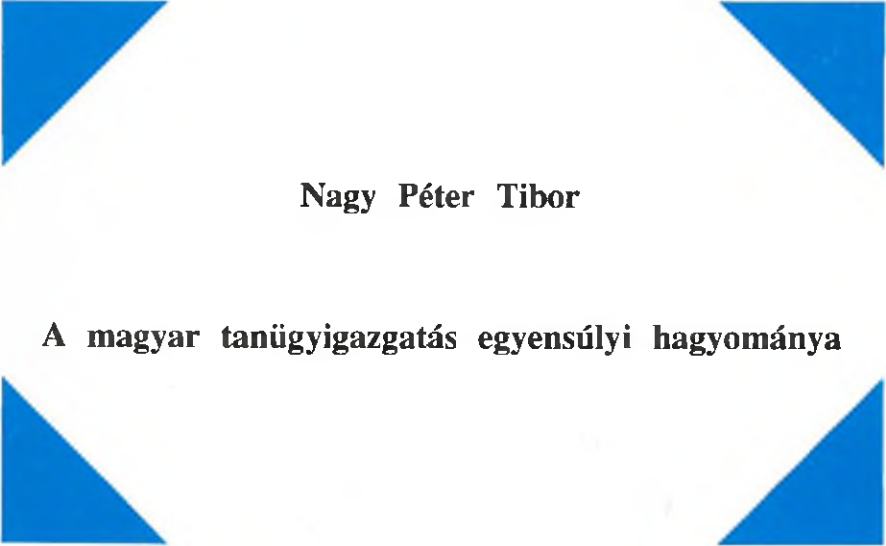


Kutatás közben

Oktatáskutató Intézet * Hungarian Institute for Educational Research

Research papers



Nagy Péter Tibor

A magyar tanügyigazgatás egyensúlyi hagyománya

Kutatás közben 180
Az Oktatóskutató Intézet sorozata

Sorozatszerkesztő
Junghaus Ibolya

Oktatóskutató Intézet
ISBN 963 404 265-1
ISSN 0865-4409

Felelős kiadó: Kozma Tamás
Műszaki vezető: Orosz Józsefné
Műszaki szerkesztő: Híves Tamás
Terjedelem: 2,3 A/5 ív
Készült az Oktatóskutató Intézet sokszorosítójában

Tartalom

A modern tanügyigazgatás keletkezése – 1770-es évektől – 1870-es évekig	5
Az egyensúlyhelyzet – az 1870-es évek közepétől az 1930-as évekig	8
Az állampolgár alapjoga és alapkötelessége	10
Az iskola fenntartók a tanügyigazgatásban	12
A középszintű tanügyigazgatás a népoktatásban	16
A decentralizáció és a bírói kontroll	19
A népoktatásból kinövő oktatási intézmények igazgatása	20
A középiskola igazgatása	24
Az egyensúlytalan időszak – 1930-as évek közepétől	29
Irodalom	30

E tanulmányban egy régi és "jól bevált" történeti megállapítást szeretnék kérdésessé tenni. E megállapítás úgy szól, hogy a magyar tanügyigazgatás mindig centralizált volt, a tanügyigazgatás politikai folyamatát azzal írhatjuk le, hogy a lényegileg 1777-től 1950-ig egységes magyar állami kontroll hogyan terjeszti ki lépésről lépésre befolyását az iskola-fenntartó felekezetek fölött.

A tanügyigazgatás szakmai folyamata pedig azzal írható le, hogyan változik, hogyan terjed ki mind több dologra az iskolák életében a tanügyigazgatás.

Ezt a két folyamatot azután izlések és elmélyültségi szintek szerint jellemezték a szerzők "pozitív"-nak vagy "negatív"-nak. E folyamatleírás abból a prekoncepcióból ered, hogy ezekben az évtizedekben valahonnan valahová halad a magyar tanügyigazgatás. (A magyar nevelés)

E tanulmányban azt szeretném bizonyítani: a magyar polgári alkotmányosság korában – azaz a múlt század utolsó harmadában és a huszadik század első harmadában, de előzményekkel és utóhangokkal – a magyar tanügyigazgatást nem az állami túlhatalom, hanem a különböző erők egyensúlya jellemezte. Szakmailag tökéletes koncepciók ugyan mindig akadtak az egyensúlyt szükségtelennek tartók oldalán is – talán éppen ezért kap az állami közhatalom oldaláról megfogalmazott szakmailag korrekt, de politikailag csusztatásos kritika oly sok elismerést "szakmai" elkötelezettségű történetíróinktól – de a széles értelemben vett magyar oktatásigazgatást mindig elsősorban az jellemezte, hogy "tervezőszaktali"-szakmai értelemben ugyan folyamatosan öszvérmegoldásokat produkált, de érvényre juttatta az oktatásban érdekelt legfontosabb törekvéseit. (Csizmadia:1976: 200, Mezei:1979:52)

A MODERN TANÜGYIGAZGATÁS KELETKEZÉSE

Az 1770-es évektől az 1870-es évekig

A modern magyar tanügyigazgatás 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. Az 1791-es országos bizottság fogalmazott úgy, hogy a tanügyigazgatás "az országnak semmiféle állás-, vagy hivatásbeli lakosaira szabadalomképpen (kizárólag) ne bízassék" (Kármán:1909: 2: 73)

A második elv a községre helyezi a közoktatás felelősségét. Az 1791-es országgyűlési bizottság a községi erőből – illetve földesúri támogatással ingyenes oktatást kívánt megvalósítani, bár az 1827-es bizottság már elvetette az ingyenességet az egyházak miatt. Az 1843-as városi törvényjavaslat szintén a városnak ad meg minden jogot.

Magyarországon 1845 óta van általános tankötelezettség. Egyes megyék akkor tiltakoztak az ellen, hogy a felügyelet teljes egészében egyházi kézbe került, ennek a későbbiekben nincsen nyoma. Valójában sem a megyék, sem az egyházak nem tudták iskolabíráskodásra szorítani a tanköteleseket.

1848-ban azután a hitfelekezeti iskolák állítását az új polgári népoktatási törvényjavaslat – melyet az alsóház elfogadott – mindenkinek megengedte, de ez senkit nem mentesített a községi iskola fenntartására szolgáló 5%-os iskolaadó alól. (Az öt százalékos iskolaadó a tévedések elkerülése végett sem ekkor, sem a későbbiekben nem azt jelenti, hogy a lakosok a jövedelem öt százalékát fizették volna iskolára, hanem azt, hogy az államnak fizetett jövedelemadó öt százalékát vetették ki községi iskolaadó címen az adófizetőkre.) 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 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 lelkészek gondoskodnak; és ettől teljesen függetlenül biztosított lehetőséget az egyházaknak, hogy saját forrásaikból, államsegélyeikből, és híveik felekezeti iskolaadójából, tandíjából egy alternatív iskolarendszert tartsanak fenn. (Hajdu:1933:107)

Ezáltal a törvény – legalábbis finanszírozási tekintetben – a felekezeti iskolákat ugyanúgy magániskolának nyilvánította, mint ahogyan ez például 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, elbocsájtasuk 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 – a felsőházban olyan konzervatív 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. Az iskolákkal – mint a lojális magatartást befolyásoló intézményekkel és a Habsburg-ellenes értelmiség búvóhelyeivel – kapcsolatos politikai attitűd rányomta a bélyegét a tanügyigazgatásra. Különösen a középiskolákkal kapcsolatban megfogalmazott határozott szakmai követelmények biztosítottak lehetőséget a lényegesen kisebb és kevésbé felszerelt – de a "nemzeti ellenállás szellemét" hordozó – protestáns iskolák leminősítésére.

A diktatúránál még súlyosabb következmény volt, hogy a Bach korszak népszerűtlen intézkedéseinek ellenhatásaképpen széles társadalmi egyetértést élvezett az iskolalátogatásokkal való fenntartói vagy tanítói szembenállás. A tanító a községgel szemben egyébként sem szorgalmazhatta az iskolakötelezettség teljesítését – nem sérthette az őt alkalmazók érdekeit – de ez érdekében sem állott, hiszen az iskolába nem járók alfabetizmusáért nem volt felelős, a kevesebb gyerek, a legalsó társadalmi csoportok meg nem jelenése az iskolában pedig munkafeltételeit javította. (Kelemen:1985:37)

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 megfelelt.

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 finanszírozassanak. Más kérdés, hogy a liberális kulturpolitika 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. (Győri:1939:17, Török:1941:71, Lepold:1920:11)

A kulturális kormányzat a társadalmi részvétel fokozására népnevelési egyletek létrehozását szorgalmazta. Ezek az egyletek azonban azon társadalmi csoportoknál, amelyek tényleges autonómiát hordoztak, ellenállásba ütköztek: a protestánsok autonómiájukat féltették, a katolikusok viszont az egyház hierarchikus felépítésével találták ellentétessnek azokat a társadalmi mozgásokat, melyek kiemelték volna a hierarchia alól a felekezeti iskolákat is. (Komlós:1972:7)

Ugyanakkor azok, akik az egyházak visszaszorítását tűzték ki célul, ezen egyletek hatásával nem lehettek megelégedettek. E csoportok, melyek már ekkor államosítást követeltek részben a községiítés lehetőségével kívántak élni: ez azonban csak a plébános teljes mellőzésével tartott katolikus gyűlések (és hasonló akciók) révén volt lehetséges. Az egyház ellentámadása azonban általában sikeres volt.

A hetvenes évek elejére az oktatáspolitikai kizsárolt a közérdeklődés centrumából, a vita a legszélesebb nyilvánosság helyett mind inkább az oktatáspolitikai körökön belül folyt. A kérdés az volt: melyek lesznek azok a szervezetek és intézmények melyek az oktatáspolitikai, a tanügyigazgatás szerepeldáulóinek tevékenységét csatornázzák.

A liberális kormányzat eredeti elképzelése szerint ilyenek lettek volna az iskolatanácsok.

Az iskolatanácsok – legalábbis néhány megyében – negyedévente ténylegesen ülést is tartottak. Az iskolatanácsok megfogalmazta bírálatokat a megszülető érdekszervezetek – az ekkoriban alakuló tanfőegyletek – a helyi nyilvánosság fórumait kihasználva opnálták. (Kelemen:1985:68)

A tanfelügyelők ebben az időszakban kétirányú küzdelmet folytattak: a tankötelezettség és mulasztások megtorlása ügyében – a törvényhatóságokon és a közigazgatáson keresztül – a községekkel kerültek konfliktusba, az iskoláztatás tartalmi kérdéseiben, az iskolai élet belső kérdéseiben pedig a hitközségekkel, illetve az egyházi hatóságokkal. (Kelemen: 1985:72)

A tanfelügyelői eljárások nyomán a felekezeti hatóságok megintése ismételt politikai bombákat robbantott, így a VKM nem tudta megvédeni tanfelügyelőit és az 1/1873 számú körrendelet szinte feltétel nélküli hatósági támogatást, sőt államsegélyt helyezett kilátásba a felekezeti főhatóságok felé. A VKM realizálta: tanfelügyelőiből nem hozhat létre olyan dekoncentrált szervezetet, melyek a helyi elit megkérdezése nélkül tesznek javaslatokat.

A tanfelügyelői hatalom ellen a megyei elit is harchaszállt és Veszprém megye a megyékhez küldött átiratában 1874 nyarán a tanfelügyeleti intézmény eltörlését és a "népnevelés ügyének a törvényhatóságokhoz leendő átruházását" indítványozta. Az 1874-ben újjáavasztott iskolatanácsokba már a megyei elitek legjelentősebb politikusai kerültek. (Kelemen: 1985:73)

Ezek az oktatáspolitikai és az egyházpolitika szférája felől érkező impulzusok, a széles önkormányzati jogokat biztosító 1871-es községi törvény hatásával együtt felerősítették azokat a hangokat, amelyek egy új egyensúly megteremtését követelték: egy olyan rendszert, melyben a központi tanügyigazgatás megszerezett formában, önmaga hatékonyságát felerősítve tud összhangba jutni a központi szakigazgatás egyéb ágaival, illetve, amelyben a tanfelügyelő rendszeres lehetőséget kap arra, hogy a helyi közhatalom felé megfogalmazhassa elvárásait. A megyei erők viszont a korábbi tanácskozó szerv helyett olyat kívántak, ahol politikai érdekeiket határozat formájában is megjeleníthetik. Ez lett a törvényhatósági bizottság.

A hetvenes évek végére kialakult a főszolgabírói tevékenység két meghatározó profilja is: a tankötelezettség és az iskolamulasztások nyilvántartásának ellenőrzésével, illetőleg a tanítói járandóságok elmaradásával kapcsolatos tevékenységgel.

