

# EDUCATIO

PEDAGÓGIA SZOCIOLÓGIA HISTÓRIA ÖKONÓMIA PSZICHOLÓGIA POLITOLÓGIA

## MÉRLEGEN, 1990–2002

OKTATÁSPOLITIKAI TÁJOLÓ	3	<i>Kozma Tamás</i>
EXPANZIÓ KÖZÉPFOKON	13	<i>Forray R. Katalin</i>
AZ AUTONÓMIÁK KORA	28	<i>Sáska Géza</i>
A CIGÁNY TANULÓK OKTATÁSI ESÉLYEI	49	<i>Liskó Ilona</i>
AZ ISKOLAI HÁTRÁNY ÖSSZETEVŐI	63	<i>Imre Anna</i>
EGYHÁZ ÉS OKTATÁS A RENDSZERVÁLTÁS ÉVTIZEDÉBEN	73	<i>Nagy Péter Tibor</i>
DIFFERENCIÁLÓDÁS, DIVERZIFIKÁLÓDÁS ÉS HOMOGENIZÁLÓDÁS A FELSŐOKTATÁSBAN	96	<i>Hrubos Ildikó</i>

## AZ AUTONÓMIÁK KORA

„Többnyire oly tárgyakról beszélve, melyek nekünk a legérdekesebbek, untatunk másokat leginkább.”<sup>1</sup>

*Eötvös József*

**H**A AZ ELNEVEZÉSEK JELENTÉSEINEK VAN JELENTŐSÉGE a közoktatásban, formálisan legalább három egymástól jól elkülöníthető területre jelentették be igényüket az autonómiára az elmúlt szűk két évtizedben. Az egyik a pedagógus szakma, amelyik az iskola szakmai önállóságról beszél, a laikusoktól megvédett szakmai autonómiára tart igény. A másik az a helyi (települési) önkormányzat, amelyik önállóan akarja a helyi társadalom ügyeit intézni; a harmadik pedig a diákönkormányzat, amely szintén a függetlenség vágyát fejezi ki. (A diákok autonómiájáról a későbbiekben csak esetlegesen fog szó esni több okból.) Mindhárom „önálló, magának törvényt szabó, mástól független rendszer” (*Bakos 1973*), tehát autonómnak, öntörvényűnek tekintené a maga területét.

A kilencvenes évek történéseinek megértéséhez elengedhetetlen tehát felidézni a nyolcvanas évek reformfordulatát, hiszen a vezető pedagógiai gondolkodók is itt látják a rendszerváltást az oktatásban: a demokrácia kezdetét. (*Báthory 2001*).

Technikai értelemben érthető, hogy az olyan jól körülhatárolható közszolgáltatot végző területen, mint a közoktatás mindegyik részlem autonómiára törekszik, miáltal törekvéseik óhatatlanul keresztezik egymást, s ezért pattannak ki elkerülhetetlenül feszültségek (*Halász 2001*). Miért lenne ez másként az öniszervező szocialista berendezkedési kísérlet időszakában?<sup>2</sup>

Ma azonban, tizenöt évvel később már az a kérdés, hogy a piacgazdaság időszakában fordul szembe még mindig az iskola a fenntartójával, amikor a viszony *alaptermészetét* tekintve egyértelműen hierarchikusnak kellene lennie: a fenntartó azért tartja fenn az iskolát, hogy céljai teljesüljenek és nem fordítva. Miért marad fenn az

1 Eötvös József: *Gondolatok*. Palatinus, Budapest, 1999. 267.

2 Itt hívom fel figyelmet arra, hogy Halász Gábor által alkalmazott elemzési mód éppen a változások dinamikájáról mond le, hogy elkerülje az autonómiák mögött meghúzódó politikai struktúrák elemzését. Ebből a technokratikus aspektusból nézve, valóban sohasem volt különbség a nyugat európai és a kelet európai önállósági törekvések között, ami egyben azt is jelenti, hogy a szocialista és a piacgazdasági rendszer működése lényegében ugyanaz, mert mind a kettőben van iskolarendszer és mindkét helyen rühellik az alávetettséget, amelyből az autonómiatörekvés a kitorrés egyik útja.

oktatásban a hierarchiát tagadó, a bázisdemokrácia logikáját követő rendszer, ami a piaci viszonyok között működő szervezetek között ma elfogadhatatlan? Egy-egy jelentéktelen radikális körtől eltekintve senki sem gondolja, hogy bármelyik és bármilyen vállalkozásban az alkalmazottaknak kellene a tulajdonosokat irányítaniuk; a munkásoknak öngazgató módon kollektíven együtt kellene megtervezniük és irányítaniuk azt, amiért alkalmazzák őket. Még akkor sem, ha valóban csak ők értenek a termékek előállításához, s valóban csak rajtuk múlik a közvetlen termelés.

## A hipotézis

Ami ma a piaci viszonyok között képtelenség, az távolról sem az a szocializmus viszonyai közepette, amikor éppen az uralkodó nézet az elidegenedés megszüntetésének gondolata, a munkamegosztáson alapuló egyenlőtlenség felszámolása, az öngazgatás eszméje. A „szocializmus, öngazgatás, reform” (Berecz 1987) eszméi ma már a jelentéktelenségbe szorulnak. Ám a közoktatásban mint a közszolgáltatás egészében még ma is ez a meghatározó eszmerendszer és gyakorlat. Mi a magyarázta fennmaradásuknak?

Az a feltételezésünk, hogy a magyar közoktatási irányítás mai konfliktusainak jelentős része a nyolcvanas évek közepére beérő (az oktatás és a közigazgatás egymástól elkülönülve szerveződő, esetenként érintkező, következőképpen egymást csak véletlenszerűen erősítő) reformra vezethető vissza. A reform lényegét a kor egyik meghatározó személyisége mondta ki: „a hatalomgyakorlás útja: a szocialista demokrácia fejlődésével a decentralizáció, az öngazgatás, az önkormányzat fokozatos továbbépítése” (Berecz 1987). Az öngazgató iskolák és a helyi társadalmak önkormányzatiságának eszméje a nyolcvanas évtized közepén az oktatási törvényben (1985) és a Tanácsstörvény módosításában (1986) öltött testet.

A nyolcvanas években a decentralizáció, az öngazgatás, önkormányzat megteremtése során kialakult helyzetek és irányok adottságként, viszonyítási pontként jelentek meg a rendszerváltás, a szocializmus teljes bukását követő időszakban. E folyamat nyertesei és kedvezményezettjei az elért eredményeiket tovább vitték az új viszonyokba is. Oly annyira, hogy tíz-tizenöt évvel az események után már össze is mosódott, hogy hol végződik a szocialista berendezkedés, az 1985-ös fordulat előtt, vagy pedig az 1990-es, a rendszerváltás jogi alapját megteremtő Alkotmánymódosítással.<sup>3</sup>

Az iskola és a helyi társadalom önállóságának és öngazgatásának, egymástól független eszmerendszerének közös eleme, hogy a központ mindkettő számára korlátozó elemként jelent meg.

A bírálatok mindkét területen – a politikai kontroll erőssége miatt – értelemszerűen szakmai nyelven lettek megfogalmazva és értelemszerűen formálisan a rendszer technikai értelemben vett működését kritizálták (Lukács 1986; Vági 1979; Kozma 1990). Az üzenet világosan lefedte az érdekeket: ami központosított, az a rossz, ami

<sup>3</sup> Érdekes, hogy a reform és a fordulat egymásra vetülésének ténye eltakarhatja, hogy a '80-as években, noha öngazgatásra törekvő (központi tantervekkel irányító) szocializmus élt, de mégis az volt. (a kerettanterv) „semmi-  
ben sem különbözik a szocialista központi tantervtől...” (Horn G. 2002).

decentralizált, az a jó. Csakhogy a közigazgatás terén a decentralizálás hordozója a helyi társadalmat képviselő tanácsi önkormányzat, az iskola esetében pedig a szakmai tekintetben önálló tantestület volt (*Sáska 1988*).

Ugyanakkor ne feledjük, hogy a szakigazgatás, a közigazgatás mellett másik két egymásba fonódó igazgatási struktúra működött. A pártigazgatás, amelyik a munkahelyi pártszervezetekkel, területi apparátusaival, a különféle ifjúsági, nő-, és egyéb szervezetekkel, például a Hazafias Népfronttal előbb nagyobb mértékben, később kevésbé befolyásolta, ellenőrizte a döntéseket. A harmadik igazgatási elem pedig a belső elhárítás volt, amelynek információs forrása többek között munkahelyi pártalapszervezetekben készült ún. „hangulatjelentések” voltak. Ez utóbbi kettő a szocialista berendezkedés jellegzetes alapvonása, megszűnésük azonos a rendszer bukásával, de addig is valamennyi legális autonómia-törekvés természetes korlátjaként működött. A helyzet mindenki számára világos volt: „nem képzelhető el a több hatalmi pólusú politikai pluralizmus [...] számunka továbbra sem minta vagy mérce a polgári demokrácia” (*Berecz 1987*).

Ne feledjük, hogy a szocialista típusú decentralizáció a hatáskörök alsóbb szintre helyezését jelentette a jogalkalmazásban illetve a pártöntések végrehajthatóságában, míg a decentralizáció ugyanebben az időben Európa szerencsésebb felében a jogalkotás szintje is lentebb, az önkormányzatok szintjére szállt. Felénk a hivatal, az intézményi rendszeren belül süllyedtek le a döntési hatáskörök, nyugaton pedig a választásokkal legitimált önkormányzatok szerepe erősödött. Emerre a szakmaiság képviselői, ott a demokrácia hívei kerültek jobb helyzetbe.

