

OKTATÁSKUTATÓ
ÉS FEJLESZTŐ
INTÉZET



OKTATÁSPOLITIKAI MODELLEK ÉS ELEMZÉSEK

Oktatáspolitikai modellek és elemzések

A Társadalmi Megújulás Operatív Program 3.1.1. számú,
„*XXI. századi közoktatás (fejlesztés, koordináció) II. szakasz*” című kiemelt projekt
átfogó célja a közoktatás fejlesztése, a fejlesztés szakmai, informatikai támogatása,
minőségbiztosítása és nyomon követése.

Oktatáspolitikai modellek és elemzések

ÍRTÁK:

BERÉNYI ESZTER (2.4/3. FEJEZETEK)

IMRE ANNA (2.4/2.5. FEJEZETEK)

TÖRÖK BALÁZS (1./1.1/2./2.1/2.2/2.3/4. FEJEZETEK)

OKTATÁSKUTATÓ
ÉS FEJLESZTŐ
— — INTÉZET



BUDAPEST, 2015

A könyv megjelenését a Társadalmi Megújulás Operatív Program 3.1.1-11/1-2012-0001 számú, „*XXI. századi közoktatás (fejlesztés, koordináció) II. szakasz*” című projektje támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

Szerkesztő

TÖRÖK BALÁZS

Szerzők

BERÉNYI ESZTER (2.4/3. FEJEZETEK)

IMRE ANNA (2.4/2.5 FEJEZETEK)

TÖRÖK BALÁZS (1./1.1/2./2.1/2.2/2.3/2.4/4. FEJEZETEK)

Közreműködők:

**BANDER KATALIN, FEHÉRVÁRI ANIKÓ, ISPÁNKI GYÖRGY,
SZABÓ ZOLTÁN ANDRÁS, SZÉLL KRISZTIÁN**

Lektorok

**DERÉNYI ANDRÁS
GLOVICZKI ZOLTÁN**

Olvasószerkesztő

JORDÁN GERGELY

Sorozatterv, tipográfia

KISS DOMINIKA

Tördelés

PÁTRIA NYOMDA ZRT.

Borítóterv

KISS DOMINIKA

Borítófotó

© **THINKSTOCK**

© **TÖRÖK BALÁZS, 2015**

© **OKTATÁSKUTATÓ ÉS FEJLESZTŐ INTÉZET, 2015**

ISBN 978-963-682-861-5

Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet
1143 Budapest, Szobránc utca 6-8.
www.ofi.hu

Felelős kiadó

KAPOSÍ JÓZSEF

Nyomás és kötés

PÁTRIA NYOMDA ZRT.

Tartalomjegyzék

BEVEZETÉS	7
1. AZ OKTATÁSI RENDSZER MÁS TÁRSADALMI RENDSZEREK KÖRNYEZETÉBEN.	8
1.1 A társadalmi rendszer és az oktatáspolitikai11	
2. OKTATÁSPOLITIKA – KÖZPOLITIKA	13
2.1 Mi a közpolitika?	13
2.2 Politikum – média – oktatás	15
2.3 Szupranacionális eredetű hatások	17
2.4 A rendszerszabályozás területei, eszközei, szintjei	25
2.5 A közpolitika kialakításának modellje.	30
2.5.1 Napirendre kerülés.	31
2.5.2 A közpolitika kialakítása és eszközei	32
2.5.3 Az implementáció	34
3. AZ OKTATÁSPOLITIKA (KÖZPOLITIKA) ELEMZÉS NÉHÁNY MEGKÖZELÍTÉSI MÓDJA	37
4. AZ OKTATÁSPOLITIKAI INTERAKCIÓK ELEMZÉSI MODELLJE	46
5. FELHASZNÁLT IRODALOM	56

BEVEZETÉS

Magyarország elmúlt negyedszázados történetében talán a legjelentősebb változások közé tartozik, hogy az ország politikai tekintetben önállósodott, majd az uniós csatlakozást követően a korábbiaktól alapjaiban eltérő, újfajta összetettségű, szupranacionális környezetbe került. A helyzetből adódóan fokozott szerepe lett a stratégia- és szakpolitika-alkotás nemzeti kapacitásainak és azoknak a személyi és intézményi képességeknek, amelyek a szakpolitikák (oktatáspolitikák) formálását lehetővé teszik.

Az uniós fejlesztési források felhasználására kialakított eljárásrendekhez kapcsolódóan Magyarországon is bővültek a közpolitikákra vonatkozó elemzési feladatok. A nemzeti szintű stratégiák megalapozásának fázisában áttekintő igényű országjelentések készültek. A fejlesztési programok összetett helyzetértékelések alapján fogalmaztak meg közpolitikai célokat, és az egyes projektek megvalósíthatósági tanulmányai ezekre utalva érvelhettek vállalt célkitűzéseik társadalmi hasznosulása mellett. Mindezekben túlmenően az egymást követő fejlesztési ciklusok irányítótestületei egyre gondosabban monitorozták a megvalósítási folyamatokat.¹ Az elért eredmények a közpolitikai célkitűzések rendezőelvéi mentén váltak átláthatóvá.² Fontos szerep jutott az eredményességvizsgálatoknak is, ezek biztosították ugyanis a közpolitikák tényeken alapuló módosításának későbbi lehetőségét. A hazai uniós fejlesztési kultúrában tehát egyre inkább megszokottá vált a közpolitikai célok meghívatkozása és megvitatása. Kiadványunk e fejlődési/tanulási folyamatot is figyelembe vette, amikor a közpolitikák kialakításának és érvényre jutásának általános jellegzetességeit kívánta bemutatni. A közpolitikai modellek és elemzési eljárások rövid áttekintésével azt a célt szolgáltuk, hogy a fejlesztések folyamatában létrejött metatudás is hozzáférhetővé váljon a döntéshozás felelősségét viselők számára. Munkánk segítheti mindazokat, akik szerepet kapnak a döntések előkészítésében és kimunkálásában. Olvasóközönségnek tekintettük továbbá azokat a szakmai műhelyeket, intézményeket, amelyek az oktatáskutatással, az oktatáspolitikai formálásával és elemzésével reflektív módon kívánnak foglalkozni. Az áttekintés a szakpolitikai döntéshozók munkájának támogatása mellett a tudományos képzést (PhD) is szolgálja, ugyanis a szakpolitika-elemzés műfaját mint megismerési eljárást, illetve mint valóságkonstrukciót is tárgyalja.

A szerzők annak tudatában készítették el az oktatáspolitikai elemzőmunkát támogató kiadványukat, hogy világosan látják: az oktatáspolitikai elemzés az oktatáskutatás kreatív műfajának tekinthető, melynek nem alakult ki egységes módszertana és rögzített tematikai keretrendszere. (Sykes és mások, 2009) Az oktatáspolitikák történelmi, gazdasági, politikatudományi, szociológiai, antropológiai diszciplínák felől is megközelíthetők, és elemzésük nagyon eltérő módszerekkel kivitelezhető. Ebből eredően az oktatáspolitikai elemzések készítését támogató jelen kötet nem kíván egy bizonyos megközelítést és módszertant ismertetni, helyette inkább az oktatáspolitikai elemzések nézőpontjainak és módszereinek pluralitására hívja fel a figyelmet, tágitva az elemzések horizontját, fokozva azok áttekintőképességét és kritikai jellegét. Az elemzéseket segítő gyakorlatias sorvezetőkből gazdag kínálat lelhető fel az elemzési metodikájukat ismertető tudományos vagy politikai szervezetek oldalain. (EC 2010)

1 <http://hetfa.hu/2013/10/ertekelesi-evkonyv-2013/>

2 <http://palyazat.gov.hu/eredmenyek>

1. AZ OKTATÁSI RENDSZER MÁS TÁRSADALMI RENDSZEREK KÖRNYEZETÉBEN

A közpolitika-elemzésekben előnyösen használható társadalomszemlélet policentrikus rendszermodellt alkalmaz. (Brunczel, 2010:106) E koncepció szerint a modernizált társadalmak működését az olyan eltérő funkcionális részrendszerek, mint a politika, a gazdaság, a tudomány, a jog, a vallás stb. egyidejűleg befolyásolják. Ennek megfelelően az oktatás területén megfigyelhető változások, fejlesztéspolitikai kezdeményezések, reformtörekvések hátterében szakadatlan mozgásban lévő – részrendszerekre tagolódott – társadalmat feltételezhetünk. Mivel az oktatás csupán egyike a funkcionális társadalmi részrendszereknek, ezért a leírására kialakított fogalmi kereteknek alkalmasnak kell lenniük a rendszerközi hatások dinamikájának bemutatására.

AZ OKTATÁSI RENDSZER TÁRSADALMI FUNKCIÓI

Az oktatási rendszert mint „társadalmi realitást a résztvevők értelmezései konstituálják, hozzák létre”. (Pokol, 2004:26) Mivel az oktatási rendszer társadalmi konstrukció, ezért funkcionalitásai a társadalmak működésével összefüggésben történetileg meghatározott módon alakultak ki és változnak. Például egyes fejlődő országokban az intézményes nevelés hagyományait nem lehetett fellelni, ezek az utóbbi félszáz évben külső hatásokra alakultak ki. Más fejlődő országokban a nevelésnek voltak intézményesült kezdeményei, ezek azonban nem a nyugati típusú racionalitásra, hanem egyéb – például spirituális – hagyományokra épültek. (Llorente és mások, 2010) Az oktatás társadalmi funkciói mindig valamely kulturális közegben értelmezhetők, ezért az oktatási rendszer funkcióinak változása történeti/kulturális szempontok bevonásával írható le.

A modernizált társadalmak jellemzője, hogy a társadalmi státusok nem születési alapon kerülnek elosztásra, hanem valamiféle igazolt teljesítménnyel érhetők el. A társadalmak működését kiindulópontnak tekintve az oktatási rendszerek központi funkciója a státuszallokáció legitim biztosítása. (Benavot, 1997:341) Az oktatási rendszer látja el azt a funkciót, hogy az igazolt iskolai végzettségeken, diplomákon keresztül hozzáférési jogosultságot biztosít a különböző munkapozitokhoz, jövedelemszerzési lehetőségekhez, és ezzel elősegíti a társadalmi státuszhierarchia fenntartását, újratermelését. (Az új végzettségek bevezetésén keresztül az oktatás a státuszstruktúra változását is szolgálja.) Az oktatási rendszer a társadalmi státuszallokációs funkciójának a szelekciós eljárások alkalmazásával képes megfelelni. Működésére ezért az jellemző, hogy az egyre magasabb oktatási szintek egyre nehezebben – egyre több kritériumnak megfelelően – teljesíthetők, ezért általában a lakosság szűkebb csoportjai számára elérhetők. Az oktatás státuszallokációs funkciója sok társadalomban annak megfelelően változik, ahogyan az iskolázás egyenlősítő és kompenzatorikus funkcióját kidolgozzák.

A modernitás, majd a késő modernitás korszakának jellemzője, hogy a társadalmi rendszerek működtetését kevésbé a hagyományok kontinuitására alapozottan tartják fenn. A rendszerfunkciókat egyre inkább az aktuálisan ésszerűnek tekintett társadalmi célok mentén alakítják. Az oktatás szempontjából nézve e változás azt eredményezi, hogy az iskolázás funkcionalitása a korábbi évszázadokhoz képest kevésbé rögzített:

megfelelő egyeztetési eljárásokban újragondolható, bővíthető, módosítható. Egyes elemzők erre utalva az oktatási *funkciókra* vonatkozóan beszélnek „expanzióról”. (Kozma, 2009:47) Az oktatás funkcionalitását érintő változtatások – melyek többnyire fejlesztésként, reformként vagy újításként kerülnek nyilvános megjelenítésre – stratégia-készítési, oktatáspolitikai-alkotási és törvénykezési folyamatokon keresztül zajlanak, nemritkán mélyrehatóan érintve az oktatási rendszer struktúráit és lényeges jellemzőit. (Polónyi, 2008:15–17) (Az oktatási rendszer funkcióinak bővebb, taxatív áttekintése többek között megtalálható: Halász, 2001a.)

OKTATÁSPOLITIKA ÉS IDEOLÓGIA

Az ideológiafogalom a funkcionalista társadalom-leírásokban neutrális jellegű elemzés-technikai eszközként vehető igénybe. Az ideológiafogalom ebben a formában csupán arra utal, hogy az oktatás politikai koordinációja során bizonyos célok és értékek a tapasztalatok szerint nagy valószínűséggel fordulnak elő együttesen, ezért észszerű a fogalmi egybefoglalásuk. A funkcionalista megközelítésben tehát a politikailag értelmezhető értékválasztások együtt járásának feltárását nevezzük ideológiaelemzésnek. (Nehrkorn, 2001) Az ideológiafogalom tisztán elemzés-technikai használata értékelésmentes, és minden normativitást elkerülve az ideologikus megközelítésekhez képest külső megfigyelési pontot rögzít. (Luhmann, 1999a:18) Bemutatja, de sem támogatólag, sem ellenzőleg nem konnotálja azokat az intézkedéseket, szakpolitikai kezdeményezéseket, melyek a politika vagy a média kommunikációs terében hatásokat keltenek, és többnyire támogató/ellenző kontextusokban kerülnek bemutatásra. Az elemzői neutralitás következetes fenntartásának azért is van kitüntetett jelentősége, mert az oktatáskutatás és az oktatásszociológia egyes nagy hatású irányzatai társadalomkritikai megközelítést alkalmaznak, azaz elemzéseik során mintegy „vitába” kerülnek a létező társadalmi valósággal, és annak megváltoztatására fejlesztik ki procedurális javaslatukat.

