

Bajomi Iván

AZ OKTATÁSÜGYI ÉRDEKSZERVEZETEK SZEREPE
AZ OKTATÁSPOLITIKA FORMÁLÁSÁBAN

**AZ OKTATÁSÜGYI ÉRDEKSZERVEZETEK SZEREPE
AZ OKTATÁSPOLITIKA FORMÁLÁSÁBAN**

Bajomi Iván

Oktatóskutató Intézet
Budapest
1996

Kutatás közben 211
Az Oktatóskutató Intézet sorozata

Sorozatszerkesztő
Tót Éva

Oktatóskutató Intézet
ISSN 0865-4409
ISBN 963 404 313 5

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

Tartalom

1. Oktatásügyi érdekszervezetek a fejlett ipari országokban	5
2. Az oktatáspolitikai döntésekben való részvétel intézményes keretei a fejlett ipari országokban	4
3. Az oktatáspolitikai döntésekben való részvétel intézményes keretei Magyarországon	5
4. Konjunkturális tényezők szerepe az érdekcsoportok megszerveződésében	7
5. Az oktatásügyi érdekszervezetek számának növekedése	9
6. Az érdekszervezetek gazdálkodása	13
7. Külföldi kapcsolatok	15
8. A kapcsolati és a kulturális tőke szerepe	15
9. Az állam szerepe az érdekszervezetek létrejöttében	16
10. Az önszerveződés hiányosságai, asszimetrikus jelenségek	18
11. Pártok és érdekszervezetek	22
12. Egyesületek szövetkezése	24
13. Az érdekszervezetek részvétele a törvényelőkészítésben	25
14. A törvényelőkészítésben való részvételt befolyásoló politikai adottságok	26
15. A törvényalkotási gépezet beindulása	32
16. Az első törvénykoncepció vitájának intézményes keretei	34
17. A társadalmi viták funkciói	44
18. A második törvénykoncepció vitájának intézményes keretei	45
19. Zárszó helyett	55

A politológiai kutatások egyik központi problémakörként tartják számon az érdekcsoportok illetve az ezek nevében fellépő szervezetek vizsgálatát. Ez az érdeklődés főként arra vezethető vissza, hogy az érdekszervezetek fontos közvetítő szerepet játszanak a politikai állam és a társadalom, illetve egyes társadalmi alrendszer között.¹

Vizsgálódásaink középpontjában annak tanulmányozása állt, hogy a magyar politikai rendszer közelmúltban bekövetkezett pluralizálódása nyomán milyen oktatásügyi érdekszervezetek, érdekcsoportok jöttek létre, és ezek miként működnek.² Emellett azt kívántuk elemezni, hogy az érdekszervezeteknek milyen lehetőségük van az oktatáspolitikai döntések befolyásolására. Kutatásunk során egyfelől az e témába vágó, mások által elvégzett vizsgálatok eredményeinek összegzésére, másfelől önálló empirikus vizsgálódásokra vállalkoztunk. Ez utóbbiak annak tanulmányozása állt, hogy 1991 és 1993 között a különféle oktatásügyi érdekcsoportok miként tudták befolyásolni a közoktatással kapcsolatos törvénykezési tevékenységet.

1. OKTATÁSÜGYI ÉRDEKSZERVEZETEK A FEJLETT IPARI ORSZÁGOKBAN

A pluralista politikai berendezkedésű fejlett ipari országokban az oktatási kérdésekben érintett társadalmi csoportok önszerveződésének nagy hagyományai vannak, egyes országokban több évtizedes, esetenként száz évnél is hosszabb múltra visszatekintő szervezetek is jelen vannak az oktatási arénában. A legtöbb fejlett országban a tanár szakszervezetek a második világháborút követő évtizedekben, a látványos oktatásügyi expanzió idején komoly érdekérvényesítő képességgel rendelkező érdekcsoportként tudtak fellépni, és pozícióikat a közelmúlt válságjelenségei, illetve a szakszervezetek meggyengítésére irányuló új oktatáspolitikai törekvések sem tudták teljesen megrendíteni.³ Ugyanakkor számos érdekcsoport, érdekszervezet működésében jelentős változások következtek be a közelmúltban, esetenként éppen az egyes szerveződések térvészésének megakadályozása érdeké-

¹ Lásd e kérdéskörrel Graham K. Wilson Interest Groups című könyvét, Basil Blackwell, 1990.

² Az itt közölt szöveg a 2095. számú OTKA-kutatás zárótanulmánya.

³ A franciaországi és a nagy-britanniai tanárszakszervezetek tevékenységéről lásd a Nagy Mária szerkesztésében az Educatio kiadónál 1990-ben megjelent, "Pedagógusok, bérek, érdekek" c. kötet alábbi tanulmányait: Bajomi Iván: A pedagógusok élet és munkakörülményei Franciaországban, illetve Pásztor György: A tanárok bérezése és a béralku Angliában és Wales-ben.

ben történtek kísérletek a szervezetek működésének megújítására. E változásokkal egyidőben új érdekcsoportok is létrejöttek.

Minthogy a különféle érdekcsoportok helyzetét nagymértékben meghatározza az adott szférában érvényesülő közpolitika – jelen esetben az oktatáspolitikai – alakulása, természetesnek tekinthető, hogy a különböző érdekszerveződések képviselői komoly erőfeszítéseket tesznek a szóban forgó közpolitika tartalmának, illetve az ehhez kapcsolódó döntési folyamatoknak a befolyásolására.⁴ Az érdekszervezetek céljaik elérése érdekében többféle alternatíva között választhatnak: hivatalos beadványokkal fordulhatnak a közhivatalokhoz, megpróbálhatják informális úton befolyásolni a döntéseket (pl. lobbizással; nyilatkozatokat közreadva kísérletet tehetnek a közvélemény befolyásolására, s egyben igénybe vehetik a nyomásgyakorlás különböző eszközeit (pl. petíciózás, demonstrációk szervezése). Emellett persze arra is lehetőségük van, hogy kombinált formában alkalmazzák a fenti eszközöket, ilyen módon elősegítve azt, hogy tárgyalási pozícióba kerüljenek, illetve hogy növekedjenek tárgyalási esélyeiket. Megfigyelhető ugyanakkor, hogy a központi és a helyi szintű oktatáspolitikai hatóságok a hatvanas évek végén előtérbe került participációs ideológiák, illetve a konfliktusok intézményesítésére irányuló törekvések jegyében maguk is kísérletet tettek a tárgyalásos formák intézményesítésére, illetve arra, hogy bevonják a különféle érdekcsoportok képviselőit a döntés előkészítés folyamatába. Mint Nagy Mária megállapította, az oktatási érdekcsoportok döntésformáló szerepének erősödéséhez a fentiekén túl egy másik fontos "szemléleti tényező" is hozzájárult: "A különféle érdekcsoportok megjelenésének és elterjedésének valószínűleg kedvez az olyan társadalmi közhangulat is, mely bizalmatlan az oktatási rendszerek bürokratikus és politikai működtetése iránt, és nagyobb szerepet követel a szakmai és laikus kontroll számára a döntések meghozásában."⁵

Még mielőtt rátérnénk az érdekszerveződések működésének részletesebb taglalására, érdemes röviden áttekinteni, hogy a fejlett országokban illetve Magyarországon a különféle szakmai és laikus oktatásügyi érdekcsoportok számára milyen intézményes keretek teszik lehetővé a döntésfolyamatok befolyásolását.

⁴ Ugyanakkor korántsem a politikaformálás az egyetlen funkciója az oktatásügyi érdekszervezeteknek, szakmai szervezeteknek. E szerveződések, miként később ezt példákkal is illusztrálni fogjuk, szakmai vitafórumként is működhetnek, s fontos szerepet játszhatnak az információk áramoltatásában, különböző fajta szolgáltatásokat is nyújthatnak tagjaiknak, stb..

⁵ Nagy Mária: Szakmai és laikus érdekcsoportok az oktatási döntések befolyásolásában In: Önarcképek civil szervezetekről, Közsoktatás 1993, Művelődési és Közsoktatási Minisztérium, 1993. 11. o.

2. AZ OKTATÁSPOLITIKAI DÖNTÉSEKBEN VALÓ RÉSZVÉTEL INTÉZMÉNYES KERETEI A FEJLETT IPARI ORSZÁGOKBAN

A részvétel intézményes kereteinek kiépítésére, fejlesztésére irányuló törekvések az oktatási rendszerek legelemibb szintjein is érvényesültek, és ezeknek köszönhetően ma már mind több országban megszokottá váltak az *osztály szintű illetve az iskolai szintű, többnyire a szülői, tanári, önkormányzati valamint a diákérdekek megjelenítésére alkalmas, tanács, bizottság stb. elnevezéssel illetett participációs intézmények*.⁶

Ha nem is áll rendelkezésünkre teljes körű információ a települési illetve a területi önkormányzatok (járások, megyék, régiók, tartományok stb.) szintjén működő participációs intézményekről, a különböző leírások alapján annyi megállapítható, hogy számos országban a közigazgatási rendszer alsóbb szintjein is kiépültek az érdekcsoportoknak a döntéshozatalba való bekapcsolódását elősegítő – egyes országokban jogszabályokban is megjelenített – intézményes keretek.⁷ A participációs intézményekbe bevont jellegzetes érdekcsoportok sorában elsősorban a tanár szakszervezeteket, a pedagógiai szféra szakmai szervezeteit, a szülői szervezeteket illetve az önkormányzatok képviselőit nevezhetjük meg. (Bizonyos országokban a munkáltatók és a munkavállalók szervezetei is bekapcsolódhatnak a döntési folyamatba, főként azoknak a fórumoknak a révén, amelyek a szakképzés területén is rendelkeznek jogosítványokkal.)

Végül említést érdemel, hogy az eddig említett alsóbb szintű testületeken túlmenően léteznek országos szintű participációs illetve konzultációs testületek, me-

⁶ A külföldön létrejött iskolai szintű választott iskolairányító testületek összetételéről, működési jellemzőiről átfogó képet ad Halász Gábor: *Iskola, helyi társadalom, iskolatanács* című könyve, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1990.

⁷ Az angolszász országok helyi oktatásügyi hatóságainak működéséről átfogó képet alkotunk a Halász Gábor és Nagy Mária szerkesztésében megjelent, "Oktatás és Politika" című szöveggyűjtemény II. kötetében közölt tanulmányokból (Oktatáskutató Intézet, 1983), ezen belül is mindekekelőtt M. Locke: *Hatalom és politika az oktatási rendszerben* illetve Jennings: *Oktatás és politika, Politikaformálás a helyi hatóságokban* című írásából. Bajorországi tartományi iskolatanácsának összetételét Dr. Erich Happ mutatja be *A civil társadalmi szervezetek szerepe a közoktatási döntések előkészítésében – Utópia vagy valóság* c. kötetben, 1994. 31. o. Itt érdemes megemlíteni, hogy a helyi szintű participációs intézmények nemcsak a decentralizáltnak mondott oktatási rendszerekben jöttek létre, hanem a hagyományosan erősen centralizált francia oktatási rendszer esetében is. (lásd ezzel kapcsolatban a megyei és regionális participációs testületeket bemutató "A franciaországi helyi oktatáspolitikai harcok intézményes keretei" című tanulmányomat in: Szociológia, 1988/1.

lyek az egyes államok (illetve a szövetségi államok) szintjén teszik lehetővé a különféle érdekcsoportok számára a döntési folyamatok befolyásolását.⁸

3. AZ OKTATÁSPOLITIKAI DÖNTÉSEKBEN VALÓ RÉSZVÉTEL INTÉZMÉNYES KERETEI MAGYARORSZÁGON

A fejlett ipari országokban érvényesülő tendenciákkal összevetve a jelenlegi magyarországi helyzet számos sajátosságot mutat. Egyfelől megállapíthatjuk, hogy az önkéntes jelleggel felállítható iskolatanácsok létrehozásával Magyarországon már a "rendszerváltás" előtt megjelentek a intézményi szintű participáció intézményes keretei.⁹ Az 1993-as Oktatási Törvény kötelezővé tette az iskolaszékek felállítását, ezek működése azonban az eddigi jelzések szerint sok intézmény esetében meglehetősen formális. Ennek okaként a létrehozás módján túl a megfelelő jogosítványok hiányát, illetve a szülői önszerveződés gyengeségét, valamint az intézményeken belüli demokrácia hiányosságait szokták megjelölni.¹⁰

Itt érdemes megemlíteni, hogy a magyar oktatási rendszer működésében bekövetkezett nagyszabású decentralizációs folyamatok ellenére a helyi illetve területi önkormányzatok szintjén nem került sor a participációs intézmények szisztematikus kiépítésére.¹¹ Ezt többek között azért tekintjük problematikusnak, mert különböző folyamatok (a demográfiai apály, a gazdasági térén jelentkező restriktív fo-

⁸ Az oktatási rendszerekhez kapcsolódó országos szintű konzultációs testületekről átfogó képet ad Claude-Durand Prinborgne: *Les organes consultatifs dans le secteur de l'éducation* című tanulmánya. In: *Consultative mechanisms of central Government, Les organes consultatifs de l'administration centrale*, European Group of Public Administration, Groupe Européen d'Administration Publique Szerk: Hugo van Hassel, József Varga, Institut National des Sciences Administratives, Bruxelles, 1985. A tanulmány egyebek között kitér arra is, hogy egyes államokban a közigazgatás rendszeréhez igazodóan tartományi és szövetségi szintű tanácsok is működnek.

⁹ Az iskolatanácsok megalakulásáról és működéséről lásd: Halász Gábor: *Iskola, helyi társadalom, iskolatanács*. c. könyvét, Akadémiai Kiadó, Bp. Közoktatási kutatások, 1990.

¹⁰ A napjainkban működő iskolaszékek működéséről átfogó képet ad Liskó Ilona: *Iskolaszékek a mérlegen* című kutatási zárótanulmánya, MKM, Közoktatási Kommunikációs Testületek Titkársága, 1995.

¹¹ Bár a helyi szintű oktatásügyi érdekegyeztetés gyakorlatáról még nincs átfogó képünk, érdemes megemlíteni, hogy az ország legnagyobb településén, Budapesten a fővárosi Önkormányzat Oktatásügyi Bizottsága néhány évvel ezelőtt lépéseket tett egy fővárosi szintű oktatásügyi érdekegyeztető testület felállítása érdekében.

lyamatok, az ingatlan visszaadások, stb.) miatt a legtöbb térségben napirendre került az oktatási intézményhálózat átszervezése. Minthogy e folyamatok érdekűközésekkel járnak együtt, valószínűsíthető, hogy megfelelő participációs ill. érdekegyeztető fórumok működése esetén a jelenleginél nagyobb esély lenne a konfliktusok csillapítására, illetve konszenzusos megoldások kialakítására.

Az oktatásügyi érdekűköztetés, érdekegyeztetés intézményrendszere a köztes igazgatási szinteken tehát igen hiányos. Országos szinten viszont lényegesen jobb a helyzet, lévén hogy 1991 után, az oktatásügyi törvények kidolgozásával ill. elfogadásával nagyjából egyidőben kialakult egy sor országos szintű oktatásügyi konzultációs fórum. Így például létrejött az Országos Köznevelési Tanács, a Közoktatáspolitikai Tanács, az Országos Képzési Tanács, illetve ennek utódjaként az Országos Szakképzési Tanács, valamint az Országos Felsőoktatási Tanács. Ha e tanulmány keretei között nincs is lehetőség arra, hogy átfogó értékelést adjunk e testületek működéséről, annyit mindenképpen érdemes leszögezni, hogy a szóban forgó testületek létrejötte mindenképpen hozzájárul az oktatásügyre korábban jellemző anomia mértékének csökkentéséhez. Egyebek között azért, mert az eddigi tapasztalatok szerint e testületek működése – bármilyen problematikus is egyébként – mindenképpen elősegíti azt, hogy a korábbiaknál jobb információáramlás alakuljon ki, és sok esetben azt is lehetővé teszi, hogy érdemi konzultáció alakuljon ki az irányítók és a döntések által érintettek képviselői között.¹²

A döntésbefolyásolás intézményes kereteiről adott vázlatos áttekintés után érdemes röviden kitérni arra, hogy az érdekcsoportok megszerveződését, fennmaradását, átalakulását nagy mértékben meghatározzák különféle konjunkturális okok.

4. KONJUNKTURÁLIS TÉNYEZŐK SZEREPE AZ ÉRDEKCSOPORTOK MEGSZERVEZŐDÉSÉBEN

Nagy Mária fentebb már idézett munkájára támaszkodva megállapíthatjuk, hogy az átfogó oktatási reformok, az oktatás ügyeibe történő politikai beavatkozási törekvések általában kedveznek az érdekszervezetek létrejöttének és megerősödésének.¹³ Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy az oktatásügyi érdekcsoportok szerve-

¹² Az Új Pedagógiai Szemle 1995. januári számában több olyan írás illetve dokumentum is megjelent, amelyek bepillantást engednek a Közoktatáspolitikai Tanács működésébe. A közoktatás területén létrehozott konzultációs fórumok működéséről lásd még Bajomi Iván – Nagy Mária: Érdekegyeztetés a közoktatásban című tanulmányát, 1994. Kézirat 34 o

¹³ Nagy M. Id. mű 10. o.,

zettségét, erejét az oktatásügyi reformokon túl az önszerveződés, ill. a politikai aktivitás szintjét meghatározó általánosabb tényezők is befolyásolják. Minthogy az oktatásügyi érdekcsoportok között a legerősebbek között tartják számon a tanárszakszervezeteket, érdemes utalni arra a fejlett tőkés országokban érzékelhető, tartósan mutakozó trendre, amely a szakszervezeti taglétszámok erodálódásában nyilvánul meg. Jelle Visser egyik tanulmányában¹⁴ több országra kiterjedő adatok segítségével bizonyítja, hogy a legtöbb országban és a legtöbb szektorban (így a pedagógusokat is magukban foglaló közszolgálati ágazatok területén is) általános tendenciaként figyelhető meg a szakszervezeti taglétszámok csökkenése. A holland szerző a taglétszám csökkenését magyarázó tényezők között egyebek között a következőket említi:

- a gazdasági kontextus megváltozása, a nagyarányú munkanélküliség és az alacsony inflációs ráta egyidejű jelentkezése,
- a politikai kontextus megváltozása, amely egyebek között a konzervatívok hatalomra kerülésében és a neoliberális politikai koncepciók érvényesülésében nyilvánul meg,
- a munkaerőpiac átalakulása,
- az individualizálódásnak illetve a poszt-materialista értékrend elfogadásának kedvező társadalmi-kulturális változások,
- a munkavállalókat megillető jogvédelemnek a jóléti államok fénykorában bekövetkezett kiterjedése, amely bizonyos fókig feleslegessé teszi a szakszervezeti szerveződést,
- a szakszervezeti vezetők innovációkra, megújulásra való képtelensége, stb.

