

A KÖZPOLITIKA-BARKÁCSOLÁS SZEREPLŐI ÉS SZÍNTEREI¹

NAPJAINKBAN MIND TÖBB SZÓ ESIK ARRÓL, hogy a nemzetközi szervezetek (melyek között épp úgy vannak nemzetek feletti, mint kormányköziek) egyre nagyobb befolyást gyakorolnak az államok oktatáspolitikájára.

Nemzetköziesülési folyamatok az oktatáskutatás területén

A mind erőteljesebb nemzetközi hatások természetes kísérőjelenségének tekinthetjük a több ország oktatásügyére kiterjedő információgyűjtés intenzívebbé válását. Ennek egyik jellegzetes típusát alkotják az egyes nemzeti rendszerek jellemzőit minél pontosabban megragadni kívánó munkák. Tévedés lenne azt hinni, hogy e vizsgálódások csupán azt a célt szolgálják, hogy a nemzetközi szervezetek többet tudjanak az egyes országokról, az információgyűjtés egyben azt is hivatott elősegíteni, hogy egy-egy konkrét jelenséget az egyes nemzetállamokban élők is jobban megérthessenek annak köszönhetően, hogy a komparatív megközelítés révén előtérbe állíthat olyan összefüggéseket, megoldásokat, amelyeket a csupán helyi tapasztalatokkal rendelkezők nem ismerhetnek.

A több országra kiterjedő információgyűjtést jól példázzák az EU Eurydice nevű szervezeti egységének kiadványai, amelyek a tagállamok oktatásügyének egyes jellemzőiről (pl. a művészeti oktatásról, a bevándorlók gyermekeinek iskoláztatásáról, az iskolákban dolgozók jogköréről stb.) adnak leíró jellegű áttekintést. Egyre intenzívebbé válik a főleg az UNESCO, az OECD és az EU égisze alatt zajló nemzetközi oktatásügyi statisztikai adatgyűjtés is. Újabban háromévente jelentős sajtónyilvánosságot kapnak a PISA-vizsgálat néven ismertté vált, bonyolult matematikai-statisztikai ismereteket mozgósító tudásszint-mérések, amelyeket következtetések levonására is felhasznál a vizsgálatot kezdeményező OECD. Túl azon, hogy e mérések alapján kirajzolódik az, hogy az iskoláztatás bizonyos jellemzői és a tanulók társadalmi háttere hogyan befolyásolják a 15 évesek „tudásszintjét”, az eredmények nagy média-visszhangja nyomán egyfajta nemzetközi sikerlistába rendeződnek a vizsgált országok, sőt a megmérettetésen rosszabbul szerepelt államok esetében komoly oktatáspolitikai változások kiindulópontjául is szolgálhatnak e vizsgálatok.

Újabban az EU kutatási programjai keretében olyan, több államra kiterjedő kutatások is indultak, amelyek egy-egy oktatásüggyel kapcsolatos problémakör komplex elemzését teszik lehetővé – többnyire azonos módszertanú országtanulmányok és ezeket összegző zárótanulmányok formájában. Az új évezred elején magyarországi

¹ E számban közölt tanulmányában Berényi Eszter részletesen szól a társadalomtudományokban újabban bevett fogalomról, nem pejoratív értelemben használt barkácsolás fogalom eredetéről és jelentéséről.

kutatásvezetőként magam is részt vettem egy hasonló felépítésű, belga partnerek által kezdeményezett kutatásban, amely az oktatásirányítás új formái és az esélyegyenlőség közötti kapcsolatrendszer vizsgálatát európai országban (*Bajomi et al 2003, 2006*). E kutatás esetében nyilvánvaló, hogy az EU a vizsgálódásokhoz szükséges anyagi erőforrások java részét egyes uniós társadalompolitikai prioritásokat szem előtt tartva folyósította, s nem csupán „általában” kívánta támogatni a különböző oktatási rendszerek működésének jobb megértését.

Ezúttal egy olyan uniós támogatást élvező kutatás egyes részeredményeit szeretném bemutatni, amelynek esetében a vizsgálódások pragmatikus, közpolitikák kidolgozásához közvetlenül hasznosítható hozadéka kevésbé nyilvánvaló, ugyanakkor nem kizárt, hogy az elemzések szempontokkal szolgálhatnak a közpolitika-formálás színtereinek, működés módjának átgondolásához és megújításához. Az imént említetthez hasonlóan e kutatást is a Louvain-la-Neuve-i Katolikus Egyetem munkatársai kezdeményezték, ám az ezúttal a nyolc különböző országban folyó vizsgálódások terepéről nem egy, hanem két ágazat, az oktatás és az egészségügy szolgált.

A tudás és a kormányzás közötti kapcsolatok problematikáját nyolc országban elemzi ez a kutatás, amely végső soron azt célozza, hogy jobban megértsük, milyen szerepet játszanak Európában a különféle tudások a közpolitikák formálódásában. Egyes országok esetében – így például Magyarországon – két külön kutatócsoport működik, melyek mindkét ágazatról készítenek elemzéseket, ugyanakkor Portugália vagy Románia esetében csak az oktatásügy terén folynak kutatások.