Érdeemes felfigyelni arra a könnyen magyarázható tényre, hogy az ebben az időszakban zajló szakmai-politikai vitákban, de még a korszakot érintő értékezesekben szó sem esik a párt- illetve a belső elhárításról, de azért létezett és működött. Ne tévesszen meg senkit, hogy valamennyi irányítást érintő, az első nyilvánosságban<sup>4</sup> megjelenő érvrendszer szakmai (értsd: technikai és pedagógus-hatásköri) problémaként jelent meg, amely vagy erősítette, vagy gyengítette a „demokratikus centralizmus”-alapú hatalmi berendezkedést. A helyi irányítás befolyásának erősítése, az iskola szakmai önállóságának eszméje, tehát a decentralizáció gondolata értelemszerűen a hatalmat birtokló Magyar Szocialista Munkáspárt ellen is irányult.

A nyolcvanas évek közepének szocialista típusú decentralizáció reformja három pólusúvá változtatta a korábban két pólusú az irányítást. Az iskolák és a tanácsi önkormányzatok egyaránt és egy időben váltak önállóbbakká. Ki-kit a maga autonómiájáért folytatott versengésben az oktatás ügyeit irányító minisztérium magatartása súlyosan befolyásolt, s ezzel meg is határozta a vetélkedés kimenetelét. Eleve meghatározta a minisztérium szövetségését az a helyzet, hogy a (köz)igazgatási irányítás általános szabályai alól az maga is ki akarta venni az oktatás területét. A közszolgáltatás tárgya különlegessége okán autonómiát kívánt megszerezni az ágazati irányításnak és ezzel együtt az ágazatnak. Három függetlenségi törekvésről lesz tehát szó az alábbiakban: az iskolai szintű szakmai, az önkormányzati és az ágazati autonómiáról.

<sup>4</sup> A döntések politikai természetéről a második nyilvánosságban esett szó, pl. a *Beszélő*-ben.

Három feltételezést kell alátámasztanunk. 1) a nyolcvanas évek közepén a közoktatás irányítása és közigazgatási reformja az öngazgatás irányába mutatott, s ebbe a folyamatba ágyazódott az oktatási ágazati autonómia megteremtésének kísérlete is. 2) Az oktatási reform központi-ágazati és iskolai autonómiája a fenntartók (tanácsok) ellen irányult. 3) a „szocializmusból a kapitalizmusba” történő fordulat során az új viszonyok közé is áttemelődtek a megreformált szocializmus elemei és viszonyai.

A hipotézis vizsgálata egyfelől a kor meghatározó szerepet betöltő személyiségeinek nyilatkozatainak, visszaemlékezéseinek, általuk készített dokumentumainak elemzésén alapul,<sup>5</sup> másfelől pedig a jogszabályok elemzésével igyekszem igazolni a feltevést. Összevetem a nyolcvanas évek végén a „rendszerváltás” előtti és a kilencvenes évek elején, tehát a rendszerváltás utáni időszakban született jogszabályokat. Keresem a formális azonosságokat.

## A helyi társadalom önkormányzata

A tanácsi és az önkormányzati rendszer közötti különbséget pontosan fejezi ki Vági Gábor posztumusz, a rendszerváltás hajnalán megjelent könyvének címe: „Magunk, uraim” Tehát mi önmagunk oldjuk meg a saját problémáinkat, és, ami legalább ilyen fontos, nem az „elvtársak”, hanem az „urak” világában (Vági 1991). A hierarchia, a függőségek rendszere – ha jól értem – csak az elvtársak uralmában él, ami ez után jön, abban már nem.

A decentralizáció eszméje önmagában is a korábbi rendszer legitimitását gyengítette. Ideáltípusos modellje még az ötvenes évek elején formálódott ki (Beér 1962). A tiszta sztálinista modell ettől az időponttól kezdve fokozatosan romlott: az évtizedek alatt nemcsak a központi döntésekben résztvevők köre bővült, hanem a döntési jogkörök lejjebb is kerültek a végrehajtás láncolatában. Elég itt felidézni, hogy a 1970-es tanácstörvény komolyabb helyi gazdasági és politikai mozgásteret nyitott (Békesi 1972). 1984-ben megszűntek a járáások és helyükön 1985-ben a társközségek kis testületei jelentek meg. E fejlődési vonal végpontja a központi és a helyi hatalom-megosztás együttesének elfogadása.

A nyolcvanas években, noha a helyi és térségi irányítás szerepe jelentősebbé vált, az iskolafenntartás jogát települési hierarchia szerint osztották szét<sup>6</sup> (Oktatáspolitikai dokumentumok 1984). E hatáskörbővülés a szakigazgatás, a tanácsi szakértők súlyát növelte. Képviselési demokráciáról helyi szinten éppen úgy nem lehetett szó mint országos léptékben a korábban ismertetett Berecz doktrína értelmében. A cél kettős: egyfelől a központtól való függetlenség elérése, másfelől pedig a helyi közügyek önálló intézése a választásokon alapuló helyi képviselő testületek útján.

5 Módszertani szempontból fontos megjegyezni, hogy az idézet személyekhez kötődő nyilatkozatok tartamát annak veszem, amiről közvetlenül szól. Tehát kizárom, hogy az idézett szerzők a megtevesztés szándékával éltek volna.

6 Az alsó fokú intézményeket továbbra is a helyi tanácsok tartották fenn, a fővárosban, a megyei városokban, illetve a városi jogú nagyközségekben működő gimnáziumok és kollégiumok fenntartása a fővárosi kerületi, a megyei városi, a városi és városi jogú nagyközségek tanácsainak a feladata. A fenntartás joga a fővárosból a kerületekhez, a megyei szintről alacsonyabb szintekre került.

„A rendszer kulcsfogalmai az *önkormányzat*, a helyi *autonómia*. A helyi közigazgatás elődleges funkciói azok, ... amelyek a modern államokban rendre a helyi hatóságok fő feladataivá váltak (lakóhelyi infrastrukturális, oktatási, egészségvédelmi, kulturális szolgáltatások).” (Vági 1991)

Az autonómia feltételezi az önálló pénzügyek kezelését, továbbá az erős polgármestert, akit nem a párt, nem is a közigazgatási hierarchia magasabb szintjén lévő szervezet (a megye, pl.) nevez ki, hanem választják, tehát független a központtól. A döntési jog a hivatalnoktól (a végrehajtó hatalom) a választott képviselőkhöz kerül, akik a gyakran üléselő tanácsstületi üléseken döntenek. Ugyanakkor az önkormányzatok egymás mellé rendelték – ez a lényeg –, nincs hierarchikus viszony (Vági 1988). A társadalom, s ennek megfelelően az állam szervezete a Bibó-i vízió szerint az egyenrangú önkormányzatok együttműködés szerint szerveződik.

Az önkormányzati felfogás erős helyi hatalmat tételez fel, amely természetes ellensúlya a központnak, amely tehát strukturális akadálya a központi hatalmi túlsúly létrejöttének, hiszen autonóm módon szervezi a helyi társadalom ügyeit, benne az oktatását is, amely a helyi önkormányzat integráns része (Verebélyi 1987).

Az igazgatás reformjával kapcsolatos munkálatok az Államigazgatási Szervezési Intézetben folytak.<sup>7</sup> Itt születtek az önkormányzatokról alkotott víziók is, amelyek óhatatlanul a közszolgáltatásban dolgozók közvetlen érdekeit sértették. Az önkormányzati víziók csakis „*szakmaellenesek*” lehettek, hiszen a választásokkal laikusokat kívánták döntési helyzetbe hozni a szolgáltatást végző, vagy azt kiszolgáló szakapparátusban dolgozó szakértőkkel szemben.

Ami a nyolcvanas években még valószínűtlennek tűnt, az 1990-ben valóság lett. A rendszerváltás emblematikus aktusának tekinthetően az új Alkotmány rögzítette az önkormányzatiság lényegét a IX. fejezetében.

„42. § A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

„43. § (1) A helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. §) egyenlők.”

„44. § (1) A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.”

Az önkormányzatok szervezetei megkettőződtek 1990 után. Határozott, választásokon alapuló *politikai* legitimációval rendelkeznek a képviselő-testületek, s a polgármesteri hivatalok feladata csak a *szakmai* szempontok követése.

## Az önzagató iskola a közoktatásban

Az oktatásirányításban is kimutatható a sztálini rendszer fokozatos gyengülése (Sáska 1992). Mitől is tudna önálló igazgatási politikát folytatni bármely ágazat az egypárti, belső elhárítási és szakigazgatási rendszerben? Az egység megbomlásának egyik jegye

<sup>7</sup> Itt köszönöm meg Kovárik Erzsébetnek, az intézet volt munkatársának tanácsait, észrevételeit.

1972-ben a „kiegészítő” tananyag választási jogának megjelenése, a kísérletezés, azaz a központi normáktól való eltérés szabadságának bővülése '85 után, amely később elvezetett az iskola a totális önállóságának gondolatáig (Báthory 2001).

Az oktatás fejlesztésére kialakított elképzelések megfogalmazásának jogát a pedagógusszakma nevében fellépő, az Országos Pedagógiai Intézetben dolgozó csoport tudta megszerezni. Legitimációja éppen úgy szakmai<sup>8</sup> volt mint az Államigazgatási Szervezési Intézet munkatársaié, és éppen olyan politikai tevékenységet folytattak itt is, mint ott. A javaslat természetesen szakmai, amit a politika fogad el.<sup>9</sup>

A Mihály Ottó, Szebenyi Péter, Vajó Péter (OPI 1984) nevével jelzett program teremtette meg az iskolák önállóságának ideológiai alapjait, és jelölte ki a fejlődés, s egyben a konfliktusok jellegét. Ugyanolyan szerepet töltött be ez az intézeti dokumentum, amit korábban csak párthatározatok tölthettek be: lényegében a benne foglaltak alapján készült el az 1985-ös Oktatásról szóló I. sz. törvény. Tehát egy párthatározat szerepében tudott megjelenni ez a fejlesztési koncepció.<sup>10</sup> Ez az eszmétörténeti forrása annak, amit ma általában „szakmai” koncepciónak neveznek.

