

NAGY PÉTER TIBOR

tudományos főmunkatárs, Oktatáskutató Intézet

Kis magyar oktatás-igazgatás-történet

A modern magyar tanügyigazgatást két eltérő logikájú rendszer váltakozása és kombinációja határozza meg. Az egyik rendszer a Ratio Educationisra vezethető vissza. Ennek lényege, hogy az oktatás, mint a felvilágosítás és az állampolgárnevelés része – mindig a központi állam feladata, működési szabályainak meghatározása a tudományos szakértelemmel legitimált államhivatalok dolga. Az oktatási szféra autonómiája ehhez képest csak annyira létezik, amennyire az iskola-fenntartó protestáns felekezetek vagy szerzetesrendek egyéb okokból autonómak.

A másik rendszer két elven nyugodott. Az egyik, hogy az oktatás igazgatásának az ország közigazgatásával kapcsolatban kell állnia, abba szervesen integrálódnia kell – ezt 1791 óta mondják ki a parlamenti bizottságok éppen a Ratio Educationis elkülönült igazgatási logikájára adott válaszképpen. A második elv a községre helyezi a közoktatás felelősségét.

1848-ban a hitfelekezeti iskolák állítását az új polgári népoktatási törvényjavaslat – melyet az alsóház elfogadott – mindenkinek megengedte, de ez senkit sem mentesített a községi iskola fenntartására szolgáló 5%-os iskolai célokat szolgáló pótdadó alól. Ez a finanszírozási logika azt jelenti, hogy a jómódú község elvileg akár teljesen függetlenedhet a központi költségvetéstől. Ráadásul az 1848-as elképzelés óriási forrásbővülést hozott volna az oktatásügynek, hiszen ez az alapfokú köziskoláztatást – az éves állami költségvetésen túl – ellátta volna az ország jövedelemadóbevételének öt százalékával, kötelezővé tette volna olyan községi iskola felállítását, melybe bármely felekezethez tartozó gyermek fenntartások nélkül járhat, hiszen a vallásoktatás nem iskolai tantárgy, hanem arról a lelkeszek gondoskodnak; és ettől teljesen függetlenül biztosított lehetőséget az egyházaknak, hogy saját forrásaikból, államsegélyeikből, és híveik felekezeti iskolaadójából, tandíjából egy alternatív iskola-rendszert tartsanak fenn.

Ezáltal a törvény – legalábbis finanszírozási tekintetben – a felekezeti iskolákat ugyanúgy magániskolá-

nak nyilvánította, mint ahogyan ez pl. az Amerikai Egyesült Államokban megvalósult.

Eötvös eredetileg a községi bizottmánynak nemcsak a felügyeletet, de a vezérlést is meg kívánta hagyni. A parlamenti választmány – a tanítói érdekvédelmi törekvések hatására csökkentette le ezt a hatáskört felügyeletre, elbocsátásuk jogát pedig a kerületi bizottmányokra illetve a VKM-re bízta. A kerületi bizottmányt megyerendszertől függetlenül – a megyénél kisebb számban létező régióként – kívánták felállítani.

Ez a törvényjavaslat – bár az alsóházban inkább a radikálisok ellenezték – felsőházban olyan konzervatív, illetve egyházfői ellenzésre talált, hogy lekerült a napirendről és ezért nem lett belőle törvény.

Az 1849-es fordulat azután a liberális oktatáspolitikai törekvéseket egy időre teljesen lebénította és a centralizált modernizációnak nyitott utat, amely azonban klerikális, antiliberális és immár valóban németesítő vonásainak köszönhetően képtelen volt megszerezni azt a fajta támogatást a magyar értelmiségben, melyre a 18. századi centralizáció még képes volt.

A népoktatás szférája

1867 után a kormányzatnak olyan tömegű problémával kellett szembenéznie, olyan törvényalkotási menetrendet kellett teljesítenie, hogy 1848 markáns elképzeléseit sok tekintetben fel kellett adnia.