A 2011-ig tartó vizsgálódás-sorozat három rész kutatásra oszlik. Az első keretben elsősorban azt próbáltuk feltérképezni, hogy az egyes országokban milyen intézményes keretek között folyik az adott ágazathoz kapcsolódó tudástermelés. A második rész kutatás középpontjában 24 közpolitika kapcsán elemeztük, hogy a szereplők különféle tudáselemeket felhasználva hogyan konstruálnak meg új közpolitikákat. Ugyancsak megpróbáltuk leírni, hogy estenként miként kerülnek szembe egymással, vagy éppen hogyan kötnek szövetséget különböző ismeretek, értelmezések hordozói, nemegyszer másfajta tudások birtokosait mellőzve. A harmadik rész kutatás azt vizsgálja, hogy napjainkban miként hoznak létre különféle tudásalapú irányítási eszközöket, hogyan terjednek el ezek, és végül hogyan használják fel ezeket a döntéshozók és más szereplők.²

Terjedelmi okok miatt ezúttal nincs mód mindhárom rész kutatás hozadékainak áttekintésre, ezért be kell érnem ama kutatási szakasz egyes eredményeinek kiemelésével, amelynek során a két magyar kutatócsoport nem csak esettanulmányokat készített, hanem összegző munkát is végzett. E szerepre az ágazati közpolitikák genezisének rekonstruáló, 2009 nyarára elkészült első 12 esettanulmány kapcsán vállalkoztunk. Számos más összehasonlító vizsgálattal ellentétben, amelyek során azonos témakör kapcsán folynak vizsgálódások különböző országokban,³ e kutatás eseté-

2 A kutatás főbb dokumentumai a knowandpol.eu honlapon találhatóak meg.

3 A nemzeti esettanulmányok általában egyfelől a több országban érzékelhető közös tendenciák, trendek hazai érvényesülését vizsgálják, másfelől azt kutatják, az egyes országokban milyen sajátos megoldások érvényesülnek (például a kisgyermekek iskoláskor előtti nevelése tekintetében).

ben a témaválasztás terén szabadságot élveztek a kutatók. Vagyis a munkacsoportok szabadon választhattak egy közpolitikát, csak az korlátozta őket, hogy az adott politikának paradigmaváltást kellett képviselnie a korábbi állapotokhoz képest.

E szabadsággal élve az egyes csoportok igen különböző közpolitikák elemzésére vállalkoztak. Így például a francia oktatáskutatók azt a folyamatot rekonstruálták, melynek révén a döntéshozók az alsó-középisikolából kilépők számára addig nem létezett közös képzési követelmények bevezetését kísérelték meg. A skóciai kollégák azt elemezték, hogy a hatóságok miként próbáltak intézményesíteni a gyermekekkel kapcsolatos szolgáltatások terén egy olyan megközelítést, amely lehetővé teszi az oktatásügyi, a közművelődési, a szociális, az egészségügyi és a gyermekvédelmi stb. kérdések együttes számbavételét, illetve kezelését.

De voltak olyan csoportok is, amelyek hasonló témáról készítettek elemzést, így például a skót, a belga és a norvég egészségpszichológiai kutatók egyaránt olyan folyamatokat tanulmányoztak, amelyek a pszichiátriai kezelések klinikai módjaitól eltávolodva lakóhely-közeli ellátási formák bevezetését célozzák. A Belgiumban és a Magyarországon folyt oktatásügyi vizsgálódások között is volt hasonlóság, hisz mindkét esetben az állt az elemzés középpontjában hogy az oktatásirányítás feletébb decentralizált közegében miként sikerül intézményesíteni a tanulókat, illetve az iskolák teljesítményének a mérését, értékelését.

A vizsgált témák különbözősége miatt az összegzés sajátos kihívást jelentett a magyar oktatásügyi és egészségügyi kutatócsoport számára. Bár esetenként törekedtünk közös trendek kihámozására és a nemzeti sajátosságok előtérbe állítására, munkánkat részben feltáró jellegűnek is nevezhetjük, Egy Bourdieu-tól hallott kifejezéssel élve, fő célunk az, hogy minél több olyan szemüveget tudjunk kínálni az elemzéseinkre kíváncsiaknak, amelyekkel a korábnál összetettebb képet tudnak alkotni az őket érdeklő közpolitikákról. Összegző munkánk során többek között azt kívántuk előtérbe állítani, hogy milyen sajátos színterei vannak a közpolitikáknak, kik a tipikus aktorok, milyen kapcsolat van a tudások és a közpolitikák között?

A közpolitikától a közcselekvésig

A szakirodalmak összefoglalásával megbízott belga kollegák (*Delvaux & Mangez 2008*) átvették egyes francia kutatóktól a közcselekvés fogalmát azt érzékeltetendő, hogy a politikaformálás hagyományosabb formáihoz képest, amelyeket a jogszabályalkotás túlsúlya, valamint az államigazgatási szervek meghatározó szerepe jellemez, napjainkra sok országban kibővült a politikák kialakításában és megvalósításában résztvevők köre. A politikusokon, köztisztviselőkön túl többek között különféle szakmai szervezetek, érdekképviselések, illetve a szolgáltatásokat használók egyesületeinek képviselői, magánvállalatok, és kutatók is bekapcsolódnak a szóban forgó folyamatokba, miközben a közpolitikákat kísérő vitafolyamatok fontos színtereiként a kommunikációs eszközök szintén fontos politikaformáló szerepet játszanak. A közcselekvések során a központi kezdeményezések mellett megnő a helyi, regionális szintű politikaformálás jelentősége. A résztvevők körének kibő-

vülésével a szereplők közötti kapcsolatok is átalakulnak: csökken a hierarchikus alárendeltség szerepe és nő a szereplők közti együttműködés, a mellérendelő kapcsolatok jelentősége.