A pedagógiai szakmai koncepció szerint (ellentétben a közigazgatási szakmai koncepcióval) a helyi közoktatás szervezésében a hatalmi központ az autonóm iskola, amelyik maga is autonóm, tehát önmaga szabja meg tevékenységét és belső szervezeti rendjét. Az irányítási reform célja voltaképpen az öngazgató iskola megteremtése. „Az irányítási mechanizmus korszerűsítésének alapvető célja kell, hogy legyen olyan működési rendszer kialakítása, amely az intézmények önállóságán, alkalmazkodó és önfejlesztő képességén nyugszik, [...] valamint figyelembe vegyék és integrálni tudják azok elvárásait, akinek az oktatási-nevelési szolgáltatásaikat nyújtják.” (OPI, 1984)

A szakmai dokumentum készítői világosan látják az autonómia működésének belső szervezeti feltételeit.<sup>11</sup>

„4, 3, 1 Az intézményi önállóság növelését szolgálja, hogy az egyes intézmények maguk alakíthassanak, illetve választhassanak ki olyan szakmai programokat, koncepciókat, amelyek elfogadása esetén tevékenységüket annak megfelelően szervezik.” (OPI 1984)<sup>12</sup>

Az iskola vezetését a tantestületre bízza „4, 3, 3 Az önállóság intézményszintű feltétele az intézmények szakmai színvonalának emelése... [amely] befolyásolható... az

8 „Ismeretes, hogy az MSZMP Központi Bizottsága 1982. áprilisi állásfoglalásában felhívta a Művelődési Minisztériumot, hogy az oktatás szakmai programját 1983 végéig terjessze a Minisztertanács elé...Az Országos Pedagógiai Intézet is kötelezettségének érezte, hogy felvázolja a közoktatás fejlesztésére vonatkozó átfogó tervét.” (Szabolcsi 1983)

9 Az OPI által kidolgozott koncepció korábbi változata alapján hozott döntést a Minisztertanács 1984. május 10-én a közoktatás irányításáról (Oktatáspolitikai dokumentumok, 1984).

10 A törvény ismertetését és indoklását lásd a reformot irányító miniszterhelyettestől: Gázsó, 1985, Gázsó, 1986a, b.

11 A javaslatok egy része önmagában áll, mások pedig alternatívaként fogalmazták meg a szerzők.

12 Ezt a miniszterhelyettes így fogalmazza meg: „Mindenekelőtt a nevelőtestületet kell az iskola pedagógiai irányításának letéteményesének tenni. Minden lényeges pedagógiai kérdésben a tanári karnak kell döntenie.” (Gázsó 1985)

igazgató kiválasztás(ával)...a kinevező hatóság a tantestület titkos szavazásán megválasztott igazgatót nevezné ki.” (OPI 1984)<sup>13</sup>

„4,3,5 Az intézményi önállóságnak további feltétele...a belső vezetési hierarchia kialakítása, [amely] munkavégzésen és szakmai kritériumokon kell nyugodnia, a tantestületnek kell elfogadnia” (OPI 1984)

Az, ami itt még szakmai javaslatként fogalmazódott meg, az 1985-ben az Oktatásról szóló I. sz. törvényben illetve a végrehajtását szabályozó rendeletekben végrehajtandó jogként jelent meg<sup>14</sup> (Báthory 2001). Az iskolák programjait – keretek között – maguk alakíthatták; a vezetőiket, a munkaadóikat a munkavállalók maguk választhatták meg, és belső függelmi rendjüket is maguk állapíthatták meg. A szakma igazán sikeres politikát folytatott.

Vegyük észre, az iskola már a nyolcvanas évek közepén a jogszabályok alapján éppen olyan szervezetként működik, mint majd az önkormányzat csak fog a kilencvenes évek elejétől kezdve. A döntések kollektívan születnek (tantestület-képviselő-testület), a vezetőiket (igazgató-polgármester) mindkét helyen a döntést hozó testületek választják meg, s nekik is tartoznak elszámolással. Az önkormányzat belső szervezeti rendjéről is maga dönt, s ugyanígy tehet az iskola is: felállítja a munkaközösségeit (amelynek párja az önkormányzati bizottsági rendszer). Az önkormányzat maga dönt a helyi közszolgáltatás kiterjedéséről és tartalmáról is, s a tantestület ugyanazt teheti a helyi pedagógiai programjában a rendszerváltást követően: a homológia szinte tökéletes.

Csakhogy, és ez a lényeg: az egyik esetben a helyi választópolgárok döntésétől függ, hogy kire bízzák a helyi közügyek intézését, az iskola esetében viszont a helyi közszolgáltatást végző szakemberek döntenek arról, hogy milyen szolgáltatást nyújtsanak. Önkormányzati képviselő bárki lehet, akit megválasztanak, aki lényegét tekintve *laikus*, hiszen a helyi társadalom is az. A szakmai autonómia szerint szervezett iskolában pedig csak az szavazhat, akinek pedagógus végzettsége van. Az önkormányzatok esetében a képviselők a választóinak tartoznak felelőséggel, az iskola esetében a tantestület csak önmagának. Olyan szolgáltatási-irányítási rendszer jött létre az iskolákban, ahol a hatalom, az irányítás valamint a kontroll joga a szolgáltatást végzők kezében összpontosult, amely ellenérdekelt a laikusok uralmában.

Az iskola e felfogás szerint tehát nem munkahely, amelyben az intézmény célját kell szolgálni, hanem az egy szakmához tartozók kis közösségei, társadalma, ahol egyenlőség uralkodik, s az intézmény iránya, hatékonysága csak tőlük függ. A jugo-

13 Ne feledjük, hogy a nyolcvanas évek második felében – igaz, egyre gyengülő mértékben, de mégis – a Magyar Szocialista Munkáspárt helyi és területi szervezetei a szakmai autonómia belső politikai kontrolljaként működtek, amíg a „négy igenes” szavazással ki nem zárták a párpolitikát a munkahelyekről. Az iskolák szakmailag önállóbbak lettek, de politikai függőségben maradtak.

14 Az 1985. I. törvény 10. §. A szakmai önállóságot deklarálja, 65. § (1) és (2) a nevelőtestület döntési jogát állapítja meg, a 14. § (3) és (4) a tantestület tananyag választási jog, 64. § (2) és (3) Az igazgatóválasztás tantestületi jog. Ld. még később. Az igazgatók kinevezésének szabályait a 27/1986 (VIII. 31. sz.) MM rendelet szabályozta, benne a 6. §, amely szerint az intézményvezető megbízásához a nevelőtestület egyetértése szükséges.



szláv öngazgatási modellt és az 1956-os munkástanácsok közvetlen emlékképét idézi fel a nyolcvanas évek sikeres oktatáspolitikája<sup>15</sup> (Sáska 2001a, 2001b).

## Az ágazati autonómia

A nyolcvanas években kizárt, hogy szabadon lehessen választani a különböző értékeket képviselő pártok közül. A hatalmat ekkor még az Magyar Szocialista Munkás Párt, „az egypárt” gyakorolta, a minisztériumok élén pedig „szakemberek” állnak, akik szakmai-ágazati dimenzióban tudtak hatni.

A decentralizáció eszméje felülről jött, értelemszerűen a centrumban lévők alakították az eseményeket. A cél kettős: az iskolákban dolgozó pedagógus szabad legyen az a szakigazgatástól, benne a tanács által szervezett felügyeletről. A másik cél már rendszerszintű: miszerint az ország közoktatási irányításának egésze a szakmai korporáció ellenőrzése alá kerüljön. Az oktatási törvény koncepcióját jelentő fentebb idézett OPI dokumentum ki is mondja, hogy mit tekint a bajok forrásának, és mi volna a megoldás iránya: „... az iskolák már nem a minisztérium intézményei, hanem az iskola-fenntartó tanácsoké. Ezért a minisztérium az iskolákat valóságosan csak a tanácsokkal, illetve az országos és megyei intézetekkel együtt tudja tartalmilag szakszerűen befolyásolni.” (OPI 1984)

A minisztériumi befolyásolás növelése érdekében a tervezet készítői különválasztanák a „szakmai” és a „nem-szakmai” elemeket. Az utóbbit a tantervkészítők, tantárgygondozók, az oktatás tartalmi ügyeivel foglalkozó szakemberek képviselnék, akik az országos intézetekben (OPI) és a megyei pedagógiai intézetekben dolgoznak. Az iskolai képzés tartalmi (szakmai) elemei fölötti rendelkezés lehetősége és joga a szakmai, a minisztériumtól és a tanácsoktól megvédett autonóm irányítási struktúrában jelent meg, amely zárt és hierarchizált. „... az iskoláknak, a megyei intézeteknek és az MM háttérintézeteinek egymás munkájához [...] kell kapcsolódniuk, (iskola háttérintézete a megyei intézet, a megyei intézeteké pedig az országos intézetek)” (OPI 1984). [S. G. kiemelése.]

E javaslat szerint az oktatás tartalmának irányítása is önálló, autonóm. Az intézmények közötti hierarchiát azonban nem a bürokratikus rend, nem is a hatalmi logika, hanem az elismert szaktudás támasztaná alá.

A másik lényeges elem az ágazati szakmai autonómia megteremtésében a szakfelügyelet megszüntetése és a szaktanácsadói rendszer kiépítése<sup>16</sup> (Szebenyi 1986b). Az öngazgatáson alapuló logika szerint az „önfejlesztő iskolákat” (OPI 1984) gátolja a szakfelügyelet, hiszen az az oktatásirányítás szempontjait és nem a szolgáltatást végző pedagógusok szempontjait követte.<sup>17</sup> A tanácsadással a viszony épp fordítottá vált:

15 Az eszmerendszer természetesen jóval régebbi: lásd még az anarcho-szindikalista mozgalmak, a Nagy Októberi Szocialista Forradalom és a Spanyol polgárháború irodalmát. Mindezek oktatási vonatkozásairól pl. Szebenyi, 1986a

16 Ld. a 11/1986 (VII. 27.) MM. sz. rendelet.

17 11/1986 (VII. 27.) MM sz. rendelet szaktanácsadásról.

az önmaga fejlesztésében érdekeltté tett pedagógus dönti el, hogy van-e szüksége tanácsra vagy nincs.

