankönyvek jelentősen enyhíthetik a gyermeket nevelő családok és a költségvetés terheit.” (EMMI 2013). Ehhez járulhat még az a remény (Bank et al. 2010), hogy ez némi takarékos-sággal is járhat: amennyiben az egész tankönyvellátási folyamat ingyenessé válik a tanulók családjainak, az csökkentheti az adminisztrációs költségeket.

A tartós tankönyv bevezetése mellett pedig a kormányzat szerint az az igény szól, hogy „...a kormány által kitűzött és a szülők által régóta elvárt takarékos-sági szempontok hatékonyabban érvényesüljenek az iskolai tankönyvellátás folyamatában” (EMMI 2013). Hozzáteesszük, ez két csatornán keresztül is bekövetkezhet: a tanuló és a kiadó viselkedésének befolyásolásán keresztül. Az első (ezt a normaszövegből közvetlenül nehéz kiolvasni, inkább a mi spekuláci-ónk) arról szólna, hogy a tartósnak nyilvánított, év végi visszaadás esetén a (családnak) in-gyenes tankönyvekkel kíméletesebben bánnak a tanulók, illetve nem dobnák azt ki; a máso-dik pedig arról, hogy az ilyen felhasználásra szánt tankönyvekkel szemben a finanszírozó-engedélyező állam más könyvészeti elvárásokat szabna, aminek eredményeképp azok fizi-

kialakul is tartósabb tankönyveket állítanak elő. (dr. Pál 2010). Ehhez hozzátehetjük azt a még közvetettebb mechanizmust is, hogy a tartós tankönyvnek szemléletformáló üzenete is lehet: az állam maga is takarékos, és már hatéves kortól felelős, takarékos viselkedést vár el polgáraitól is.

A tartós tankönyvnek bevezetése ezen kívül egy, a tankönyv változó pedagógiai funkciójával kapcsolatos állásfoglalás eredménye is lehet, hiszen az nem lehet munkafüzet-jellegű (akkor nem lehetne több tanévben, több tanulónak használnia). Elterjesztése tehát, legalább is, ami a közvetlen hatást illeti (a közvetetről ld. alább) a referencia-eszközként használt, narratív, folyamatos olvasást igénylő, az átadandó tudást szintetizáló, az előrehaladásban önmagában is Ariadné-fonalként szolgáló „hagyományos” tankönyv-funkciót erősítené a pedagógusi autonómiát támogató, mozaikszerű tankönyvhasználattal szemben. (Kojanitz 2010)

6.2 Milyen elméleti hatásmechanizmusokra számítunk?

A tankönyv ingyenessé tétele mindenki számára önmagában, a megcélzott elosztási hatáson túl az árszabályozás átalakításaként is felfogható: azzal, hogy a tanuló családja nem fizet a tankönyvért, a fogyasztó szerepét tovább gyengíti. Teljes állami finanszírozás híján, amíg a tankönyv ára a családok egy részének számít, ők a megbízó-ügynök- és az aszimmetrikus információs probléma dacára valamilyen – Radó (2010) szerint igen kis – mértékben, *ceteris paribus* igyekeznek az iskolát lebeszélni a drágább tankönyvek vásárlásáról. Azaz feltesszük, ilyenkor az iskola a tankönyv-választásnál valamennyire mégis figyelembe veszi, hogy ne terhelje meg túlzottan a szülőket. Ez a hatás, ha teljesen megszakad a család anyagi érintettsége, megszűnik. Innentől kezdve már minden a finanszírozó állam, az iskola és a tankönyvkiadók/-terjesztők közötti közbeszerzési jellegű kapcsolatban rejlő szabályozási és ösztönzési hatásokon múlik. Más szóval a változtatás előtt, bár tökéletlenül, működik a család keresleti függvénye: a családnak drágább tankönyvből kevesebb fogy, utána viszont már minden az árszabályozás és a beszerzés intézményes feltételein múlik majd.

A tartós tankönyv bevezetése esetén egy sor mechanizmusra számíthatunk: először is egyes (feltételezésünk szerint továbbra is magán-) tankönyvkiadók az árszabályozástól függően, ha az elérhető ár nem fedezi a változó költségeiket, akár úgy is dönthetnek, hogy nem vállalják a nagyobb egységköltséggel járó tartós tankönyvek előállítását; egy részük más, kiegészítő (a tankönyv kiadó szempontjából voltaképp az eddigi piacukat helyettesítő) taneszköz-piacokra nyergelhet át. Másrészt, ha feltételezzük, hogy megtervezik, elfogadtatják, legyártják és rendeltetésszerű használatba veszik a tartós tankönyveket, az lényegesen meghosszabbítja az amúgy is fennálló termékkötöttség hosszát, hiszen a visszaadható tankönyvek nem csak egy

felmenő évfolyamot, hanem többet is hivatva vannak kiszolgálni. Ez költségesebbé teszi a váltást és, ha az árszabályozás ezt lehetővé teszi, javítja a tartós tankönyvet előállító kiadó vásárló iskolával szembeni piaci pozícióját. Amennyiben a tankönyvhöz esetleg kevésbé (ár)szabályozott komplementer taneszközpiacok csatlakoznak, ez a pozíció azokra is átvihetővé válik: az erőfölényes pozícióba kerülő tartóstankönyv-kiadók „átemelhetik” erőfölényüket a komplementer (munkafüzet-, oktatási szoftver- és egyéb piacokra, pl. oly módon, hogy onnan kizárják az ott már vagy potenciálisan jelenlevő (de a tartós tankönyvben használt, szerzői jogi védelem alatt álló szellemi tulajdonnal nem rendelkező) versenytársaikat, és magasra emelik az árat..