Ha az említett változások okán valóban indokolt a közcselekvés fogalmát használni, a tanulmányokból az is kitűnt, hogy közpolitikák kidolgozásának ma is meghatározó színterei és szereplői a politikai intézményrendszer központi szervei, illetve a kormányzati szakbürokrácia. Pl. a magyar egészségügyi kutatócsoport által elemzett folyamatot, a speciális nevelési igényűek inklúzióját célzó közpolitikát az oktatási tárca égisze alatt dolgozták ki a 2002-es kormányváltást követően. Ugyanígy a mentális egészséggel kapcsolatos reformok kialakítása és megvalósítása terén is meghatározó szerepet játszott a norvég egészségügyi tárca, a devolúciós folyamatok nyomán jelentős önállóságra szert tett skót kormányzat, illetve a Belgiumi Francia Közösség kormányzata, amely a kilencvenes évek elején bekövetkezett államreform óta szintén nagy autonómiát élvez.

Egy esetben ugyanakkor előfordult az is, hogy a közszolgáltatások által érintettek, illetve az ezek törekvéseit felkaroló kutatók média-megjelenései nyomán került fel egy állam (Bajorország) politika napirendjére a fogyatékkal élő gyermekek integrált oktatása. „Az 1970-es évtizedtől igen kiterjedt nyilvános viták folytak a NSZK-ban az integráció témakörében kutatók, a fogyatékkal élők érdekszervezetei és főként szülői szervezetek fellépése nyomán, ezek interjúkat adva morális nyomást gyakoroltak a média révén, és így tudták elérni, hogy cselekedjenek a politikusok.” (*Nassehi et al 2009:36.*)

A közpolitika-kölcsönzés előnyei és az adaptáció hiányából adódó veszélyek

A tanulmányokból kitűnik, hogy a közpolitika-alkotás során gyakori jelenség a mintaátvétel, a közpolitika-kölcsönzés. A csíkszeredai kollegák által elemzett közpolitikáról, amely azt célozta, hogy a „normál” iskolák tanulói önkéntes munkát végezzenek a gyakorta szegregált formában oktatott fogyatékkal élő, illetve hátrányos helyzetű gyermekek körében, egyértelműen elmondható, hogy egy nagy-britanniai hasonló kezdeményezés romániai meghonosítását célozta. A sajtos nevelési igényűek inklúzióját célzó hazai intézkedések esetében is könnyen kimutatható a külföldi minták szerepe, miként a tanulói teljesítmények mérését intézményesítő magyarországi folyamatok esetében is.

Tény és való, hogy hazánkban alapvetően külföldi mintákat figyelembe véve hozták létre több lépésben a kompetencia-mérés rendszerét. Még ha vargabetűktől sem mentesen jött is létre ez a rendszer, és több elemét illetően vitathatóak is az alkalmazott megoldások, aligha kétséges, hogy e rendszer jelentősen hozzájárul ahhoz, hogy viszonylag árnyalt képet tudjunk alkotni az oktatási rendszerben zajló folyamatokról, így például arról, hogy mely oktatási intézmények hatókörében észlelhetők súlyos problémák az oktatási folyamatok eredményessége terén.

A tanulmányok tanúsága szerint a közpolitikák kidolgozásának szükségességét igazolandó sok szereplő előszeretettel hivatkozik külföldi példákra. Összegző jelentésünkben ugyanakkor a fentieket némiképp árnyaló megfogalmazást alkalmaztunk: „A magyar egészségügyi és a francia oktatásügyi kutatócsoport azt hangsúlyozza, hogy a modell-országokra való hivatkozások viszonylag naivak, rövidek vagy éppen felszínesek, ugyanakkor a norvég esettanulmány azt emelte ki, hogy a külföldi példákat általában nem értékeli módszeresen (...)” (*Bajomi et al 2010:88.*) A portugál kutatócsoport által elemzett, az iskolák autonóm működés módját kialakítani hivatott, bő két évtizedes múltra visszamenő közpolitika kapcsán született tanulmány a külföldi minták adaptálásának fontosságát állítja előtérbe: „A portugáliai helyzet sajátosságai ellenére hatást gyakorolnak a külföldön, főként az EU keretei között termelt tudások (...) Ugyanakkor ez a hatás korántsem lineáris és nehézségek nélküli. A szintén létező és ismert „a fordítás közben elveszett” kifejezéssel illetett jelenséghez hozzáadódik az „átvétel során elveszett” jelensége. Számos idevágó tudást, amelyek az angolszász vagy a francia forrásokból a kutatások révén vagy a „jó gyakorlatok” számbavétele nyomán válnak ismertté, át kell alakítani ahhoz hogy fel lehessen őket használni. Ha ez nem történik meg, a következtetések megalapozatlanok lesznek, illetve torz megoldások születnek.” (*Barroso & Menitra 2009:101.*)

