

CENTRALIZÁCIÓS ÉS DECENTRALIZÁCIÓS TRENDEK

A MAGYAR OKTATÁSPOLITIKÁBAN A 18–20. SZÁZADBAN

AZ OKTATÁSI RENDSZEREKET HAGYOMÁNYOSAN centralizált és decentralizált rendszerekre osztó modell-gondolkodás általában a francia és az angol oktatási rendszer alapján formálja meg a modellértékű különbségeket.

A centralizált francia rendszert az állami beavatkozás igen korai – a 18. századtól megfigyelhető – növekvő szintje, az iskolafenntartó egyház befolyásának – később magának a nem állami iskolafenntartásnak – visszaszorítása, a folyamatosan növekvő és professzionalizálódó közép- és felső-szintű tanügyi apparátus hatalma jellemzi. E rendszer változásait központi politikai-szakmai döntéseken alapuló reformok indítják el, melyek egyidejűleg végighullámszanak a rendszeren – a helyi politikai erők befolyása az iskolára kicsi.

A decentralizált angol rendszert az állami beavatkozás rendkívül késői – 19. századi – megjelenése, az iskolafenntartó egyház és társaságok hosszú ideig megőrződő befolyása, az igen hosszú ideig nem önállósuló tanügyi bürokrácia jellemzi. A rendszert a „mélyben zajló” folyamatos változások jellemzik. A helyi politikai erők befolyása nagy (Archer 1979).

Már első pillantásra megállapítható, hogy a későbbi Német Császárság illetve a Habsburg-birodalom térségében kialakuló oktatási rendszereket egyik modelltől sem sorolhatjuk. Az állami beavatkozás megjelenése igen korai – a 18. század közepétől datálható – az iskolafenntartó egyházak befolyása azonban igen sokáig meghatározó. A tanügyi bürokrácia önállósodása nagymérvű, professzionalizálódása azonban ellentmondásos – a tanfelügyelői, főigazgatói állások sokáig „felekezeti feudumok” illetve politikai jutalompozíciók maradnak. A rendszert a központi döntések részleges végighullámszása jellemzi. A helyi politikai erők – községek, megyék – befolyása, legalábbis bizonyos időszakokban, nagy.

* * * *

A 18. századtól, az állami beavatkozás kezdetétől kezdve a magyar oktatáspolitikában és tanügyigazgatásban két elv vetekedett egymással: a centralizációs és a decentralizációs. A centralizációs elv – melynek a *Ratio Educationis* jelentette szimbolikus kezdőpontját – a létező politikai egységektől, a megyéktől független, kizárólag a központi kormánytól függő regionális hivatalokra kívánta helyezni az oktatáspolitikai fő felelősséget. A decentralizációs elv – mely az országgyűlés 1791-es munkálataival

kezdődően működik – a megyéhez kívánta rendelni az oktatáspolitikai felelősségét. A liberális oktatáspolitikai, mely az iskolafenntartás alapegységének a községet tekintette, hol az egyik, hol a másik irányban kísérelt meg kompromisszumokat kötni. Az alábbi tanulmányban megkíséreljük bemutatni először a három igazgatási szint változó szerepét, majd a magyar oktatáspolitikai három nagy ciklusát.

A tér felosztása

A dekoncentráció ideális egysége: a régió

Az első olyan kormány szervet, melyet egy modern oktatási minisztérium elődjének tekinthetünk, az 1723-as országgyűlés hozta létre: a főállítandó helytartótanácsnak egy külön bizottságát szervezte az állami fölügyelet végzésére, s e szerv az évtizedek során egyre erősebb lett. Apparátusa a katolikus egyház és a kancellária korlátozó törekvései ellenére 1766-tól kezdve nekilátott a kizárólag neki alárendelt dekoncentrált hivatalok kiépítésének előkészítéséhez (*Waldapfel 1900*).

A Ratio Educationis (1777) az országot nagyméretű tankerületekre osztotta és élükre államhivatalnokokat nevezett ki. Ez akkor egyidejűleg jelentett dekoncentrációs és szekularizációs lépést, hiszen egyfelől a helytartótanács oktatási osztályától, másfelől a római katolikus egyháztól vett át hatásköröket (*Madzsar 1922*).

Az 1790-es évektől az 1840-es évekig készült tervezetek kivétel nélkül a megyei elit érdekeit voltak hivatva szolgálni, így a megye fölötti tankerületi főigazgatói intézmények mindvégig a királyi hatalom eszközei maradtak. A szakértelem továbbra is jelentős mértékben a helytartótanácsban koncentrált, nyilván ennek is betudható, hogy 1848 áprilisa után Eötvös új minisztériuma a régi apparátus nagyrészt átveszi. A negyvenes évektől kezdve a magyar liberalizmus legkövetkezetesebb képviselői, a centralista politikusok a feudális-partikuláris hagyományoktól terhelt megyével szemben meg kívánták erősíteni a közigazgatás két demokratikus szintjét: a parlament által ellenőrzött felelős kormányt és a községet, s ezért elejtették azokat a tervezeteket, melyek a megyei hivatalok erősítésén fáradoztak.

A tanítói érdekképviseletek is alkalmazkodtak ehhez: a község fölött másodfokú igazgatási szervnek a tantestületektől választott (!) tankerületi igazgatót szerették volna látni, a fegyelmi jogot pedig eleve ide telepítették volna. Eötvös 1848-as törvényjavaslata 6 „kerületi” – több megyét átfogó, regionális – bizottmányt kívánt felállítani. Eredetileg a községre bízta volna a tanító megválasztását; ez a parlamenti tárgyalás során a kerületi bizottmányok ill. a miniszter jóváhagyásától vált függővé. Közismert módon a főrendiház, illetve az egyházak ellenállása miatt a javaslat nem vált törvénnyé (*Hajdu 1933*).