Ez a gondolatból akkor válhat valóra, ha az iskola tantestülete a szakigazgatást (a fenntartó tanácsot) távol tartja az iskolától. A döntő elem, hogy az iskolai élet befolyásolásának ez az eszköze kikerült az iskola fenntartók határáköréből – ahol a tanügyigazgatásban többnyire volt pedagógusok dolgoztak akkor is – és átkerült a Megyei Pedagógiai Intézetekhez, amelyekben szintén volt pedagógusokat alkalmaztak.<sup>18</sup>

Nehezményezik is ezt a lépést az igazgatás reformjában gondolkodók, hiszen elvesztették az iskolák ellenőrzése felett a teljes kontrollt,<sup>19</sup> amiért amúgy felelősséget kellett viselniük. „Ellentmondásos a megnövelt iskolai önálló tevékenységet vizsgáló ún. pedagógiai, szakmai tanácsadók (felügyelők) elhelyezkedése, akik már kikerültek a szorosan vett tanácsigazgatási szervezetből és a megyei fővárosi háttérintézmény irányítása alatt működnek.” (Verebélyi 1988)

Az ágazati autonómia minisztériumra, a nem szakmai elemekre tartozó feladata – az előbbiek értelmében – nem az oktatás tartalmi ügyeinek intézése, hanem az ágazat, s benne az iskolák autonómiájának védelme. Olyan helyzetbe kell hoznia az ágazat szakmai képviselőit, amelyben a szakma szempontjai sikerrel érvényesülhetnek. Az egyik feladat tehát kapcsolatot teremteni a megyei, városi, városi jogú, nagyközségi tanácsok mellé egyenrangú félként a maguk érdekeinek képviselőiben, a megyei pedagógiai intézeteket valamint az egyes iskolák szempontjait követő (később tárgyalandó) iskolatanácsokat (OPI 1984).

A minisztérium politikájának kialakításában értelemszerűen kulcsfontosságú szerepet kívánnak a szakmának. Olyat, amely egyfelől formálisan befolyásolhatja a központi döntéseket, másfelől pedig olyat, amelyik a szakmaiság jogán önálló politikaalkító tényezőként jelenthet meg. Ezt szolgálnák „demokratikus testületek”. „A minisztérium mellett [...] a megyei csoportvezetőket, a megyei pedagógiai intézetek vezetőit, a vezető általános- és pedagógiai felügyelőket, vezető tanácsadókat [...] *kollektív állásfoglalást kialakító testületeknek* kellene tekinteni és megfelelő jogosultságokkal felruházni ahhoz, hogy a központi oktatáspolitikát magukénak érezzék és a területen határozottabban képviseljék.” (OPI 1984) [S. G. kiemelése.]

Vegyük észre, hogy országos szinten a közoktatás ügyeit az oktatási szakemberek kezébe javasolták tenni. Ez a javaslat a szocializmus viszonyai között a párt politikai kontrolljának gyengülését jelentette, ám egyben ki is zárta a laikusokat a közügyekből. Ennek a feltétele csak a rendszerváltással jött el.<sup>20</sup>

18 A megyei pedagógiai intézetek a fenntartó önkormányzatokkal szembeni fenntartásának gyökere erre a strukturális elemre vezethető vissza. Ezeknek az intézetek felállítását 1984-ben kellett megkezdeni a Minisztertanács határozata alapján (*Oktatáspolitikai dokumentumok, 1984*).

19 A 116/1986 (VII. 27. sz.) MM rendelet a szaktanácsáról 3., 4., és 5. §-a írja le a megyei pedagógiai intézetekre alapozott szaktanácsadó hálózat létrejöttét, amelyben az MPI-k a megfelelő szintű tanács szakigazgatással egyetértésben működhetnek. A párhuzamos döntési szerkezet természetesen a korábban önállóan döntő tanácsok hatalmának csökkenésével járt.

20 A korporáció alapon szervezett érdekképviseleti fórumot az 1993-ban elfogadott közoktatásról szóló törvény hozta létre. Ez az Országos Köznevelési Tanács. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. sz. tv. 96-97. §.

A már sokszor, a jelentőségének és súlyának megfelelő számban említett, az oktatási törvény koncepciójaként funkcionáló OPI dokumentumban világossá válik az önálló iskolai- és minisztériumi szakmai érdekek mentén szerveződő tengely kiépítésére tett szándék. Voltaképpen a decentralizáció ebben az összefüggésben az iskolák és a minisztérium hatalmának kölcsönös megerősödését célozta. Ez volt az egyik jelentős, bár nem látható erő, ami a reformot hajtotta.<sup>21</sup>

A szakmailag önálló iskola és a minisztérium közötti húzódo kapcsolat természetét világosan kifejti a reformot vezető politikus-szakértő miniszterhelyettes: „Gyakran hallható félreértés, hogy az iskolai önállóság a központ leépítésével kapcsolódik egybe. Erről nincsen szó. *Az intézményi önállóság és öntevékenység egyáltalán nem mond ellent a központi irányításnak, sőt a központi irányítás megerősítésének sem.*” (Gazsó 1986) [S. G. kiemelése.]

Az első feltevésünkre tehát megkaptuk a választ: az oktatási ágazatban, az iskolákban, valamint a közigazgatásban egyaránt autonómiára törekedtek a nyolcvanas években. Csakhogy az önkormányzatok esetében a helyi társadalmak önszerveződésére alapuló *politikai*; az iskolák, a pedagógusok és a minisztérium esetében pedig korporatív, *szakmai* önállóság megteremtése a cél. A kettőnek óhatatlanul ütköznie kell. Itt jön el a második felvetésünk igazolásának ideje.

## A fejlődés irányai

Világosan látható a fenti gondolatokból, hogy a pedagógiai korporáció szervezői szemszögéből kifejezetten érdeksérelemmel járt a tanácsi önkormányzati hatáskör növekedése. De az is, hogy az intézményi autonómia sorsa összekapcsolódik az oktatáspolitikai központjának sikerességével is: közös ellenfél a helyi társadalom nevében fellépő, helyi hatalmi központ.

Ennek a hatalmi ütközésnek következményei az előre nem látható rendszerváltást követően igen jelentősnek bizonyultak. Ekkor dőlt el, hogy az oktatásügy központja a köz, tehát *mindenki* oktatásának ügyeit szolgálja-e, vagy pedig velük szemben a szolgáltatást végzőket fogja-e követni. Másképpen: a közszolgáltatás legitimitációja *politikai* természetű lesz-e, azaz azt az irány követi, amelyet ilyen vagy olyanfajta, de az értékválasztásokon alapuló és kisebb nagyobb mértékben a köz által elfogadott politikát képviselnek, vagy pedig *szakmai*. Hogyha a közoktatás szakmai üggyé válik, akkor a közügyet csak a szakma képviseli és azt csakis a szakma szempontjai szerint kell berendezni. Ebben az esetben felesleges választásokat tartani, felesleges a demokrácia, a döntéshozatali és a végrehajtó hatalom elválasztása, hiszen mindezek a szakmai racionalitás alapján szervezett irányítás hatékonyságát gyengítik.

A tét világos az ország egésze szempontjából: vagy a laikusok által megfellebbezhető, a tudomány, a szakmai racionalitás alapján szerveződik az ország közműveltségének irányítása, vagy pedig a közszolgáltatást igénybevevő laikusok szempontjait,

<sup>21</sup> Az iskolák idegenkedtek a szakmai önállóságtól. Ez a tény is mutatja, hogy oktatási ágazati elitek közötti érdekközösség mozgatja a reformot és nem az iskolában dolgozó pedagógusoké. Ld. Nagy (1986).

döntéseit kell követnie a közszolgáltatást üzemeltető szakmának, akik éppen ezért a köz alkalmazottai.

## Az iskola-minisztérium tengely az önkormányzattal szemben

A központ számára a nyolcvanas évek közepén még távolról sem jelentett számottevő ellensúlyt a növekvő hatáskörű tanácsi önkormányzatok, de ez a tény óhatatlanul szűkítette a pedagógiai modernizálásban gondolkodók szabadságfokát.

„... az elmúlt időszak némely *decentralizálási intézkedése* sem segítette, hanem inkább *gátolta* a szakmai kompetenciáknak, az iskolák önfejlesztési mechanizmusainak kialakulását, s ezzel a központi oktatáspolitikai célok hatékony megvalósítását.” (OPI 1984)

Világos az is, hogy e szemszögből nem önmagában a centralizációval mint igazgatási formával van a probléma, hanem a politika irányával. Ha az oktatáspolitikai központja az iskola, azaz szakmabarát magatartást mutat,<sup>22</sup> akkor az igazgatási rendszer központosított volta nem baj. Akkor sem kell „centralizáltak” nevezni, ha valóban központosul a rendszer. Ám a központosítás nyomban szitokszó lesz, ha az iskolák ellen, vagy az iskolák önállóságát megteremtő és védő központtal szemben lépnének fel. Az önkormányzat, amelyik eo ipso nem lehet központosító, hiszen éppen a központ ellensúlyaként működik, így válik mégis azzá.<sup>23</sup>

„Az országos irányítás „csendes visszahúzóásával” ugyanis a közép- sőt az alsó szinten nem egyszer erősödött a *túlcentralizált vezetés, igazgatási stílus*, amelyik a szélesebb társadalmi igényeket kifejező központi irányelvekkel az önállóságra, demokratizmusra hivatkozva száll gyakran szembe, a helyi, iskolai önállóság kibontakozását viszont az egységesség, a centralizmus szükségességének hangoztatásával – akarva, akaratlanul – akadályozza.” (OPI 1984) [S. G. kiemelése.]