Egyes országokban a szakszervezetek térvesztését nemcsak általános szinten, hanem a tanári szakmákat illetően is vizsgálták.¹⁵ Így például a kivételesen magas szervezettségi szinttel jellemezhető Franciaországot¹⁶ illetően André Robert kutatásai alapján alkothatunk képet a szakszervezeti jellegű szerveződések meggyengüléséről.¹⁷ A francia kutató egyebek között arra hívja fel a figyelmet, hogy a tanárok társadalmi, demográfiai összetételében olyan változások következtek be, amelyek

¹⁴ Joelle Vesler nemzetközi összehasonlító vizsgálatokon alapuló átfogó tanulmánya "Syndicalisme et désyndicalisation" (A szakszervezeti mozgalom és a szakszervezetek térvesztése) címmel jelent meg a Le Mouvement social c. folyóirat 192.sz., 1993 január-március havi számában.

¹⁵ "A hetvenes évek közepétől-végétől jól érzékelhető oktatáspolitikai fordulatok ezen a téren (t. i. a tanári szakma szervezettsége terén – B. I.) némi mennyiségi változást hoztak, általában csökkent a tanárok szervezettsége a korábbi időszakhoz képest" Nagy Mária: Tanári szakma és professzionalizálódás, Országos Közoktatási Intézet, 1994. 34-35. o.

¹⁶ A magas szervezettségi szint lehetséges okairól lásd Roger Duclaud-Williams: Teachers Unions and Educational Policy in France c. tanulmányát In: The Politics of Teacher Unionism – International Perspectives, Ed by Martin Lawn, Croom Hléem, London, Sydney, Dover, New Hampshire, 1985, 73-102.

¹⁷ A. Robert: Désyndicalisation des enseignants en France; logique syndicale et logique professionnelle, In: Penser le changement en éducation, Actes des journées scientifiques de l'ASLF, 1990)

nem kedveznek a szakszervezeti tevékenységbe való aktív bekapcsolódásnak. Így például számolni kell a szakma elnöiesedésének következményeivel, hiszen a szakszervezeti tevékenység gyakran nehezen egyeztethető össze a nőkkal szembeni tradicionális szerepelvárásokkal. A. Robert arra is felhívja a figyelmet, hogy a pedagógusi munkakörökben mind több az olyan, felsőbb társadalmi rétegekből származó fiatal, akiknek kulturális habitusától távol állnak a francia tanárszakszervezetek diskurzusában továbbélő munkásmozgalmi referenciák. A szakszervezetek térvesztésben ugyanakkor az is szerepet játszott, hogy a szakszervezetek hosszú ideig tartózkodtak a hagyományos szerveződési formák felülvizsgálatától, s megelégedtek működésük technikai korszerűsítésével (pl. számítógépes információs hálózatok kiépítésével). Tévedés lenne ugyanakkor azt hinni, hogy a hagyományosnak mondható szakszervezetek meggyengülése nyomán minden esetben anómikus helyzet kialakulásával kellene számolnunk. Mint Nagy Mária is felhívja rá a figyelmet, "egyre általánosabbá vált az egy ügy köré (single issue) szerveződő csoportok megjelenése és eltűnése."¹⁸ Ezekre a mozgalmakra jó példa a francia tanítók szakszervezeteitől függetlenül 1987-ben létrejött spontán "koordináció", melynek életre hívásában fontos szerepet játszott a centralizáltan működő, és ugyanakkor megosztott, egymással is vitában álló szakszervezetekkel szembeni bizalmatlanság.¹⁹

5. AZ OKTATÁSÜGYI ÉRDEKSZERVEZETEK SZÁMÁNAK MEGNÖVEKEDÉSE 1988 UTÁN

Magyarországon az egypárt-rendszer felszámolásával és a plurális demokráciákban bevettnek számító szabadságjogok intézményesítésével egy időben az oktatásügy szférájában is lehetőség nyílt spontán mozgalmak, különféle autonóm szerveződések kialakulására. Az önszerveződés akkoriban Magyarországon még viszonylag újnak számító formái között az első helyen a kevésbé intézményesült 1988 őszi dombóvári aláírásgyűjtő akciót említhetjük meg.²⁰ Az új politikai feltételek, így többek között a rendszerváltás idején elfogadott igen liberális egyesülési törvény ugyanakkor a magasabb intézményesültségi fokot képviselő szerveződések

¹⁸ id. mű. 10. o.

¹⁹ Bertrand Geay: Espace social et coordination – Le "mouvement" des instituteurs, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, No 86-87, 199.

²⁰ A szóban forgó akció jellemzőiről lásd Kántor Barna: "A dombóvári aláírásgyűjtés szociológiai szempontú elemzése" című, 1990-ben készült kézirat tanulmányát (1989. ELTE ÁJK Politológia tanszék, dokumentáció)

létrejöttének is kedveztek. E fejleményeknek köszönhetően a magyar oktatási rendszerre ma már kevésbé jellemző az az alig néhány évvel korábbi anómikus állapot, amely többek között az azonos típusú intézmények, illetőleg a hasonló pozíciójú avagy egymáshoz közelálló szakmai, politikai-ideológiai törekvéseket képviselő egyének, csoportok közötti szervezett kapcsolatok, illetve a közös fellépés hiányában mutatkozott meg. Bár egyes szakterületeken már a rendszerváltás előtt is léteztek szakmai érdekképviselői funkciókat is ellátó szerveződések²¹, a 90-es évek elejére valósággal megsokszorozódtak a többnyire egyesület formájában működő oktatásügyi érdekszervezetek. Az új szerveződések számának növekedését jól illusztrálja, hogy 1991-ben bírálat érte a Művelődési és Köznevelési Minisztériumot, amiért az egy esetlegesen összeállított, a szakértők által ismert szervezeteknek csupán egy részét tartalmazó lista alapján próbált meg konzultációt szervezni az oktatási törvény heves ellenállással fogadott tervezetéről.²²

Az új szerveződések listájának teljes körű felsorolására e tanulmány keretében nem vállalkozhatunk, csupán a szervezetek sokféleségét illusztrálendő említjük meg, hogy némely szervezetek meghatározott intézménytípusokat képviselnek, (pl. a Magyar Szakképzési Társaság, a Magyar Zeneiskolák Szövetsége, az Alapítványi és Magániskolák Egyesülete, Gimnáziumok Országos Szövetsége), emellett vannak különféle foglalkozási csoportokat összefogni próbáló szerveződések (pl. Történelemtanárok Egylete, Magyar Óvodapedagógiai Egyesület, Magyar Könyvtáros-tanárok Egyesülete), léteznek az egyes települések, illetve esetenként a területi önkormányzatok szintjén szintjén működő igazgatói "munkaközösségek", "kollégiumok" (pl. Budapesti Általános Iskolai Igazgatók Kollégiuma), és ma már országos szervezettel is rendelkeznek az intézményirányítók (Iskolairányítók Magyarországi Egyesülete).²³ Ezen túlmenően említést érdemelnek a valamilyen sajátos pedagógi-

²¹ Mindenekelőtt a különféle tudományos társaságok illetve ezek egyes tagozatai láttak el ilyen feladatokat, így például a Magyar Pedagógiai Társaság, vagy a Magyar Történelmi Társulat tanári tagozata. Az egyes pedagóguskategóriák egyesületekbe való tömörülésére 1988 előtt nemigen volt lehetőség, bár kivételként érdemes megemlíteni, hogy a Magyar Gyógypedagógusok Egyesülete már 1972-ben megalakulhatott – igaz miniszteri engedéllyel.

²² Pöcze Gábor: A vitának nincs vége I., Beszélő, 1992. február 15.

²³ a/ A "Vélemények a köznevelési törvénykoncepcióról" c. kiadvány, melyet Drahos Péter, Lukács Péter, Nagy Péter Tibor és Setényi János állított össze, mellékletében igen nagy számú "régi" és "új" szerveződést sorol fel. Oktatáskutató Intézet, Budapest, 1992. Kutatás Közben, 30-35.o. Báthory Zoltán: A demokratikus oktatásügy vajúdása: a nemzeti alaptanterv című cikkének 8. sz. lábjegyzetében (Társadalmi Szemle, 1992/8-9) Trencsényi László közlése alapján közel százra teszi az országos, regionális és helyi egyesületek illetve szervezetek számát, melyek közül 70 a szoros értelemben vett "pedagógus szervezet", a többi szülői, gyermek és iskolahasználati szervezet.

b/ Itt említjük meg, hogy "Önarcképek civil szervezetekről, Köznevelés 1993" címmel, Dr. Juhász Árpádné szerkesztésében és a Művelődési és Köznevelési Minisztérium kiadásában 1993-ban megjelent egy olyan kiadvány, amelyben egyfelől Nagy Mária közöl

ai, oktatáspolitikai célkitűzés jegyében létrejött csoportosulások (pl. a Független Pedagógus Fórum, az új Magyar Iskoláért Pedagógiai Egyesület, a Magyar Tehetséggondozó Társaság, az Iskolai Esélyegyenlőségért Egyesület); akárcsak a különféle szakszervezeti illetve korporatív jellegű szerveződések (ezek között említhető például a Pedagógusok Szakszervezete, a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete, a Magyar Pedagógus Kamara, a Budapesti Pedagógus Kamara, a Keresztény Pedagógus Kamara); és végül szólnunk kell az iskolahasználók nevében fellépő szervezetekről is (pl. Országos Diák Unió, Szülői Kamara).²⁴

Az oktatásügyi érdekszervezetekről adott fenti áttekintés egyébként korántsem tekinthető teljes körűnek, egyebek között amiatt, hogy vannak olyan érdekcsoportok, érdekszervezetek, amelyek oktatásügyi kérdéseken túl egy sor más kérdéssel is foglalkoznak, ám tevékenységeik sorában mégis igen fontos helyet foglalnak el az oktatás problémái. Jellegzetes példái az ilyesfajta szerveződéseknek az oktatási törvénytervezetek véleményezésébe aktívan bekapcsolódó, tudományos illetve innovációs érdekcsoportok (pl. az MTA, a MTESZ), akárcsak a közoktatási intézmények működtetésében meghatározó szerepet játszó helyi és területi önkormányzatok illetve ezek különféle szövetségei, továbbá a nemzeti, etnikai kisebbségek nevében fellépő szervezetek. Ez utóbbiak például erőteljes érdeklődést mutatnak a kisebbségi oktatás problémái iránt, és némelyiküktől az a gondolat sem idegen, hogy a közoktatás rendszerétől elkülönült, az egyes kisebbségi szervezetek ill. önkormányzatok ellenőrzése alatt álló kisebbségi iskolarendszerek jöjjenek létre.

Itt érdemes megemlíteni, hogy az egyesületalkotás nehézségeit feszegető kérdéseinkre a vizsgálatba bevont tíz érdekszervezet képviselői rendre olyan választ adtak, hogy a szerveződést semmiféle jogi akadály nem nehezítette. Ami persze korántsem jelenti azt, hogy a szervezetek létrejöttét, illetve hosszabb távú fennmaradását esetenként ne nehezítenék pénzügyi, infrastrukturális vagy egyéb problémák. Interjúink egyik tanulsága éppen az, hogy az újonnan megalakult érdekcsoportok életképességét, erejét, ütközésszerűségét nagymértékben meghatározzák a rendelkezésükre álló erőforrások. Úgy tűnik, hogy tartós fennmaradásra, a döntéshozatalok befolyásolására különösen nagy esélyük van a meghatározott intézménytípusok képviselőit felvállaló szerveződéseknek, hiszen ezeknek van leginkább lehetőség-

nemzetközi kitekintést az oktatásügyi szakmai és laikus érdekcsoportokról, másfelől kilenc magyarországi szervezet ad képet önmagáról.

Az MKM legfrissebb, 1994. december 27-én lezárt listája, melyen száznál több társadalmi szervezet neve szerepelt a Köznevelés 1995. január 13-i számában látott napvilágot.

²⁴ Itt érdemes megemlíteni, hogy a magyar oktatási rendszer 1948-ban bekövetkezett államosítása előtt igen sokféle szakmai szerveződés létezett Magyarországon. A két világháború közötti szervezetek működéséről jó áttekintést ad Nagy Péter Tibor "Oktatásügyi érdekszervezetek Magyarországon a második világháború előtt" c. kézirat (1989. ELTE ÁJK Politológia tanszék dokumentáció), az érdekszervezetek 1945 utáni felszámolásáról pedig Révész Sándor készített elemzést "Gondoskodás a szabadságról – a pedagógusok érdekképviselője 1945-1950" címmel (kézirat, 1987-89, ELTE ÁJK Politológia tanszék dokumentáció).

gük megfelelő infrastruktúra megteremtésére illetve félprofesszionális vagy akár professzionális érdekszervezeti apparátus működtetésére. (Megítélésünk szerint az ilyen típusú szerveződések a Magyar Szakképzési Társaság, a Magyar Zeneiskolák Szövetsége, az Alapítványi és Magániskolák Szövetsége, a Rectori Konferencia és a Főiskolai Főigazgatók Konferenciája reprezentálja a legjobban).

6. AZ ÉRDEKSZERVEZETEK GAZDÁLKODÁSA

Minthogy az érdekszervezetek által mozgósítható erőforrások sorában fontos helyet foglalnak el az anyagiak, érdemes röviden kitérnünk az oktatásügyi érdekszervezetek gazdálkodásának kérdéseire. A mélyinterjúink során kapott válaszokból illetve az oktatásügyi civil szerveződések bemutató különféle szövegekből kitűnik, hogy az érdekszervezetek többféle és igen eltérő nagyságrendű forrásokból fedezik működési költségeiket. Minden általunk megismert szerveződésről elmondható, hogy az egyéni tagok által befizetett tagdíjakból igen szerény jövedelme származik az egyesületeknek.²⁵ Ugyanakkor a tagintézményektől származó befizetések már jelentős összeget képviselhetnek. Így például a szakmunkásképző iskolákat tömörítő Magyar Szakképzési Társaság esetében az iskolák által befizetett tagdíj összege tízezer forint, a vállalatok és egyéb intézmények pedig 20000 forintot tartoznak befizetni.²⁶ Van persze néhány olyan érdekszervezet is, amelynek intézményi háttér nélkül sikerült létrehozniuk főállásúakat is foglalkoztató önálló irodákat (Országos Diák Unió, Hallgatói Képviselők Országos Szövetsége). Ezt első sorban az tette lehetővé, hogy egyes oktatásügyi érdekszervezetek finanszírozásában komoly szerephez jutottak a költségvetési dotációk, amelyeknek egyik forrását a társadalmi szervezeteknek juttatott országgyűlési támogatások jelentették. Jelentős költségvetési forrásként jöhetnek még szóba az elkülönített központi alapok (pl. a Gyermek és Ifjúságvédelmi Alap), amelyek elosztása – akárcsak az országgyűlési támogatások odaítélése – 1990 óta szinte folyamatosan vitákat vált ki.²⁷ Bizonyos

²⁵ Miként Tóth István János: Gazdasági érdekszervezetek és érdekérvényesítési módszerek a gazdasági átmenetben 1990-1992 című, a Politikatudományi Szemle 1993/2-es számában megjelent tanulmányából kiderül, a gazdasági érdekképviselők esetében a legalacsonyabb tagdíjak is 4-5000 forintnál kezdődnek, ezzel szemben az oktatási érdekszervezetek által szedett egyéni tagdíjak összege egyetlen szervezet esetében sem haladta meg a néhány száz forintot.

²⁶ Önarc képek civil szervezetekről, Köznevelés, 1993 Szerk. Dr. Juhász Árpádné, Művelődési és Köznevelési Minisztérium, 1993. 45. o.

²⁷ Miksa Lajos: Vita a Nemzeti Gyermek és Ifjúsági Alapítványról, Köznevelés. 1995 III. 17.

szervezetek működtetéséhez egyes időszakokban a minisztériumok által adott támogatások is jelentősen hozzájárultak (ez utóbbira jó példa a Magyar Zeneiskolák Szövetsége).²⁸ A fentiekén túl jelentős bevételt jelentenek a különböző alapítványoktól és egyéb támogatóktól elnyert, többnyire kötött célokra felhasználható támogatások. Fontos megemlíteni, hogy egyes szervezetek bevételi forrásai között a szolgáltatói illetve vállalkozói jellegű tevékenységek is megjelentek. Így pl. egyik interjúnk tanúsága szerint a Történelem-tanárok Egyletének anyagi erőforrásai között bizonyos években fontos tételként szerepeltek a szervezet által tartott országos konferencia bevételei. Ugyanakkor az általunk közelebbről megismert szervezetek egyikére sem volt jellemző, hogy jelentősebb vállalkozói jellegű tevékenységbe fogtak volna. A vizsgálódásaink hatókörébe került érdekszervezetekre ugyancsak nem volt jellemző, hogy jelentősebb vagyont tudtak volna felmutatni. Az egyesületek által birtokolt vagyontárgyak általában a működéshez nélkülözhetetlen kommunikációs, irodatechnikai illetve informatikai eszközök voltak (számítógép, fénymásoló, fax, stb), melyek megszerzését több esetben alapítványi támogatások tették lehetővé. Csak a kép teljessége kedvéért említjük meg, hogy egy 1995. novemberi rádióadás szerint a viszonylag gyorsan intézményesült OFESZ-nek egy időben gépkocsik beszerzésére is futotta – mégpedig azokból a költségvetési dotációkból, amelyeket a felsőoktatási intézményekhez juttattak el hallgatói támogatások címén.

Az érdekszervezetek jelentős része önálló irodák bérlésére sem képes, jó néhány szerveződés pedig csupán megtűrt "vendég" valamilyen intézmény épületében, de arra is találtunk példát, hogy az egyik egyesület iratanyagát a szervezet vezetője átmenetileg a saját lakásán volt kénytelen tárolni. Tudomásunk szerint igazán jelentős ingatlan vagyont csupán egyetlen oktatásügyi érdekszervezet, a Pedagógusok Szakszervezete tud felmutatni, amely meg tudta őrizni a rendszerváltás előtt rendelkezésére állt infrastruktúra jelentős hányadát.

7. KÜLFÖLDI KAPCSOLATOK

Az érdekszervezetek sikeres működését elősegítő erőforrások sorában érdemes megemlítenünk a nemzetközi kapcsolatokat. Egyes szerveződések esetében a kül-

²⁸ "Szeptemberig a mi iskolánk dolgozói mellékállásban intézték az ügyeket. Először tavaly kaptunk támogatást a minisztériumtól. Ez tette lehetővé, hogy ...két irodahelyiséget béreljünk, itt dolgozik három munkatárs félállásban." Mivel foglalkozik a Magyar Zeneiskolák Szövetsége, Köznevelés, 1993. március 5.

földi kapcsolatok elsősorban a fejlettebb országokban meghonosodott pedagógiai módszerek, szervezeti megoldások, szempontrendszerek megismerését illetve átvételét segítik elő. A nemzetközi kapcsolatok ugyanakkor nem teljesen egyirányúak, vannak olyan nemzetközi szerveződések is, amelyek létrejöttében a magyar felek játszottak meghatározó illetve kezdeményező szerepet (pl. Tanszabadság Társaság, az európai történelemtanárok Euroclio nevű szervezete). A szellemi muníción túl a nemzetközi szerveződések esetenként anyagi erőforrásokkal is segíthetik a hazai tagszervezeteket. Olson nézőpontját magunkévá téve azt is mondhatjuk, hogy a nemzetközi tapasztalatcserék, utazási lehetőségek olyan sajátos szelektív ösztönzőkként is felfoghatók, melyek a szervezethez tartozókat, s még inkább szervezetek élén állókat aktivitásra serkenthetik.²⁹

8. A KAPCSOLATI ÉS A KULTURÁLIS TŐKE SZEREPE

Az érdekszervezetek létrejöttét és megerősödését elősegítő tényezők sorában a szellemi erőforrásokról illetve a személyes kapcsolatokról is érdemes megemlékezni. Bár külön vizsgálatot nem végeztünk erről a kérdésről, érdemes felidézni két olyan mélyinterjú-részletet, melyek jól illusztrálják, hogy a szervezetek létrejöttében, fejlődésük dinamizmusában meghatározó szerepet játszanak a kommunikációs készségek illetve az ismeretségek:

"Korábbi tapasztalataimból kiindulva nagyon nagy súlyt fektettem a sajtóra. Annyi szerencsém volt, hogy voltak már bizonyos ismeretségeim, és aztán ezek révén lettek újabbak is. Nekünk mondhatom sokat segített a sajtó, amikor indultunk." (részlet egy interjúból, amelyet az egyik tanáregyesület vezetőjével készült).