A községi előljáróságok időnként segítséget kértek tőle, gyakran azonban a községi bírók nem kívánták azokat a konfliktusokat felvállalni, amelyek a legszegényebb ruhátlan vagy beteg gyerekek szüleivel szembeni fellépésből keletkeztek volna. E kérdések megoldását sem lehetett a messzi központból garantálni. (Kelemen:1985:87)

A községek és hitfelekezetek viszonyában változások következtek be: lecsökkent az 1860-as évek végén igen magas községi segély aránya, az ismert megyék adatai szerint 25 %-körül állandósult a tandíjakból eredő bevétel, megnőtt az egyházak tagjaira kirótt hozzájárulás mértéke: néhol elérte az 5 %-ot. (Kelemen:1985:96, Kotnyek:1978:19)

A tanítóegyletek vezetésében két irány küzdött, a mérsékeltebb önképzőköri, és a radikálisabb, melynek élén a Budai Tanítóegylet állt. Utóbbi a Magyarhoni Tanítóegyletek Országos Szövetségének szervezésében jelentette meg érdekeit, ezt a VKM természetesen sérelmezte, s 1873-ban a BM be is tiltotta. A hetvenes évek végén már az önképzőköri vagy segélyegylet dominanciája ellentét uralta a tanítóegyesületek belső vitáit. Később a megyei tanügyi lapokat, a tanfelügyelőségekkel és a tanítóképzőkkel együtt jelentették meg, a magyar oktatáspolitikai erőterbe a tanítóegyesületek nyomásgyakorló csoportként, de nem szakszervezetként illetve szkedtek be. A tanügyi sajtó – Németországban tanult tanítóképzőintézet tanárok szellemi hatására – kétfrontos harcot folytatott "egyrészt a slendrián, azaz a régi iskola népbudító dogmatizmusa, másrészt a középiskola hatására a népiskolába beszűrődő arisztokratizmus... ellen" (Kelemen:1985:134)

AZ EGYENSÚLYHELYZET

Az 1870-es évek közepétől az 1930-as évekig

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

1. Szétválasztotta az oktatás politikai és szakmai-tanügyi irányítást;
2. Úgy osztotta el a hatásköröket, hogy abból mindenkinek és minden szintnek jusszon. Ezáltal érdekeltté tette a községet és az egyházakat az iskola fenntartásában, a me-

gyét a regionális oktatáspolitikai döntések meghozatalában, ugyanakkor elég hatáskört hagyott ahhoz a VKM kezében, hogy az erős tárcaként egyre növekvő pénzforrásokat hassítson 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 korporatívizmus sem valamiféle "szakmai belügy" irányába.

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 népoktatás, a polgári iskolák, a tanítóképzés ellenőrzésére tanfelügyelői és lokális kontrollt teremtett, a középiskolák igazgatásának egyesülését 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 törvényelőkészítés, mind a vitatás szakaszában a parlament rendeltetésszerűen és nem egyszerű szavazógépként működött, a végrehajtás vonatkozásában arányosan oszlott meg a hatalom a központilag kinevezett szaktisztviselő és a választott önkormányzati testület között. A közigazgatási bíráskodással – s ez is egy teljesen elhanyagolt történeti tény – a bírói ágat is beépítette a tanügyigazgatás rendszerébe.

Először is tehát a népiskolaügy igazgatásában a liberális gondolkodás elválasztotta a tanügyi és a politikai felelősséget. 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 odadelegált tagjai is ott ültek. Tanügyi tekintetben a közigazgatási bizottság előadója mindig a tanfelügyelő volt, akit viszont – a megye megkérdezése nélkül – az állam nevezett ki.

Tanügyi tekintetben hasonlóképpen megosztott az ellenőrzés: a tanfelügyelő és a felekezeti és polgári iskolaszék között. Az iskolaszékek működési szabályait a VKM, illetve a felekezeti főhatóság szabályozta. Ez tehát a fenntartói kontroll funkcióját is betöltötte.

A helyi társadalom ellenőrző jogosítványát az 1868-as törvény a megyei iskolatanácsot hozta létre, majd a közigazgatás általános rendezése keretében ennek helyi politika hatáskörét a fent ismertetett közigazgatási bizottságnak adta át, tanügyi tekintetben pedig a új népnevelési bizottságok jöttek létre. Jellemző, hogy a kormány eredeti javaslatában az utóbbi egyáltalán nem szerepelt és kifejezetten a képviselőház közoktatásügyi bizottsága javasolta azt. (Kármán:1909:2:88)

Minden törvényhatóságban 1876-tól kezdve egy állandó népnevelési bizottság jött volna létre, mely minden helyi iskola vonatkozásában rendelkezett, ennek működését a törvényhatóság állapította meg. Tagjai az iskolalátogatással megbízott szakértők, a felekezetek egy-egy választottja, valamint az állami, községi, és különböző felekezeti tanítók egy-egy választottja voltak. E választmány adott tanácsokat a közigazgatási bizottságnak. Eképpen a döntéselőkészítésben létrejött a kívánatos egyensúlyhelyzet, a választott köz-

igazgatási bizottság teljes kiszolgáltatottsága a döntéselőkészítő tanfelügyelőnek elvileg megszűnt. Gyakorlatban azután ezek a népnevelési bizottságok nem túlzottan működtek. A szakértők a tanügyigazgatáson keresztül, a felekezetek gyakran a VKM-en keresztül, a tanítók a saját és a tanfelügyelőkön keresztül érvényesítették álláspontjukat.

Az állampolgár alapjoga és alapkötelessége

Tankötelezettség és tanszabadság Magyarországon

A tankötelezettség teljesítését az állam többféle eszközzel kísérelte meg behajtani, de ez elsősorban a legszegényebb társadalmi csoportok körében folyamatos ellenállásba ütközött. A felmentés lehetősége éppen ezért túlzott hatalmat koncentrált volna az iskolaszék kezébe, így az ezt az engedélyt csak tisztiorvosi bizonyítvány alapján adhatta ki.

A kötelezettséget nem teljesítőkkel szemben fokozatosan növekvő pénzbüntetést kellett az iskolaszéknek elrendelnie, de az ügy csak négyzseri lépés után ment feljebb a tanfelügyelőhöz, aki – mérlegelve a helyzetet – a községi hatóságnál szorgalmazhatta gyám kirendelését. A tankötelezettséget 1877-ben abban az értelemben szigorították, hogy a felekezeti iskolákat is kötelezték, mindenképpen állítsanak 3 éves ismétlőt. Mivel az ipartörvény az iparostanoncokat kötelezte iskolalátogatásra, s később óvodai törvény is született, az iskolakötelezettség a századfordulóra – ilyen-olyan formában – egy óriási, mintegy 10 esztendőtfő átfogó korcsoportra terjedt ki (1878:7280 sz. r., 1877: 18241 sz.r.).

E tanulmány szempontjából nem az a kérdés, hogy ténylegesen hány százalék látogatta az iskolát – erről sokféle és területileg igen szőrt adatot hozhatnánk, – hanem az, hogy a több millió gyerek és szőleik révén a magyar lakosság nagyobbik része valamilyen értelemben a magyar tanügyigazgatás "érdekeltje". 1900-ban például 2.937 ezer tankötelesből 2.384 ezer ténylegesen iskolába járt, a legalább 8 hónapig – az iskolaszéknek ugyanis széles hatalmat adtak a szőnődő két hónappal való meghosszabbítására dologidőben – iskolába járók aránya meghaladta a 86,4 %-ot (Magyar stat:1990:IX 317.p.).

Az igazgatás körében azonban egyre győűlt a panasz: nincsenek eszközök a tankötelezettség végrehajtására. 1900-ban például az igazolatlanul mulasztott félnapok száma megközelítette a 11 milliót, büntetést kirőni mégis csak másfél millióért sikerőűlt – összesen alig százezer koronát, a többi mulasztás büntetlen maradt (Somogyi:1893:101).

Hiányzott azonban az a nagypolitikai erő és motiváció, mely a tankötelezettséggel kapcsolatos hatáskörök megnővelését lehetővé tette volna. 1918/19 után azonban többszörös kihívás jelentkezett: egyrészt a háború következtében jelentősen meggyengőűlt az iskolalátogatási fegyelem, másrészt a liberális erők bukása lehetővé tette azt, amit 1868-ban a parlament többsége elvetett: az istentisztelet látogatásának hatósági behajtását, harmadrészt – már propaganda okokból is – valamilyen választ kellett adni arra a tényre, hogy a forradalmak kiterjesztették a tankötelezettséget, negyedrészt pedig a Nagyatádi-földreform nyomán kiszőlesedő törpebirtokosi-kisbirtokosi réteg fokozottan érdekelt volt a tankötelezettség megszegésében, s – növekvő helyi tekintőlyével – a büntetésbehajtás szabotálásában.

Ez a politikai kihívás elegendő volt arra, hogy megszülessen az 1921 XXX tc, mely kimondta, hogy a gyermekeket kilenc éven át nyilvános oktatásban kell részesíteni. Ez a rendelet elvette a teret a nem nyilvános magánélelmik elől. A hatéves – mindennapi iskola után azonban – ha annak követelményeit a tanuló nem teljesítette a jogszabály elsőfokon a községnek, másodfokon a tanfelügyelőnek jogot adott arra, hogy meghosszabítsa a mindennapi tankötelezettséget. (130700/1922 VKM).

Schlacta Margit képviselő javaslatára – de feltehetőleg a pap kultuszminiszter megrendelésére – került be a törvénybe, hogy a vasárnapi és ünnepnap i stentiszteleten a megjelenés kötelező, s az iskola helyi hatósága illetve fenntartója jelöli ki azt a tanítót, aki a gyerekek templomi viselkedésére felügyel (Magyarország története:1976: 8. 101.p.)

Míg az iskoláztatási kötelezettség behajtásakor a legalsóbb társadalmi csoportokkal kellett konfliktust vállalni, a magánoktatás jogának megadása, vagy eltiltása a középrétegek szellemi irányításának eszköze volt. A magántanítást 1868-ban minden megkötés nélkül engedélyezték, – természetesen nyilvános intézetben történő vizsga segítségével ellenőrizték azt. A magániskolák nyitása a tanítói végzettségűek számára alanyi jogként jelent meg. Ilyen végzettség nélkül is nyithattak ilyen intézetet, ha a tankerületi iskolai tanács és a kormány erre őket alkalmasnak ismerte el. Ha tantervük és kellékeik az államiakkal azonosak voltak – melyek megállapítására a tankerületi iskolatanács volt hivatott, – nyilvánossági jogot kaptak (1868:38 tc).

Ha saját tantervet szándékoztak követni, erre is joguk volt, de kötelező nyilvános vizsgáikon mind a tanfelügyelő, mind az iskolaszék magát képviseltette. A magánintézetek finanszírozását a kormány jogává tették. E joggal a dualizmus korában éltek is a kormányok, a későbbiekben már nem. A kormány a közigazgatási bizottság útján léphetett fel a tanintézet bezáratása érdekében. (A törvényhatósági: 1880:127)

A szülői háznál folyó tanulás legalizálása végett a professzionalitás és liberalizmus egyidejű érvényesítésével rendelet állapította meg, hogy a háznál való tanítás csak képzett tanító segítségével történhet. E rendelkezéssel bővíteni kívánták a tanítók elhelyezkedési lehetőségeit is, ugyanakkor egyértelműen kimondták: "több szülő.. mint társulat... magán tanintézet felállítására... jogosítványt nyerhet" (1878:9456 VKM).

Szintén a liberális elvek érvényesülésének eredményeképpen, amikor a tanítók nyomására a községi, majd felekezeti iskolai tanítókat köztisztviselővé, illetve kvázi-köztisztviselővé nyilvánították, a magániskolai tanítók ebből a szabályozásból kimaradtak, (1886:41874 VKM).

Mivel maguk a magántanítók a radikális mozgalomban töltötték be elég jelentős szerepet, 1918-ban elérték, hogy a forradalom után köztisztviselőkké nyilvánítsák őket. Az ellenforradalom számára ez a másik oldalról, a magániskolák fenntartóinak korlátozása oldaláról jött kapóra, így a magániskolai tanítók jövedelmét államigazgatási úton a többi tanítóval hozták egyesszintre, e jövedelmek behajtását a közigazgatás garantálta, s alkalmazni csak élethosszig lehetett őket. 1924-től a Nemállami Tanszemélyzet Országos Nyugdíjintézete kényszerítette a magániskola tanítóját, hogy tagja legyen, s 1926-tól a tanügyigazgatás a magánépiskola megszüntetését is megakadályozhatta, 1933-tól pedig a közalkalmazott tanárok nem vállalhattak magántanfolyamokat. A magántanulók felkészítésére a tanfelügyelőtől kellett egy állástalan tanítót kérni (1922:700 VKM, 1926:VII tc, 3842/1933 VKM).

Ha az iskolaállítás és házitánítás szabadságát a tanügyigazgatás és a politika szövetsége fokozatosan be is szűkíthette, egyelőre nem volt erő arra, hogy az iskolaválasztás szabadságát veszélyeztessék.

Az iskola fenntartók a tanügyigazgatásban

Felekezeti iskolák és községi iskolák

A liberális korban az iskolaállítás szabadságát a felekezetekre nézve természetesnek tartották – leszámítva néhány radikális etatista politikust és publicistát. A tanintézetek finanszírozására a hívők anyagi hozzájárulását azonban az 1868-as törvény intenciói szerint "a saját képviselők 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.

A katolikus egyház számára ezekben az évtizedekben két alternatívát kínált fel a rendszer: vagy létrehozzák az autonómát, azaz a hívők és a lelkészek képviselőiből demokratikusan választott szervet, (országos szinten olyat, mint a helyi szinten az iskolaszék) és ebben az esetben a hierarchia lemond az iskolák közvetlen irányításáról, viszont az állami beavatkozás is visszalép ugyanarra a szintre, mint a protestáns egyházak vonatkozásában, vagy pedig az állam megőrzi a szorosabb irányítás jogát. Ez az alternatíva különösen a középiskola-igazgatásban volt éles, hiszen ott a hierarchiának illetve rendnek való teljes alávetettség, a külső kontroll hiánya a tankerületi főigazgatónak való teljes alávetettséggel párosult.

