

SZAKMAI ÉRDEKCSOPORTOK ÉS POLITIKAI ERŐK RÉSZVÉTELE A KÖZOKTATÁSI TÖRVÉNY MEGALKOTÁSÁBAN

Tanulmányomban az 1993-ban elfogadott magyar közoktatási törvény létrejöttét kívánom elemezni abból a szempontból, hogy az érintetteknek, illetve a különböző érdekcsoportoknak, szakmai és politikai szervezeteknek milyen lehetőségük volt a törvénykezési folyamat befolyásolására. Elemzésemhez a témával kapcsolatos újságcikkek, tanulmányokon, könyveken túl felhasználtam a törvény különböző szövegváltozatait és az ezek kapcsán megfogalmazott, számomra hozzáférhetővé vált javaslatokat, továbbá 10 mélyinterjút, amelyek a törvényalkotási folyamatban részt vevő szakértőkkel, tisztviselőkkel, szakmai és laikus érdekszervezetek képviselőivel készültek.*

Az oktatáspolitikai formálásában való részvétel intézményes,
illetve közjogi keretei

A politikai rendszerváltás keretében elfogadott igen liberális egyesülési törvénynek köszönhetően a magyar oktatási rendszerre ma már kevésbé jellemző az alig néhány évvel ezelőtti anómikus állapot, ami 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. Néhány szakterületen már a rendszerváltás előtt is léteztek szakmai érdekképviselési funkciókat ellátó szervezetek, (mindenekelőtt a különféle tudományos társaságoknak volt ilyen szerepük), napjainkra viszont valósággal megsokszorozódtak az efféle, többnyire egyesület formájában működő szerveződések. Bizonyos szervezetek meghatározott intézménytípusokat képviselnek (pl. Magyar Szakképzési Társaság, Magyar Zeneiskolák Szövetsége, Alapítványi és Magániskolák Egyesülete); vannak különféle foglalkozási csoportokat összefogó szervezetek (pl. Történelemtanárok Egylete, Magyar Óvodapedagógiai Egyesület, Magyarországi Iskolaigazgatók Egyesülete); akárcsak sajátos pedagógiai, oktatáspolitikai célokért küzdő csoportok (pl. Új Magyar Iskoláért Pedagógiai Egyesület, Magyar Tehetséggondozó Társaság, az Iskolai Esélyegyenlőségért Egyesület);

* A tanulmány az Országos Közoktatási Intézet és a hollandiai SVO megbízásából készült, az interjúkat az OTKA által finanszírozott „Oktatásügyi érdekszervezetek Magyarországon” című kutatás keretében a tanulmány szerzője, Papházy Tibor, Lugosi András és Máth András készítette.

különbéle szakszervezeti és korporatív jellegű szerveződések is működnek, melyek esetenként markáns oktatáspolitikai koncepciókkal is rendelkeznek (pl. Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete, a Keresztény Pedagógus Fórum, Független Pedagógus Fórum, Magyar Pedagógus Kamara); és végül az ún. iskolahasználók nevében fellépő szervezetek is létrejöttek (pl. Országos Diák Unió, Szülői Kamara). A megszerveződést semmiféle jogi akadály nem nehezítette, a működést inkább pénzügyi, infrastrukturális problémák, valamint a tényleges, illetve a potenciális tagság „passzívtása” nehezítik. Egyes egyesületek megerősödéséhez egyébként a központi szinten megfogalmazott oktatáspolitikai szándékok, így többek között a közoktatási törvény különböző változatai is hozzájárultak, mivel a speciális nevelési intézményekben (óvodákban, gyógypedagógiai intézményekben, a művészetoktatás intézményeiben) dolgozókat aggodalommal töltötte el az, hogy a tervezetek nem szóltak intézményeikről.

Komoly problémákat jelent, hogy bizonyos területeken csak későn vagy egyáltalán nem jöttek létre érdekszervezetek, civil szerveződések, aminek következtében egyfajta önszerveződési aszimmetriáról lehet beszélni. Így például addig amíg a pedagógusok első alternatív szakszervezete már a rendszerváltás első évében megalakult, a Szülői Kamarát, az egyik legjelentősebb szülői szervezetet (melynek erejét illetően egyébként sokan fogalmaznak meg kételyeket) csak 1992 novemberében jegyezték be egyesületként.

Néhány év alatt a szakmai szervezetek közötti együttműködés intézményes keretei is kiépültek. Így például 1991 végén megalakult a Magyar Pedagógus Szakmai Szervezetek Kamarai Szövetsége, a fővárosban pedig az önkormányzat szorgalmazására egyeztető testület létesült, a Budapesti Pedagógus Szervezetek Szakbizottsága.

A politikai rendszer pluralizálódása azt is lehetővé tette, hogy a politikai pártok égisze alatt jöjjenek létre oktatáspolitikai testületek. Aránylag kevés hivatalos információval rendelkezünk ezekről az egyre inkább intézményesülő, a kormánypártok, illetve az ellenzéki pártok oktatáspolitikájának kialakításában mind nagyobb szerepet betöltő testületekről, melyek pártoktól függően pedagógus kollégium, oktatásügyi szakértői csoport, illetve oktatásügyi kabinet elnevezéssel működnek. Mindenesetre kutatói körökben többen úgy vélik, hogy e téren is kialakult egyfajta aszimmetria: egyes ellenzéki pártoknak a rendszerváltás utáni első időszakban számos komoly oktatáskutatói múlttal rendelkező személyt sikerült megnyerniük szakértői tevékenységre, ezzel szemben a kormányzati erők oktatáspolitikát formáló csoportjaiban elsősorban oktatásügyi dolgozókból verbuválódott pártaktivisták, parlamenti képviselők tevékenykedtek.

A fentiek alapján elmondható, hogy az oktatásügyi szakmai szerveződések, civil szervezetek és az oktatáspolitikai koncepciók kialakításában érdekelt párttestületek létrejötte nyomán megvolt az elvi lehetősége annak, hogy a közoktatási törvény a különféle „érdekcsoportok” között folytatott egyeztetések, egyezkedések révén szüllessen meg. Ugyanakkor a Magyarországon 1988 után kialakult politikai rendszer egyes alapjellemzői nem kedveztek annak, hogy tárgyalásos, érdekegyeztetéses keretek között alakuljon ki az új törvény.