"A helyi televízióban való megjelenés minden további nélkül megy. Amikor valamilyen programot készítettünk, a kábeltelevízió lehozta. Területi újságjaink is vannak saját berkeinken belül. - Mennyire van megelégedve az egyesületnek a külső sajtóban való megjelenésével? - Ez kevés, de ebben talán rutintalanok vagyunk." (részlet egy interjúból, melyet egy olyan egyesület vezetőjével készült, amely a pedagógustársadalom egyik kisebb presztizsnek örvendő csoportját tömöríti).

²⁹ M. Olson: A kollektív cselekvés logikája, Szociológiai füzetek, MM Marxizmus-Leninizmus Főosztálya, Budapest, 1982, 43-44. o.

9. AZ ÁLLAM SZEREPE AZ ÉRDEKSZERVEZETEK LÉTREJÖTTÉBEN

A szerveződések megalakulásával kapcsolatban mondottakhoz még néhány kiegészítés kívánczik. Egyfelől azt érdemes megemlíteni, hogy – mint erre Mihály Ottó is utalt egy tanulmányában³⁰ – egyes szerveződések megerősödéséhez a központi politikai döntések, illetve országos szinten megfogalmazott oktatáspolitikai szándékok is hozzájárultak (így többek között a közoktatási törvény különböző változatainak is volt ilyen hatása). A Magyar Óvodapedagógusok Egyesületének egyik vezetője például így beszélt erről a vele készült interjúban: "fellépéseinket motiválta a törvénytervezet, gyakorlatilag azért mert a Gázsó-féle oktatási törvényben még háttérbe szorult az óvoda." A Magyar Zeneiskolák Szövetségének vezetője hasonlóképpen nyilatkozott: "1990-ben egy nagyon konkrét ügy hozott össze bennünket, nevezetesen az, hogy az 1991-es költségvetés törvénytervezetében az alapfokú művészetoktatás, zeneoktatás egyáltalán nem szerepelt." Az érdekcsoportokkal foglalkozó kutatások fogalomhasználatát átvéve azt is mondhatjuk, hogy az állam – ezúttal a kormányzat mind erőteljesebben érvényesülő restriktív politikája révén – maga is aktív szerepet játszhat az érdekcsoportok formálódásában.³¹ Az államnak az érdekcsoportok működésére gyakorolt hatása a fentiekén túl konkrét segítségnyújtásban is megnyilvánulhat, így pl. az érdekszervezeteknek nyújtott anyagi támogatás formájában,³² az egyes érdekcsoportok képviselőivel való kapcsolattartás illetve esetenként az e tekintetben érvényesülő szelektivitás révén, vagy

³⁰ Mihály Ottó: Kinek készül az új közoktatási törvény? Társadalmi Szemle, 1992/12 "A minisztérium tervezete a tankötelezettség korhatárának az 5. évre való leszállításával és az óvoda állami támogatásának homályos megfogalmazásával veszélyeztette az óvodapedagógusok jövőjét. (...) A tervezet hatására az egyesület taglétszáma többszörösére nőtt és aktivitása megsokszorozódott."

³¹ Lásd ezzel kapcsolatban Graham K. Wilson: Interest Groups című könyvének Interest Groups and the State című fejezetét! Basil Blackwell, Oxford, 1990, 31-33. o.

³² Az állami támogatások egészéről nincsen áttekintésünk, csak példaként említjük meg, hogy a "Művelődési és Közoktatási minisztérium 1991-ben a költségvetésben pályázati úton 500.000 Ft támogatást adott az MKP-nak (Magyar Pedagógus Kamara)" Önarcképek civil szervezetekről, Közoktatás 1993 Szerk. Dr. Juhász Árpádné, Művelődési és Közoktatási Minisztérium, 1993. 62. o. Egyes érdekszervezetek – így például a három területi és egy központi irodát működtető, főállású és mellékállású munkatársakat is foglalkoztató ODU (Oországos Diák Unió) bevételei között a kilencvenes évek elején jelentős részt képviseltek az Országgyűlés által a társadalmi szervezeteknek nyújtott támogatások, ám néhány év leforgása alatt lényegében megszűntek az effajta bevételek. Az érdekszervezetek számára fontos bevételi forrást jelenthetnek az alapítványi támogatások, ám ezek esetében gyakran okoz problémát az, hogy a támogatásokat nem lehet működési költségek fedezésére fordítani.

akár az érdekcsoportokkal szembeni kormányzati politika általános jellemzői révén. (Az 1990 és 1994 közötti kormányzat ideológiai arculatára illetve a szakszervezetekkel szembeni kormányzati fenntartásokra is visszavezethető, hogy az említett időszakban igen sok magát kamaraként megnevező szerveződés volt jelen az oktatásügy területén (pl. Magyar Pedagógus Kamara, Budapesti Pedagógus Kamara, Keresztény Pedagógusok Kamarája, Szülői Kamara). A teljesség kedvéért ugyanakkor érdemes megemlíteni, hogy az említett szervezetek közül egyeseket már az Antall-kormány megalakulása előtt bejegyezték.

10. AZ ÖNSZERVEZŐDÉS HIÁNYOSSÁGAI, ASZIMMETRIKUS JELENSÉGEK

Az oktatásügyi érdekszervezetek 1989 utáni megszorodása sem homályosíthatja el azt a tényt, hogy bizonyos területeken csak jelentős késéssel, vagy egyáltalán nem jöttek létre "civil" szerveződések, s ennek következtében egyfajta *önszerveződési aszimmetriáról lehet beszélni*. Amíg a pedagógusok első alternatív szakszervezete már 1988. novemberében, a politikai rendszerváltás első évében megalakult (igaz, hogy az első autonóm szakszervezetnek mondható Tudományos Dolgozók Demokratikus Szakszervezetéhez képest ez a szervezet több mint fél éves késéssel jött létre), addig a szülők országos szintű képviselőjét felvállalni kívánó Szülői Kamarát (melynek befolyását illetően a szervezet közelmúltban bekövetkezett megszűnéséig igen sokan fogalmazznak meg kételyeket) csak 1992 novemberében jegyezték be egyesületként.³³ Hasonló aszimmetria észlelhető az egyes pedagógus kategóriák, illetve szaktanári csoportok önszerveződése tekintetében. Addig amíg az MKM 1994. decemberében összeállított nyilvántartásában³⁴ több olyan egyesület is szerepelt, amely nyelvtanárokat tömörített (így pl. a Nyelvtanárok Egyesülete illetve az egyes nyelvek szerint külön szerveződő egyesületek angoltanárok, franciatanárok, némettanárok, orosz tanárok, stb. egyesületei), addig szembeötlő a magyar nyelvet és irodalmat tanítók önszerveződésének erőtlensége (a Magyar Filológiai Társaság tanár tagozata nem szerepel a minisztériumi kimutatásban), illetve az, hogy a természettudományos tárgyakat oktatók csak igen szerény mértékben képviseltetik magukat a nyilvántartásban (csak a matematika és a számí-

³³ A Szülői Kamara megalakulásával kapcsolatos dokumentumokat lásd a "Szülői Évkönyv '93" c. kiadványban (Összeállította Fáy Árpád), Budapest, 1993.

³⁴ Országos hatáskörű társadalmi szervezetek a köznevelés területén, Köznevelés, 1995 január 4.

tástechnika tanárok szerepelnek a listán, a biológia, a földrajz, a kémia és a fizika oktatói viszont nem. Esetenként persze a nyilvántartás hiányosságai is meghúzódnak az egyes pedagóguscsoportok látszólagos "szervezetlensége" mögött. Ugyanakkor az is valószínűsíthető, hogy a listáról hiányzó szerveződések kevésbé képesek a hatékony döntésbefolyásolásra, már csak annak okán is, hogy nem állnak rendszeres kapcsolatban az oktatási tárcával. A önszerveződés terén észlelhető fent említett aszimmetriából valószínűleg az is következik, hogy a szervezetlen, illetve később megszerveződött érdekcsoportok kisebb mértékben képesek a döntések befolyásolására.³⁵ Így például joggal fogalmazható meg az a hipotézis, hogy talán másként alakult volna a magyar közoktatás szerkezete, ha a közelmúltban bekövetkezett iskolaátalakulások (pl. a hat- és nyolcosztályos gimnáziumok létrejötte) által kedvezőtlenül érintett társadalmi csoportok, így többek között a kisebb településeken lakók, az alacsonyabb iskolai végzettségű, a gyermekük iskolai előmenetelét segíteni kevésbé képes szülők szervezett formában tudtak volna bekapcsolódni a közoktatás szerkezetével kapcsolatos vitába. E probléma kapcsán felvethető az a kérdés is, hogy milyen egyéb, nem közvetlen módon juthatnak képviselőkhöz az önszerveződésre kevésbé képes csoportok érdekei. Ebből a szempontból különösen érdekes lehet annak vizsgálata, hogy a kisebbségek, elesettek érdekeinek felvállalásában jelentős szerepet játszó elit csoportok, értelmiségiek, illetve az oktatásügy fejlődését elemző kutatói műhelyek milyen szerepet játszanak a döntéshozatal alakulásában. E kérdés megválaszolása ugyanakkor már túllép e kutatás keretein, ahogyan az olyan döntési modellek felvázolása is, melyek lehetővé tennék, hogy a döntéshozatal során "megfelelő figyelem fordítottassék" a "gyengék", az érdekszervezetek által közvetlenül nem képviselt helyzetével, esélyeivel kapcsolatos szempontokra.

Az önszerveződés tekintetében mutatkozó aszimmetrián túl az a kérdés is figyelmet érdemel, hogy a létrejött érdekszervezetek milyen kapcsolatot tartanak fenn azokkal a személyekkel illetve intézményekkel, amelyek nevében fellépnek. A szervezeti pluralizmusból következően az oktatásügyi érdekszervezetekkel kapcsolatban különösen hangsúlyosan vetődik fel a reprezentativitás kérdése. Igen tanulságos ebből a szempontból az, hogy az interjúkérdéseinkre adott válaszokban illetve az oktatásügyi "civil" szervezeteket bemutató kötetben visszatérő motívumként szerepelnek a tényleges tagság és a potenciális tagság közötti diszkrpanciát hangsúlyozó megállapítások.³⁶ Az érdekszervezetek bázisának szűkösségével magya-

³⁵ Bruszt László "Érdekszervezetek a politikai rendszerben" című, a korporatizmus elméleteket bemutató tanulmányában (Medvetánc, 1983/4-1984/1) több helyen is felhívja a figyelmet az önmaguk megszervezésére kevésbé képes, kisebb konfliktusképességgel rendelkező csoportok problémájára.

³⁶ Csak találomra néhány idézet: "Tisztáznunk kell mit értünk szakma alatt. Ha a közel kétszáz ezer pedagógust, akkor azt mondhatjuk, hogy (...) a szakma nagyobb részben nem vesz tudomást a Független Pedagógus Fórumról, kisebb része viszont határozottan igényli működését.) Valószínűsíthetjük, hogy a képlet ugyanilyen más civil szervezetek vonatkozásában is." Önarcképek civil szervezetekről, Közoktatás 1993" Szerk. Dr. Juhász

rázható, hogy a közoktatás szférájában létrejött központi szintű konzultatív testület, a Közoktatáspolitikai Tanács esetében az önszerveződés elve érvényesült, és egészen a legutóbbi időig nem merült fel szempontként, hogy csak reprezentatív szervezetek képviselthessék magukat a szóban forgó testületben.

Külön elemzés tárgyát képezhetné, hogy miért marad szűk, illetve miért szűkül le az egyes érdekszervezetek tagsága. Ilyen céllal folytatott vizsgálódások hiányában csupán néhány lehetséges magyarázó tényező felsorolására vállalkozhatunk. A szóban forgó jelenség kialakulásában éppúgy szerepet játszhatnak egzisztenciális okok (a pedagógusok túlterheltsége, a második gazdaságban való intenzív részvétel, az ún. "második műszak" terhei, melyek különösen hangsúlyosan vannak jelen a mind jobban elnőiesedett pedagógusi pályák esetében), mint az egyes szervezetek működésének hiányosságai, illetve olyan tényezők, amelyek a magyarországi politikai kultúra sajátosságaira vezethetők vissza. Ez utóbbiak között említhetjük meg többek között az autonóm közösségek megszervezéséhez szükséges tradíciók gyengeségét, illetve a közéleti szerepvállaláshoz szükséges készségek – pl. a megfelelő kommunikációs készség – hiányát. Emellett persze számításba kell venni az Olson által elemzett potyautas effektus³⁷ hatását is. Ennek lényege abban foglalható össze, hogy a nagy létszámú érdekcsoportok tagjai két feltétel teljesülése esetén könnyűszerrel mondanak le a közjavak megszerzéséért folytatott harcban való részvételről: ha az adott közjóságból való részesedésből a csoport egyik tagját sem lehet kizárni, illetve ha már létrejött egy olyan csoport, amelyik aktívan lép fel az adott csoport nevében. Ez utóbbi esetben a passzivitást választók úgy gondolhatják, hogy az ő illetve mások távolmaradása nemigen befolyásolja a dolgok alakulását.

Ha az általunk alkalmazott információgyűjtési módszerek nem is tették lehetővé annak szisztematikus vizsgálatát, hogy milyen tényezőkre vezethető vissza az önszerveződés viszonylag alacsony foka, egyes interjúinkból képet alkothattunk arról, hogy a szervezeti bázis beszűkülésének milyen következményei voltak a megmaradt tagságra, s még inkább a szervezetek vezetőire. Az alacsony taglétszámok szinte törvényszerűen idézik elő az "aktív mag", illetve a vezetőség túlterhelését:

Árpádné, Művelődési és Közoktatási Minisztérium, 1993., 73 o., Budapesti Pedagógus Kamara: "Valljuk be, nem vagyunk sokan a fővárosban dolgozó pedagógusok számához képest. De számtalan szakmai szervezet létezik napjainkban és egyik sem tesz közzé létszámadatokat" Önarcképek, 84. o. Magyar Pedagógus Kamara: "Az MPK 2380 fős tagsága 15 szervezetbe tömörülve tevékenykedik." ... "A létszám azonban stagnál, ennek okai lehetnek:

- a kamara legiimitása körüli viták,
- a szakmai érdekképviselőben mutatkozó hiányosságok,
- a pedagógustársadalom fásultsága, bizalmatlansága mindenféle szervezeti tömörüléssel szemben," Önarcképek..., 52. és 60. o., "Különböző becslések szerint azt hiszem, hogy körülbelül 12-14 000 történelem szakos tanár lehet. A mi egyesületünknek 450 tagja van." Interjú a Történelemtanárok Egyesületének képviselőjével

³⁷ M. Olson: A kollektív cselekvés logikája, Szociológiai füzetek, MM Marxizmus-Leninizmus Főosztálya, 1982. Lásd mindenekelőtt a 36. oldalon szereplő fejtegetéseket!

"úgy másfél éve úgy érzem, hogy nagyon rövid a nap, az órákat leszámítva, mikor az iskolában tanítok, a napnak majdnem az összes többi órájában az egyesületet szervezem. A családról csak annyit, hogy ez nem is lehetne másként, ha az embernek ne lenne egy fantasztikusan toleráns családja. Ezt vagy magányos farkasok csinálhatják, vagy olyan szerencsések mint jómagam." "Az egyesületi élet ... milyen időterhelést jelent Önnek? – Embertelenül sokat. Ma a közoktatásban nagyon nehéz egy-egy iskolai terület pozícióit, finanszírozását megőrizni vagy kondícióit javítani... Sokféle szervezet működik, ahol jelen kellene lenni."

Az érdekszervezetek működtetését nehezítő tényezők sorában érdemes végül megemlíkezni a szervezetek tagjai közötti kapcsolattartás nehézségeiről, amelyek különös súllyal jelentkeznek azon szerveződések esetében, amelyek országos szintű szervezetként kívánnak fellépni, s ugyankkor "potenciális tagságuk" területileg igen szétszórtnan helyezkedik el. Az ilyen egyesületek munkájában való aktív részvételt sok esetben nagyon megnehezíti a központtól, általában a fővárostól való távolság: "a kollegák tömegesen mondtak le a bizottmányi tagságról, mert köszönik, de ők sajnos nem tudnak eljönni, mert nincs idejük, pénzük és egyebek. Idén jutottunk először abba a helyzetbe, hogy a vidékieknek fizetni tudjuk az útiköltséget." Itt érdemes megemlíteni, hogy a vizsgálatba bevont érdekszervezetek jelentős erőfeszítéseket tesznek a tényleges illetve a potenciális tagságukkal való rendszeres kapcsolattartás érdekében. Így például majd minden egyesület kiad valamilyen, több kevesebb rendszerességgel megjelenő információs bulletint, hírlevelet, körlevelet küldenek, illetve tájékoztató funkciókat is ellátó országos rendezvényeket tartanak, stb.

11. PÁRTOK ÉS ÉRDEKSZERVEZETEK

Bár a dolog természetéből következően ez a kérdéskör nehezen kutatható, mégis érdemes közreadni néhány ezzel kapcsolatos információt. Egyfelől mindenképp figyelmet érdemel, hogy egyes, infrastrukturális javakkal viszonylag jól ellátott pártok – esetenként vizsontszolgálatok fejében – felajánlották segítségüket az újonnan alakult érdekszervezeteknek. "Három párt székházában ajánlották fel – sosem a pártfőnök, hanem a pártot szervező aktív ember – hogy itt leülhettek, ide hozhatjátok a postátokat is, itt van fénymásoló, kötünk egy megállapodást, hogy bármikor használhatjátok. Itt van számítógép. Hát persze majd a választások idején... Ilyen ajánlatokkal el voltunk látva" (részlet az egyik egyesület vezetőjével készített interjúból). Látnunk kell ugyanakkor, hogy az érdekszervezetek esetében az ilyesfajta "kísértések" mellett fennállnak a pártsemlegességhez fűződő érdekeltségek is. Ennek az elvnek az érvényesítése vagy legalábbis hangoztatása ugyanis

szélesebbé teheti a szervezet merítési bázisát, s hosszabb távon megkönnyítheti a pártokhoz erősen kötődő kormányzati ill. önkormányzati szervekkel való érintkezést. Ugyanakkor tovább bonyolítja a helyzetet az a körülmény, hogy a szervezetet kívülről megítélők a magukat párt-semlegesként megjelenítő szervezeteket is hajlamosak elhelyezni a politikai-ideológiai mező valamelyik pólusán, és ehhez persze időnként alapot szolgáltatathat az egyes szervezetek stílusa, a szervezetek bizonyos állásfoglalásai, vezéralakjaik kapcsolatrendszere, habitusa.