A tanítók, tanárok megválasztásának, fizetésének tekintetében a törvény a fenntartóknak teljes szabadságot adott. A tanítói érdekcsoportok nyomására azonban ez a szabadság hamarosan a fizetési minimum megszabása irányába lépett tovább. Ez viszont azokhoz a konfliktusokhoz vezetett, melyekben az egyház nem kívánt államsegéllyel élni, a tanítók viszont ezt szorgalmazták, és a nacionalista – azaz a nemzetiségeket képviselő – egyházak autonómiájának visszaszorítását célul kitűző állammal szövetségben végül kimondták az államsegély kötelezőségét, ami viszont az állami beavatkozás lehetőségének kiszélesítését vonta maga után. (Felkai:1983:117)

A liberális korban az első pillanattól kezdve szabályozták a tanítás szakmai feltételeit, az iskolaépületekre, a nemi szeparációra, a tanító-tanuló hányadosra, a tanítói képzettségre és bizonyos "puhítással", de az iskola eszközellátottságára vonatkozólag. Mivel azonban mindenféle községi és állami funkció betöltését a tanítónak megtiltották, addig az istentiszteleti és temetkezési segítséget lehetővé tették. Ez azután folyamatos feszültséget generált: a kántori és hasonló illetményeket ugyanis beszámították a tanító fizetésébe, ennek következtében, a felekezeti tanító kevesebb államsegélyt kapott.

Az eredeti eötvösi elképzelés még az volt, hogy az állam kötelezettsége az iskola vagyonán és annak felhasználásán őrködni, de ezt végül a fenntartó felekezet dologává tették, és csak a fenntartó ezen tevékenységének ellenőrzése lett az állam joga. Az állam statisztikai adatokat is csak felekezeti főhatóság útján kérhetett be az iskolákról. E két korlátozás jelzi: a felekezeti autonómia ebben az esetben elég erős ahhoz, hogy a professzionális kontroll egyik legjelentősebb elemével szembeállítsa a vagyontitok és az

adatvédelem liberális elvét. Mivel statisztikai adatok és vagyonkimutatás nélkül a tanfelügyelő nem végezhetette el azt az alapvető feladatát, hogy a megye és a kormányzat urainak beszámolhasson a helyi oktatás állapotáról és a szükséges teendőkről, így pedig nem tudott se helyi se országos forrásokhoz jutni, a tanfelügyelőt e rendelkezés a felekezeti főhatóságokkal való folyamatos alkura készítette.

A felekezeti iskolák státuszának megváltoztatása – 1868-ban még úgy tűnt – fegyver lehet a megszabott normákat teljesíteni nem tudó felekezetekkel szemben. Az állam igen széles mérlegelő jogkört tartott fenn magának, kimondván, hogy amennyiben a felekezetek nem teljesítik a törvényt, akkor másfél év után a kormány közös községi iskolát állíthat fel és a község jogkört kap arra, hogy iskolai adót vessen ki az adott hitfelekezet tagjaira is (1868:38 tc). Ugyanakkor a község lehetőséget kapott arra, hogy községi jövedelemből fenntartott iskoláját hitfelekezet kezében hagyja, de ebben az esetben a segélyezést köteles volt arányosan elosztani az egyes felekezeti iskolák között (1878:1578 VKM).

A kortársi és történeti elemzésekből kitűnik: ahol a helyi lelkesz, a helyi közigazgatás és a helyi tanügyigazgatás – mindegyik a saját érdekét követve – megfelelően működött együtt, ott a községesítés-egyházasítás processzusa nem volt más, mint külső források bevonásának a legegyszerűbb módja. Ennek tipizált története: a falu egyetlen iskolája a katolikus egyház kezében van. A helyi lakosság teherviselőkéessége – a községi vezetők és a pap megítélése szerint – már a végén jár, a tanfelügyelő mégis évről évre dologi ellátottság elégtelenségéről kénytelen beszámolni. Államsegélyt viszont – mondjuk a 90-es években, kulturharcos hangulatban nehézkes szerezni az államtól, a felekezeti főhatóságok pedig nem is engedélyeznék, hogy az iskola ilyet kérjen, nehogy megnövekedjen állami függősége. A korábbi bevált módszert – községi erőforrások igénybevétele a felekezeti iskola fejlesztésére – az állam megnehezítette. Először letiltotta, hogy a községi törzsvagyomból átengedjenek épületeket a felekezeteknek (1891:9714 VKM), azután a községi iskolához községi pénzből épített tanterem, újonnan szervezett tanítói állás felekezeti jellegét szüntették meg (1888:12945, VKM, 1896:42990 VKM), végül ki-mondatott, hogy a községi törzsvagyon egyáltalán nem használható felekezeti iskola fejlesztésére (1901:13179 VKM).

A megoldás: "községesítik" az iskolát. A helyi elit olyan szűkkörű, hogy az iskola-szék változatlan marad, az iskola belső élete sem változik semmit, a "községi" tanítónak továbbra is "engedélyezik", hogy ellássa eddigi kántori stb. funkcióit, s a "helyi lakosság nagy szegénységére és mély vallásosságára tekintettel" tankönyvcserét sem hajtának végre. Viszont a tanfelügyelő a "példamutatásra hivatott" községi iskola számára már kérhet államsegélyt. Az államsegélyből tatarozzák és felszerelik az iskolát. Majd – néhány év elteltével – a "lakosság egyöntetű kívánságára" visszacserélik a táblát. A VKM illetékes osztálya nem emel kifogást, hiszen így csökkenthető az államsegély mértéke, ami igen fontos, hiszen sürgető kívánságképpen néhány vadonatúj "községi" iskola nyújtotta be államsegély igényét (Kelemen:1985:110).

A községi iskola fenntartását községi – az állami egyenes adó maximum 5%-át kitevő pótdából oldották meg. Jelentős forrásbővüléshez vezetett, hogy 1877-től (26065/1877 VKM) az adót ténylegesen kiróta a helységhez tartozó birtokokra is. Az egyensúlyelv szempontjából igen jelentős, hogy amennyiben vita merült fel a község és az adófizetők között az iskolaadó megállapítása, vagy az ezzel kapcsolatos kedvezmények alkalmazhatósága körül, akkor – a tanfelügyelő hatalmának relatív megnövekedése el-

lenére – ez nem szférán belül intéződik el, hanem másodfokon a választott megyei szerv, végsőfokon viszont a közigazgatási bíróság döntött. Ezáltal – és ezt számos konkrét ügy bizonyítja – a közhiedelemmel ellentétben a bírói szférának is van szerepe a magyar oktatásügy működtetésében, a terhek elosztásában (1896:36 tc, kb. 1904:5220., kb. 1896: 116., kb. 1901 2275).

A községi iskolák fenntartására községenként külön iskolai alap szolgált, melyet birtokban vagy készpénzben állapítottak meg. A községi birtokrendezés 1%-a automatikusan gyarapította ezt az alapot. Az alapvagyonhoz a későbbiekben is csak úgy tudtak hozzányúlni, hogy kötelezték a községet, hogy az alap pénzét a m. kir. postatakarékpénztárban helyezze el (87026: 1926 VKM). A községi iskolai alap – a középiskolákat finanszírozó országos tanulmányi alaphoz hasonlóan – a feladatkötött finanszírozás jellegzetes példája.

A községi iskolákban a szegénységüket kimutatókat községi ingyentankönyvvel látták el. Ez azt jelentette, hogy az oktatás ingyenessége valóban csak azok számára garantáltatott, akik hatósági bizonyítvánnyal rendelkeztek szegénységükről. A finanszírozás része az a társadalmi adományrendszer, mely – különösen a "boldog békeévekben" és a fellendülő korszakokban – az iskoláztatás elemi feltételét – a legszegényebbek ruha és cipőszükségletét biztosította. Az ilyen típusú adományozás, adománygyűjtés azonban csak azokban a térségekben javíthatta az iskolázás arányait, ahol a középrétegek számaránya legalább elérte a legszegényebbekét: a legelmaradottabb térségekben, például a tanyavilágban ez nem segített, itt a tanfelügyelők általában engedni voltak kénytelenek az iskoláztatási kötelezettségből.

A község tényleges iskolaállítási kötelezettsége akkor lépett életbe, ha a községben 30 olyan más vallású gyerek volt, akik a fennálló felekezeti iskolát használni nem akarták. Az államkicstárnak nem volt célja, hogy a községi iskolák számát szaporítsa: az emigráns ellenzékiként állami finanszírozást sürgető Kossuth pénzügyminiszterként halani sem akart az állami szerepvállalás ilyen mértékű kiterjesztéséről. Amikor tehát a tanfelügyelet a vallási kisebbségek jogait a felekezeti iskolában is garantálni kívánja, úgy, hogy a vallásórák számát egy meghatározott hányadra szorítja, nem pusztán a lelkiismereti szabadság követelményének tesz eleget, hanem az elemi pénzügyi racionalitásnak is: egyszerűbb elkerülni a sérelmet, mint a panaszt kiváltani.

Amennyire ugyanis nem vagy alig volt szócsöve a szociális és nemzetiségi sérelmeknek, annyira működtek a felekezeti információhordozók. A legkisebb felekezeti sérelemből is lehetett – ha ebben a helybeliek közül egy közepesen tanult ember érdekelt volt – országos sajtóbotrányt, interpellációt, főpásztori átiratot csinálni. Az 1877/25801-rendelet a hitfelkezetnélküli külföldieket is kötelezte a hittan látogatására – világosan jelezve a magyar liberalizmus korlátait. Ugyanakkor az 1877/18221 sz.r. kifejezetten eltiltotta a hitoktatókat, hogy tandíjat szedjenek a gyerekektől, s kimondta: ezt csak a hitközség fizetheti nekik. A hitoktatók jogviszonyának és jövedelmének elválasztása az egyéb tanítókétól az állam és egyház elválasztásának irányába tett eötvösi lépéssel indult, de az, hogy korszakunkon át végig megőrződött, nem – a folyamatosan gyengülő – oktatáspolitikai liberalizmusnak köszönhető, hanem a nagypolitikai liberalizmus hatásának.

Az oktatáspolitikán kívüli okokból kirobbant kulturharc az összefonódó állami és egyházi tanügyigazgatást ismét kissé széjjelválasztotta, ismét megjelentek olyan tanügyigazgatási tisztviselők, akik Eötvösn és Bismarckon nevelkedve alakították ki elképzeléseiket: hol a helye a katolikus egyháznak a magyar társadalomban (Galántai:1960:107).

Szintén a megerősödő nagypolitikai liberalizmus gyermeke az európai színvonalú törvénnyel megalkotott közigazgatási bíróság, mely jogot kapott arra, hogy a község vagy a közigazgatási bizottság törvénytelen felekezeti elfogultságot tükröző pénzelosztásait, vagy tanítóválasztási szabálytalanságait megsemmisítse (1896: 26. tc.).

A nemzetiségi sérelmek felemlítésének reménytelenségét mutatja, hogy egyszerűen nincs olyan szereplő az arénában, aki a valóban liberális nemzetiségpolitikában lenne érdekelt: az iskolafenntartó "nemzetiségi" egyházak inkább konzerválják a nemzetiségi helyi társadalmak tradicionalista értékrendjét, s bénítják le az utódállamokra is kiható érvénnyel egy szlovák, román, szerb liberalizmus megerősödését. A tanügyigazgatás éppúgy nem kívánta feleslegesen fokozni saját munkáját a többnyelvűséggel, mint ahogy a többnyelvű lakosság – több tanító – nagyobb költség borús logikájától a helyi adófizető elit, illetve a pénzügyminisztérium sem volt elragadtatva. A harmincemillió magyarról vizionáló közhangulatban a VKM, mint a magyarosításért felelős tárca remélt hatásköröket és pénzforrásokat gyűjteni, s ezen a kemény motiváción néhány következetesen liberális politikus alkalmi feltűnése a tárca élén nem segíthetett. A magyar parlament magyarosító álmaihoz és a nemzetiségek nyelvén tudó tanítók alkalmazásának betiltását (!) szorgalmazó tanítószövetségi megnyilatkozásokhoz képest Apponyi magyarosító szabályai még az "arany" középutat jelentették: az pedig kész csoda, hogy végig érvényben maradt – ha nem is következetesen alkalmazták – az a 1868-as paragrafus, amely a nemzetiségiek nyelvén értő tanító alkalmazása számára biztosított preferenciát (Hamar:1976:99).

A szabályozás ugyanakkor a felekezeti iskolát azzal tette érdekeltté abban, hogy némileg toleráns legyen a más felekezetűekkel szemben, hogy egyértelműen kimondta: a község először a saját iskolája követelményeinek tesz eleget, és csak utána segítyezi a felekezeti iskolát: magyarán az a hitközség, mely kikényszerítette, hogy miatta kelljen községi iskolát állítani, államsegélye, községi segélye elvesztésével egyaránt számolhatt (Regös:1971:104).

A tanítói állás üresedése esetén az iskolaszék előterjesztése alapján hozott a község döntést arról, mennyi legyen az új tanító jövedelme. Ezt a pályázatot azután az iskolaszék kiírta anélkül, hogy erről a tanfelügyelővel tárgyalásokat kellett volna folytatnia. A pályázatot döntés céljából az iskolaszék elnöke készítette elő, a választási elnök pedig – ő általában maga a tanfelügyelő volt, de nem állami hivatala folytán, hanem a közigazgatási bizottság küldöttjeként – javaslatot tett: válasszanak a két legjobb minősítésű pályázóból. Neki magának szavazati joga nem volt. A választás elleni fellebezést nem a tanfelügyelőnél, hanem az iskolaszék elnökénél lehetett benyújtani, az azután a közigazgatási bizottság elé került, a tanfelügyelő referálásában. A tanító megválasztását senkinek nem kellett jóváhagyni egészen 1896-ig (1896:26. tc 11.,14.,16.par.), amikor is, ha az államsegély a 120 koronát meghaladta, akkor a tanító választása csak a VKM jóváhagyásával vált érvényessé. Ennek ellenére a díjlevelet a közigazgatási bizottság hagyta jóvá. A bírói felülvizsgálat lehetőségét a közigazgatási bíróság kapta meg.