A társadalomkritikai megközelítés – valamiféle ideologikusság – a közpolitika-készítési folyamatokra általában jellemző, hiszen minden közpolitika elképzeléseket közöl arról, hogy miként *kellene* működnie a társadalomnak és rendszereinek. A beszövegezett közpolitikák (stratégiák) bevezető elemzései és diagnózisai sok esetben éppen abból indulnak ki, hogy jelenleg hogyan *nem* működik a társadalom, és hogy mi mindent kellene átalakítani ahhoz, hogy az a kívánatosnak megjelölt irányba alakuljon. Ebben az értelemben minden változtatást célzó oktatáspolitikáról kimutatható annak normatív jellege, ezért ideológiaelemzés tárgyává tehető. Ugyanez mondható el a magukat neutrálisnak, tisztán szakmainak és pozitivistá módon tényalapúnak feltüntető diagnózisokról és szakértői anyagokról is. Például a többségükben szupranacionális szervezetek produktumaiként ismertté váló elemzések (OECD) jellemzően különbséget tesznek kívánatos és nem kívánatos állapotok között, ily módon értékelés alá vonják tárgyterületüket. A fenti értelemben vett ideológiaelemzés tárgyává az alapján tehető, hogy miközben „társadalmi kihívásokat” azonosítanak, célválasztásokat javasolnak vagy kitüntetett figyelemben részesítenek bizonyos intézményi gyakorlatokat, aközben *koherens értékelési eljárásokat telepítenek* a nemzeti oktatási rendszerek szupranacionális környezetébe – és nemritkán az egyes oktatási rendszerekbe is.

(Sellar, Lingard, 2013:187) Mint említettük, a funkcionális ideológiakritika éppen azt vizsgálja, hogy nagy valószínűséggel milyen – látens vagy explicit – értékpreferenciák fordulnak elő együttesen a közpolitikai dokumentumok és a narratív teljesítmények hátterében. Az ideológiai mintázatok vizsgálata mutathatja ki a megismerési eljárások szelektív jellegét is, azaz hogy a lehetséges oksági összefüggések végtelen skálájából mely cselekvéseket és következményeket emelik ki olyanként, amelyeket egyáltalában figyelemre méltóknak lehet tekinteni. (Luhmann, 1999a:19) Az ideológiai elemzés tehát összefügg a tudástermelés azon folyamataival, amelyen keresztül az oktatás társadalmi realitását a résztvevők értelmezéseikben létrehozzák és alakítják.

E kérdéskörhöz kapcsolódik, hogy egyes oktatási rendszerekben – mint például az Egyesült Államokban – az oktatáspolitikai hangolásában jelentőséget tulajdonítanak a közvélemény-kutatási eredményeknek. Bár az oktatási rendszer működtetése és irányítása egyre inkább pozitívista megismerési eljárásokra építetten, növekvő technokratikus professzionalitással történik, elfogadott nézet az is, hogy az oktatást – helyi, polgári kezdeményezésen alapuló eredete miatt – demokratikusan működtetendőnek, közfinanszírozottnak és a nyilvánosság előtt elszámoltathatónak kell tekinteni. (Jacobsen, 2007:307) Az oktatás feletti demokratikus ellenőrzést hangsúlyozó megközelítés szerint az iskoláztatásról véleményének hangot adó polgárt (szülő) az oktatáspolitikai alakítása folyamatában érdemben figyelembe kell venni, ennek eszközei pedig a rendszeres időközönként elvégzett közvélemény-kutatások lehetnek.

AZ OKTATÁSI CÉLOK KÉTFFÉLE MEGKÖZELÍTÉSE – KOMPENZATORIKUS ÉS HATÉKONYSÁG ALAPÚ OKTATÁS

Az oktatáspolitikai célok értékrendi előfeltevésektől meghatározottak, melyeket az alábbiakban a kompenzatorikus és/vagy hatékonyság alapú oktatás viszonyrendszere alapján mutatunk be. Az oktatás és a kapitalista gazdaság összefüggésének leírására az oktatásszociológiában két eltérő teoretikus keret fogalmazódott meg. (Brown, Lauder, 2010:230) A konszenzus- és a konfliktuselméletek az oktatás társadalmi szerepét lényegileg eltérő módokon fogják fel. A konszenzuselmélet alapjain állók jellemzően a tudásgazdaság motorját és a társadalmi mobilitási lehetőségek biztosítékát látják az oktatásban. (Drucker, 1993) Értelmezésük szerint az emberi erőforrás (human capital) elmélet segítségével jól megragadható az oktatás/tanulás eredményessége, hiszen igazolható, hogy mind társadalmi, mind egyéni szinten az oktatási/tanulási ráfordítás nagyobb jövedelmezőséget eredményez. A konszenzusteória a készségeket és a kompetenciákat helyezi a középpontba, melyek segítségével az emberierőforrás-teória részletezően és szofisztikáltan kidolgozható, emellett elvégezhető az oktatási rendszer funkcióinak a gazdaság számára eredményes korrekciója is. A teljesítőképesség – a kompetencia – középpontba helyezése rámutatott, hogy optimális esetben az oktatást a gazdaság felől közvetített igények vezérlik.

A konfliktusteória szerint ezzel szemben az oktatás a társadalmi csoportok közötti érdekharctól meghatározott terep, ahol a gazdasági versenyképesség célkitűzései miatt a szociális igazságosság gyakran háttérbe szorul. A konfliktusteória képviselői a gazdaság és az oktatás viszonyát a társadalmi egyenlőtlenségek kontextusában értelmezik, ezért jellemzően az egyenlőtlenségek újratermelődése és az esélyek egyen-

lőtlen elosztása témakörök irányában bővíti elemzési kapacitásait. A társadalmi igazságosság kritériumain alapuló diagnózisokban kevésbé koncentrálnak a gazdaság produktivitásával összefüggő kérdésekre, bár az oktatási javak megtérülésére vonatkozó modellek között akadnak olyanok is, melyek szerint az oktatási javaknak a társadalmi igazságosság alapján történő közvetítése a gazdasági hatékonyságot is kedvezően befolyásolhatja. (Stiglitz, 2012)

Az oktatáspolitikák elemzésekor általában kimutatható, hogy megalkotásuk idején melyik teoretikus előfeltevés határozta meg erőteljesebben a célkitűzéseket. A tisztán tehetséggondozásra létrehívott programok, melyek az oktatási ráfordításokat magas hatékonysággal hasznosító diákok számára kedvezőek, általában a konszenzusteória alapján kerülnek kidolgozásra. A kompenzatorikus programok, melyek az alulteljesítő – tehát az oktatási javakat és ráfordításokat alacsony hatékonysággal felhasználó – tanulók számára nyitottak, jellemzően a konfliktusteória alapján kerülnek kidolgozásra. Léteznek azután olyan megoldások, amikor a két célkitűzés együttesen jut érvényre. Ilyen például a magyarországi Arany János Tehetséggondozó Program, amelynek keretében tehetséges, de hátrányos helyzetű tanulók kapnak kiemelt támogatást. Arra is akad példa, hogy korábbi kompenzatorikus (felzárkóztató jellegű) programokat átneveznek tehetség-kibontakoztató programokká, így egyes kompenzatorikus programok tehetséggondozásként is figyelembe vehetők. Ez utóbbi esetek rámutatnak arra, hogy az oktatáspolitikai-alkotás elemzése nyelvi, jelentéstani (szemantikai) analízissel is indokolt. Az oktatási szakértők teljesítménye esetenként éppen abban ragadható meg, hogy olyan nyelvi, fogalmi konstrukciókat dolgoznak ki, melyek összeegyeztethetővé tesznek eltérő érdekeket, így a konszenzusos megoldások alapjává válhatnak.

A tehetséggondozási és kompenzatorikus oktatási célokat képviselők közötti érdekkonfliktus a rendelkezésre álló erőforrások allokálásának problémájaként is megérthető. Egyes emberierőforrás-modellek szerint ugyanis a tehetséggondozás és a kompenzatorikus oktatás között „átváltási viszony” mutatható ki. Ha a modellt elfogadjuk, akkor azok az erőforrások, amelyeket a méltányosságot előtérbe helyező kompenzatorikus oktatásra használnak fel, „elvonásként” jelentkezik a hatékonysági alapú – tehetséggondozási – célok vonatkozásában, és ez az összefüggés megfordítva is igaz. (Stiglitz, 2000:110) A forráselosztási arányok mindenkor beállítását, kialakítását a társadalmak a politikai rendszerükön keresztül oldják meg: a mindenkor kormányzó pártok programjainak (oktatáspolitikájának) elemzése mutathatja meg azt, hogy a korábbiakhoz képest milyen irányú elmozdulást szándékolnak végrehajtani a politikai döntések felelősségét viselőik.

1.1 A TÁRSADALMI RENDSZER ÉS AZ OKTATÁSPOLITIKA

A társadalomtudományok gazdag elemzési eszköztárában a (neo)funkcionalista³ elméletalkotók bővítették annak lehetőségeit, hogy a társadalomról komplex rendszerelméleti modellek alapján gondolkodjunk. A huszadik századi szociológia kifejlesztette

3 Funkcionalista: Emile Durkheim, Talcott Parsons, Robert K. Merton. Neofunkcionalista: Jeffrey Alexander, Niklas Luhmann, Jürgen Habermas (Ritzer, 2007:1812–1813).

a részrendszerekből felépült társadalom leíró eszközrendszerét, mellyel hatékonyan vizsgálható a gazdaság, a politika, az egészségügy, a jog, a tudomány, a vallás és az oktatás elkülönültsége és egymásra hatása. A rendszerfogalomra építő analitikák tehát eredményesen alkalmazhatók az oktatási rendszer működésének elemzésében is.

A rendszerelméleti megközelítés eltérő tudományos paradigmákba ágyazódva terjedhetett el.⁴ A huszadik században egyfelől a természettudományok irányában nyitott, számszerűsített adatokkal, matematikai modellekkel és oksági relációkkal dolgozó pozitívista oktatáskutatás vette igénybe a rendszerelméletet, másfelől a kvalitatív módszereket alkalmazó interpretatív oktatáskutatás használta ki annak előnyeit. (Husén, 1997:241–242) A rendszerelméleti értelmezési keretek ennek megfelelően eltérő formákban váltak széles körben elterjedté az oktatás területén. (Bertalanffy, 1968; Archer, 1979; Saha, 1997; Halász, 2001a) A leginkább elterjedt rendszerfogalmak kihasználják a rendszer/környezet megkülönböztetésében rejlő elemzési lehetőségeket, az emergens struktúrák kirajzolásának és a szintek elkülönítésének előnyeit, valamint képesek megragadni a működési módozatok sokféleségét (pl. piaci, kvázi piaci, bürokratikus, centralizált/decentralizált).

A rendszerben gondolkodás kapcsán kiemelhető a 20. század második felének két jelentős szociológusa, akiknek elméleti munkásságát írásunk későbbi részeiben igénybe vesszük. Niklas Luhmann egyike volt azoknak, aki rendszerelméleti keretek között sokoldalúan leírta a társadalom részrendszerekre tagolódásának folyamatát, és kimutatta ennek működésbeli jellegzetességeit. (Luhmann, 2006; Luhmann, Schorr 2000) Teoretikus erőfeszítésében, mely az oktatási rendszert kommunikatív módon felépülő, zárt, önvezérelten működni képes rendszerként mutatta be, két alapfunkciót különített el. Az egyik az emberi lény társadalmi személlyé alakítása, hiszen, mint állítja: „az emberi lény születik, míg a személy a szocializáció, a nevelés és az oktatás révén kerül kialakításra”. (Luhmann, 2002; idézi: Qvortrup, 2005:13) Az oktatás másik alapvető társadalmi funkciójaként Luhmann a karriergenerálást, azaz a karrierutak mentén érvényre jutó kiválasztást jelölte meg. (Qvortrup, 2005:13)

Az elmúlt 40 évre visszatekintve hasonlóan jelentősnek mondható Margaret Archer tudományos teljesítménye, aki egységes elméleti keretben kezelte az oktatás mikro- és makrovilágát. Az oktatási rendszerek működésének leírására vonatkozó elméleti alapvetését követően (Archer, 1979; Archer 1982), a realista társadalomfilozófia álláspontjáról kiindulva felépítette azt a morfogenetikus elméletet, mely alkalmasnak bizonyult a struktúra, a cselekvő és a kultúra elkülönítettségét fenntartva leírni a társadalmi – és így az oktatási – változásokat. (Archer, 1995) Az elmúlt évtizedekben Archer tovább bővítette és részletezte az általa kidolgozott morfogenetikus elméletet, és fejlődési folyamatmodellbe rendezetten kibontotta a személyes hatóerővel rendelkező individuum fogalmát. (Archer, 2000; Archer 2003) Archer tudományos munkásságának eredményeként napjainkra rendelkezésünkre áll egy olyan szociológiai leíró rendszer, mely a társadalom működését – és így az oktatási rendszer működését is – *egyszerre* képes a reálisnak tekintett struktúrák, a valós csoportok és az autonóm személyek integritását figyelembe véve megragadni.