A francia tanulmányban egy igen érdekes adaptációs folyamatról olvashatunk. A szövegből kiderül, hogy az alsó-középiszkolai tanulmányok lezárásakor érvényesítendő képzési követelmények megfogalmazásakor jelentős szerepet játszottak az uniós hatások, így mindenekelőtt az EU Parlamentje által 2006-ban elfogadott „kulskompetenciák” jegyzéke. Ugyanakkor a tanulmány szerint e lista több ponton módosult, vagyis a francia oktatáspolitikát befolyásoló erők értékeihez igazították a kompetenciák jegyzékét. Egyfelől az uniós megfogalmazásokkal ellentétben a francia jegyzékbe bekerült a humanista kultúra fogalma, másfelől, addig amíg az uniós dokumentum hetedikként a kezdeményezőkézséget és a vállalkozói kompetenciát említi, egy kevésbé utilitárius megközelítés jegyében a vállalkozói kompetencia fogalma kikerült a francia jogszabályból, és helyette az önállóság fogalma került a kezdeményezőkézség fogalma mellé (*Gauthier & le Gouvello 2009:71–72*). Ez az adaptációs folyamat legalább kétféle módon értelmezhető.

Azok számára, akik abban hisznek, hogy az oktatási rendszerek egyik fő funkciója az, hogy a mindinkább világszinten zajló versenyfolyamatokban helytállni képes, vállalkozó szellemű egyének kiképzését segítsék elő, hajlamosak egy európai modernizációs kezdeményezés eltorzulásaként értelmezni a történeteket. Ugyanakkor egy másik nézőpontból, amely nagy jelentőséget tulajdonít annak, hogy a felnövő nemzedékek tagjai szocializációjuk során kritikai gondolkodásra hajló, önszerveződésre, szűkebb és tágabb környezetük alakításra képes egyénekké váljanak, korántsem biztos, hogy egyfajta „szabotázsként” jelenik meg a szóban forgó adaptációs folyamat.

A meghatározott ügyek érdekében szövetkezők közpolitika-alkító szerepe

Több tanulmány fontos hozadéka annak bemutatása, hogy a politika-kölcsönzésben, illetve közpolitikáknak a politikai napirendre való felvételében fontos szerepet játszhatnak olyan meghatározott ügyek érdekében fellépő szövetségek (advocacy coalitions), amelyek szerepére Paul Sabatier hívta fel a figyelmet a kilencvenes években. Az amerikai politológus megközelítését sikeresen emelték be a „Know and Pol”-kutatásba azok a külföldi kutatók, akik különféle szakirodalmi összefoglalók elkészítésére vállalkoztak. E fogalom-kölcsönzés gyakorlati hasznát jól érzékelteti a belgiumi oktatásügyi tanulmány, amely igen szemléletes módon érzékelteti a meghatározott ügyek érdekében szövetkezők közpolitika-alkító szerepét. A tanulmányból kiderül, hogy jó húsz éve tevékenykedik sikeresen egy informális csoport annak érdekében, hogy a felettebb decentralizált oktatási rendszerű Belgium franciaajkú területein egy olyan mérési-értékelési gyakorlat alakuljon ki, amely lehetővé teszi az eredményesség és a hatékonyság szempontjának érvényesítését, pl. egy újabban bevezetett, az alsó-középfokú tanulmányokat záró egységes vizsga bevezetése formájában. A szóban forgó nem hivatalos szövetségbe éppúgy beletartoznak kutatók, oktatásirányítók, tanfelügyelők, mint vezető politikusok. E csoportosulás tagjai rendszeresen adtak olyan nyilatkozatokat, illetve publikáltak olyan írásokat, amelyekben az oktatásról való rendszerszintű gondolkodás és a mérés-értékelés fontosságát hangsúlyozták.

A közpolitika-közvetítésben szerepet vállalók különböző típusai

A szóban forgó új ismereteket hordozó és új megközelítések megvalósítását szorgalmazó személyek szövetségén belül egy amerikai politológus tipológiáját átvéve (*Campbell 2004*) különböző szerepköröket különböztettek meg a belgiumi kutatók. Intézményes vállalkozóként határozták meg azokat az oktatásirányítási, tanfelügyeleti pozíciókat betöltő személyeket, akik a Belgiumi Francia Közösségen belül fontos szerepet játszottak az értékelés ügyét szolgáló intézményes megoldások egyengetésében.⁴ Egyes magas politikai pozíciókat betöltő személyek politikai vállalkozóként működtek közre egy új grémium, a későbbiekben részletesebben is tárgyalandó, a Belgiumi Francia Közösség iskoláinak rendszerszerű működését előmozdítani hivatott „Irányító Bizottság” megalakításában. Egyfajta teoretikus szerepkört töltenek be azok az oktatáskutatók, akik az oktatásirányítás, illetve a mérés-értékelés témakörével kapcsolatos kutatásokat végezve váltak a „rendszerirányítás” szószólójává és reformkonceptiók megfogalmazóivá.

⁴ Fontos tudni, hogy az iskoláztatás intézményrendszere és szabályozása tekintetében igen nagy különbségek vannak Belgium franciaajkú és flamand területei között.