A többpártrendszeren alapuló modern demokráciák politikai rendszerének összehasonlítására vállalkozó Arend Lijphart koncepcióját¹ figyelembe véve megállapítható, hogy a Magyarországon kialakult politikai rendszer egyfajta köztes pozíciót foglal el a „többségi” és a „meg egyezé ses” demokráciák modellje között. Míg az előbbiek esetében a hatalom a parlamentben többséget szerzett párt, illetve pártkoalíció kezében koncentrálódik, az utóbbiak 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. van írott alkotmány, beépült a politikai rendszerbe az alkotmánybíráskodás és a népszavazás intézménye, az alapvető emberi jogok, 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 politikai rendszer kialakításában meghatározó szerepet játszó csoportok, amelyek elősegíthetnék a meg egyezé ses modell érvényesülését. Így például alkotmányjogi megfontolásokra, illetve a kormányozhatóság fenntartásához fűződő érdekekre hivatkozva határozottan elutasították a különféle kisebbségek, érdekcsoportok, területi érdekek megjelenítésére alkalmas második kamara létrehozására vonatkozó koncepciókat. Itt említendő az is, hogy a Nemzeti Kerekasztal keretében született megállapodásoktól eltérve, 1990-ben jelentősen csökkentették a kétharmados többséget igénylő törvények számát², továbbá az, hogy eltöröltek egyes olyan, az előző politikai rendszerből örökölt, a parlamenti képviselők, illetve pártok „autonómiáját” korlátozó intézményes megoldásokat, mint a parlamenti képviselők visszahívhatóságára vonatkozó, illetve a „társadalmi vitákról” rendelkező jogszabályok (ez utóbbi elnevezéssel azt az intézményt illették, amely a jogszabálytervezetek érintettek általi megvitatását, véleményezését írta elő).³

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 egyeztetik-e vagy sem az érintettekkel, ezek érdekszervezeteivel, illetve az ellenzéki pártokkal, nagymértékben közrejátszott abban, hogy ne a tárgyalásos, meg egyezé ses modell jegyében szülessen meg az oktatás fejlődését alapvetően meghatározó törvény. (Mint a későbbiekből látni fogjuk, ezen az alaphelyzeten az sem változtatott, hogy a közszolgálati intézmények működésére nézve mérvadó, 1992-ben elfogadott közalkalmazotti törvény előírja az adott területre vonatkozó törvények előzetes egyeztetését).

A közjogi helyzet fényében nem meglepő, hogy az érdekegyeztetés intézményrendszerének kiépülése vonatottan haladt előre Magyarországon, illetve, hogy az érdekegyeztetés intézményei csak kivételes pillanatokban (pl. az 1990 őszén bekövetkezett, kisebbséjta politikai válságba torkolló taxisbloká d idején) kaptak nagyobb jelentőséget.

Ha e helyütt 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 is szerepet játszottak a tárgyalásos politikaformálási stílus hátterbe szorulásában, illetve abban, hogy számos esetben csak valamilyen kényszerhelyzet vitte rá a kormányzatot a tárgyalásos módszerek alkalmazására.⁴

Ha nem is kapott központi szerepet a tárgyaló korszakban az érdekegyeztetés, fontos megemlíteni, hogy 1988 és 1994 között fokozatosan létrejöttek Magyarországon a munkavállalók, a munkáltatók és a kormányzat közötti országos szintű érdekegyeztetés szervezeti keretei. Az Országos Érdekegyeztető Tanács még a politikai rendszerváltás idején működött Németh-kormány idején jött létre, majd az új kormány hatalomra jutása után néhány hónappal sor került e szervezet újjáalakítására. Az Érdekegyeztető Tanács (ÉT) néven újjászerveződött testülethez kapcsolódóan olyan „szakosodott” egyeztető fórumok is létrejöttek, melyek több lehetőséget adtak az oktatásügyi kérdések megtárgyalására. Így megalakult a Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsa (KIÉT), melyben már jelentősebb szerephez juthattak a tanárszakszervezetek. Ugyanakkor a KIÉT nem adhatott lehetőséget az oktatásügy fejlődési irányait meghatározó koncepciók, jogszabálytervezetek alapos megvitatására, hisz számos egyéb terület (pl. az egészségügy, a közművelődés és a közgyűjtemények) is e testület kompetenciájába tartozik. E problémán segített az, hogy az ÉT-hez kapcsolódóan 1991 tavaszán létrejött az Oktatási Érdekegyeztető Fórum (OÉF) is, mely egymástól függetlenül ülésező felsőoktatási és közoktatási albizottságokra tagolódva végezte munkáját. Ugyanakkor ez utóbbi testület, melyben a kormányzat, az iskolafenntartó önkormányzatok és a pedagógus szakszervezetek képviselői kaptak helyet, csak töredékesen reprezentálhatta az oktatásügy megannyi érdekcsoportját. Amikor az Oktatási Érdekegyeztető Fórum keretében folyhattak a viták az oktatási törvény egyik változatáról, ezt a problémát úgy hidalták át, hogy az 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 részt vettek az egyeztető ülésen” (Molnár—Pokorni 1992). Ugyanakkor az oktatási törvénykezés teljes időtartamához képest e keretek között csak igen rövid ideig folyhattak tárgyalások az oktatási törvényről.

Országos szintű, szabályozott ügyrenddel rendelkező, folyamatosan működő többoldalú oktatási érdekegyeztető testület viszonylag rövid ideje működik Magyarországon. 1994 tavaszán kezdett csak érdemben ülésezni az 1993 decemberében újjászervezett Országos Közoktatáspolitikai Tanács (OKPT). Formálisan ugyan „már” 1993. március 16-án megalakult, és 1993 májusában a közoktatási törvény tervezetét is napirendjére is tűzhette, de e dokumentum kapcsán érdemi érdekegyeztetésre e testület keretén belül nem került sor. A folyamatos érdekegyeztetésnek az sem kedvezett, hogy az 1993 nyarán elfogadott közoktatási törvény értelmében fel kellett

osztatni ezt a testületet, hogy aztán törvény által megnevezett hét tárgyalófél (kormányzat, iskolafenntartó önkormányzatok, szakszervezetek, szakmai szervezetek, szülői szerveződések, diákszerveződések, iskolafenntartó egyház) delegáltjaiból alakuljon újjá a Köznevelési Politikai Tanács.