Ezzel szemben a katolikus iskolaszék hatásköre a saját főhatóságához képest viszonylag szűk volt, még azokban az iskolákban is, amelyeket kizárólag a helyi katolikusok iskolaadóiból tartottak fenn. A választás – noha a katolikus tanfelügyelő jelenlétében zajlott le, csak a püspök jóváhagyásával vált érvényessé, sőt – különféle nehezen ellenőrizhető indokok alapján – arra is lehetőség nyílt, hogy a püspök új választásra utasítsa az iskolaszéket, sőt, hogy maga nevezze ki a tanítót. A kizárólagos egyházmegyei vagyonból fenntartott iskoláknál a kinevezés joga teljes egészében a püspököt illette, ha

pedig az egyházmegye állandó segéllyel járult az iskola fenntartásához, a püspök az iskolaszék három jelöltjéből nevezte ki a tanítót.

A református és evangélikus iskoláknál az iskolaszéket csak meghallgatják a tanító alkalmazásánál, a választást a presbitérium maga teszi. A presbitérium – amely az iskolaszék választója is volt – maga felügyelt az iskolára, ennek következtében az iskolaszék jelentősége itt eltörpült. Az egyházmegyei felügyelők a közgyűlés tanügyi bizottságának tettek jelentést, ennek egyharmad részben a tanítók alkották tagságát.

A középszintű tanügyigazgatás a népoktatásban

1870-ben nemcsak a liberális politikai gondolkodó Eötvös, hanem a tanítógyűlés is a népnevelési egyesületek fejlesztésében gondolkodott, hogy az lépjen kapcsolatba az iskolaszékkel és a tanítóegyesülettel, s erősen preferálták a községi iskolát, azaz a felekezeti és bürokratikus kontrollal szemben még maga a tanítói elit is bízott a helyi társadalom önszerveződésében (Lakits: 1895:620). Egy-két évtized alatt azonban a tanítói szakma arculata teljesen megváltozott. 1890-ben már a járási és vármegyei tanfelügyelet kialakítását, a kötelező megyei tanítótestületek létrehozását állították követeléseik középpontjába (Lakits: 1895:632). Nyilvánvaló: az eötvösi időszakban a tanítók önszerveződése volt a szakmai felemelkedés lehetősége, a századfordulóra már a tanügyigazgatási apparátus munkájában való részvétel. Akkor a politikai aktívítás igazolása a kiépülő önkormányzatosság, a születő magyar liberális demokrácia "önzetlen" szorgalmazásával volt lehetséges, ekkorra már a nacionalista etatista ideológia elszánt képviselővel.

A tanítók az iskolafelügyelet jogát kizárólag az államra kívánták ruházni. A megyei tanfelügyelők alá járási tanfelügyelők állítását szorgalmazták. A tanfelügyelet személyi rekrutációját szigorúan a szakmán belül képzelték el, a tanfelügyelőtől szakvizsga letételét kívánták volna meg. Hasonlóképpen követelték a köztisztviselői statust – a nem állami alkalmazottnak is – és a fegyelmi függetlenséget (MP: 1895:72).

A tanfelügyelők első kongresszusukat 1893-ban tartották, mégpedig közösen az egyházi és állami tanfelügyelők. A fő hangsúlyt a kötelező iskoláztatás fogyatékos érvényesülésére és a magyar nyelvtanítás hiányosságára helyezték. Ekkoriban még nem szerepel a tanügyigazgatás legfontosabb céljai között a "pedagógiai tevékenység" hatósági irányítása. Viszont a tanfelügyelők több szélsőségesen nacionalista dokumentumot terjesztettek fel a VKM-be, melyek egyike például kimondta, hogy "Czélyszerű a nemzetiségi iskolákban oly tanítókat alkalmazni, a kik tanítványaik anyanyelvét nem ismerik". Egy másik követelés szerint az I. és II. osztályban tisztán a magyar nyelv legyen az oktatás nyelve.

A századforduló politikai céljai közül tehát a nemzetiségekkel kapcsolatos célokat a tanügyigazgatás felvállalta: a liberalizmus utolsó nagy csatáját, az állam és egyház szétválasztását már nem.

A tanfelügyelők tevékenysége éppen az egyházi oktatás és az állami tevékenység összecsúsztatása irányába hatott. Szorgalmazták, hogy a hitoktatókat a VKM költségvetéséből fizessék, hogy a valláserkölcstől az alsófokú iparostanoncképzésben kötelezővé tegyék, hogy a felekezeti tanítók ellen folytatott felekezeti vizsgálatokra az állami tanfelügyelőt hívják meg (Áfra:1929:147).

A tudományos értékorientációjú gimnáziumi igazgatók is helyet követeltek a népiskolai igazgatás ellenőrzésében. Szorgalmazták, hogy a tanfelügyelők "munkájuk megkönnyítésére" bízzák a középiskolák igazgatóira az iskolák látogatását, így talán módjukban lenne az igazgatóknak meggátolni, hogy akkora "selejtés kontingens" tóduljon a gimnáziumi első osztályba. Különösen a nemzetiségi vidékeken, ahol a gyerekek nem tudnak magyarul – érvel egy cikk, politikai szövetségeket keresve (Király: 1895:83).

A VKM vezetői közül Csáky Albin volt az első, aki a tanfelügyelő túlterhelését elismerte és az iskolalátogatás szorgalmazása mellett az irodai munka csökkentése irányában tett lépéseket. Ez azonban nem az iskolaigazgatás belső logikájából következett, hanem abból, hogy az egyházpolitikai konfliktus ekkorra érlelődött úgy meg, hogy a VKM-nek érdekében állt elválasztani az évtizedek óta összefonódott világi és egyházi iskolaigazgatást, a konfliktusokért cserébe pedig valamit kellett adnia a tanfelügyelőknek. Úgy bontakozott ki a vita a segédtanfelügyelői intézményről és a járási tanfelügyeletről. Utóbbi, mint az igazgatási racionalizálás területi elmélyítésének eszköze, óriási karrierlehetőségeket ígért a népiskolai tanítók elitjének. Wlassics végül felkérte a tanfelügyelőket, nyilatkozzanak, egyetértenek-e a járási tanfelügyelet tervével.

A járási felügyelettel szemben a segédtanfelügyelők és a tanfelügyelők – közös hivataluk tekintélyének megőrzése kedvéért – egységfrontba tömörültek. Az adminisztratív munka csökkentésének feltétele, hogy a tanfelügyelők bízzanak meg a segédtanfelügyelőkben, ők pedig utazgassanak – érveltek a segédtanfelügyelők. Rendeletileg kell szabályozni a jogköreiket. Ha lesz felelősségük, akkor az előléptetés is a végzett munkától és nem a leszolgált időtől fog függeni (Ember: 1895:227).

A segédtanfelügyelők is segédeszközöket követeltek a tanfelügyelők számára például formanyomtatványokat – hiszen ez a tollnok vagy napidíjas számára is lehetővé teszi, hogy a tanfelügyelő elé csak aláírandót terjesszen. Ez érdemi munkacskökkentést jelentett volna a segédtanfelügyelőknek és az ügymenet gyorsítása révén tényleges hatáskört és hatalmat nekik maguknak. A tanfelügyelő számára közvetlen összeköttetést kér a tanügyigazgatás apparátusa a felekezeti iskolahatóságokkal – lehetőséget arra, hogy ne a minisztériumon keresztül instruálhassák a felekezeteket. Nem véletlen azonban, hogy ezt a lehetőséget egészen az 1935-ös fordulatig nem kapják meg. A 90-es években a VKM nyilván nem az egyházak védelmében, az egyházi érzékenység védelmében jár el, amikor ezt megakadályozza, hanem éppen fordítva az államhatalom érdekeinek védelmében. Akármilyen öntudatosak a tanfelügyelők: a VKM úgy látja, hogy egy püspök tekintélyével szemben nem sokat érne egy dekoncentrált hatáskör, annak ellensúlyozására maga a VKM kell.

A járási iskolai tanfelügyeletet viszont természetesen nem támogatták a segédtanfelügyelők sem. Inkább a tanfelügyelőség személyzetét kívánták erősíteni, a különböző fokozatú iskolákra saját szakfelügyelővel (képző, elemi, polgári, óvoda). Ez a meglévő hivatalok hatékonyságát növelte volna meg, s elejét vette volna annak a folyamatnak, hogy az egyes iskolatípusok kikényszerítsenek maguknak egy-egy önálló iskolafelügyeleti intézményt, fokozatosan csorbítva a tanfelügyelő hatáskörét.

A miniszter azonban a járási felügyelet mellett döntött, de nem úgy, ahogy a tanítók akarták, mert középiskolai tanárok bevonását is lehetőnek tartotta, és nem önálló állás-ként, hanem "bedolgozva" (Ember: 1895:232). Végül a járási felügyelet nem épült ki.

A századfordulóra teljesen világossá vált: az iskolafelügyelet és igazgatás nem az oktatási szféra belügye, hanem ismét éppoly súlyos politikai kérdés, mint Eötvös idején.

A felekezetek egyszerűen sokalíták az állami felügyeletet, féltették autonómiájukat. A nemzetiségi az szorgalmazták, hogy a nemzetiségi iskolákra való felügyeletet az adott nemzetiség sorából alkalmazott személy felügyelje. (Csernátoni: 1902:166.) A tanárok szakmai autonómiájuk korlátozását látták. (Csernátoni: 1902:169) Nacionalista oldalról viszont általánosan gyengének találták az iskolafelügyeletet.

A VKM a századfordulóra új felügyeleti koncepciót fogalmazott meg. Halász Ferenc – a központi bürokrácia képviselője 1897-ben – a felügyeletet az adminisztrációtól el kívánta választani. A iskolák belső ügyeire intenzíven ki kívánta terjeszteni a felügyeletet, azt szakszerűbbé téve, ebből viszont az következett, hogy az ezt elvégző felügyelőnek először tanfelügyelői szakvizsgálaton kell átesnie. A tanfelügyelői állást a tanítók elől sem kívánta elzárni. (Csernátoni: 1902:170) Ezen a ponton tehát találkozott a minisztérium igazgatási szaktisztviselőinek és a tanítóknak az érdeke. Intenzívebb kapcsolatot szorgalmazott az ekként megváltozott tanfelügyelőségek és a központ között, úgy hogy a VKM-ben öt főtanfelügyelő működjk és a 65 tankerület ezek között osztassék fel (Csernátoni: 1902:174).

A tankerületi főigazgatók is előterjesztették koncepcióikat. A főigazgatók nemcsak a középfok egykor egységes igazgatásának visszaállítását de még a népoktatás és a középfok közös felügyeletét is helyeselték volna. (Már a II országos és egyetemes tanügyi kongresszus javasolta, hogy a tanfelügyelőt és főigazgatót hozzák kapcsolatba) (MP: 1895: 542).

A főigazgatók szakvizsga helyett a tanfelügyelői állás "presztizsének" emelését javasolták, kiemelését a megyei határok közül, azaz végsősoron a tankerületi főigazgatók alá történő besorolódást. (Csernátoni: 1902:177)

A járási felügyelői intézményt a főigazgatók nem helyeselték – nyilván felismerve, hogy a tanfelügyelőségeket csak úgy lehet megnyerni a főigazgatóságok alá történő besorolódásra, ha nem veszik el az iskolák feletti közvetlen ellenőrző jogosítványait. A főigazgatók semmiképpen nem helyeselték azt az ötletet, hogy a járási felügyelőknek az ott dolgozó kiváló igazgatókat alkalmazzák anélkül, hogy feladataik alól felmentenék őket. (Csernátoni: 1902:178) Ez a rendszer ugyanis – mely Ausztriában dívott – két hátránnyal járt: 1. csökkent az adott személy tanítói munkájának színvonala. 2. mivel megbízása ideiglenes volt, előfordulhatott, hogy a következő években a most felügyelt személy lesz az ő felügyelője (Csernátoni: 1902: 179)

Azonban a főigazgatók ez alkalommal nem lehettek a rendszer erős emberei. A minisztérium a tudományos legitimációval rendelkező, egykori tanítványai és rokoniak révén a társadalom valamennyi csoportjában kapcsolatokkal rendelkező, az etatizmustól fanyalgó, a szélsőséges nacionalizmust fenntartással fogadó középiskolai tanársággal nem kívánta összekapcsolni a népoktatás rendezését.

A tanítókkal megkötött paktum látványos jeleként maga Wlassics miniszter kezdte meg az iskolák látogatását, bejelentés nélkül, váratlanul (MP: 1902:580.).

1901-ben kimondatott, hogy minden tanító közhivatalnok. Ez a kijelentés nem a VKM-ben, hanem az IM-ben hangzott el. A válasz azonban nem volt negatív, így a VKM is elkezdhetette az ezzel kapcsolatos törvények előkészítését (MP: 1901: 55).

1901-ben az állami elemi iskolák gondnokságától elvették az igazgatói teendőket és azt a tanítónak adták (MP: 1901:444). A gondnokság tevékenységét az anyagi ügyekre és az iskoláztatás garantálásra szorították vissza (MP: 1901:444). A tanítóegyesületi javaslatok többsége az iskolaszékek fenntartása mellett érvelt ugyan, de az iskola belső életébe

nem kívánt beleszólást engedni (MP: 1901:505). És valóban: a jogszabályok révén a községi iskolaszékek önállósága fokozatosan csökkent. Mégsem sikerült – ismét azt kell mondanunk, hogy az egyensúlyi rendszer következtében – a választott községi iskolaszékek befolyását oly mértékig csökkenteni, mint a kinevezett – és eképpen saját legitimitással nem rendelkező állami iskolai gondnokságét.