Érdekes, hogy az imént említett két csoporton belül többen vannak, akik az OECD Belgium franciaajkú és flamand iskolarendszereiről szóló jelentésében (*OCDE 1993*) foglaltakat előtérbe állítva, illetve az OECD különböző részlegeivel ténylegesen együttműködve fontos közvetítői szerepet töltenek be a nemzetek feletti és a nemzeti szint között. A szóban forgó nemzetközi szervezet égisze alatt kidolgozott megközelítéseket a Belgiumi Francia Közösség oktatáspolitikai nyilvánosságán, illetve a franciaajkú közösség tudományos közegein belül megjelenítő személyeket „tudásközvetítőknak” (idea brokers) nevezhetjük. A tudásközvetítés problémakörével is foglalkozó irodalomösszegzés⁵ hosszabban idéz egy kaliforniai szakembertől, kinek alábbi megfogalmazása jól érzékelteti a közvetítői szerepkör nehézségeit: „A közvetítő feladata összetett. Éppúgy beletartozik koordinációs és fordítási feladatok ellátása, mint a nézőpontok összehangolása. Megfelelő támogatottságra van szüksége ahhoz, hogy elő tudja segíteni egy gyakorlat kibontakozását, miként ahhoz is, hogy megragadja az emberek figyelmét, és utat találjon a szembenálló érdekekhez. Szintén képesnek kell lennie arra, hogy össze tudjon hangolni különféle gyakorlatokat azáltal, hogy megkönnyíti ez utóbbiak között a kapcsolatteremtést. S egyben tanulási folyamatok beindulását is elő kell segítenie azáltal, hogy máshonnan származó elemeket vezet be valamilyen gyakorlatba. Ez utóbbi cél miatt a közvetítői tevékenységbe szervesen beletartozik a részvételen alapuló kapcsolattartás (...), hiszen a közvetítő éppen azáltal vállalkozhat gyakorlatok összekapcsolására, hogy hozzá tudja kapcsolni a gyakorlatokhoz azokat a tapasztalatait, amelyekhez többféle tagsági viszonyának köszönhetően jutott (...).” (*Wenger 1998:109.*)

Egy nyelvhasználatban is kifejeződő közpolitikai paradigmaváltás

A belga kutatók az országuk Francia Közösségének kormányzata által kiadott, mérőföldkövet jelentő oktatással kapcsolatos megnyilatkozások számítógépes tartalom-elemzése alapján azt is igazolni tudták, hogy a rendszerszerű működés és az értékelés ügye érdekében fellépők koalíciója által szorgalmazott paradigmaváltás utóbb a hivatalos szóhasználatban is leképződött. Míg Magyarországon felettébb régóta és magától értetődő természetességgel használjuk az oktatási rendszer fogalmát, a belga tanulmány tanúsága szerint e fogalom a Belgiumi Francia Közösség esetében alig egy évtizede került be az állami dokumentumokba: „(...) igen érdekes megfigyelni, hogy az oktatás, illetve az iskolák kapcsán mióta beszélünk rendszerről. Úgy tűnik, napjainkban már nélkülözhetetlen ez a kognitív kategória ahhoz, hogy elgondoljuk az iskolai viszonyokat. Pedig a kormányzati megnyilatkozásokban nem túl régóta használják ezt a fogalmat. 1992-ben még az iskolai intézmény kifejezést alkalmazzák. A kormány célja az, hogy »jobban megszervezze az intézményt«. Az »iskolarendszer«, »tanítási rendszer«, »oktatási rendszer« kifejezések viszonylag új keletűek, 1999-ben tűnnek fel és a koherencia gondolatához kapcsolódnak:

⁵ Delvaux & Mangez (2008) 4.3. Ideas Circulators and Brokers. pp. 90–92.

»iskolarendszerünk egészének koherens működését szem előtt tartva a Kormány meg fogja erősíteni az alapképzést« (...) A 2004-es szövegben a rendszer szót gyakran alkalmazzák. Vagy tizenötször fordul elő. Már a szöveg elején leszögezik, hogy a cél az, hogy »javulást érzünk el az oktatás minősége és a méltányosság területén, továbbá a rendszer hatékony megszervezése terén.«” (*Mangez et al 2009:57.*)

A politikaformálás új színterei

A kutatás során azzal is foglalkoztunk, hogy milyen színpadok, vagy régiesebb szóval élve színterek keretei között, milyen szereplők részvétele mellett folyik a közpolitika-formálás, már amennyiben nem kizárólag színpadok mögötti egyeztetések, illetve zárt hivatali keretek között folyik a döntés-előkészítés. (A közpolitika és a közcselekvés közötti fentebb említett megkülönböztetésnek épp az ad értelmet, hogy a politikaformálásba bekapcsolódók köre kibővült, és az új szereplők bevonásának egyik fő formája a gyakran szakbizottság, konzultációs testület, konzultáció névvel illetett színterek, arénák megszervezése, melyek intézményes formában teszi lehetővé az együttműködést viszonylag nagyszámú „társadalmi partnerrel”).

Az új színterek kapcsán érdemes leszögezni, hogy ellentétben a modern demokráciák egyes alapintézményeivel (pl. parlament), melyek létrejötte és működés módja tekintetében igen sok előírás, alkotmányos kötöttség érvényesül, a szóban forgó intézmények létrejötte és működése általában kevésbé szigorúan szabályozott. Másképp fogalmazva: egyes szereplők, főként a végrehajtó hatalom birtokosai jelentős szabadsággal rendelkeznek azt illetően, hogy milyen összetételű, működés módú grémiumokat hoznak létre, illetve milyen jogosítványokkal, erőforrásokkal látják el ezeket.