A törvényalkotási gépezet beindulása

Ha a konszenzusképzés szempontjából vizsgáljuk a törvénykezési folyamatot, rögtön a folyamat kezdetével kapcsolatban felvethető az a kérdés, hogy az oktatáspolitikai nézetek megfogalmazására képes erőnek milyen lehetőségük volt azt a kérdést megvitatni, hogy egyáltalán szükség van-e új oktatási törvényre, illetve, hogy mikor kell megalkotni egy ilyen törvényt.

E kérdések kapcsán érdemes megemlíteni, hogy a Németh-kormány — egyik utolsó „fegyvertényeként” — 1990 tavaszán módosította a szabad választások előtt működött parlamenttel az oktatási törvényt, felszámolva ezzel az oktatás terén 40 évig érvényesült állami monopóliumot. A magániskolák, felekezeti iskolák alapítását lehetővé tevő jogszabály életbelépésével létrejött helyzetben nem feltétlenül lett volna szükség egy teljesen új törvény gyors kidolgozására. (1990 augusztusában, a törvényelőkészítő bizottság megalakulásakor még azt feltételezték, hogy az Országgyűlés legkésőbb 1991 őszén megtárgyalhatja majd az új törvényt, melynek 1992. szeptember 1-én kellett volna hatályba lépnie.)

A viták során ugyan megfogalmazódtak olyan álláspontok, miszerint nem szükséges rövid idő alatt új törvényt készíteni⁵, érdemi vita nem alakulhatott ki ebben a kérdésben. Az új kormány oktatási minisztere által felkért bizottság munkája kész helyzet elé állította az oktatási kérdésekben érdekelt feleket, hisz a törvénykezési folyamat csak akkor vált valóban nyilvánossá, amikor a törvénykészítők hathónapos előkészítő munkálatok után, 1991 februárjában egy kidolgozott jogszabálytervezetet bocsátottak vitára. Ettől kezdve már nemigen lehetett esélye annak, hogy az ellenvélemények hatására elhalasszák a törvényalkotást. Jürgen Habermas fogalmával élve azt mondhatnánk, hogy a vitafeltételek egyoldalúan behatároló „strukturális erőszak” érvényesüléseként is felfoghatók a fentiek.⁶

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, körülbelül két éves késéssel fogadta el a Magyar Országgyűlés a köznevelési törvényt, és még ezzel a nagy késéssel elfogadott törvénnyel kapcsolatban is visszatérően és több oldalról is megfogalmazódott az a bírálat, hogy bár ebben az új jogszabályban már megjelenik számos új, eddig nem alkalmazott szabályozási mód (pl. a vizsgarendszer útján, illetve kerettanterv révén történő szabályozás), az új típusú szabályozás számos fontos elemét a törvény 1993 nyarán történt elfogadásáig nem

dolgozták ki kellőképpen, és ily módon fogyatékos — mondhatni elszigetelt módon hozott — törvény született.

Noha működése első hat hónapjában lényegében zárt testületként működött az új törvénykoncepció kidolgozásával megbízott, Gázsó Ferenc vezette csoport, létrejöttét paradox módon egyfajta nyitásként, mégpedig a szakmaiság és a tudományosság szempontjait képviselők irányába tett nyitásként lehetett értékelni. E bizottság életre hívása előtt, az új koalíciós kormány megalakulása utáni első hónapokban ugyanis számos olyan döntés született a művelődési tárca élére kinevezett, oktatásirányítói tapasztalatokkal nem rendelkező új miniszter, Andrásfalvy Bertalan égisze alatt, amelyek egyfajta „kézivezérléses”, az előző rendszer idején létrejött részleges szakmai, illetve tudományos autonómiákat veszélyeztető irányításmód eluralkodásáról tanúskodtak: mindenféle előzetes konzultáció nélkül tettek kísérletet a hittanoktatásnak az iskolai nevelésbe való beépítésére, szorgalmazni kezdték a tantestületek jóváhagyásával nem sokkal korábban pozícióba került iskolaigazgatók újraválasztását, elrendelték az oktatáspolitikai kutatások egyik legfőbb hazai kutatóhelyének a felszámolását. A sajtókritikák, illetve a tiltakozások hatására bizonyos intézkedéseket visszavontak, és ezzel egy időben az az irányítási tapasztalatokkal és komoly oktatáskutatói múlttal rendelkező Gázsó Ferenc kapott megbízást egy új közoktatási törvénytervezet kidolgozására, aki a politikai rendszerváltást megelőzően oktatási miniszterhelyettesként működött, és akinek jelentős szerepe volt az „iskolai autonómia” elvének teret engedő 1985-ös törvény létrejöttében. Nagyjából ugyanebben az időben a pártsemleges szakmai szervezetként megalakult Független Pedagógus Fórum két vezetője is fontos posztokra került a Művelődési és Közoktatási Minisztériumban. Mint egyik interjúalanyunk fogalmazott e szervezettel kapcsolatban: „a Független Pedagógus Fórum létrehozóinak volt olyan 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, létfontosságú, hogy legyen a szakmának egy olyan szervezete, amelyik tud oktatáspolitikai kérdésekben valamilyen nem oktatáspolitikai természetű véleményt mondani”.

A Gázsó Ferenc által vezetett törvényelőkészítési munkálatokban javarészt olyan személyek vettek részt, akik a független szakmaiság értéke mellett kötelezték el magukat, illetve akik jelentősebb kutatói múlttal rendelkeztek. A csoport munkájában meghatározónak bizonyult személyek értékorientációit illetően fontos megemlíteni, hogy a törvényelőkészítők munkáját értékelő minősítésekben — bármilyen oldalról fogalmazódtak is meg azok — egyaránt liberális irányultságúnak tartották a tervezetet. A koncepció kidolgozói — részint a korábbi magyar oktatáspolitikai gyakorlat tanulságai, illetve a nyugati országok oktatáspolitikai fejlemények alapján, részint az oktatási expanziót hosszabb távon is lehetetlenné tevő költségvetési hiányt figyelembe véve — a közoktatásban való állami szerepvállalás újragondolására, egyfajta deregulációra törekedtek. A kimeneti szabályozás 1988 előtt érvényesült angol modelljét és az 1985-től egyre erőteljesebbé vált magyarországi decentralizálási folyamatok