1849 után a tanügyigazgatásban a regionális elv új módon élt tovább: nem tankerületi főigazgatói kerületek működtek, hanem a tanügyigazgatás teljes egészében beolvadt a (regionális egységekben működő) politikai adminisztrációba. 1860-ban a helytartótanács rövid időre teljes mértékben centralizálta a maga számára a tan-

ügyigazgatást, de mivel ez kivihetetlennek mutatkozott, 1862-ben újra életbe léptették a Ratio Educationis óta ismert főigazgatói rendszert (*Fináczy 1896, p. 207*).

A főigazgatók hatásköre azonban már nem volt a régi. Az akadémiák ugyanis közben valóságos főiskolákká fejlődtek, s ekképpen a legtekintélyesebb intézmények már nem tartozhattak főigazgatói hatáskörbe, és az ekkoriban keletkező állami középiskolák sem. Ennek egyik igen fontos oka az volt, hogy a tankerületi főigazgatók kivétel nélkül exponált katolikusok voltak, s a kormány az általa létrehozott felekezetszemleges intézeteket nem kívánta rájuk bízni. Kiderült azonban, hogy a minisztérium az állami középiskolák adminisztrálását sem győzi, ezért 1875-ben ezek is a főigazgatóságok alá kerültek (*MP 1902, p. 86*). A főigazgatói állások részben vallási feudumok maradtak: a tizenkét főigazgatóságból négy valláshoz volt kötve (*MP 1895, p. 85*). A főigazgatóságok, ellentétben a kortársak előtt is jól ismert külföldi példákkal, nem illeszkedtek az általános megyei adminisztrációba és így intézkedési hatékonyságuk is véges volt (*MP 1902, p. 87*).

Az 1868-as népoktatási törvény kivette a főigazgatók kezéből a népoktatást, Eötvös (tudomásul véve, hogy a kiegyezés „kiharcolása”, legalábbis látszólag, a megyei nemesség érdeme) feladta a megye fölötti egységek létrehozásának elképzelését.

Logikailag-politikailag kettévált tehát a középiskolák és népiskolák igazgatása. A 65 megyei tanfelügyelőséget semmiféle regionális egység nem integrálta. A századfordulóra új felügyeleti koncepció fogalmazódott meg a VKM-ben: intenzívebb kapcsolatot szorgalmazott a hatékonyabbá és professzionálisabbá teendő tanfelügyelőségek és a központ között, oly módon, hogy a VKM-ben öt főtanfelügyelő működjék és a hatvanöt tankerület – öt régióba szerveződve – ezek között osztassék fel (*MP 1902, p. 174*).

A tankerületi főigazgatók is előterjesztették koncepcióikat. A főigazgatók nemcsak a középfokú oktatás egykor egységes igazgatásának visszaállítását, de még a nép- és a középfokú oktatás közös felügyeletét is helyeselték volna. Már a II. országos és egyetemes tanügyi kongresszus javasolta, hogy a tanfelügyelők és főigazgatók kerüljenek egymással közelebbi kapcsolatba (*MP 1895, p. 542*).

A főigazgatók a tanfelügyelői állás „presztízsének” emelését javasolták, azt, hogy emeljék ki a megyei határok közül, azaz végső soron a tankerületi főigazgatók alá sorolják őket. Más követelések az ország tankerületekre osztását sürgették, s szorgalmazták, hogy ezek irányításába vonják be a tanítókat.

Ehhez azonban a magyar dualizmus alaptörvényének számító 1868–1876-os népiskolai törvénypárhoz kellett volna nyúlni, s a megyei erők mindvégig elég erősek maradtak ahhoz, hogy ezeknek a törekvéseknek ellenálljanak. A tízes évekre pedig, amikor a politikai erő meg lett volna erre, addigra már a politikai katolicizmus irányába elmozduló kormányzatok sem voltak érdekelték abban, hogy a 19. századi liberalizmust őrző középiskolai szférába integrálják a politikai katolicizmus illetve az erősödő nacionalizmus iránt lényegesen nyitottabb tanítóóság tevékenységét.

A népiskolázásból kinövő intézmények a polgári iskolák, a szakoktatási intézmények érdekkörei a nyolcvanas-kilencvenes évektől kezdve mind intenzívebben szor-

galmazták, hogy ezeket az iskolákat emeljék ki a tanfelügyelők és ekképpen a megyék alól. Ez a szakoktatási intézmények esetében nem vezetett egy új, regionális szint létrejöttéhez, hiszen egy-egy kereskedelmi iskolai illetve iparoktatási főigazgatót neveztek ki. Az 1927-es polgári iskolai törvény nyomán azonban a VKM 1930:640037-es rendelete kivette a tanfelügyelő hatásköréből a polgári iskolákat is és az országot négy polgári iskolai tankerületre osztotta. Ténylegesen csak két főigazgatót neveztek ki, akik a másik kettő területét is felosztották. A polgári iskola vonatkozásában megszűnt a megyei közgazgatási bizottság hatásköre is (*Dedk 1938, p. 109*).

Területi értelemben tehát meglehetősen kaotikus helyzet jött létre: a népiskolák a 27 megyei tanfelügyelőhöz tartoztak, a középiskolák a trianoni Magyarországon megmaradt öt regionális főigazgatóhoz, a polgári iskolák elvileg négy régióhoz, a szakképző intézményeket pedig központilag irányították. Már a húszas években felmerült – *Fináczy Ernő* dolgozott ki erről tervezetet –, hogy az országot négy kultúrtartományra kellene osztani, élén egy-egy egyetemmel. Ez azonban (feltehetően a megyék ellenállása miatt) nem is került tárgyalásra (*Fináczy 1935*).

A Gömbös-kormányának azonban központi céljai közé tartozott a magyar közigazgatás átszervezése, a megyei hatóságokkal szemben a központi ágazati bürokráciák kinyújtott karjaként működő fiók-minisztériumok létrehozása. A közigazgatás racionalizációjának iskolapéldájaként született meg az 1935:6 tc. (*Nagy 1992*).

