

LEHET-E FONTOLVA HALADNI AZ OKTATÁSÜGYBEN?

A POLITIKAI ÁTALAKULÁST KÖVETŐEN A MAGYAR oktatásügy területén számos intézményes megoldás viszonylag gyors átalakításának lehettünk tanúi, és a későbbiekben is változások újabb és újabb hullámaival indították el a döntéshozók. Ugyanakkor felettébb ritkák a sokoldalú helyzetértékelésen alapuló, jól előkészített, a döntésekben érintett társadalmi partnerekkel alaposan megvitatott, szélesebb körű konszenzust élvező, az új megoldások érvényre jutásához szükséges feltételek meglétével jellemezhető, maradandónak bizonyuló változtatások.

A kierleletlen oktatásügyi változásokra megannyi példát lehet hozni, elégedjünk meg most csupán néhányval a felvillantásával. Az áttekintést kezdjük talán az iskolaszervezet máig lezáratlan kérdésével, hiszen a nyolcvanas évek végétől egy ideig mindenféle törvényi szintű szabályozás nélkül, minisztériumi engedéllyel kerülhetett sor nagyszámú, nyilvánvalóan szelektív hatású nyolc- illetve a hatosztályos gimnázium létrehozására.

A döntés-előkészítés és a konszenzusképzés hiányosságait ugyancsak jól illusztrálják a tantervi szabályozás immár két évtizede tartó cikk-cakkjai.

Szintén említést érdemel a közoktatási törvényből csak nemrégiben kikerült alapműveltségi vizsga, melyet a NAT-körül bábáskodó szakemberek az alaptanternál lefedett időszak végpontjára kívántak telepíteni, noha a vizsga törvénybefoglalása előtt már sokan jelezték, hogy nincs értelme egy ilyen tét nélküli, a továbbtanulási terveket befolyásolni nemigen képes megmérettetéssel terhelni a 16 éves diákokat, kik éppen középiskolai tanulmányaik kellős közepénél tartanak.

Az imént említett vizsgálóhoz hasonlóan a termelés világában kifejlesztett minőségbiztosítási megközelítéseket az oktatás szférájába kellő adaptáció nélkül átültető Comenius-program eredményei sem igazán épültek be a közoktatásba.

Megfelelő anyagi források híján ugyancsak nem bizonyult hosszú életűnek a tanoda-program, az a kezdeményezés, amelynek segítségével az oktatási tárca 2002 után hivatalba lépett vezetői jelentős európai uniós támogatásokat mozgósítva próbálták meg egyengetni az iskolarendszerekből korán kiesett fiatalok jövőjét.

Szintén érdemes megemlékezni arról, hogy a 2002-es kormányváltás után miként került a süllyesztőbe a tanári életpálya-program, hogy helyette egy egyszeri és semmilyen feltételhez nem kötött, viszonylag jelentős béremeléssel próbálják vonzóvá tenni – más közalkalmazotti munkakörökkel egyetemben – a pedagógusi munkát.

Nyilvánvaló, hogy az oktatási változások elhamarkodott, átgondolatlan jellege sok tényezőre vezethető vissza, amelyek között az emberi tényezők is szerepet játszanak, így pl. az, hogy nem egy esetben nem eléggé felkészültek, tájékozottak az oktatás-irányításban résztvevő politikusok, köztisztviselők. A megalapozott és ugyanakkor



kellő társadalmi támogatottságot élvező változások megszületése szempontjából ugyancsak fontos dimenzióként tarthatjuk számon a politikai kultúrát.

A nyolcvanas évek végén lehetővé vált politikai átalakulás egyik örvendetes hozadéka az, hogy az oktatási ágazat működtetésével, fejlesztésével kapcsolatos kérdések immár nyilvános viták tárgyát képezhetik, és alternatív pártpolitikai programok kialakítására is lehetőség van. Ugyanakkor a vetekedő pártok rövidtávon elsősorban a hatalom, illetve a zsákmányszerzésre alkalmas pozíciók megszerzésében érdekeltek, no meg abban, hogy a politikai arénát figyelő közönség körében negatív kép alakuljon ki politikai ellenfeleikről, vetélytársaikról. A többpártrendszer ezen „veleszületett” jellemzőiből adódó hátrányokat némiképp ellensúlyozhatja az, ha a döntéshozatal résztvevőinek magatartását a demokratikus politikai kultúra alkotóelemeiként számon tartható attitűdök, beállítódások befolyásolják. Bármily tökéletesek legyenek is a politikai intézmények, a demokratikus működéshez az is szükségeltetik, hogy a politikai szereplők a felelősségtudattól vezérelve politizáljanak, hogy odafigyeljenek ellenfeleik érveire, javaslataira stb.

Ha az oktatáspolitikai viták talán kevésbé süllyedtek olyan mélyre, mint a nagypolitika szintjén zajló, a sárdobálás és árokásás találó kifejezéseivel is illetett mai csatározások, a tanulmány elején felsorolt példák jól mutatják, hogy az oktatáspolitikai formálói az utóbbi két évtizedben kevés jelentőséget tulajdonítottak a folytonosságnak, kevésbé törekedtek politikai ellenfeleik teljesítményének tárgyilagos megítélésére. A napjaink oktatásügyi változásainak jellemzésére kutatók és pedagógusok által használt megannyi találó és egyben kritikai töltetű kifejezés („Déva vára”, „maratoni (reform)-hullámvasút”, „revanspolitizálás”, „örökös reformáció”) mind azt jelzik, hogy az oktatásügy számos szereplője tisztában van a tanügyi cikkek tarthatatlanságával. Kérdés persze, hogy a döntéshozók számára jelent-e korlátot az, hogy miként vélekednek a szakmai körök a politikusok áldása által elindított változásokról. Mintha újabban annak is lennének apróbb, és ellentmondásoktól persze korántsem mentes jelei, hogy erre is figyelni kezdenek.