Az a tény, hogy a tanuló/család immár anyagi hátrányt szenved, ha év végén meg kívánja tartani a tankönyvet, bár a tankönyv hatékony továbbadására ösztönöz, szintén nem társadalmi költség nélkül való: nehezítheti például a diák felkészülését a következő év elején a témaismétlő dolgozatra vagy az érettségire.

További kérdés, hogy a tartós, tehát munkafüzetként nem használható tankönyvek kötelező bevezetése milyen módon változtatja meg az iskola által voltaképpen használt taneszközmixet. Elvileg elképzelhető, hogy az intézkedés az iskolák egy részében a fent bemutatott *szándékolt* változással ellentétes irányba hat: a munkafüzet-tankönyv lecserélése nem a hagyományos pedagógia irányába tolja a pedagógust, hanem éppen hogy radikálisabb irányba: a kötelező, tartós tankönyvet *ad hoc* handoutokkal, digitális segédeszközökkel, internetes tartalmakkal egészíti ki, vagy akár helyettesíti. Ez járhat költségnövekedéssel (fénymásolás, plusz pedagógus munkaórák). Minderről részletesebben lásd: Radó (2010).

6.3 Mik a változtatással kapcsolatos nemzetközi tapasztalatok?

Teljes ingyenesség. Nem tudunk olyan tanulmányról, amely a nemzetközi összehasonlításban az állami tankönyv-finanszírozás teljeskörű kiterjesztésének hatását kauzális keretben vizsgálta volna.

A fejlett országok közül sok támogatja valamilyen formában a tankönyv megvásárlásának költségeit. Ez van, ahol rászorultság-alapú, pl. Portugáliában. De pl. Franciaországban az általános iskolában az önkormányzat, a nagyjából a felső tagozatnak megfelelő collège-ben pedig az állam a finanszírozó fél (utóbbit egy 1975-es törvény, az ún. Haby-törvény vezette be, és azóta elfogadott gyakorlat), viszont az elit jellegű gimnáziumban már a család fizet a tankönyvért (Bagaméri 2010). Ausztriában csupán 10% önrészt kell fizetnie a családnak. A tankönyv minden tanuló számára ingyenes nem csak Finnországban, Hollandiában, Norvégiában

és Izlandon, hanem olyan kevésbé tehetősebb országokban is, mint Csehország, Chile, Törökország vagy Madagaszkár. (Kojanitz 2010). Nem ingyenes a tankönyv a családnak Ausztráliában, de az Kanadában, Új-Zélandon és az Egyesült Királyság állami iskoláiban (utóbbiban 14-éves korig kötelező érvénnyel, de de facto 18 éves korig). (Keller és Zágoni 2010)

Az Egyesült Államok 42 tagállamában ugyancsak ingyenesek az általános- és középiskolai tankönyvek: van, ahol a tagállam, van, ahol a helyi demokrácia önálló szintjeként is működő iskolakörzet vállalja át a finanszírozást. Kentucky-ban a 9. osztálytól már kérhet pénzt az iskolakörzet tankönyvekért, Illinois államban helyi népszavazás dönthet a tankönyvek ingyenességéről. (Keller és Zágoni 2010).

Az a tény, hogy a teljes ingyenesség mind angolszász, mind kontinentális európai, mind kevésbé fejlett országokban széles körben elterjedt, azt sugallja, hogy jól összefér egy sor oktatáspolitikával és közoktatás-menedzselési mintázattal.

Tartós tankönyvek. Több országban (pl. Németországban) a tankönyv hagyományosan az állami iskolafenntartó tulajdona, és a diákok azt csak kölcsön kapják. (Dr Koller és Dr Koller 2010). Másutt, pl. egyes esetekben az Egyesült Királyságban (Keller és Zágoni 2010) akár osztottniuk is kell diákoknak a tankönyven. Az amerikai tagállamok közül is sok alkalmaz állami szintű szabályozást, melynek gyakran része a könyvészeti szempontból vett tartósság elvárása, és a tankönyvek is gyakran az iskolakörzet tulajdonában maradnak.²⁰ A taneszközökkel kapcsolatos nemzetközi trendek azonban inkább az egyszer használható, munkafüzetként is használható tankönyvek irányába mutatnak. (Dr Ábrahám 1999; Kojanitz 2010; Radó 2010)

6.4 Milyen interakcióra számítunk a másik intézkedés-halmazzal?

Ha az ingyenes, tartós tankönyvekre való átállás nem egy tankönyvpiac keretében történik, hanem az állami tankönyvellátás keretében, akkor a tankönyv-kiadó profit-ösztönzőségével kapcsolatos megfontolások tárgyalanná válnak: nem kell attól tartani, hogy a kiadó nem állítja elő a könyvet. Megjelennek viszont az állami finanszírozás esetleges hátulütői (ld. alább).ko

6.5 Mindezek fényében milyen veszélyek és ajánlások merülnek fel?

Ha minden tanuló családja számára ingyenessé és tartóssá válik a tankönyv, de a tankönyvkiadás és -terjesztés piaci alapokon zajlik tovább, akkor

²⁰ <http://publishers.org/schooladoption/> (letöltve 2014 március 30-án).