4 A paradigma fogalmához lásd: Kuhn, 1962.

2. OKTATÁSPOLITIKA – KÖZPOLITIKA

2.1. MI A KÖZPOLITIKA?

A közpolitikák elemzésének sokfélesége világosan kitűnik abból, ha áttekintünk néhány, a témára vonatkozó definíciót. A közpolitika számos fogalmi meghatározása közül egyszerűségével tűnik ki az, mely szerint a közpolitika mindaz, amit a kormányzat a teendők listáira felvesz. (Dye, 1992) Más szerzők felhívják a figyelmet arra, hogy azokat a tevékenységeket is a közpolitika fogalma alá tanácsos vonni, melyeket kormányközi vagy szupranacionális szervezetek végeznek. (Lingard, Ozga, 2007:4) Mivel a kormányzási formák változása következtében egyes országokban a magánszektor és a gazdaság szereplői is bővülő szerepet szerezhettek a közpolitikák formálásában, ezért a bevont alapítványi, civil és gazdasági szervezetekkel is számolni kell a fogalom meghatározása kapcsán. (Ball, 2007; Lingard, Ozga, 2007:4) Figyelemre méltó felvetés, hogy a közpolitika fogalmkörébe sorolható az is, amit *nem tesz meg* egy adott kormányzat. Eszerint bizonyos külső feltételek mellett a nem döntés vagy a passzivitás is döntésnek számíthat, így a kizárt vagy elszalasztott lehetőségek is a közpolitika egy formájának tekinthetők. (Dye, 1992)

A közpolitika fogalmi meghatározására sokféle javaslat született. 1984-ben Hogwood és Gunn valamely közzféra (pl. egészségügy, oktatás) célirányos cselekvési aktivitását látták a közpolitikákban. Más szempontokból nézve a közpolitika általános szándékok és specifikus javaslatok megfogalmazásának és rögzítésének az eszközrendszere, azaz kormányzati döntések együttese: formális jóváhagyási/elfogadtatási folyamatok, programok. Emellett esetenként a közpolitika fogalmába foglalták annak eredményeit is. (Hogwood, Gunn, 1984) Wedel és munkatársai rámutatnak, hogy a közpolitika mindig tartalmaz valami javaslatot egy elérendő, elérhetőnek vélt állapotra vonatkozóan. Szerintük a közpolitika sok esetben visszabontható az állami hivatalok autoratív döntéseire, amelyeket mindig más döntésekkel együtt kell figyelembe venni. Hangsúlyozzák, hogy a közpolitikáknak normatív jellege van, ugyanis ezek értelmet közvetítenek és eredményeket akarnak elérni azzal, hogy tervszerűen irányítják az emberek cselekvéseit és viselkedését. (Wedel, 2005)

A közpolitikára vonatkozó definíciós törekvések gyakran szöveggént (text) igyekeznek megragadni annak lényegét. Mivel a szövegek, dokumentumok szerkesztési, egyeztetési procedúrákban jönnek létre, ezért a szövegek előállítási folyamatát is bevonják az elemzésekbe. A politikai cselekvés „napirendjeinek” összeállítása (agenda settings), a megvalósítási folyamat (implementation) és gyakran a közpolitika által előidézett változások, eredmények számbavétele egyszerre képződnek le szövegekben, és egyszerre jelentenek cselekvéssorokat, folyamatokat. S. J. Ball szerint ezért a közpolitika egyszerre áll szavakból és cselekedetekből, előírt és szándékolt dolgokból. (Ball, 1994) Lingard és munkatársai hangsúlyozzák, hogy a közpolitika egyszerre folyamat és termék, mely magában foglalja a szövegek előállítási procedúráját, a létrehozott szövegeket, azok módosításait, valamint azt a megvalósítási cselekvéssort, mely a gyakorlatba ülteti át a szövegekben rögzítetteket. (Lingard és mások, 2013)

A közpolitikák általában hivatalos szövegek, dokumentumok formájában érhetők el, ám Jennifer Ozga szerint a közpolitika körébe tartoznak a sajtóközlemények, a vezető politikusok által elmondott beszédek is. (Ozga, 2000:33) Ezzel a kiegészítéssel

a közpolitika a kommunikációba ágyazottan válik értelmezhetővé. A kommunikáció jelentőségére utal többek között az is, hogy az oktatáspolitikai végső soron mindig valamilyen intézményvezető vagy oktatási szereplő gyakorlatában valósul meg, aki interpretálja és a maga számára „lefordítja” a többnyire szöveges formában közvetített eredeti közpolitikai szándékokat. (A „lefordítás” fogalmához lásd: Bell, Stevenson, 2006) A textualizált formában létező közpolitikához kapcsolódóan Kenway hívta fel a figyelmet a szövegek heteroglosszisztikus jellegére. (Kenway, 1990) A jelenség hátterében az áll, hogy a szövegeknek sokféle eltérő, versengő érdeket kell összeegyeztetniük, ezért bennük olyan fogalmiságot alkalmaznak, amely az ellentétes érdekek feloldását lehetővé teszi. A szöveg formájában létező közpolitikák így egyszerre alkalmasak valaminek a láttatására és valami más elfedésére.⁵

A fenti definíciós áttekintésből látható, hogy a közpolitika (oktatáspolitikai) meghatározása és vizsgálata a kiindulópontoknak és szándékoknak megfelelően sokféle lehet. Jelen írás a *policy* általános kontextusainak felvázolásán túlmenően csupán két elemzési modell rövid bemutatását kínálja. A ciklusmodell az ismertsége és az elterjedtsége miatt került bemutatásra, míg az interakciós modell az oktatáspolitikai dinamizmusát teszi megragadhatóvá. A két modell együttes használata támpontokat adhat például a hazai fejlesztéspolitika folyamatainak megértéséhez. A bemutatandó modellekben azt a szűkebb értelemben vett definíciót vesszük alapul, mely kormányzati dokumentumokban, hivatalos stratégiákban és az ezeket létrehozó folyamatokban látja a közpolitika lényegét. Az ismertett két elemzési modellen kívül eső kontextusokban azonban a közpolitika szélesebb definícióját használjuk. Így tarthattuk fenn a lehetőségét annak, hogy jelezzük a közpolitikákra vonatkozó reflexiók sokféleségét.

KORMÁNYZÁS

Az államépítés és az állam hatékonyságának növelése évszázadok óta a társadalmak egyik központi kérdése. A céljaik eléréséhez civilizációkként eltérő utakon járnak a különböző kulturális alapokon álló államok. A tények arra utalnak, hogy a széles körben elterjedt és terjedőben lévő liberális demokrácia modellje a föld országainak csak egy részében alakítható ki és tartható fenn hosszabb távon. (Huntington, 2001) Számolni kell azzal, hogy ami a nyugati világban innováció, az nem mindenütt számít annak, mert a globális fejlődés többpólusú. Bármilyen is azonban az államok alapkonstrukciója, a globalizáció folyamatára vonatkozó vizsgálódások felhívják a figyelmet az államépítés fontosságára, hiszen a gyenge vagy elbukott államok sok tekintetben más nemzetek számára is veszélyzónákká válhatnak. (Fukuyama, 2005:7) Európa domináns országai az utóbbi évszázadban sajátos kísérleteket tettek a kormányzás hatékonyságának növelésére. A totális rendszerek társadalomintegráló szerepe 1945, majd 1989 után az egész európai kontinensen megszűnt, így az egyre inkább multicentrikus

⁵ Kenway szerint az sem ritka, hogy a hosszas munkával kiérlelt szövegek elleplezik azokat a szereplőket – megvalósítókat és szakértőket –, akiknek az érdekei közvetlenül belejátszottak a közpolitika kialakulásába.

és ebből eredően polikontextualitással⁶ jellemezhető társadalmak integrálásának új módjait kellett kimunkálni. (Király, Török, 2012) A megoldáskeresés az Egyesült Államokban is markáns változásokat idézett elő, ahol az antietatista (államellenes) politika mély történeti gyökerekkel rendelkezik, ezért az állami felelősségi körbe tartozó alrendszerek ellenőrzésének, elszámoltatásának, piacosításának vagy éppen menedzseri szemléletű kontrollálásának kevésbé voltak akadályai. (Fukuyama, 2005:145)

Az országok többségében a kormányzásra vonatkozó újító javaslatok a térségi magországok⁷ gyakorlatából vagy egyes szupranacionális szervezetek működése révén válnak megismerhetővé és hozzáférhetővé. A szupranacionális áttekintő elemzések arra utalnak, hogy a multicentrikus – számos részrendszerre tagolódott – komplex társadalmak igazgatásának módszerei változnak. A kormányzás területén megfigyelhető újító törekvések összefoglaló jellemzésére az „új közmenedzsment” (New Public Management) fogalmát alakították ki. (Perrow, 2002) Az új közmenedzsment eljárásai jellemzően a vállalati irányítás eszköztárából származnak (pl. indikátorok, benchmarkok, jó gyakorlatok, eljárási protokollok). Megfigyelhető, hogy a hatékonyság maximalizálására törekvő, piaci szemléletű irányítási elveket széles körben adaptálni kívánják a közszektorra.⁸ (MKI, 2008) Az új közmenedzsmentben ezért a korábbi bürokratikus irányítási szemlélet találkozik a hatékonyságra való törekvéssel. A neobürokratikus eljárások jellemzője, hogy – ellentétben a hagyományos, elsősorban törvénykezési alapú szabályozási eljárásokkal – az elérni kívánt célokat nem pusztán jogszabályok útján, hanem közvetett módokon, különböző, nem jogszabályi szabályozó eszközök (pályázatok, fejlesztések, benchmarkok, jó gyakorlatok stb.) beiktatásával kényszerítik ki. Mindez jellemzi a neobürokratikuságtól megkülönböztetendő posztbürokratikuságot is, melynek szemléletben az ellenőrzés, a kikényszeríthetőség szem előtt tartása mellett fontos szerepet kap a koordináció, a kooperáció és a hálózatosodás is. A deliberatív technikák (állampolgári konzultációk) terjedése jól mutatja, hogy a döntéshozók – a kormányzati szerepkörben lévők – nyitottabb, intenzívebb és szélesebb körű egyeztetési eljárások kialakítására törekszenek. Megjegyzendő, hogy az ilyen irányú kezdeményezésekben szerepe van a politikából való általános kiábrándultság elleni fellépésnek is, legalábbis az Európai Unió politikai gyakorlatában.

2.2 POLITIKUM – MÉDIA – OKTATÁS

Egy oktatási rendszer szempontjából a politikai rendszernek kitüntetett szerepe van. Mivel az oktatási rendszer feltételezi a politikai rendszer működését, ezért fogalmazhatunk úgy, hogy az oktatás strukturális kapcsolatban áll a politikummal. (Brunczel, 2010) Az oktatás oldaláról a politika legalább két eltérő vonatkozásban veendő figyelembe. Az egyik a nyilvánosság terében zajló közpolitika-alkotás, ami leginkább a médiából ismerhető meg. A másik a részletező jogszabályokban megtestesülő szak-

6 Luhmann jelezte, hogy az eltérő társadalmi rendszerek eltérő kontextust kínálnak a témák megítálására. Az értelem/feladat/teendő kommunikatív egyeztetésekben formálható ki.

7 Huntington kifejezése az integrálódó országhalmazok domináns országaira.

8 A közszféra piacosítása korlátozott, hiszen míg a magánvállalatok magukat szervezik meg, maguk hozzák üzleti döntéseiket, addig a közszektorban a „követendő gyakorlathoz” ragaszkodás elkerülhetetlennek tűnik.

politika, amelynek művelése és értelmezése sok esetben tárgyi tudást és szakmai előképzettséget igényel. Az alábbiakban elsőként a nyilvánosság terében zajló oktatáspolitikai-alkotás jellemzőire utalunk.

A nyilvánosság terében leképződő politikai rendszer működésének alaplogikája leírható oly módon, hogy a politikai szereplők a hatalmon maradni/ellenzékbe kerülni dichotómia alapján tervezik meg kommunikációjukat. (Pokol, 2004; Brunczel, 2010) Csak kivételes krízishelyzetekben figyelhető meg, hogy egy hatalmon lévő politikai erő a saját politikai bukásával előzetesen kalkulálva hoz népszerűtlen intézkedéseket. Ilyen esetekben általában kimutatható, hogy a háttérben külső – szupranacionális – szintű kényszerűségek hatnak. A politikai versenytérben zajló kommunikációt egy irányban dinamizálja az a tény, hogy a hatalomra kerülés/hatalmon maradás opcióját a politikai szereplők lényegesen kedvezőbbnek ítélik, mint az ellenzékben maradás/ellenzékbe kerülés lehetőségét.