A FIDESZ-vezette kormány idején például a saját tantervüket kidolgozó iskolák egyedi kérvény alapján felmentést kaphattak a kerettantervek bevezetése alól, amely rendelkezés mögött talán az a megfontolás is meghúzódott, hogy ily módon a legönállóbb iskolák nem fognak tiltakozni a tantervi szabályozás gyors megváltoztatása ellen. Újabban pedig a nyolcosztályos gimnáziumok megszüntetésére vonatkozó SZDSZ-es kezdeményezést az MSZP parlamenti frakciójának oktatási munkacsoportját vezető Tatai Tóth András többek között arra hivatkozva próbálta leszerelni, hogy „nem lehet az iskolarendszerben ilyen gyakorisággal változtatásokat végrehajtani, meg sem várva, hogy a korábbi változtatások milyen eredménnyel jártak”.¹

¹ http://www.hirszerzo.hu/cikk.kiherelik_a_szocialistak_magyar_balint_javaslatat.111695.html

Lehetséges-e politikai mozgósítás oktatásfejlesztési kérdésekben?

Elvben elképzelhető lenne, hogy tömeges politikai mozgósítási folyamatok (aláírásgyűjtések, sztrájkok stb.) szorítsák rá a döntéshozókat arra, hogy az általuk kezdeményezett változások megfeleljenek a tanulmány elején említett kritériumoknak. Látnunk kell azonban, hogy az egyesületi törvénynek a rendszerváltás idején bekövetkezett módosítása nyomán létrejöhetett ugyan egy sor független szakszervezet, érdekszervezet, szakmai szerveződés, de ezek viszonylag csekély mozgósító erővel rendelkeznek. Ha egyáltalán kialakulnak tiltakozó akciók az oktatásügyben, ezek a legtöbbször kézzelfogható anyagi tételekhez kapcsolódnak (bérkövetelések, jobb finanszírozási feltételek kiharcolása, iskolabezárások, átszervezések megakadályozása), arra viszont már nemigen futja az érdekszervezetek mozgósító képességéből, hogy a különféle oktatásirányítással, fejlesztésekkel összefüggő kérdések váljanak az általuk elindított akciók fő témájává (pl. az iskolaszervezet kérdése, az értékelési- és vizsgarendszer fejlesztése, az alaptanterv jellemzői, az európai uniós források felhasználása stb.).

A fentiekben vázlatosan áttekintett tényezőkön túl a döntéshozókat intézményes jellemzőinek is fontos szerepe lehet abban, hogy időtálló és megfelelő elfogadottságnak örvendő oktatásügyi döntések szülessenek. A továbbiakban két ezzel kapcsolatos kérdéskörrel foglalkozunk, egyfelől az oktatási törvények kétharmados szabályozásának kérdéséről, másfelől arról, hogy a politikai átalakulás nyomán Magyarországon – a közép és kelet-európai térségben elsőként – létrejött egy több elemből álló érdekegyeztetési és konzultatív rendszer.

Feles vagy kétharmados legyen az oktatási törvény?

A politikai átalakulás időszakában egy rövid ideig úgy volt, hogy kompromisszumkeresésre ösztönző szabályozás lesz érvényben az oktatásügyi törvénykezés terén. A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások idején ugyanis a korábbi hatalmi elit és az ellenzéki erők közötti egyezkedések során megállapodás született arról, hogy a létrehozandó plurális politikai rendszer keretei között melyek lesznek a kétharmados törvények. Számos más területhez hasonlóan az oktatás is felkerült a jogszabályok listájára. A kétharmados szabályozásnak az oktatás területén történő kiterjesztése azonban nem azon a megfontoláson alapult, hogy jól előkészített, széleskörű egyetértést élvező elképzelések jegyében szabad csak jelentősebb oktatásügyi változásokat elindítani. Valójában az oktatási törvény kétharmadosra minősítése mögött pusztán az a taktikai szempont húzódott meg, hogy az állampárt esetleges választási győzelme esetén az e szabályozás kínálta lehetőségek megragadásával is meg kell akadályozni a régi rendszer visszaállítására irányuló esetleges kísérleteket. De miután az ellenzéki pártok 1990 tavaszán látványos sikert értek el, a legjobb eredményt elért két párt minden más politikai erő kizárásával egy zárt ajtó mögötti tárgyalás keretében megegyezett egymással a politikai berendezkedés több fontos jellemzőjét



illetően, így többek között arról is, hogy a kormányozhatóság érdekében csökkenteni fogják a kétharmados törvények számát. Az MDF-SZDSZ-paktum megkötése óta csupán egyszerű parlamenti többséget igénylő jogszabály az oktatási törvény. A kétpárti megállapodás megszületését követően a korabeli oktatásügyi nyilvánosság keretei között semmilyen értékelő kommentár nem látott napvilágot azt illetően, hogy az oktatás kikerült a kétharmados törvények köréből. A kritikai reflexiók elmaradása valószínűsíti azt a feltételezést, hogy az oktatási törvény kétharmadossá minősítését nem az oktatásügyben érdekelt személyek kezdeményezték.