Olyan rendszert kellett teremteni, mely a – kormányzat melletti két legjelentősebb társadalmi erőnek az egyházaknak és a megyei társadalomnak egyaránt megfelel.

Előbbi érdekében az Eötvös vezette minisztérium meghozta a legsúlyosabb kompromisszumot, visszalépett a közoktatás és magánoktatás markáns szétválasztásától és lehetővé tette, hogy az egyházi iskolaadó összege a községi iskolaadó összegéből levonassék, magyarul, hogy az egyházi iskolák – automatikusan – közjövödelmekből finanszíroztassanak. Más kérdés, hogy a liberális kultúrpolitika akkor még abban bízott, hogy a katolikus autonómia közelinek hitt megvalósulásával a katolikus egyházhoz áramló közpénzeket ténylegesen a katolikus társadalom és nem az egyházi hierarchia fogja ellenőrizni. Ez a magyar közoktatást az „amerikai modell” helyett a skandináv modell irányába mozdította volna tovább.

1876-tól kezdve olyan egyensúlyhelyzet állt elő a magyar oktatáspolitikában és tanügyigazgatásban, mely évtizedekre biztosította a rendszer működését. Ez az egyensúly öt fontos elemből állt:

1. Szétválasztotta az oktatás politikai és szakmai-tanügyi irányítását. A politikai felelősséget a VKM vezetése alatt, de a választott megyei közigazgatási bizottságok viselték 1876 óta. A megyei közigazgatási bizottságokban a megyei közigazgatás kinevezett és választott tisztviselőin kívül a megyei közgyűlés oda delegált tagjai is ott ültek. Tanügyi tekintetben a közigazgatási bizottság előadója mindig a tanfelügyelő volt, akit viszont – a megye megkérdése nélkül – az állam nevezett ki.

2. Úgy osztotta el hatásköröket, hogy abból mindekinek és minden szintnek jusson. Ezáltal érdekelttette a községet és az egyházakat az iskola fenntartásában, a megyét a regionális oktatáspolitikai döntések meghozatalában, ugyanakkor elég hatáskört hagyott ahhoz a VKM kezében, hogy az erős tárcaként egyre növekvő pénzforrásokat hasítson ki az állami költségvetésből, és hogy tekintélyét a társtárcaikkal és az egyházakkal szemben egyaránt érvényesíthesse. Lehetőséget adott a tanítók önszerveződésének, de nem mozdította el a rendszert sem a korporativizmus sem valamilyen „szakmai belügy” irányába.

A tanfelügyelő minden fontos kérdésben – nem beszélünk most az iskolák tartalmi felügyeletéről – csak a megyei közigazgatási bizottság tudtával és határozata alapján intézkedhetett, mégpedig nemcsak a megyei közigazgatás közegeit nem tudta nélkülük nyomás alá venni, amit talán természetesnek és egyszerű koordinációs feladatnak tekinthető, de bizonyos kérdésekben még saját miniszterével sem érintkezhetett: pl. először a közigazgatási bizottságot kellett arról meggyőznie, hogy bizonyos felekezeti iskolák nem felelnek meg a törvényes előírásoknak és csak utána kerülhetett arra sor, hogy a VKM is megfontolja: megint-e az illető felekezetet.

A közigazgatási bizottság olyan stratégiai kérdésekben döntött, mint hogy hol kell és mi módon újabb iskolákat állítani, az óvodáztatást társadalmi úton szervezni, mely magasabb szintű községeket szorítsa a megye polgári iskola állításra. Döntést hozott arról, hogy a felsőnépiskolák mezőgazdasági vagy ipari irányúak legyenek, s arról is, hogy a megye területén hol kell önálló ipar- és kereskedelmi iskolákat létrehozni.