A politikai rendszer működésében szerepet játszik a nyilvánosság, azon belül pedig a tömegmédia,⁹ amely a híryanagok révén a politikával strukturális kapcsolatban áll. (Luhmann, 2008) A politikum szereplői – például a pártok – saját teljesítményüket annak nyilvános és médiabeli leképződésén keresztül is értékelik. (Kozma, 2010:157) A politikai szereplők tevékenységük médiavisszhangja alapján az újraválasztásuk vagy a hatalomra kerülésük esélyét kalkulálhatják, és ennek megfelelően alakítják cselekvési és kommunikációs stratégiáikat. (Boswell, 2009:6) A politikai rendszer médiával összekapcsolt működési módja alapján érthető, hogy a politika használja, de a működése során eszköznek tekintti az oktatásra vonatkozó, szigorú értelemben vett szakmai, szakértői diagnózisokat. A folyamatok megértése szempontjából fontos tény, hogy a politikai versenytér nem a pedagógiai szakmaisággal, a tudománnyal vagy a bürokratikus szaktudással, hanem inkább a médiával szerveződik meg strukturális kapcsolatban. (Sutcliffe, Court, 2005:14) A politika és a média közötti strukturális kapcsolatból ered a politika természetes törekvése a népszerű intézkedések meghozatalára és a népszerűtlen intézkedések elkerülésére. „A közpolitika-készítés folyamata politikai folyamat, és mint ilyen, alapcélja az érdekek egyeztetése, tárgyalás alapú megállapodások létrehozása, nem pedig az ésszerűség vagy az igazság érvényre juttatása.” (Weiss, 1999:315)

A demokratikus politikai struktúrákat alkalmazó országokban a politikai versenytér állandóan jelenlévő szereplője a mindenkori ellenzék. Ennek révén a mindenkori politikai döntések megkérdőjelezése szükségszerű, mintegy bele van kalkulálva a politikai rendszer működésébe. (Kivételt képeznek ez alól a monolitikus politikai rendszerek, melyek politikai értelemben egy centrumúak, így ellenzék többnyire nincs vagy csak valódi befolyás nélkül lehet jelen a politikai térben.) Figyelemre méltó jelenség azonban, hogy a politikai rendszer kormányra és ellenzékre tagoltságon alapuló működési dinamikája néhány országban csak részlegesen képződik le az oktatásirányításban. Előfordulhat, hogy a politikai rendszer szereplői az oktatás területén tervszerűen mérséklék a politikai versengés dinamikáját. Ezekben az országokban az ellenzék és a kormány közötti stratégiai megállapodás – konszenzus – tárgyává

9 A tömegmédia Luhmann definíciója szerint minden technológiára alapozott egyirányú kommunikációt magában foglal. (2008:10) A bővebb médiafogalom az interaktív formákat is magában foglalja (pl.: internet).

válk az oktatási rendszer alakítása, így az oktatásügy valamelyest kikerül a politikai versenytérből. (Török, 2011) A hosszú távú stratégiai célok mentén vezérelt oktatás kevésbé van kitéve a demokráciákban szükségszerű alternatívakeresésből eredő irányváltásoknak vagy célválasztásoknak. E jelenség hátterében nem csupán a politikai erőknél az oktatásügy területét érintő konszenzusra törekvése fedezhető fel, hanem többnyire az oktatásirányítás professzionalizálódása is. Az oktatás világválságát tézisként megfogalmazó Coomb írása óta markáns jelenség, hogy az oktatást érintő politikai döntésekben egyre nagyobb szerepet kapnak az indikátorokon, tényeken és elemzéseken alapuló megfontolások, melyek megterelhetik a politikai logikát követő, öntörvényűbb racionalitásokat. (Coomb, 1971)

A nyilvánosság terében megmutatkozó politikától sok tekintetben eltérő módon működik a részletesen kidolgozott programokban és jogszabályokban megtestesülő szakpolitika. Az irányítási szaktbürokrácia gondoskodhat arról, hogy az intézkedések megfelelően illeszkedjenek az oktatásban aktuálisan érvényes jogszabályokhoz, szakmaisághoz, emellett szinergikus viszonyban legyenek más társadalmi alrendszerek szakpolitikájával. A közpolitika-készítésnek a szaktbürokrácián keresztül érvényesülő kontrollja és támogatottsága a rendszer működésében kettős szerepet tölt be. Egyfelől a szaktbürokrácia munkájával biztosítható a közpolitika konzekvens illeszkedése a rendszer meglévő struktúráihoz, aktuális működéséhez. Másfelől a munkafolyamatok során a szaktbürokráciából eredő hatásokkal is számolni kell: módosulhat a közpolitikában rögzített célok érvényre juttatásának folyamata.

2.3 SZUPRANACIONÁLIS EREDETŰ HATÁSOK

A tudományfilozófia keretén belül az emergenciaeelméletek feladata lehatárolni, hogy a rendszerekre vonatkozó megismerési eljárásokban milyen szinteket és milyen önállósággal indokolt elkülöníteni. (Sawyer, 2005) Az emergenciaeelmélet alapján jelölhetők ki azok a rendszerelemek, szintek, melyek önálló entitásnak tekintendők, mert tulajdonságaik nem vezethetők vissza alkotóelemeik tulajdonságaira. (Elder-Vass, 2010:4) Az oktatáspolitikában használatos elnagyolt szintezések (1) a rendszer egészének szintjét; (2) az intézményi szintet és (3) az osztályterem szintjét, azaz a tanulók és tanárok közötti interakciós szintet különítik el. (Halász, 2001a) A közoktatásra vonatkozó kurrikuláris szabályozásokat érintő újabb kutatások ennél tovább mennek, és a következő szintezést javasolják:

- 1) Szupra (nemzetközi, összehasonlító)
- 2) Makro (rendszer, társadalom, nemzet, tartomány)
- 3) Mezo (iskola, intézmény, program)
- 4) Mikro (osztály, csoport, lecke)
- 5) Nano (egyéni, személyes) (Letschert, 2005:15; hivatkozva: Perjés, Vass, 2009)

Ugyancsak az egyéni szint – a pszichikai rendszer – önálló szintként elhatárolásának irányába hatnak a közgazdaságban használatos döntéseméleteket megalapozó cselekvéseméleti kutatások, illetve azok a nagymintás kvantitatív és kvalitatív vizsgálatok, melyek az individuális, személyes hatóerő jelentőségét mutatták ki elemzéseikben, jelezve, hogy a szubjektumon belül zajló – intrapszichikai – folyamatok nélkül az egyének egy részének társadalmi mobilitása ma már nem érthető meg. (Luhmann,

1997; Harold F. O'Neil, Jr., Michael Drillings, 1999; Archer, 2000; Veroszta, 2011; Székely, 2012:116) Hasonló irányban hathat a PISA-vizsgálatok bővítése, mely a jövőben a tanulmányi teljesítményeket a tanulók interpszichikai és intrapszichikai jellemezői alapján is vizsgálni kívánja. (Silander, Välijärvi, 2013)

Az oktatási rendszerek utóbbi évtizedekben megfigyelhető funkcionális korrekciója sok tekintetben szupranacionális eredetű. (Jonathan, 2012) Sokasodnak az olyan elemzések, melyek az oktatás globális kormányzatának kialakulására vonatkoznak, illetve amelyek az országok transznacionális egymásra hatásának meghatározó jelentőségére hívják fel a figyelmet. (Meyer, Benavot, 2013) A nemzetköziesedés, az európiázódás és a nemzet változó értelme (denacionalizálódás) háttérben az olyan nemzetek feletti szervezetek aktivitása mutatható ki, mint a Világbank, az OECD, az UNESCO, az Európai Unió, az Európa Tanács vagy egyéb alapítványok, emberi jogi szervezetek. Aktivitásuk olykor az állami oktatási funkciók ellátásának a módját is érinti. „A nemzetközi szervezeteknek kifejezett célja a nemzeti oktatási rendszerek befolyásolása.” (Nordin, Sundberg, 2014:19) A folyamatok összképe alapján gyakran fogalmazódik meg olyan diagnózis a nemzeti kormányzatokra vonatkozóan, hogy működésük egyre inkább transznacionális közpolitikai kontextusban valósul meg. (Wahlström, 2014:168) A globalizációs folyamat keretében az egyes országok politikuma egyre több olyan célkitűzést fogad be, amely nemzeti szintről nézve szupranacionális eredetűnek mondható. Mára világossá vált, hogy az oktatásügyi elemzésekben alkalmazott szinteket (nemzeti, regionális, helyi, intézményi) ki kell egészíteni a nemzet feletti szint bevonásával. (Qvortrup, 2005:5)

A politikát, az állami szakbürokráciát és a szakmai szervezeteket reprezentáló szakértői csoportok végzik el a szupranacionális diagnosztikák értelmezését, interpretálását és illesztését az adott ország oktatási hagyományaihoz. A globális diagnózisok és ezek lehetséges hatásai az adott ország politikai, szakértői és szakmai reprezentánsain múlnak. A szupranacionális diagnózisok nemzeti hatásainak gyengítése/erősítése többek között attól függ, hogy a politikai reprezentánsok és a szakértők milyen hálózati kötődéssel és betagoaltsággal rendelkeznek a szupranacionális szervezetrendszerek irányában. Ha kötődésük és betagoaltságuk nagyobb, akkor jellemző, hogy az adott országban markánsabb hatása lesz a szupranacionális eredetű diagnosztikáknak, megoldási és fejlesztési javaslatoknak. Forsberg és Petterson a svéd oktatási változásokat áttekintő tanulmányában kimutatta, hogy a svéd oktatásszakértők az oktatáskutatás nemzetközi tudásbázisának a fejlesztésében is aktív szerepet játszottak, aminek következményei megmutatkoztak a svéd nemzeti oktatási rendszerben lezajlott átalakításokban is. (Forsberg és Petterson, 2014) Ezzel ellentétben a PISA-méréseken tartósan sikeresnek tekintett Finnországról az derült ki, hogy autonóm módon vezérli oktatását, többnyire mellőzve a globális oktatási reformmozgalom receptjeit. (Sahlberg, 2011:103; Atso Taipale, 2012; Simola, 2005:459) A szupranacionális hatások sokféleségét mutatja például S. J. Ball egyik tanulmánya, melyben hálózatelemzési eszközökkel láttatta, hogy az indiai állam oktatási fennhatósága hogyan változott meg annak következtében, hogy külföldi alapítványok, egyetemek, befektetési csoportok, multinacionális cégek, szupranacionális szervezetek – nevezetesen a Világbank – úgynevezett pártfogó hálózatot alakítottak ki a szegény sorsú indiai gyerekek számára. Mivel Ball a folyamatok elemzésekor a hatalom és a befolyás újraelosztását is vizsgálta, ezért arra a következtetésre jutott, hogy Indiában a hagyományostól eltérő támogatási

formák kimunkálása és az állam szerepének újító újragondolása háttérében neokolonizációs és privatizációs törekvések is kimutathatók. (Ball, 2010:165)

Bár a szupranacionális és transznacionális befolyásra vonatkozóan általánosan megállapítható, hogy a nemzeti oktatási rendszerekre a konvergenciát erősítő jelleggel hatnak, az egyes oktatási rendszerek mégis lényegesen különböznek abban a tekintetben, hogy mennyire nyitottak a szupranacionális környezetből eredő hatások irányában, illetve hogy miként reagálnak azokra. (Wahlström, 2014) A szupranacionális ajánlásokon és diagnosztikákon alapuló megoldási javaslatok legnagyobb valószínűséggel a fejlődő országok esetében kerülhetnek közvetlen átvételre, esetenként figyelmen kívül hagyva a helyi kulturális hagyományokból eredő feltételeket is. (Altinyelken, 2010; Harber, 2014:101) Megfigyelhető, hogy a jó gyakorlatok terjesztésének kultúrája sem minden esetben jár együtt megfelelő helyi adaptációs készséggel és a helyi kulturális viszonyok arányos figyelembevételével. F. Fukuyama szerint a vállalatok a saját megoldásaikat alakítják ki, a közigazgatás terén azonban a jó gyakorlatok propagálása terjedt el. (Fukuyama, 2005:110) Woolcock és Pritchett művére hivatkozik, mely szerint „az úgynevezett 'követendő gyakorlat' (best practice) gondolkodásmód gyakran ölt diszfunkcionális jelleget, amikor is egy gyakorlat bevált a világ egyik szegletében, azonnal nagydobra verik, és követendő példaként állítják a világ más részei elé”. (Fukuyama, 2002) Miközben a gyenge államoknál a nemzetközi közösségek retorikájában az állami „képeségépítésre” helyeződik a hangsúly, aközben gyakran mégis „képeségelszívás” történik. „A nemzetközi közösség, a szervesen beilleszkedő NGO¹⁰-val egyetemben, olyan mérhetetlenül gazdagon felszerelve, képességeinek teljében érkezik a célszországba, hogy hajlamos a teljesen legyengült állami képességet kiegészítés helyett kiszorítani. (...) miközben a kormányzati funkciók működnek, a helyi képesség nem növekszik.” (Fukuyama, 2005:134) Az intézményi képességek szupranacionális kontrolljával együtt járó globalizáció tehát sajátos helyzetet teremt a gyenge államok számára.

A történelmileg kialakult oktatási rendszerrel és egyedi oktatási kultúrával rendelkező országokban a nemzeti szintű egyeztetés mindig valamilyen mértékű szűrőt/erősítőt jelent a szupranacionális hatások irányában, és e szelektivitás többek között a politika által artikulált szakértői csoportok összetételén keresztül alakítható. (Karapehlivan Senel, 2010) Természetesen Magyarország is sajátos jellemzőkkel rendelkezik ebben a tekintetben, hiszen a hazai oktatásügyi változások jelentős részének háttérében kimutathatóak a szupranacionális – jellemzően európai uniós – eredetű hatások, melyek egy soktényezős döntéskimunkálási rendszeren keresztül érvényesülnek. Mint az eddigiekben láhattuk, többek között a politika aktuális szereplői, a nyilvánosság (média) aktorai, a figyelembe vett szakértő csoportok interakciójában alakulnak ki azok a szelekciós mechanizmusok, melyek befolyásolják a folyamatokat. (Maróti, 2010)

Említésre méltó, hogy a szupranacionális szervezetek sem tekinthetők minden tekintetben autonóm szereplőknek. A szupranacionális hatásmechanizmusokat közvetítő szervezetek háttérében összetett érdekcsoportok azonosíthatók. Például a második világháború utáni időszakban még független szakértői csoportok (think

10 Non Governmental Organizations, nem kormányzati szervezet (tkp. a civil szféra).

tank) jelenkori működését vizsgálva kimutatható, hogy a közpolitika-elemzés napjainkra fontos műfajjá vált a közpolitikai döntések *befolyásolásában*. A független kutatásban elkötelezett elemzői csoportok mellett olyan érdekcsoportok professzionális szakértői testületei nyertek teret, melyek konkrét céljaikat igyekeznek a mindenkori aktuális közpolitika részévé tenni. A lazább érdekcsoportok mellett a különféle formalizált szakmai szervezetek is növekvő befolyást szereztek a közpolitikai ajánlások készítésének piacán. Ezek gyakran gazdasági menedzsereket és cégek képviselőit is bevonják a közpolitika-készítés munkájába. A közpolitikai ajánlások műfajában kialakult versengésben – melynek célja a közpolitikai célok befolyásolása – egyetemi intézmények, konzultatív testületek és magánforrásokból finanszírozott alapítványok rivalizálnak egymással. (Stone, 2007) Egy 2004-ben készült kutatás szerint a Brüsszelben működő, kutatással és közpolitikai megoldások disszeminációjával foglalkozó szervezetek 44 százaléka a magánszektorból kapott bázisfinanszírozást, beleértve azt a 10 százalékot is, melyek fenntartását bankok állták! (Boucher, 2004:35) Az elemzés Magyarországra vonatkozó sorai szerint a hazai szintéren már 2004-ben létezett a magánszférából (pl. alapítványi forrásból) fizetett szakértői csoport, azonban az állami szerepvállalásnak még mindig jelentős szerepe maradt.