- Az EMMI-nek különös gonddal kell megszabnia a tankönyv-finanszírozás és ár-szabályozás módját.
- Az EMMI-nek érdemes fenntartói és szabályozói jogosítványait az iskolák tankönyv-választásával kapcsolatban úgy érvényesítenie, hogy az extrém termék-kötöttség által akadályozott taneszköz-innovációnak mégis nyíljon tér.
- A bevezetés (előtt és) után az EMMI-nek érdemes értékelnie, milyen hatással volt a változtatás a tankönyvek könyvészeti tulajdonságaira, a tanulók tankönyv-használati és a pedagógusok tágabb értelemben vett taneszköz-használati szokásaira.
- A GVH-nak érdemes lehet monitoroznia tankönyvekkel komplementer viszonyban álló taneszköz-piacokat: nem emelik-e át a tartós tankönyvek kiadói erőfölényüket oda is és nem élne-e ott vissza vele?

7 KÉSLELTETETT ÁLLAMOSÍTÁS ÉS SZŰKÍTÉS

7.1 Mi indokolhatja a változtatást?

A tankönyvpiac késleltetett felszámolásának és teljes állami termeléssel és elosztással való helyettesítésének deklarált céljai a következők. Egyrészt a tankönyv-piaccal, mint a közoktatáson belül használt koordinációs mechanizmussal szembeni általános bizalmatlanság okán annak megszüntetése („a változtatás célja, hogy kizárólag oktatási-szakmai szempontok alapján történjen a tankönyvek kiválasztása és megrendelése”, EMMI, 2013). Másrészt a tankönyv-terjesztésnek a fogyasztói szerepek szétválásából fakadó, az iskolákat anyagi eszközökkel is befolyásolni igyekvő jellegének (Bank et al. 2010) felszámolása: „...a tankönyvbeszerzés átláthatósága növekedjen”. Harmadrészt az a remény, hogy a változtatás megtakarítással jár („...csökkenjenek a szülők, valamint a költségvetés számára a tankönyvellátással járó kiadások.”) (EMMI 2013). Ez utóbbinak feltételezhetően az az elvárt forrása, hogy az államosított rendszernek nem kell a for-profit tankönyvkiadók és -terjesztők profitját megfinanszírozniuk (Adamowski 2014). A párhuzamos tankönyvek számának kettőben való maximalizálása pedig vagy a tananyagok kifejlesztésének jelentős fix költségeit és ezen keresztül szintén a költségvetési kiadásokat igyekszik csökkenteni, vagy az egységes tananyag jelentette hálózati externália-hatása útján van hivatva szolgálni a közjót. A késleltetést nyilván az új keretek kialakításának időigénye magyarázza, az új, állami tankönyvek kipróbálásának igénye pedig különösen hosszúra is nyújthatja azt.

7.2 Milyen hatásmechanizmusokra számítunk?

A tankönyvpiacnak, mint versenypiacnak a jóléti közgazdaságtan első főtétele által ígért automatikus jólét-maximalizáló voltaival kapcsolatban a 3. fejezetben bemutatott sajátosságok fényében nyilván felmerülhetnek kételyek. Azzal, hogy a pedagógusok és az oktatáspolitikusok a tanszerek előállítására és allokációjára nem, mint piacra tekintenek, a magyar kormányzat nem áll egyedül a világban (UNESCO 1996). Ilyen körülmények között a tankönyvpiaccal kapcsolatos általános oktatáspolitikai elvárások, melyek között a minőség és a költséghatékonyság mellett a tanítási-tanulási folyamat egységessége is sokhelyütt fontos szerepet kap (Tulley 1985), könnyen elvezethet az államosítás igenléséhez.

Különböző termelő és szolgáltató tevékenységek állami és szabályozott, for-profit piaci kerek között való ellátása gyakran jelentenek egymásnak közpolitikai alternatívát, ld. pl. Mueller (2003). Hogy melyik a hatékonyabb arra nincs univerzális válasz, az ugyanis természetesen a piac és az alternatív állami provízió sajátosságain múlik.

Az átalakítás eredményeképp arra számítunk, hogy a tankönyvellátás a bürokratikus állami működés tulajdonságait hordozza: nem lesz érzékeny a keresletre, ill. annak változására, a közjó helyett a tankönyvellátásért felelős bürokraták érdekeit szolgálja, ami járhat patronázzsal, járadékvadászattal, stratégiai költségmaximalizálással és egyéb, a politikusoknak felelős köztisztviselők által irányított állami vállalatok viselkedésével kapcsolatban ismert, hiányt okozó, a termelést megdrágító vagy minőségét kompromittáló mellékhatással. A termelés valódi költségei ebben a konstrukcióban is nehezen megfigyelhetők, hiszen azok eltitkolása az állami vállalat vezetőjének is érdekében áll (Mueller 2003; UNESCO 1996). Az, hogy a tankönyvek száma szigorúan maximalizálva van és ez a szám lényegesen alacsonyabb, mint a ma elérhető tankönyvek száma, korlátozza annak lehetőségét, hogy a tankönyvek kellőképpen illeszkedjenek a differenciált kereslethez.