Mivel az 1907-es törvény a nem állami tanítót köztisztviselővé nyilvánította, és mindazt a védelmet megadta neki, ami a köztisztviselőt megilletve, az államsegély igénybevételét pedig kötelezővé tette, azt mondhatjuk, hogy gyakorlatilag 1907-re Magyarországon végetért az a korszak, melyet a különböző fenntartók versenyen alapulónak nevezhetünk.

Az ezt követő időszakban a tanfelügyelő hatalma folyamatosan növekedett. A növekvő tanfelügyelői hatalom azonban oda vezetett, hogy azok az erők, amelyek eddig a szervezeti egyensúlyt kívánták fenntartani a népoktatásügyben, most a tanfelügyelő saját helyzetét tették olyanná, hogy maga is megjelenítse ezt az egyensúlyt. Hiába csökkent le relatíve a fenntartói kontroll, a helyi kontroll, a szülői kontroll lehetősége, a tanfelügyelő integrálódott a megyei társadalomba és egy igen jelentős gépezet élén állva, a helyi lehetőségek áttekintését monopolizálva a VKM-től szinte függetlenedhetett.

A decentralizáció és a bírói kontroll

Mindezek a változások nem érintették azt a tényt, hogy a tanfelügyelő – vagy munkatársa – a megyei erők túlsúlyával létrehozott megyei közigazgatási bizottság előadójaként referálta a döntéseket. E közigazgatási bizottság tagjai elvileg – és legsúlyosabb esetben gyakorlatilag is – szintén tettek indítványokat. A szorosan vett oktatási kérdésekben ugyan a tanügyigazgatás döntéselőkészítő tevékenységét a döntések végkimenetelére valóban meghatározónak tarthatjuk – a nevelés-történetírás egyrésze, az iskola belső életére koncentrálva talán ezért részesítette kisebb figyelemben a kollektív döntés ezen fórumát (Köte) – de a legjelentősebb oktatáspolitikai kérdésekben, azaz a források nagyságának meghatározásakor, és ezek elosztásakor, e szerv tevékenységét meghatározónak tarthatjuk. Ráadásul a döntést két igen fontos kérdésben: a községi segély hitfelekezetek közötti elosztásának kérdésében és a városi iskolaszéki választóképeség kérdésében nem a közigazgatási bizottság, hanem maga a törvényhatósági bizottság hozott döntést, melyben a tanfelügyelő szerepe lényegesen kisebb volt.

A közigazgatási bizottság bírálta el a községi tanítók alkalmazását és fizetésének nagyságát, a közigazgatási bizottság a szülők és tanítók vitájában másodfokon határozott, az iskolaszékek és tanító vitájában pedig első fokon tette ezt.

Fegyelmi vizsgálatot rendelhetett el a községi előljáróságok vagy tanítók ellen. (A vizsgálatoknál a tanfelügyelő mindig jelen volt, az iskolaszékeket mindig meghallgatták.)

A tanfelügyelő minden fontos kérdésben – nem beszélünk most az iskolák tartalmi felügyeletéről – csak a bizottság tudtával és határozta alapján intézkedhetett, mégpedig – amely ma nemcsak a megyei közigazgatás közegeit nem tudta nélkülük nyomás alá venni – mai – talán természetesnek és egyszerű koordinációs feladatnak tekinthető, – de bizonyos kérdésekben még saját miniszterével sem érintkezhetett; például 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 illetveető 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.

Ha igaz is a tény, amit a közigazgatástörténeti szakirodalmunk állít, hogy a közigazgatás egészében centralizáció figyelhető meg a Tisza-korszakban, a kilencvenes évek liberalizmusa ismét megfelelő ellensúlyokat épít be a rendszerbe. Egyrészt az 1893. XXVI. 9. paragrafusával újabb diszkrecionális jogkört ad a bizottság kezébe: azt, hogy amennyiben a felekezeti tanítói fizetéseket az egyház-községen behajtani nem tudja, akkor a háromszori figyelmeztetés halasztó hatálya nélkül – amelyet még az 1876-os törvény írt elő –, azonnal községi vagy állami iskola szervezését rendelje el, felekezeti helyett.

Ennél is lényegesebb, hogy ebben az időszakban megszületik a közigazgatási bíróság, mely felülvizsgálhatja nemcsak a közigazgatási bizottság de a megyei törvényhatóság döntéseit is, amelyek a helyi adók és segélyek elosztására vonatkoznak, amelyek a tanítók jövedelmével, annak kiszolgáltatásával, az iskolaszéki tagok választásával kapcsolatosak. (1896: 26.tc)

Figyelemre méltó, hogy az állami túlhatalom megnövekedése a felekezetekkel és a helyi erőkkal szemben nem egyszerűen a közigazgatás túlhatalmának növekedése, ahogy az eddigi történetírás – legalábbis oktatástörténetírás – hangsúlyozta, hanem ennek az új típusú – és kifejezetten liberális – ellensúlynak a megnövekedésével jár együtt. Ugyanis az a közvetlen pénzügyi kapcsolat – kétoldalt követelési rendszer, amely 1907 óta a nem állami tanítók és a VKM között létrejött, szintén a közigazgatási bíróságnak lett alávetve. Még 1919 után is bővült a bírósági panaszjog köre az érdekeltségi iskolákkal kapcsolatos közmunkára vonatkozó megyei döntések ellensúlyozására. A polgári és felső kereskedelmi iskolák kiszakadása a tanfelügyelet alól sem vonta el a közigazgatási bírósági panaszjogot, mely az állami közigazgatás törekvéseinek, a megyei túlhatalomnak egyaránt ellensúlya maradt egészen odáig, amíg a harmincas évek végének politikai légköre magát a bíróságot ki nem kezdi.

A népoktatásból kinövő oktatási intézmények igazgatása

A szakoktatás legjelentősebb intézményeit a kereskedelmi oktatási intézeteket – melyek valójában nem csupán a kereskedelmi tisztviselőképzést látták el, hanem az ipar valamennyi nem műszaki tisztviselőjét valamint a pénzügyintézetek tisztviselőit is itt képezték – 1872-ben vette át a VKM. A két tárca megállapodást kötött arról, hogy az iskolák vezetését ugyan a tanfelügyelő látja el, de mindannyiszor ahányszor tantervmódosításra és intézményalapításra kerülhet sor, a két miniszter közösen intézkedik. A KM megtartotta azt a jogát, hogy az éves vizsgálatokra biztosokat küldjön, sőt ezekre meghívót is kapjon. A tanfelügyelő által a VKM-nek megküldött jelentéseket évente másolatban átküldték a KM-be.

A kereskedelmi iskolai tanárok, a tanáregyesület a tekintélyes szakfolyóirat folyamatosan sürgette a tanfelügyelő kizárását a szférából. A ipari és kereskedelmi körök önálló képviselői igényének megerősödése a kilencvenes évek elején valódi politikai erőt sorakoztatott ezen követelés mögé. A kormány pedig – a Lex Szapáryana 1891-es beiktatásával – szinte jelzést adott arra, hogy nyitott minden olyan ágazati koncepció elfogadására, mely a megyei erőknél részben kiszolgáltatott tanfelügyelőtől vesz el jogköröket, anélkül azonban, hogy a központ terheit növelné és a lendületes gazdasági fejlődést lassítaná (Sarlós:1976:171).

1891-ben a kereskedelmi miniszter a kereskedelmi és iparkamarákhoz felszólítást intézett, hogy minden iparkamara területén két nagy iparkamara jöjjön létre; az egyiket az állam, a másikat a helyi kamara tartsa fenn. Noha e tervből nem lett semmi, de világossá vált, hogy a szaktárca is megjeleníti érdekeit a szakoktatásban.

1892-ben Országos Iparoktatási Tanács jött létre, melynek tagjait felerészben a VKM, felerészben a Kereskedelmi Miniszter nevezte ki. 1895-ben a kereskedelmi minisztérium pártfogásával kidolgozott tervek szerint megerősödött a felsőkereskedelmi iskolák szakiskola jellege, a nyelvek és a kereskedelmi szaktárgyak előretörték a természettudományok visszaszorultak. A standardizáció részeként egyértelművé vált, hogy a felsőkereskedelmi valóban középiskolátípus, hiszen megkövetelte a négy középiskolai vagy polgári iskolai végzettséget (Schack-Vincze:1930:268).

A népoktatástól eltávolodott iskola 1895-től önálló főigazgatóságot kapott, de a VKM nyilván érzekelte, hogy veszélyes útra lép, ha új tanügyigazgatási ágat hoz létre, ezért évekig nem töltötték be az állást, hanem egy műegyetemi matematikaprofesszorral láttatták el az iskolák felügyeletét. A megindult folyamatot már nem lehetett megállítani, s 1896-ban már Iparoktatási Főigazgatóság is létrejött, amely a tanoncoktató intézményekre felügyelt. (A Kereskedelmi Minisztériumban létrehozott Iparoktatási Főigazgatóság viszont a középfokú iparoktatási intézetek felügyeletét látta el.) Ezután a kereskedelmi akadémiai körök egyik legtekintélyesebb figurája Schack Béla megkapta a kereskedelmi iskolai főigazgatói állást, sőt az 1900-ban átszervezett Országos Iparoktatási Tanács kereskedelmi oktatásügyi előadói tisztét is (Vig:1932:104).

A kereskedelmi iskolai körök további nyomására 1913-ban állást szerveztek a felsőkereskedelmi és női tanfolyamok egy részének felügyeletére. 1920 áprilisától a felsőkereskedelmi iskolai főigazgatók ügyköre a kereskedő tanonciskolákéval bővült (67500/1927 VKM).

Az 1922-es ipartörvény – a tanoncoktatásról rendelkezve – gyakorlatilag az összes fontos kérdést a VKM-nek az Iparoktatási Főigazgató véleménye alapján hozott döntésére bízta. A felügyeletet a főigazgató és a tanfelügyelő közös kötelességévé tette, de például az iskolalátogatási kötelezettség alóli felmentést – a tanonciskola-igazgató után másod- és végsőfokon egyedül az Iparoktatási Főigazgató gyakorolta. Az Országos Ipari és Kereskedelmi Oktatási Tanács az iskolák szervezetének, tankönyvének és tantervének elkészítésébe vonatott be.

A VKM a mezőgazdasági népiskolák felügyeletét megosztotta olyan módon, hogy az adminisztratív felügyeletet a tanfelügyelő kezében hagyta, a szakszerűség ellenőrzése pedig a VKM gazdasági szakfelügyelője kezébe került. Az 1926-ben létrejött Gazdasági Szakoktatási Tanács tagjai – hasonlóképpen a nagy mezőgazdasági érdekeltségek vezetői – a VKM mezőgazdasági szaktanfelügyelőjével és az FM mezőgazdasági oktatást irányító osztályával állhattak kapcsolatban (A felső:1924:47).

A középfokú iskolák másik csoportját az FM-ből irányították.

A magyar szakoktatás területén tehát a regionális ellenерőket a professzionális ellen-erők váltották fel, de még a Horthy-korszak elején hozott szabályozások sem tudtak a területi tanügyigazgatásnak korlátlan hatalmat biztosítani.

A tanfelügyelőségek körüli politikai harcok a századfordulón alkalmat adtak arra is, hogy a tanítóképzős érdekcsoport önálló felügyelet igényével lépjen fel. Ugyanakkor a felekezeti igények is benyújtattak: a tanítóképzőket csak azonos felekezeti szakfelügyelő felügyelje. A századforduló után hozták létre a tanító-és tanítónőképző intézetek szakfelügyelőségét, amely szakszerűségi szempontból csorbította a tanfelügyelő tekintélyét, de az igazgatást nem vette át (1905: 14861 VKM). A szakszerűségi legitimáció azonban igen gyenge volt, hiszen a képzőket felekezetek szerint osztották fel. A tanítóképző intézeti tanárok egyesülete 1911-ben már lépéseket tett a tanfelügyelő befolyásának teljes kikapcsolására és a szakmai szempont érvényesítésére. Az utóbbi sikerrel járt és az 1910-es években kizárólag tanítóképző intézeti igazgatókat neveztek ki szakfelügyelővé. Utóbbihoz azonban törvényre lett volna szükség. Amikor a 37126/1920-as rendelet a szakfelügyelőségeket főigazgatóságokká szervezte át, ez a kettős felügyelet változatlan maradt. A többi főigazgatósággal elvileg azonos rangú intézményt továbbra is korlátozták, míg nem az 1926-os szabályozás (1926:78066 VKM) az óvónőképzőket sorolta a főigazgatók alá, a 840-05-360/1929 VKM rendelet a tanítóképzőket teljesen kivette a tanfelügyelő kezéből. Az 1868-as népiskolai törvényben tételesen megnevezett iskolatípust vettek ki rendeleti úton a tanfelügyelő hatásköréből (Szakál:1934:134).

A tanítóképzés körüli folyamatok is egy új egyensúly létrejöttéhez vezettek: a tanítószövetségek és a tanítóképző intézeti tanárok alapvető ellentéte – előbbiek a középiskolai érettségire épített tanítóképzésben, az utóbbiak a tanítóképző évfolyamszámának 5-re, sőt hatra növelésében voltak érdekeltek – kifejeződött elkülönült igazgatásukban is.