GLOBALIS KÖZPOLITIKA-TRANSZFER – KÜLSŐ HATÁSOK A NEMZETI OKTATÁSPOLITIKÁKRA

Összefoglaló áttekintésként érdemes R. Dale elemzési szempontjait kiemelni, aki a külső – szupranacionális – eredetű közpolitikai célok nemzeti politikákon belüli terjedését vizsgálta. Szerinte az olyan hagyományos közpolitika-terjesztési modellek, mint a „kölcsönzés” (borrowing) és a „tanulás” (learning) mára megváltoztak. A globalizálódás előrehaladtával a közpolitika-transzfer folyamatai kibővültek és összetettebbé váltak. Dale a közpolitika-terjedési folyamatok új elemeinek kimutatására hét elemzési szempontot ajánlott megfontolásra:

- 1) *Az önkéntesség mértéke*. Az egyes országok eltérő mértékben önállóak az oktatáspolitikájuk formálása tekintetében. Az önkéntesség vizsgálatának szempontja alapján az mutatható ki, hogy a kívülről érkező reformokat esetenként nem teljes önállósággal veszik át a fogadó nemzetek. Dale a harmadik világbeli országokra utalva az „erőltetés” fogalmát is használja, jelezve, hogy a nemzetközi szervezetek a segélyezést és a gazdaság finanszírozását gyakran az oktatást érintő beavatkozásokkal kötik össze.
- 2) *A folyamatok kifejtettsége, átláthatósága*. Dale szerint a közpolitikai implantációkat a fogadó nemzetek egy része nem kellően tudatosan vagy akár reflektálatlanul vette át. Az állampolgári nyilvánosságban kevésbé kibontott és nem kellően legitimált közpolitika átvételére vonatkozó példákkal Dale világosan utal arra a jelenségre, hogy a közpolitika esetenként zárt szakértői érdekcsoportok tevékenysége, nem pedig széles körű társadalmi egyeztetés alapján formálódik.
- 3) *A folyamatok külső befolyásoltságának mértéke*. A külső/belső befolyás a szakértői körök átfedése révén is vizsgálható, ugyanis egyes országokban a nemzeti szakértők és a nemzetközi szinten tevékenykedő szakértők csoportjai átfedik

egymást. Például a nemzetközi szervezetek által kínált „ágendák” kereteket szabnak a fejlesztéspolitikának, és ezzel befolyást gyakorolnak arra.

- 4) *A megvalósíthatóság eldöntésének helye.* A korábbi közpolitika-kölcsönzési folyamatokban a megvalósíthatóságról helyi – nemzeti – szinten született döntés. A közpolitika globális terjesztésének egyik kísérőjelensége, hogy a nemzetközi szinten is értékeli az országok kapacitásait és tevékenységeit a megvalósítással kapcsolatban. A teendők külső előírása különösen megszokott azokban a fejlődő országokban, ahol a nemzetközi szervezetektől eredő segélyek és kölcsönök folyósítása az oktatási rendszert érintő kritériumok teljesítéséhez kötött. (Harber, 2014)
- 5) *A közpolitikai közösségek erősödése.* A közpolitika-kölcsönzés és -tanulás folyamatai által összevont csoportosulások szorossága, mérete alapján elemezhető a közpolitika közvetítettségéből eredő hatás (pl. az OECD Schooling for Tomorrow programja – OECD-CERI, 2003).
- 6) *A reformok kezdeményezésének kiindulópontja.* Dale szerint a posztkolonizációs korszak intézményi struktúráit vizsgálva szembevetendő, hogy szupranacionális szervezetek válnak kezdeményezővé, nem pedig az egyes országok. (A kolonizáció idején az egyes országok voltak aktívak más országok irányában. A kezdeményezés szerepkörét mostanára a nemzetközi szervezetek vállalták át, melyek elemzési eszközökkel bemutatható érdekvilággal rendelkeznek.)
- 7) *A hatalmi dimenzió.* Dale a közpolitika-elemzésben a hatalmi befolyás feltárását Lukes-ra utalva javasolja, aki szerint a hatalom sok esetben olyan rejtettebb formákban nyilvánul meg, mint a szabályok megállapításának monopóliuma vagy az „ágendák” (napirendek) összeállításának lehetősége. Dale szerint a harmadik világ országainak ma sokkal kisebb az esélyük bilaterális kapcsolatokon keresztül a „játékszabályokat” és az „ágendákat” befolyásolni, mint a felettük álló szinten ténykedő szupranacionális szervezeteknek. (Dale, 2007:52)

Dale – a globalizációs folyamatok nemzeti szintű hatásainak elemzéséhez kapcsolódóan – a közpolitika „kölcsönzése” és „tanulása” fogalmán túlmenően újabb kategóriákkal bővítette a közpolitikák szupranacionális terjesztésének elemzési eszköztárát. Szerinte a nemzeti szintről nézve külső eredetű közpolitika-terjesztési mechanizmusok körébe tartozik:

- 1) a joganyagokon keresztül megvalósuló harmonizáció (pl. a Maastrichti szerződés);
- 2) a szupranacionális szervezeteknek a nemzetek célkitűzéseire irányuló disszeminációs tevékenysége (pl. az OECD/CERI aktivitása);
- 3) a globális szerepkörű intézményépítésen keresztül érvényre jutó standardizáció (pl. az UNESCO tudománypolitikája vagy az emberi jogok deklarációja);
- 4) az emberiség közös örökségének koncepciója alapján egyetemesként kidolgozott problémák, melyek alapján kölcsönös függőségek alakíthatók ki eltérő kultúrák, földrészek között (pl. „zöld” [green] tantervi anyagok bevezetése);
- 5) feltételekhez kötött finanszírozás/fejlesztés (pl. a Világbank oktatási kölcsönei).

A globalizáció hatásspektruma különösen erős azokon a tématerületeken, melyek nemzetközi testületek, egyezmények, társulások (uniók) aktivitása révén kapnak támogatást. Az oktatáspolitikákat érintően a Világbank (World Bank), a Nemzetközi Valutaalap (IMF), a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD), az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) rendelkezik olyan mértékben kiépített szupranacionális kommunikációs struktúrákkal, melyek érdemi közvetlen hatást gyakorolhatnak a nemzeti oktatási közpolitikákra. Kiemelt szerepet játszik az OECD, mely nemzetközi összehasonlításokkal a nemzeti politikák fókuszálásához új elemzési kontextusokat kínál, ezzel megnyitva a lehetőséget azok újragondolásához. (Meyer, Benavot, 2013) Az OECD által készített szisztematikus elemzések és országtanulmányok tematizációs befolyásoló ereje olyan jelentős mértékű, hogy a nemzeti kormányzatokon túlmenően az Európai Unió célválasztásait is érdemben befolyásolta. (Know & Pol, 2009) A szupranacionális befolyásra koncentráló – és meglehetősen kritikai hangvételű – elemzések álláspontja szerint az oktatás területén tulajdonképpen egyfajta globális kormányzási forma és uralmi rend kialakulásának lehetünk tanúi. (Dale, 2009; Porter, 2007; Rizvi, Lingard, 2010; Steiner-Khamsi, 2004)

Az oktatás globális összehangolása szempontjából fontos szerepe van az újabb értékelési eljárások elterjesztésének. A globalizációs törekvések akkor lehetnek eredményesek, ha kialakíthatók olyan széles körűen elfogadott értékelési eljárások, melyek alapján az egyes országok pozícionálhatják az oktatáspolitikájukat. (OECD, 2014) Az oktatási globalizáció előrehaladásában fontos szerepet játszanak azok a tanulói eredményességmérések, melyek az egyes nemzeti oktatási rendszerek teljesítőképességét teszik összevethetővé. (OECD 2010–2011, 2010) Oktatáspolitikailag azonban még ennél is nagyobb jelentőséget tulajdoníthatunk azoknak a szakpolitikai elemzéseknek – országtanulmányoknak, országjelentéseknek –, melyek az egyes nemzetek oktatáspolitikáját vonják értékelés alá. Az OECD által kifejlesztett „oktatáspolitikai elemzés”¹¹ műfaja teremtette meg annak a lehetőségét, hogy a nemzeti oktatáspolitikák problémavilága hasonló fogalmisággal legyen átvilágítható, hogy a megoldási javaslatok logikus és koherens rendszerbe szervezetteren álljanak rendelkezésre, valamint hogy a jövőre vonatkozó víziók és elképzelések hasonló exploratív technikákkal kerülhessenek kialakításra – így később akár azok is összevethetővé válnak. (OECD, 2006) Ez utóbbi vonatkozásban példaként hozható az OECD által menedzselte „Jövő oktatása” (Schooling for Tomorrow) program, amely oktatáspolitikusok és szakértők számára kínált olyan elemzési eszközöket, amelyek alapján megalkothatták az általuk irányított oktatási rendszer diagnózisait (problémalistáit), majd lehetséges jövőképeket vizionálhattak. (OECD-CERI 2001, 2003) A program egyrészt szerepet játszott azoknak a transznacionális kapcsolati hálózatoknak a kiterjesztésében és erősítésében, melyek a tudásáramlási folyamatokat megalapozzák, másrészt a nemzeti oktatási rendszerek alakításában szerepet játszó szakértők és szakburokraták irányában egy bizonyos jövőképet (scenáriót) propagált. A használt értékelési eljárások révén tehát a program ideologikus jellege is megmutatkozott.

11 Educational Policy Analysis, OECD, 2006.

Az OECD hatása már a PISA-méréseket megelőzően számottevő volt a fejlett országok körében, például szakpolitikai elemzéseik és nem utolsósorban az Education at a Glance indikátorokat felvonultató köteteknek köszönhetően. (OECD- 1999, 2014, 2006) A PISA erős hatást gyakorolt az egyes országok oktatáspolitikájára, és eltérő válaszreakciókat eredményezett az egyes országokban. (OECD, 2010–2011) Az OECD-nek mint gazdasági célokat gondozó szupranacionális szervezetnek a PISA-n keresztül érvényesülő hatását az elemzők elsősorban kommunikáció révén érvényesülő tudásalapú kormányzásként értelmezik. (Neumann, Vida, 2012) Az utóbbi években erősödő kritika figyelhető meg a PISA-mérések irányában, ami arra vezethető vissza, hogy egyes szakértők szerint az oktatáspolitikai PISA-ra alapozása olyan irányítási és funkcionális redukcionizmust eredményez, ami a rendszer egészének működésében kockázati tényezőt jelent. (The Guardian, 2014)

AZ EURÓPAI UNIÓ HATÁSAI

Az Európai Uniónak számos területen lehetősége van a jogszabályokon és irányelveken alapuló szakpolitika-formálásra. Az oktatás, a képzés és még néhány további területen azonban korlátozottabbak a lehetőségei. Hogy ezeken a területeken is megfogalmazódjanak közös tagállami szándékok, kialakították az EU szakpolitikai döntéshozatali folyamatának „nyitott koordinációs módszerét” (OMC, Open Method of Coordination), amely a lisszaboni Európai Tanács által 2000-ben hivatalosan kezdeményezett szabályozási eszköz. Az OMC nem része az uniós jogi szabályozásnak, mindössze egy olyan egyeztetéseken alapuló kormányzási módszer, amelynek célja a legjobb gyakorlatok elterjesztése és a konvergencia létrehozása azon ügyek vonatkozásában, amelyek részlegesen vagy teljesen a tagállamok hatáskörébe tartozó szakpolitikai területekre vonatkoznak. Ahol a kötelező érvényű uniós szabályozások – mint eszközök – nem alkalmazhatók annak érdekében, hogy konvergenciát biztosítsanak a tagállami politikák között, ott az OMC más eszközöket használ. Ilyen eszközök a különböző iránymutatások, a mennyiségi és minőségi mutatók, továbbá azon nemzeti és regionális célok, melyeket rendszeres értékelések és szakértői vizsgálatok is támogatnak. (Prpic, 2014)

A közösségi politika koordinálásának „nyitott koordinációs módszere” a foglalkoztatási politikában jött létre, és alapvetően négy elemre épült. Az első a közös politikai irányvonalak legmagasabb politikai szintű (Európai Tanács) meghatározása, a második a tagállamok kötelezettségvállalása arra, hogy nemzeti akcióprogramot dolgozzanak ki az irányvonalak gyakorlati megvalósítására, a harmadik, hogy a nemzeti akcióprogramot közösségi értékelésnek vetik alá és végül, hogy mindezt a közös irányvonalakkal való összhang és az ennek megfelelő cselekvés szoros ellenőrzésére alkalmas módon, konkrét indikátorok és benchmarkok alkalmazásával teszik. (Halász, 2006) A közösségi politikák az utóbbi években erősítették befolyásolási eszköztárukat. A korai iskolaelhagyókkal kapcsolatos közös politika keretében például az ajánlások nemcsak a téma területre vonatkozó prioritásokat fogalmaztak meg, hanem az implementációhoz szükséges eszközrendszerre vonatkozó elvárásokat is közvetítettek (regionális szintű adatgyűjtés, monitoringrendszer kialakítása). A változások a bizonyítékokra alapozó politikaalkotás módszereire való közeledést jelzik. (Halász,

2012:256) Az Európai Unió hatása többértű, érvényesül az uniós oktatási programok célválasztásán (pl. Lifelong Learning, Leonardo, Grundtvig, Comenius, Erasmus), az uniós fejlesztések feltételrendszerén, a tagállami szintű oktatáspolitikai-formálásra gyakorolt befolyáson (európai kulcskompetenciák, képesítési keretrendszer), valamint az államközi interminiszteriális folyamatokon keresztül is (bolognai folyamat, Európai felsőoktatási térség). A felsőoktatás területén az unión kívül indult meg a bolognai folyamat és az európai felsőoktatási térség programja az új évezred elején, itt a közösségi és kormányközi elemek vegyülése sajátos dinamikát hozott létre, amelyben unión kívüli országok is részt vesznek. 2004-től erősödik a felsőoktatásban is az Európai Unió és az OMC szerepe is. (Halász, 2012)

A KOPPENHÁGAI FOLYAMAT MINT „NYITOTT KOORDINÁCIÓS MÓDSZER” (OMC) ALKALMAZÁSA A SZAKKÉPZÉS KÖZÖS EURÓPAI DIMENZIÓINAK KIALAKÍTÁSÁBAN

Az OMC a szakképzés területén is szembetűnő eredményt hozott a koppenhágai folyamat folyamatos előbbre vitelével. A 2002 novemberében indult kezdeményezés célja, hogy javítsa a szakoktatás és a szakképzés teljesítményét, minőségét és vonzerejét az európai szintű együttműködés bővítése révén.