A kétharmados szabályozás kérdését később egy általános iskolából elindított, 1991. decemberi aláírásgyűjtési akcióval próbálták egyesek újfent a politikai napirendre tűzni. A dokumentumot egy olyan időszakban fogalmazták meg, amikor az oktatási kormányzat a bírálókat ösztöztette arra, hogy a rendszerváltás előtt miniszterhelyettesi funkciót betöltő Gázsó Ferenc által vezetett, egy új közoktatási törvény szakmai koncepciójának kidolgozásával megbízott szakértői bizottság munkálatait felfüggesztették, és a bizottság aránylag széles körben megvitatott tervzetét félretették. Mindez azzal összefüggésben történt, hogy az oktatási tárca vezetői egyre inkább arra törekedtek, hogy politikai irányvonaluk markánsan különbözzön az ellenzéki pártok (SZDSZ, FIDESZ, MSZP) által képviselt elképzelésektől. A tankerületi rendszerhez való visszatérés jegyében született, zömében minisztériumi tisztviselők által megfogalmazott, 1991 őszen publikált új törvénytervezetet igen heves bírálatok érték. Ilyen körülmények közepette indította el aláírásgyűjtő akcióját a budapesti Kontyfa utcai iskola tantestülete, amely azt szerette volna elérni, hogy az oktatási törvény újra váljon kétharmadossá. A népi kezdeményezéshez a pedagógusok között legnagyobb taglétszámmal rendelkező szakszervezet, a Pedagógusok Szakszervezete is csatlakozott, majd 1992 márciusában MSZP-s parlamenti képviselők is az oktatási törvény kétharmadossá tételét szorgalmazták. Ugyanakkor a kormányzati körök az ellenzéki pártokhoz, mindenekelőtt az MSZP-hez közelálló szakszervezet manővereként tüntették fel a Kontyfa utcai aláírásgyűjtését.

Az akcióhoz a Pedagógusok Szakszervezetével gyakran konfrontálódó PDSZ nem csatlakozott, ám e szakszervezet vezetői sem tartották célszerűnek az oktatásügyi törvényhozás konszenzusos jellegének erősítését célul tűző követelésektől való teljes elhatárolódást, és ennek megfelelően az aláírásgyűjtési kampány tetőzése idején a PDSZ egy olyan állásfoglalást adott ki, amely még a konkurens szakszervezet által javasolt megoldásnál is nagyobb mérvű politikai egyetértés létrejöttéhez kötötte volna a közoktatási törvény megalkotását.²

Noha kellő számú aláírást gyűjtöttek össze a kezdeményezők, végül mégsem járt sikerrel a Kontyfa utcai iskolához kötődő aláírásgyűjtés, részben a személyi számok

2 „A törvény előkészítésének módjára vonatkozó javaslatunkat a társadalmi konszenzus igénye szükségessé, a Magyar Köztársaság alkotmánya pedig lehetővé teszi. (...) Csak a hat parlamenti párt konszenzusának kialakítása után készíti el a szaktárca a kodifikált törvénytervezetet.” Állásfoglalás a Közoktatási Törvény előkészítésének módjáról. Pokorni Zoltán, a PDSZ szóvivője, 1992. február 16., Ráció, 1992, március, 4.

használata kapcsán kialakult zavaros helyzettel is összefüggő formai hibák miatt. Nem érdektelen felidézni néhány korabeli megnyilatkozás alapján azt, hogy az akkori vezető kormánypart politikusai mily kevésbé voltak nyitottak az egyes országokban, pl. Svájcban teljesen bevettnek számító népi kezdeményezések iránt.³ Az MDF Pedagógus Szakkollégiumának ügyvivő testülete az Ausztriában érvényes, minősített többséget elő szabályozási módról tudomást nem véve például így nyilatkozott a kezdeményezésről: „Felelőtlen és megtévesztő, hogy alkotmánymódosításra akarják kényszeríteni a parlamentet s ehhez a pedagógusok közül jószándékú, de tájékozatlanokat megtévesztve aláírásokat igyekeznek gyűjteni. Egy törvény tartalma alapján jó, vagy rossz s nem attól, hogy hányan szavazzák meg. Egyetlen demokratikusan működő parlamentben sem szokásos a törvényekhez kétharmados többséget megkövetelni” (*A Magyar 1992*). Az oktatási tárca MDF-es politikai államtitkára, Kálmán Attila ugyancsak elutasítóan nyilatkozott: „Az ötven ezer aláírás már nyilván meg is van, s így a parlamentnek foglalkoznia kell vele. Meggyőződésem, hogy az országgyűlés nagyon éles vita után úgy fog dönteni mégis, hogy nem lesz kétharmados a törvény. Ellenkező esetben az ellenzék rá tudná kényszeríteni akarátát a többségre. A törvényt ugyanakkor a többségnek kell végrehajtania. – Nem lenne jobb mégis más megegyezésre jutni? Két év múlva választások lesznek és lehet, hogy egy új parlament új oktatási törvényt lát majd szükségesnek. – K. A.: Meggyőződésem, hogy nem az ellenzék fog győzni” (*Közoktatási 1992*). (A politikai államtitkár jóslatához nem szükséges kommentárt fűzni, elegendő csupán arra emlékeztetni az olvasót, hogy az 1994-es választásokat követően ellenzékbe szorultak az addigi kormánykoalíció partjai.)

Addig, amíg a hazai oktatásügyi gondolkodásban a kétharmados szabályozásnak az oktatási szférában való alkalmazása teljesen előzmény nélkülinek mondható, az oktatásügyi döntéshozatalok zárt, hivatalos kereteinek a korporatív vagy képviseleti elven szerveződő véleményező, döntéshozatalos testületek logikájával történő kiegészítésének gondolata már jóval a nyolcvanas évek vége előtt megjelent a magyar oktatásban.