Interjúinkból az is kiviláglott, hogy az érdekszervezetek kifejezetten érdekeltek bizonyos pártkapcsolatok ápolásában. A pártkapcsolatok egyebek között fontos szerepet játszhatnak az információkhoz való hozzájutásban (pl. egyes nehezen hozzáférhető jogszabálytervezetek megszerzésében).³⁸ Az ilyen jellegű kapcsolatok ugyanakkor esélyt adhatnak a pedagógiai szféra civil szervezeteinek arra, hogy befolyást gyakoroljanak a politikai szervezetek "szakmai koncepcióinak" alakulására.³⁹ A "pártkapcsolat" akkor is előnyös lehet, ha egy érdekszervezetnek a döntéselőkészítés fázisában nem sikerül érvényesítenie törekvéseit, hiszen a pártok, illetve a parlamenti képviselők megkeresése révén (azaz lobbitevékenységet folytatva) is kísérletet tehetnek elképzeléseik érvényesítésére.⁴⁰

12. EGYESÜLETEK SZÖVETKEZÉSE

A szakmai szervezetek kapcsán még arról is meg kell röviden emlékeznünk, hogy számos területen létrejöttek a szakmai szervezetek közötti együttműködés intézményes keretei. Így például 1991 végén megalakult a Magyar Pedagógus

³⁸ "Volt úgy, hogy egy héten három egymás utáni napon három különböző szöveget szereztem a törvényről. Az egyiket a minisztériumtól kaptam, a másikat az egyik párttól, a harmadikat egy másik párttól. Elégé különböző módjai voltak annak, hogy ki hogyan jutott hozzá, volt úgy, hogy hivatalos csatornákon, és volt olyan, hogy informális úton jutottunk hozzá." (részlet az egyik egyesület vezetőjével készült interjúból)

³⁹ "Volt arra példa, hogy egyik vagy másik párt, amikor kialakította oktatási koncepcióját, például az SZDSZ, mneghívott a vitára. Ha az MDF tisztelne meg azzal, hogy elhívna, akkor is elmennénk. Igyekszünk ezekre a vitákra elmenni. Tehát van olyan, hogy a párt keres meg egy-egy szakmai kérdésben, hogy foglaljunk állást. Nem mondom, hogy ez rendszeres, inkább eseti." (részlet az egyik egyesület vezetőjével készült interjúból)

⁴⁰ "Ennek az oktatási területnek az érdekeit sikerült érvényesíteni, mégpedig a törvényelőkészítés utolsó pillanatáig, tehát amikor már kodifikált formában volt, még akkor is, kodifikációs javaslatokat is be tudunk vinni. Ha a minisztériumon keresztül nem tudtuk, akkor az országgyűlési képviselőkön keresztül. ... Saját képviselőmet kerestem meg." (részlet az egyik egyesület vezetőjével készült interjúból)

Szakmai Szervezetek Szövetsége⁴¹, a gyógypedagógiai intézmények működésében érdekelt különféle érdekszervezetek pedig Gyógypedagógiai Érdekegyeztető Fórumot hoztak létre. Hasonló törekvések érvényesültek a felsőoktatás terén is, amikor a korábban létrejött legjelentősebb érdekszervezetek (Magyar Rektori Konferencia, Főiskolai Főigazgatók Konferenciája, Művészeti Egyetemek Rektori Széke és a Hallgatói Önkormányzatok Országos Szövetsége) 1992-ben egyesület formájában létrehozták a Magyar Felsőoktatási Egyesületek Szövetségét. Az együttműködés intenzitása igen változó lehet, egyes esetekben megmaradhat az információ átadás szintjén⁴² (ami egyébként korántsem lényegtelen funkció, hisz a gyors, korrekt információ áramlás korántsem megoldott kérdés az oktatás szférájában⁴³), más esetekben viszont az érdekszervezetek közötti kooperáció a szervezetek taktikájának összehangolására, közös állásfoglalások kialakítására is kiterjedhet.

13. AZ ÉRDEKSZERVEZETEK RÉSZVÉTELE A TÖRVÉNYELŐKÉSZÍTÉSBEN

Tanulmányom további részében azt szeretném bemutatni, hogy az oktatásügyi érdekszervezetek milyen szerepet játszanak az oktatáspolitikai folyamatok befolyásolásában. Bár a fentiek vizsgálata érdekében igen sok folyamatot választhattunk volna vizsgálódásaink tárgyául, végül is az 1993-ban elfogadott Köznevelési törvény előkészítésének elemzésére vállalkoztunk. Választásunkban többek között az is szerepet játszott, hogy majd tíz évvel korábban már elemeztünk egy hasonló folyamatot, és érdekesnek tűnt annak tanulmányozása, hogy a politikai pluralizmus

⁴¹ Megalakult a MAPESZ, Köznevelés, 1991.

⁴² "Az egyesület alapító tagja volt egyrészt egy országos és egy fővárosi laza, informális szerveződésnek, ezek egyike sem bejegyzett szervezet. A fővárosi szervezet a Fővárosi Pedagógus Szervezetek Szakbizottsága, az országos pedig a MAPESZ, a Magyar Pedagógus Szakmai Szervezetek Szövetsége. ... Tulajdonképpen a közoktatási törvény és a NAT vitái közben jöttek létre ezek a szervezetek közös fellépésre, információcserére és egyebekre." (részlet az egyik tanáregyesület vezetőjével készült interjúból)

⁴³ Az információáramlás nehézségeit jól szemléltetik az alábbi szövegrészletek, amelyek mind ugyanabból az interjúból származnak: "a miniszter úrhoz írt leveleinkre sosem jött válasz, egyszerűen válasz nélkül maradtak.", "sokszor kellett (minisztériumi vezetőhöz fordulni olyan ügyben, amit tulajdonképpen nem a vezetőnek kellene lereagálnia. ... Vezető pozícióban lévő emberek információkat adnak, mert nem működnek a közbenső pontok.... Magában a rendszerben van a hiba." "Kaptak valamilyen választ véleményükre? - Sose reagáltak. Egyszer kaptunk köszönőlevelet, ahol köszönetüket fejezték ki a szervezetnek a részvételért."

intézményesülése után miként alakultak az oktatási döntések meghozatalában való társadalmi részvétel feltételei.⁴⁴ Azért is érdekesnek tűnt ez a téma, mert nagy viták, heves konfliktusok kísérték a szóban forgó jogszabály megalkotását, s ennek egyik magyarázata az lehet, hogy a vitákba bekapcsolódott felek úgy értékelték, komoly tétjei vannak annak, hogy mi is szerepel majd a törvényben.

Elemzéseink során sokféle információt próbáltunk feldolgozni. Tanulmányoztuk a törvény különböző szövegváltozatait, a törvénykezéssel kapcsolatos napilapokból, hetilapokból származó sajtó-kivágatokat valamint folyóiratokban megjelent tanulmányokat, cikkeket (a gyűjtés korántsem mondható teljes körűnek), a törvény egyes változatai kapcsán megfogalmazott írásos észrevételeket, javaslatokat és az ilyen típusú szövegeket összegző írásokat, továbbá mélyinterjúkat készítettünk (például megkerestünk egyes, a törvényalkotási folyamatba bekapcsolódott szakértőket, tisztviselőket, és különféle szakmai és laikus érdekszervezetek képviselőivel készülték interjúk). A mélyinterjúkat a tanulmányunk tárgyát képező OTKA-kutatás keretében Papházy Tibor, Lugossy András, Máth András, illetve e tanulmány szerzője készítették.⁴⁵

Miután 1988-80 után nagyszámú egyesület, érdekszervezet jött létre az oktatásügy területén, elvben megvolt a lehetősége annak, hogy a közoktatás működésének alapmechanizmusait meghatározni hivatott törvény az érintett szféra különféle érdekcsoportjaival folytatott egyeztetések, egyezkedések révén szülessen meg. Ugyanakkor a Magyarországon 1988 után kialakult politikai rendszer egyes **alapp jellemzői, a politikai elit által képviselt magatartás-minták, illetve a kormányzati pozícióba került politikai csoportok céljai, hatalomgyakorlási módszerei nem mindig kedveztek annak, hogy tárgyalásos, érdekegyeztetéses keretek között alakuljon ki az új törvény.**

⁴⁴ Az 1985-ös oktatási törvény vitájának keretfeltételeit az alábbi két publikációban mutattam be: Bajomi Iván: Az oktatási törvény társadalmi vitája, az Iskolamester című sorozat 2. füzet, Oktatókutató Intézet, Budapest, 1988. Bajomi Iván: Egy társadalmi vita anatómiája, Medvetánc, 1987/2

⁴⁵ Tanulmányunk alább következő részeinek létrejöttében az OTKA támogatásán túl az Országos Közoktatási Intézet és a holland SVO is jelentős segítséget nyújtott. A törvényelőkészítéssel kapcsolatos kutatási eredményeinket rövidített formában az alábbi cikkben jelent meg. Bajomi Iván: Szakmai érdekcsoportok és politikai erők részvétele a közoktatási törvény megalkotásában, Szociológia 1994/4.

14. A TÖRVÉNYELŐKÉSZÍTÉSBEN VALÓ RÉSZVÉTELT BEFOLYÁSOLÓ POLITIKAI ADOTTSÁGOK

*A többpártrendszeren alapuló modern demokráciák politikai rendszerének összehasonlítására vállalkozó Arend Lijphart tipológiája*⁴⁶ értelmében az 1988 után Magyarországon kialakult politikai rendszer egyfajta köztes pozíciót foglal el az ún. "többségi" és a "megegyezéssel" demokráciák modellje között. Míg ez előbbi esetében a hatalom a többségi párt, illetve pártkoalíció kezében koncentrálódik, az utóbbi modell esetében különféle intézményes megoldások korlátozzák a többségi elv érvényesülését. Ha vannak is a mai magyar politikai rendszerben a többségi elv érvényesülését korlátozó intézményes megoldások (pl. létezik a politikaformáló erők jogkörét, hatáskörét definiáló írott alkotmány, a törvények alkotmányjogi felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmánybírás, a népszuverenitás közvetlen érvényesítését lehetővé tevő referendum (népszavazás) intézménye, egyes alapjogokat, illetve a politikai rendszer fontosabb jellemzőit érintő kérdések szabályozása kétharmados parlamenti többséget igényel; jelentős önállósággal rendelkeznek a területi önkormányzatok), ugyanakkor az is igaz, hogy a rendszerváltás idején számos olyan politikai mechanizmus átvételétől tartózkodtak a posztkommunista politikai rendszer kialakításában meghatározó szerepet játszó csoportok, amelyek elősegíthetnék a megegyezéssel modell érvényesülését. Így például alkotmányjogi megfontolásokra és a kormányozhatóság fenntartásához fűződő érdekekre hivatkozva élesen elutasították a különféle kisebbségek, érdekcsoportok, területi érdekek megjelenítésére alkalmas második kamara létrehozására vonatkozó koncepciókat, a Nemzeti Kerekasztal keretében született megállapodásoktól eltérve 1990-ben jelentősen csökkentették a kétharmados többséget igénylő törvények számát (így többek között az oktatási törvény is kikerült ezek sorából),⁴⁷ eltöröltek egyes olyan, az "államszocializmus politikai rendszeréből örökölt", s a parlamenti képviselők illetve pártok "autonómiáját" korlátozó intézményes megoldásokat,

⁴⁶ Arend Lijphart: *Democracies – Forms of Majoritarian and Consensual Government in Twenty-one Countries* (Demokráciák, Többségelvű és közmegegyezéssel alapuló kormányzati formák 21 országban) című, 1984-ben megjelent könyvéből bő magyar nyelvű szemelvények olvashatók a Politikatudományi Tanulmányok című szöveggyűjteményben, amelyet az ELTE BTK Politikaielméleti Továbbképző Intézete adott ki 1989-ben, 96-185. o.; Arend Lijphart modelljét Körösi András ismerteti "Kié a hatalom, A hatalom pluralizálása Magyarországon 1990-1992" című tanulmányában. Politikatudományi Szemle, 1993/4

⁴⁷ Azoknak a törvényeknek a listáját, amelyeket az MDF-SZDSZ paktum kétharmados többséget igénylő jogszabályként nevezett meg, lásd in: Magyarország Politikai Évkönyve 1991 (Szerk. Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László, Ökonómia Alapítvány – Economix RT, 1991, 428-429. o.

mint amilyenek a parlamenti képviselők visszahívhatóságára vonatkozó, illetve a "társadalmi vitákról" rendelkező jogszabályok voltak (ez utóbbi elnevezéssel azt az intézményt illették, amely a jogszabálytervezetek érintettek általi megvitatását, véleményezését írta elő).⁴⁸

A jelenlegi alkotmányjogi szabályozás, amely egyfelől erőteljesen leszűkíti a parlamenti pártok közötti kötelező jellegű érdekegyeztetés térrénumát, másfelől pedig a végrehajtó hatalmat gyakorló politikai erők szabad mérlegelésének tárgyává teszi azt, hogy politikai koncepcióit, törvénytervezeteit, stb. egyeztetni-e az érintettekkel, illetve ezek érdekszervezeteivel, nagymértékben kedvezett annak, hogy ne a tárgyalásos, megegyezéssel jegyzendő szülessenek meg az oktatás fejlődését alapvetően meghatározó jogszabályok. (Ugyanakkor a közszolgálati területen az 1992-ben elfogadott közalkalmazotti törvény előírja az adott területre vonatkozó törvények előzetes egyeztetését).

A közjogi helyzet fényében nem meglepő, hogy érdekegyeztetés intézményrendszerének kiépülése vontatottan haladt előre Magyarországon, illetve, hogy az érdekegyeztetés intézményei csak kivételes pillanatokban (pl. az 1990 őszi bekövetkezett taxisblokád idején) kaptak nagyobb jelentőséget.

Ha itt nincs is mód az 1990 és 1994 között követett kormányzati politika részletes jellemzésére, fontosnak tartjuk annak jelzésszerű megemlítését, hogy a fentebb vázolt közjogi kereteken túl az 1990-es választásokból győztesen kikerült politikai erők által követett stratégiák, e csoportok meghatározó szerepet játszó tagjainak mentális beállítódásai, illetve a kormányzati erők belső megosztottsága is szerepet játszottak a tárgyalásos politikaformálási stílus háttérbe szorulásában, illetve abban, hogy számos esetben csak valamilyen kényszerhelyzet vitte rá a kormányzatot a tárgyalásos módszerek alkalmazására.⁴⁹

⁴⁸ A társadalmi viták megszüntetését a következő megfogalmazásban indítványozta az MDF-SZDSZ paktum: "1. A felek egyetértenek abban, hogy hatályon kívül kell helyezni az 1987. évi XI. törvény társadalmi vitákról szóló 33-36. paragrafusait, mint olyan antidemokratikus szabályozást, amely a parlamentarizmus hiányát volt hivatva leplezni, és amely a szabadon választott Országgyűlés törvényalkotó munkáját akadályozza." Magyarország Politikai Évkönyve - 1991 (Szerk. Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László), Ökonómia Alapítvány – Economix RT, 1991, 428. o.

⁴⁹ Bihari Mihály: Politikai stílus és politikai kultúra Magyarországon a 90-es évek elején című írása (In: Magyarország Politikai Évkönyve – 1993, Demokráciakutatások Magyarországi Központja Alapítvány, 58-64 o. (számos olyan mentális tényezőt említ, amelyek szerepet játszhattak abban, hogy a kormányzat tartózkodott a tárgyalásos, megegyezéssel megoldásoktól) Így említést tesz az új politikai elit egyes tagjainak messianisztikus küldetéstudatáról, a küldetéstudatból illetve a hatalom birtoklásából adódó magabiztosságáról, kioktató stílusról, akárcsak a sérelmi alapon történő politizálás továbbélő hagyományáról, a társadalommal illetve a politikai ellittel szembeni bizalmatlanságról és az erre épülő ellenségeskedésről, melyek szintén nem kedveztek a tárgyalásos, megegyezéssel politizálási stílus érvényesülésének. Itt említhetjük még meg Lengyel László "Útfélen" című munkáját, (2000/Századvég, 1993), amely szerint az Antall kormány első két évében a kormány-

Ha nem is kapott központi szerepet a tárgyalts korszakban az érdekegyeztetés, mégis elmondható, hogy 1988 és 1994 között fokozatosan létrejöttek Magyarországon a munkavállalók, a munkáltatók és a kormányzat közötti központi szintű tárgyalásos érdekegyeztetés szervezeti keretei, és e keretekhez kapcsolódóan az oktatás terén is megalakultak olyan fórumok, melyek a szociális partnerek, illetve az oktatásügyben érintett egyes érdekcsoportok közötti egyeztetésre illetve konzultációkra adtak lehetőséget.⁵⁰ A munkavállalók nevében fellépő szervezetek és a kormányzat közötti egyezkedések intézményes keretként működő Országos Érdekegyeztető Tanács⁵¹ még a Németh kormány idején jött létre, majd az új kormány hatalomra kerülése után néhány hónappal sor került e szervezet újjáalakítására. Az Érdekegyeztető Tanács (ÉT) néven újjászerveződött testülethez kapcsolódóan olyan egyeztető fórumok is létrejöttek, melyek a korábbinál több lehetőséget adtak az oktatás specifikus problémáinak megtárgyalására. Megalakult a Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsa (KIÉT), az az érdekegyeztető szerv, melyben létszámuknál, súlyuknál fogva szükségeszerűen jelentős szerephez juthattak az oktatási szféra szakszervezeti jellegű érdekcsoportjai. Azonban ez a tripartit testület, minthogy az oktatásügy mellett az egészségügy, a közművelődés, a közgyűjtemények és egyéb területek érdekszervezetei is helyet kaptak benne, szükségképpen nem lehetett alkalmas az oktatásügy fejlődési irányait meghatározó koncepciók, jogszabálytervezetek alapos megvitatására. Ugyanakkor az ÉT-hez kapcsolódóan létrehozott tripartit szerveződések között 1991 tavaszán létrejött az Oktatási Érdekegyeztető Fórum (OÉF) is, amely elvben lehetőséget adhatott az oktatásügyi problémák megtárgyalására⁵². Ez a testület két, egymástól függetlenül ül-

zati politikában rendkívül nagy szerephez jutottak a hatalomkoncentrációs – s következésképp a megegyezésses politizálástól eltávolító – törekvések.

⁵⁰ A Pedagógusok Demokratikus Szakszervezet által "Oktatáspolitikai és érdekegyeztetési" címmel megrendezett konferencia tanúsága szerint a volt szocialista országok közül egyedül Magyarországon és a Cseh Köztársaságban jött létre valamiféle érdekegyeztetési gyakorlat. A tanácskozást szervező Kovács István szerint "A legtöbb országban – az érdekegyeztető mechanizmus hiányában – nagyon könnyen a sztrájkhelyzetig fajul az elégedetlenség." Nemzetközi konferencia az érdekegyeztetésről, Köznevelés, 1993. április 2.