A folyamatot elindító Koppenhágai Nyilatkozat egyszerre fogalmaz meg közös európai célkitűzéseket a nemzeti szakképzési rendszerek reformjára, valamint olyan közös európai keretrendszerek és eszközök kifejlesztésére, amelyek javítják a kompetenciák és képesítések átláthatóságát és minőségét, továbbá a nagyobb mobilitást is elősegítik. A folyamat a következő prioritásokon alapul (Koppenhágai Nyilatkozat, 2002):

- az európai dimenzió megerősítése a szakoktatás és a szakképzés terén;
- a szakoktatással és szakképzéssel kapcsolatos tájékoztatási, pályaaorientációs és tanácsadási szolgáltatások bővítése, valamint a szakoktatás és a szakképzés átláthatóságának növelése;
- a kompetenciák és képesítések kölcsönös elismerését és érvényesítését szolgáló eszközök kifejlesztése;
- a minőségbiztosítás fejlesztése a szakoktatás és a szakképzés terén.

A kitűzött célok megvalósulását, illetve a prioritások relevanciáját a tagállamok és az Európai Bizottság két évente felülvizsgálja. Ezen alkalmakkor sor kerül a prioritások kiigazítására is. Így 2004-ben Maastrichtban, 2006-ban Helsinkiben, 2008-ban Bordeaux-ban, 2010-ben pedig Bruges-ben további kiegészítések fogalmazódtak meg, többek között a szakképzés finanszírozását, minőségének és vonzerejének javítását, a közös európai eszközök használatát (EQF, ECVET, EQARF, Europass, nem formális és informális tanulás validációja), valamint a veszélyeztetett célcsoportok bevonását érintő kérdésekben.

Az eredetileg 2010-ig tervezett koppenhágai folyamatot a 2010-es bruges-i kommuniké már az „Oktatás és Képzés 2020” stratégiai keretbe integrálja, ezzel az „Európa 2020” stratégia részévé is teszi. (A bruges-i közlemény, 2010)

A szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása mellett Bruges-ben megfogalmazott átfogó elképzelésekre 11 stratégiai célkitűzés alapult, továbbá 22 nemzeti szintű, rövid távú célt is megfogalmaztak az első négy évre (2011–2014). A 2010-es bruges-i közlemény szerint a tagállamoknak határozott

kötelezettséget kell vállalniuk arra, hogy az *Európa 2020* nemzeti reformprogramjainak keretében megvalósítják a koppenhágai folyamat prioritásait. Mindemellett, az Európai Szakképzés-fejlesztési Központnak (CEDEFOP) és az Európai Képzési Alapítványnak (ETF) továbbra is támogatnia kell a szakpolitika alakítását és végrehajtását, jelentést kell tennie a stratégiai célok, illetve a rövid távon teljesítendő célok elérése érdekében tett lépésekről, és adatokkal kell szolgálnia a szakképzési szakpolitikai döntéshozatalhoz. (A bruges-i közlemény, 2010) A CEDEFOP 2012-es jelentése alapján a tagállamok a rövid távú célok elérése irányába haladnak.¹²

Az OMC módszerével elért eddigi eredmények mindenesetre biztatóak, a módszer alkalmazása valószínűsíthetően jelentős mértékben hozzá fog járulni ahhoz is, hogy 2020-ra megvalósuljanak a megfogalmazott közös célok, és lehetőleg minden tagállamban mobil, rezponzív, vonzó, hatékony, méltányos és kompatibilis szakképzés segítse az Európai Unió közös gazdasági és társadalmi céljainak megvalósulását.

2.4 A RENDSZERSZABÁLYOZÁS TERÜLETEI, ESZKÖZEI, SZINTJEI

A nemzeti szintű irányítás és oktatáspolitikai témaköre kapcsán egyaránt találkozhatunk a vezetés, az irányítás, az igazgatás, a felügyelet fogalmaival, jelentésük átfedi egymást, ezért ezeket néha szinonimaként is használják. (Halász, 1996) Az irányítás fogalma funkcionálisan is meghatározható: „Az irányítás biztosítja valamilyen feladat, tevékenység meghatározott céloknak, érdekeknek megfelelő ellátását, megvalósítását. (...) A feladat-meghatározás és célkitűzés mellett az irányítás ellenőrzi, vizsgálja a kitűzött célok és feladatok megvalósulását, feltárja azokat az okokat, amelyek hátráltatják, illetőleg javítják a célok megvalósulását s megteszi a szükséges korrekciókat a rendszer működtetésében.” (Szüdi, 1996:54)

Egy oktatási rendszer jogi szabályozási sajátosságai alapvetően meghatározzák annak működését. A szabályozással kapcsolatban szem előtt kell tartani, hogy az a rendszer mely területeire terjed ki, milyen alapelvek mentén megy végbe és melyek a szabályozás eszközei.

Az oktatási rendszer szabályozása több elkülöníthető területre terjed ki, melyek közül a közoktatásra koncentrálva Halász Gábor ötöt emelt ki. (Halász, 2001b)

- 1) A felelősség megosztása és a hatalmi viszonyok. A rendszer működésében ezáltal körvonalazódik az egyes szereplők feladata, jogköre, mozgástere. Ide tartoznak pl. a munkáltatói jogkörök gyakorlásának szabályai, a tanulók értékelési szabályai, a tankönyvválasztás procedúrái, valamint a tanulók és szülők érdekérvényesítési lehetőségei is.
- 2) A tanulás és a tanítás tartalmi keretei. A szabályozás vonatkozásában két modell különböztethető meg. Az egyik az ún. bementi vagy folyamatszabályozási modell, melyben a szabályozó eszközök az oktatási folyamatra vonatkozó előírások, a kötelezően végrehajtandó tantervek, az alkalmazandó taneszközök,

¹² Újabb, már a 2014. év végére kitűzött rövid távú célok megvalósulását is magában foglaló jelentés 2015 elején várható.

tankönyvek. A másik modell a kimeneti vagy eredményszabályozási modell, melyben a szabályozó eszközök elsősorban a tanulói továbbhaladást meghatározó vizsgarendszer és vizsgakövetelmények. (A két modell általában keverten fordul elő.)

- 3) Az oktatási rendszer szabályozási mechanizmusai a tanulás mellett kiterjednek a szocializáció folyamatára is, bár tény, hogy az iskola szerepe a folyamatban általában kisebb, mint a család, a rokoni környezet vagy a kortárs csoport hatása.
- 4) A pénzügyi eszközök. Az oktatásfinanszírozás formája, mértéke alapvető hatással van a rendszer különböző szintjein működő szereplők lehetőségeire, viselkedésére, stratégiáik kialakítására és nem utolsósorban a munka minőségére.¹³
- 5) A rendszeren való áthaladás. A szabályozás eszközei kiterjednek az egyes szintekre történő belépési és kilépési kritériumok meghatározására, valamint a továbbhaladás feltételeinek előírására.

Az oktatási rendszer szereplőinek cselekvéseit a *jogi szabályozások* (törvények és rendeletek) általános módon, rendszerszinten orientálják. A jogi szabályozás előnye, hogy kiszámítható, standardizált működést biztosít, amelyben az egyes szereplőknek lehetősége van arra, hogy egyenlő mértékben tájékozottak legyenek. A jogi szabályozás ugyanakkor némileg korlátozza a döntési szabadságot, ami olyan esetekben jelenthet problémát, amikor egyedi döntésre lenne szükség. A jogrend szabályozó funkciója országonként, azaz kulturális hagyományoktól függően eltérő módon érvényesül. Ha például az oktatásban oly sikeres Finnország oktatási törvényét terjedelmileg összevetnénk a hazaival, akkor közel tízszeres eltérést találnánk. A finn hagyományoknak a tanárok és az igazgatók magas autonómiaszintje felel meg, ezért az oktatás jogrendben is rögzített szabályozása itt kisebb jelentőséggel bír, mint más országokban.

A modern oktatási rendszerekben a fejlődést szolgáló, támogató jellegű, tudományos módszereket használó *értékelés* jelentős szerepet kap. Az értékelés intézményi és rendszerszinten egyaránt irányulhat a tanulói teljesítményekre vagy a szervezeti-politikai folyamatokra. Az ellenőrzés egyfajta hatalmi pozícióból indított „hatósági jellegű tevékenységként” fejt ki szabályozó hatását.

A *szakmai önszabályozás* mint eszköz elsősorban intézményi szinten ragadható meg, és azokat a szakmai alapon kialakított alapelveket és döntéseket jelöli, amelyek a nevelői-oktatói munka gyakorlata során jelennek meg. A szakmai önszabályozás kereteit az intézményi és tanári autonómia lehetőségei határozzák meg, előfeltételei pedig a közös szakmai nyelv és kultúra megléte, valamint a pedagógusszakma bizonyos szintű professzionalizálódása, aminek része a szakmai identitástudat, valamint a fejlett együttműködési készség kialakulása.

Mindezekon túlmenően a *fejlesztés* is szabályozási eszköznek tekinthető, amennyiben a különböző fejlesztések által kínált finanszírozási forrásokhoz vagy egyéb támogatásokhoz való hozzájutás érdekeltté teszi az oktatási rendszer szereplőit abban, hogy a közpolitika által kijelölt célokhoz alakítsák gyakorlatukat. A *finanszírozáson* keresztül olyan, rendszeren kívüli szereplők is alakíthatják az oktatást, amelyeknek arra közvetlen felhatalmazásuk nincsen vagy nem lehetne, pl. EU, Világbank, alapít-

¹³ Az oktatási rendszer alapvető a nemzeti munkaerőpiac kínálati oldalának minősége szempontjából, valamint azért, mert az oktatási rendszer az egyik legnagyobb központi irányítású foglalkoztató, illetve eszköz- és épülettulajdonos.

ványok, multinacionális cégek stb. Általában minél decentralizáltabb egy oktatási rendszer, azaz az egyes szereplőknek és az intézményeknek minél nagyobb döntési autonómiájuk van, annál nagyobb mértékben funkcionálhatnak a fejlesztések szabályozó eszközként.

Az oktatási rendszerekben a szabályozás folyamatában struktúrák épülnek ki, melyek tipizálhatók annak megfelelően, hogy milyen működési mód dominanciáját eredményezik.