Tanügyi tanács-barkácsolás Magyarországon

Szűkebb körben már nem sokkal Sztálin halálát követően megfogalmazódott egy, az 1948 végén felszámolt Országos Köznevelési Tanács visszaállítására vonatkozó javaslat, hogy aztán ez a gondolat azon reformcélok egyik fő elemévé váljon, amelyeket az 1956 októberében megtartott balatonfüredi pedagógiai tanácskozás egyik fő szónoka, Mérei Ferenc ismertetett (*Bajomi 2006*). Paradox módon még a kis októberi forradalom véres leverését követően is egy ideig napirenden maradt a javaslat, többek között egy olyan cikknek köszönhetően, melyet Kiss Árpád, az Országos Köznevelési Tanács (OKT) 1945 és 1948 közötti ügyvezető elnöke írt (*Kiss 1957*).

3 A megnyilatkozások hangneme és fordulatai érdekes módon a sztálini időkben a Pravda hasábjain közölt olvasói levelekre emlékeztethették az idősebb olvasókat.



Ám az 1956-ot követő brutális elnyomás fokozódása nyomán bő harminc évre végleg lekerült az oktatáspolitikai napirendjéről a szóban forgó grémium felélesztése.⁴

Néhány lexikoncikket, forráskiadványt, illetve oktatástörténeti munkát (*Simon 1970; Horváth 1978; Koós 1985*) leszámítva az Országos Köznevelési Tanáccsal kapcsolatos kérdéseket, az államszocializmus konszolidált korszakában kevesen tematizálták. Az új gazdasági mechanizmus bevezetését követően megjelenik ugyan egy szűkebb olvasókörnek szánt tanulmánykötet, melynek szerzője, Kiss Árpád, aki akkoriban neves pedagógiai szakértőként működött „ismét kezdeményezi az OKT létrehozását. E munkájában arról ír, hogy a hazai köznevelés szerkezetében iskola-rendszerünk teljes kialakulása óta hézagpótló szerepet töltött be egy közoktatási majd köznevelési tanács. Újjáalakítása teremthetné meg azt az intézményt, melyre köznevelési tervek előzetes kialakítását rá lehetne bízni” (*Horváth 1990a:20*). A javaslat azonban akkoriban teljesen visszhang nélkül maradt, amire nem csupán a hazai reformmozgásoknak az 1968-as csehszlovákiai bevonulást követő lefékezés és az MSZMP-n belüli reformellenes szervezkedések felerősödése ad általános magyarázatot, hanem az is, hogy a pedagógiai szféra akkoriban még szoros politikai ellenőrzés alatt állt.

A rendszerváltás idején az oktatásügyi döntéshozók és az általuk irányított szférában elhelyezkedők, illetve a szféra működése által érintettek közötti érintkezés kívánatos intézményes kereteit illetően egymástól felettébb különböző elképzelések fogalmazódtak meg. Az országos szintű oktatásügyi érdekegyeztető, illetve konzultatív testületek mai nagy száma, egyfajta burjánzása részben erre a kezdeti sokféleségre vezethető vissza, illetve arra, hogy a szóban forgó grémiumok létrehozásakor merőben különböző, sokszor igencsak esetleges megfontolások, rögtönzésszerű megoldások jutottak érvényre.

Elsőként az 1967-ben újjáalakított, az államszocialista rendszerhez mindvégig felettébb lojálisan viszonyuló Magyar Pedagógiai Társaság (MPT) elnöksége adott ki 1989 februárjában egy állásfoglalást, amelyben az egykoron működött Országos Köznevelési Tanács visszaállítását javasolták (*A Magyar 1989*).⁵ A társaság főtitkára, Horváth Márton egy évvel később egy terjedelmes cikkben tért vissza a korábbi javaslathoz. A 1872-től kisebb megszakításokkal a második világháború éveig működött, az Országos Köznevelési Tanács elődszervezetének tekinthető Országos Közoktatási Tanácsról igen pozitív képet festő írását a szerző az oktatás szakmai irányításának fontosságát hangsúlyozó megállapítással zárta: „egy ilyen testület lehetne a legfőbb biztosíték arra, hogy a tudományos megítélést igénylő kérdések ne igazgatási körökben, hanem az elméleti és gyakorlati kérdéseket jól ismerő szakmai testületekben dőljenek el” (*Horváth 1990b*).

⁴ A javaslat balatonfüredi megfogalmazóját pedig egy koholt per keretében életfogytig tartó börtönbüntetésre ítélték, melynek csak az 1963-as amnesztia vetett véget. A megpróbáltatások azonban nem értek véget: Mérei Ferencet élete végéig megfigyelték.

⁵ Az állásfoglalást az 1956 őszi eseményeket a korábbi ellenforradalom terminus helyett népfelkelésként meghatározó, Pozsgay Imre nevéhez köthető bejelentéssel nagyjából egy időben fogalmazták meg.