A tanfelügyelőknek a megyei erőkkal egyeztetett döntéseit a rendkívül távol lévő minisztérium 1935 előtt alig bírálhatta érdemben; 1935 után, amikor a tanfelügyelők fölött ott állt az adott régió ügyeiben jól tájékozódó tankerületi főigazgató, elsősorban nekik kellett megfelelniök. A tankerületi főigazgatók a népiskolai igazgatótanítók kinevezésének jogát, valamint az egyhuzamos tanítások engedélyezésének jogát is megkapták a VKM-től (*HK 1937, p. 229*). 1941 után a tanfelügyelői hivatalok még erősebben alárendelődtek a tankerületi főigazgatóknak; velük szemben is kiszélesedett fegyelmi jogkörük. A népiskolai körzeti iskolafelügyelők tömeges rendszeresítése tette lehetővé, hogy a főigazgatók átnyúljanak a tanfelügyelők illetve a megyei szint felett. Ezek a körzeti iskolafelügyelők – megyénként körülbelül tucatnyian – gyakran közvetlenül is érintkeztek a tankerületi főigazgató népoktatási helyettesével, s megbízatásukat is onnan, s nem a megyei erőktől még mindig befolyásolható tanfelügyelőségektől kapták.

1941-ben a minisztériumtól a főigazgató kezébe kerülő ügyek (például a vizsgák engedélyezésének letelepítése főigazgatói szintre) azt jelzi, hogy míg korábban az irányítás két eszközét – azaz az iskolai oktatómunka folyamatának ellenőrzését és a vizsgák ellenőrzését – némileg el kívánták választani (azaz utóbbira a miniszter külön felhatalmazása, a minisztérium külön engedélye kellett), most e két tevékenység a tankerületi főigazgató kezében egyesült.

A középfokú iskolalátogatók tömeges beállításával a szakképző intézmények és a középiskolák autonómiája csökkent. A polgári iskolai főigazgatóságok is megszűntek, a polgári iskolának biztosított kedvezményekkel a kormányzat elérte, hogy a

polgári iskolai tanárság földta évtizedes követelését: a saját főigazgatóságot. Ezáltal a megyerendszer jelentőségének csökkenése nem az eötvösi elképzelés, azaz a helyi társadalom megerősödésének irányába folytatódott, hanem a dekoncentrált szervek létrehozása, a „gauleiteri rendszer” irányába (MP 1941, p. 96).

A megye és a járás: a választott szervek és kinevezett hivatalnokok ütközőterepe

Az 1790-es évektől kialakult a magyar parlament álláspontja: a tanügyek irányításának az ország irányításával együtt kell folynia. Az 1820-as években elkészült tervezetek a megyei tanfelügyelőt – akárcsak a többi megyei hivatalnokot – választott tisztviselőként képzelték el (Kármán 1911, p. 227).

Az 1868-as elképzelés a megye területén lévő községi intézmények ügyeinek kezelését iskolai tanácsra bízta, melybe a vármegyei bizottság választotta a tagok nagyrészt, s képviseltek voltak benne az iskolafenntartó felekezetek és a tanítók is. Az iskolatanács elsősorban mint a községi iskolaszék fellebbviteli hatósága működött. Az iskolatanácsok befolyása a megyei oktatáspolitikára minimális volt: a VKM által kinevezett tanfelügyelők – a centralista koncepciónak megfelelően – mint a felvilágosult központ emberei működtek.

A kiterjedt tanfelügyelői hatalom ellen azonban a megyei elit harcba szállt. Veszprém megye 1874 nyarán a többi megyékhez küldött átiratában a tanfelügyeleti intézmény eltörlését és a „népnevelés ügyének a törvényhatóságokhoz leendő átruházását” indítványozta. Az 1874-ben újjá választott iskolatanácsokba már a megyei elitek legjelentősebb politikusai kerültek (Kelemen 1985, p. 73). Ezek a megyei erők és az egyházak felől érkező impulzusok Eötvös halála után egy új egyensúly megteremtését követelték: egy olyan rendszerét, melyben a központi tanügyigazgatás rendszerezett formában, ön maga hatékonyságát felerősítve képes összhangba jutni a központi szakigazgatás egyéb ágaival, illetve amelyben a tanfelügyelő rendszeres lehetőséget kap arra, hogy a helyi közhatalommal szemben megfogalmazhassa elvárásait. A megyei erők viszont a korábbi tanácskozó szerv helyett olyat kívántak, ahol politikai érdekeiket határozat formájában is megjeleníthetik. Ez lett a törvényhatósági bizottság: így rendezte újjá a helyzetet az 1876-os tanügyigazgatási törvény.

A tanfelügyelői hatalom növekedése

A megyei tanfelügyelők alá járási tanfelügyelők állítását a nemzetiségekkel való konfliktust kihasználó tanítószervezetek szorgalmazták a kilencvenes években. A tanfelügyelet személyi rekrutációját szigorúan a szakmán belül képzelték el, és a tanfelügyelőtől szakvizsga letételét kívánták volna meg (MP 1895, p. 2).

A tanfelügyelők a fő hangsúlyt a kötelező iskoláztatás mértékének növelésére és a magyar nyelvtanítás eredményesebbé tételére helyezték. Ekkoriban még nem szerepel a tanügyigazgatás legfontosabb céljai között a „pedagógiai tevékenység” hatósági irányítása. Viszont a tanfelügyelők több szélsőségesen nacionalista dokumentumot terjesztettek fel a VKM-be, melyek egyike például kimondta: „Czelszerű a nemzeti-

ségi iskolákban oly tanítókat alkalmazni, a kik tanítványaik anyanyelvét nem ismerik.” Egy másik követelés azt szorgalmazta, hogy az első és második osztályban tisztán a magyar nyelv legyen az oktatás nyelve (MP 1893, p. 122).