A VKM a századfordulóra új felügyeleti koncepciót fogalmazott meg, mely a felügyeletet az adminisztrációtól el kívánta választani. Az iskolák belső ügyeire intenzíven ki kívánta terjeszteni a felügyeletet, azt szakszerűbbé téve, ebből viszont az következett, hogy az ezt elvégző felügyelőnek először tanfelügyelői szakszvizsgálaton kell átesnie. Az ellensúlyok azonban lehetlenné tették, hogy a tanfelügyelői rendszer igazán

megerősödjön és a fenntartói kontroll helyébe lépessen.

3. Azt a történeti tény, hogy a kontinentális oktatás kétfelől épült ki – azaz felülről és alulról, valamint azt a tény, hogy az alsó szinthez – ahol tanKÖTELEZETTSÉGről kellett beszélni – és a középfokhoz – ahol a tanSZABADSÁG értelmezése a kulcsfogalom – teljesen más viszonyt kell a liberális államnak kialakítania nem összemosni, mesterségesen egy rendszerbe integrálni akarta, hanem igazgatásilag is kettéválasztotta. (A tankötelezettség, a népoktatás, a polgári iskolák, a tanítóképzés ellenőrzésére tanfelügyelői és lokális kontrollt teremtett, a középiskolák igazgatásának egyensúlyát pedig a tankerületi főigazgatóságok és az intézményi, tanári autonómia egyidejű megteremtésével biztosította.)

4. A hatalom megosztás – túl az első pontban jellemzett végrehajtó hatalmon belüli megosztáson – alkotmányos értelemben is működött. Az intézményalapítás – a kormány és az udvar különmegállapodása értelmében királyi felségjog maradt, a tanügyigazgatás szereplőit – miniszteri előterjesztésre a király nevezte ki, az oktatási törvények kérdésében mind a törvény-előkészítés, mind a vitás szakaszában a parlament rendeltetésszerűen és nem egyszerű szavazógépként működött, a végrehajtás vonatkozásában – arányosan osztott meg a hatalom a központilag kinevezett szaktisztviselő és a választott önkormányzati testület között. A közigazgatási bíraskodással – s ez is egy teljesen elhanyagolt történeti tény – a kilencvenes években a bírói ágat is beépítette a tanügyigazgatás rendszerébe. Ennek funkciója leginkább a terhek elosztásában lett.

5. A liberális korban az iskolaállítás szabadságát a felekezetekre és magánosokra nézve természetesnek tartották – leszámítva néhány radikális etatista politikus és publicistát. A tanintézetek finanszírozására a hívők anyagi hozzájárulását azonban az 1868-as törvény intenciói szerint „a saját képviselőjük által meghatározandó módon és arányban” vehették volna igénybe. Ez viszont súlyos konfliktusokat generált, hiszen a katolikus és görögkatolikus egyházba is be kívánta vinni az attól teljesen idegen képviselői elvet. Később ez az elv háttérbe szorult.

Középfokú intézmények

A népoktatásból kinövő középfokú oktatási intézmények (a klasszikus gimnázium kivételével valamennyi iskolatípus) igazgatási rendszerének széttagolódását – azaz ezen intézményekre specializálódott szervek lét-

rejöttét a századforduló környékén – azzal magyarázhatjuk, hogy a megyei keretek közé integrált, a helyi társadalom kontrollja alatt is álló tanfelügyelőtől különféle csoportok át akarták venni a számukra fontos iskolatípusok ellenőrzését.

Ezek a folyamatok a tanfelügyelő – megyei erők – tulajdonosok egyensúlyt a századfordulón egy új egyensúllyal helyettesítették: a gazdasági körök (és közvetlen képviselőik a szakminisztérium) – VKM – szakoktatási professzionalizáció ellensúlyal.

Azt mondhatjuk, hogy az iskolatípusok szerint szétbomló tanügyigazgatás – noha egy bürokratikus racionalitás oldaláról nézve nyilvánvalóan kusza volt, szerves fejlődés eredményeképpen jött létre. A természetes fejlődés ugyanis két értelemben követelt specializálódást.