1989-ben néhány hónappal az MPT-s állásfoglalás megjelenését követően kutatók egy csoportja jelentetett meg egy minisztériumi felkérésre született, a politikai átalakulás közegében kívánatosnak ítélt oktatásügyi változásokat vázolni hivatott kötetet „Csak reformot ne...” címmel. A kötet Halász Gábor és Lukács Péter által jegyzett téziseiben az oktatáspolitikai konszenzusképzés fontosságát előtérbe állító megállapítások mellett a következő állítás is szerepelt: „Szükség van egy kis létszámú állandó apparátussal is rendelkező országos közoktatás-politikai egyeztető testület (választott és korporatív módon is szerveződő Országos Közoktatási Tanács) létrehozására, valamint az oktatáspolitikai nyilvánosság (a szélesebb közvéleményhez szóló oktatásügyi sajtó) megteremtésére” (*Csak... 1989:14*). Vélhetően e szakértői javaslatnak is szerepe volt abban, hogy a rendszerváltással összefüggő, az alsó- és középfokú oktatás terén adódó feladatokat összegző minisztériumi dokumentumnak a „Visszavonuló központi irányítás” című részébe bekerült a következő szövegrész: „14. Készüljön javaslat az Országos Köznevelési Tanács, valamint az iskolák, a szülők és a diákok országos érdekképviselői szervezeteinek a megalakulására” (*A közoktatás... 1989*). Az imént idézett ponthoz két kommentár kívánkozik. Egyfelől minden jel szerint sem 1989-ben, sem a későbbiekben nem készült átfogó elemzés arról, hogy milyen szempontok jegyében, hogyan célszerű felállítani a javasolt grémiumot. Másfelől, a javaslatban láthatóan továbbélt az elképzelés, hogy a társadalom érdektípusok szerinti tagoltságát megjeleníteni hivatott szervezeteket felülről kell létrehozni.

Míg a kutatók téziseiben és a művelődési tárca 1989 májusában közzétett állásfoglalásában csak néhány sor foglalkozott a szóban forgó grémiummal, a közoktatási törvény két, a Gázsó-bizottság által 1991 első felében elkészült tervezetében már majd egy nyomtatott oldal az Országos Közoktatási Tanácsról szóló fejezet terjedelme, és ennek megfelelően a korábbiaknál részletesebben jelenhetnek meg a szövegben a felállítandó testületnek szánt funkciók, feladatok, illetve a testület létrejöttével és működésével kapcsolatos kérdések.

Ami a grémiumnak tulajdonított funkciókat illeti, az 1989-es és az 1991-es két dokumentum közös elemeként nevezhető meg, hogy mindhárom szövegben megjelenik valamiféle „egyeztetés” mozzanata, ám egyik dokumentum sem szól részletesen arról, hogy kik, illetve milyen szervezetek között kell „egyeztetni”. (Az 1991-es dokumentumok szerint az oktatási tárcának kell majd széleskörű konzultációk után meghatároznia a testület összetételét.) Ugyanakkor utóbb megjelent egy olyan finom distinkció, amely a későbbiekben is szerepet játszik majd a különböző testületek arculatának meghatározásakor, nevezetesen az oktatásügyben érintett szakmai és a nem szakmai szférák, érdekcsoportok elkülönítésére irányuló törekvés. A közoktatási törvény első 1991-es tervezetének szövege szerint a felállítandó grémiumban az oktatás tartalmának meghatározásában érdekelt szakmai szférák képviselhetik majd magukat, ugyanakkor a tartalmak meghatározásában érdekelt egyéb szférák csak konzultációs lehetőségeket kaptak volna e szöveg szerint (*A közoktatási... 1991:33*).



Az 1989-es elképzelés és az 1991 első felében elkészült tervezetek, és minden később létrejött érdekegyeztető vagy konzultatív testület esetében folytonosság mutatkozik azon a téren, hogy egyik tervezett vagy valóban létrejött grémium „illetékességi” köre sem terjed túl az oktatási rendszer egyetlen alrendszerén, nevezetesen az alsó- és középfokú oktatáson. E körülmény eleve csökkentette annak esélyét, hogy a többi alrendszerek érdekcsoportjait képviselő személyek jelenlétében tárgyaltsanak meg olyan kérdések, amelyek egyszerre érintenek több oktatási alrendszert, illetve amelyek az egész oktatási rendszer működését befolyásolják. Fontos közös jellemzője a tervezett és az utóbb létrejött grémiumoknak, hogy fel sem merült annak eshetősége, hogy az ellenzéki politikai pártokat, azaz az oktatáspolitikát hatalomra kerülésük esetén leginkább befolyásolni képes politikai erőket is be kellene vonni a grémiumok működésébe.

A korábbi szövegekhez képest jelentős elmozdulásként értékelhető, hogy az 1991-es törvénykoncepciókban, és kiváltképp annak második, júniusra elkészült továbbfejlesztett változatában a létrehozni kívánt grémium kiemelt funkciójaként jelennek a „közoktatás tartalmi fejlesztésének” a feladatai, így mindenekelőtt a képzési követelmények, mérési és vizsgakövetelmények, értékelési követelmények meghatározása, a tantervek és tankönyvek fejlesztésével munkálatok szakmai-társadalmi ellenőrzése. Ugyanakkor a tervezet csak ezt követően, sorrendben utolsó feladatként tesz említést arról, hogy a grémium „a közoktatás egyes területeit, illetve egészét érintő állásfoglalásokat tesz közzé” (*A közoktatási... 1991b:285*).