A tudományos értékorientációjú gimnáziumi igazgatók is helyet követeltek volna a népiskolai igazgatásban. Szorgalmazták, hogy a tanfelügyelők „munkájuk megkönnyítésére” bízzák a középiskolák igazgatóira az iskolák látogatását, így az igazgatóknak talán módjukban lenne meggátolni, hogy akkora „selejtes kontingens” tudjon a gimnáziumi első osztályba. Különösen a nemzetiségi vidékeken, ahol a gyerekek nem tudnak magyarul – érvel egy cikk, politikai szövetségeket keresve (MP 1895, p. 83).

A VKM vezetői közül *Csáky Albin* volt az első, aki a tanfelügyelő túlterhelését elismerte és az iskolalátogatás szorgalmazása mellett az irodai munka csökkentése irányába is lépéseket tett. Ez azonban nem az iskolaigazgatás belső logikájából következett, hanem abból, hogy az egyházpolitikai konfliktus ekkorra érlelődött úgy meg, hogy a VKM-nek érdekében állt elválasztani az évtizedek óta összefonódott világi és egyházi iskolaigazgatást; a konfliktusokért cserében azonban kellett valamit adnia a tanfelügyelőknek. Vita bontakozott ki a segédtanfelügyelői intézményről és a járási tanfelügyeletről. Utóbbi, mint az igazgatási racionalizálás területi elmélyítésének eszköze, óriási karrierlehetőségeket ígért a népiskolai tanítók elitjének. *Wlassics* végül felkérte a tanfelügyelőket, nyilatkozzanak, egyetértenek-e a járási tanfelügyelet tervével. A járási felügyelettel szemben a segédtanfelügyelők és a tanfelügyelők – közös hivataluk tekintélyének megőrzése érdekében – egységfrontba tömörültek. Az adminisztratív munka csökkentésének feltétele, hogy a tanfelügyelők bízzanak meg a segédtanfelügyelőkben, ők pedig utazgassanak – érveltek a segédtanfelügyelők. Úgy vélték, hogy rendeletileg kell szabályozni jogköreiket. Ha lesz felelősségük, akkor az előléptetés is a végzett munkától és nem a leszolgált időtől fog függeni (MP 1895, p. 227).

A segédtanfelügyelők is segédeszközöket követeltek a tanfelügyelők számára, például formanyomtatványokat, hiszen ez a tollnok vagy napidíjas számára is lehetővé teszi, hogy a tanfelügyelő elé csak aláírandó aktát terjesszen. Ez érdemi munkacsökkentést jelentett volna a segédtanfelügyelőknek, és az ügymenet gyorsítása révén tényleges hatáskört és hatalmat nekik maguknak.

A járási iskolai tanfelügyeletet viszont természetesen nem támogatták a segédtanfelügyelők sem. Inkább a tanfelügyelőség személyzetét kívánták erősíteni, azzal, hogy a különböző fokozatú iskolákba saját szakfelügyelőt javasoltak (képző, elemi, polgári, óvoda). Ez a meglévő hivatalok hatékonyságát növelte volna meg, s elejét vette volna annak a folyamatnak, hogy az egyes iskolatípusok kikényszerítsenek maguknak egy-egy önálló iskolafelügyeleti intézményt, fokozatosan csorbítva a tanfelügyelő hatáskörét. A miniszter azonban a járási tanfelügyelet mellett döntött, de nem úgy, ahogy a tanítók akarták, mert középiskolai tanárok bevonását is lehetségesnek tartotta, de nem önálló állásként, hanem „bedolgozásként” (MP 1895, p. 232). Végül a járási felügyelet nem épült ki.

A Horthy korszakban a tanfelügyelő befolyása tovább nőtt, hiszen létrehozták a megyei közigazgatási bizottság népoktatási albizottságát, ahol a tagok majdnem fele állami alkalmazott volt. Így a választott szervek befolyása már nem, az állami bürokrácia egyéb erőié pedig még nem volt elegendő arra, hogy a tanfelügyelő növekvő hatalmát visszafogják. Az 1935-ös reform azonban a tankerületi főigazgatók alá sorolta a tanfelügyelőket, s munkatársaik jelentős részét közvetlenül a regionális szint alá rendelte.

A tanfelügyelői hatalom ellenében ható erők

A tanfelügyelő – vagy munkatársa – a megyei erők túlsúlyával létrehozott megyei közigazgatási bizottság előadójaként referálta a döntéseket. E közigazgatási bizottság tagjai elvileg – és a legsúlyosabb esetekben gyakorlatilag is – szintén tettek indítványokat. Az iskola belső életének befolyásolásában ugyan a tanfelügyelő játszott döntő szerepet, de a legjelentősebb oktatáspolitikai kérdésekben, azaz a források nagyságának meghatározásakor és ezek elosztásakor a közigazgatási bizottság tevékenységét meghatározónak tarthatjuk. Ráadásul a döntést két igen fontos kérdésben, a községi segély hitfelekezetek közötti elosztásának kérdésében és a városi iskolaszéki választóképeség kérdésében, nem a közigazgatási bizottság, hanem maga a törvényhatósági bizottság (azaz nem a „végrehajtó bizottság” hanem a megyei közgyűlés) hozott döntést, melyben a tanfelügyelő szerepe lényegesen kisebb volt.

A közigazgatási bizottság bírálta el a községi tanítók alkalmazását és fizetésének nagyságát, a szülők és tanítók vitájában másodfokon, az iskolaszék és tanító vitájában pedig első fokon határozott. Fegyelmi vizsgálatot rendelhetett el a községi elöljáróságok vagy tanítók ellen. (A vizsgálatoknál a tanfelügyelő mindig jelen volt, az iskolaszéket mindig meghallgatták.) A tanfelügyelő minden fontos kérdésben – nem beszélünk most az iskolák tartalmi felügyeletéről – csak a bizottság tudtával és határozata alapján intézkedhetett. Nemcsak a megyei közigazgatás közegeit nem tudta nélkülük nyomás alá venni, de bizonyos kérdésekben még saját miniszterével sem érintkezhetett: például először a közigazgatási bizottságot kellett arról meggyőznie, hogy bizonyos felekezeti iskolák nem felelnek meg a törvényes előírásoknak és csak utána kerülhetett arra sor, hogy a VKM is megfontolja, megint-e a szóban forgó felekezetet.