logikáját követve olyan tervezetet dolgoztak ki, amelyben központi szerepet kapott a pedagógusok, illetve az iskolák szakmai önállóságának elve, továbbá a szabad iskolalapítás és a szektorsemleges oktatásfinanszírozás gondolata. A tervezet szerzői olyan oktatási rendszer mellett kötelezték el magukat, amely mentes lett volna a hagyományos bürokratikus ellenőrzési mechanizmusoktól (felügyeleti rendszertől, tantárgyakat, óraszámokat, kötelező ismereteket meghatározó tantervtől stb.), és amelynek integrált működését több egymást kiegészítő mechanizmusnak kellett volna biztosítania: a megtanítandó ismeretek és készségek minimumát rögzítő követelményrendszernek, a bevezetendő vizsgarendszernek, az intézmények közötti piaci versenynek, a piaci mechanizmusok révén igénybe vehető szakmai szolgáltatásoknak, továbbá az oktatási kérdésekben érdekelt erők közötti intézményesült érdekegyeztetésnek. A koncepció további sarkpontjaként említhető, hogy nem akartak akadályokat gördíteni az 1988-ban központi ösztönzésre megindult spontán iskolaátalakulások elé, ami az alsófokú intézmények „felfelé” és a középfokú intézmények „lefelé” terjeszkedésében nyilvánult meg: a tervezet mintegy „zárójelbe tette” az iskolaszervezet kérdését.

A liberális ihletésű törvénykoncepcióból végül még kodifikált jogszabály sem készülhetett, miután a kormánypártok képviselői, majd az MKM egyes vezetői a törvénytervezet nyilvános vitára bocsátásával nagyjából egy időben — egyelőre még nem nyilvános formában — elhatárolták magukat a tervezettől. Kálmán Attila, a tárca élére 1991 elején kinevezett politikai államtitkár, aki korábban a vezető kormánypárt oktatási kollégiumában játszott fontos szerepet, a törvényelőkészítőkkel való találkozása során a bizottság feloszlatairól tájékoztatta a megjelenteket, és csak egy nehezen kialakult kompromisszumos megoldásként fogadta el, hogy a bizottság a már megkezdődött „társadalmi vita” során megfogalmazott észrevételek alapján át dolgozza eredeti tervezetét.

A Gazsó-bizottság kudarcát előidéző egyik legfontosabb oknak azt tekintjük, hogy a lényegében zárt ajtók mögött, tárgyalásos érdekegyeztetés nélkül kidolgozott koncepció nem élvezett olyan társadalmi, illetve politikai támogatottságot, ami ellensúlyozhatta volna azt a körülményt, hogy a magukat a liberalizmustól mindinkább elhatároló kormányzati erők megvonták támogatásukat a törvényelőkészítő csoporttól. 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 koncepció kidolgozóit. (Ehhez alapul szolgálhatott az, hogy a 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, és egyesek szakértőként részt is vettek a liberális SZDSZ oktatáspolitikai programjának kidolgozásában.) Ugyanakkor az SZDSZ-szel vetélkedő másik liberális párt, a FIDESZ oktatási szakértői részéről sem kapott semmiféle támogatást a koncepció. Ez részben arra vezethető vissza, hogy e csoportban meghatározóvá vált az az álláspont, miszerint a rendszerváltás után kialakult helyzet-

ben, amikor demokratikusan választott helyi vezetők kezébe került az önkormányzatok irányítása, idejétmúlttá váltak a pedagógusok, illetve az iskolák autonómiáját hangsúlyozó oktatáspolitikai koncepciók, így az új törvénykoncepció is. Ráadásul — miként ezt a Gazsó-féle tervezet körül kialakult polémiaiban is megfogalmazta egy elemző — ellenzéki oldalról eleve megnehezítette a tervezethez való pozitív viszonyulást az körülmény, hogy „egy antiliberális szellemű minisztérium megbízásából” jött létre „egy alapvetően liberális szellemű, többé-kevésbé koherens és szakmailag igényes koncepció” (Révész 1991).

A törvényelőkészítő csoport felszámolását végül is elsősorban az idézte elő, 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 csoportétól, addig a koalíció megalakulása utáni időszakban az MDF-en belül megerősödtek s utóbb jelentős minisztériumi pozíciókhoz is jutottak olyan erők, melyek az oktatásügy erőteljesebb állami irányítása, ellenőrzése mellett szálltak síkra, vállalva a konfrontációt az állam szabályozó szerepét minimalizálni kívánó, „szélsőségesen liberális” értékeket képviselő elitcsoportokkal.⁷

Noha a független szakmaiság értékét előtérbe állító Gazsó-bizottság nem folytatta politikai, illetve szakmai egyeztető tárgyalásokat, tény, hogy 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 óta már nem volt kötelező ilyen vitákat szervezni.

A vitát a politikai rendszerváltás előtt is alkalmazott, hagyományos kommunikációs csatornák igénybevételével szervezték meg. A törvénykoncepciót közzétették a Művelődési Minisztérium hetilapjában, felszólítva az olvasókat arra, hogy juttassák el véleményüket a tárca törvényelőkészítő csoportjához, és emellett egy országos és számos helyi szintű fórumot szerveztek. Egyes vitákon mód nyílt arra, hogy a véleményeket megfogalmazók rögtönzött választ kapjanak javaslataikra, észrevételeikre, de tárgyalásos érdekegyeztetésre e fórumok nem adtak lehetőséget: a törvényelőkészítő bizottság magának tartotta fenn azt a jogot, hogy a véleményekből kiválassza az alapelveikkel nem ütköző, „megfontolásra érdemes” szempontokat.