Az elemzésbe bevont 1989-es szövegek még értelmezhetők úgy, hogy a létrehozni kívánt grémium minden jelentős oktatáspolitikai dilemma, új fejlesztési elképzelés esetében fontos szerepet játszhat a különböző szakmai és egyéb érdekcsoportok törekvéseinek „egyeztetésében”, illetve a széles társadalmi konszenzust élvező megoldások kimunkálásában. A felállítandó grémium funkcióival kapcsolatos 1991 eleji elképzelések viszont egy olyan működésmód lehetőségét vetítették előre, amelyet egyfelől a tartalmi fejlesztéssel kapcsolatos problémák eluralkodása jellemez,⁶ másfelől pedig az, hogy testület megfelelő kapacitás híján nem tud komoly véleményező és alternatívafeltáró munkát végezni egyéb nagy horderejű oktatáspolitikai kérdések (pl. iskolaszervezettel, a hátrányos helyzetűek oktatásával, az oktatás világnézeti meghatározottságával kapcsolatos kérdések stb.) kapcsán.

A közoktatási törvény 1991 nyarára elkészült szakmai koncepciója abból a szempontból is érdekes, hogy a szövegben nem jelenik meg semmiféle utalás arra, hogy éppen akkoriban jöttek létre az alap- és a középfokú oktatás területéhez kapcsolódó ágazati szintű érdekegyeztetés szervezeti keretei. Az országos szinten háromoldalú testület formáját öltött érdekegyeztetés ágazati szintű megfelelőjébe, az, Oktatási Érdekegyeztető Fórumba a tripartit egyeztetések három szereplője, vagy-

⁶ Az 1993-ban megalakult Országos Köznevelési Tanács (OKNT) működésében valóban tetten érhető ez a mozzanat. Itt jegyzem meg, hogy a grémium dualizmuskori elődje, az Országos Közoktatási Tanács tete-
mes tantervfejlesztési munkát végzett (*Vass 1997*) – igaz, egy olyan időszakban történt ez, amikor nem léte-
zett semmiféle oktatáskutatással, oktatásfejlesztéssel foglalkozható háttérintézményi rendszer.

is a kormányzat, a munkavállalók nevében szóló pedagógus-szakszervezetek, és a munkáltatói szerepkört alakító önkormányzati szövetségek képviselői mellett két további érdekcsoportnak is sikerült bekerülnie, nevezetesen a különösen ügyesen lobbizó diákszervezeteknek, illetve a szülők nevében fellépő szervezet (Országos Szülői Kamara) képviselőinek. Egy interjú tanúsága szerint a kibővülést nem nézték jó szemmel a politikai átalakulás idején, azaz egyébként nem túl régen intézményesült érdekegyeztetés „bevert” szereplői, vagyis az önkormányzati szövetségek, illetve a szakszervezetek delegáltjai. Ez utóbbiak, kiknek java része akkoriban igen keményen lépett fel az oktatási tárccával szemben, úgy vélték, hogy az oktatási tárca képviselői az ő tárgyalási pozícióikat kívánta szándékosan meggyengíteni az új „partnerek” bevonásával.

A fentiekben körvonalazott, a kívülállók számára nehezen áttekinthető helyzet a későbbiekben még összetettebbé vált. A Gázsó-bizottság által kidolgozott tervezet visszavonását követően egy új törvénykoncepció készült, javarészt minisztériumi tisztviselők részvételével. E dokumentumnak a felállítandó Országos Köznevelési Tanácsra vonatkozó több megfogalmazásában az 1945 és 1948 közötti, illetve az 1945 előtti elődszervezetek munkáját meghatározó szabályozások egyes momentumai köszöntek vissza, esetenként szó szerinti szövegátvételek formájában. Minthogy 1991 novemberétől igen éles bírálatokban részesült az új törvénykoncepció,⁷ 1992 első felében tárgyalásokra kerülhetett sor a minisztérium és egyes érdekcsoportok (diákok, pedagógiai szakmai szervezetek, szülői szervezetek) szakértői között, majd utóbb az ágazati érdekegyeztetés keretei között is tárgyalások folyhattak a törvény tervezetéről.

Az igen sok kérdésre kiterjedt, 1992 nyarán hosszú időre megszakadt tárgyalásos folyamat egyik késői és váratlan fejleményeként a közoktatási törvény parlamentnek benyújtott változatában egy megosztott konzultatív rendszer jelent meg. Egyfelől Országos Köznevelési Tanács néven egy olyan testület jött létre, amelyben a szakmaiság letéteményeseinek tekintett aktorok, azaz az oktatással foglalkozó kutató- és fejlesztőintézetek, a pedagógusképzésben résztvevő felsőoktatási intézetek képviselői, illetve a különböző pedagógiai szakmai szervezetek delegáltjai kaptak helyet. Egy másik, Közoktatás-politikai Tanács névvel illetett testületben ugyancsak képviseltethetik magukat a pedagógiai szakmai szervezetek, de ezúttal a pedagógus szakszervezetek, az iskolafenntartó önkormányzatok, a diákszervezetek, a szülői szervezetek, továbbá a nem önkormányzati iskolafenntartók (egyházak, alapítványi iskolák) képviselőinek társaságában, kikhez utóbb a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselői is csatlakozhattak. Az érdekcsoportok e máig fennmaradt furcsa elosztása-felosztása azt eredményezi, hogy az oktatáskutatás képviselői és az iskolafenntartás gondjaival küszködő szervezetek képviselői, vagy éppen a diákok vagy a szülők nézőpontját megjelenítők sosem üléseznek együtt. Ráadásul a két testület tagjai nem is kapják meg hivatalból a másik grémium ülésén készült hivatalos jegyzőkönyveket, emlékeztetőket.

⁷ Egyebek között az 1948 előtti tankerületi rendszer visszaállítására irányuló elképzelések miatt.