A közigazgatási bizottság olyan stratégiai kérdésekben döntött, mint hogy hol és mi módon kell újabb iskolákat állítani és az óvodáztatást társadalmi úton megszervezni, vagy a nagyobb községek közül melyeket szorítsa a megye polgári iskola állítására. Döntést hozott arról is, hogy a felső népiskolák mezőgazdasági vagy ipari irányultságúak legyenek-e, s arról is, hogy a megye területén hol kell önálló ipar- és kereskedelmi iskolákat létrehozni.

Ha igaz is az a tény, amit a közigazgatástörténeti szakirodalmunk állít, hogy a közigazgatás egészében a Tisza-korszakban centralizáció figyelhető meg, a kilencvenes évek liberalizmusa ismét megfelelő ellensúlyokat épít be a rendszerbe. Egyrészt az 1893. 26.tc. 9. paragrafusával újabb diszkrecionális jogkört ad a bizottság kezébe:

azt, hogy amennyiben a felekezeti tanítói fizetéseket az egyházközségen behajtani nem tudja, akkor a háromszori figyelmeztetés halasztó hatálya nélkül – amelyet még az 1876-os törvény írt elő –, felekezeti helyett azonnal községi vagy állami iskola szervezését rendelje el.

Ennél is lényegesebb, hogy ebben az időszakban megszületik a közigazgatási bíróság, mely felülvizsgálhatja nemcsak a közigazgatási bizottság, de a megyei törvényhatóság döntéseit is, amelyek egyrészt a helyi adók és segélyek elosztására vonatkoznak, másrészt a tanítók jövedelmével, annak kiszolgáltatásával, az iskolaszéki tagok választásával kapcsolatosak (1896/26. tc). Figyelemre méltó, hogy az állami hatalom megnövekedése a felekezetekkel és a helyi erővel szemben nem egyszerűen a közigazgatás hatalmának növekedése, ahogy az eddigi történetírás – legalábbis az oktatástörténetírás – hangsúlyozta, hanem ennek az új típusú – és kifejezetten liberális – ellensúlynak a megnövekedésével jár együtt. Ugyanis az a közvetlen pénzügyi kapcsolat – kétoldalú követelési rendszer, amely 1907 óta a nem állami tanítók és a VKM között létrejött – szintén a közigazgatási bíróságnak lett alávetve. Még 1919 után is bővült a bírósági panaszjog köre az ún. érdekeltségi iskolákkal (magyarán a nagybirtokon működő népiskolákkal) kapcsolatos közmunkára vonatkozó megyei döntések ellensúlyozására. A polgári és felső kereskedelmi iskolák kiszakadása a tanfelügyelet alól sem vonta el a közigazgatási bírósági panaszjogot, mely az állami közigazgatás törekvéseinek, a megyei „túlhatalomnak” egyaránt ellensúlya maradt egészen addig, amíg a harmincas évek végének politikai légköre nem kezdi ki magát a bíróságot. A főigazgatói hatalom előretörése 1935 után a választott megyei erők befolyását is elsorvasztotta.

A decentralizáció ideális színhelye: a település

A városi és magántulajdonban lévő iskolák helyi kontrollja a város szerveződéssel egyidős. A városban lévő, nem városi tulajdonú iskolák kontrollját is a reformációig vezethetjük vissza. A debreceni egyházi tulajdonban álló kollégiumot a város vezetése már a 16. századtól ellenőrzése alatt tartotta: az iskola látogatásában a főbíró és a szenátorok egyaránt részt vettek, s a város vállalta a tanárok fizetésének folyósítását, lakással, tüzelővel ellátását, és kinevezésükbe és a elbocsátásukba is beleszólt (Bajkó 1988, p. 951). A 18. században, Mária Terézia uralkodása idején tiltja meg az állam a városoknak, hogy helyi költségvetésből támogassák a protestáns iskolákat (Kosáry 1980, p. 115).

Az 1790-es országgyűlés véglegesen a községre helyezte a közoktatás fenntartásának politikai felelősségét: „az elemi iskolák a községek külön gondozására bízandók, s amennyiben ellátásukra a maguk ereje elegendő nem volna, a földesurak segíeyezék őket” (Kármán 1911, p. 65).

A község politikai vezetése által választott iskolatanácsnak Eötvös 1848-ban rendkívül széles jogköröket szánt, a tanítói érdekvédelmi törekvések hatására azonban ezt a parlament jelentősen korlátozta. A községi iskola finanszírozását helyi pótdóval kívánta megoldani.

Az 1849-es fordulat után a katonai kormányzat rendelkezése az iskolák dologi ügyeinek rendezését a községekre, szellemi vezetésüket az egyházakra bízta. A népoktatás költségeit teljes egészében a községi lakosok fedezték, bár közel sem a közteherviselés arányos logikája szerint: a nagybirtokosok egységesen 24, a négy holdon aluliak 14, a házatlan zsellérek 4 forintot fizettek (*Felkai 1979, p. 147*). Az 1855-ös népoktatást szabályozó rendelet a három helyett négyéves községi elemi iskolák felállítását és 6–12 éves korig tartó tankötelezettséget rendelt el (*MP 1922, p. 72*).

1868-ban Eötvös 1848-as elképzelésénél lényegesen enyhébb megoldást javasolt: a községet nem kötelezték iskola fenntartására, csak abban az esetben, ha a községben harminc olyan más vallású gyerek volt, akik a fennálló felekezeti iskolába nem kívántak járni.