Miként kedvezhet a legitimitáció-hiány az új színterek létrejöttének?

A jelentésekből kiderül, hogy a szóban forgó testületek létrejöttét általában hatalmi pozíciókban lévők kezdeményezik. Jó példa erre a portugál kutatócsoport által elemzett közpolitika, melynek hosszú története során az iskolai autonómia kérdését szabályozni hivatott jogszabályok megalkotása érdekében egymást követő időszakokban négy különböző munkacsoportot állítottak fel.

A munkacsoportokat gyakran válságfolyamatokra reagálva, illetve legitimitációs problémák megoldását elősegítendő hozzák létre. Ez volt például a helyzet Belgiumban az 1990-es évek elején, mikor az ország szövetségi rendszerűvé alakulását követő gazdasági válságfolyamatok hatására tömeges tanársztrájkok bontakoztak ki, mely mozgalom résztvevői egy, a különböző (állami, egyházi, városi stb.) iskolahálózatok helyzetét közösen elemző testületet hoztak létre. Ennek működésében egyaránt részt vettek szakszervezetek, szülők, egyetemek, képzőközpontok stb. A kilencvenes évek eleji megmozdulások utóbb jó alkalmat jelentettek arra is, hogy a fentebb már bemutatott informális csoportosulás egyik magas oktatásirányítói pozíciót betöltő tagja egy olyan, eleinte informálisan működő irányítóbizottság (Comité de Pilotage) létrejöttét szorgalmazza, amely utóbb fontos szín-

tere lett a rendszerszerű működés, illetve az értékelés ügyét előmozdítani hivatott fejlesztési tervek megvitatásának. Később jogszabályban is megjelenítették ezt a grémiumot, és ezzel egy időben különféle oktatásügyi érdekcsoportok (tanárszakszervezetek, iskolafenntartói szövetségek és a szülői érdekszervezetek) képviselői is helyet kaptak e testületben – a társadalmi partnerekkel való folyamatos egyeztetésnek kiemelt jelentőséget tulajdonító konszenzusos demokrácia belgiumi hagyományainak megfelelően.

A közelmúltban szintén egy válsághelyzet, a 2006-os politikai válság nyomán hozta létre 2007 tavaszán az előző félévben jelentős legitimitásvesztést szenvedett magyar miniszterelnök – két másik kerekasztallal egyetemben – az „Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal” névvel illetett, részben kutatókból, részben különféle érdekcsoportok képviselőiből álló bizottságot. Ennek szakértői számos jelentős intézkedésre tettek javaslatot, így többek között a leszakadó rétegekhez tartozók gyermekeinek korai képességfejlesztésben való részesítésére, készségfejlesztésre alkalmas tananyagok kidolgozására és a mérés-értékelés rendszerének megújítására. Érdemes kiemelni, hogy miközben a testület elnevezése (kerekasztal) azt a benyomást kelthette, hogy minden „fontos” partner bekapcsolódhatott a reform-előkészítésbe, egyes, a mai magyar oktatásügyben kulcsfontosságú érdekcsoportok képviselőit (pl. a helyi önkormányzatok delegáltjait) valójában nem vonták be e munkálatokba, holott ezek régóta oszlopos tagjai a közel húszéves múltra visszatekintő tárcaszintű háromoldalú érdekegyeztetésnek, illetve Közoktatás-politikai Tanács névvel illetett konzultatív testületnek.

A francia oktatásügyi esettanulmány központi jelentőségű, igen fontos új színtérként jellemzi azt a 2003-ban Chirac köztársasági elnök által felállított bizottságot, amelynek elmozdulást sikerült elérnie a tekintetben, hogy felkerüljön az oktatáspolitikai napirendrendjére az alsó-középiszkola végéig elsajátítandó ismeretek és készségek meghatározásának kérdése. A szóban forgó szabályozás megalkotását korábban is szorgalmazták egyesek, mindenekelőtt egy szociológus. F. Dubet az alsó-középiszkolák helyzetével foglalkozva arra a következtetésre jutott, hogy ez az 1970-es évek elején létrehozott, elvben egységes iskolatípus azért van válságban, mert a régi elit-középiszkolák értékrendje határozza meg az intézmény működését, miközben napjainkra gyakorlatilag minden gyermek bekerül ebbe az iskolatípusba. Ugyanakkor az oktatáspolitikai 1990-es évekbeli magas szintű irányítói, a baloldali Ségolène Royal, közoktatásért felelős miniszter, utóbb pedig François Bayrou, aki egy jobboldali kormány oktatási minisztere volt a Dubet-féle javaslatok ellenére – az ellenzők támadásaitól tartva, illetve nem tartván fontosnak a kérdést – nem vették fel a kimentési követelmények megfogalmazásának kérdését az oktatáspolitikai napirendjére. E követelmények törvénybe iktatását végül egy alkalmi koalíció érte el, amelynek tagjai az államelnök által felállított oktatásügyi reformbizottság keretei között működtek együtt.