⁵¹ Az érdekegyeztetés intézményes kereteinek kialakulásáról illetve változásairól lásd az alábbi tanulmányokat: Héthy Lajos: Az új demokrácia törekény tripartizmusa, Szociológia 1993/3-4, 3-18 o.; Héthy Lajos: Tripartizmus: lehetőség vagy illúzió? Társadalmi Szemle. 1993/2, Bruszt László: Gondolatok a gazdasági kapcsolatok rendszeréről, Társadalmi Szemle. 1993/2 és Tóth István János: Gazdasági érdekszervezetek és érdekérvényesítési módszerek a gazdasági átmenetben, 1990-1992, Politikatudományi Szemle, 1993/2, 41-71. o.

⁵² Az Educatio c. folyóirat 1993/4-es számában Nagy Mária: Szakmai szerveződések, érdekérvényesítés című írásában ad áttekintést az oktatásügy területén a rendszerváltást követően létrejött érdekegyeztető testületekről. Sajnos az írásban – nyilvánvalóan sajtóhiba miatt – az OÉF neve Oktatási Érdekegyeztető Fórum helyett tévesen Országos Érdekegyeztető Fórum néven szerepel. Itt érdemes megemlíteni, hogy a Fővárosi Önkormány-

sező albizottságra (felsőoktatási és közoktatási albizottságra) osztódva végezte munkáját. A testület munkáját nehezítő sokféle problémán túl alapvető gondot jelentett az, hogy a tripartit szervezetként létrejött, a kormányzat, az iskolafenntartó önkormányzatoknak és a pedagógus szakszervezeteknek helyt adó testület szükségképpen csak töredékesen reprezentálhatta az oktatásügyben érintett szervezett, vagy éppen megszerveződőben lévő érdekcsoportokat. Így például nem lehettek jelen e testületben az oktatásügy olyan fontos tényezői, mint a "pedagógiai szakmai szervezetek" névvel illetett szerveződések, illetve az iskolahasználók (diákok és szülők) képviselői, s persze még tovább lehetne sorolni azon szerveződések körét, amelyek igényt formálhatnak vagy formálhatnak az oktatáspolitikai folyamatok alakítására (így például az ifjúsági szervezetek, a tudományos szférát képviselő testületek, a nemzetiségi szervezetek, a fogyatékosok egyesületei, stb.). Érdemes megemlíteni, hogy a törvényalkotásnak abban a szakaszában, mikor az Oktatási Érdekegyeztető Fórum keretében folyhattak a viták az oktatási törvény egyik változatáról, e problémát úgy hidalták át, hogy "a testület 1992. április 4-5-6-i ülésén a szakszervezeti és az önkormányzati oldal meghívásának eleget téve részt vehettek a szülői szervezetek és a szakmai szervezetek képviselői", illetve "a kormányzati oldal javaslatára tanácskozási joggal az egyházak képviselői is".⁵³ Ugyanakkor az oktatási törvénykezés teljes időtartamához képest e keretek között csak igen rövid ideig folyhattak tárgyalások az oktatási törvényről. Ha születtek is kompromisszumos megállapodások e körben, a szakszervezetek és az önkormányzatok értékelése szerint a megállapodás után létrejött törvényváltozat eltért a megállapodástól, és ezután a törvény újabb, javított változatait már nem tárgyalhatta ez a testület.

Szabályozott ügyrenddel rendelkező, folyamatosan működő multipartit oktatásügyi konzultatív testületként 1993. decembere óta ülésezik az újjászervezett Közoktatáspolitikai Tanács, amely egyfelől a minisztérium oktatáspolitikai elképzeléseit, másfelől a multipartit testületben résztvevő szervezetek által fontosnak ítélt problémákat hivatott megvitatni. (E szervezet létrehozásának előzményei 1992. októberére vezethetők vissza. A szervezet jogosítványaival és munkarendjével kapcsolatos hosszú viták után formálisan 1993. március 16-án alakult meg a testület. 1993. májusában a Tanács napirendjére tűzte a közoktatási törvény tervezetét, de érdemi érdekegyeztetésre e testület keretén belül nem került sor. A folyamatos ér-

zat FIDESZ vezetés alatt álló Oktatási Bizottsága által 1991. februárjában elfogadott koncepciójában (melynek tervezetét Lukács Péter, Sáska Géza és Setényi János készítették) megfogalmazódik az a gondolat, hogy Fővárosi Oktatási Tanács elnevezéssel létre kell hozni egy budapesti szintű multipartit érdekegyeztető tanácsot, amelyben "helyet kell kapniuk a pedagógus szakmai szervezeteknek, a diákönkormányzatoknak, a gazdasági szférának, a munkáltatóknak, és a meglévő szülői szervezetek képviselőinek. Az azonos területet képviselő szervezetek egyeztetett véleményével is jelentkezhetnének a FOT ülésén." in: Egy világáros Oktatáspolitikája, kiadja a Fővárosi Önkormányzat Oktatási Bizottsága, Budapest, 1991. 30. o.

⁵³ Molnár Péter-Pokorni Zoltán: A közoktatási törvény paragrafusai, in: Ráció, A Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete Lapja. 1992. április

dekegyeztetésnek sokáig az sem kedvezett, hogy a közoktatási törvény 1993 nyarán történt elfogadása után feloszlatták, majd újraalakították a Közoktatáspolitikai Tanácsot, s ennek munkarendjéről sokáig nem tudtak megegyezni a testületben résztvevő "oldalak".⁵⁴

Az érdekegyeztetés jogi kereteinek vázlatos áttekintése után a továbbiakban a Közoktatási Törvény létrejöttének szociológiai elemzésére teszek kísérletet. Elemzésem során elsősorban abból a szempontból kívánom leírni ezt az időben igen kiterjedt és összetett folyamatot, hogy a rendszerváltás nyomán mindinkább plurálisabbá vált oktatási mezőben milyen lehetőség nyílt a törvénykezéssel kapcsolatos különféle nézetek ütköztetésére, illetve kompromisszumos, konszenzusos megoldások kialakítására.

15. A TÖRVÉNYALKOTÁSI GÉPEZET BEINDULÁSA

Ha a konszenzusképzés szempontjából vizsgáljuk a törvénykezési folyamatot, már a folyamat kezdetét illetően felvethető az a kérdés, hogy a társadalomnak, vagy szerényebben fogalmazva az oktatáspolitikai elgondolások megfogalmazására képes erőknél mekkora lehetőségük volt annak megvitatására, hogy egyáltalán szükség van-e új oktatási törvényre, illetve, hogy mikor kell megalkotni egy ilyen törvényt.

A fenti kérdések kapcsán érdemes megemlíteni, hogy a politikai rendszerváltás idején hivatalban lévő Németh-kormány egyik utolsó "fegyvertényeként" 1990 tavaszán módosította a szabad választások előtt működött parlamenttel az oktatási törvényt, felszámolva az oktatás terén mintegy 40 évig érvényben lévő állami monopóliumot. Ez a jogi aktus azért érdemel figyelmet, mert a magániskolák, feleke-

⁵⁴ A Közoktatáspolitikai Tanács 1993. március 16-án elfogadott ügyrendjét lásd a Köznevelés 1993. 4. 16-i számában. A Tanács működésével kapcsolatos minisztériumi fenntartásokra, ellenérzésekre utal az a körülmény, hogy a Közoktatáspolitikai Tanács ama üléséről, melyen a kormányzati és az egyházi oldaltól eltekintve minden oldal elítélően nyilatkozott a közoktatási törvény parlament elé beterjesztett szövegéről, a Művelődési és Közoktatási tárca hetilapja olyan "beszámolót" közölt, mely az alábbi diplomatikusnak semmiképp sem nevezhető summázattal zárult: "Végül is semmi különös nem történt ezen a tanácskozáson: mindenki eljátszotta a maga vállalta, illetve a neki kiosztott szerepet."

A Köznevelés 1993, november 26-i száma rövid interjút közölt a Közoktatáspolitikai Tanács feloszlásáról és újjáalakításáról, amelyben a Pedagógusok Szakszervezete által kifogásolt feloszlást a megkérdezett Szilágyiné, dr. Szemkeő Judit azzal indokolta, hogy az 1993 nyarán elfogadott közoktatási törvény előírásainak érvényesítése érdekében kell újjászervezni a Tanácsot.

zeti iskolák megindítását lehetővé tevő, módosított oktatási törvény életbelépésével létrejött új jogi helyzetben nem feltétlenül lett volna szükség egy teljesen új törvény gyors kidolgozására, elfogadására.⁵⁵ (Az 1990 augusztusában létrejött törvény-előkészítő bizottság megalakulásakor még azt feltételezték, hogy az Országgyűlés 1991 tavaszán, legkésőbb 1991 őszén megtárgyalhatja majd az új törvényt, amelynek 1992. szeptember 1-én kellett volna hatályba lépnie.)

Ha utólag meg is fogalmazódtak olyan álláspontok, miszerint nem szükséges rövid idő alatt új törvényt készíteni⁵⁶, a törvénykezési folyamat kezdetekor nem alakult ki (illetve nem is alakulhatott ki) nyilvános vita ebben a kérdésben. Az új kormány oktatási minisztere által felkért bizottság munkája kész helyzet elé állította az oktatási kérdésekben érdekelt feleket, lévén hogy a törvénykezési folyamat csak akkor vált valóban nyilvánossá, mikor a törvénykészítők hathónapos előkészítő munkálatok után 1991 februárjában egy kidolgozott jogszabálytervezetet bocsátottak vitára. Ettől kezdve viszont értelemszerűen már nem folyhatott érdemi vita arról, hogy szülessen-e, illetve mikor szülessen új törvény, hanem csak arról lehetett véleményt nyilvánítani, hogy milyen legyen a leendő jogszabály. Jürgen Habermas kifejezésével élve azt mondhatnánk, hogy a fentiekben leírtak a vitafeltételek egyoldalúan behatároló "strukturális erőszak" érvényesüléseként is felfoghatók.⁵⁷

A törvényalkotás napirendre tűzésével kapcsolatos vita elmaradása egyébként nem csupán az uralommentes kommunikáció, a társadalmi demokratizmus nézőpontjából figyelemre méltó, hanem azért is, mert bár az eredeti határidőkhöz képest tetemes, kb. két éves késéssel fogadta el a Magyar Or-

⁵⁵ Itt érdemes megemlíteni, hogy már az 1985-ös oktatási törvény 1990-es módosítása kapcsán is megfogalmazódott az a nézet, hogy megfelelő konszenzusképzési folyamatnak kellene megelőznie a jogszabálmódosítást: "Nem értünk egyet olyan lóhalálában elkészített tervezet parlamenti beterjesztésével, amelyet nem előz meg az oktatási rendszer szakszerű felülvizsgálata és szakmai-társadalmi konszenzussal kialakított oktatáspolitikai koncepció." Halasszák el a törvenymódosítást. Ne az állami iskolák hátrányára. Interjú a Független Pedagógus Fórumban részt vevő Spengler Györgynével és Hoffmann Rózsával, Népszabadság, 1990. február 27. (A nyilatkozók mindketten bekerültek a Gázsó Ferenc által vezetett 1990 őszén megalakult törvényelőkészítő bizottságba.)

⁵⁶ A Gázsó Ferenc által vezetett törvényelőkészítő bizottság első törvénykoncepciójával kapcsolatos, a bizottsághoz eljuttatott írásos véleményeket összegző tanulmány szerint "A nyilatkozók egy része azzal kapcsolatosan is megfogalmazta véleményét, hogy egyáltalán szükségesnek látja-e az új oktatási törvény meghozatalát. Az e tárgyban nyilatkozók nagyjából fele-fele arányban hajlottak az igenlő, illetve a nemleges vagy bizonytalankodó válaszra. Az elutasító vélemények csaknem kizárólag a tervezettől független okokat jelöltek meg, főként azt, hogy elsietettnek tartják a kidolgozást, mert nem biztosítottak a bevezetés anyagi, tárgyi, személyi feltételei, az egyéb jogi szabályozással való összehangoltság, hiányoznak a tervezetben megjelölt és a majdani szabályozásban komoly szerepet játszó tényezők (vizsgarendszer, az alapkövetelmények rendszere)."

Nagy Mária: Iskola, társadalom, szakma, állam. Vélemények egy oktatási törvénykoncepcióról, In: Törvény és iskola – Javaslat a közoktatási törvény szabályozásáról (Szerk: Gázsó Ferenc, Halász Gábor, Mihály Ottó) Iskolafejlesztési Alapítvány, Budapest, 1992. 216-217. o.

⁵⁷ A vitákat korlátozó strukturális erőszak fogalmáról lásd Jürgen Habermas: "A jóságos uralkodó utópiája, Válasz Robert Spaemann-nak" c. írását, Magyar Filozófiai Szemle, 1986/1-2.

szágyűlés a közoktatási törvényt, és még ezzel a nagy késéssel elfogadott törvény-nyel kapcsolatban is visszatérően és több oldalról is megfogalmazódott az a bíráló, hogy bár ebben az új jogszabályban már megjelennek a magyar oktatásirányítás 1948 utáni történetében új mozzanatok képviselő, vizsgarendszer illetve kerettan-terv révén történő szabályozás egyes elemei, az új típusú szabályozásnak ezeket az elemeit a törvény 1993 nyarán történt elfogadásáig nem dolgozták ki kellőképpen, és ilyen módon fogyatékos – mondhatni elszórt – törvény született.

16. AZ ELSŐ TÖRVÉNYKONCEPCIÓ VITÁJÁNAK INTÉZMÉNYES KERETEI

Magának a törvényelőkészítő bizottságnak a megalakulásával és működésével kapcsolatban tanulmányom szempontjából elsősorban a következőket érdemes ki-emelni.

Bár a Gázso Ferenc vezette bizottság működése első hat hónapjában lényegében zárt testületként működött, e testület létrejöttét paradox módon egyfajta nyitásként is lehetett értékelni. Azért lehet indokolt nyitásról, mégpedig a szakmaiság és a tudományosság szempontjait képviselők irányába tett nyitásról beszélni, mert e bizottság életre hívása előtt, az Antall-kormány megalakulása utáni első hónapokban számos olyan döntés született a művelődési kormányzat, illetve a tárca élére kinevezett, oktatásirányítói tapasztalatokkal nem rendelkező új miniszter, Andrásfalvy Bertalan irányítása alatt, amelyeket egyfajta közvetlen, "kézi vezérléses" irányítási mód érvényesüléseként, különféle, az előző rendszer idején létrejött részleges szakmai illetve tudományos autonómiák elleni támadásként lehetett értelmezni. Ezek a lépések éles tiltakozást váltottak ki a különféle társadalmi-szakmai szervezetek, illetve az ellenzéki pártok valamint az ellenzéki sajtóorgánumok részéről. Az éles és nem várt heveségű reakciók nyomán bizonyos intézkedéseket visszavontak, illetve enyhítettek. E visszavonulással egy időben került sor arra, hogy a tudományos szempontok illetve egyfajta pártoktól független "szakmaiság" szempontjainak a döntéshozatalokba való beemelésére irányuló kísérletként a tudományos presztízzsel és irányítási tapasztalatokkal is rendelkező egykori oktatási miniszterhelyettes, Gázso Ferenc kapott – tanácsadói minőségben – megbízást Andrásfalvy Bertalantól egy új közoktatási törvénytervezet kidolgozására (egyik interjú-alanyunk feltételezése szerint eredetileg államtitkárnak akarták kinevezni, de a miniszterelnök, Antall József, feltehetően Gázso Ferenc egykori MSZMP-tagsága illetve rendszerváltozás előtti kormányzati szerepvállalása miatt ebbe nem egyezett bele). Hasonló irányú változást jelzett, hogy nagyjából ugyanebben az időben két olyan személy, akik vezető szerepet játszottak a pártsemleges szakmai

szervezetként megalakult Független Pedagógus Fórumban, magas vezetői posztokra kerültek a Művelődési és Köznevelési Minisztériumban. Mint egyik interjúalanyunk fogalmazott e Fórummal kapcsolatban: "a Független Pedagógus Fórumot létrehozó személyeknek volt egy olyan, valamennyiük által osztott törekvése, hogy abban az időszakban, amikor egyfajta átpolitizálása történik meg az oktatásnak, amikor megjelennek az új politikai pártok, amelyeknek olyan szakértőik meg oktatáspolitikai szószólóik vannak, akik nem értenek oktatási ügyekhez, akkor létfontosságú dolog, hogy legyen a szakmának egy olyan szervezete, amelyik tud oktatáspolitikai kérdésekben valamilyen nem oktatáspolitikai természetű véleményt mondani." (részlet a Gázsó-bizottság egyik tagjával készült mélyinterjúból).

Az oktatásszociológusi és oktatásirányítói tapasztalatokkal rendelkező Gázsó Ferenc elsősorban olyan személyeket kért fel a törvényelőkészítő csoport munkájában való részvételre, akik e fent említett független szakmaiság értékeit hordozták⁵⁸, illetve komolyabb oktatáskutatói múlttal rendelkeztek.

A törvényelőkészítők munkáját értékelő minősítésekben, bármilyen oldalról fogalmazódtak is meg azok, közös elemként szerepel az, hogy az általuk kidolgozott koncepció alapvetően liberális irányultságú. Mint ahogyan ez a bizottság felkérésére készült egyik háttér tanulmány címéből is kitetszik⁵⁹ a koncepció készítői – részint a korábbi oktatáspolitikai gyakorlat tanulságai illetve a nyugati országok oktatáspolitikai fejlődésével kapcsolatos tapasztalatok alapján, továbbá az oktatás bármiféle jelentős expanzióját lehetővé tevő költségvetési források hosszútávon is fennmaradó hiányát érzékelve – határozott deregulációs törekvéseket képviseltek, vagy legalábbis a köznevelésben való állami szerepvállalás újragondolására törekedtek: a kimeneti szabályozás 1988 előtt érvényesült angol modelljét, és az 1985-től egyre erőteljesebbé vált decentralizálási folyamatok logikáját követve olyan tervezetet dolgoztak ki, amelyben központi szerepet játszott a pedagógusok illetve az iskolák szakmai önállóságának elve, továbbá a szabad iskolalapítás és a szektorsemleges oktatásfinanszírozás gondolata. A tervezetben vázolt, a hagyományos bürokratikus ellenőrzési mechanizmusoktól (felügyeleti rendszertől, tantárgyakat, óraszámokat, kötelező ismereteket meghatározó tantervtől, stb.) teljesen megszabadított oktatási rendszer integrált működését elsősorban valamilyen minimális követelményrendszer meghatározásától, a kiépítendő vizsgarendszertől, az intézmények közötti piaci versenytől, a piaci mechanizmusok révén igénybe vehető szakmai szolgáltatásoktól, továbbá az oktatási kérdésekben érdekelt erők közötti helyi és országos szintű intézményesült érdekegyeztetéstől várták. A koncepció

⁵⁸ A Független Pedagógus Fórum mindhárom tisztségviselője bekerült a Gázsó Ferenc vezette bizottságba. Gázsó Ferencnek a Független Pedagógus Fórumban játszott vélemény-irányító szerepét jól mutatja, hogy a szervezet 1990. június 4-én megtartott alakuló közgyűlésén a bevezetőt ő mondta el (Magyar Nemzet, 1990. június 4. Rendszerváltás az oktatásban – A Független Pedagógus Fórum közgyűlése)

⁵⁹ Surányi Bálint: Elképzelések a közneveléssel kapcsolatos állami szerepvállalásról, In: Törvény és iskola – Javaslat a köznevelési törvény szabályozásáról, Szerk: Gázsó Ferenc, Halász Gábor, Mihály Ottó, Iskolafejlesztési Alapítvány, Budapest, 1992. 25-43. o.

másik sarokpontja az 1988-ban központi ösztönzésre megindult iskolaátalakulások liberális engedélyezése, az iskolaszervezet kérdésének "zárójelbe helyezése volt".