A község politikai tevékenysége a következő évtizedekben tehát kétirányú volt: egyrészt a felekezeti iskolákkal kapcsolatos iskoláztatási helyzetet ellenőrizte, másrészt – a települések jóval kisebb hányadában, de – az ország mind több lakosát, pl. az összes budapestit érintően iskolákat tartott fenn.

A község az iskolapolitikai döntések nagy részét az iskolaszékre hárította. Az iskolaszékeket három évre a községi, városi képviselőtestület választotta, így választási ciklusokat átívelő iskolaszékek jöttek létre. Az egytanítós iskoláknál a tanító, többtanítós iskoláknál az igazgatótanító, többiskolás településeken, városokban valamennyi igazgatótanító hivatalból tagja volt az iskolaszéknek, a tizenöt tanítónál többet foglalkoztató helységekből a tanítók képviselőt is választottak.

A tanítószág folyamatos harcot folytatott az iskolaszéki kontroll ellen, a laikus kontrollnál az intenzívebb tanfelügyelői kontrollt kedvezőbbnek látta, így a tanügyigazgatás expanziós törekvései – egészen addig, amíg a harmincas évek végén nem okoztak elviselhetetlenül sok adminisztratív munkát a tanítószágnak – támogatásra számíthatnak a tanítószág körében.

Az idő felosztása

A modern oktatás első korszakában az oktatásügyre vonatkozó döntések sok centrumban születnek. A katolikus püspökségeknek alárendelt iskolák, illetve az annak alá nem rendelt jezsuita iskolahálózat a 17–18. század folyamán egymással versengő rendszereket jelentett: a jezsuiták renden belüli hagyományos centrális döntéshozatalával azonban a helyi elit adományaiból, tandíjaiból, hagyatékaiból élő piaristák helyi sajátosságai domináltak. A katolikus iskolarendszer egésze is versenyben volt ugyanekkor a protestáns iskolákkal. A protestáns iskolázást – a leányiskolarendszer miatt – néhány döntéshozó centrumból irányították.

A 18. század középső harmadában megindult folyamatok eredményeképpen az 1777-es Ratio Educationistól kezdve kifejezetten centralizált iskolarendszerről beszélhetünk. Bár a rendelet a protestáns iskolákra nem vonatkozott, az állami oktatás normái itt is hatottak. A lényegében centralizált oktatásügy korszaka – mely az 1850s években kiegészült a követelményeknek meg nem felelő protestáns iskolák tényleges megszüntetésének politikájával – gyakorlatilag 1876-ig tartott; átfelt jó

néhány rendszerváltást: az 1780-ast az 1790-est, az 1825-öst, az 1848-ast, az 1849-est, az 1860-ast, az 1861-est, az 1867-est.

Az 1876-tól az 1930-as évekig tartó időszakot a centralizáció és decentralizáció közötti egyensúlyra törekvő oktatáspolitikának hívhatnánk. Ezen időszakot két, jól elkülöníthető szakaszra oszthatjuk: az első időszak a hetvenes évek közepétől a kilencvenes éve közepéig tart. Ez az iskolarendszer kiépülésének a korszaka, amikor az oktatási rendszer modernizációját egyértelműen felülről vezérlik. Az egyensúly meghatározó eleme ebben az időszakban központi kormány és a megyei hatalom egyensúlya, a kultusztárca és a két ágazati gazdasági minisztérium viszonya, valamint a kormányzat és az iskolafenntartó nagyegyházak viszonya.

A kilencvenes évektől új időszak kezdődik: ezt egyfelől a tanügyi bürokrácia fokozott professzionalizálódása, másfelől pedig a közigazgatás államosítása jellemzi. A rendszer új egyensúlyi tényezője a közigazgatási bíróság.

Az újonnan szerveződő felekezeti tanáregyesületek az egyházpolitikától-nagypolitikától leválasztható módon jelenítik meg az oktatás felekezeti tagoltságát is. Az iskolatípusok elitje, mely a századvégtől iskolatípusonként bomló tanáregyesületekbe szerveződik, s iskolatípusonként saját szakfolyóiratot ad ki a szakirányú felügyelet, a szakfőigazgatóságok kiharcolásával az oktatáspolitikai döntési centrumait iskolatípusonként is feldarabolja.

A modernizáció felülről vezéreltsége csökken, mert kiforrálódnak azok az intézmények, amelyek képesek a gazdaság szereplőit is megjeleníteni. Azaz a szakoktatás elvi irányításában nemcsak – mint korábban – az ágazati minisztériumok, hanem a piaci szféra képviselői közvetlenül is részt vettek. Már a századfordulótól működött – meghívott nagyvállalkozók, érdekképviseleti vezetők részvételével – a kereskedelmi és ipari oktatási tanács, a húszas évektől pedig – a nagy- és középbirtokosokat, a szövetkezeteket, az OMGE-t stb. bevonó – mezőgazdasági oktatási tanács is. A gyakorlati irányításban az illetékes minisztériumoknak továbbra is szerep jutott, másrészt minden iskolatípusnak – még ha teljesen a VKM alá tartoztak is – saját főigazgatója volt, aki kifejezetten e speciális külső erők szempontjainak integrálásához értett (*Schack & Vincze 1930*).

A politikaintegráló helyszínek száma radikálisan megnövekszik, hiszen az oktatáspolitikai fentebb felsorolt szereplői egy szinttel „lejjebb” vitahelyszíneként is működtek. Az *Országos Polgári Iskolai Tanáregyesületi Közlöny*, a *Magyar Tanítóképző*, a *Kereskedelmi Szakoktatás*, az *Országos Középiskolai Tanáregyesületi Közlöny* és más egyesületi folyóiratok arról tanúskodnak, hogy a minisztériumi kibocsátású rendeleteket, utasításokat, rendtartásokat, szabályzatokat gyakran már tervezet-fázisban, de kibocsátás után mindenképpen megvitatta az egyesületek választmánya. A jelentősebb esetekben pedig az egyesületek közgyűlése és helyi körei is részletesen vitatták azokat. Az egyesületek maguk is kidolgoztak oktatáspolitikai koncepciókat.