A társadalmi vita lehetőségével sokféle szakmai szervezet élt, és fellépésük eredményesnek is bizonyult abból a szempontból, hogy a Gazsó Ferenc vezetésével elkészült második törvénykoncepció valóban figyelembe vette a szervezetek által írásban, nyilvánosan vagy informális úton megfogalmazott észrevételek egy részét. Különösen hatékonyan érvényesítették szempontjaikat a speciális nevelési intézmények (a fogyatékosokat nevelő intézmények és a művészetoktatás intézményrendszerének képviselői). Így például a Magyar Zeneiskolák Szövetsége a törvényelőkészítési folyamat kulcsbemeit felkeresve el tudta érni, hogy az általa képviselt intézménytípus megemlíttessék a törvénykoncepcióban, ami aztán a későbbiekben jogalapul szolgálhatott a költségvetési források megszerzéséhez. Hasonló törekvések jellemez-

ték a gyógypedagógiai szféra képviselőit, akik azt kérték, hogy a törvényben ne csak a gondoskodás szó szerepeljen, hanem határozott „törvényi garanciát is kapjon az épektől eltérő populáció”. Az óvodák képviselői is azt szerették volna, ha a törvényben említés történne intézményükről, a tervezet kidolgozói azonban igyekeztek elhárítani ezt az igényt (arra a koncepcionális okra hivatkoztak, hogy nem szerepelhet a közoktatási törvényben olyan intézmény, melyre nem terjed ki a tankötelezettség).

A szakmai szervezetek által kifejtett vélemények közül érdemes még kiemelni a Történelemtanárok Egylete részéről megfogalmazott észrevételeket, melyek a szakmai szervezetek döntésfolyamatokban játszott szerepének megerősítését kívánták előmozdítani. Az egyesület véleményében az az alternatíva is megfogalmazódott, hogy a szakmai szervezeteknek országos szintű képviselőket biztosító Országos Közoktatási Tanácsnak (OKT) úgy kellene működnie, hogy „szakmai kérdésekben gyakorlatilag döntéshozó” szerepet töltsön be, „még akkor is, ha ennek politikai felelőssége a minisztériumot terheli”. A szakmai szervezetek jogosítványainak erősítésére irányuló igényeknek végül is nem adott helyet a törvényelőkészítő bizottság: a módosított törvénykoncepció csupán annyiban tért el az eredetihez képest, hogy nem miniszteri rendeletnek, hanem parlamenti vitára bocsátott jogforrásnak kellett volna rendelkeznie az OKT működésmódjáról. Itt érdemes megjegyezni, hogy a törvényváltozat javított variánsának 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 létrehozta az Országos Közoktatási Tanács elnevezésű testületet, amelynek működéséről lényegében semmilyen információ nem szivárgott ki.

Érdekes módon a társadalmi vita fontosabb fórumain nem fogalmazódtak meg markáns módon az iskolaszervezet átalakulásával kapcsolatos kérdések, álláspontok, 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 „szakma”, azaz a munkanélküliségtől fenyegetett pedagógusok, illetve a nevükben fellépő szervezetek legalábbis rövid távon, illetve másfajta érdekelttségi viszonyok (például a hátrányos helyzetűek oktatására fordítható speciális támogatások) hiányában maguk is érdekeltek voltak a szerkezeti átalakulásokban, részint azzal, hogy a változásokban ellenérdekeltek, például az alacsonyabb státuszcsoportokba tartozó szülők, a változások által érintett korosztályok, illetve az őket képviselni hivatott diákszervezetek — a korábban már említett önszerveződési aszimmetria következtében — nem voltak képesek e tekintetben markáns álláspont kidolgozására, illetve képviselésére. 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 készletek hatására iktattak be a bizottság tagjai második, javított tervezetükbe olyan

kitételeket, melyek a szerkezeti átalakulásokból adódó negatívumokat lettek volna hivatva enyhíteni (a szerkezetátalakítást feltételekhez nem kötő első változattól eltérően a második tervezet szerint az iskolafenntartó önkormányzatok csak az olyan intézményátalakuláshoz járulhattak volna hozzá, amely „nem idéz elő tömeges korai szelekciót”, és amely „biztosítja a közoktatás átjárhatóságát”).

A társadalmi vita funkciói

„Elemi igényként jelenik meg, hogy le kell tesztelni ezt az egészet. És itt jön a témád, a társadalmi vita” (részlet egy mélyinterjúból).

Az eddig mondottak alapján úgy véljük, hogy az oktatási törvény első koncepciójáról rendezett társadalmi vitára is érvényes az a diagnózis, miszerint ezek a sajátos politikai kommunikációs folyamatok, túl azon hogy esetenként lehet bizonyos szerepük a jogszabályok megismertetésében és legitimálásában, főként azt teszik lehetővé, hogy a rendelkezések megalkotói a „nyilvánosság előtti megmértetés révén” még a jogszabály életbe lépése előtt megismerkedhessenek intézkedéseik várható fogadtatásával, és ezen információk birtokában érdemi tárgyalások, érdekegyeztetés nélkül, a különböző technikai, szakmai, illetve politikai jellegű észrevételek, javaslatok „szuverén mérlegelésével” tökéletesítsék termékeiket (pl. politikai tervezeteiket), így téve „fogyaszthatóbbá”, „működőképesebbé”, és ugyanakkor egyfajta konszenzusos legitimációval is felruházottá ezeket.⁸

Az első törvényvita szerkezetét illetően már csak az a megállapítás kívánczik ide, hogy ennek a konzultációs folyamatnak, noha a társadalmi viták klasszikus forgatókönyve szerint alakult, volt egy teljesen egyedi jellemzője is, nevezetesen az, hogy egy, az oktatáspolitikai döntésfolyamatok hatékony befolyásolására képes politikai erőcsoport megjelenése miatt a „társadalmi vitának”, sőt magának a törvénytervezetnek a sorsa is teljesen bizonytalanná vált. Mint a tervezet egyik készítője mondta: „elkészült egy javaslat, amelyről tudni lehetett: elég nagy a valószínűsége, hogy ki fogják dobni. És volt olyan igény is (mármint a törvényelőkészítésben részt vett személyek körében — B. I.), hogy valamilyen úton-módon meg kell mutatni, hogy létezik egy ilyen tervezet”. Ugyanakkor a koncepció sorsával kapcsolatos, a „színfalak mögött” zajló harcokról a vitába bevont „publikum” csak a törvénytervezet vitára bocsátása után értesülhetett, ráadásul a tömegközlelési eszközök ez idő tájt még nem tárták a nyilvánosság elé azt a lehetőséget, hogy a minisztérium vezetése semmissé nyilváníthatja a törvénykoncepciót. Maga a törvényelőkészítő csoport sem adott ilyen értelmű jelzést a „közönségnek” minthogy abban reménykedtek, hogy esetleg megváltozhatnak majd a minisztériumi döntéshozóknak a tervezettel kapcsolatos attitűdjei, illetve azt gondolták, hogy mindenképp érdemes egy liberális szellemiségű alternatíva lehetőségét felmutatni. Ilyen körülmények között az eleve technokratikus jellemzőkkel rendelkező törvényelőkészítési folyamat ettől kezdve egyfajta — tragikomikus aspektusoktól sem mentes — modernizációs összeesküvéssé változott.