- 1) *Politikai-közigazgatási szabályozás.* Dominanciájáról akkor beszélünk, ha a rendszer legfőbb folyamatait a politikai-közigazgatási szféra szabályozza. A politikai rendszer az oktatásirányításból nem kapcsolható ki, hiszen mint korábban bemutattuk, strukturális kapcsolatban áll az oktatással, és csak a politikai rendszeren keresztül lehetséges a mindenki számára kötelező döntések meghozatala. Abban a tekintetben azonban lehetnek eltérések, hogy a politikai vezetés mennyiben használja ki a tanügy-igazgatási szakbürokráciát, illetve mennyiben ad szerepet másodlagos szereplőknek (például kutatók, szakértők, civil szervezetek, jogi aktivisták, állampolgári kezdeményezések, alapítványok stb.) a szabályozási folyamatban. A közigazgatás által is érvényre jutó jogrendszer garanciát jelent arra vonatkozóan, hogy a politikai kezdeményezések következményei illeszkedjenek a fennálló szabályokhoz, a korábbi előírásokhoz. (Pokol, 2004)
- 2) *Szakmai szabályozás:* az oktatási rendszer egyes csoportjai (pl. pedagógusok) a történelem folyamán professzionalizálódtak, közösségeik szakmai szelekciós elvek alapján épültek ki, ezért az oktatásirányítás részéről racionális az általuk képviselt vélemények és érdekek figyelembevétele. (A szakmaiság természetesen koronként mást takart, így például a szocialista embertípus iskolai „kinevelése” nyilván eltérő szakmaiságra épült, mint az egész életen át tartó tanulás koncepcionális kereteiben kidolgozott oktatás.) Az utóbbi évtizedek fejleménye, hogy erősödött azoknak a külső szakmai csoportoknak a befolyása az oktatásirányításban, melyek a demográfiai előrejelzések, a munkaerő-szükséglet, a gazdasági igények, a hatékonyság és a befektetést/megtérülést számító modellek szakmaiságával alakítják az oktatásra vonatkozó gondolkodást. Mint korábban említettük, a szabályozási és tervezési folyamat erősödő professzionalizálódása fokozatosan távolítja a társadalom tagjaitól az oktatáspolitikát, és azt számos tématerületen a szakemberek territóriumává teszi. A szabályzás legitimációs hiányosságára hívják fel a figyelmet azok a kritikák, melyek elégtelennek tekintik az állampolgári aktivitást az oktatáspolitiká megalkotásában, ezért magának az oktatástervezésnek a teoretikus újraalapozását sürgetik. (Saha, 1997:114) Javaslataik szerint a tervezési folyamat szabályai és struktúrái a szakbürokratikus és menedzseri professzió túlmutató, tágabb társadalmi összefüggésekbe helyezendők, helyet biztosítva a mikroszintű összefüggések érvényre juttatásának. (Pokol, 2004:28)
- 3) *Piaci szabályozás.* Mint a fentiekben említettük, a neoliberális gazdaságpolitikai 1970-es évekbeli előretörése következtében erősödött a külső szakmai csoportok befolyása az oktatásirányításban. A piaci, szolgáltatói szektorban kimunkált modellek a társadalomirányítás és így az oktatásirányítás terén olyannyira éreztetik hatásukat, hogy indokolt a szabályozási szerepüket külön kiemelni. A piaci modell hatása például az Egyesült Államokban bevezetett NCLB

(No Child Left Behind) program teoretikus alapjaiban és működésmódjában figyelhető meg. Hogy csak a program egy elemét említsük: az iskolák versenybe kerülhetnek egymással, hiszen a gazdasági elszámolásokban megszokott éves bevételi növekményhez hasonlóan kell éves tanulói eredményességi növekményt (Adequate Yearly Progress) produkálniuk az országos teljesítménymérések alapján. Természetes, hogy az Egyesült Államokban fogalmazódtak meg a legkeményebb szakmai (pedagógusi) kritikák is arra vonatkozóan, hogy az üzleti racionalitást és a menedzseri eljárásokat követő oktatásirányítás a lényegét tekintve dehumanizáló hatású. (Schneider, 2014)

A piaci működési modell oktatási térnyerése, mely a kereslet és kínálat szabályozási logikáját érvényesíti az oktatási rendszer működésében, mindenesetre az egyik legérdekesebb és a legtöbb vitát is kiváltó területe az oktatásirányítás kutatásának.

Mint minden tipizálásánál, ezúttal is elmondható, hogy a szabályozási típusok a gyakorlatban nem jelennek meg tisztán valamely oktatási rendszer egészét tekintve, de időnként egy-egy típus meghatározó szerepet tölthet be.

A szabályozás, az oktatásirányítás vizsgálatában hagyományosnak tekinthető elemzési eszköz a centralizáció/decentralizáció felmérése.¹⁴ Funkcionalista elemzési módszerek alapján leírhatók a nyitottabb vagy a zártabb oktatási rendszerek előnyei és hátrányai, de nem dolgozhatók ki valamiféle ideáltípus. A rendszerek társadalmi konstrukciók, ezért kulturális kontextusoktól függő társadalmi/politikai diskurzusokban alakul ki működésük módja. Bizonyos környezeti feltételek és bizonyos oktatási funkciók esetén centralizálással, más feltételek esetén pedig decentralizálással közelíthető az oktatási rendszer valamely területen elvárt hatékonysága. Mindemelllett az oktatási rendszer eltérő szintjeit és eltérő funkcióit figyelembe véve a centralizáció mértéke is eltérő képet mutathat. Valamely rendszer egyes funkciók mentén centralizálnak, más funkciók mentén centralizálatlannak tűnhet.

A centralizáció szintjének vizsgálatakor célszerű figyelembe venni a kulturális szempontokat is. Ahol a társadalom erősen hierarchikus, értékrendje kollektivistá és kultúrája tekintélyre alapozott, ott az oktatásban a centralizált működés lehet eredményesebb. Azokban az országokban, ahol a társadalmi hagyományok kidolgozott egyeztetési eljárás kultúrát hordoznak, ahol az individualitás erősítése központi érték, ott a decentralizált működés ígérhet nagyobb előnyöket. (Fiske, 2006:264)

A centralizációra vonatkozó elemzések a nagyfokú komplexitással jellemezhető rendszerekre vonatkoznak, ezért érvényességük és hasznosíthatóságuk korlátozott lehet a helyzetleírásokban. Lehetséges, hogy egy oktatási rendszer erősen hierarchizált és az irányítási struktúráiban is központosított jelleget mutat, azonban belső működési módját tekintve kommunikatív, ezért az irányítási centrum kalkulál az alulról jövő kezdeményezésekkel, reagál azokra, sőt esetenként generálja azokat. Magyarországon például e folyamat elemei voltak megfigyelhetők a szocializmus azon időszakában, amikor a kísérleti iskolák megszorodhattak az egyébként centralizált rendszerben. (Sáska, 1992; Semjén és mások, 2004) Létezhetnek aztán olyan oktatási rendszerek is, melyek decentralizált alapstruktúrával jellemezhetők, azonban az oktatáspolitikai

14 A decentralizált rendszerekben több döntés születhetett alsóbb – intézményi, tanári – szinten, ezért a rendszer nyitottabbá válik környezete irányában. Ez egyes rendszerekben destabilizálólag hathat.

döntések befolyásolási lehetősége kevésbé adott az alsóbb – intézményi – szintekről. Ilyen jeleket mutatott az 1990-es éveket követően a decentralizálódott hazai oktatási rendszer, melyben a döntések egyre gyakrabban születtek szűk szakértői körökben. Látható tehát, hogy elemzéstechnikailag a centralizáció szempontja önmagában csak részlegesen használható. Alkalmazásakor nem elegendő csupán a struktúrák kiépíttetésének, a pozíciókhoz rendelt joghatóságoknak, valamint az alá- és fölérendeltségi viszonyoknak a vizsgálata, hanem a szereplőknek a döntéseket befolyásoló képességének figyelembevétele és a kulturális tényezők szerepének feltárása is szükséges.

A decentralizációs törekvések érvényre jutásához kapcsolódóan érdemes szót ejteni a komplexitás jelenségének az utóbbi években újra megerősödő vizsgálatáról is. A modernitással járó változások egyik jellege, hogy az egyes társadalmi rendszerek növekvő komplexitással szervezik meg magukat. Az irányítási struktúrákban új szintek keletkeznek, rugalmasak abban az értelemben, hogy egyre több érdekcsoportot figyelembe vesznek, működésük során pedig növekvő mennyiségű információt kezelhetnek, tárolnak és használnak fel. A komplexitás növekedése hátterében tehát sokféle tényező mutatható ki. Utalhatunk például arra a jelenségre, hogy a rendszer teljesítményének növelése érdekében kvantifikációs eljárásokat alkalmaznak – a tudás és a tanulmányi eredményességet például számszerűsítve mérik –, így az oktatási rendszer egyes funkcióiban magasabb komplexitást képesek létrehozni, mintha nem alkalmaznának redukciós eljárásokat. A komplexitás azáltal is fokozódik, hogy a tanulmányi eredményesség mért adatait egy idő után nem csupán az oktatási rendszeren belül, hanem azon kívül – a politika, és a gazdaság rendszerében – is kezdik figyelembe venni. Ennek eredményeként a mérések (pl. PISA) a rendszerek közötti viszonyokra is hatnak, növelve az interkonnekтивitást és a rendszerek közötti kapcsolódási módokat összetettségét. Hasonló – a komplexitás növekedésével együtt járó – jelenségek voltak megfigyelhetők az Egyesült Királyság képzési és foglalkoztatási rendszerének összehangolása során is (Halász, 2011), de példának hozható a decentralizáció jelensége is, hiszen annak is lehet a komplexitást növelő hatása. Például az 1990-es évek folyamán erőteljes oktatási decentralizáció zajlott le Svédországban, mely teljesítmény-elvárásokkal kísértén az iskolák szolgáltató jellegét erősítette meg. A decentralizációs folyamat következtében több döntés születhetett intézményi, tanári szinten, ezért a rendszer nyitottabbá vált a környezet irányában. Mivel a rendszer a megnövekedett szenzibilitása révén a korábbiaknál lényegesen több környezeti hatást dolgozott fel, így a korábbi állapotához képest destabilizálódott.¹⁵ Az oktatási rendszer irányítási szintjein a jelenség a korábbiaknál magasabb komplexitás észleléseként jelentkezett, és a kormányzás új formáinak keresése irányába vezetett. (Forsberg, Petterson, 2014:194; hivatkozza: Carlgren, 2009) Többek között tehát a kormányzás új formáit kereső érdeklődés gerjesztette azokat a kutatásokat, melyek a komplex rendszerek irányíthatóságának kérdéskörét vizsgálták. (Grek, Ozga, 2010)

15 Megjegyezzük, hogy értékmentes – funkcionista – elemzési módszerek alapján leírhatók a nyitottabb vagy a zártabb oktatási rendszerek előnyei és hátrányai, de – mint korábban már jeleztük – nem dolgozható ki valamiféle ideáltípus.

2.5 A KÖZPOLITIKA KIALAKÍTÁSÁNAK MODELLJE

A közpolitika-alkotás folyamata maga is elemzésekre, modellekre támaszkodik. A közpolitikai ciklusmodell egyike azoknak a gyakorlatias keretrendszereknek, melyek lehetővé teszik a közpolitika kialakítását és nyomon követését. A modellt elterjedtsége miatt ismertetjük, annak ellenére, hogy kevésbé használható a közpolitikák összevetésére és fókuszainak vizsgálatára, mivel szerepe egy konkrét, operatív feladat megoldása. A következőkben tehát a közpolitika-folyamatra és az annak részeként megvalósuló elemzésekre utalunk.

A KÖZPOLITIKAI CIKLUS

A közpolitikai ciklusmodell gondolata és első formája Lasswell nevéhez fűződik, ő vezette be 1956-ban a hét szakaszból álló modellt.¹⁶ (Lasswell, 1956) A modell több más klasszifikáció kiindulópontját is jelentette. Idővel a szakaszok száma csökkent, mára öt elemét különítik el:

- 1) a napirendre tűzés – a beavatkozást igénylő problémák azonosítása;
- 2) a közpolitika formálása – a probléma megoldását célzó alternatívák mérlegelése;
- 3) a döntéshozás – a politikai döntés meghozatala valamely intézkedéssor beindítására; e szakasznak lehet negatív eredménye is, mert mindent összevéve hozható döntés a nem beavatkozásra vonatkozóan is;
- 4) implementáció – a döntés átültetése a gyakorlatba, annak megvalósítása;
- 5) értékelés – a kitűzött célok és az elért eredmények. (Fischer és mások, 2007)

A modellre vonatkozó kritikák szerint a minőségbiztosításból is ismerős ciklus-koncepció túlon túl lineárisnak láttatja a közpolitikát, és mesterséges koherenciával ruhazza fel a folyamatot, amely valójában nem ebben a formában létezik. (Például egyes közpolitikák esetében a ciklus nem létezik, illetve nem ebben a sorrendben zajlanak a lépések.) A ciklusmodellre vonatkozó másféle kritika szerint a modell a közpolitikákat kizárólag mint problémák megoldására létrejövő erőfeszítéseket láttatja, miközben a célok sok esetben előbb kialakulnak, minthogy az őket alátámasztó evidenciák a rendelkezésre állnának. Van aztán olyan vélemény is, miszerint a közpolitikák szerepe nem pusztán a problémák „megoldása”, hanem sok esetben a társadalmi valóságkép átalakítása. A radikálisabb kritikák eleve esélytelennek tekintik a ciklikus közpolitika-tervezést és implementációt, ezért inkább egyes funkciókat működtető automatizált folyamatok kialakítását javasolják. A mélyreható kritikák ellenére a ciklusmodell használatban van a menedzsment területén.

A modellt jelen esetben nem folyamatmodellként tárgyaljuk, csak a folyamat fontosabb szakaszainak különálló bemutatására szorítkozunk, figyelemmel az elemzési tapasztalatokra és lehetőségekre.

¹⁶ A hét szakaszt az alábbi elnevezéssel látta el a szerző: felderítés, előmozdítás, előírás, megszólítás, alkalmazás, befejezés és értékelés.

2.5.1 NAPIRENDRE KERÜLÉS

A napirend olyan problémák, esetek értelmezésének, szimbólumoknak stb. gyűjteménye, amelyek a közvélemény és a kormányzat részéről illetékes személyek figyelmének terébe kerülnek. (Birkland, 2007) A politikai napirend az ügyek katalógusa mellett azok prioritását is meghatározza: az egyes ügyek fontossága a napirend lényegi kérdése. A kormányzati (vagy intézményi) napirendet fontos elhatárolni a média vagy a teljes közpolitika napirendjétől. (Török, 2005)

A „lehetőségablak”

A „lehetőségablak” fogalmának kidolgozásával Kingdon arra tett kísérletet, hogy megmagyarázza: miként lehetséges, hogy bizonyos problémák kiváltképp közpolitikai válaszokat, míg mások nem. Meglátása szerint a közpolitikai napirendre kerülést leginkább úgy lehet magyarázni, ha három különböző, egymástól függetlenül létező áramlatot különböztetünk meg egymástól:

- 1) a problémák áramlatát,
- 2) a megoldások áramlatát és
- 3) a politikai áramlatot.