Az iskolai autonómia szempontjából, de csak innen nézve lehet a központosítást mint szitokszót az önkormányzatokkal szemben használni, ha a helyi iskolarendszert egységes elvek alapján kívánja működtetni, amely óhatatlanul az iskola autonómiájának sérelmével jár.

## Ki szervezze a helyi társadalom oktatását?<sup>24</sup>

Voltaképpen a két ágazat közötti vetélkedés ténye képződik le az iskolatanácsok ügyében is. Az a politikai dilemma, hogy a tanácsi önkormányzatok képviselőtestületéhez tartozó oktatási bizottságoké legyen az irányító szerep, vagy pedig minden egyes iskolában kötelezően létrehozandó, de pedagógusi irányítás alatt álló iskolatanácsoké?

Már a rendszerváltás után, a korábbi, az 1985-ös fordulat vezető személyiségei, illetve kedvezményezettjei által készített, az első kormány alatt született új oktatási

22 Azaz a pedagógusi, kutatói vezető szakértelmiség és a párt és oktatásirányítási elit képes szövetséget kötni és egy irányba cselekedni.

23 Az idézetből szöveggörnyezetében látható a központosítás kifejezés ideológiaiaként és nem igazgatási formaként jelenik meg, amelyikkel a szakma ellenségeit bélyegzik meg. Ez így is marad a kilencvenes években.

24 Erről a kérdésről lásd bővebben *Kozma, 1990*.

törvény új és első<sup>25</sup> szakmai koncepciójából kiolvasható, hogy az iskolát mint intézményt tekintik a közoktatási rendszer irányítási alapjának egy olyan társadalomban, amelyben elhal az állam (*Gazsó & Halász & Mihály 1992*). Nem meglepő, hogy a törvényjavaslat eszmei ideálképe változatlanul az önszervező társadalom, benne az önszervező iskola alapján működő önjagazgató modellt maradt, amely továbbra is szemben állt a képviselői demokrácia eszméjével.

„A család (szülők, gyerekek):iskolahasználók, »vevők«, megrendelők. A meglévő folyamatokat úgy kell szabályozni, hogy az állam helyett az iskolahasználókat állítsuk a középpontba. A képzés, érték közvetítés folyamat-ellenőrzését biztosítják. Mintegy »ellenjegyzik« az autonóm pedagógusközösség döntéseit szervezeteiken (iskolatanács, szülőközösségek, diákönkormányzat, diákszövívő) keresztül.” (*Horn 1992*) [S. G. kiemelése.]

Az államot ekkor az Alkotmány módosítása és az önkormányzatokról szóló törvény elfogadása után már nem a központ, hanem a vitathatatlanul szabadon és először választott helyi önkormányzat képviselőtestülete jelentette, amelybe képviselőket a szülők és nem-szülők szavazataival juttattak be. Az újabb törvénykoncepció szerint voltaképpen az autonóm helyi társadalmat képviselő laikusokból álló testület és az autonóm pedagógus és a szülőközösség szembeállításáról van szó.<sup>26</sup> Az iskola legyen a szervező erő és ne az önkormányzat.

Az iskolatanácsok ötlete a helyi iskolához kötött testületként, az önkormányzatiság egy formájának gondolataként természetesen régebbi. Már 1984-ben megfogalmazódott a tanácsi önkormányzattal szemben működtetett iskolatanács gondolata. „4,3,7. Az iskolák és környező társadalmi-gazdasági szféra kölcsönös elvárásainak és érdekeinek közvetítését és egyeztetését szolgálja az olyan testületek kialakítása, melyek nem olvadnak egybe a helyi közigazgatással.” (*OPI 1984*) [S. G. kiemelése.] Független és irányító szerepet betöltő iskola működéséhez szükséges egyik alapvető feltételről van itt szó, amelyet az 1985-ös oktatási törvény világosan ki is fejez. Az iskolatanács tagja a fenntartó kivételével majdhogynem mindenki lehetett.

„68. § 2) Az iskolatanács tagjai az érdekelt szervezeteknek,<sup>27</sup> az iskola pedagógusainak, egyéb dolgozóiknak, tanulóinak, és szülőiknek a képviselői.”

Az is egyértelmű, hogy a helyi nevelési rendszer kialakításában az 1985-ös Oktatási törvény szerint ennek a szervezetnek gyenge hatásköre volt az iskola ügyeinek befolyásolásában. A lényeg azonban az, hogy a laikusokat is magába fogadó iskolatanács párhuzamos szervezetként jelent meg, gyengítve ezzel a fenntartók legitimitását.

25 1990 őszén a művelődési és közoktatási miniszter (Andrásfalvy Bertalan) megbízása alapján Gazsó Ferenc egyetemi tanár vezetésével egy oktatáskutatókból, pedagógusokból és tanügy-igazgatási szakemberekből álló bizottság alakult azzal a céllal, hogy javaslatot dolgozzon ki a közoktatás törvényi szabályozására (*Gazsó & Halász & Mihály 1992*).

26 E szembenállást tükrözi az ismert szöfordulat is, amely szerint „az oktatás pártok feletti ügy”. Azaz: az oktatáshoz kötődő érdekeket nem a társadalom akaratait képviselő pártoknak kellene képviselni, hanem a szakmának. Az érdekkülönbségek feloldása, a közjó artikulálása és megteremtése a pedagógus szakmai feladata és nem a politikáé.

27 Az alap- és középfokú iskola működésében érdekelt gazdálkodó szervezetek, állami költségvetési szervek, társadalmi szervezetek, egyesületek tartoznak a törvény szerint az „érdekelt szervezet” fogalmába.

69. § 3) Az iskolatanácsnak jogszabályban meghatározott – elsősorban a helyi nevelési rendszert és az iskolafejlesztést, továbbá az iskola és az érdekelt szervek együttműködését érintő – ügyekben véleményező és javaslattevő, az iskolának nyújtott társadalmi támogatás felhasználása tekintetében pedig döntési jogköre van.

Az iskolatanács mint alternatív hatalmi centrum elfogadhatatlan a közigazgatás decentralizálásában gondolkodók számára (*Halász 1990*). Világos volt, hogy az iskolatanácsnak ugyanazt a szerepet szánják, mint a képviselőtestület oktatási bizottságának, de az is egyértelmű volt, hogy az egyes iskolákban létrehozott iskolatanácsok rendszere lehetetlenné teszi az iskolák közötti koordinációt feltételező helyi feladatok tervezését.

„Vitatható, hogy ma az iskola belső szervezetébe helyezett iskolatanács képes-e megoldani az olyan települési feladatokat, amelyeket más országokban az *iskolán kívüli választott szervezetekhez* (a helyi önkormányzat bizottságához vagy a helyi iskolaszékhez) telepítettek.” (*Verebélyi 1988*) [S. G. kiemelése.]

Az iskola, a szakmaiság szempontja került szembe a demokráciával és a szabad választással ezen a ponton is. A konfliktus feloldását az oktatási törvény végrehajtási rendelete kísérte meg. Kiemelte a tanács és az iskola hatásköréből az iskolatanács összetételének ügyét és egy politikai szervezetre bízta. „93. §. (1) Az iskolatanács társadalmi irányítását a Hazafias Népfront helyi bizottsága látja el. E jogkörében a fenntartóval és az iskola igazgatójával egyetértésében meghatározza az iskolatanács összetételét.”<sup>28</sup> Ezt a vitát az önkormányzatokról szóló törvény elfogadás zárta le: a helyi társadalom oktatási igényeinek kielégítése nem az iskolák, nem is az önkormányzatokat kikerülő tanügyigazgatás, hanem az önkormányzatok feladata. Nem tölt be közigazgatási funkciót az iskolatanácsok verbálisan megreformált utódja sem, s megmarad az intézményszintű érdekegyeztetés fórumának (*Halász 1996*). Az iskolaszék jelentősége mindezek következtében fokozatosan leértékelődött,<sup>29</sup> sem az autonóm iskola pedagógusai, sem az autonóm helyi társadalom önkormányzata nem tartotta fontosnak, a szülők és diákok pedig olyan erőt képviseltek, amely csak a tantestület és az iskola támogatására elegendő (*Liskó 1996*).

## Az oktatás testének és lelkének elválasztása

Már a nyolcvanas évek második felében is egyértelmű volt, hogy a kétfajta autonómia ütközik egymással. Az önkormányzatok reformjának képviselői elleneztek az iskolák és a minisztérium között szerveződő kapcsolatot, amely az oktatás tartalmára vonatkozna, és amelyből a helyi társadalmat kirekesztenék. A hatáskörmegosztás az iskolai autonómia képviselői szerint az iskola „testének” és „lelkének” elkülönítéséből fakadna. A fenntartó tevékenysége a finanszírozásra terjedjen ki, érdemben azon-

28 A MM 15/1986 (VIII. 20.) sz. rendelete.

29 Az 1990 és 94 közötti időszakban az oktatási kormányzat a többségében ellenzéki irányítású önkormányzatokkal szemben politikai erőként kívánta felhasználni az iskolaszékeket (*Sáska 1997*). A következő kormányzat megszüntette az iskolaszékek felállításának kötelező voltát. A vitát lásd: *Pedagógiai Szemle* 1996. 4. sz.

ban ne vegyen részt abban a tevékenységben, amiért az iskolát fenn kell tartani. A lélek egyértelműen a központ-iskola szakmai ügye, a test pedig a tanácsé (Kozma 1992).

Egyértelmű, hogyha az iskola és az oktatáspolitikai központjában élő szakmai elíteltől függ az oktatás tartalma, akkor a helyi közműveltség üres szólam marad, a helyi közszolgáltatást érdemben nem szervezheti a tanács.