1. Az iskolatípus tanárai, tanítói olyan igazgatást és felügyeletet követeltek, mely az adott iskolatípus problémáiban jártas elsősorban, normáit, értékeit nem az iskolatípus értékeitől különböző iskolatípusból veszi. Olyan igazgatást és felügyeletet, melynek szakmai kompetenciája a szaktanárok által és a minisztérium által egyaránt elismert, s ennek következtében függetleníthető a helyi és országos politikai változásoktól. Olyan igazgatást, melynek pozícióit az adott iskolatípusban dolgozó tanárok elitje töltheti be, s ezáltal a tanügyigazgatás maga felemelkedési lehetőséget nyújt a tanárok számára. S végül, de nem utolsósorban a szakágazati tanügyigazgatás az adott szakterület képviselőjévé vált a VKM-ben, az iskolafenntartók, a külvilág illetve más iskolatípusok elitje előtt.

2. A tanügyigazgatás ágazati osztozottsága az egyes iskolatípusokkal kapcsolatos társadalmi érdekek megfogalmazásának is eszköze lett. A szakoktatási főigazgatókon keresztül megjelentek az ipar, a kereskedelem és a hitelélet urai, mint az oktatással szemben megfogalmazódó piac gazdái. Az Ipari és Kereskedelmi Oktatási Tanácsokon keresztül az érdekeltségek közvetlenül értekezhettek a szakoktatási főigazgatókkal. A Mezőgazdasági Szakoktatási Tanács és az FM mezőgazdasági osztálya pedig a mezőgazdasági érdekeltségek véleményét csatornázták.

3. A polgári iskola leszakadásával makroszintű politikai üzenet is megfogalmazódott. Az, hogy a polgári iskola egy olyan társadalmi csoport – a kispolgárság, az altsztek stb. iskolája, amelyet az 1919 utáni viszonyok között kiemelten kell kezelni: el kell választani az iskolatípust a legszélesebb tömegeket befogadó népiskolától, de elég sajátos és speciális értékeket hordozónak kell ahhoz feltüntetni, hogy diákjai ne vágyakozzanak az igazi középiskolába.

Középiskolák

Az igazi középiskoláknak viszont mindig is elkülönült igazgatása volt.

A középiskolák tanügyigazgatásának elkülönítését a tanfelügyelői rendszertől a következő körülmény teszi világossá. A középiskolarendszer felülről lefelé épült ki és nem alulról felfelé, mint a többi iskolák. Mivel a középiskola nem feltétlenül helyi érdekeket szolgált, a tankerületi főigazgatók személyében megjelenő központi államot nem ellensúlyozhatta a helyi polgárokat képviselő megyei közgyűlés, községi képviselőtestület vagy az iskolaszék, hanem másféle egyensúlyok épültek be a rendszerbe:

- a) A szaktudományos és egyetemi körök
- b) a saját vagyonnal rendelkező iskolafenntartók
- c) az országos középiskolai tanáregyesület
- d) a tantestületek és az igazgatók maguk, hiszen sokuk nem volt kisebb presztízssű személy, mint a tankerületi főigazgató.

e) „a kereslet”, azaz, hogy az iskola milyen mértékben volt képes magához vonzani a diákokat és milyen tandíjat tudott tőlük behajtani, meghatározta, hogy az iskola anyagilag mennyire volt önálló és mennyiben kellett fennmaradása érdekében fenntartója vagy az állam anyagi segítségét igénybe vennie, előbbi ugyanis informálisan – él-e meglevő jogaival –, utóbbi pedig formálisan is ettől tette függővé a beleszólás mértékét.