Végül a késleltetett bevezetés (melyet az átállás nehézségei és az állami tankönyvek kipróbálásának igénye magyaráz) egy bizonytalan átmeneti időszakot teremt, amikor a korábbi piac úgy marad fenn, hogy a termelők tudják, napjaik meg vannak számlálva. Ez az átmeneti időszakban az innováció leállításához, a vállalat tőkéjének feléléséhez²¹, minőségrontáshoz, és általában is a bizonytalan horizonttal ismételt piaci interakció teremtette érdekeltségek diktálta viselkedésformák felrúgásához vezethet. Ezen kívül, mivel egy már megszüntetésre ítélt piacon a szereplők kevésbé érezhetik fenyegetve magukat a versenyhivatali beavatkozástól, az

²¹ A Sanoma az államosítás hírére eladta a Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadóban birtokolt részesedését <http://www.fbvsszosz.hu/tankonyvkiadas-elindult-az-allamositas.html> (letöltve 2014. március 31-én)

összejátszás esélye is nagyobb lehet. Ez különösen káros lehet, ha a hatóságok rosszul mérik fel az átmenethez szükséges átalakítás időigényét, és meg kényszerülnek hosszabbítani az átmeneti időszakot. Némileg hasonló események (egy piac késleltetett hatósági beszüktetése) zajlott le a gyógyhatású készítmények piacán (ld. keretes összefoglalónk).

A gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású készítmények kivezetése a gyógyszerpiacról

Magyarországon 1987 és 2013 között voltak forgalomban az ún. gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású készítmény (továbbiakban: gyógytermékek) besorolású termékek. Ez a termék-kategória lehetőséget teremtett a természetes eredetű anyagokból készült és bizonyítottan kedvező biológiai hatású szerek forgalmazására, melyek vény nélkül voltak kaphatóak és kevésbé szigorú szabályozás vonatkozott rájuk, mint a gyógyszerekre.

Az Európai Unió 2004-ben irányelvet hirdetett a hagyományos növényi gyógyszerekről.²² Az irányelv arra törekszik, hogy tisztázza és Európa-szerte harmonizálja a különböző besorolásokba eső növényi eredetű tradicionális gyógyító szerek státuszát. Magyarországon ez a gyógytermékek kategóriájának megszűnésével járt.

A 2010. évi CLXXIII. törvény megállapítása alapján 2011. január 1-én lépett hatályba²³ az a rendelkezés, mely szerint 2011. március 31-ig lehet kérelmezni a növényi tartalmú gyógytermékek átminősítését hagyományos növényi gyógyszerre vagy egyéb gyógyszerre. Az átminősítés jóval kisebb – de még így is jelentős – költséggel jár, mintha újonnan kéne engedélyeztetni a készítményeket, mivel az engedélyezéshez hasonlóan hosszadalmas és költséges lépéseken kell átesni, mint ami a gyógyszerekre vonatkozik. A szabályozás életbe lépésekor nagyjából 300-350 gyógytermék volt a piacon, melyek a szabályozás hatálya alá tartoztak. Legalább 50-en ezek közül kérelmezték az átminősítést a határidőig, melyből 40 terméknel sikerrel zárult a kérelmezés (Piac & Profit 2013). A 2011-es szabályozás szerint azok, akik nem kérelmezték az átminősítést 2013. április 1-ig forgalmazhatták termékeiket gyógyhatásra hivatkozva. Ezután vagy abba kellett hagyniuk termékük forgalmazását vagy a továbbiakban étrendkiegészítőként vagy kozmetikumként forgalmazhatták tovább a terméket, ám ez utóbbi eset-

²² DIRECTIVE 2004/24/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 31 March 2004 amending, as regards traditional herbal medicinal products, Directive 2001/83/EC on the Community code relating to medicinal products for human use. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:136:0085:0090:en:PDF>

²³ 2005. évi XCV. törvény az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról, 32. § (7) és (9) bekezdése

ben nem hivatkozhattak annak gyógyhatására. Egy harmadik lehetőség jöhetett még szóba: „rendes” gyógyszerre minősíteni a készítményt, ami azonban olyannyira költséges, hogy nem is lépett senki erre az útra.

A 2011-es szabályozási változások kapcsán tehát mindenki arra készült, hogy az érintett termékek 2013. április 1-én kikerülnek a gyógyszerpiacról. 2013. március 18-án jelent meg azonban az Országos Gyógyszerészeti Intézet honlapján az a tájékoztató, mely szerint azok a termékek, melyek nem lettek átminősítve, mégis forgalmazhatóak gyógytermékként az áprilisi határidő után is. A korábban intézett átminősítéseknek tehát ebben az új szituációban nem sok jelentősége lett, azok, akik belevágtak a kérelmezési procedúrába gyakorlatilag feleslegesen vállalták az átminősítés költségeit.

7.3 Mik a változtatással kapcsolatos nemzetközi tapasztalatok?

A fejlett országok (OECD, Nyugat- és Közép-Európa) között gyakorlatilag nem találunk olyat, amely a tankönyvellátást nem (hosszú kritérium-sort tartalmazó tankönyvlista révén erősen szabályozott vagy laissez-faire jellegű) piaci mechanizmusok révén oldja meg. A nyugat-európai és az OECD országokban, még ahol van (pl. Bulgária, Izland, Norvégia, Törökország) vagy volt (Ausztria, Csehország) állami tankönyv-vállalat, ott is megengedik, hogy más vállalatok is megjelenjenek a piacon. (Kojanitz 2010)

Kizárólagos állami tankönyv-előállítás és elosztást már nem találunk Szerbiában sem, ahol, a jugoszláv időkből ugyan hosszan fennmaradt a tagállami tankönyvkiadó monopóliuma (Kovač és Šebart 2002), de végül egy viszonylag friss törvénnyel (*Law on Textbooks and Other Teaching Materials*) megnyitották a piacot.