„A tanácsokkal szemben ebben az (oktatási) ágazatban érezhető bizonyos tartózkodás, amely az önkormányzatot csupán »a mosdók és csapok« épületigazgatási feladataira szorítaná. Nyilvánvaló azonban, hogy a helyi tanácsok által képviselt helyi közösségek jogát *nem lehet csak az iskola dologi-személyi feltételeinek biztosítására leszűkíteni*. Tisztázatlan, hogy ezen túlmenően milyen nevelési-oktatási kérdésekben kapjon hatáskört a helyi önkormányzat.” (Verebélyi 1988)

Az oktatási törvény alkotói az oktatás tartalmát illetően kizárták a tanácsokat a helyi, oktatással kapcsolatos szolgáltatásokból, s ezt a hatáskört az iskolák tantestületeihez helyezték.

„14. §. (4) Az alap- és középfokú nevelési-oktatási intézmény *a helyi szükségleteknek*, a tanuló fejlettségének és érdeklődésének figyelembe vételével kialakítja *a helyi nevelési rendszerét*.”

Ugyanakkor tartalmi ügyekben továbbra is fennmaradt a központ (a Művelődésügyi és Köznevelési Minisztérium valamint az Országos Pedagógiai Intézet) meghatározó helyzete. A központ szabta meg azt a keretet, amelyben az iskolák működhetek.

„14. § (3) A nevelési-oktatási intézmény a jogszabályok, *valamint a központi nevelési programok, és nevelési és oktatási tervek, illetőleg tantervi irányelvek keretei között* meghatározza saját nevelési-oktatási feladatait...” [S. G. kiemelése.]

Az oktatás tartalmi ügyekben, már ami az oktatást-nevelést illeti, tovább erősödött – a pénzügyektől eltekintve – az autonóm ágazaton belül a központ és a minisztérium kapcsolata azzal, hogy az iskolák a fenntartójuk jóváhagyása nélkül, csakis a központi engedély birtokában térhettek el a központi dokumentumoktól, kezdhettek kísérletekbe, építhettek új és egyedi tanterveket. Az, ami az országban kultúra és műveltség, e tengely mentén definiálódott.

A rendszerváltást követően az új kormány által megbízott, fentebb már említett, a korábbi reformot továbbvivő csoport világossá tette az „önkormányzatok az iskolák tulajdonosai” és a „köznevelési feladatait ellátó autonóm önkormányzati iskolák”<sup>30</sup> közötti feladatmegosztást. Az önkormányzatok „*az állampolgárok megbízásából*” biztosítják az iskolák napi és távlati működési feltételeit. Véleményezik az iskolák pedagógiai, képzési programját... pénzügytechnikailag ellenőrzik az iskolák gazdálkodását, kinevezik – a nevelőtestület egyetértésével – az iskolák igazgatóit... a pedagógiai folyamatot nem akadályozva ellenőrzik az iskolák működését... kialakítják az egyeztetés, támogatás és a kontroll szervezeti formáit.” (Horn 1992) [S. G. kiemelése.]

30 Érdemes itt is felfigyelni az autonóm, azaz önkormányzó iskola és az önkormányzó helyi társadalom párhuzamosságára.

Az iskolák tehát a fenntartótól megvédvé, a maguk belső logikája alapján működ-  
nének, ahogy azt a szocializmus utolsó éveiben a jugoszláv öngazgató modell szerint  
korábban már kidolgozták. A különbség a hivatkozásban mutatkozik: az önkormány-  
zatok korlátozása éppen azon állampolgárok megbízásából történne, akik azért vá-  
lasztják meg az önkormányzati képviselőiket, hogy érdekeiket képviseljék. Sejthető,  
pusztán a szakmai elit önérdékéről van szó, amelyik legitimációs bázisának védettsé-  
gét óvja ekkor, éppen a helyi társadalom képviselőtestületétől.

## A következmények

A kilencvenes évek stabilizálódó rendszerében adottsággként jelent meg az előző évti-  
zedben kialakított vagy eltervezett öngazgatóan alapuló iskolai és önkormányzati  
hatalmi struktúra, amelyet hol erősíteni, hol gyengíteni akartak ebben az évtizedben.

Az oktatási kormányzat más központi szervezetekkel együtt hatalmát veszítette a  
közvetlen rendszerváltás éveiben. A centralizmus mint átok valóban hatott. Szó sem  
lehetett ágazati autonómiatörekvésről, az elemi hatalmi feltételek hiányoztak. Ilyen  
gyenge hatáskörrel oktatási miniszter kevés országban rendelkezik. A legerősebb önál-  
lósággal, akaratképző erővel a belül is megosztott<sup>31</sup> iskola rendelkezett a fenntartó-  
val, az önkormányzattal szemben. Az önkormányzatok pedig erősebbek lettek a köz-  
pontnál.

Ennek a berendezkedésnek természetes és elsődleges következménye az iskolák között  
magnövekedett különbség a szerkezetüket, az oktatás tartalmát illetően, és a pedagó-  
gusok munkaintenzitását tekintve. Az iskolák közötti koordináció igen alacsony szintre  
esett, erre a feladatra az oktatási-nevelési intézmények eleve alkalmatlanok, ráadásul  
autonómiájukat védendő erős izolációba is fordultak. A 3200 egymás mellé ren-  
delt, egyenrangú önkormányzattól 2700 iskolafenntartó lett. A páratlan mérték-  
ben decentralizált rendszerben az önkormányzatok sem váltak érdekeltté az együtt-  
működésben. A két autonómia visszaszorításának illetve a központ megerősítésé-  
nek kísérletével telt el a kilencvenes évtized.<sup>32</sup> Legalább három jellegzetes elem utal  
erre: a térségi koordinációra tett kísérlet, a központból irányítható tanügyi igazga-  
tás kiépítésének próbálkozásai és végül a közműveltség-átadás szervezeti rendjének  
kialakítása.<sup>33</sup>

## A térségi koordináció megteremtésére tett kísérlet

Az önkormányzati törvény módosításhoz – éppen az önkormányzatiság védelme ér-  
telmében – a képviselők kétharmadának támogatása szükséges. Az önkormányzatok

31 A tanestület erősebb hatáskörrel rendelkezik mint az intézmény vezetője.

32 Az önkormányzati autonómia visszaszorítása alapvetően pénzügyi eszközökkel történt, a forrásaik egyre na-  
gyobb hányada származik az ország költségvetéséből.

33 Belátható, hogyha a tanestület, illetve az egyes tanár dönt a tanítás tartalmáról, akkor az ország egészében  
érvényesülő közműveltség foka igen alacsony. Akkor lesz magas, ha a tanítás kötelező tartalmát a központban  
írják elő. Itt csak annyit jegyzek meg, hogy az iskola-minisztérium tengelyen az iskolák felé csúszott a döntési  
hatáskör a Nemzeti alaptanterv esetében, a Kerettanterv pedig feljebb húzta a hatáskört, de nem oly mértékben,  
hogy elérje a centralizáltság 1985 utáni fokát.



egyenragúsága kizárja a hierarchikus rendet, a koordinációhoz azonban elengedhetetlen a hatáskörök egymás alá- és fölrendelése. Ezt azonban nem lehet megtenni éppen az önkormányzatokról szóló törvény módosításának szigorú szabálya miatt. Az oktatási kormányzat ebből fakadóan 1996-ban, tehát hat évvel az önkormányzatokról szóló törvényt követően a koordinációnak egy gyenge formáját teremtette meg.

A fővárosi önkormányzat (a kerületi önkormányzatok és a megyei önkormányzatok által készített) fejlesztési terve a megyében, illetve a fővárosban működő önkormányzatok döntéseinek *előkészítését* szolgálja csupán. A fejlesztési terv voltaképpen egyfajta keret, amelytől az együttműködésbe bevonandó képviselőtestület bármikor eltérhet. De eltérhet a fejlesztési tervet kibocsátó önkormányzat is, hiszen fejlesztési tervet *ajánlás formájában*, határozattal adják. Tehát ez a döntés nem kötelez senkit semmire.

Kt. 88. § (1) A fővárosi önkormányzat a fővárosi kerületi önkormányzatok, a megyei önkormányzat a megye területén működő helyi önkormányzatok véleményének kikérésével és közreműködésével a közoktatási feladatok megszervezéséhez szükséges önkormányzati *döntés előkészítését szolgáló* [...] fejlesztési tervet készít. ...A fővárosi fejlesztési tervet a fővárosi önkormányzat, a megyei fejlesztési tervet a megyei önkormányzat *ajánlás formájában*, határozattal adja ki. [S. G. kiemelése.]

A helyi önkormányzatok által kötelezően készítendő intézkedési terv súlya ugyanakkora mint a fentebb említett fejlesztési tervé. Nem olyan dokumentumról van szó, amelyet végre kell hajtani, hanem amelyet végre lehet.

85. § (4) A helyi önkormányzat – ha legalább kettő közoktatási intézményt tart fenn – önállóan vagy más helyi önkormányzattal közösen köteles a közoktatási feladatai megszervezéséhez szükséges önkormányzati *döntés-előkészítést szolgáló* feladat ellátási, intézményhálózat-működtetési és fejlesztési tervet [...] készíteni. [S. G. kiemelése.]

## A tanügyigazgatás

A Tankerületi Oktatási Központok ügye azon kevesek egyike, amikor az iskola és az önkormányzati autonómia védelme egy irányba mutatott és együtt léptek fel. Az 1993. évi elfogadása környékén nagy vihart kavart a Tankerületi Oktatásügyi Központok (TOK) megteremtése. Világos volt, ez a szervezet az iskolák önállóságát veszélyezteti. A Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete vezetője<sup>34</sup> szerint a TOK-ok a minisztérium meghosszabbított kezei. Az általuk nyújtott segítség nem az iskoláknak szól, hanem az oktatási kormányzat szempontjait követik.