A tárcaszintű politikaformálás gyakorlatát megkerülő új szinterek

A magyar és a francia oktatásügyi esettanulmány között több tekintetben is párhuzamot lehet vonni. Egyfelől mindkét testületet az oktatási tárcán kívül elhelyezkedő, az állami hierarchiában magas posztot elfoglaló személy hívta életre. Franciaország esetében a végrehajtó hatalom működtetésében meghatározó szerepet játszó államelnök, idehaza pedig a végrehajtó hatalom első embere, a miniszterelnök kezdeményezte a grémium létrejöttét. (Zárójelben jegyezzük meg, hogy a közelmúltban a Magyar Köztársaság elnöke, Sólyom László is kezdeményezte egy olyan oktatási szakértőket is mozgósító testület felállítását, amelyet arra kért fel, hogy állítson ki látteleletet az oktatásügy helyzetéről, és egyben reformjavaslatokat is fogalmazzon meg. A bizottság jelentését „Szárny és teher” címen jelentették meg.)

Másfelől az is közös pont a két szintér tekintetében, hogy mindkettőből kimaradtak jelentős érdekcsoportok képviselői. Mint már említettük, a magyar testület munkájában nem vettek részt az önkormányzatok delegáltjai. A francia tanulmány szerzői szerint a Thélot-bizottság éppen azért tudott áttörést elérni, mert egyfelől a testületbe bevonták egyes korábban mellőzött érdekcsoportok (pl. a szülők) képviselőit, miközben sikerült a grémiumtól távol tartani olyan érdekcsoportokat, amelyek megannyi korábbi oktatásügyi reformbizottságban erős pozíciókkal rendelkeztek. (Az oktatási minisztérium tantárgyi szakbizottságok tagjairól mondható ez el, akik évtizedekig hatékonyan tudtak elhárítani minden olyan kísérletet, amely megkérdőjelezte volna az iskolai követelmények hagyományos, a tudományágak, illetve az egyes iskolai tantárgyak képviselői által történő meghatározását.)

Modernizációs összeesküvések?

A két tanulmányban az is közös, hogy a magas pozícióban lévő politikusok kezdeményezésére létrejött testületek az adott politikaterületet felügyelő minisztériumot megkerülve, attól viszonylag független módon végezték munkájukat. A minisztériumoknak, illetve az érdekcsoportoknak a döntés-előkészítési folyamatoktól való „távoltartását” figyelembe véve, nem indokolatlan a szóban forgó grémiumok esetében egyfajta „modernizációs összeesküvésről” beszélni,⁶ és ez még akkor is így van, ha nem minden esetben bizonyítható egzakt módon az, hogy az adott reformbizottság felállításakor valamely aktor fejében már létezett egy arra vonatkozó részletes terv, hogy az adott testületet pontosan milyen modernizációs célok szolgálatába lehetne állítani.

A két előbb említett országos szinten létrejött grémiummal ellentétben a belgiumi francia közösség esettanulmánya egy olyan tartósan fennmaradt testületről számol be, amelynek tevékenységében az oktatáspolitikusok és az oktatáskutatás képviselői

⁶ A francia zárójelentés szerzői maguk is használják az államcsíny kifejezést: „A közös alaptudások és kompetenciák meghatározása terén a Thélot-bizottság, miközben fontos katalizátor-szerepet játszott abban, hogy végre egymásra találjanak a különböző egymást kereső összetevők, egyúttal egy alapvető jelentőségű államcsíny színteréül is szolgált, azáltal, hogy sikerült megváltoztatnia az oktatáson belüli politikai szereposztást.” (*Gauthier & le Gouvello 2009:33.*)

lői mellett egy idő után valamennyi bevettnek számító oktatásügyi érdekcsoport (iskolafenntartók, tanárszakszervezetek, szülői szervezetek) képviselői is folyamatosan részt vehettek – az egyeztetéses demokrácia hagyományainak megfelelően.

Az eddig taglalt három színtér abban a tekintetben mindenképpen hasonlít egymáshoz, hogy mindegyikük működésében fontos szerepet játszottak az oktatás-kutatás befolyásos alakjai (Franciaország és Belgiumi esetében a neveléstudomány, illetve az oktatásszociológiai kutatás több vezető személyiségét vonták be a szóban forgó testület működésébe, míg idehaza az említett tudományágak képviselői mellett különösen fontos szerepet játszottak a közgazdászok.)

A folyamatos egyeztetés belgiumi hagyománya

A három grémium közül kettő, a franciaországi és a magyarországi aránylag rövid ideig működött, ugyanakkor az oktatáspolitikusokat, kutatókat és a főbb érdekcsoportok képviselőit egyesítő belgiumi testület (Comité de Pilotage) immár jó ideje a francia közösség oktatási mezőjének folyamatosan működő intézménye, ami jól jelképezi azt, hogy Belgium politikai rendszerének fontos jellemzője a döntéshozók és az érdekcsoportok közötti folytonos egyeztetés.