Ha a különféle oktatáspolitikai kérdések eldöntésének centralizáltságát vagy decentralizáltságát vizsgáljuk, úgy azt mondhatjuk, hogy az iskolaszervezettel, az iskolai bizonyítványok minősítő erejével, a fenntartók és a minisztérium viszonyával, a

bérezéssel kapcsolatos döntések rendkívül centralizáltak: a tantervekkel, rendtartásokkal kapcsolatos kérdések lényegesen decentralizáltabbak voltak. Különösen a középiskolai tanárok szakmai kompetenciája (szakirányú egyetemi végzettség, tudományos társasági tagság) volt megkérdőjelezhetetlen.

A magyar tanügyigazgatás történetének centralizációs ciklusa a huszadik század harmincas éveinek közepétől a nyolcvanas évek közepéig tart. Azaz ahogy az ötvenes évekbeli magyar gazdaságirányítás gyökereit a harmincas évek magyar iparpolitikájában találhatjuk meg, ugyanúgy az ötvenes évekbeli magyar oktatásirányítás mechanizmusai is a harmincas években alakultak ki.

A fenn ismertetett egyensúlyi időszakban is működtek a tanügyigazgatás törekvései a hatáskörök szélesítésére, az igazgatás „racionalizálására”, ezek azonban nem érhetek el sikert. A harmincas években viszont két tendencia találkozott: az oktatásiügyi kontroll racionalizációjának és az egyöntetű nemzeti világnézet kialakításának, ellenőrzésének politikai igénye. Ezt az tette különösen fontossá, hogy a Gömbös-kormány nem állottak rendelkezésére mindazok az eszközök, melyek totalitárius céljaival adekvátak lettek volna. Nem tudta megvalósítani az egypártrendszer, a sajtómonopóliumot, csak korlátozottan volt képes a propaganda szolgálatába állítani a rádiót, nem tudta államosítani a filmgyártást. Az államnak ott kellett megvalósítani céljait, ahol ez lehetséges volt, s ez a közoktatásügy szférája volt.

Az 1935-ös tanügyigazgatási kerettörvény látványosan átalakította a rendszert. A korábbi egyenrangú szakfőigazgatóságok és megyei tanfelügyelőségek helyett területi igazgatási egységekre osztotta az országot. Ezek élére tankerületi főigazgatókat állított és hatáskörüket valamennyi középfokú iskolatípusra kiterjesztette, iskolalátogatókat, tanulmányi felügyelőket osztva be a tankerületi főigazgatóságokra; a népiskolai tanfelügyelőségeket pedig a főigazgatóságok alá osztotta be. A törvény markánsan megnövelte a tanügyigazgatás és felügyelet lehetőségeit, az iskolafenntartók szerinti differenciálást pedig erősen csökkentette. A tanügyigazgatás és a központi igazgatás (utóbbiba most beleértve a szakértői kontroll átalakulását, az *Országos Közoktatási Tanács* érdekszimulációs szervből legitimáló szervvé változtatását is) szervezeti és személyi átalakulása egyaránt tanulságos: az igazgatási kulcspozíciókba politikailag és ideológiailag kiválasztott személyek kerülnek, a szakmai, politikai, igazgatási kompetenciák összemosódnak, a szakmai tanácsadó szervezetek illegitimé válnak. A liberális hagyomány három igen fontos eleme: a szakigazgatási bürokrácia politikamentessége, a szakmai viták politikai vitáktól való elválasztottsága, illetve a tanári, intézményi, helyi és központi kompetenciák elválasztottsága gyengült meg az 1930-as években.

A szakoktatásban az érdekképviseletek részvételének lehetősége minimálisra csökkent, az ipari, kereskedelmi, mezőgazdasági tanács szerepét a miniszteriális szakbürokráciák közötti egyeztetés, illetve az újjászervezett OKT vette át. A harmincas évek második felében rendeződött a régi konfliktus a mezőgazdasági oktatást ellenőrző két tárca között – a VKM új koncepciójának megfelelően. Hasonlóképpen érdemi veszteség nélkül sikerült az óvodaügyet rendeznie a BM-mel.

A legjelentősebb tanári szervezetek döntéselőkészítő szerepe ebben az időszakban megszűnik. A középiskolai tanáregyesületek előbb az 1934-es középiskolai, majd az 1935-ös tanügyigazgatási törvény (s különösen annak 1936-os végrehajtási rendelete) kapcsán kerülnek szembe a VKM-mel. A tanítóegyesületeknek 1936-ban fel kellett adniuk évtizedes követelésüket a tanítóképzés szabályozásáról, de a VKM-hez korábban hasonló koncepciót megfogalmazó – de mégiscsak önálló oktatáspolitikai centrumként viselkedő – *Tanítóképzőintézeti Tanárok Egyesülete* helyett a VKM az egyes iskolák tantestületeit vonta be az 1938-as tanítóképzési törvény szakmai munkálataiba, a liberális felsőkereskedelmi iskolai tanárokat pedig teljesen kihagyták a szakoktatás újjászervezésének előmunkálataiból (*MP 1919, p. 154; 1922, p. 14*).

A törvények fogadtatása és végrehajtása a minősítési rendszer átalakításával, az iskola hagyományos hierarchikus viszonyainak megbomlásával járt. Államigazgatási úton behajtható szemponttá válik a tanmenetek, óratervek, óravázlatok tanári-tanítói elkészítése; s erre a nagyszámú iskolalátogató körzeti iskolafelügyelő beállítása tényleges lehetőséget is biztosított. Rendkívül megnőtt a tanórán kívüli tanári-tanítói tevékenység, a tanári könyvtárak, sőt tanári lakások kontrollja, s ezeket az információkat a tanárok „végelbánás alá vonásakor”, ahogy ez 1933 óta lehetséges volt, „egyéb” okként felhasználták. Arra a gyakran felmerülő kételyre, hogy milyen mértékig hatolt be az iskola tényleges gyakorlatába az új tanügyigazgatás, az új szellem, csak azt lehet válaszolni: valószínűleg minden korábbinál jobban, hiszen a minden korábbinál nagyobb számban megkövetelt írásos dokumentumok ezt mutatják, s a jelentések valóságtartalmának ellenőrzésére minden korábbinál nagyobb apparátus állt rendelkezésre.