99. § (1) A tankerületi oktatásügyi központ közreműködik a művelődési és közoktatási miniszter irányítási feladatainak ellátásában, *segíti* a nevelési-oktatási intézmények fenntartó-irányító tevékenységét és *a nevelési-oktatási intézmények szakmai munkáját*.

34 Pokorni Zoltán

(2) A tankerületi oktatásügyi központ

a) vizsgálja, elemzi, értékeli a régió tanügyi helyzetét;...

d) végzi az iskolák szakmai tevékenységének értékelését; [S. G. kiemelései.]

A többségében ellenzéki vezetőségű önkormányzatok számára pedig nyilvánvaló volt, hogy ez a lépés az önkormányzatok ellen irányul. Nemcsak azért, mert a TOK-ok vezetőinek többsége a kormányzó párt támogatóiból került ki, minként a köztársasági megbízottak személye is, hanem azért, mert térségi feladatokat a kormányzati igazgatás logikája szerint szerveznék.

100. § (1) A tankerületi oktatásügyi központot a művelődési és közoktatási miniszter létesíti és tartja fenn. Illetékességi területe azonos a köztársasági megbízott illetékességi területével. A tankerületi oktatásügyi központ együttműködik az illetékességi területén működő helyi önkormányzatokkal.

Az is világos volt többségük számára, hogy a TOK a nyolcvanas évek ágazati autonómiájának visszaállítási kísérlete, amely szerint a közoktatás a pedagógusok ügye, akik szakmai tanácsokkal látják el a választott képviselőket. A korporáció uralná a demokráciát.

Az új kormány alapvetően a fenti három motívum miatt 1995-ben<sup>35</sup> meg is szüntette, s a szakmai ellenőrzésben játszott szerepüket a vizsgarendszerhez, illetve az országos pedagógiai-szakmai szolgálat ellátó intézményhez kívánta kötni.

99. § (1) A közoktatás országos mérési feladatai – a szakmai vizsga kivételével – az országos vizsgarendszer működtetése, összehangolása, az alpműveltségi vizsga és az érettségi vizsga követelményeinek meghatározása és felülvizsgálata, az országos vizsgarendszer fejlesztése és korszerűsítése, az értékelési tevékenység fejlesztése.

A pedagógiai szolgáltató intézmények sorából törölték a TOK-okat, de megmaradtak „a területi és az országos pedagógiai szakmai szolgáltató intézmények.”<sup>36</sup> A TOK feladatainak egy részét a Megyei Pedagógiai Intézetek részvételével oldották meg, anélkül, hogy az önkormányzati szféra erősödött volna. Így jött létre az a helyzet, hogy az önkormányzati fenntartású intézetek kormányzati feladatokat közvetítettek fenntartójuknak.

A szakmai ellenőrzés problémáját továbbra is pedagógiai természetűnek tekintették, amelyet közvetett eszközökkel kell orvosolni. Az oktatás tartalmának, hatékonyságának ellenőrzése az iskola-minisztérium tengelyben történt, s e tekintetben nincs számottevő különbség az 1985-ös változáshoz képest.

99. § (2) A közoktatási intézmények országos, térségi, megyei, fővárosi szintű szakmai ellenőrzését az országos mérési feladatokon keresztül kell megvalósítani.

1999-ben azonban új fordulatot vettek az események, ismét visszaállt a regionális irodákat működtető rendszer. Az új központnak még a neve sem utal az igazgatásra: az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont a neve az új kormányintézménynek, amelynek erősebb lett, mert nagyobb hatásköre, mint a TOK-oknak volt,

35 1985. évi LXXXV. törvény 6. § (1)

36 Ktv. 22. § (1)

azáltal, hogy hatósági feladatokat is elláthatnak, az információ áramlását szabályozhatja, részt vehet a területfejlesztésben.<sup>37</sup>

## Végezetül

Még egy dolog maradt a végére. Be kell bizonyítanunk, hogy a szocializmus éveiben elindított reform, az öngazgató iskola a követendő rend a kapitalizmus viszonyai között is. Nem kell egyebet tenni, mint összevetni az 1985-ben született törvényben és végrehajtási rendeleteiben az iskola autonómiájára vonatkozó elemeket a rendszerváltást követő új, 1993-ban elfogadott törvénnyel, és az ugyanennek a törvénynek módosításait is magában foglaló 2001-es állapotát. Ha azonos elemeket találunk, akkor igazolva látjuk feltevésünket: az öngazgató iskola víziója szerint szerveződik a közoktatás.

Voltaképpen – egy kivétellel – minden alapvető jogot meg tudott őrizni az a csoport, amelyiknek az iskola önállósága állt politikája középpontjában. 1985 és 2002 között változatlanok maradtak az alapelemek.

A legjelentősebb eltérés az intézményvezető megválasztási jogának elvesztése. Az Alkotmánybíróság határozatával megsemmisítette az MM rendeletet. Indoklása szerint „a helyi önkormányzati intézmények vezetőinek kinevezésével kapcsolatos jogkör gyakorlására az önkormányzati képviselőtestület részére a – 24/1986 (VIII. 31.) MM – rendeletben biztosított egyetértési jog a kinevezési jogkör gyakorlóját megfosztja az önálló, felelős, érdemi döntés lehetőségétől.”<sup>38</sup> Az iskola önkormányzatisága sokat gyengült, de nem veszett el. Számos esetben még ma is a tantestület szava a meghatározó (Sáska 1991).

Három, változó politikai irányultságú kormány irányította az oktatásügyet 1990 óta, s e tucatnyi év alatt az öngazgató iskola alapjogai változatlanok maradtak. A közoktatás – e tekintetben – valóban pártok feletti ügygé vált. Mi a magyarázat? Nem kizárt, hogy Békesi László, a Németh kormány pénzügyminisztereként mondott szavai világítják meg a lényegét: „amíg nem lesz több pénz az országnak az oktatásra, addig az alap- és a középfokú oktatásban az iskolai autonómia kiépítése, az önállóság erősítése a tennivaló”.<sup>39</sup> [S. G. kiemelése.] Ebből viszont az következik, hogyha több pénz lesz az országnak az oktatásra, akkor eltűnhet az iskolai öngazgatás gondolta éppen úgy, miként a piaci szférában már egy egész évtizede.

SÁSKA GÉZA

37 Ktv. 95/A (2) Az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont feladata különösen:

- a) ellátja a közoktatás ágazati irányításának keretei között az ellenőrzési, mérési, értékelési és minőségbiztosítási feladatok irányítását, szervezését, koordinálását;
- b) közreműködik a miniszter hatáskörébe tartozó, e törvényben meghatározott hatósági feladatok ellátásában;
- e) ellátja az ágazati irányítás keretébe tartozó területfejlesztéssel és az ahhoz kapcsolódó finanszírozással összefüggő feladatokat;
- f) közreműködik a közoktatás információs rendszerének működtetésével összefüggő feladatok ellátásában.

38 47/1991. (IX. 24.) AB határozatot követően az MKM 2/1992. (III. 6.) sz. rendeletében szabályozta újra az intézményvezetők megválasztásának módját.

39 „...és a felsőoktatásban az erőteljes racionalizálás” – folytatódik az idézet (Novák 1989).

	1985	1993	2001
	1985. évi I. törvény Az oktatásról (Trv.) és a végrehajtására kiadott rendeletek 12/1986. óvoda, 13/1986 alsó fokú, 15/1986 MM. számú rendelete a középfokú oktatási-nevelési intézmények működéséről (Vhr)	1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról	1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról
Szakmai önállóság	Trv 10§. (1) A nevelési-oktatási intézmények szakmai tekintetben a törvény rendelkezései szerint önállóak; 3. § (1) E törvény rendelkezéseinek megfelelően a közoktatás szakmailag önálló nevelési intézményei az óvodák, nevelési-oktatási intézményei az iskolai végzettséget, szakképesítést igazoló bizonyítvány kiadására jogosult iskolák, továbbá az alapfokú művészetoktatási intézmények és a kollégiumok.	3. § (1) E törvény rendelkezéseinek megfelelően a közoktatás szakmailag önálló nevelési intézményei az óvodák, nevelési-oktatási intézményei az iskolai végzettséget, szakképesítést igazoló bizonyítvány kiadására jogosult iskolák, továbbá az alapfokú művészetoktatási intézmények és a kollégiumok.	
A nevelőtestület kollektív döntési joga	Trv. 65. § (1) A nevelőtestület az alap- és középfokú iskola pedagógusainak közössége; nevelési-oktatási kérdésekben az intézmény legfontosabb tanácskozó és határozathozó szerve.	56. § (1) A nevelőtestület a nevelési-oktatási intézmény pedagógusainak közössége, nevelési és oktatási kérdésekben az intézmény legfontosabb tanácskozó és határozathozó szerve	56. § (1) A nevelőtestület a nevelési-oktatási intézmény pedagógusainak közössége, nevelési és oktatási kérdésekben az intézmény legfontosabb tanácskozó és határozathozó szerve.
Pedagógiai program Iskolai szint	Vhr. 84. § (1) A nevelőtestület feladata az iskola pedagógiai programjának kidolgozása és elfogadása	57. § (1) A nevelőtestület döntési jogkörébe tartozik a) a foglalkozási, illetve a pedagógiai program és módosításának elfogadása	57. § (1) A nevelőtestület döntési jogkörébe tartozik a) a foglalkozási, illetve a pedagógiai program és módosításának elfogadása;
Pedagógiai program Fenntartói szint	Az iskola saját hatáskörében dönt. Kivéve a gimnáziumi gyakorlati fakultatív oktatást. Ki kell kérni a 4/1997 (V. 23.) MM. rendelet (2) alapján „a helyi tanács végrehajtó bizottsága munkaügyi feladatot ellátó szakigazgatási szervének előzetes véleményét.”	103. § (2) A fenntartó a nevelési, illetve pedagógiai program jóváhagyását akkor tagadhatja meg, ha az a) nem felel meg az e törvényben előírt követelményeknek; b) olyan többletfeladatokat tartalmaz, amelyekhez a feltételek nem biztosítottak, és annak megteremtését nem vállalja, illetve nem tartalmazza azokat a feladatokat, amelyeket - a szükséges feltételek biztosítása mellett - meghatározott.	103. § (2) A fenntartó a nevelési, illetve pedagógiai program jóváhagyását akkor tagadhatja meg, ha az a) nem felel meg az e törvényben előírt követelményeknek; b) olyan többletfeladatokat tartalmaz, amelyekhez a feltételek nem biztosítottak, és annak megteremtését nem vállalja, illetve nem tartalmazza azokat a feladatokat, amelyeket - a szükséges feltételek biztosítása mellett - meghatározott.