Az orosz tankönyvpiacot 2004-ben ugyan drákói módon megszigorították, de még így is több orosz kiadóvállalat könyveit szabad használni, ráadásul a szigorú engedélyezési folyamat betartatása a gyakorlatban esetleges. (Parsons 2010)

Szlovákia a fő kivétel, ahol ötévenként megújítva tanmenetenként és osztályonként csupán egy államilag finanszírozott tankönyvet választanak ki az illetékesek (saját pénzen lehet mást is használni), mely tankönyvek évtizedes távlatban is kevés jelét mutatják az innovációnak (Rehúš 2010; Richardson 2008). Anekdotikus információink szerint a helyzet hasonló Koszovóban is.

Ha tehát a szocializmus éveitől eltekintünk, amelyek során állami tankönyvkiadó állította elő a tankönyveket, egyszerűen nem találunk olyan fejlett országot, mely ne a többé vagy kevésbé szabályozott tankönyvpiacban látná a kívánatos koordinációs rendszert, viszont találunk olyan

országot (Szlovákia), ahol a kormányzat fontosabbnak gondolja a tankönyvek teljes egységes-ségét, mint a választékot.

Lehetséges további kivételek: Görögország (ahol 2004-ben még egy állami Pedagógiai Intézet dolga volt a tankönyvek megalkotása (European Commission 2004)), Ciprus és Málta, ahol az iskolának nincs tankönyv-választási autonómiája, de ezen országok tankönyv-rendszeréről nem sikerült megbízható naprakész angol nyelvű információt gyűjtenünk (European Commission 2012).

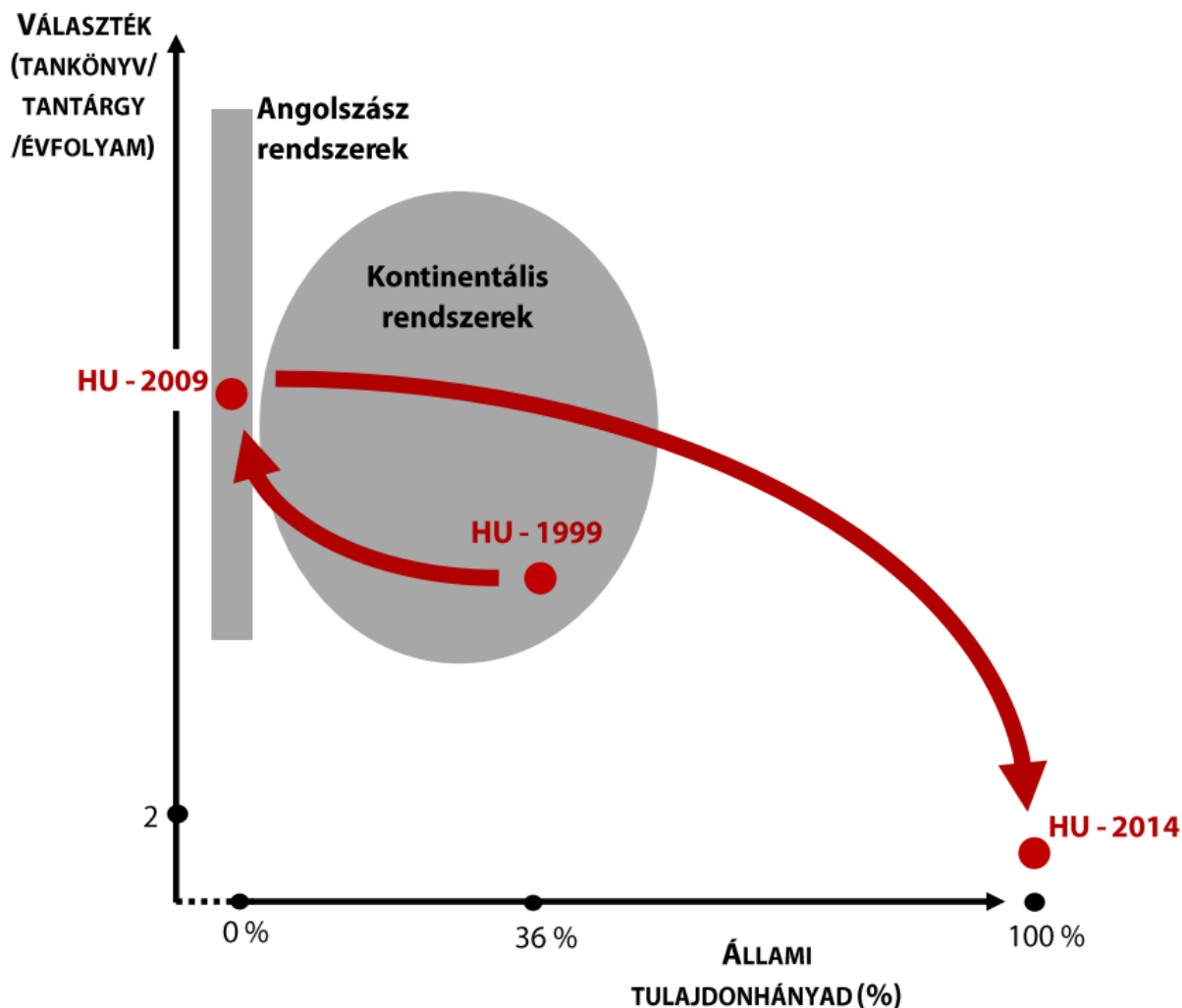
7.4 Milyen interakcióra számítunk a másik intézkedés-halmazzal?