A polgári iskolai tanítók – később tanárok – több évtizedes küzdelmet folytattak azért, hogy a tanfelügyelő alól kerüljenek ki. A 640037/1930 VKM rendelet kivette a tanfelügyelő hatásköréből a polgári iskolákat is és az országot négy polgári iskolai tanterületre osztotta. Ténylegesen csak két főigazgatót neveztek ki, akik a másik kettő területét is felosztották. A polgári vonatkozásában megszűnt a közigazgatási bizottság és az iskolaszék gondnokság hatásköre is (Deák:1938:109).

Az a tény, hogy a polgári iskolát kivették a tanfelügyelő alól és középfokú oktatási intézménynek nyilvánították azt is jelentette: kivették a helyi kontroll alól. A polgári iskola igazgatásának függetlenedésével megjelent egy új legitimáció: míg a korábbi iskolai igazgatási szervek kivétel nélkül valamiféle "külső" szempontból is indokolhatók voltak és létük legitimálására a "tudományt" a "gazdaságot" "pedagógiát" használhatták, ennek a szervalkotásnak csak belső legitimációja volt: egy pedagóguscsoport meg akart szabadulni a helyi kontroll gyámkodásától (iskolaszék), meg kívántak szabadulni a népiskolai tanügyigazgatástól, és nem kívánták magukra venni a középiskolai főigazgatók kontrollját sem. Egyetlen legitimáció már elegendő volt nekik: a "szakmai sajátosságoknak megfelelő tanügyigazgatás" alapvetően szakmai legitimációja.

E tény már jelentősen megbomlasztja az egyensúlyt, létrejön egy olyan alárendelt igazgatási forma, melynek nem feladata valamilyen ellenérőt kivédeni, feladata csupán tisztán az ágazat érdekképviselete.

A teljesség kedvéért megemlítjük, hogy a gyógypedagógiai intézetek szakfelügyelője a 200234/1921 VKM és a 700-5/1930 VKM értelmében működött. Véleményező szervként a gyógypedagógiai intézetek országos szaktanácsa működött. E tekintetben tehát a tanfelügyelőt szakmai ellensúlyok korlátozták elképzelései maradéktalan megvalósításában.

A népoktatásból kinövő középfokú oktatási intézmények igazgatási rendszerének széttagolódását két alapvető tényező hatásának tudhatjuk be: 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 ellensúllyal.

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 pozíciót 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 osztottsága 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 értekezhetek 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 altisztek 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.

1849 után az iskolai adminisztráció teljes egészében beolvadt a politikai adminisztrációba. 1860-ban rövid időre életbelépett a teljes centralizálás a helytartótanács kezében, de mivel ez kivihetetlennek mutatkozott, 1862-ben újra életbe léptették a Ratio Educationis óta ismert főigazgatói rendszert (Fináczy: 1896:207).

A főigazgatók hatásköre azonban már nem volt a régi. Az akadémiák ugyanis közben valóságos főiskolákká fejlődtek, s eképpen a legtekintélyesebb intézmények már nem tartozhattak főigazgatói hatáskörbe, az 1868-as törvény pedig kivette közülük a népoktatást is. Az ekkoriban keletkező állami középiskolák sem tartoztak hatáskörükbe. Ennek egyik igen fontos oka az volt, hogy a tankerületi főigazgatók kivétel nélkül exponált katolikusok voltak, s a kormány az általa létrehozott felekezetszemleges intézeteket nem kívánta rájuk bízni (Pirchala: 1902:86).

Kiderült azonban, hogy a minisztérium az állami középiskolák adminisztrálását sem győzi, ezért 1875-ben azok is a főigazgatóságok alá kerültek (Pirchala: 1902:86). A főigazgatói állások részben vallási feudumok maradtak: a 12 főigazgatóságból négy valláshoz volt kötve (Király: 1895:85).

A főigazgatóságok ellentétben a kortársak előtt is jól ismert külföldi példákkal nem illeszkedtek a középfokú adminisztrációba és így intézkedési hatékonyságuk is véges volt (Pirchala: 1902:87).

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. A középiskolák elsődleges funkciója az volt, hogy az egyetemekre előkészítsenek.

A nép- és "középfokú" (de nem közép-!) iskolák mindenekelőtt helyi igényeknek feleltek meg, a középiskolák több megyényi területről gyűjtötték össze a diákokat. A polgárok óriási tömege használta a népiskolákat, ahol az iskolafenntartás meghatározó mértékben helyi adókból történt, viszont csak a polgárok kicsiny – de eleve jelentős társadalmi súllyal rendelkező – töredéke használta a középiskolákat, s azok fenntartása meghatározó mértékben a fenntartók vagyonából, az állami költségvetéstől elkülönült célvagyonból (Tanulmányi Alap) és tandíjakból, vizsgadíjakból, adományokból történt.

A tanítók – felügyelőiknél, vagy a szakértőknél bizonyíthatóan alacsonyabb szakmai előképzettséggel – közel sem igényelhetek olyan értelemben vett szakmai autonómiát, mint a középiskolai tanárok, akik – ezt jogszabály írta elő – az országban elérhető legmagasabb szaktudományos végzettséggel (tudományegyetemi diplomával) rendelkeztek és sok közülük egyetemi magántanár vagy akadémikus is volt.

Ennek következtében 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, akik a középiskola igazgatása és szaktárgyi felügyelete kérdéseiben befolyásuk alatt tartották a minisztériumot és a – gyakran – ilyen körökből kikerülő tankerületi főigazgatókat;

b) Az iskolafenntartók, melyek – a gyakorlatilag közadókra épülő egyházi népoktatással szemben – maguk a saját vagyonnal rendelkező szerzetesrendek, törvényben biztosított autonómiájú protestáns egyházak voltak. Az iskolafenntartók befolyásolására lét-

rejött első szervezet az Országos Református Tanáregyesület volt. Azzal a két fő céllal alakult meg, hogy tisztázza a tanárság közjogi helyzetét az egyházi szervezetben, továbbá, hogy az egyházat és az iskolát közelebbi viszonyba hozza. (MP 1902 268). A századforduló után valamennyi jelentős középiskolával bíró felekezet tanárai egyesületet alkottak;

c) Az országos középiskolai tanáregyesület, melynek nemcsak érdekképviselési, hanem szakmai kompetenciáját is elismerte a minisztérium, a tanügyigazgatás, a közvélemény, a sajtó, s amelynek ennek következtében azok a tanárok is tagjai maradtak, akik közben felekezeti alapon is szerveződtek;

d) A tantestületek és az igazgatók maguk. Egy gimnáziumigazgató nem volt kisebb presztízsű személy, mint a tankerületi főigazgató. Az igazgatók a középszintű tanügyigazgatáshoz képest magas jövedelemmel rendelkeztek, hiszen még egy tanítóképző intézet igazgatójának is évi 800 koronával volt magasabb a fizetése, mint a főigazgatónak (Pirchala: 1902:97).

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 anyagiilag mennyire volt önálló és mennyiben kellett fennmaradása érdekében fenntartója vagy az állam anyagi segítségét igénybe vennie, előbbi ugyanis informálisan – él-e meglévő jogaival –, utóbbi pedig formálisan is ettől tette függővé a bebeszólás mértékét.

Ezek az egyensúlyok a harmincas évek közepéig lehetővé tették, hogy a tartalmilag folyamatosan változó középiskolarendszer igazgatása strukturálisan változatlan maradjon.

Változatlan maradt ez annak ellenére, hogy az egyensúlyi helyzet szereplői folyamatosan léptek fel olyan kisebb-nagyobb követelésekkel, amely helyzetüket megerősítette volna.

A tanáregyesület – amelyet jellegzetes tudós tanárok vezettek – a szaktárgyi kontroll elvételét szorgalmazta a főigazgatóktól és olyan központi szakreferensek kinevezését, akiknél a tudományos szempontok domináltak volna (MP: 1902:201).

A tanügyigazgatás alsó szintjét jelentő iskolaigazgatók ebben olyan mértékig partnerek voltak, hogy saját helyi hatalmuk növelése érdekében a területi alapú főigazgatói rendszer megszüntetését szorgalmazták, azt, hogy a főigazgatók a VKM-ben üljenek, s látogatásukra ne évente, hanem háromévente kerüljön sor. A főigazgatók "tanácsa" ennek cserébe e tankönyv engedélyeztetés jogát kapta volna meg, ami viszont sértette a már akkor nagyhatalmú Országos Köznevelési Tanács és mindazok érdekeit, akik azon keresztül érvényesíthették nézeteiket (Király: 1895:88).

A főigazgatók viszont az "állami érdek", "főfelügyelet" érveinek hangoztatása mellett azzal is legitimálni kívánták hatalmi törekvéseiket, hogy az iskola és a szülők közötti viszályok elsímítóiént léptek fel. "Ha a szülők nem találnának senkit, a ki ügyüket bajukat meghallgatja, felvilágosítja őket és jogos panaszait amennyire lehet orvosolja, bizony sokkal több baj volna, mint amennyi így is van.... Amit a főigazgatók ebben az irányban szép csendben elintéznek, arról nem szólnak akták" (Pirchala: 1902:93-94).

A tanárok szaktudományos legitimációjával két érvet állítottak szembe: a tankerületi főigazgatók a "középiskolai oktatás tárgykörében" váltak szakemberekké, és ennek a szakértelemnek a birtokában annak a tanárnak is tanácsot adhattak, aki az egyes tantárgyaknak megfelelő szaktudományban fölöttük állt. Nem kevesebbről van tehát szó, mint hogy a pedagógiai-módszertani tudás, a tökélyre fejlesztett herbartizmus- zillerizmus a tanügyigazgatással kötött szövetséget, míg az ágazati szaktudományok a tanárokkal.

Azok a főigazgatók, akik elismerték, hogy a tantárgyankénti szakfelügyeletre is szükség van, a szükségből erényt kovácsolva a főigazgatók mellé megfelelő számú segéderő – egy-egy szaktárgy-specialista – beosztását szorgalmazták, akik az iskolákat látogatnák.

A tudományos szféra ellensúlyozására a tanügyigazgatás három helyen keresett szövetségest:

1. A pedagógiai szaktudományban, melynek irányítására létrehozott Magyar Paedagogia Társaság központi szakfolyóirata közel sem "pedagógiai" kérdésekkel foglalkozott elsősorban, hanem mindenekelőtt oktatáspolitikai kérdésekkel. Azt, hogy a tanítási módszerességben való jártasság egyáltalán érték – e tudatot a Tanárképzőben és annak gyakorló iskolájában kezdték el a leendő tanárok tudatába beépíteni. A pedagógiai legitimációra azért is szükség volt, mert a tudományos értékeket középpontba állító tekintélyes tanárok szemében a főigazgatói munka egyszerű irka-firka volt (Heinrich: 1901: 107)

2. A közvélemény felé azzal lehetett érvelni, hogy a szakrendszer túlzásai a szaktudósi felügyelet csak kárt okoz, hogy a tanárok már így is túlságosan tudósok és semmi mással nem törődnek.

3. Az OKT-ban, melynek a főigazgatók felajánlották az iskolalátogatás jogát, a szakfelügyelet funkciójának részleges betöltését (Pirchala: 1902: 95).

A főigazgatók követelték, hogy mint más országokban is, az oktatáspolitikai tervek előkészítésébe vonják be őket – magyarán ezeket ne kizárólag az OKT, mint szakmai fórum, s a központi apparátus, mint igazgatási fórum kontrollálja, mielőtt politikai szintre kerülne a döntés, hanem ők is. A személyi ügyekben is szélesebb hatáskört követeltek, hiszen csak az állások töredéke töltetett be pályázat útján, a többi gyakorlatilag a fenntartó olyan döntései alapján, melyeket a főigazgató csak utólag ellenőrizhetett.

Közvetlen érintkezési jogot követeltek a vármegyei hatóságokkal szemben, hogyha eljárni kell, akkor ne kelljen a központon át érintkezni. (Jellegzetes eleme ennek a gondolkodásnak, hogy hatósági segítséget vár el a vármegyei hatóságoktól, miközben fel sem merül benne, hogy beleszólást biztosítson nekik a területükön működő középiskolák ügyeiben. Mintha az államigazgatás két azonos minőségű szervéről lenne szó, csak éppen az egyik a VKM, a másik a BM alárendeltségében, s eképpen fölösleges bürokrácia, hogy csak kormánysszintről lehet számukra utasítást adni. Látható: e nézetével a tanügyigazgatás apparátusa a közigazgatás államosítása, a választott szervek szerepének csökkentése irányába hatott az általános igazgatás vonalán is.)

Sőt a főigazgatók is – a tanfelügyelőkhöz és a tanítókhoz hasonlóan, viszont éles ellentétben a középiskolai tanárok nagyrészeivel 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 elítélés iskoláztatási ambícióinak.) (Csernátóni: 1902: 174).

A főigazgatók elképzeléseiben felvillan az 1935-ös rendezés előképe, azaz a népoktatás integrálásának vágyképe is (Csernátóni: 1902: 174). A főigazgatók tanfelügyelői szakvizsga helyett – amit a minisztériumi igazgatási apparátus szorgalmazott annak megakadályozására, hogy tanfelügyelőket politikai érdekek alapján nevezzenek ki – az állás presztízsének emelését javasolták, kiemelését a megyei határok, a megyei kontroll alól.

A II. országos és egyetemes tanügyi kongresszus is javasolta, hogy a tanfelügyelőt és főigazgatót hozzák kapcsolatba, a vallás és közoktatásügyet viszont még miniszteriális szinten is válasszák el (MP: 1895: 542).