Nem árt tudni ugyanakkor, hogy az imént bemutatott két, jórészt csak véleményező és javaslattevő funkciókkal felruházott konzultatív testület mellett – változó elnevezésekkel, és kisebb-nagyobb működési szünetekkel – az érdektárgyalások, alkufolyamatok lefolytatására is alkalmas érdekegyeztetés intézményes keretei is fennmaradtak, jelenleg Közoktatási Érdekegyeztető Tanács névvel illetik ezt a testületet.⁸ Ugyanakkor e három grémium mellett működik még egy, a nemzeti és etnikai kisebbségek oktatásnak kérdéseiben illetékes Országos Kisebbségi Bizottság (OKB) is. Ezen túlmenően 1996-ban a diákszervezetek képviselői elérték, hogy az oktatási tárcahoz kapcsolódóan egy diákjogi kérdésekkel foglalkozó grémium is létrejöjjön Országos Diákjogi Tanács (ODT) néven. Majd több mint tíz évvel később a szülői szervezetek is elérték ezt a célt a Szülői Érdekképviselői Tanács (SZÉT) 2007-es életre hívásával. A fentiekén túl az oktatási tárca 2005-ben egy olyan tanácsadó testület is létrehozott Nemzeti Közoktatási Értékelési Tanács néven, amely az értékelésnek az oktatás területén való jobb érvényre jutását hivatott elősegíteni.

Az oktatásügy működésével foglalkozó központi szintű testületekről adott iménti áttekintés azonban korántsem teljes. Egyfelől területi okok miatt nem szóltunk a felsőoktatás, a felnőttképzés és a szakképzés grémiumairól, noha jól tudjuk, hogy e három alrendszer működésmódja szorosan kapcsolódik a közoktatáshoz. Itt érdemes megemlíteni, hogy Magyarország uniós csatlakozásával már-már megketőződött a közoktatás ügyeiben illetékes kormányzati irányítás. E fejlemény arra vezethető vissza, hogy az uniós strukturális alapokból származó igen jelentős, oktatási célokra is fordítható fejlesztési források felhasználásával kapcsolatos tervező- és irányítómunka a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség keretei között folyik. Ez az intézményes adottság jelentősen növeli annak esélyét, hogy az oktatási tárca égisze alatt kidolgozott elképzelésektől eltérő oktatási prioritások jussanak érvényre.

Szűkebb témánk, az oktatásügyi konszenzusképzés kapcsán a fejlesztési források elosztásának kérdésköre két szempontból is figyelmet érdemel. Egyfelől már az oktatási tárca esetében is kicsi az esélye annak, hogy az oktatási tárcahoz kapcsolódó érdekegyeztetési- és konzultatív rendszer keretei között valódi vita és konszenzusképzés tárgyát képezze a pályázati keretek között elosztott fejlesztési források felhasználásnak kérdése.

Bár elvben a konzultatív testületek bármely oldala kérheti bármely kérdés napirendre tűzését, a gyakorlat mégis azt mutatja, hogy a grémiumok ülésein a résztvevők elsősorban olyan szövegeket véleményeznek, amelyeket az oktatási tárca terjeszt elő.⁹ A minisztérium gyakorlata ugyanakkor eddig az volt, hogy elsősorban a jogszabály formáját öltő, és általában a megjelentetés stádiumához már igen közeli

8 E grémium napjainkban bővül ki a nem önkormányzati iskolafenntartók (egyházak, alapítványi iskolák) képviselőivel.

9 Ez részben a grémiumok rendelkezésére álló erőforrások szűkösségével is magyarázható. Hiába szorgalmazta például egy fogyatékkal élő gyermekek szülőit összefogó szervezet képviselője évekig azt, hogy tűzzék napirendre az integrált nevelés problémakörét, a Közoktatás-politikai Tanács sokáig mégsem foglalkozott e kérdéssel, mert a szülői szervezet nem tudott a témakört szakszerűen tárgyaló előterjesztést kidolgozni, illetve szakértő által kidolgoztatni.

állapotban lévő tervezeteket terjesztettek a konzultatív testületek elé véleményeztetésre.¹⁰ Az előrehaladott stádiumban lévő jogszabály-tervezetek esetében már nem érdemes koncepciók kérdéseket felvetni, hanem inkább csak kármentő jelleű, apróbb korrekciós javaslatok megfogalmazásának lehet értelme. Ugyanakkor a megannyi jelentős forrást mozgósító, pályázati formában megvalósuló oktatási fejlesztésekkel kapcsolatos kérdések általában nem is kerülnek napirendre a konzultatív testületekben.

Ami pedig a pályáztatást nagyüzemben szervező Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget illeti, az e szervezet égisze alatt kialakított programok, pályázatok véleményeztetése már nem is testületeken belül, hanem egy elektronikus rendszer keretei között zajlik. A véleményezési rendszer személytelensége, és a véleményezési határidők rövidsége véggépp nem tesz lehetővé többoldalú érdemi vitát a különféle érdekcsoportok képviselői között. (A gyakorlat egyébként azt mutatja, hogy a véleményezésbe elsősorban az anyagi támogatást remélő potenciális pályázók kapcsolódnak be.)

Ehelyütt sajnos nincs mód a rendszerváltás nyomán létrejött különféle központi szintű véleményező, illetve érdekegyeztető testületek működésének részletesebb bemutatására. Ugyanakkor a testületi rendszer burjánzásáról, a részben egymást átfedő, részben eltérő összetételű testületek egymás mellett létezéséről mondtak alapján talán nem jogosulatlan azt állítani, hogy a szétaprózott, és ugyanakkor így is csak az alap- és a középfokú oktatás területét átfogó testületi rendszer nemigen kedvez az oktatással kapcsolatos rejtett összefüggések feltárásának, olyan alternatív megoldások, fejlesztési elképzelések kidolgozásának, amelyek többek között az oktatás különböző alrendszerei közötti összefüggésekre is tekintettel vannak.