Ha az ország ingyenes, tartós tankönyvekre áll át, akkor az állam, az iskola és a tankönyvpiaci vállalatok közötti viszony szabályozásának az össztársadalmi tétje, mint a 6.2. alfejezetben elemeztük, nagyobb. Mérlegeljük most az államosításnak az implicit premisszáját, mely szerint még legjobb szabályozás esetén is rosszabb for-profit vállalatokra bízni a tankönyvek előállítását, mint államosítani őket. Inkább lehet-e ez igaz az ingyentankönyv-rendszerben, mint a korábbiakban? Egy olyan rendszerben, ahol a család költség-érdekeltségét a tankönyv teljes ingyenessé tételével végképp kiiktattuk, a for-profit kiadók a kereslet árugalmasságától még kevésbé korlátozva igyekezhetnek hasznukat maximalizálni. Egy ilyen világban a premissza talán inkább lehet igaz, mint egy olyanban, ahol a család fizetőképessége egy csöppet mégis csak korlátozza a profitorientált kiadót az áremelésben. Ebben a gyenge értelemben a 6. fejezetben tárgyalt változtatások erősítik a hetedikben bemutatottak melleti érveket.

7.5 Mindezek fényében milyen veszélyek és ajánlások merülnek fel?

A hazai reform egy fejlett országokban szokásos, szabályozott piaci tankönyvi regulációtól egy olyan modellre való késleltetett áttérést céloz, mely a fejlett világban ismeretlen, melyhez hasonló talán Dél-Kelet-Európa néhány országa működtet, s mely a tulajdonosi struktúrát illetően a szlováknál és az oroszoknál is monolitikusabb, s végül, melyhez hasonlótól néhány éve Szerbia is eltávolodott (sematikusán a magyar tankönyvszabályozási rendszer változásait ld. 4. ábra. ábrán)

4. ábra. A magyar tankönyv-rendszer változásai a nemzetközi rendszerek fényében



A reform eredményeképp létrejövő szabályzással szemben az UNESCO komoly kritikákat fogalmaz meg: szerintük a törvényalkotó várakozásaival szembe épp, hogy költségesebb és az oktatáspolitikai, az iskolák és a családok igényeihez kevésbé igazodó lesznek az államilag előállított tankönyvek. (UNESCO 1996)

Egy ilyen átállás esetén

- A GVH-nak érdemes lehet az átmenet idején különösen nagy figyelemmel követnie, nem alakul-e ki az egész piac felszámolására tekintettel összejátszás a tankönyvkiadók között.
- Az EMMI-nek ajánlatos nagyon gondos implementáció-tervezéssel megbizonyosodnia arról, hogy az átmenet menetrendje tartható, és a piaci szereplők fokozatos kilépése számukra is tervezhető és jogszerűen (megalapozott kártérítési igények nélkül) lebonyolítható.

- és arról is, hogy a piaci tankönyvkiadók elfogadható minőségben és mennyiségben képesek szállítani az átmenet idején a tőlük elvárt tankönyveket.
- Ezen kívül fontos gondoskodnia arról, hogy az a tankönyv-innováció az új rendszerben nem áll meg és az ehhez szükséges szakmai kapacitások nem vesznek el.
- És érdemes monitoroznia azt is, hogy vajon a differenciáltság és a fix költségek leszorításának igénye között valóban a max. két tankönyv-e az optimális kompromisszum.
- Az állami tankönyv-előállító felett tulajdoni jogokat gyakorló EMMI vagy NGM fontos, hogy a vállalat ösztönzését és ellenőrzését az erre vonatkozó jó gyakorlatok és az állami vállalatok átlátható működését is garantáló 2011. évi CXII. törvény²⁴ figyelembe vételével alakítsa ki.
- A költségvetésért felelős minisztérium (NGM) pedig figyelje, a minőséget és a választékot is figyelembe véve, az új rendszer vajon tényleg költséghatékonyabb lett-e, mint a piaci.
- A felügyeletet gyakorló minisztérium (EMMI) fontos feladata lesz, hogy monitorozza: a Nemzeti Tankönyvtanács státusza és működése mennyire alkalmas a különböző jóléti megfontolások, közöttük is a tanuló, és a család érdekeinek megjelenítésére.
- A GVH versenypártoló részvételével, ha szükséges a szabályzó EMMI és a tulajdonosi jogokat gyakorló EMMI vagy NGM szabályozza az állami tankönyv-előállító piaci szerepét a potenciálisan monopolizálódó komplementer taneszköz-piacon.

8 ÖSSZEFOGLALÓ, KÖZPOLITIKAI AJÁNLÁSOK ÉS JAVASLATOK

A kormányzat tankönyvpiaccal kapcsolatos két egymást erősítő intézkedését, a mindenki számára ingyenes tartós tankönyvek bevezetését és a tankönyvpiac teljes államosítását és egyidejű beszűkítését e tanulmányban különbözőképp értékeltük.