Jellemző, hogy a professzionalizmus megerősödése a tanügyigazgatásban, a regionális kontroll lehetőségének meggyengülése oda vezetett, hogy a központi döntéshozatal befolyásolására kívántak fokozódó hatást gyakorolni. A debreceni református körökből induló mozgás az OKT-nak nemcsak azt a feladatot adta volna, hogy a VKM kérdésére lépjen, hanem kezdeményezési jogot is. A külföldi tanügy referálására pedig függetlenített előadó alkalmazását szorgalmazták (MP: 1895:559). Az országos viták felerősödését is azzal kell magyaráznunk, hogy a helyi egyensúlyok, a gyakorlati érdekvéonyesítés helyébe fokozatosan az országos egyensúlyok az eleméleti (azaz nem az igazgatási gyakorlatban, hanem a központi rendelkezésekben megjelenő) egyensúlyok kerültek.

* * *

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 iskolaszék tagjainak ellenőrzése megalázó volt ugyan számukra, de – a tanítás belső kérdéseit illetőleg – nem jelentett érdemi fogyasztói kontrollt – a tanító lévén a falvak nagyrésznének egyetlen képzett embere, addig a polgári iskolát és középiskolát végzetek számának rendkívüli felszaporodása a falvakban a két világháború között már-már tűrhetlenné tette az iskolaszéki, önkormányzati kontrollt. Szövetségest a tanítótság 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 koncentrállását célzó 1935-ös tanügyigazgatási törvényt.

Hasonlóképpen elmondhatjuk, hogy az irányított gazdaság kibontakozása, a közép- és nagyipar 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 (Lengyel:1981:74).

A népoktatás felső fokozatának (a polgári iskolának) átkerülése a tankerületi főigazgató hatáskörébe hasonlóképpen a presztizsnövekedés ígérétét hordozta a polgári iskolák tanárai felé, akik eképpen azt is könnyebben tűrték, hogy a közelmúltban kiharcolt független főigazgatóságaik 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 kikezdték 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 teherviselőképeségű szülőkkel szemben (A Budapestvidéki:1929:9).

A tanári munka eltömegesedése a tudós tanárok arányának visszaszorulásához vezetett. Az egész tudományos intézményrendszer modernizálódott, "függetlenített kutatókkal" töltődött fel és a pozitívizmus – faktológia uralmának megtörése, a szellemtörténeti és más társadalomtudományi, természettudományi szemlélet megerősödése csökkentette a kisebb infrastruktúrával, korlátozott szabadidővel rendelkező középiskolai tanárok versenyképességét a tudományos szférában. Mindez oda vezetett, hogy az érdekösszefonódás a középiskolai és tudományos szféra között csökkent, a tudományos szféra – noha fájjalta a középiskola színvonalromlását – erőfeszítéseit nem annyira a középiskolai tanárok szellemi függetlenségének védelmére, hanem az egyetem kapuinak eltorlaszolására koncentrált.

Az egyetemi körök jellegzetes követeléseai nem a tanárok autonómiáját védték, hanem például a középiskolai érettségi "egyetemi felvételre bocsátható" záradékának aláírási jogát szerették volna megszerezni a tanügyigazgatástól 1934-ben, vagy éppen a tankönyvpiac helyén létrejövő tankönyvmonopólium adta lehetőségekkel szerettek volna élni, éppen a középiskolai tanárok rovására. Sokféle okból tehát, de a tudományos körök egyensúlyozó szerepe is megszűnt (Partenon:1934:9).

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

Sokan mondhatják, hogy a fenti folyamatok nem teljes egészében cáfolják meg azt a hagyományos képet, hogy Magyarországon 1777 óta folyamatosan egy centralizált oktatásigazgatás bontakozott ki és nem egy egyensúlyelvű, hiszen még nem állnak rendelkezésünkre olyan mélyfúrások, melyek bizonyítanák, hogy az említett ellenérők mennyire tudták egyensúlyban tartani a rendszert, mennyiben tudták kontrollálni a leglátványosabb tevékenységet végző szerepéldáulók, a tanügyigazgatási tisztviselők tevékenységét.

E sok tekintetben jogos ellenérvre csak azt a választ lehet adni, hogy ha erről nincs is képünk, a tanügyigazgatás "output"-járól van. Azaz: 1868 és 1935 között 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 magánszakiskolák viszonylag alacsony száma jelzi, hogy az iskoláztatási ambíciókat megfogalmazó csoportok a fennálló iskolarendszerben valamennyire mindenképpen érvényesíteni tudták érdekeiket, ellenkező esetben nyilván iskolákat alapítottak volna. Továbbá az oktatási rendszert nem rázták meg folyamatos botrányok, a sajtó is csak mérsékelt terjedelemben adott tért a közoktatáspolitikára vonatkozó panaszos interpellációknak, a közoktatás éves költségvetési vitáinak.

Mindebből az következik: azok a társadalmi csoportok, melyek tőkéjükkel, presztízsükkel vagy újságvásárló hajlandóságukkal befolyásolhatták, hogy milyen kép jelenjen meg a közoktatásról, a sajtóban nem voltak, nem lehettek kifejezetten elégedetlenek a tanügyigazgatással, hiszen akkor ennek sokkal több nyoma maradt volna, legalább annyi, amennyi egyfelől a többi szakigazgatási ágakkal való elégedetlenségnek, másfelől az iskola többi kérdésével (például tantervi kérdések, túlterhelés) kapcsolatos elégedetlenségnek.

AZ EGYENSÚLYTALAN IDŐSZAK

Az 1930-as évek közepétől

Az 1935-ben bekövetkezett fordulat eredményeképpen a tanfelügyelőségeket egy tulajdonképpen új szerv, a tankerületi főigazgatóságok 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 megcsönkítése, a fenntartói és társadalmi kontroll teljes visszaszorítása. Az új rendszer a verseny elemeit is kizárta az oktatásból, hiszen gyakorlatilag megszüntette az iskolaválasztás szülői szabadságát és a tanári munkahelyváltoztatás 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 (Nagy:1992:100).

* * *

A fentiekből az következik: nem kívánom azt állítani, hogy nincsen közigazgatási vagy szakigazgatási értelemben igazuk azoknak, akik a magyar tanügyigazgatás központosított és decentralizált hagyományát, mint a rend és a rendetlenség ellentétpárját mutatják be. A század fordulóját megelőző és követő harmadévszázadban valószínűleg több volt a rendetlenség, lassúbb és kevésbé egyöntetű volt az ügyintézés, mint az azt megelőző és azt követő időszakokban. A felvilágosult és felvilágosulatlan abszolutizmusok átmenetileg – akár hosszú évtizedekre is – hatékonyabb tanügyigazgatást tudtak teremteni. Csak éppen ezek nem a magyar társadalom oktatásban érdekelt csoportjainak nehezen kiszenvedett kompromisszumain alapultak.

Minden tanügyigazgatási koncepciónak a fenti két alternatíva között kell választania: munkám elérte célját, ha az olvasókat meggyőzte: akárcsak Európa nagy részén, Magyarországon is az egyensúlyelvű tanügyigazgatás a történelem alkotmányos korszakának hagyománya.

Irodalom

- A Budapestvidéki tankerület igazgatóinak értekezlete Miskolcon. 1929. május 20-21. Miskolc, 1929. Ludvig Ny.
- A Magyarországi Evangélikus Egyházegyetem szabályzata a közép- és középfokú iskolák és intézetek látogatásáról és rendszeres tanulmányi felügyeletéről. Győr, 1942. Magyarországi Evangélikus Egyházegyetem.
- A felső mezőgazdasági iskolák szervezete és rendtartása. OKT javaslat 1924. OPKM kézirat.
- A győri egyesült katolikus plébániák önkormányzati egyházközség (röviden: kat. autonómia) tanítóegyesületének szolgálati szabályzata. Győr, 1939. Győr Egyházmegyei Alap.ny.
- A korszerű közszolgálat útja 1-6.k. Budapest, 1936-1940
- A közoktatásügyi igazgatás újjászervezése. Kiad. és bev. Hóman Bálint. Térk. terv. Sipos Sándor. Budapest, 1935. Állami ny.
- A magyar királyi kormány jelentése ... évi működéséről és az ország közállapotáról szóló jelentés és statisztikai évkönyv. Budapest, 1900-1944.
- A magyar közoktatásügyi igazgatás és iskolafelügyelet szervezete. A visszacsatolt területek tanítóinak átképző tanfolyamán tartott előadás. Budapest, 1929. Egyetemi ny.
- A magyar nevelés története a feudalizmus és a kapitalizmus korában. Szerk. Ravasz János. Budapest, 1960., Tankönyvkiadó.
- A magyarországi népoktatásügy, kereskedelmi és ipari szakoktatás szervezete és közigazgatása 1-2.köt. Budapest, 1893-1896.
- A mai magyar közigazgatás. Budapest, 1936. Egyetemi nyomda
- A népiskola szervezete és igazgatása. A visszacsatolt területek tanítóinak átképző tanfolyamán tartott előadás. Budapest, 1939. Egyetemi ny.
- A törvényhatósági közigazgatás kézikönyve, I. köt. Budapest. 1880.
- Az egyetemes konvent zsinatelőkészítő köznevelési és oktatásügyi albizottságának előterjesztése az egyházi VI. t.-c. módosítása tárgyában. Budapest, 1928. Bethlen ny.
- Az elemi népoktatás enciklopédiája, szerk. Kőrösi Henrik és Szabó László. Budapest, 1908-1912. Atheneum.
- Az iskoláztatási kötelesség teljesítésének biztosítása. A visszacsatolt területek átképző tanfolyamán tartott előadás. Budapest, 1939. Egyetemi ny.
- Áfra Nagy János: A magyar iparostanonc oktatás története. Budapest, 1929. Iparostanonciskolai tanítók Egyesülete.
- Bucsay Mihály: A protestanizmus története Magyarországon. Budapest, 1985. Gondolat.
- Csizmadia Andor: A magyar állam és egyházak jogi kapcsolatainak kialakulása és gyakorlata a Horthy korszakban. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1966.
- Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976.
- Deák Gyula: A polgári iskolai felügyelet kérdésének története a kir. főigazgatóságig- In: Országos Polgári Iskolai Tanáregyesületi Közlöny, 1933. 3. sz.
- Deák Gyula: Feljegyzések a polgári iskola és a tanáregyesületek múltjából. Budapest, 1938. Országos Polgári Iskolai Tanáregyesület.

- Dolmányos István: A "Lex Apponyi." Az 1907. évi iskolatörvények. Századok, 1968. 3/4. sz.
- Draskovits Pál: A magyar kisednevelés és kisedóvónőképzés. Szombathely, 1940. Magyar Kisedóvodák Országos Egyesülete.
- Ember János: Népiskolai felügyeletünk. Magyar Paedagogia, 1895.
- Eötvös József: Kultúra és nevelés. Budapest, Magyar Helikon, 1976.
- Felkai László: Eötvös József közoktatásügyi tevékenysége. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1979.
- Felkai László: Neveléstörténeti dolgozatok. Budapest, Tankönyvkiadó, 1983.
- Finácz Ernő: A magyarországi középiskolák múltja és jelene. Budapest, 1896.
- Flexmayer József: Budapest közigazgatási szervezete és alkalmazottai 1868-tól 1872-ig.
- Galántai József: Egyház és politika 1890-1918. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1960.
- Gallay Rezső: Népoktatásügyi közigazgatás. Nyíregyháza, 1942.
- Gulyás Pál: Magyar írók élete és munkái. 1-6. k. Budapest, 1939-1942.
- Györgyi Zoltán: A magyarországi mezőgazdasági szakképzés a századfordulótól a 40-es évekig – In: Mezőgazdasági tulajdonviszonyok változása és a szakképzés. Szerk. Forray R. Katalin, Budapest. OKI, 1991.
- Hajdu János: Eötvös József báró első minisztersége. Budapest, 1933.
- Halász Ferenc: Állami népoktatás. Budapest, 1902.
- Halász Ferenc: A népiskolai tanfelügyelet reformjáról. In: Néptanítók Lapja, 16. sz. 1897.
- Halász Ferenc: Teendők a népoktatás terén. Budapest, 1896.
- Halász Gábor – Lukács Péter – Nagy Mária: Oktatáspolitikai és oktatásirányítás. Budapest. OKI, 1981.
- Hamar Mária: A magyar nyelv kötelező tanulásáról. In: Századok, 1976/1.
- Hanuy Ferenc: Hetven éves küzdelem az autonómiáért. Budapest, 1918.
- Heinrich Gusztáv: Középiskoláink Felügyelete. In: Magyar Paedagogia, 1901.
- Hivatalos Közlöny. 1896-1944.
- Horváth József: A nem állami iskolák és a nem állami tanítók jogviszonyai. Makó, 1937.
- Hóman Bálint: Művelődéspolitikai. Budapest, 1938.
- Husztai József: Gróf Klebelsberg Kunó életműve. Budapest, MTA, 1942.
- Jelentés az Országos Gazdasági Szakoktatási Tanács Tanulmányi Bizottságának és Rádióügyi Szakbizottságának működéséről. Budapest, 1928.
- Kardeván Károly: Egyetemi tanárok írjanak-e középiskolai tankönyveket? In: Országos Középiskolai Tanáregyesületi Közlöny. 1937/38.
- Kármán Mór: Paedagogiai Dolgozatai. I-II. Budapest. 1909.
- Kármán Mór: Közoktatási Tanulmányok. 1-2., Budapest, 1906.
- Kelemen Elemér: Somogy megye népoktatása közoktatásunk polgári átalakulásának időszakában. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1985.
- Kiss Áron: A magyar népiskolai tanítás története I-II. Budapest, 1881-1883.
- Komlósi Sándor: Az Eötvös féle népnevelési egyletek. In: Baranyai Művelődés, 1972/1.
- Kornis Gyula: Kulturpolitikánk irányelvei. Budapest, 1921.
- Kornis Gyula: Magyarország közoktatásügye a világháború óta. Budapest, Egyetemi ny., 1927.
- Kotnyek István: Alsófokú oktatás Zala megyében 1918-ig. Zalaegerszeg, 1978.