Úgy tűnik, ma is igen távol vagyunk azon célok érvényre jutásától, amelyek jegyében éppen 140 évvel ezelőtt, a dualizmus kezdetén, azaz egy hajdanvolt politikai rendszerváltás idején szorgalmazták egy tanáregylet tagjai azt, hogy hozzanak létre egy országos szintű tanügyi tanácsot:¹¹

„(...) bátorkodik a tanári egylet tisztelettel megjegyezni, hogy meggyőződése szerint a tanügyi reformintézkedések mindaddig, míg csak azokat a magasabb egység szelleme át nem fogja, nem fognak célhoz vezetni. Az eddig követett út, mely a gymnasiumokat a lyceumtól és reáliskoláktól elkülönítetten tárgyalja, s az ezeket betetőző egyetem és műegyetem reformjaira tekintettel alig, vagy éppen nem volt; azon eljárás, mely eddig összefüggés nélküli darabokat készített, melyeknél utólag látni, hogy úgy, ahogy vannak, arányos egészzé sosem állíthatók össze, az út és eljárás – bátran kimondhatjuk – célhoz nem vezethet. Hogy a tanügyi intézkedések valóban üdvösek lehessenek, és a további experimentálásokkal a drága idő el ne pazaroltassék; szükségesnek tartja egy valódi szakférfiaktól, s minden rendű tan-

10 De arra is volt már példa, hogy lényeges az oktatás szféráját érintő jogszabályt nem terjesztettek a testületek elé, hanem csak utólag értesültek a grémium tagjai a változásról (pl. ez történt az OKÉV-et életre hívó 1999-es kormányrendelet esetében).

11 A tanács felállításának ötletét az egylet tagjai feltehetően Schwarcz Gyula államtudományokkal is foglalkozó politikus először több különálló füzetekben megjelent, utóbb könyvként is publikált röpiratából vették át (Schwarcz 1869).



intézetek jeleiből összeállított tanügyi tanács szervezését, mely mindenekelőtt a tanintézetek egybevágó gépezetéről, az egy egyes intézetek célja- és feladatáról készítsen általános tervezetet. A részletek kimunkálása ezután már a munka könyvebbik része leend.” (*Az Országos... 1869:21–22*).

BAJOMI IVÁN

IRODALOM

- BAJOMI IVÁN (2001) A kiérleletlen oktatási változások egynemely ellenszere. *Educatio*, No. 1. pp. 31–48.
- BAJOMI IVÁN (2006) Az Országos Köznevelési Tanács visszaállítását szorgalmazó ’56-os javaslat. *Educatio*, No. 3. pp. 492–510.
- BAJOMI IVÁN (2006) Érdekegyeztetés és konzultáció a közoktatásban 1998 és 2002 között. In: BAJOMI IVÁN: *Konfliktusok és konszenzusképzés az oktatásban*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó. pp. 249–275. (Társadalom és oktatás 31.)
- A közoktatás helyzete és fejlesztési programja (1989) *Köznevelés*, május 5.
- A közoktatási törvény szakmai tervezete (1991) *Köznevelés*, február 15., 22.
- A Magyar Pedagógiai Társaság elnökségének állásfoglalása a pedagógiai szakmai érdekképviselet erősítéséről (1989) *Köznevelés*, február 10.
- Az Országos Középtanodai Tanáregylet emlékirata a Vallás- és Közokt. M. Kir. Ministerium által kiadott gymnasiumi és lyceumi tanszervezeti javaslatok ügyében (1869) Budán, Az egy-let tulajdona.
- GAZSÓ FERENC, HALÁSZ GÁBOR & MIHÁLY OTTÓ (eds) (1992) *Törvény és Iskola. Javaslat a közoktatás törvényi szabályozására*. Budapest, Iskolafejlesztési Alapítvány.
- HORVÁTH MÁRTON (1978) *Közoktatás-politika és általános iskola*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- HORVÁTH MÁRTON (1990) Kell-e nekünk most Országos Köznevelési Tanács? *Köznevelés*, február 2.
- HORVÁTH MÁRTON (1990) *Kiss Árpád*. Budapest, OPKM.
- KISS ÁRPÁD (1957) Hogyan működött az Országos Köznevelési Tanács? *Köznevelés*, No. 1. pp. 11–12.
- KOÓS FERENC (1985) Adalékok az Országos Köznevelési Tanács és az Országos Neveléstudományi Intézet történetéhez. *Pedagógiai Szemle*, No. 4.
- LUKÁCS PÉTER & VÁRHEGYI GYÖRGY (eds) (1989) *Csak reformot ne...* Budapest, Educatio Kiadó.
- SCHWARCZ GYULA (1869) *A közoktatásügyi reform mint politikai szükséglet Magyarországon*. Pest, Stolp Károly bizományában.
- SIMON GYULA (1970) Az Országos Köznevelési Tanács 1947/48-as gimnáziumi tantervjavaslat. In: KÖTE SÁNDOR (ed) *Neveléstörténeti tanulmányok*. Budapest, Magyar Pedagógiai Társaság. pp. 399–424.
- VASS VILMOS (1997) Az Országos Közoktatási Tanács tantervi munkálatai a XIX. században. *Magyar Pedagógia*, No. 3., 4. pp. 231–250. illetve pp. 246–269.