Az 1935 után kiépült tanügyigazgatás 1950 után évekig változatlan maradt, hatékonysága azonban lecsökkent, működése elbizonytalanodott. Ennek az elbizonytalanodásnak okai a következők. A különböző koalíciós kormánypártok eltérő ideológiai, oktatáspolitikai nézeteket vallottak; a tanügyigazgatás viszont 1935 és 1945 között az oktatáspolitikai egyközpontúságához szokott hozzá. A korábbi lényegi folyamatossgal szemben 1945 után a miniszter személye és pártállása szinte tanévről tanévre változik, s a hagyományos minisztériumi osztályokkal szemben a VKM-en belül újabb politikai alközpontok szerveződnek. Az ágazati problémákat felvető, de ideológiailag-politikailag egyértelműen kormánypárti 1945 előtti tanár- és tanítóegyletek helyett egyetlen, zömében kommunista vezetésű, a minisztériumi vezetéstől, szakapparátustól mindenképpen eltérő pártállású szakszervezettel kell a tanügyigazgatásnak számolnia. A falusi kisiskolák összevonása, illetve a „latinháború” következtében az egyházakkal állandó s immár mindkét oldalon néven nevezett, de se a nyílt államosítást, se a kötelező hittan eltörlését nyíltan fel nem vállaló konfliktus van, melynek kezelése teljesen más technikákat igényelt mint az 1945 előtti mindkét oldalról gondosan burkolt konfliktusoké. A tárca meggyengülése következtében a tanügyigazgatási főigazgatók elveszítették a szakoktatási intézmények feletti hatáskörüket, s várható volt, hogy így a középfokú expanziót nem a

VKM tanügyigazgatás által ellenőrzött intézmények fogják elvinni. A „színvonalvédelem”, a szelekció ellenőrzése a tanügyigazgatás alapvető eszköze volt 1945 előtt; a nyolcosztályos általános iskola kiépülése, a szelekciós preferenciarendszer eltűnése használhatatlanná tette ezt az eszközt (Dancs 1979).

Mind ezek a tényezők bénítólag hatottak a tanügyigazgatásra. Amikor azonban a koalíciós pártok véleménykülönbségei minimálisra mérséklődtek, a miniszter személye stabilizálódott, az iskolák államosítása megindult, az iskolaszervezet átmenetisége megszűnt, a szakoktatási intézmények visszakerültek a VKM-hez: a tanügyigazgatás ismét megerősödött (Halász 1984).

Mivel a tanügyigazgatás 1949-es átszervezését – megyei keretekhez igazítását, ami egyben a tanfelügyelet-tankerületi igazgatás kettősségének felszámolódását, az 1935-ös célok kiteljesedését is jelentette – politikai személycserékkel is egybe lehetett kötni, a régi rendszer azon sajátossága is visszaállt, hogy a tanügyigazgatás emberei a politikailag abszolút megbízhatók közül kerültek ki. S mivel a tartalmi ellenőrzés, a tanfelügyeleti és szakfelügyeleti tevékenység intenzitását fokozni már alig lehetett, a magyar tanügyigazgatás és tanfelügyelet – lényegében a maga 1935–1945 között kiépült formájában – beépülhetett az ötvenes évek magyar tanácsrendszerébe.

NAGY PÉTER TIBOR

IRODALOM

- ARCHER, M. (1979) *Social Origins of the Educational Systems*. London, Sage.
- BAJKÓ MÁTYÁS (1988) Fejezetek a debreceni református kollégium történetéből. *Pedagógiai Szemle*, No. 10. pp. 949–957.
- DANCS ISTVÁNNÉ (ed) (1979) *Dokumentumok a magyar közoktatás reformjáról, 1945–1948*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- DEÁK GYULA (1938) *Feljegyzések a polgári iskola és a tanárregyesületek múltjából*.
- FELKAI LÁSZLÓ (1979) Eötvös József közoktatási tevékenysége. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- FINÁCZY ERNŐ (1935) Tövénytervezet a tanügyi közigazgatás újjászervezéséről. *Magyar Paedagogia*, No. 1–3, pp. 7–49.
- FINÁCZY ERNŐ (1896) *A magyarországi középiskolák múltja és jelene*.
- HAJDU JÁNOS (1933) Eötvös József báró első minisztersége. Budapest, 1933.
- HALÁSZ GÁBOR (1984) *Felügyelet és oktatásirányítás 1945-től napjainkig*. Budapest, OI.
- KÁRMÁN MÓR (1911) *A közoktatás egysége és a tanulmányok szervezete*. Alkalmi fejtegetések. Budapest, Eggenberger.
- KELEMEN ELEMÉR (1985) *Somogy megye népoktatása közoktatásunk polgári átalakulásának időszakában*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- KOSÁRY DOMOKOS (1980) *Művelődés a XVIII. századi Magyarországon*. Budapest, Akadémia Kiadó.
- MADZSAR IMRE (1922) Első tankerületi beosztásunk keletkezése. *Magyar Paedagogia*, No. 6, pp. 97–108.
- NAGY PÉTER TIBOR (1992) *A magyar oktatás második államosítása*. Budapest, Educatio Kiadó.
- SCHACK BÉLA & VINCZE FRIGYES (1930) *A kereskedelmi oktatásügy fejlődése és mai állapota*. Budapest.
- WALDAPPEL JÁNOS (1900) A magyarországi közoktatás története 1740-től 1773-ig. *Budapesti Szemle*, No. 283.
- HK: Hivatalos Közlöny
MP: Magyar Paedagogia