

# SZEMLE

## KÖZPOLITIKÁRÓL, KÖZÉRTHETŐEN

Bizonyára sokakat érdekel, hogyan születnek azok a politikai döntések, amelyek, értsük és üdvözljük őket, avagy sem, alapvetően befolyásolják életünk alakulását. Nem kell a bölcsek kövével rendelkezni ahhoz, hogy laikusként is elhiggyük: a „politikacsinálás” nagyon összetett, nehéz és nem feltétlenül hálás műfaj.

A demokratikus társadalmakban a közpolitikák iránt időnként megnövekvő érdeklődés nem új keletű jelenség. A közpolitika (public policy) mint a tudományos elemzés tárgya az USA-ban alakult ki, majd Észak-Amerikából folyamatosan terjedt át Európára. Akár mint a napi politizáláshoz segítséget nyújtó ismeretterjesztés, akár mint tudomány, a politikai elemzés divattá vált. Népszerűsége azért is töretlen, mert még a jellemzően apolitikus attitűdöt mutató jóléti nyugati társadalmakban is tapasztalható, hogy egyre nő az érdeklődés, illetve az igény az emberek életét közvetlenül is befolyásoló folyamatok megértésére, esetenkénti befolyásolására. A (szak)politikai döntések mögött keresendő okok megtalálása, illetve megértésének egyre nyilvánvalóbb igénye járult hozzá ahhoz, hogy a társadalomtudományok valamikori klasszikus fősodrából kimaradt politikatudomány mára az egyik legfontosabb és legnépszerűbb alkalmazott társadalomtudománnyá lépjén elő.

Lasswell (akiben a modern politikatudomány egyik atyját tisztelhetjük) eredeti elképzelése szerint a politikatudomány fő célja, hogy olyan multidiszciplináris tudásbázisként szolgáljon a regnáló hatalom számára, amely segíti a legjobb döntések meghozatalában. A politika iránt kevésbé fogékony emberek számára is feltehetően nyilvánvaló, hogy a politikai döntések meghozatala egy iteratív folyamat eredménye, hogy a sürgető társadalmi és gazdasági problémák megoldásához tudományos igényű elemzésekre van szükség. Ma már tudjuk, hogy az eredeti lasswelli elképzelés nem valósult meg maradéktalanul. A politikatudomány a maga empirikus orientációjával inkább segíti elő a mindenkorai politikai célok megvalósítását, mintsem a legjobb, legdemokratikusabb döntések szakmai megalapozását.

A 2007-ben Frank Fischer, Gerald Miller és Mara S. Sidney szerkesztésében kiadott Közpolitikák elemzésének kézikönyve: elmélet, politika és módszerek (Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods) igen vaskos kézikönyv hiánypótló jellegű. Nem is elsősorban azért, mert hasonló szándékkal ne jelentek volna meg könyvek akár hazánkban is. Sokkal inkább azért tekinthetjük alapműnek, mert módszertanilag, valamint tematikusan igen széles perspektívából elemzi a modern „politikacsinálás” folyamatát. Erőssége abban rejlik, hogy egyrészt átfogó képet nyújt a szakpolitika-alkotás egész folyamatáról, az elméleti kérdésektől kezdve az implementáción keresztül az alkalmazandó módszerekig, másodsorban egyértelművé teszi azt is, hogy a politikában nincs teljes objektivitás, igazságból is többféle lehet, sőt, ugyanannak a jelenségnek egymástól eltérő interpretációi is mindennaposak.

A 670 oldalas, negyven tanulmányt tartalmazó kötet szerkesztőinek (mindegyikük a Rutgers Egyetem munkatársa) bevallott szándéka volt, hogy részletesen bemutassák a közpolitikai folyamatok és gondolkodás fejlődését, az ezzel kapcsolatos elméleteket, vitákat. A szerkesztők tíz nagy fejezetre tagolták művüket, amelyek mindegyike a közpolitika-alkotás egy-egy fontos aspektusába enged bepillantást. A kötet pozitívumaként emelhetjük ki, hogy a politikai elemzés történeti fejlődésének bemutatásán keresztül ismerhetjük meg a ma politológiának nevezett tudomány evolúcióját, kitérve azokra az aspektusokra is, amelyek meghatározzák a mai politikaalkotás gyakorlati szintjeit, beleértve az etikai kérdéseket is.