Az elsőről úgy találtuk, elosztási céljait adottnak véve inkább az összeurópai mainstreamhez közelít minket, mint távolít tőle. A második szembe megy a legtöbb poszt-szocialista ország (köztünk hazánk korábbi) piacosító törekvéseivel, és egy olyan szűk, államosított rendszert hoz létre, mellyel néhány dél-kelet-európai kivétellel egyedül fogunk állni a fejlett világban. Mindkettő esetén azonosítottuk, milyen mechanizmusok által várhat tőlük javulást az oktatáspolitikai és milyen veszélyekkel és károkkal járhatnak.

²⁴ 2011. évi CXII. törvény Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

8.1 Az oktatási kormányzat (EMMI) számára

- Az ingyenes, tartós tankönyv bevezetés előtt és után az EMMI-nek érdemes értékelnie, milyen hatással volt a változtatás a tankönyvek könyvészeti tulajdonságaira, a tanulók tankönyv-használati és a pedagógusok tágabb értelemben vett taneszköz-használati szokásaira.
- Az EMMI-nek ajánlatos az államosítás nagyon gondos implementáció-tervezésével megbizonyosodnia arról, hogy az átmenet menetrendje tartható,
- és arról is, hogy a piaci tankönyvkiadók elfogadható minőségben és mennyiségben képesek szállítani az átmenet idején a tőlük elvárt tankönyveket.
- Ezen kívül fontos gondoskodnia arról, hogy a tankönyv-innováció az új rendszerben ne álljon meg.
- És érdemes monitoroznia azt is, hogy vajon a differenciáltság és a fix költségek leszorításának igénye között valóban a max. két tankönyv-e az optimális kompromisszum.
- A felügyeletet gyakorló minisztérium (EMMI) fontos feladata lesz, hogy monitorozza: a Nemzeti Tankönyvtanács státusza és működése mennyire alkalmas a különböző jóléti megfontolások, közöttük is a tanuló, és a család érdekeinek megjelenítésére.

8.2 A Költségvetésért felelős minisztérium, ill. az állami tankönyv-vállalat felett tulajdonosi jogokat gyakorló minisztérium (NGM) számára

- Az állami tankönyv-előállító felett tulajdoni jogokat gyakorló EMMI vagy NGM fontos, hogy a vállalat ösztönzését és ellenőrzését az erre vonatkozó jó gyakorlatok és az állami vállalatok átlátható működését is garantáló 2011. évi CXII. törvény figyelembe vételével alakítsa ki.
- A költségvetésért felelős minisztérium (NGM) pedig figyelje, a minőséget és a választékot is figyelembe véve, az új rendszer vajon tényleg költséghatékonyabb lett-e mint a piaci.

8.3 A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) számára

- A GVH-nak érdemes lehet az átmenet idején különösen nagy figyelemmel követnie, nem alakul-e ki az egész piac felszámolására tekintettel összejátszás a tankönyvkiadók között.

- A GVH versenypártoló részvételével, ha szükséges a szabályzó EMMI és a tulajdonosi jogokat gyakorló EMMI vagy NGM szabályozza az állami tankönyv-előállító piaci szerepét a potenciálisan monopolizálódó komplementer taneszköz-piacon.
- A GVH-nak érdemes lehet monitoroznia tankönyvekkel komplementer viszonyban álló taneszköz-piacokat: nem él-e ott a tartós tankönyv kiadója vissza erőfölényével.

9 IRODALOM

- Adamowski, Jaroslaw. 2014. "Can Textbook Nationalization Curb 'Profiteering Publishers'? : Publishing Perspectives." February 4. <http://publishingperspectives.com/2014/02/can-textbook-nationalization-curb-profiteering-publishers/>.
- Akerlof, George A. 1970. "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism." *The Quarterly Journal of Economics* 84 (3): 488. doi:10.2307/1879431.
- Ábrahám István, dr. 1999. "Gondolatok a Tartós Tankönyvről." *Könyv És Nevelés* I (1). <http://olvasas.opkm.hu/index.php?menuId=125&action=article&id=48>.
- Bagaméri, Zsuzsa. 2010. "A Tankönyvkiadás Kérdésköre Franciaországban". Budapest: Expanzió Humán Tanácsadó.
- Bank Dénes, Dr. Molnár László, Kopik Tamás, Pocsarovszky Károly és Udvardi Attila. 2010. "A Hazai Tankönyvpiac Feltáró Elemzése". Budapest: GKI Gazdaságkutató Zrt.
- Boissiere, Maurice. 2004. "Determinants of Primary Education Outcomes in Developing Countries." *World Bank, Independent Evaluation Group (IEG), Washington, DC*. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2007/03/28/000090341_20070328103607/Rendered/PDF/391570educatio1eterminants01PUBLIC1.pdf.
- Dankó Dávid és Molnár Márk Péter. 2013. *Gyógyszertámogatás*. Medicina Kiadó. <http://konyv.arukereso.hu/gyogyszertamogatas-danko-david-molnar-mark-peter-isbn-9789632264325-m4702735/>.
- EMMI. 2013. "Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Köznevelésért Felelős Államtitkárságának Tájékoztatója Az Iskolai Tankönyvellátás 2013. Évi Változásairól". Emberi Erőforrások Minisztériuma Köznevelésért Felelős Államtitkársága. http://www.oktatas.hu/koznevelés/tankönyv/jegyzék_es_rendeles/tankönyvrendeles_i_tajekoztato/.
- European Commission. 2004. "Publishing Market Watch. Sectoral Report 2: Book Publishing". Sectoral Report. European Commission, DG Enterprise.
- . 2012. "Key Data on Education in Europe". Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA P9 Eurydice). http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/134EN.pdf.
- Keller Judit és Zágoni Rita. 2010. "Tankönyvpolitikák Az Angolszász Országokban: Nagy-Britannia, Az USA, Ausztrália És Kanada Tankönyvelőállítási Gyakorlata". Budapest: Expanzió Humán Tanácsadó.
- Kojanitz, László. 2010. "Tankönyvpolitika, Tankönyvkiadás És Tankönyvhasználat a Nagyvilágban". Budapest: Expanzió Humán Tanácsadó.
- Koller Lászlóné, dr. 2010. "Centralizáció vs. Decentralizáció? Tankönyvpolitika a Német Nyelvű Uniók Tagállamaiban". Expanzió Humán Tanácsadó.
- Kovač, Miha, and Mojca K. Šebart. 2002. "Textbooks at War: A Few Notes on Textbook Publishing in Former Yugoslavia and Other Communist Countries." *Paradigm* 2 (6): 30–34.
- Law on Textbooks and Other Teaching Materials*. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/ekspertske%20misije/protection_of_minorities/the_law_on%20teaching_materials.pdf.
- Montagnes, Ian. 2000. *Textbooks & Learning Materials 1990-1999: A Global Survey*. UNESCO. <http://www2.unesco.org/wef/en-docs/findings/bookfinal.pdf>.
- Motta, Massimo. 2007. *Versenypolitika. Elmélet És Gyakorlat*. Budapest: Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ.