Ezek az egyensúlyok a harmincas évek közepéig lehetővé tették, hogy a tartalmilag folyamatosan változó középiskolarendszer igazgatása strukturálisan változatlan maradjon, annak ellenére, hogy a tanügyigazgatás maga folyamatosan törekedett hatalmának megerősítésére. A főigazgatók is – a tanfelügyelőkhöz és a tanítókhoz hasonlóan, viszont éles ellentétben a középiskolai tanárok nagyrészevel és a felsőkereskedelmi iskolai tanárokkal – a politikai nacionalizmussal kerestek szövetséget, amikor azt hangsúlyozták, hogy a felügyelet decentralizálása – ellentétben az egységes nemzetállamokkal – Magyarországon nem kivihető, mert ez az állami oktatás egységének felbomlásához és a nemzetiségi érdekek érvényesüléséhez vezetne. (Csak egy központból ellenőrzött és a helyi erőviszonyoktól nem függő tankerületi főigazgató állhat ellen a századfordulóra már megerősödő nemzetiségi elitek iskoláztatási ambícióinak.)

A főigazgatók elképzeléseiben felvillan az 1935-ös rendezés előképe, azaz a népoktatás integrálásának vágyképe is.

Fordulat az 1930-as években

Az alap és szakoktatási rendszer egyensúlyrendszere a harmincas évek közepére rendkívül súlyos válságba

került. Először is meggyengült az a megyerendszer, az a községi önkormányzat, amely a népiskolai egyensúly főelemét adta. A tanítók kötődése a tanügyigazgatáshoz mind erősebb lett, hiszen míg a századforduló előtt a kevésbé iskolázott iskolaszéki tagjainak ellenőrzése megalázó volt ugyan számukra, de – a tanítás belső kérdéseit illetően – nem jelentett érdemi fogyasztói kontrollt – a tanító lévén a falvak nagyrésztének egyetlen képzett embere, addig a polgári iskolát és középiskolát végzettek számának rendkívüli felszaporodása a falvakban a két világháború között már-már „tűrhetlenné” tette az iskolaszéki, önkormányzati kontrollt. Szövetségest a tanítóság csak a tanügyigazgatásban találhatott, mely egyben érvényesülési lehetőséget is kínált nekik.

A tanfelügyelők, a tanítók érdekeinek találkozása, az egyházak anyagi függetlenségének csökkenése, a községi és megyei hatalom relatív meggyengülése az oktatáspolitikai arénában is lehetővé tették a hatalom koncentrációját célzó 1935-ös tanügyigazgatási törvényt.

Hasonlóképpen elmondhatjuk, hogy az irányított gazdaság kibontakozása, a középrétegek benyomulása a gazdasági szférába, az ipari minisztérium létrejötte és ezzel a relatíve liberálisabb kereskedelmi minisztérium hatalmának visszaszorulása lehetővé tették, hogy a szakoktatás igazgatását is integrálják, az ottani egyensúlyokat is az igazgatási expanciónak rendeljék alá. Teljesen egyértelmű, hogy ebben a helyzetben nem az a szerv – a tanfelügyelő – kapta vissza az intézményeket amelytől elvették, hanem az a főigazgató, akinek történetileg semmi köze nem volt ezekhez az intézményekhez, de még a lokális egyensúlyok maradványai sem kötötték, mint a tanfelügyelőt. Utóbbi megoldás a szakoktatási intézmények számára is elfogadhatóbb volt, mert azt jelezte: az egykor népiskolai szférába tartozó intézmények, elindultak a középiskolává válás felé, az egykori tanítókat mind inkább tanárnak lehet nevezni.

A népoktatás felső fokozatának (a polgári iskolának) átkerülése a tankerületi főigazgató hatáskörébe hasonlóképpen a presztízs-növekedés ígéretét hordozta a polgári iskolák tanárai felé, akik eképpen azt is könnyebben tűrték, hogy a közelmúltban kiharcolt független főigazgatóságai megszűntek. Utóbbi megoldás – azaz, hogy a tanügyigazgatás átszervezése után a polgári iskolák a középiskolákkal illetve a szintén 14 év fölöttieket befogadó szakiskolákkal kerültek egy sorba és nem a népiskolákkal – előrevetítette, hogy a rendszer keretei között a népoktatás továbbfejlesztése nem a polgári iskoláztatás kiterjesztésével, hanem a nyolcosztályos népiskolával fog megvalósulni. Az intézkedés

igazgatási eszközökkel is olyan érdekeket generált, melyek azután bebetonozták a korai választás kényszerét a magyar iskolarendszerben.