Bár szerfölött érdekes lenne azon elmélkedni, hogy milyen konfliktusokkal járt volna e koncepció megvalósítása, vizsgálódásaim fő szempontját érvényesítve a következőkben inkább arra keresek választ, hogy milyen akadályai voltak annak, hogy politikai és szakmai konszenzus alakuljon ki e tervet kapcsán. (A politikai konszenzus hiányát mi sem mutatja jobban, mint az, hogy a törvénykonceptió vitára bocsátásával nagyjából azonos időben a kormánypártok képviselői elhatárolták magukat ettől a szövegtől⁶⁰, majd az MKM egyes vezetői is ugyanezt tették: a bizottságot a tárca 1991 elején kinevezett politikai államtitkára először fel akarta osztalni, és csak nehezen kialakított kompromisszumos megoldásként tette lehetővé, hogy a bizottság a társadalmi viták során megfogalmazott észrevételek alapján átdolgozza eredeti tervzetét).

A Gázsó-bizottság kudarcát előidéző egyik ilyen fontos tényezőnek azt tekintjük, hogy technokratikus módon, azaz lényegében zárt ajtók mögött, tárgyalásos érdekegyeztetés nélkül alapozták meg ezt a koncepciót. (A bizottság munkanyagának elkészültéig nem kívánt tárgyalásokba bocsátkozni sem a pártokkal, sem az érdekszervezetekkel, igaz, az ilyesfajta egyeztetésre nem is volt felhatalmazása). Kívülről nézve, azaz az oktatáspolitikai formálásába bekapcsolódni akarók szemszögéből nézve ez a fajta technokratikus munkamódszer eleve irritáló lehetett. Ráadásul az oktatáspolitikai pluralizálódásának időszakában, mikor minden párt arra törekedett, hogy szakértők avagy pedagógusok köréből verbuválódott aktivisták segítségével markáns, azaz a többi párttól eltérő oktatáspolitikai arculatot alakítson ki magának, még inkább ellenérzéseket kelthetett az, hogy a törvényelőkészítők egy része önmagát politikamentes, szakmai orientációkat képviselő személyként definiálta. Tovább bonyolította a helyzetet, hogy az oktatáspolitikát formálni kívánó kormánypárti csoportok körében egyesek minisztériumi égisz alatt tevékenykedő, de valójában az ellenzékhez húzó csoportként definiálták a törvényelőkészítőket. (Az ilyesfajta helyzetértékeléshez alapul szolgálhatott az a körülmény, hogy a törvényelőkészítő csoport több tagja aktív szerepet játszott az alapvetően liberális orientációjú, "Csak reformot ne..." címmel megjelentett, a liberális pártok oktatáspolitikai koncepcióinak megalapozásában fontos szerepet játszott tanulmánygyűjtemény létrejöttében, ráadásul a törvénykonceptió egyes kidolgozóinak szakértőkként az SZDSZ oktatáspolitikai programjának kidolgozásában is részt vettek. Ugyanakkor egyes liberális oktatáspolitikai szakértők (mindenekelőtt a FIDESZ szakértői) is negatívan viszonyultak a törvényelőkészítő csoporthoz, ré-

⁶⁰ Miként Nagy Mária írja már idézett véleményeket összegző tanulmányában: "A legkifejlettebb, legkoherensebb elutasító álláspontokkal a kormánypártok véleményeiben találkozhattunk." "A kormánypártok képviselői elutasították a tervet 'kilúgozott, semleges, parttalan liberalizmus'-át, 'etikai relativizmus'-át, Nagy Mária: Iskola, társadalom, szakma, állam. Törvény és iskola – Javaslat a közoktatási törvény szabályozásáról (Szerk: Gázsó Ferenc, Halász Gábor, Mihály Ottó) Iskolafejlesztési Alapítvány, Budapest, 1992. 287. o.Id. mű: 218-219. o

szint koncepcionális szempontok miatt (a FIDESZ szakértői körében meghatározóvá vált azok álláspontja, akik az önkormányzatok oktatáspolitikai-formáló szerepének elsőbbségét hangsúlyozva megkérdőjelezték a törvénytervezet egyik sarokpontját képező elvet, az iskolai autonómia gondolatát), részint politikai okok miatt, lévén hogy értékelésük szerint a Gázsó Ferenc vezetése alatt álló csoport egy illegitim testület keretében, és egy antiliberális erőként definiált kormány égisze alatt dolgozta ki koncepcióját.⁶¹

A törvényelőkészítő csoport felszámolásában a fentiekén túl valószínűleg az is döntő szerepet játszott, hogy addig amíg a rendszerváltást követő első időszakban az MDF még nem rendelkezett olyan oktatáspolitikai elképzelésekkel, amelyek markánsan eltértek volna az oktatásügyi arénában jelenlévő többi csoporttól, illetve olyan jól szervezett erővel, melyek képesek lettek volna egy ilyen koncepció hatékony képviselőjére, addig a koalíció megalakulása utáni időszak kedvezett annak, hogy az MDF-en belül megerősödjének, s utóbb jelentős minisztériumi pozíciókhoz is jussanak olyan erők, melyek elég erősnek érezték magukat ahhoz, hogy megrendítsék a korábban hegemon pozícióban lévő, "a szakmai önállóság" elvét valló, az állami szabályozó szerepét minimalizálni kívánó, "szélsőségesen liberális" értékeket képviselő szakértői csoport pozícióit.⁶²

⁶¹ 1991 nyarán vita folyt a Beszélő c. hetilapban a Gázsó Ferenc vezette törvényelőkészítő csoport munkájáról. Révész Sándor "Mi, kicsi négerek" című 1991. július 20-i vitacikkében több utalást is tett arra vonatkozóan, hogy a csoport paradox helyezete illetve a bírálók érdekkötődései mennyire megnehezítették Gázsóék működésének tárgyilagos megítélését:

"Van itt néhány nehezen feldolgozható tény. 1. Egy antiliberális szellemű minisztérium megbízásából létrejön egy alapvetően liberális szellemű, többé-kevésbé koherens és szakmailag igényes koncepció ... 1989 óta annyi történt, hogy Gázsó Ferenc belépett a Kékfüzetbe (vagyis a magát liberális pártként definiáló SZDSZ programjához közelálló álláspontot tett magáévá – B. I.), az önkormányzati hatalomban és egy konkurens szakmai érdekcsoportban (a magát szintén liberális pártként definiáló FIDESZ szakértői körébe) érdekelt szakértők pedig egy s más tekintetben kiléptek belőle."

⁶² Az MDF választási programjának első változatát megszövegező Beke Kata írja visszaemlékezéseiben: "A PDSZ programelőkészítő vitasorozatában gyökeredzik az a tény, hogy később a pártok oktatáspolitikai programjai között mindössze vagy öt százaléknyi volt a különbség..." (Beke Kata: Jézusmária, győztünk, Belvárosi Könyvkiadó, Budapest, 1993. 60-61. o.) Az MDF vezetésével létrejött új kormány hivatalba lépését követően megtartott országos oktatási-nevelési fórum során hozták létre az MDF Pedagógus Kollégiumát, melynek két tagja rövid idő alatt jelentős minisztériumi pozícióba került: előbb 1991. januárjában a harminchat évig tanárként működött Kálmán Attila került politikai államtitkári pozícióba, majd 1991. júniusában a Kollégium első vezetőjét, Dobos Krisztinát nevezték ki helyettes államtitkárrá. Bár egyes értékelések már a koalíciós kormány programjában is felfedeztek olyan elemeket, amelyek szerintük ellentétben állnak az állam oktatásirányítói szerepének minimalizálására irányuló törekvésekkel (pl. amiatt, hogy kormányprogram állást foglalt egy bizonyos iskolaszervezet, a 6 plusz 6 osztályos modell mellett – Lásd ezzel kapcsolatban Lukács Péter Közoktatáspolitikai paradigmák című tanulmányát az Educatio 1994/1-es

Mint már jeleztük, a mind polarizáltabbá váló politikai illetve oktatáspolitikai erőterben működő Gázsó Ferenc által vezetett, a szakmaiság szempontjait erőteljesen képviselő bizottság nem kívánt különféle politikai illetve szakmai erőkkal tárgyalásokat folytatni saját koncepciója kapcsán. Ugyanakkor ez a testület is jelentőséget tulajdonított annak, hogy tervezetükkel kapcsolatban kialakuljon egyfajta szakmai konszenzus. A konszenzus létrehozása érdekében egy, a rendszerváltás előtt is "jól bevált" eszközhöz, az úgynevezett "társadalmi vita" intézményéhez folyamodtak, s tették ezt annak ellenére, hogy a korábban már említett MDF-SZDSZ paktum létrejöttét követően már nem volt kötelező ilyen vitákat szervezni.⁶³

A Gázsó Ferenc vezetésével kidolgozott törvénytervezet "társadalmi vitáját" a korábban, vagyis a politikai rendszerváltás előtt is alkalmazott, akár "klasszikusnak" is mondható kommunikációs csatornák igénybevételével szervezték meg. A koncepciót közzétették az MKM hetilapjában és egyben felszólították az olvasókat arra, hogy juttassák el véleményüket a Minisztérium törvényelőkészítő csoportjához. Emellett egy országos és számos helyi szintű fórumot is szerveztek. Ez utóbbiak esetenként kétirányú kommunikációra is lehetőséget adhattak ezeken a rendezvényeken, amennyiben jelen volt egy olyan személy, aki részt vett a törvényelőkészítésben, mód nyílt arra, hogy a véleményeket megfogalmazók rögtönzött választ kapjanak javaslataikra, észrevételeikre. Ugyanakkor tárgyalásos érdekegyeztetésre e fórumok nem adtak lehetőséget: a törvényelőkészítő bizottság magának tartotta fenn azt a jogot, hogy a véleményekből kiválassza a tervezet kidolgozásakor szem előtt tartott alapelvekkel nem ütköző, "megfontolásra érdemes" szempontokat.

A társadalmi vita adta lehetőséggel sokféle szakmai szervezet élt, és fellépésük hathatósan is bizonyult abból a szempontból, hogy a Gázsó Ferenc vezetésével elkészült második törvénykonceptió megszületésekor valóban figyelembe vették a szervezetek által írásban, nyilvánosan vagy informális úton megfogalmazott észrevételek egy részét. Különösen hatékonyan érvényesítették szempontjaikat a speciális nevelési intézmények (egyfelől a testi és értelmi fogyatékos gyermekekkel foglalkozó intézményrendszer, másfelől a művészetoktatás intézményrendszerének képviselői). Így például a Magyar Zeneiskolák Szövetségének, mely csak később jutott hozzá a törvénytervezet első változatához, a törvényelőkészítési folyamat

nulmányát az Educatio 1994/1-es számában), a "szélsőségesen liberális" jelzőpárral illetett felfogással való szembefordulás nyilvánvaló jelei csak a koncepció első változatának elkészülésekor, az MDF Pedagógiai Kollégiuma által megfogalmazott bírálatban, a szélesebb nyilvánosság számára pedig csak még később váltak érzékelhetővé, mikor a Köznevelés hasábjain 1991 május 5-én "Elképzelések a tanügyirányítás korszerűsítéséről" címmel Koós Ferenc egy olyan írást jelentetett meg, amely a harmincas évek derekán kiépült centralizált tanügyirányítási mechanizmushoz hasonló rendszer létrehozását javasolta.

⁶³ Az új oktatási törvény elkészítésének ütemterve című, 1990. szeptember 7-én kelt és Gázsó Ferenc által aláírt feljegyzés szerint a bizottság vezetője már munkája kezdetén számolt azzal, hogy 1991. első negyedévében "szakmai-politikai vitát" szerveznek majd a törvénytervezetről.

kulcsembereit felkeresve sikerült elérnie, hogy a törvénykoncepcióban megemlíttessék – és ily módon a későbbiekben költségvetési forrásokra is igényt formálhasson – az általa képviselt intézménytípus: "Az első nyilvános vita a Villányi úton zajlott, ahova meghívtak bennünket. Ott kaptuk kézbe az első variációt. Ezután két irányban is tettünk lépéseket, egyrészt bejelentkeztünk Gázsó tanár úrhoz, másrészt az akkori főosztályvezetőnél is voltunk. A második variációban, egyfajta korrekcióként, már megjelentek a zeneiskolák illetve a művészetoktatás, még ha nem is kellőképpen." (részlet a szóban forgó egyesület vezetőjével készült interjúból) ⁶⁴

A gyógypedagógiai szférát képviselők részéről három egymást követő hozzászólás is elhangzott a törvénykoncepció országos vitáján, melyben kérték, hogy a törvényben ne csak a gondoskodás szó szerepeljen, hanem határozott "törvényi garanciát is kapjon az épektől eltérő populáció." ⁶⁵ Noha a Villányi úti tanácskozás elején a Gázsó Ferenc külön kitért arra, hogy bár fontos, megőrzendő intézménynek tartják az óvodákat, nem látnak lehetőséget arra, hogy tankötelezettségen kívül eső intézményt önállóan szerepeltessenek a közoktatási törvényben, Mihály Ottó szavainak tanúsága szerint az "óvodapedagógusok" – igaz csak informális úton – szintén intézményük markánsabb megjelenítését szorgalmazták a vita során: "Az óvodát illetően a szünetben nagyon sok kolléga tett fel kérdéseket. A tervezet készítése során azon túl nem nagyon léphet ez a szakértői bizottság, minthogy esetleg újabb megfontolás alapján felvállalja, hogy a törvény szerves részeként, mégiscsak hozzákapcsolja ezt a kérdést, de nem abba beépítve." ⁶⁶

A szakmai szervezetek által megfogalmazott vélemények közül érdemes még kiemelni a "Történelemtanárok Egylete" nevében felszólalt Miklósi Lászlónak a szakmai szervezetek (pl. a tanár egyesületek) döntési folyamatokban játszott szerepének körvonalazatlanságát szóvá tévő megjegyzéseit, illetve azokat a kérdéseit, melyek azt firtatták, hogy vajon helyes-e a törvénytervezetnek egy olyan olvasata, miszerint a koncepcióban szerepeltetett központi szintű oktatáspolitikai testületnek, az Országos Közoktatási Tanácsnak (OKT) úgy kellene működnie, hogy "szakmai kérdésekben gyakorlatilag döntéshozó" szerepet játsszon ez a testület, "még akkor is, ha ennek politikai felelőssége a minisztériumot terheli". ³² A minisztériumi döntésfolyamatok egyfajta "társadalmasítására", a szakmai szervezetek jogosítványainak erősítésére irányuló igényeknek végülis nem adott teret a törvényelőkészítő bizottság. Az egyetlen számottevő módosítást az jelentette, hogy míg az első törvénykoncepció úgy fogalmazott, hogy az OKT működését miniszteri rendeletnek kell szabályoznia, az átdolgozott tervezet szerint a törvény "mellékletében", tehát a parlament által elfogadott megvitatott, magasabb szintű "jogforrásban" kell meghatározni eme konzultációs testület szervezeti felépítését és műkö-

⁶⁴ Az oktatási törvénykezés kritikus pontjai, A közoktatási törvény szakmai tervezetéről rendezett országos tanácskozás, 1991. február 18. Jegyzőkönyv. Szerkesztette: Nagy Mária, Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 1991. 28. o., 35-36. o.

⁶⁵ Az oktatási törvénykezés kritikus pontjai, id. mű 11. és 96. o.

⁶⁶ Az oktatási törvénykezés kritikus pontjai, id. mű. 24-24. o.

désmódját.⁶⁷ Itt érdemes megjegyezni, hogy a törvénykonceptió javított változatának kidolgozásával egy időben, vagyis akkor, amikor még semmiféle jogszabály nem rendelkezett az OKT státuszáról, és semmiféle egyeztetésre sem került sor a szakmai és érdekszervezetekkel, az MKM létrehozott egy Országos Köznevelési Tanács elnevezésű testületet (egyes forrásokban ugyanez a szerv Országos Köznevelési Tanács néven szerepel), amelynek működéséről lényegében semmilyen információ nem szivárgott ki.⁶⁸

A Köznevelési Törvény első változatához kapcsolódó, különféle szakmai szervezetek részéről megfogalmazott javaslatok, vélemények teljes körű ismertetésére e dolgozat keretei között nem vállalkozhatunk, inkább csak azt emelnénk még ki ezzel a "társadalmi vitával" kapcsolatban, hogy a minisztériumhoz eljutott véleményeket összegző tanulmány, illetve a Villányi úti vitát – sajnos technikai okok miatt csak töredékesen – közreadó kiadvány tanúsága szerint a társadalmi vita említett fórumain nem fogalmazódtak meg markáns módon az iskolaszervezet átalakulásával kapcsolatos kérdések, álláspontok⁶⁹, noha bizonyos szakértői körök ez idő tájt már hangot adtak annak a véleményüknek, hogy a megkezdődött szerkezeti átalakulásoknak káros következményei lehetnek (korábbi időpontra tolódik a szelekció, csökken az iskolarendszer "átjárhatósága", csökkenhet a 14-18 éveseket befogadó iskolák befogadóképessége, stb.). A vitának ezt az "aránytalanságát" részint azzal magyarázhatjuk, hogy a munkanélküliségtől fenyegetett pedagógusok, illetve a nevükben fellépő szervezetek legalábbis rövid távon, illetve más fajta érdekelttségi viszonyok hiányában érdekeltek voltak a szerkezeti átalakulásokban, részint arra, hogy változásokban ellenérdekeltek, pl. az alacsonyabb státuszú csoportokba tartozó szülők, a változások által érintett korosztályok, illetve az őket elvben képviselni hivatott diákszervezetek – miként erre már korábban is utaltunk – nem voltak képesek megjeleníteni alternatív elképzeléseket. Ugyanakkor további vizsgálódásokat kell végezni annak feltárása érdekében, hogy a társadalmi viták egyéb, fentebb nem említett csatornáin vajon megfogalmazódtak-e az iskolaszervezettel kapcsolatos kérdések, illetve annak tisztázására, hogy milyen készlettel hatásra iktattak be a bizottság tagjai második, javított tervezetükbe olyan kitételeket, melyek a szerkezeti átalakulásokból adódó negatívumokat lettek volna hivatva enyhíteni (a szerkezet átalakítást feltételekhez nem kötő első változattól eltérően a második tervezet szerint az iskolafenntartó önkormányzatok csak bizonyos követelmények teljesülése esetén járulhattak volna hozzá az intézményátalakuláshoz: e szöveg-variáns szerint

⁶⁷ A köznevelési törvény szakmai tervezete, Budapest, 1991. január, 33. o. és A köznevelési törvény szakmai tervezete, Budapest, 1991. június, In: Törvény és iskola – Javaslat a köznevelési törvény szabályozásáról, Szerk: Gázso Ferenc, Halász Gábor, Mihály Ottó, Iskolafejlesztési Alapítvány, Budapest, 1992. 285-286. o.