Míg a belgiumi testület az oktatásügyet folyamatosan és jelentős módon befolyásolni képes színtérként működik, ugyanez nem mondható el a másik kettőről. A belgiumi testület egyfajta kiegyenlítő, a döntések élet, radikalizmusát tompító szerepet játszik annak következtében, hogy a különféle érdekcsoportok még a döntések megszületése előtt érvényesíteni tudják befolyásukat. A franciaországi és magyarországi említett testületek ugyan elő tudták segíteni, hogy egyes szereplők radikális változásokat tűzhessenek az oktatáspolitikai napirendjére, ugyanakkor tényleges változásokat nem hozott a két grémium működése. A francia testület tevékenysége nyomán egy fontos változás beépült ugyan a jogszabályokba, de a jogi normává vált törekvéseket a 2007 és 2009 közötti minisztériumi vezetés nem képviselte következetesen, így a kimeneti követelményekkel kapcsolatos elképzelések tényleges megvalósulása még várat magára. A hazai testület javaslatai még a jogszabályokba való beépülésig sem jutottak el, többek között amiatt, hogy a grémiumot életre hívó miniszterelnöknek távoznia kellett posztjáról, mivel időközben elveszítette népszerűségét és pártbéli támogatottságát.

Összegzés helyett

Egyébként hiba lenne, ha túlértékelnénk a döntés-előkészítésbe bevont kutatóknak, illetve a döntésekben érintettek képviselőinek a szerepét. Miként ezt a portugál tanulmány alábbi interjúrészlete is jól mutatja, a döntés-előkészítésbe bevontak körének kitágulásából nem feltétlenül következik az, hogy a közcselekvések alakulását döntően a tudományos vizsgálódásokon alapuló, a racionalitásra hivatkozó megközelítések, vagy az érdekeltek, illetve érintettek szempontjai határoznák meg: „(...) eredetileg egy munkacsoportot bíztak meg azzal, hogy javaslatokat dolgozzon

ki, de ettől végül némiképp eltértek, méghozzá olyan politikai szempontok miatt, amelyeket nem ismerek közelebről.”⁷

Az iménti idézetet úgy is értékelhetjük, hogy a politikaformálás világában, bármily szélessé válik a döntésfolyamatok előkészítésébe bekapcsolódók köre, bármilyen új fórumok, grémiumok, konzultatív testületek is jönnek létre, bármilyen széleskörű szóbeli vagy írásos, netán éppen interneten szervezett véleményezési folyamatok szerveződnek, a politikai prioritások gyakran továbbra is nagyobb jelentőséget élvezhetnek mint az érintettek szempontjai, illetve a kutatók által képviselt racionalizációs törekvések.

BAJOMI IVÁN

Ez az írás és számunk következő három tanulmánya az Európai Unió 6. Kutatási Keretprogramjának („Állampolgárok és kormányzás a tudásalapú társadalomban” témakör) támogatásával készült (szerződésszám: 028848-2 - KNOWandPol-kutatás). Kizárólag a szerzők vállalnak felelősséget a tanulmányokban közölt információkért és véleményekért, amelyek nem feltétlenül tükrözik az Európai Unió hivatalos álláspontját.

IRODALOM

- BAJOMI I., BERKOVITS B., ERŐSS G. & IMRE A. (2003) Esélyegyenlőség és oktatáspolitikai öt európai országban. *Educatio*, No. 4. pp. 581–601.
- BAJOMI I., BERKOVITS B., ERŐSS G. & IMRE A. (2006) *Ahol ritka jószág a tanuló – Oktatásirányítás, cselekvési logikák és egyenlőtlenségek* Budapesten. Felsőoktatási Kutatóintézet, 67 p. (Kutatás közben, 271.)
- BAJOMI I., BERÉNYI E., ERŐSS G., FERNEZELYI B., KOLTAI J., LEVENDEL S., NEUMANN E. & VIDA J. (2010) Knowledge and policy: an inseparable couple, Integration Report, Orientation 2 Public Action 1. http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Orientation2/O2_PA1_Transversal_Report_final.pdf
- BARROSO, J. & MENITRA, C. (2009) *Knowledge and public action – School autonomy and management* (1986–2009). http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Orientation2/O2_PA1.Portugal_education.FV.English_version.pdf
- BERGERON, H., SUREL, Y. & VALLUY J. (1998) L’Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques? *Politix*, No. 41. pp. 195–223.
- CAMPBELL, J. L. (2004) *Institutional Change and Globalization*. Princeton, Princeton University Press, p. 247.
- DELVAUX, B. & MANGEZ, E. (2008) *Toward a sociology of knowledge and policy relation I.I. The term ‘public action’: its contribution and ambiguities*. http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Literature_review/Literature_synthesis.Final_version.English.pdf
- GAUTHIER, R. F. & LE GOUVELLO, M. (2009) *Establishing a “common core of knowledge and skills” at the end of compulsory education in France 2005–2006*. http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Orientation2/O2_PA1.France_educ.FV.English_version.pdf
- MANGEZ, C., MAROY, CH., BRANKA, C., DELVAUX, B. & MANGEZ, E. (2009) *The construction of steering and evaluation policy in French-speaking Belgium: a cognitive approach*. http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Orientation2/WP10_O2PA1_english_shortversion.pdf
- NASSEHI, A., VON DER HAGEN-DEMSZKY, A. & MAYR, K. (2009) *The Amendment of the Bavarian Education Law in 2003: a Long Way towards Inclusion*. http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Orientation2/O2_PA1.Germany_health.FV.English_version.pdf
- OCDE (1993) *Examens des politiques nationales d’éducation: Belgique*. Párizs, Les éditions de l’OCDE.
- SABATIER, P. (1998) The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, No 1. pp. 98–130.
- WENGER, E. (1998) *Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity*. New-York & Cambridge: Cambridge University Press. 318 p.

7 (Barroso & Menitra 2009:55–56.)