A középiskolák igazgatásának sajátos egyensúlyelvét is kikezdtek a társadalmi folyamatok. A középiskolázás tömegesedése – legalábbis a középiskolába járók számarányának megnövekedése, egyre fokozta a szülők igényét, hogy beleszóljanak az iskolai életbe. Ez elől menekülni csak „felfelé mutogatással” lehetett. Ez a főigazgatók hatalmának kiterjesztése irányába mutatott. A tény, hogy az állami hozzájárulás a nem állami tanárok fizetéséhez, az iskolák dologi költségeihez nagyságrendileg megnőtt, megnövelte a főigazgató befolyását a fenntartókkal, és a csökkenő teherviselő-képességű szülőkkel szemben.

A tanári munka eltömegesedése a tudós tanárok arányának visszaszorulásához vezetett. Ez, és a tudományos munka jellegének megváltozása oda vezetett, hogy az érdekösszefonódás a középiskolai és tudományos szféra között csökkent, a tudományos szféra – noha fájalta a középiskola színvonalromlását – erőfeszítéseit nem annyira a középiskolai tanárok szellemi függetlenségének védelmére, hanem az egyetem kapuinak eltorlaszolására koncentrált.

A politikai hatalom expanziójának tehát e szférában sem volt akadálya, megszülethetett az 1935-ös tanügyigazgatási reform.

1868 és 1935 között – minden etatista ambíció ellenére nem sikerült egy totálisan ellenőrzött iskolarendszert kiépíteni. Ha 1919 után csökkenő mértékben is, de mindvégig jelen volt a kormányzati ideológiával nem teljesen azonos szellem az iskolákban. A magániskolák és különösen a magánzakiskolák viszonylag alacsony száma jelzi, hogy az iskoláztatási ambíciókat megfogalmazó csoportok a fennálló iskolarendszerben valamennyire mindenképpen érvényesíteni tudták érdekeiket, ellenkező esetben nyilván iskolákat alapítottak volna.

Az 1935-ben bekövetkezett fordulat eredményeképpen a tanfelügyelőségeket egy tulajdonképpen új szerv, a tankerületi főigazgatóság alá rendelték, ezzel a helyi kontroll lehetőségét gyakorlatilag megszüntették.

A középfokú intézmények és a középiskolák szakfőigazgatóságait, szakfelügyelőségeit megszüntették és mindannyiukat a tankerületi királyi főigazgató alá rendelték. A főigazgatóság kezébe a törvény és a nyomában megjelenő miniszteri rendeletek olyan jogkört koncentráltak, hogy a harmincas években megkezdődhetett a tanári és tanítói autonómia megcsonkítása, a fenntartói és társadalmi kontroll teljes visszaszorítása. Az új rendszer a verseny elemeit is kizárta az oktatásból, hiszen elemi iskolai szinten megszüntette az iskolaválasztás

szülői szabadságát és gyakorlatilag a tanári munkahely-változtatás szabadságát, a tankönyvválasztás szabadságát. Az új rendszer működése gyorsabb, hatékonyabb és vitáktól mentesebb lett. A magyar tanügyigazgatás készen állt azoknak az eszméknek közvetítésére melyek Berlinben fogantak és egy „Új Európa” viszonyaihoz alkalmazkodtak.

Minden tanügyigazgatási koncepció a fenti két alternatíva között választott. A diktatúrák 1867 előtt és

1935 után a centralizmus racionalitását választották, különféle érvelésekkel. A magyar történelem alkotmányos évtizedeiben azonban akárcsak Európa nagyrészen, az egyensúlyelvű tanügyigazgatás volt a meghatározó.

(A témáról szóló részletes irodalmat lásd a szerző a Magyar Oktatás második államosítása című könyvében, Educatio 1991).