⁶⁸ Lásd ezzel kapcsolatban Honti Máriával, az MKM 1991. nyarán menesztett államtitkárával a készült interjút (Magyar Nemzet, 1991. VII. 6. A liberális szabályozás nem hagyta magára az oktatást, Beszélgetés Honti Máriával)

⁶⁹ Az oktatási törvénykezés kritikus pontjai, id. mű; Nagy Mária: Iskola, társadalom, szakma, id. mű.

csak azt a szerkezeti változást lehetett volna engedélyezni, amely "nem veszélyeztetheti a tankötelezettség teljesítését", "nem idéz elő tömeges korai szelekciót", és amely "biztosítja a közoktatás átjárhatóságát").⁷⁰

17. A TÁRSADALMI VITÁK FUNKCIÓI

"Elemi igényként jelenik meg, hogy le kell tesztelni ezt az egészet. És itt jön a te témád, a társadalmi vita" (részlet a koncepciókészítő bizottság egyik tagjával készült mélyinterjúból)

Úgy véljük, a közoktatási törvény első tervezetének társadalmi vitájáról eddig mondottak jól illusztrálják a társadalmi viták funkcióival kapcsolatos korábbi kutatásunk ama megállapításit, miszerint ezek a sajátos politikai kommunikációs folyamatok túl azon, hogy esetenként lehet bizonyos szerepük a jogszabályok megismertetésében és legitimizálásában, főként azt teszik lehetővé, hogy a rendelkezések megalkotói a "nyilvánosság előtti megmértetés révén" még a jogszabály életbe lépése előtt megismerkedhessenek intézkedéseik várható fogadtatásával, hogy aztán mindenféle érdemi tárgyalások, érdekegyeztetés nélkül, pusztán csak a különböző technikai, szakmai illetve politikai jellegű észrevételek, javaslatok "szuverén mérlegelésével" "tökéletesítsék" termékeiket (pl. politikai tervezeiteket), így téve "fogyaszthatóbbá", "működőképesebbé", és ugyanakkor egyfajta konszenzusos legitimációval is felruházottá ezeket.⁷¹

⁷⁰ A közoktatási törvény szakmai tervezete, Budapest, 1991. január, 21-23. o. és A közoktatási törvény szakmai tervezete, Budapest, 1991. június, In: Törvény és iskola – Javaslat a közoktatási törvény szabályozásáról (Szerk: Gázsó Ferenc, Halász Gábor, Mihály Ottó) Iskolafejlesztési Alapítvány, Budapest, 1992. 264-265. o.

⁷¹ Az 1985-ös Oktatási Törvény vitájával kapcsolatos elemzéseimet lásd a 44. jegyzetben említett publikációimban. Edouard Cloutier, a Montreáli Egyetem politológia professzorának terminológiájával élve a társadalmi viták, akárcsak a politikai közvéleménykutatások, felfoghatók egyfajta politikai marketing tevékenység részeként, melyek révén a "döntéstermelők" folyamatosan hozzáigazíthatják "termékeiket" a "döntésfogyasztók" illetve "döntésszervezők" reakcióihoz. Lásd E. Cloutier: "Entre l'Etat et les masses: le sondage et le marketing" (Az állam és a tömegek között: közvéleménykutatások és marketing tevékenység). A Nemzetközi Politológiai Társaság 1985-ös párizsi kongresszusán elhangzott előadás szövege.

18. A MÁSODIK TÖRVÉNYKONCEPCIÓ VITÁJÁNAK INTÉZMÉNYES KERETEI

Az első törvényvita szerkezetét illetően már csak az a megállapítás kívánczik ide, hogy még ha igaz is, hogy sok szempontból a társadalmi viták klasszikus forgatókönyve szerint alakult ez a konzultációs folyamat, volt ennek a vitának egy teljesen egyedi jellemzője. Nevezetesen az, hogy egy, az oktatáspolitikai döntéshozatalok hatékony befolyásolására képes politikai erőcsoport megjelenése nyomán az eredeti menetrend szerint lefolytatott "társadalmi vita", illetve magának a törvénytervezetnek a sorsa teljesen bizonytalanná vált. Mint a tervezet egyik készítője mondotta: "elkészült egy javaslat, amelyről tudni lehetett: elég nagy a valószínűsége, hogy ki fogják dobni. És volt egy olyan igény is (mármint a törvényelőkészítésben résztvevő személyek körében) – hogy valamilyen úton módon meg kell mutatni, hogy létezik egy ilyen tervezet." Ugyanakkor a koncepció sorsával kapcsolatos, a "színpad mögött" zajló harcokról a vitába bevont "publikum" csak törvénytervezet vitára bocsátása után értesülhetett – igaz nem is akárkivel, magától a tárca miniszterétől, aki egy ideig még kiállt a koncepció mellett: "A koalíció pártjai vitatták meg eddig az elképzelést. (...) Eddig jó néhányan érzelmi alapon támadták ezt a koncepciót. Sokan azt mondják például, hogy nekik Gázsó ne csináljon törvényt, mert az már csinált egyet. (...) Sűrűn elhangzik, hogy a tervezet túl liberális és a pedagógus nem kap elég irányítást. Úgy vélem, amiképp az ország élni tud a demokráciával, ugyanúgy él majd a pedagógustársadalom ezzel a demokratikus törvénnyel."⁷² (Zárójelben jegyezzük meg, hogy bár az idézett interjú az ország legnagyobb napilapjában jelent meg, nem váltott ki nagyobb visszhangot, a tömegközlési eszközök ez idő tájt még nem hívták fel a figyelmet arra, hogy a minisztérium vezetése semmissé nyilváníthatja a törvénykoncepciót, Maga a törvényelőkészítő csoport sem adott ilyen értelmű jelzést a "közönségnek", noha közvetlenül a társadalmi vita előtt közölte már velük a minisztérium egyik magas rangú vezetője, hogy a továbbiakban nem tartanak igényt munkájukra (mint már jeleztük, e bejelentés után született ugyan egy nehezen kialakult kompromisszum, amely lehetővé tette a csoport számára a törvénykoncepciónak a nyilvános "vita" nyomán történő átdolgozását, de arra vonatkozóan semmiféle biztosítékot nem kaptak a törvényelőkészítők, hogy koncepciójukat valóban fel is vállalja majd a minisztérium). A kulisszák mögötti történések alapján bizvást mondhatjuk, hogy az eleve technokratikus jellemzőkkel rendelkező törvényelőkészítési folyamat ettől kezdve egyfajta – tragikomikus aspektusoktól sem mentes – modernizációs összeküvéssé változott.

⁷² Örülök, hogy kibírtam, Beszélgetés Andrásfalvy Bertalannal, Népszabadság, 1991. március 5.

A közoktatási törvény első változatáról rendezett konzultációs folyamat alapszerkezetével kapcsolatban mondottak végén már csak arra szeretném még felhívni az olvasó figyelmét, hogy mennyire kiszolgáltatottak voltak mindazok (a "köztanárok", különféle pedagógiai szervezetek, tantestületek, igazgatói munkaközösségek, önkormányzati szervek tagjai, stb.), akiket úgy vontak be ebbe a monstre konzultációs folyamatba, hogy senki sem tájékoztatta őket a játszma lehetséges kimeneteléről. Ilyen körülmények mellett sovány vigaszként szolgálhat a döntésfolyamatba bevontak számára, hogy a társadalmi vita egyfajta tömeges tanulási folyamatként is funkcionált, hisz széles körben ismertté tett bizonyos "korszerű" és a liberális értékrenddel is összeegyeztethető tanügyigazgatási szempontokat (így például felhívta az érintettek figyelmét a kerettanterv és a vizsgarendszer együttes működésén alapuló, a korábbiaknál nagyobb intézményi mozgásszabadságot engedő szabályozás lehetőségére).

Ha a tanulási folyamatban résztvetteknek jó ideig még nem adatott meg, hogy valós tapasztalatokat szerezzenek a fentebb említett mechanizmusok működéséről, arra hamarosan lehetőségük nyílt, hogy egy új – sokak által recentralizációs törekvéseket tükröző új törvényváltozat ellenében liberális szempontok által is aláátmasztott bírálatokat fogalmazzanak meg. Lehetőséget az adott erre, hogy 1991 nyarán a Gázsó Ferenc vezette törvényelőkészítő csoportnak be kellett szüntetnie működését, mégpedig anélkül, hogy a koncepció második, javított változatát nyilvánosságra hozta volna, illetve az magáévá tette volna a minisztérium.

A tudományosság illetve a független szakmaiság irányába tett korábbi nyitás után a kézivezérlés mechanizmusához látszott visszatérni a minisztérium. 1991 szeptemberére egy mindmáig ismeretlen összetételű 4 fős munkacsoport kidolgozott egy új törvényvariánst, melynek létezéséről egy 1991. október 3-án tartott sajtótájékoztatón tájékoztatta a közvéleményt Andrásfalvy Bertalan, Kálmán Attila és Dobos Krisztina, az MDF Pedagógiai kollégiumának egykori vezetője, akit 1991. nyarán neveztek ki államtitkárrá. A tervezet szövegét ekkor még nem hozták nyilvánosságra, és bár a korábban elkészült Gázsó-féle tervezet visszavonását még ez alkalommal sem mondták ki,⁷³ az egyik pedagógus szakszervezet a szakértők tájékoztatójából azt a következtetést vonta le, hogy "a tervezet alapján tér el a Gázsó Ferenc vezette munkacsoport készített és nyilvánosság előtt megvitatott koncepciótól."⁷⁴ Ugyanakkor a minisztérium képviselői, bár elismerték, hogy jelentős korrekciókat hajtottak végre az előző törvénykonceptión, az új tervezetről rendezendő

⁷³ Sőt Kálmán Attila az új törvénytervezet vitája előtt megrendezett sajtótájékoztatón úgy fogalmazott, hogy "aligha került eddig törvénytervezet a parlament elé, amelynek ennyira kiterjedt és széles körű vitája lett volna, mint éppen ennek az indítványnak". (Minisztériumi válasz a PDSZ-nek, A tárca szerint az oktatási központok az iskolát védik. Magyar Hírlap, 1991. október 3. (E kijelentés, amennyiben valóban így hangzott el a sajtótájékoztatón, nyilván valamiféle folytonosságot feltételezett a két koncepció között, holott kívülálló értékelők általában éppen a két koncepció közötti ellentétet hangsúlyozták.)

⁷⁴ Oktatás és jog, Vélemények a Közoktatási Törvényről, PDSZ füzetek, 1993. október 5. 35. o.

vitát eleve igen szűk mederbe kívánták terelni: részint a vitákba bekapcsolódók körét kívánták leszűkíteni, részint igen kevés időt hagytak a vitára.⁷⁵

A törvénytervezet rendkívül éles bírálatokat váltott ki. Az új koncepció egyik sarokpontjával, a minisztérium dekoncentrált oktatásirányítási szerveiként elképzelt regionális oktatásirányítási központok létrehozásával kapcsolatos minisztériumi elképzeléseket már szeptemberben nyilvánosságra hozta a tárca politikai államtitkára,⁷⁶ és az új törvénytervezettel kapcsolatos első ellenreakciók már szeptember végén megfogalmazódtak az egyik pedagógus szakszervezet részéről.⁷⁷ A tervezet nyilvánosságra kerülése nyomán még erőteljesebb bírálatok láttak napvilágot az ellenzéki sajtó-orgánumokban, így többek között az előző tervezet jegyző Gazsó Ferenc is kemény bírálatban részesítette az új törvénykonceptiót.⁷⁸

A törvénytervezetet fogadó éles kritikai megnyilvánulások visszavonulásra késztették az oktatási kormányzatot. Egyfelől a tárcának el kellett állnia attól, hogy igen gyorsan, már decemberben a kormány elé terjessze törvénytervezetét, és 1992. január 31-ig meghosszabbították a törvény véleményezésére rendelkezésre álló időt, másfelől a még zajló nyilvános vitákkal egy időben hozzáfogtak a törvény 1991. november 5-én publikált új változatának átdolgozásához. A véleményezés és a koncepciómódosítás egyidejűsége ugyanakkor számos nehézséget okozott a véleményezésbe bekapcsolódók számára, hiszen nem tudhatták, hogy mit tartalmaz az éppen érvényes koncepció.⁷⁹

⁷⁵ "A minisztérium felfogása szerint magának a törvényjavaslatnak a vitája ugyan csak most kezdődik, ám nem az egész pedagógustársadalom vitatja meg, hanem csak annak képviseleti szerveivel egyeztet a minisztérium, s egy-egy nagyobb iskolaközpontban rendez még a vitatott kérdésekről eszmecsereket." Minisztériumi válasz a PDSZ-nek, A tárca szerint az oktatási központok az iskolát védik. Magyar Hírlap, 1991. október 3.

A törvénytervezetet eredetileg még 1991 decemberében a kormány elé kívánta terjeszteni az MKM, ám a törvénytervezet szövege csak 1991. november 5-én jelent meg a Köznevelés mellékleteként, azaz alig néhány hét állt volna rendelkezésére a vitázóknak álláspontjuk kidolgozására.

⁷⁶ (Kálmán Attila) rámutatott, hogy ez a szervezet közvetíti majd a minisztériumi elképzeléseket s az iskolák visszajelzéseit. Részt vesz a pályázatok elbírálásában és az ellenőrzésben is. Álliberálisnak és demagógnak nevezte azokat az elképzeléseket, melyek szerint nincs szüksége az iskolák ellenőrzésére, Oktatásirányítási központok, Népszabadság, 1991. szeptember 23.

⁷⁷ A központok felépítése "kisértetiesen emlékeztet a régi tankerületi főigazgatóságokra, amelyek alkalmasak voltak arra, hogy a központi akaratot és az ideológiai befolyásolást következetesen megvalósítsák. S magától értetődően gyökeresen különböznek azoktól a szolgáltató intézményektől, amelyek adminisztratív beavatkozás nélkül s pártideológiamentesen segítették volna az iskolák szakmai munkáját." PDSZ kontra Művelődési Minisztérium, A területi központ antidemokratikus, Magyar Hírlap, 1991. szeptember 27.

⁷⁸ Gazsó Ferenc: Vesztes az iskola, Népszabadság, 1991. nov. 30.

⁷⁹ "Tragikomikus viták egész sorozatán vehettünk részt. A törvénytervezetet hivatalból védők szinte eredményként jelentették be: "ez a törvénytervezet már nem az a törvényterve-

Noha az oktatási kormányzat, mint már jeleztük, eredetileg csak a szűkebb körű konzultációkat kívánt folytatni tervezetéről, végül egy újabb monstre "társadalmi vita" bontakozott ki, melyben magánszemélyek, szakértők, kutatóintézetek, szakmai szervezetek, érdekszervezetek, iskolák, igazgatói munkaközösségek légiója foglalt állást a törvénykonceptió 1991. november 5. változatáról és a tervezet 1992. január 12-én publikált, módosított változatáról.⁸⁰

Ha az alapkoncepció tekintetében nem is módosult a tervezet, így például megmaradt a területi oktatásirányítási központok felállítására vonatkozó elképzelés, a sorozatos átdolgozások hatására azonban számos részlet tekintetében "finomodott" a szóban forgó szöveg. Jellemző ebből a szempontból, hogy a kormány iránti elfogultsággal igazán nem vádolható SZDSZ egyik oktatásügyi szakértője, Andor Mihály is megállapította egy "belső használatra" szóló közlőnyben, hogy a sokat vitatott területi oktatási központok ellenőrzési, felügyeleti jogosítványai számottevő mértékben enyhültek, és nagyobb súlyt helyezett a módosított tervezet a központok szolgáltató szerepére.⁸¹

A bírálatok illetve a viták másik hozadéka az volt, hogy a Minisztérium és az igazgatott szféra közötti kapcsolatok területén 1991 decemberétől nagyobb szerephez jutott a tárgyalásos érdekegyeztetés.⁸² A hónap elején egy Oktatáspolitikai Fórumot hívtak össze, melyen "az összes oktatásban érintett szervezet volt ...hivatott

zet, sőt már nem is ez. Ez már javított, gyomlált változat, s ha minden igaz, már ennek is készül a korrigált változata. Szóval kérem, lehet a TOK-ot (Területi Oktatási Központot) nyugodtan kritizálni, amit maguk kritizálnak, az már valószínűleg nincs is benne." Kovács István; Tragikomédia, In: Oktatás és jog, Vélemények a Közoktatási Törvényről, PDSZ füzetek, 1993. október 5. 39. o.

⁸⁰ A törvénykonceptió módosított variánsa az Új Magyarország című napilap 1992. január 15-i számában jelent meg. A társadalmi vita keretében beérkezett vélemények részletező bemutatásától ezúttal is eltekinthetünk, minthogy az Oktatókutató Intézet munkatársai az MKM megbízásából a társadalmi vita keretében a minisztériumhoz beérkezett és a kutatók számára átadott véleményekről viszonylag részletes összefoglalást készítettek. A szerzők művük bevezetőjében részletes bírálatot foglalmaztak meg a társadalmi viták intézményével kapcsolatban, majd a vélemények bemutatása után azt a javaslatot fogalmazták meg a Minisztérium számára, hogy a társadalmi viták szervezése helyett a demokratikus szervezetekkel folytatandó tárgyalásos érdekegyeztetést részesítse előnyben. – Vélemények a közoktatási törvénykonceptióról -1992. Összeállította Drahos Péter, Lukács Péter, Nagy Péter Tibor, Setényi János (Szerkesztette Lukács Péter) Oktatókutató Intézet, Budapest, 1992. Kötet Közben 176.

⁸¹ Andor Mihály: In: Döntés előtt. 1992.