(E terminus alkalmazásának jogosultságát az is igazolni látszik, hogy a törvény-előkészítő csoport egyik résztvevője a vele készült interjúban maga is úgy fogalmazott, hogy a törvénytervezet átdolgozása idején úgy érezték magukat, mintha „valamilyen ellenzéki-összeesküvő csoportként” kellene dolgozniuk.)

A közoktatási törvény első változatáról rendezett konzultációs folyamat alapszerkezetével kapcsolatban mondtak 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 anélkül vontak be ebbe a monstre konzultációs folyamatba, hogy bárki is tájékoztatta volna őket a játszma lehetséges kimeneteléről. Ilyen körülmények között csak sovány vigaszként szolgálhat a döntésfolyamatba bevontak számára az, hogy a társadalmi vita egyfajta tömeges tanulási folyamatként is funkcionált, hisz széles körben ismertté tett bizonyos „korszerű” és a liberális értékrenddel is összeegyeztethető tanügyiigazgatási szempontokat (Így például felhívta az érintettek figyelmét a kerettanterv és a vizsgarendszer együttes működésén alapuló, a korábbiaknál nagyobb intézményi mozgásszabadságot engedő szabályozás lehetőségére).

Társadalmi vita és érdekegyeztetés a második törvénykoncepció kapcsán

A tanulási folyamatban résztvevőknek nem adatott meg, hogy valós tapasztalatokat szerezzenek a fentebb említett mechanizmusok működéséről, arra mindenesetre hamarosan lehetőségük nyílt, hogy egy új — sok értékelő szerint recentralizációs törekvéseket tükröző — törvényváltozat kapcsán fogalmazzanak meg bíráló vagy éppen dicsérő észrevételeket — esetenként éppen az előző szövegvariánsból megismert szempontok felhasználásával.

1991 nyarán ugyanis a Gázó Ferenc vezette törvény-előkészítő csoportnak be kellett szüntetnie működését, mégpedig anélkül, hogy a koncepció második, javított változatát nyilvánosságra hozta volna, illetve magáévá tette volna a minisztérium. Gázó Ferenc tanácsadói megbízatása megszűnt, a törvényelőkészítési folyamatban részt vett minisztériumi vezetőket, Honti Mária helyettes államtitkárt és Spengler Györgyné főosztályvezetőt 1991. július 1-ével felmentették állásukból.

A tudományosság, illetve a független szakmaiság irányába tett korábbi nyitás után ismét a kézivezérlés mechanizmusához látszott visszatérni a minisztérium. 1991 szeptemberére egy mindmáig ismeretlen összetételű, négy fős munkacsoport új törvényvariánsot dolgozott ki. Ennek létezéséről egy 1991. október 3-án tartott sajtótájékoztatón szóltak először a minisztérium képviselői. Bár a korábban elkészült törvénytervezet visszavonását még ez alkalommal sem mondták ki, az egyik pedagógusszakszervezet a szakértők tájékoztatójából azt a következtetést vonta le, hogy „a tervezet alapján tér el a Gázó Ferenc vezette munkacsoport által készített és

nyilvánosság előtt megvitatott koncepciótól". Ugyanakkor a minisztérium képviselői, bár elismerték, hogy jelentős korrekciókat hajtottak végre az előző törvénykonceptción, az új tervezetről rendezendő vitát eleve igen szűk mederbe akarták terelni: részint a vitákba bekapcsolódók körét kívánták leszűkíteni, részint pedig igen kevés időt hagytak a vitára.⁹

A törvénytervezet rendkívül éles bírálatokat váltott ki. Miután az új koncepció egyik sarkpontjával, a minisztérium dekoncentrált oktatásirányítási szerveiként elképzelt regionális oktatásirányítási központok létrehozásával kapcsolatos elképzeléseket már szeptemberben nyilvánosságra hozta a tárca politikai államtitkára, az első ellenreakciók már e hónap végén megfogalmazódtak az egyik pedagógus szakszervezet részéről. A tervezet nyilvánosságra kerülése nyomán még erőteljesebb bírálatok láttak napvilágot az ellenzéki sajtóorgánumokban, így többek között Gázsó Ferenc is kemény bírálatban részesítette az új törvénykonceptiót.

A törvénytervezetet fogadó éles kritikai megnyilvánulások visszavonulásra késztették az oktatási kormányzatot. Egyfelől a tárcának el kellett állnia attól, hogy 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 elkezdték átdolgozni a törvényt 1991. november 5-én publikált új változatát. A párhuzamosan zajló véleményezés és törvénymódosítás ugyanakkor számos nehézséget okozott a véleményezésbe bekapcsolódók számára, hiszen nem tudhatták, hogy mit tartalmaz az éppen érvényes koncepció.

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

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 tervezet. Így például a sokat vitatott területi oktatási központok ellenőrzési, felügyeleti jogosítványai számottevő mértékben enyhültek, és nagyobb súlyt helyezett a módosított tervezet a központok szolgáltató szerepére. Ugyanakkor a koncepció más pontjain olyan módosításokat hajtottak végre a minisztériumi törvényelőkészítők, melyeket sok bíráló a közoktatási intézmények világnézeti szabadságát veszélyeztető változtatásként értékelte.