- Kósa Kálmán: A népiskolai felügyelet nevelési rendszerünkben. In: Előadások a Magyar Tanítók Szabadegyetemén. Budapest, 1936.
- Kósa Kálmán: A polgári iskolák felügyelete az új felügyeleti rendszerben. In: A polgári iskolai tanárok évkönyve. 1938/39.
- Kósa Kálmán: Gyakorlati irányú leánynevelésünk. In: OKITEK., 1937/38.
- Kósa Kálmán: Közoktatásügyi igazgatás és iskolafelügyelet. Budapest, 1942, Orsz. Közoktatásügyi Tanács. (Nemzetnevelők könyvtára. II. Nemzetszolgálat 4.)
- Köte Sándor: Közoktatás és pedagógia az abszolutizmus és a dualizmus korában. 1849-1918. Budapest, Tankönyvkiadó, 1975.
- Közményi Ferenc: Trefort Ágoston életrajza. Trencsén, 1889.
- Közoktatás Művészet 1-2. kötet. Szerk: Halász Ferencz. Budapest, 1909-1910.
- Kubinszky Lajos: A vallás és közoktatásügyi jog vázlata. Budapest, 1947.
- Lengyel György: Irányított gazdaság és tervgazdaság. Medvetánc, 1981/1.
- Lepold Antal: A katolikus autonómia. Budapest. 1920.
- Loczka Alajos: Iskola és élet a nevelés új útjain. Budapest, 1935.
- Lukács Péter: Színvonal és szelekció. Budapest, Educatio, 1991.
- Magyar Pedagógiai Lexikon. A Magyar Pedagógiai Társaság megbízásából Fináczy Ernő és Kornis Gyula közreműködésével. Szerk. Kemény Ferenc. Budapest, Révai, 1933.
- Magyar Tanítók Lexikona. Szerk. Bene Lajos. Budapest, 1940.
- Magyar Városok Statisztikai évkönyve. 1 rész. Budapest. 1935.
- Magyar népoktatás. A megismerés könyve. Kiadó: A magyar királyi vallás- és közoktatásügyi minisztérium. Budapest, 1928.
- Magyar statisztikai évkönyvek. 1900-1942.
- Magyar tanítók albuma. Tanulmányok a nemzetnevelés jegyében folyó elemi népoktatás, a népiskolával kapcsolatos intézmények és a népművelés legfőbb kérdéseiről. Szerk. Hefty György. Budapest, 1938.
- Magyar tanítók évkönyve. 1931-1937. Szerk. Bene Lajos, Berwaldszky Kálmán. Budapest.
- Magyarország tiszti cím és névtára. 1900, 1910, 1930, 1940.
- Magyarország története 1848-1890. 6. kötet. Szerk: Kovács Endre, Akadémiai kiadó, Budapest, 1979.
- Magyarország története 1890-1918. 7. kötet. Szerk: Mucsi Ferenc. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1978.
- Magyarország története 1918-1919., 1919-1945. 8. kötet. Szerk: Hajdu Tibor, Tilkowszky Loránt. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976.
- Magyarország történeti kronológiája. III. IV. Szerk: Benda Kálmán. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1982.
- Magyar Zoltán : A magyar közigazgatás ügyei és eljáró szervei. Budapest, 1932.
- Mann Miklós: Trefort Ágoston élete és működése. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1982.
- Mann Miklós: Oktáspolitikusok a dualizmus korában. In: Tanárképzés és Tudomány. 4. Budapest, 1988.
- Mazsu János: A magyarországi tisztviselő-értelmiségi réteg. Tört. Szemle, Budapest, 1987/88/1.
- Mártonffy Károly: A magyar közoktatásügyi közigazgatási jog vázlata., In: Mai, Budapest, 1929.

- Mezei Gyula: A magyar közoktatásirányítás (különösen az iskolafelügyelet) fejlődésének történeti áttekintése. ELTE, Budapest, 1979.
- Nagy Péter Tibor: A tanügyigazgatás totalitárius átszervezése Magyarországon 1935-1945. Pedagógiai Szemle, Budapest, 1985/2.
- Nagy Péter Tibor: A magyar oktatás állami kontrollmechanizmusának kialakulása az 1930-as években. Oktatásügyi Kutatások, 5.szám. 1988.
- Nagy Péter Tibor: A tanügyigazgatási reform keretei Magyarországon az 1930-as években. Magyar Pedagógia, 1986/1.
- Nagy Péter Tibor: Tanügyigazgatás és gazdasági válság. OKI, Budapest, 1991.
- Nagy Péter Tibor: The social history of the Hungarian elementary school teachers. In: ISCHE, Joensuu, 1989.
- Nagy Péter Tibor: A magyar oktatás második államosítása. Edutacio, Budapest, 1992.
- Nagy Péter Tibor: Egyház – állam – oktatás. In: Világosság, 1991/11.
- Nevelésügyi kongresszusok Magyarországon 1848-1948. Szerk. Felkai László. A Magyar Pedagógiai Társaság, Budapest, 1971.
- Népnevelési kérdések a szegedi tankerület iskolafelügyelőinek értekeztetén. A szegedi tankerület közleményei. Szeged, 1937.
- Oláh János: A szegedi tankerület működésének legfőbb jellemzői (kand. disszertáció) 1989.
- Oláh János: Az 1935. VI. tc. végrehajtása a szegedi tankerületben. Magyar Pedagógia, 1988/4.
- Padányi Viktor: Középoktatásunk kérdései. Egy új magyar közoktatáspolitikai néhány alapvonala. Bp. 1941,
- Papp Ferenc: Középiskolai reformok. Debrecen, 1927,
- Parthenon. A klasszikus műveltség barátai egyesületének közleménye. Szerk. Fray Jenő. Bp. 1932,
- Peres Sándor. A magyar népoktatásügy fejlődése 1867-1887 Bp. 1890
- Péterfy Sándor: A magyar elemi népoktatás története I-II Bp. 1896
- Philipp Kálmán: A magyar közoktatásügy egységesítése. Két Hóman Bálint törvény kritikai méltatása. Szociális és nyelvpedagógiai tanulmányok. Bp. 1942,
- Pirchala Imre: Középiskoláink administratioja és felügyelete in Magyar Paedagógia 1902
- Regős János: A népiskolai iskolaszékek (gondnokságok) funkciója a századforduló éveiben Vasi Szemle 1972/3-4
- Regős János: A tanfelügyelői intézmény a 19. század utolsó évtizedében Ped Szle 1971/3
- Rendi Társadalom – Polgári Társadalom /1-2, Salgótarján, 1987, 1988
- Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében Bp. 1976.
- Sáska Géza: Az iskolarendszerű felnőttoktatás magyarországi történetének vázlata. Akadémiai kiadó, Magyar Pedagógia, 1988. 4.
- Schack Béla-Vincze Frigyes: A kereskedelmi oktatásügy fejlődése és mai állapota. Bp., 1930
- Setényi János: Harc a középiskoláért – Educatio, 1992.
- Simon Gyula: A polgári iskola és a polgári iskolai tanárképzés története Magyarországon. Bp. 1979. Tankönyvk.
- Simon Lajos: A magyarországi néptanítók (nyolcadik) 8. egyetemes gyűlésének naplója 1923. Szerk. – Bp. (1924)
- Somogyi Géza: Általános Népiskolai tankötelezettség. MP, 1893.

- Somogyi József: Hazánk közoktatásügye. Bp, 1942
- Szabolcs Ottó: A magyar nevelés története az 1920-as években – ELTE Neveléstörténeti Kutatócsoport dokumentáció
- Szabó Miklós: Politikai kultúra Magyarországon 1896-1986, Medvetánc, Bp., 1990.
- Szakál János: A magyar tanítóképzés története. Bp. 1934
- Szathmáry György: Nemzeti Állam és népoktatás. Bp. 1892
- Szántó Konrád: A katolikus egyház története Magyarországon, Szent István, Bp., 1986
- Szelényi Ödön: A magyar ev. nevelés története. Pozsony, 1917
- Szentpéteri Kun Béla: A magyarországi református egyház külső rendje. Bp. 1948
- Szombatfalvy György: A középiskola és a modern társadalom – in Társadalomtudomány, 1933/3-4.
- Tájékoztató elemi iskoláink fejlesztéséről. 1925-1930. Bp. 1930,
- Török Jenő: A katolikus Autonómia-mozgalom. Bp. 1941
- Trefort Ágoston: Beszédék és levelek. Bp. 1888
- Unger Mátyás: A történelmi tudat alakulása középiskolai történelemtankönyveinkben Tankönyvkiadó, Bp. 1976
- Vincze Frigyes: A középfokú kereskedelmi szakoktatásügy hazánkban és a külföldön a 19.század ötvenes éveitől napjainkig. Bp. 1935, Sylvester ny.
- Víg Albert: Magyarország iparoktatásának története az utolsó száz évben Bp. 1932
- Wildmar Ödön: A főváros közigazgatásának története a kiegyezéstől a milletveéniumig.
- Zibolen Endre: Tehetségmentés az iskolában 1920-1944, OKI, Bp., 1988.

Megjelent:

- 140 **Javaslat új pedagógus-bérrendszer kialakítására.** Összeállította: Lukács Péter
- 141 **Alternatív iskolák és mozgalmak** (Az 1990 március 14-én Budapesten megtartott tudományos konferencia anyaga.) Szerk.: Lukács Péter
- 142 **Lukács Péter – Sáska Géza – Setényi János: A Fővárosi Önkormányzat oktatáspolitikai koncepciójához**
- 143 **Liskó Ilona: Iskolavezetési stratégiák**
- 144 **Kozma Tamás: Döntésformáló csoportok a magyar felsőoktatásban**
- 145 **Forray R. Katalin: Az iskolakörzetesítések rövid története**
- 146 **Mezőgazdasági tulajdonviszonyok változása és a szakképzés.** Szerk.: Forray R. Katalin
- 147 **Halász Gábor: Iskola kontra önkormányzat**
- 148 **Falusi iskolák szerepe és arca (Esettanulmányok)** Szerk.: Forray R. Katalin
- 149 **Balogh Miklós – Csécsi Béla: Az iskolák finanszírozása tegnap, ma, holnap**
- 150 **Forray R. Katalin: A nemzetiségi oktatás szerepe a falusi iskolák visszaállításában**
- 151 **Önkormányzat és iskola** (Az Oktatókutató Intézet V. országos konferenciájának jegyzőkönyve.) Szerk.: Kozma Tamás
- 152 **Csongor Anna: Szegregáció az általános iskolában**
- 153 **Horváth-Szabó Katalin: Konfliktusok az iskolában**
- 154 **Oktatási törvénykezés Európában** (Csehszlovákia és Lengyelország új felsőoktatási törvényei) Szerk.: Setényi János
- 155 **Forray R. Katalin – Kozma Tamás: Hány példaulusz hány? (Közkeletű félreértések az iskolai szerkezetváltásról)**
- 156 **Nagy Péter Tibor: Paradigmaváltás az oktatástörténet-írásban**
- 157 **Forray R. Katalin: Békéscsaba iskolaszervezete és fejlődésének kilátásai**
- 158 **Rendszermodellek** (Szakértői vázlatok az Oktatókutató Intézet 1991. április 22-i értekezletéhez.) Szerk.: Kozma Tamás
- 159 **Felsőoktatáspolitikai Nyugat-Európában.** Szerk.: Bessenyei István
- 160 **Forray R. Katalin – Hegedűs T. András: Támogatás és integráció** (Oktatáspolitikai szempontok a cigányság iskolázásához)
- 161 **Sáska Géza: A reform reformjának reformja** (Tantervpolitika az 1945 utáni Magyarországon)
- 162 **Nagy Péter Tibor: Erkölcsstan, hittan vagy értéksemlegesség az iskolában?**
- 163 **Lukács Péter: Hogyan újítsuk meg a pedagógusok bérrendszerét?**
- 164 **Nagy Péter Tibor: Tanügyigazgatás és a gazdasági válság**
- 165 **Lukács Péter – Balogh Miklós: Pedagógusbérezés és oktatásfinanszírozás**
- 166 **Ladányi Andor: A felsőoktatás összehasonlító statisztikai elemzése**
- 167 **Halász Gábor: Társadalmi igények, iskola, oktatáspolitikai**
- 168 **A szakmai pedagógusok képzésének története Magyarországon 1945-1988.** Szerk.: Szövényi Zsolt
- 169 **Horváth Szabó Katalin: Tanárképzés Norvégiában**
- 170 **Ladányi Andor: A felsőoktatási törvényről**
- 171 **Balogh Miklós – Lukács Péter: Oktatásirányítás és iskolarendszer**
- 172 **Hegedűs T. András: A regionális beiskolázás a felsőoktatásban**
- 173 **Hammer Ferenc: Diktatúra és vezérkultusz**
- 174 **Ladányi Andor: A felsőoktatás fejlesztésének kérdéseihez**
- 175 **Biro Lajos: Pedagógusok a közoktatási törvény koncepciójáról (1991)**
- 176 **Vélemények a közoktatási törvény koncepcióiról (1992)** Szerk.: Lukács Péter
- 177 **A magániskolák tanácskozási Szerk.: Várhegyi György**
- 178 **Az Oktatókutató Intézet 1991. évi kutatási beszámolója**
- 179 **Liskó Ilona: Rendszerváltás az iskolákban**