A kötet első fejezete áttekinti a politika tudomány fejlődéstörténetét, kiemelve azon politikai és módszertani kérdéseket, amelyek befolyásolták a tudományág fejlődését, így többek között a problémaorientáció vagy a multidiszciplináris nézőpontok kérdését. A múltba tekintés persze nem öncélú, hiszen a közpolitika-alkotás folyamatát vagy az állami beavatkozás különféle formáit történelmi perspektívába helyezve válik láthatóvá az a folyamat, amely segít megérteni, hogy a mai politikatudományban miért kapott nagyobb szerepet a gyakorlatias nézőpont.



A könyv második nagy fejezete a közpolitika alkotásának folyamatait vizsgálja, áttekinti annak több elméleti modelljét is. A fejezetek sorrendiségükben is jelzik, hogy egy közpolitikai döntés meghozatalának számos állomása van, amelyek közül mindegyik képes arra, hogy egy adott szakpolitikai döntés határfokát jelentősen javítsa, vagy akár lerontsa. Több szerző is utal arra, hogy egy közpolitikai döntési folyamat lényegében akkor kezdődik, amikor egy adott társadalmi kontextusban megfogalmazódott jelenséget a politikai erők valós problémaként kezelnek. A fejezetek érintik még a kérdések szakpolitikai megfogalmazásával kapcsolatos elméleti kereteket, az eszközmegválasztáson keresztül egészen a megvalósításig.

A harmadik fejezet a modern politikázás elméleti alapjait elemzi. Jól ismert, hogy a modern politikai pártok, többségében pragmatikus döntéseik ellenére is, valamely társadalmi ideológia mentén működnek. A politikai ideológia nem csupán azért fontos, mert koalíció formájában egyesíti a hasonló elveket valló csoportosulásokat, hanem azért is, mert a hasonló politikai rendszerbe vetett hit megváltoztathatja az adott szakpolitikai, illetve társadalmi konszenzust. A politikaalkotás teoretikus modelljeinek áttekintése során válik láthatóvá, hogy számos olyan külső tényező működik (külső sokkhatások, technikai tudás felértékelődése, szakmai hitrendszerek befolyása stb.), amelyeket közvetlenül nem tapasztalunk, mégis esszenciálisak.

A negyedik fejezet a politikai racionalitás témáját, a politikai hálózatok és a politikai tanulás szerepét vizsgálja. A szerzők hosszasan elemzik a döntéshozatal tudományos értelemben vett racionális szintje, valamint a nyilvánvalóan politikai szándékkal meghozott döntések közötti viszonyrendszert és azok egymásra hatását. A politikai folyamatok iránt érdeklődők remek tanulmányokat olvashatnak a politikai hálózatok működésével, szerepükkel kapcsolatos kérdéskörökben is.

A kötet következő része az érvelésnek, a retorikának, a narratívának a politikai folyamatok elemzésében betöltött szerepével foglalkozik. Az alkalmazott megközelítés elsősorban abból a szempontból meggyőző, hogy szemléletessé válik, milyen kiemelt szerepe van a retorikának a politikai kommunikációban (túlnyomórészt azért, hogy ebbe a látszólag pragmatikus kontextusba az érzelmi narratívák becsapódása nagy mértékű azonosulást tud eredményezni).