A viták legfőbb hozadéka az volt, hogy a minisztérium és az igazgatott szféra közötti kapcsolatok területén 1991 decemberétől nagyobb szerephez jutott a tárgyalásos érdekegyeztetés. Komolyabb tárgyalásokra az első időben csak a szakmai szervezetek által delegált szakértők és a minisztérium képviselői között került sor. (A szakszervezetek és az iskolafenntartó önkormányzatok képviselői eredetileg az állam ellenőrző, felügyelő szerepét jelentősen megnövelő törvényjavaslat visszavonását kö-

vetelték.) Amikor igen közelivé vált a törvénytervezet kormány elé való beterjesztésének új határideje (1992. április 24.), a korábbinál komolyabb szerephez juthatott a törvényelőkészítésben az egyébként többé-kevésbé rendszeresen ülésező Oktatási Érdekegyeztető Fórum. E testület égisze alatt létrehozták az érdekegyeztetés fentebb már ismertetett multipartit (többoldalú) kereteit, melyek egy háromnapos tanácskozás keretében lehetőséget adtak számos kompromisszumos megoldás kialakítására. Így megállapodás született arról, hogy az iskolákban 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 és megállapodás született arról is, hogy a központi szintű döntéshozatalok során el kell választani egymástól döntéshozatal, a döntés és a hatáskör gyakorlásának elemét, lehetővé téve ezáltal, hogy a törvénytervezetben szerepeltetett legmagasabb szintű szakmai fórum, az Országos Közoktatási Tanács (mely az 1991. novemberi törvényvariánsban még a miniszter tanácsadó testületeként szerepelt), érdemben véleményezhesse a minisztérium terveit. 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.

A tárgyalások megszakadása után majd' egy évig, a közoktatási törvény 1993 májusi parlamenti beterjesztéséig nem folyt érdemi érdekegyeztetés a törvénnyel kapcsolatban. Noha a szakszervezetek többször szorgalmazták a tárgyalások felújítását, a tárca ez elől elzárkózott. A minisztérium politikai államtitkára például azt nyilatkozta, hogy a tervezetet „végigvittuk az önkormányzatok, 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 figyelembe vehető szempontot beépítettünk a tervezetbe. természetesen nem törekedhetünk a teljes konszenzusra, mert olyan sokféle érdek ütközik a törvénnyel kapcsolatban, hogy lehetetlen valamennyit összehangolni.”¹⁰

Mint a fentiekből is kitűnhetett, a szakmai és az érdekszervezetek, illetve az önkormányzati szervek irányában változó mértékben volt nyitott, tárgyalásra kész a Művelődési és Közoktatási Minisztérium. A nyitottság mértékét, megítélésem szerint, alapvetően két tényező határozta meg: egyfelől a pártpolitikai, mozgalmi szférából érkező impulzusok, melyek a konszenzusos döntések kialakítása helyett elsőbbséget adhattak pártcélok, ideológiai célkitűzések megvalósításának, másfelől a minisztérium törvényalkotó tevékenységével szembeni elégedetlenség, illetve a nyilvános bírálatok időnkénti felerősödése, amely a konszenzusképzésben tehetett érdekeltté a tárcát. Ugyanakkor a nyitás időszakaiban is érvényesült egyfajta szelektivitás. Az alapkérdésekben, mint erre már utaltunk, nem jöttek végül létre olyan, a törvény szövegébe is beépített kompromisszumos megoldások, amelyeket a partnerek is elfogadtak volna, ezzel szemben a szakmai szervezetek képviselőivel folytatott tár-

gyalások keretében egyes technikai, illetve szakmai jellegűnek mondható kérdésekben, amelyek nem álltak ellentétben a törvénytervezet alapkoncepciójával, rendkívül nyitottnak mutatkozott a tárca. (Így például a korábban már többször említett speciális nevelési formák és intézmények a szakmai szervezetekkel folytatott tárgyalások eredményeképpen igen hangsúlyosan szerepelnek az új törvényben. Miként egyik interjúalanyunk fogalmazott ezzel kapcsolatban: „sikerült a gyermekcsoport-létszámoknál elérni azt az optimális létszámot, amivel fogyatékos gyermek foglalkoztatható, sikerült eléfogadtatni olyan szakszolgáltatásokat, mint a logopédiai ellátás, a gyógy- és konduktív pedagógiai szolgáltatás”).

A fenti gondolatmentet folytatva érdemes még röviden szólni a törvényelőkészítést irányító minisztérium és a politikai pártok viszonyáról. Míg a szakmai szervezetek, 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 olyan érvelés megfogalmazódott, mely 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 kétharmadosssá tételét utasították el a kormánypártok, illetve az MDF, hanem a pártok közötti egyszerű egyeztetés gondolatát is, egyebek között a tanulmányom elején említett tárgyalat „többségi” kormányzási modellre való hivatkozással.

Az érdekképviselőkkel folytatott tárgyalások félbeszakadásából, illetve az ellenzéki pártokkal való egyeztetések teljes elmaradásából következő negatívumok egyébként már rövid távon is, éreztették hatásukat, többek között a tekintetben, hogy sok tiltakozás fogalmazódott meg a törvénybe előzetes egyeztetés nélkül beiktatott szabályok kapcsán (pl. az iskolai tanévet egyoldalúan meghosszabbító rendelkezések, akárcsak azon törvényben rögzített szakmai normatívák — csoportlétszámok stb. — miatt, melyek érvényesítéséhez nem rendelkeztek kellő anyagi fedezettel az iskolafenntartó önkormányzatok).

Ezen túlmenően egyes pártok képviselői már 1993 szeptemberében hangot adtak annak a szándékuknak, hogy a győzelmük esetén módosítani kívánják majd az alig néhány hónapja elfogadott törvényt. Ez utóbbi megnyilatkozások jól mutatják, hogy szinte szükségszerűen hektikussá, instabillá válhat az oktatási rendszer fejlődése amennyiben a szférát érintő reformokat, jelentős konzekvenciákkal járó jogszabályokat úgy vezetik be, hogy nem jön létre ezek kapcsán a kormányzati helyzetben lévőknél szélesebb körre kiterjedő konszenzus.