⁸² Dobos Krisztina a tárca helyettes államtitkára még az új törvénykonceptió körül támadt vihar előtt kijelentette: "határozott szándékom a minisztérium stratégiai döntéseit a széleskörű egyeztetéseken át folytatott előkészítéssel politikailag kiegyensúlyozottabbá és szakmailag megalapozottabbá tenni". Az európai modellt követő koncepcióra van szükség, Interjú Dobos Krisztínával, Magyar Hírlap, 1991. szept. 14

kifejteni véleményét a tervezetről",⁸³ majd a hónap közepén összeült az Oktatási Érdekegyeztető Fórum is, "ahol a szakszervezeti és az önkormányzati oldal javaslataira válaszolva Kálmán Attila azt nyilatkozta, hogy több ponton szükséges átdolgozni a törvényt, és ennek munkálatai el is kezdődtek."⁸⁴ Ezt követően létrejöttek a szakmai szervezetek képviselőivel történő érdekegyeztetés keretei, melyek lehetővé tették, hogy a résztvevők (egyfelől a minisztérium képviselői, másfelől négy szakértő, akiket vagy félszáz szakmai szervezet delegált) egy közel féléves tárgyalássorozat keretében közelítsék egymáshoz az új közoktatási törvénnyel kapcsolatos elképzeléseiket.⁸⁵ Mikor igen közelivé vált a törvénytervezet kormány elé való beterjesztésének új határideje (1992. április 24.), az Oktatási Érdekegyeztető Fórum munkáját is felújították. E fórum égisze alatt létrehozták az érdekegyeztetés fentebb már ismertetett multipartit kereteit, melyek egy háromnapos tanácskozás keretében lehetőséget adtak számos, az új törvénykoncepcióval kapcsolatos kompromisszumos megoldás kialakítására, így mindenekelőtt megállapodás született a tekintetben, hogy a nevelési-oktatási intézményekben garantálni kell a gyermekek, a szülők és a dolgozók lelkiismereti és vallásszabadságát. Miután a tárca elhalasztotta a törvénytervezet kormány elé való beterjesztését, további tárgyalások folyhattak. Ezek során megállapodás született arról, hogy a központi szintű döntéshozatalok során el kell választani egymástól a döntéshozatal, a döntés és a hatáskör gyakorlásának elemét, lehetővé téve ezáltal, hogy a törvénytervezetben szerepeltetett legmagasabb szintű szakmai fórum, az Országos Közoktatási Tanács (amely az 1991. novemberi törvényvariánsban még a miniszter tanácsadó testületként szerepelt), ne kerülhessen a minisztertől függő helyzetbe.⁸⁶

A létrejött kompromisszumok ellenére 1992 júniusában megszakadtak a tárgyalások mivel a szakszervezeti, az önkormányzati és a diák oldal értékelése szerint a minisztérium által megszövegezett új törvényvariáns számos ponton eltért az eredeti megállapodások szövegétől.⁸⁷

A tárgyalások megszakadása után majd egy évig, a közoktatási törvény 1993 májusi parlamenti beterjesztéséig nem folyt érdemi érdekegyeztetés a törvénnyel kapcsolatban. Bár a szakszervezetek többször szorgalmazták a tárgyalások felújítását, a tárca elzárkózott ezelől. A minisztérium politikai államtitkára például 1992 szeptemberében azt nyilatkozta, hogy a tervezetet "végigvittuk az önkormányzat-

⁸³ Oktatás és jog - Vélemények a Közoktatási Törvényről, PDSZ füzetek, 1993. október 5. 37. o.

⁸⁴ Oktatás és jog - Vélemények a Közoktatási Törvényről, PDSZ füzetek, 1993. október 5. 37. o.

⁸⁵ 1992. február 15. és 1992 július 11. között Pócze Gábor: "A vitának nincs vége" címmel részletes beszámolókat jelentett meg a minisztériumi tárgyalásokról a Beszélő című hetilapban.

⁸⁶ Oktatás és jog - Vélemények a Közoktatási Törvényről, PDSZ füzetek, 1993. október 5. 41-43. o.

⁸⁷ Oktatás és jog Vélemények a Közoktatási Törvényről, PDSZ füzetek, 1993. október 5. 43-44. o.

ok, a szakszervezetek, a társadalmi és szakmai szervezetek képviselőivel. Úgy gondolom, szükség volt erre a vitára, jobb lett általa a törvénytervezet, s ezért köszönetet mondunk partnereinknek. Most már, úgy érzem, főleg a további egyeztetés, mert valamennyi lényeges érv és ellenérv elhangzott, minden figyelembevehető szempontot beépítettünk a tervezetbe. Természetesen nem törekedhetünk a teljes konszenzusra, mert olyan sokféle érdek ütközik a törvénnyel kapcsolatban, hogy lehetetlen valamennyit összehangolni."⁸⁸

Mint a fentiekből is kitűnhetett, a szakmai és az érdekszervezetek illetve az önkormányzati szervek irányában változó mértékben volt nyitott, tárgyalásra kész a Művelődési Minisztérium. A nyitottság mértékét, megítélésünk szerint alapvetően két tényező határozta meg: egyfelől a pártpolitikai, mozgalmi szférából jövő impulzusok, amelyek a konszenzusos döntések kialakítása helyett elsőbbséget adhattak pártcélok, ideológiai célkitűzések megvalósításának, másfelől a minisztérium törvényalkotó tevékenységével szemben kifejeződő elégedetlenség, nyilvános kritika, amely a "konszenzusképzésben" tette érdekeltté a tárcát.

Ugyanakkor a nyitás időszakaiban is érvényesült egyfajta szelektivitás. Míg az alapkérdésekben, mint erre már utaltunk, végül nem jöttek létre olyan kodifikált, azaz a törvény szövegébe is beépített kompromisszumos megoldások, amelyeket a partnerek is elfogadtak volna, a szakmai szervezetek képviselőivel folytatott tárgyalások keretében egyes technikai, szakmai jellegűnek mondott kérdésekben, amelyek nem álltak ellentétben a törvénytervezet alapkoncepciójával, rendkívül nyitottnak mutatkozott a tárca. Jól példázza ezt a nyitottságot a Magyar Gyógypedagógusok Egyesületének vezetőjével készült interjú alábbi részlete: "A minisztérium arra az elhatározásra jutott, hogy a szakmai szervezeteket bevonja. Mi a más-ság elfogadását kívántuk ebben a törvényben elérni. Végül sikerült a gyermekcsoport létszámoknál elérni azt az optimális létszámot, amivel fogyatékos gyermek foglalkoztatható. Sikerült elfogadtatni olyan szakszolgáltatásokat, mint a logopédiai ellátás, a gyógy- illetve konduktív pedagógiai. Sikerült elérni, hogy a gyermekek vizsgálatát végzőket szakértői bizottság rangjára emeljék. Benne szerepel a törvényben az általános iskolát elvégzett gyerekek speciális szakiskolákban való tanulási lehetősége és az is, hogy a tankötelezettség kora két további évvel meghosszabbítható. Olyan dolgok fogalmazódtak meg, ami még nem volt Magyarországon. Mi azt tapasztaltuk, hogy a megelőzőekben kimaradtunk a dolgokból, az előző törvényekből. A megkérdezésünk nélkül olyan intézkedések születtek, amelyekkel a gyógypedagógia területén senki sem ért egyet. Ennek megoldására mindenképpen azt akartunk, hogy szülessen valami, ami megoldja ezt a helyzetet.

– A törvény szövegéhez hogyan jutottak hozzá?

– Hivatalból. Van a minisztériumban egy koordinációs iroda, és nagyon készségesen megküldték a tervezeteket. Mikor született a részünkről egy megfogalmazás, akkor leültünk a minisztérium jogászával és akkor ő azt mondta, ezt a szót erre nem

⁸⁸ Milyen tanévünk lesz? Beszélgetés Kálmán Attila politikai államtitkárral. Köznevelés, 1992. szeptember 17.

lehet használni, mert ez a szó ilyen és ilyen részen lekötött. Mi azt mondtuk, hogy a speciális nevelés nagyon szép kifejezés, de ő azt mondta, hogy speciális szükséglete lehet X-nek, hogy zeneiskolába jár. Nem a mi szavaink köszönnek végülis vissza a törvényben, de ez korrigálható akár egy Köznevelésben megjelentetett cikkben is."

A fenti gondolatmentet folytatva érdemes még röviden szólni a törvényelőkészítést irányító minisztérium és a politikai pártok viszonyáról. Addig amíg a szakmai szervezetek, a társadalmi szervezetek illetve az önkormányzatok irányában esetenként nyitott volt a minisztérium, addig a koalíción kívül álló pártokkal való tárgyalásoktól mindvégig elzárkózott a tárca. Bár számos érvelés megfogalmazódott, amely arra hívta fel a figyelmet, hogy az oktatásügy stabil fejlődése, a szférára jellemző hosszú gesztációs idő s még sok egyéb szempont miatt fontos lenne, ha konszenzuson alapuló, stabil oktatási törvények születnének, nemcsak az oktatási törvény kétharmadosa tételét utasították el a kormánypártok illetve az MDF, hanem a pártok közötti egyszerű egyeztetés gondolatát is.⁸⁹

19. ZÁRSZÓ HELYETT

Ha összehasonlítjuk az 1985-ben elfogadott Oktatási törvény társadalmi vitájáról korábban folytatott vizsgálódásaink eredményeit és az 1993-ban elfogadott Köznevelési Törvény előkészítési folyamatáról készített, jelen tanulmányunkban bemutatott elemzésünket, egyaránt érzékelhetünk változásokat és a folyamatosság

⁸⁹ 1992. februárjában a budapesti Kontyfa utcai iskola pedagógusai aláírásgyűjtő akciót kezdeményeztek annak érdekében, hogy a parlament tűzze napirendre a köznevelési törvény kétharmadosa tételének kérdését. Bár a kellő számú aláírást sikerült összegyűjteni, a parlament végülis leszavazta a javaslatot. A javaslat parlamenti vitájában Karsai Péter MDF-es képviselő, az Oktatási Bizottság elnöke megtévesztő politikai cselnek titulálta az aláírásgyűjtést, és élesen elítélte a kérdés utcára vitelét (azaz az utcai aláírásgyűjtést). A képviselő a szakmai vitát nyilvánította "etikusnak, egyetlen járható útnak", és arra is felhívta a figyelmet, hogy "kizárólag csak szakmai állásfoglalás, kritika vagy igenlés fogadható el, mégpedig a szabad választások eredményeként kialakult törvényalkotási metodika alapján, a többség törvényalkotó jogát is tiszteletben tartva.

A törvény kétharmadosa tételével kapcsolatban Kálmán Attila is elutasítóan nyilatkozott: "Ellenkező esetben az ellenzék rá tudná kényszeríteni akaratát a többségre. A törvényt ugyanakkor a többségnek kell végrehajtania. – Nem lenne jobb mégis más megegyezésre jutni. Két év múlva választások lesznek -K. A.: Meggyőződésem, hogy nem az ellenzék fog győzni. Köznevelési erőpróba. Népszabadság, 1992. március 2.

sajátos megnyilvánulásait. A kontinuitás egyebek között abban nyilvánult meg, hogy a törvénykezési folyamatot irányító technokrata csoportok illetve apparátusok a törvényelőkészítés szakaszában szuverén módon döntöttek el, hogy a viták során megfogalmazódott vélemények közül melyiket veszik figyelembe, és melyiket hagyják figyelmen kívül. A változások között a legszembetűnőbbnek a különféle szakmai csoportok illetve az iskolahasználók nevében fellépő szervezett érdekcsoportok számának erőteljes megnövekedését tartjuk.

A döntési folyamatokba bekapcsolódók körének és befolyásának növekedése a döntési folyamat időtartamának megnövekedésével is együtt járt. Míg 1985-ben kb. háromnegyed évet vett igénybe a törvénykezési folyamat, a kilencvenes évek elején majd három év "kellett" az oktatásügy "alaptörvényeinek" létrejöttéhez. (a törvényalkotás időtartamának megnövekedése valószínűleg nem vezethető vissza pusztán arra, hogy az Országgyűlés 1990 és 1994 közötti működésére a politikai rendszerváltással összefüggésben egyfajta túlterhelés volt jellemző, illetve arra a körülményre, hogy a közoktatási törvény esetében "menetközbeni koncepcióváltás" következett be. Ez utóbbi magyarázatnak ellentmond az, hogy a koncepcióváltás nélkül elfogadott felsőoktatási és a szakképzési törvény előkészítése is hasonló időt vett igénybe. A törvényelőkészítés időbeli elnyúlása a törvényelőkészítési folyamat során tapasztalt kommunikációs zavarokon illetve a tárgyalásoktól, érdekegyeztetéstől való elzárkózáson túl feltehetően a politikai mező pluralizálódásával is összefügg, illetve azzal a konszenzusos megoldások kialakítását nehezítő körülménnyel, hogy pluralista rendszerű fejlettebb országokban az oktatásügy olyan, a közérdeklődés homlokterében álló közügy:

- amellyel kapcsolatban igen sokféle és egymással sok ponton ellentétes vélemény, elképzelés fogalmazódik meg,
- amelynek tétjeit kiváltképp fontosnak tartják a politikai mező résztvevői, illetve a szakmai csoportok és az iskolahasználók nevében fellépő aktorok.

A rendszerváltás előtti és után törvényalkotási folyamatokat összehasonlítva azt is fontos változásnak tekinthetjük, hogy míg 1988 előtt nem kaptak nagyobb nyilvánosságot a törvény tartalmával illetve a törvényelőkészítés intézményes keretfeltételeivel kapcsolatos ellenvélemények, a rendszerváltás után a nyomtatott sajtó és egyéb tömegközlelési eszközök révén viszonylag nagy nyilvánosságot kaphattak az ellenvéleményt képviselők.

Ugyanakkor azt is igen fontos fejleménynek tekintjük, hogy a döntéshozatal "érintettek" általi befolyásolásának eszköztárába a társadalmi vita korábban erősen bírált, ám sajátos módon mégis továbbélő intézménye mellé a tárgyalásos érdekegyeztetés is bekerült. Azonban azt is látnunk kell, hogy a tárgyalásos forma alkalmazása – részben a magyar politikai rendszer általános jellemzőiből is következően – nem volt automatikus, csak a nyilvános kritikák hatására kerülhetett sor ezekre.⁹⁰

⁹⁰ Itt érdemes röviden kitérni arra a problémára, hogy a központi irányítás és a szakmai ill. civil szervezetek közötti érintkezést nagymértékben megnehezíti az a körülmény, hogy nagyszámú, és sok esetben speciális szférákat képviselő szerveződésről van szó. A civil

A döntéshozók és az érdekképviselők közötti közvetlen dialógust lehetővé tevő tárgyalásos érintkezési forma megjelenését illetve intézményesülését több szempontból is öröndetesnek tekinthetjük: a tárgyalások jelentős javulást hozhatnak az információ áramlás terén, és ugyanakkor elősegíthetik a szélesebb konszenzust élvező megoldások megszületését. A fenti szempontok alapján különösen fontos fejleménynek tekinthető, hogy a tanulmányunkban tárgyalt törvénykezési folyamattal párhuzamosan országos szinten létrejöttek az oktatásügyben érintett partnerek közötti rendszeres konzultációk intézményes keretei is (pl. Közoktatáspolitikai Tanács, Országos Köznevelési Tanács, Országos Szakképzési Tanács). Ez a fejlemény még akkor is igen pozitívan értékelhető, ha a létrejött konzultációs testületek felépítésével, működésmódjával kapcsolatban igen sok jogos kifogás fogalmazható meg.

szféra szétaprózottsága miatt a döntéshozók a tárgyalások megindulásakor azt a megoldást preferálták, hogy a szakmai ill. civil szervezetek képviselőit vonták be a tárgyalásokba. Interjúink tanúsága szerint ez a megoldás egyes szervezetek számára problematikusnak bizonyult, mivel úgy érzékelték, hogy a szabad mandátummal rendelkező képviselők eseteként olyan álláspontot képviseltek, amely nem felelt meg törekvéseiknek.

Ára: 100,- Ft

Megjelent:

- 172 **Hegedűs T. András:** A regionális beiskolázás a felsőoktatásban
- 173 **Hammer Ferenc:** Diktatúra és vezérkultusz
- 174 **Ladányi Andor:** A felsőoktatás fejlesztésének kérdéseire
- 175 **Biro Lajos:** Pedagógusok a közoktatási törvény koncepciójáról (1991)
- 176 **Vélemények a közoktatási törvény koncepcióiról (1992)** Szerk.: Lukács Péter
- 177 **A magániskolák tanácskozása** Szerk.: Várhegyi György
- 178 **Az Oktatókutatási Intézet 1991. évi kutatási beszámolója**
- 179 **Liskó Ilona:** Rendszerváltás az iskolákban
- 180 **Nagy Péter Tibor:** A magyar tanügyigazgatás egyensúlyi hagyománya
- 181 **Györgyi Zoltán:** Budapesti pedagógusok véleménye az oktatási törvénytervezet koncepciójáról és a pedagógus-bérendszerről
- 182 **Szép Zsófia:** A közoktatás költségvetési kapcsolatai
- 183 **Csanády Márton – Lux Ambrus:** Rendszerváltás és értéktudat (300 budapesti középiskolás társadalmi és politikai értékrendje)
- 184 **Szigeti Jenő – Szemerszki Mariann – Drahos Péter:** Pedagógusok véleménye az egyházi iskolák indításáról
- 185 **Egyházi iskolák indítása Magyarországon** (Tudományos tanácskozás Gyula, 1992. június 22-24.)
- 186 **Kozma Tamás:** Új fejezetek a nevelésszociológiából
- 187 **Csanády Márton:** Nem tudják, de költik? (A közoktatásfinanszírozás adatszolgáltatási rendszeréről)
- 188 **Forray R. Katalin – Györgyi Zoltán – Híves Tamás – Imre Anna:** Az ózdi térség közoktatásának helyzete, kilátásai
- 189 **Vámos Dóra:** Munkapiac és szakképzés az NSZK-ban
- 190 **Liskó Ilona:** Szerkezetváltó iskolák
- 191 **Szabó László Tamás:** Migráció és oktatás
- 192 **Gábor Kálmán:** Civilizációs korszakváltás és az ifjúság
- 193 **Szemerszki Mariann:** Főiskolai és egyetemi oktatók a felsőoktatási törvény tervezetéről
- 194 **Tamas Kozma:** Expansion in Higher Education: The Case of the East European Region (Proposal for the 15th Annual EAIR Forum, Turku, Finland, August 15-18, 1993)
- 195 **Balogh Miklós:** Önkormányzat és oktatás (Változó feltételek, önkormányzati döntési modellek)
- 196 **Györgyi Zoltán:** Mezőgazdasági szakoktatás az iskolarendszerű oktatásban és a munkaerőpiac képésben
- 197 **Imre Anna – Papházi Tibor – Szemerszki Mariann:** Tandíj a felsőoktatásban?
- 198 **Kozma Tamás:** A közoktatás fejlesztési koncepciójának tudományos megalapozása
- 199 **Szecskő Tamás:** A tömegkommunikáció társadalmi hatásai (Bevezetés a tömegkommunikáció szociológiájába)
- 200 **Fehérvári Anikó – Györgyi Zoltán – Tót Éva:** Ifjúsági munkanélküliség (Megyei esettanulmányok)
- 201 **Ladányi Andor:** „Nemcsak a gazdasági életben van szükség racionalizálásra, hanem kultúrpolitikánk terén is”
- 202 **Gábor Kálmán – Mátay Melinda – Balog István – Kántor Zoltán:** Az ifjúság és az elit
- 203 **Ladányi Andor:** Ami jó benne és ami nem (A felsőoktatási törvény mérlege)
- 204 **Annási Ferenc – dr. Baráth Tibor:** Vélemények az iskolai menedzserképzésről egy regionális kutatás tükrében
- 205 **Híves Tamás:** Kartográfiai ábrázolás lehetőségei az oktatáskutatásban
- 206 **Ladányi Andor:** A felsőoktatás fejlesztési tervéről
- 207 **Nagy Péter Tibor:** Szakoktatás és politika
- 208 **Publikációk a cigányság oktatásáról** (Szerk.: Forray R. Katalin)
- 209 **Györgyi Z. – Híves T. – Imre A. – Kozma T.** Településhálózat és iskolaszervezet
- 210 **Szabó László Tamás:** Modernizáció kérdőjelekkel (Pedagógusképzés és továbbképzés)