A hatodik fejezet a közpolitikai folyamatok kultúrafüggő vonatkozásait elemzi. Az összehasonlító elméletek arra igyekeznek rávilágítani, hogy látszólag azonos tartalmú politikai döntések értelmezése, valamint megvalósítása jelentősen kultúrafüggő, ugyanakkor nagyfokú hasonlóság figyelhető meg az állami beavatkozási formákban és módszerekben. Több teoretikus is azt állítja, hogy a kultúra szerepének kihagyása a politikai folyamatok elemzéséből nagyfokú könnyelműség, hiszen a politikai folyamatok tárgya vagy közege mindenképp kulturálisan determinált.

A következő két fejezet a politikatudományban alkalmazott legfontosabb kvalitatív, illetve kvantitatív módszereket tekinti át, alkalmazhatóságuk, megbízhatóságuk, módszertani problémáik fényében. Nem véletlen talán, hogy két fejezet is foglalkozik a politika mérhetőségének problémájával, hiszen kevés olyan társadalomtudományi terület van, amelyben ennyire fontos lehet a pontos mérhetőség igénye, ahol a szubjektív kategóriák, a szituációs kontextus vagy akár az interpretációs megközelítés ilyen jelentőséget kaphat.

Az utolsó előtti fejezet azokra az elméletekre, illetve gyakorlati megközelítésekre tér ki bővebben, amelyek elvezetik a döntéshozókat a szakpolitikai döntések meghozatalához. Olvashatunk a közgazdaságból ismeretes költség-haszon elemzés politikai alkalmazhatóságának korlátairól, a környezetvédelmi döntések hatásának kiszámíthatóságáról, de arról is, hogy jelentős döntések meghozatalakor a legszélesebb szakmai konszenzus elérése mindenképpen szükséges.

A kötet utolsó fejezete néhány nagyobb ország (Nagy-Britannia, Németország, Svédország) politikatudományi fejlődésének sajátágaiba enged betekintést. Nem is meglepő talán, hogy ezekben az országokban, eltérő társadalmi fejlődésük okán, a politikai elemzés tudománya eltérő preferenciákat eredményezett. A fejezet végén megtalálható országtanulmányok külön érdekessége, hogy két olyan Európán kívüli ország (India, Dél-Korea) közpolitikai folyamataiba nyújt betekintést, mely országok eddig elsősorban nem politikai rendszerük működésével, hanem kivételes gazdasági fejlődésük miatt kerültek a kutatók látókörébe.

A terjedelmében is jelentős anyag igen széles, átfogó perspektívát nyújt azoknak, akik tudni szeretnék, mi is van a politikai döntések mögött. A politikai elemzés történeti áttekintése, a

döntéshozatalban betöltött szerepének vizsgálata, a politikai eredményesség mérésének fontossága, az ezekkel összefüggő etikai problémák mind-mind olyan kérdések, amelyek méltán tartanak számot politológus hallgatók, de a politikai folyamatok megértése iránt érzékenységet mutató átlagemberek érdeklődésére.

(Fischer, Frank; Miller, Gerald J. & Sidney, Mara S.: *Handbook of Public Policy Analysis*. CRC Press, 2007, Boca Raton [USA]. 672 p. [Public administration and public policy; 125.]

Fekete Szabolcs

#### OKTATÁSI RENDSZEREK A TELJESÍTMÉNY ÉS MINŐSÉG SZORÍTÁSÁBAN

2006 őszén Svájcban, a Lausanne-i Egyetemen került megrendezésre egy nemzetközi konferencia, melynek célkitűzése az oktatási rendszerek és az eredményességük javításával kapcsolatos kihívások elemzése volt. A konferencia előadásaira épülő 2008-ban megjelent kötet által felvetett kérdések aktualitása az eltelt idő alatt sajnos inkább nőtt, mintsem csökkent volna. Elég a PISA-felmérés kijózanító eredményeire utalni ahhoz, hogy érezzük a probléma súlyát és fontosságát. A szerzők közül egyiküket többen éppen e felmérés adataiból kiindulva kutatták az iskolai teljesítményeket befolyásoló tényezők hatásait.