- ¹ Lijphart 1984. Lijphart tanulmányából bő szemelvények olvashatók a „Politikaelméleti tanulmányok” című szöveggyűjteményben, melyet az ELTE BTK Politikaelméleti Tanszéke adott ki 1989-ben (96–185. old.); Lijphart modelljét részletesebben ismerteti Körösenyi András 1993.
- ² Azoknak a törvényeknek a listáját, amelyek az MDF—SZDSZ paktum kétharmados többséget igénylő jogszabályként nevezett meg, lásd Kurtán—Sándor— Vass 1991: 428–429.
- ³ A társadalmi viták megszüntetését az alábbi megfogalmazásban indítványozta az MDF—SZDSZ paktum: „1. A felek egyetértének 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” (Lásd Kurtán—Sándor— Vass 1991: 428.).
- ⁴ Bihari Mihály számos olyan mentális tényezőt említ, melyek 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 magabiztosságról, a kioktató stílusról, akárcsak a sérelmi politizálás továbbélő hagyományáról, a társadalommal, illetve a politikai ellítt szembeni bizalmatlanságról és az erre épülő ellenségeskedésről, melyek szintén nem kedveztek a tárgyalásos, megegyezéssel politizálási stílus érvényesülésének. Itt említhetjük meg Lengyel László *Úttér* című munkáját (1993), amely szerint az Antall-kormány első két évében a kormányzati politikában rendkívül nagy szerephez jutottak a hatalomkoncentrációk — s következésképp a megegyezéssel politizálástól eltávolító — törekvések.
- ⁵ A Gázó Ferenc által vezetett törvényelőkészítő bizottság első törvénykonceptiójával 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 bizonytalanokdó válaszra. Az elutasító vélemények csaknem kizárólag a tervezettől független okokat jelöltek meg indoklasként, főként azt, hogy elsziettnek 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 1992: 216–217).
- ⁶ A vitákat korlátozó strukturális erőszak fogalmáról lásd Habermas 1973.
- ⁷ A parlamentbe bejutott jelentősebb pártok oktatáspolitikai szándékainak polarizálódása előtti állapotot jól jellemzik Beke Kata visszaemlékezései. A szerző — aki kulcsszerepet játszott az MDF választási programja oktatáspolitikai fejezetének megírásában — az alábbiakat írja: „A PDSZ (a politikai rendszerváltás során elsőként megalakult alternatív pedagógus-szakszervezet) programelőkészítő vitasorozatában gyökerezik az a tény, hogy később a pártok oktatáspolitikai programjai között mindössze vagy ötszázaléknyi volt a különbség...” 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 szerint már a koalíciós kormány programjában is felfedezhetők olyan elemek, melyek ellentétben állnak az állam oktatásirányítói szerepének minimalizálására irányuló törekvésekkel (pl. amiatt, hogy kormányprogram állást foglalt egy bizonyos iskolaszervezet, a 6 plusz 6 osztályos modell prioritása mellett — lásd ezzel kapcsolatban Lukács Péter 1994), a „szélsőségesen liberális” jelzőpárral illetett felfogással való megfordulás nyilvánvaló jelei csak a koncepció első változatának elkészülésekor, az MDF Pedagógiai Kollégiuma által megfogalmazott bírálatban jelentek meg. A szélesebb nyilvánosság számára pedig csak akkor vált érzékelhetővé ez a változás, amikor a *Köznevelés* hasábjain 1991. május 5-én „Elképzelések a tanügyirányítás korszerűsítéséről” című írásában Koós Ferenc a harmincas évek derekán kiépült, centralizált tanügyirányítási mechanizmushoz hasonló rendszer létrehozását javasolta.

- ⁸ Edouard Cloutier, a Montreáli Egyetem politológia professzorának terminológiájával élve a társadalmi viták, akárcsak a politikai közvélemény-kutatások, felfoghatók egyfajta politikai marketing tevékenység részeként, melyek révén a „döntéstermelők” folyamatosan hozzáigazíthatják „termékeiket” a „döntésfogyasztók”, illetve a „döntésszervezők” reakcióihoz (lásd Cloutier 1985).
- ⁹ „A minisztérium felfogása szerint magának a törvényjavaslatnak a vitája ugyan csak most kezdődik, ám nem az egész pedagógustársadalom vitatja meg, hanem csak annak képviselői szerveivel egyeztetet a minisztérium s egy-egy nagyobb iskolaközpontban rendez még a vitatott kérdésekről eszmecsserét.” Minisztériumi válasz a PDSZ-nek. A tárcsa szerint az oktatási központok az iskolát védik. *Magyar Hírlap*, 1991. október 3. A törvénytervezet eredetileg még 1991 decemberében a kormány elé kívánta terjeszteni az MKM, ám a jogszabálytervezet szövege csak 1991. november 5-én jelent meg a *Köznevelés* mellékleteként, azaz a vitázóknak alig néhány hét állt volna rendelkezésre álláspontjuk kidolgozására.
- ¹⁰ Milyen tanévünk lesz? Beszélgetés Kálmán Attila politikai államtitkárral. *Köznevelés*, 1992. szeptember 17.

Hivatkozások

- Beke Kata 1993. *Jézusmária, győztünk*. Budapest: Belvárosi Könyvkiadó
- Bihari Mihály 1993. Politikai stílus és politikai kultúra Magyarországon a 90-es évek elején. In: Magyarország Politikai Évkönyve 1993. Demokratíakutatások Magyarországi Központja Alapítvány, 58–64.
- Cloutier, Edouard 1985. *Entre l'Etat et les masses: le sondage et le marketing*. Előadás az IPSA 1985. évi, párizsi kongresszusán.
- Habermas, Jürgen 1973. Die Utopie des guten Herrschers. Eine Antwort an Robert Spaemann. *Kultur und Kritik*. Frankfurt/M: Surkamp Verlag, 378–388. Magyarul: A jóságos uralkodó utópiája. Válasz Robert Spaemann-nak. *Magyar Filozófiai Szemle*, 1–2.
- Körösi András 1993. Kié a hatalom? A hatalom pluralitása Magyarországon, 1990–1992. *Politikatudományi Szemle*, 4.
- Kurtán Sándor—Sándor Péter—Vass László (szerk.) Magyarország Politikai Évkönyve 1991. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt
- Lengyel László 1993. *Útfélen*. 2000, Századvég
- Lijphart, Arend 1984. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, London: Yale University Press
- Lukács Péter 1994. Közneveléspolitikai paradigmák. *Educatio*, 1.
- Molnár Péter—Pokorni Zoltán 1992. A köznevelési törvény paragrafusai. *Ráció*, április.
- Nagy Mária 1992. Iskola, társadalom, szakma, állam. Vélemények egy oktatási törvénykonceptióról. In: Gáspár Ferenc—Halász Gábor—Mihály Ottó (szerk.) *Törvény és iskola — Javaslat a köznevelési törvény szabályozásáról*. Budapest: Iskolafejlesztési Alapítvány
- Révész Sándor 1991. Mi, kicsi népek. *Beszélő*, július 20.