	1985	1993	2001
	1985. évi I. törvény Az oktatásról (Trv.) és a végrehajtására kiadott rendeletek 12/1986. óvoda, 13/1986 alsó fokú, 15/1986 MM. számú rendelete a középfokú oktatási-nevelési intézmények működéséről (Vhr)	1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról	1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról
Szervezeti és Működési Szabályzat Iskolai szint	Vhr. 84. § (2) A nevelőtestület döntési jogkörébe tartozik a) a működési szabályzat elfogadása; jóváhagyását megtagadó döntés elleni felülvizsgálati kérem benyújtása	57. § (1) A nevelőtestület döntési jogkörébe tartozik... b) a szervezeti és működési szabályzat és módosításának elfogadása;... (3) A nevelési-oktatási intézmény nevelőtestülete dönt a) a foglalkozási, illetve a pedagógiai program, valamint a szervezeti és működési szabályzat jóváhagyásának megtagadása esetén a döntés ellen a bírósághoz történő kereset benyújtásáról	57. § (1) A nevelőtestület döntési jogkörébe tartozik... b) a szervezeti és működési szabályzat és módosításának elfogadása;... (3) A nevelési-oktatási intézmény nevelőtestülete dönt a) a foglalkozási, illetve a pedagógiai program, valamint a szervezeti és működési szabályzat jóváhagyásának megtagadása esetén a döntés ellen a bírósághoz történő kereset benyújtásáról;
Szervezeti és Működési Szabályzat Fenntartó szint	Vhr 13. § (3) A működési szabályzat, illetőleg módosítása az iskola helyi irányítását ellátó tanácsi szakigazgatási szerv [...] jóváhagyásával válik érvényessé. (5) A jóváhagyást meg kell tagadni, ha a működési szabályzat vagy módosítása jogszabállyal ellentétes. Ha jóváhagyásra jogosult működési szabályzat vagy módosításáról harminc napon belül nem nyilatkozott, az iskola a működési szabályzat, illetve módosítása szerint járhat el.	103. § (1) A fenntartó a szervezeti és működési szabályzat jóváhagyását akkor tagadhatja meg, ha az jogszabályt sért. A szervezeti és működési szabályzatot, illetőleg módosítását jóváhagyottnak kell tekinteni, ha a fenntartó harminc napon belül, helyi önkormányzat által fenntartott nevelési-oktatási intézmény esetén – ha a döntést a képviselő-testület (közgyűlés) hozza – a harmincadik napot követő első képviselő-testületi (közgyűlési) ülésen sem nyilatkozik.	103. § (1) A fenntartó a szervezeti és működési szabályzat jóváhagyását akkor tagadhatja meg, ha az jogszabályt sért. A szervezeti és működési szabályzatot, illetőleg módosítását jóváhagyottnak kell tekinteni, ha a fenntartó harminc napon belül, helyi önkormányzat által fenntartott nevelési-oktatási intézmény esetén – ha a döntést a képviselő-testület (közgyűlés) hozza – a harmincadik napot követő első képviselő-testületi (közgyűlési) ülésen sem nyilatkozik.
Az iskola éves munkaterve	Vhr. 3. §. (1) A tanév helyi rendjét a nevelőtestület munkatervben határozza meg.	57. § (1) A nevelőtestület döntési jogkörébe tartozik... c) a nevelési-oktatási intézmény éves munkatervének elkészítése.	57. § (1) A nevelőtestület döntési jogkörébe tartozik... c) a nevelési-oktatási intézmény éves munkatervének elkészítése.

## IRODALOM

- BAKOS KÁROLY (1973) *Idegen szavak és kifejezések szótára*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- BÁTHORY ZOLTÁN (2001) *Maraton reform. A magyar közoktatás reformjának története 1792–2000*. Önkonet, Budapest.
- BEÉR JÁNOS: A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon (1945–1960). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- BÉKESI LÁSZLÓ (1972) Önkormányzat és önfinanszírozás. *Pénzügyi Szemle* 7–8. sz.
- BERECZ JÁNOS (1987) *Szocializmus, öngazgatás, reform. A szegedi elméleti tanácskozás tartalmi összefoglalása*. Kossuth, Budapest.
- GAZSÓ FERENC (1985) A sokszínű iskoláért. *Köznevelés*, 33. sz.
- GAZSÓ FERENC (1986a) Az iskolai önállóságról. *Köznevelés*, 21. sz.
- GAZSÓ FERENC (1986b) A törvény és az iskola valósága. *Társadalmi Szemle*, 4. sz.
- GAZSÓ FERENC & HALÁSZ GÁBOR & MIHÁLY OTTÓ (1992) *Törvény és iskola*. Iskolafejlesztési Alapítvány, Budapest.
- HALÁSZ GÁBOR (1996) Az iskolaszék és a helyi érdekegyeztetés. *Új Pedagógiai Szemle*, 4. sz.
- HALÁSZ GÁBOR (1990) *Iskola, helyi társadalom, iskolatanács*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- HORN GÁBOR (2002) A múlt elkezdődött. *Népszabadság*, február 7.
- HORN GYÖRGY (1992) Áttörési pont: az iskola autonómiája. In: GAZSÓ FERENC & HALÁSZ GÁBOR & MIHÁLY OTTÓ: *Törvény és iskola*. Iskolafejlesztési Alapítvány, Budapest.
- HALÁSZ GÁBOR (2001) Decentralizáció és intézményi autonómia a közoktatásban. In: *Tanulmányok a neveléstudomány köréből 2001*. A Magyar Tudományos Akadémia Pedagógiai Bizottságának a gyűjteménye. Osiris Kiadó, Budapest.
- KOZMA TAMÁS (1990) *Kié az iskola?* Társadalom és oktatás. Edukáció, Budapest.
- KOZMA TAMÁS (1992) *Reformvitáink*. Társadalom és oktatás. Educatio Kiadó, Budapest.
- LISKÓ ILONA (1996) Az iskolaszékek kapcsolatai. *Új Pedagógiai Szemle*, 4 sz.
- LISKÓ ILONA (é.n.) Iskolaszékek a mérlegen. Kutatási zárótanulmány. Művelődési és Közoktatási Minisztérium, Budapest.
- LUKÁCS PÉTER (1986) Vázlat az oktatás központi tervezéséről. In: KOZMA TAMÁS (ed) *A tervezés és döntés anatómiája*. Oktatáskutató Intézet, Bp.
- MIHÁLY OTTÓ & SZEBENYI PÉTER & VAJÓ PÉTER (1984) *A közoktatás fejlesztésének néhány kérdése*. Budapest.
- NAGY MÁRIA (1986) Utasítás önállóságra. Oktatáskutató Intézet, kézirat.
- NOVÁK GÁBOR (1989) Emelni, emelni kell a pedagógusok fizetését. Beszélgetés Békesi László Pénzügyminiszterrel. *Köznevelés*, 5. sz.
- Oktatáspolitikai dokumentumok 1980–1984. (1984) Kossuth Könyvkiadó, Budapest.
- SÁSKA GÉZA (1988) A tananyag-szabályozás kétfajta logikája és eszköze. *Pedagógiai Szemle*, 5. sz.
- SÁSKA GÉZA (1991) Állami helyett önkormányzati iskolák. *Info-társadalomtudomány*, 18. sz.
- SÁSKA GÉZA (1992) Tantervpolitika az 1945 utáni Magyarországon. *Világosság*, 3 sz.
- SÁSKA GÉZA (1997) Charta vagy Bulla: avagy brit hatások Magyarországon. *Új Pedagógiai Szemle*, 4.
- SÁSKA GÉZA (2001a) „Jó hogy vége a nyolcvanas éveknek és nem jön újra el”. *Iskolakultúra*, 2. sz.
- SÁSKA GÉZA (2001b) Összevetés. *Új Pedagógiai Szemle*, 6. sz.
- SZABOLCSI MIKLÓS (1983) Az OPI közoktatás-fejlesztési koncepciója elé. *Pedagógiai Szemle*, 11.
- SZEBENYI PÉTER (1986a) *Felügyelet és pedagógustovábbképzés a Szovjetunióban*. Országos Pedagógiai Intézet, Budapest.
- SZEBENYI PÉTER (1986b) Szakfelügyelet- szaktanácsadás az általánosan képző iskolákban. *Pedagógiai Szemle*, 5.
- VÁGI GÁBOR (1979) Versengés a tervezésért. *Valóság*, 3. sz.
- VÁGI GÁBOR (1988) Közigazgatás és kommunikáció. In: *Arat a magyar*. A Szociálpolitikai Értesítő és a Fejlődés-tanulmányok sorozat különszáma, MTA Szociológia Kutatóintézete.
- VÁGI GÁBOR (1991) *Magunk, Unaim. Település, Tanács, Önkormányzat*. Gondolat, Budapest.
- VEREBÉLYI IMRE (1987) *A tanácsai önkormányzat*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- VEREBÉLYI IMRE (1988) *Önkormányzatbarát közoktatásiügyi igazgatás*. Államigazgatási Tervezési Intézet, Budapest.