A multidiszciplinaritás jegyében az oktatási intézmények által nyújtott teljesítmény kérdését a kötet az 1980-as évektől kibontakozó public management személet tágabb összefüggérendszerébe ágyazva járja körül, annak lehetőségeit igyekszik feltárni, hogy a piaci viszonyok, a verseny és a decentralizáció oktatásba való begyűrűzése milyen paradigmaváltással felérő változásokat generálhat, és ezek milyen hatással lehetnek a teljesítmény javulására. A kötet szerzői felsőoktatási szakemberek, oktatáspolitikusok, szociológusok, közgazdászok. Írásaik nyomán az oktatási szféra átfogó problematikája bontakozik ki, amely elsősorban az oktatásügy kérdésével aktívan foglalkozó szakembereknek, kutatóknak, oktatási vezetőknek, az oktatáspolitikát alakító politikusoknak, köztisztviselőknek nyújt hasznos, összehasonlító, európai dimenziókat feltáró ismeretanyagot.

Az oktatás csak egyike azoknak a közszolgáltatásoknak, amelyek teljesítménye egyre markánsabb kritikát kap, és amelyekre a *public management* által kínált változtatások reménykeltő megoldásokkal kecsegtetnek. Kérdés persze, hogy a

magánszektorban jól bevált piacorientált reformmegoldások mennyire alkalmazhatók az oktatási rendszerekben, amelyek komplexitását az érdekelték körének sokváltozós jellege az egyéb szempontok mellett még tovább fokozza. Meg kell tudni ugyanis felelni mind a külső, mind a belső érdekelti körök igényeinek, legyenek azok szülők, politikusok, magáncégek, tanárok, közalkalmazottak, nem beszélve az intézményi célok és küldetések sokféleségéről.

Az oktatás minősége a demokrácia működésétől a munkanélküliség csökkentésén át egészen a bűnmegelőzés hatékonyságáig egyfajta „mellékhatásként” rányomja a bélyegét a társadalmi élet minden szférájára, és egyben sürgető felszólítás is az oktatás megújulására. Az elvárás nem kevesebb, mint a lehető legnagyobb számú tanuló lehető legmagasabb szintre juttatása a leginkább költséghatékony módon. A paradigmaváltás az OECD-országokban eltérő mértékben, de egyértelműen fokozta az állami és magániskolák versenyét; az iskolák és önkormányzatok munkáltatói jogkört kaptak a tanárok foglalkoztatásában; kidolgozásra kerültek a részletes tantervek és az alkalmazott módszerek; a tanulók anyagi támogatása egyre inkább a teljesítményhez kötődik; szélesedik a szülők lehetősége és szabadsága az iskolaválasztásában.

Ilyen és hasonló témák és kérdések felvetésével találkozunk a kötetben, amely szándéka szerint nemcsak bemutat néhány érdekes reformkísérletet, de azt is vizsgálja, hogy ezeknek a reformoknak milyen hatása van a teljesítmény és a méltányosság javulására. A tematikus csoportosításban négy fejezet kapott helyet, egyben meghatározva a komplex téma megközelítésének négy lényeges dimenzióját: változások az oktatási rendszerek irányításában; teljesítménymonitoring és -értékelés; az oktatási rendszerek finanszírozási kérdései; a teljesítményt és méltányosságot elősegítő stratégiák.

Cristian Maroy elemzése azokat a változásokat veszi górcső alá, vizsgálva a magyar viszonyokat is, amelyek a központosított oktatásirányítás lazulásának irányába hatnak. Piacosítják az oktatást, elősegítve a verseny és az értékelés szerepének növekedését, azonban a gyakorlati megvalósulást az adott ország politikai, kulturális hagyományai és jellemzői nagyban befolyásolják. A szerző szerint a reformok kapcsán a decentralizációs törekvések azokban az országokban erősödtek fel leginkább, ahol hagyományosan erős volt a centralizáció, míg ezzel egy időben a ke-