- Mueller, Dennis C. 2003. *Public Choice III*. Cambridge University Press.
- OECD. 2012. "Competitive Neutrality A COMPENDIUM OF OECD RECOMMENDATIONS, GUIDELINES AND BEST PRACTICES." <http://www.oecd.org/daf/ca/50250955.pdf>.
- Ónody-Molnár, Dóra 2014. "Csapdákkal Teli Tankönyvrendelet." *Népszabadság*, 2014 február 13. http://nol.hu/belfold/csapdakkal_teli_tankonyvrendelet.
- Pál Ilona, dr. 2010. "Könyvpiaci/tankönyvpiaci helyzet vizsgálata, javaslatok a felmerült problémák kezelésére." http://www.nefmi.gov.hu/letolt/kozokt/tankonyvkutatasok/pal_ilona_tanulmany_100504.pdf.
- Parsons, John. 2010. "PA Market Report Russia." http://www.publishers.org.uk/index.php?option=com_jw_bookshop&task=showPublicationDetail&call_task=showCategory§ion_id=3&id=75&category_id=7&filter_title=&filter=All&limit=6&limitstart=6&Itemid=1282.
- Piac & Profit. 2013. "Megmenekülnek a Gyógytermékek?" *Piac & Profit*, March 21. http://kodpiskalo.blog.hu/2013/03/21/megmenekulnek_a_gyogytermekek.
- Pingel, Falk. 2010. *UNESCO Guidebook on Textbook Research and Textbook Revision*. UNESCO.
- Radó Péter. 2010. "Tankönyvpiac És Tankönyvpolitika Magyarországon. Összefoglaló Tanulmány". Budapest: Expanzió Humán Tanácsadó.
- Rehúš, Michal. 2010. "Najlepšie Zahraničné Skúsenosti v Učebnicovej Politike (Foreign Best-Practices of Textbook Policies)". Bratislava: Ineko.
- Richardson, Paul. 2008. *Czech Republic and Slovakia Publishing Market Profile 2008*. UK: The Publishers Association. http://www.publishers.org.uk/index.php?option=com_jw_bookshop&task=showPublicationDetail&call_task=showCategory§ion_id=3&id=8&category_id=7&filter_title=&filter=All&limit=6&limitstart=0&Itemid=1282.
- Spence, Michael. 1973. "Job Market Signaling." *The Quarterly Journal of Economics* 87 (3): 355. doi:10.2307/1882010.
- Stigler, George J. 1961. "The Economics of Information." *Journal of Political Economy* 69 (3): 213–25.
- Stiglitz, J. E. 1988. "Principal And Agent". Paper 12. Princeton, Woodrow Wilson School - Discussion Paper. <http://ideas.repec.org/p/fth/priwdp/12.html>.
- Teczár Szilárd. 2014. "A tankönyvpiac lopakodó államosítása. Vakrepülés." *Magyar Narancs* 2014. március 27.
- Tulley, Michael A. 1985. "A Descriptive Study of the Intents of State-Level Textbook Adoption Processes." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 7 (3): 289–308. doi:10.2307/1163856.
- UNESCO. 1996. "Basic Learning Materials Initiative." http://www.unesco.org/education/blm/toc_en.php.
- Varga Júlia. 1995. "Az oktatás megtérülési rátái Magyarországon." *Közgazdasági Szemle* 42 (6): 595–605.
- . 1998. *Oktatásgazdaságtan*. Budapest: Közgazdasági Szemle Alapítvány.
- Vincze János. 2010. "Miért És Mitől Védjük a Fogyasztókat?" *Közgazdasági Szemle* 57: 725–52.