A problémamegoldó közpolitikai megközelítéssel ellentétben Kingdon szerint a „megoldások” nem azért születnek, hogy specifikus problémákat orvosoljanak velük, és nem is a problémák hívják elő őket. A fenti áramlatok egymástól függetlenül léteznek, de egy problémának (pl. munkanélküliség; oktatási mérési eredmények) csak akkor van esélye napirendre kerülni, ha léteznek potenciálisan jó megoldások a probléma kezelésére, és ha a politika aktuálisan megfelelően szenzibilis. Ha a három áramlat egy adott ponton találkozik, megnyithat egy „lehetőségablakot”. Ám ezek a lehetőségablakok a politikai dinamika következtében – Kingdon szerint – viszonylag rövid ideig vannak nyitva. (Kingdon, 1984) Megjegyzendő, hogy a problémák a nyilvánosság domináns csoportjai által formált jelenségek, így sajátos relativitással jellemezhetők. Az egyes társadalmi csoportok és a kormányzat számára más és más tűnik problémának, és ugyanaz a jelenség eltérő súlyú probléma az adott csoport érzékelésének megfelelően. De az is megfigyelhető, hogy esetenként a folyamatok elsöprik a problémákat – amit az érintettek úgy érezhetnek, hogy magától megoldódott/elmúlt a probléma. Ennek tanulsága, hogy bizonyos felismert problémákra nem célszerű mindig azonnali választ adni.

A „lehetőségablakok” elképzelése szervesen illeszkedik abba a koncepcióba, amelyet korábban a pontosan elhatárolható ciklusokban gondolkodó és a tényeken alapuló közpolitika-alkotás racionalitását feltételező elképzelésekkel szemben a közpolitikai „barkácsolás” koncepciójaként mutattunk be, és azt is világossá teszi, hogy a napirendre helyezés sok esetben esetlegességet mutat, és kevésbé racionális folyamat.

A napirendre kerülés esetében a kezdeményezés eltérő mintázatokat követhet. Megkülönböztethető a kívülről és belülről jövő kezdeményezés; az újítás vagy a konszolidáció. Ez utóbbi olyan területet érintő kezdeményezés, ahol stabil a nyilvánosság támogatottsága.

EGY „LEHETŐSÉGABLAK MEGNYÍLÁSA”

A PISA-mérés magyarországi recepciójának elemzésében Berényi és Neumann (2009) a Kingdon-moddelt használva mutatták be, hogy a PISA-mérés miért válhatott az oktatáspolitikai reformdiskurzus meghatározó elemévé. Egyrészt: megjelent egy diagnózisként értelmezhető mérési eredmény – a „PISA-látlelet” –, amely kimutatta az oktatási intézmények közötti jelentős esélyegyenlőtlenségeket. A politikai áramlatba való bekerülés lehetőségét a 2002-es választási kampány szolgáltatta. A leköszönő oktatási kormányzat nem hozta nyilvánosságra a kedvezőtlen PISA-eredményeket, s ez aprópót szolgáltatott az akkori ellenzéknek, hogy emiatt éppen a PISA-val kampányoljon. Így „kinyílt az oktatáspolitikai lehetőségablak”, és az egykori ellenzék kormányra kerüléskor, továbbra is erősen használva a PISA-t mint hivatkozási alapot, egy sor olyan intézkedést vezetett be, amelyek ötlete korábbi volt, de jól rimelt a PISA által felvetett problémákra (pl. az általános iskolák 5–6. osztályára kiterjesztett tanítói rendszer; kompetenciaalapú NAT 2003), és ezért a „nyitott lehetőségablak” idején módosulhatott.

A témák napirendre tűzéséért érdekcsoportok versengenek. Bizonyos szereplők (pl. szakértők) bevonása vagy a média tervszerű igénybevétele taktikai elem lehet a fontos kérdések kijelölésében és meghatározásában. (Török, 2005) Ez teszi érthetővé például, hogy miért érdemes veszteséges médiumot fenntartani vagy alapítványi forrásokból közvélemény-kutatásokat finanszírozni. A nyilvánosságnak/médiának ugyanis nagy szerepe van a figyelem terelésében, az esélyek alakításában. A modern társadalomban a közpolitika-formálás folyamata már nem működhet egyetlen szereplő (pl. az állam) kontrollja alatt, noha az egyes szereplők befolyásolási kapacitásai nagyon eltérők lehetnek.

A napirend tematikájában változás akkor következik be, ha a meglévő „közpolitikai monopóliumok” megtámadottá válnak vagy újabb szereplők aktivizálódnak. Ez is mutatja, hogy a napirendre helyezés sok esetlegességet mutat, kevésbé racionális folyamat. (Birkland, 2007) Elemzési szempontból nem pusztán a problémák napirendre kerülése a fontos, hanem az adott probléma konstrukciója, interpretálása is. (Például az abortusz kérdésének megvitatásában stratégiai fontosságú, hogy az anya szabadsága vagy a születendő gyermek jogai felől közelítik-e meg a kérdést.) A szakirodalomban szinte minden kutató abból a nézőpontból indul ki, hogy „a modern politika konstrukciós termék”. (Török, 2005:78) Az álláspontok egészen odáig mennek, hogy Baumgartner és Jones (1993) szerint az ügymeghatározás olyan céltudatos tevékenység, amelynek során a politikusok megalkotják saját szakpolitikai monopóliumukat vagy lerombolják valamelyik riválisukét.

2.5.2 A KÖZPOLITIKA KIALAKÍTÁSA ÉS ESZKÖZEI

A közpolitika kialakításának legfontosabb kérdései: Hogyan kell az adott, felmerült problémákat megoldani? Mik a célok és a prioritások? Milyen alternatív utakon érhetőek el ezek a célok? Mik az egyes alternatívák előnyei és költségei, kockázatai, externáliái? (Cochran, Malone, 1999; idézi: Sidney, 2007) Az alternatívák megfogalmazása és a lehetséges megoldás kiválasztása már a végső döntést befolyásolja. A versengő

megoldások szelektálásában – ha vannak ilyenek – olyan szempontok játszhatnak szerepet, mint a költségek, a várható előnyök, a politikai elfogadhatóság, a megvalósíthatóság stb. Ez a folyamat egyszerre kimutatja és újra is osztja az erőforrásokat, az előnyöket és hátrányokat a különböző társadalmi, politikai, gazdasági érdekcsoportok közt. (Sidney, 2007).

A politika kialakításában általában kevesebb résztvevőnek van aktív szerepe, mint a napirend létrehozásában, és ez a folyamat jelentős részben már a nyilvánosságtól elzártan zajlik. A szakpolitika többnyire a kormányzati körökben, az érdekcsoportok hivatalaiban, a törvényelőkészítő bizottságok ülésein, illetve egyes országokban a „think tanke” környékén zajlik. Emellett rejtőzködő résztvevők: alapítványok, technokraták vagy a tudáselit exponált képviselői egyaránt szerepet kaphatnak a politika kialakításának folyamatában. (Sidney, 2007)

A közpolitika tervezésében részt vevő szereplők

A közpolitika-közvetítésben fontos szerepet vállalók több típusa különíthető el. Campbell *intézményi vállalkozóknak* nevezi azokat a befolyásos irányítókat, akik jelentős szerepet játszanak egy-egy ügyben. (Campbell, 2004) A *politikai vállalkozók* elsősorban irányítóbizottságokban dolgoznak. A *teoretikusok* csoportjába az oktatáskutatók tartoznak. E csoportokon belül többen nemzetközi szervezetek, például az OECD számára is dolgoztak, ilyen értelemben is közvetítő szerepet töltenek be a nemzetek feletti és a nemzeti szint között. A *tudásközvetítők* (idea brokers) feladata összetett: például elő tudják segíteni valamely létező gyakorlat szakértői elemekkel történő alátámasztását, kibontakozását, fordítási feladatok ellátását és a nézőpontok vagy más gyakorlatok összehangolását. (Setényi, 2001) Részvételen alapuló kapcsolattartás jellemzi őket. A közvetítés mellett egyben tanulási folyamatok beindulását is elősegítik. (Sidney, 2007; Berényi, Neumann, 2009; Neumann, 2010; Berényi, 2010)

Érdekszövetségek elemzése

A közpolitikák alakításában részt vevő szereplők áttekintésének hasznos keretét adja az érdekszövetség fogalma (advocacy coalition). Az érdekszövetségek szerepére Paul Sabatier hívta fel a figyelmet a 90-es években. (Sabatier, 1999) Vizsgálatai szerint a közpolitikai résztvevők annak érdekében hoznak létre képviselői koalíciókat, hogy növeljék egy adott szakpolitikai kérdésben esedékes döntéshozatalra gyakorolt befolyásukat. Az elképzelés tehát a közpolitikai döntéshozatalt különböző szereplők koalícióinak versengésként értelmezi. A felsőoktatás vonatkozásában általánosan használható modellt alakított ki B. Clark, aki az állam, a piac és az egyetemi oligarchia hármas érdekkerében érvényre jutó erőviszonyok alapján elemezte a különböző országok felsőoktatási rendszerének irányítását, koordinálását. (Clark, 1998) Modellje segítségével az egyetemi oligarchia erőfölénye Olaszországban, a piaci szereplők erőfölénye az Egyesült Államokban, míg az állami szereplők erőfölénye a centralizált (totális) rendszerekben – például az egykori Szovjetunióban – volt kimutatható.

Az érdekszövetségek számos szereplőt foglalhatnak magukba (szakszervezeti vezetők, szakmai szervezetek vezetői, államigazgatási vezetők, törvényhozók, kutatók, újságírók), akik az adott közpolitikával kapcsolatban hasonló elveket vallanak, és koordináltan cselekszenek annak érdekében, hogy elképzeléseik közös metszéspontja közpolitikai céljá/intézkedéssé váljon. (Sabatier, Schlager, 2000:227)

A szakirodalom egy része a szakpolitikai döntéshozatalhoz kapcsolódó *eszköztálasztással* foglalkozott, vizsgálva az eszközök használatában megragadható tendenciákat. A közpolitikai eszközök kategorizálására többféle megközelítést lehet találni a szakirodalomban. McDonnell és Elmore megítélése szerint a döntéshozók körében tudáshiány figyelhető meg az alternatív eszközökkel kapcsolatban, a döntéshozóknak nincs módszeres képük a különböző eszközök eredményes használatáról, ezért a közpolitika és a cselekvés között a kapcsolat nem olyan szoros, amilyen lehetne. (McDonnell és Elmore, 1987) A különböző szakpolitikai eszközök különböző feltevéseket tételeznek a befolyásolni kívánt problémákra és azok megoldására vonatkozóan, s mindegyik lehetőség meghatározott hatással jár együtt (pl. engedelmesség, terelés, képességfejlesztés vagy hatalomgyakorlás). Az egyes eszközök (pl. jogi szabályozás, ösztönzés, képességfejlesztés, rendszerátalakítás) eltérő előnyöket és költségeket eredményeznek a különböző szereplők számára. Az eszközök számbavételén és kiválasztásán túl a policy beavatkozás modelljének és konkrét intézkedéseinek részletes megtervezése és folyamatának ütemezése szükséges, valamint a formális döntéshozatalhoz kapcsolódó konzultációs folyamat kialakítása, illetve az ehhez kapcsolódó kommunikációs anyagok elkészítése.

2.5.3 AZ IMPLEMENTÁCIÓ

Az implementáció kérdése valaminek a megvalósítását, gyakorlatba ültetését jelenti a közpolitika kérdésköréhez kapcsolódva. (Hill, Hupe, 2002) Az implementációelemzés fő kérdése tehát az, ami a döntés után következik. Mit lehet tenni a sikerért, illetve a kudarc elkerülése érdekében? (Fazekas, Halász, 2012) Manapság az implementációval foglalkozó kutatások aldiszciplínát jelentenek a politikatudományon és a közpolitikai kutatásokon belül.

Az implementáció elméleti megközelítései

Az implementáció elemzésével foglalkozó elméleti irodalom megkülönbözteti a *felülről* kezdeményezett (top-down) és az *alulról jövő* (bottom-up) kezdeményezéseket, változásokat. (Darling-Hammond, 1998)

A felülről vezérelt (*top-down* típusú) változásokkal foglalkozó kutatások a központilag előirányzott oktatáspolitikai döntések gyakorlati megvalósulására fókuszálnak. A megközelítés hierarchikusnak és lineárisnak feltételezi az oktatáspolitikai folyamatot, némileg mellőzve az olyan változtatások elemzésbe vonását, melyek a rendszerkörnyezet megváltoztatására irányulnak vagy amelyek egy-egy részfunkció működtetését intézményesítik. A felülről vezéreltség előfeltevését alkalmazó kutatások alapkérdése, hogy miként lehet maximalizálni az oktatáspolitikai célok gyakorlatra

történő lefordításának hatékonyságát. Sabatier például hat, a sikerességet elősegítő elvet fogalmazott meg:

- 1) világos, konzisztens célok megfogalmazása,
- 2) megfelelő oksági elmélet alkalmazása,
- 3) a végrehajtó szervek viselkedését alakító jogi normák, ösztönzők vagy szankciók léte,
- 4) a szakpolitikai célokat értő és azoknak elkötelezett végrehajtók, illetve megfelelő erőforrások,
- 5) az érintett hatalmi csoportok támogatása,
- 6) a makrotársadalmi és gazdasági környezet viszonylagos stabilitása. (Sabatier, Mazmanian, 1979)

Az alulról vezérelt (*bottom-up* típusú) változásokkal foglalkozó megközelítések nem tekintik magától értetődőnek a folyamatok lineáris jellegét, inkább több szereplő együttes hatásának kitett, interaktív sajátosságokkal rendelkező folyamatokban gondolkodnak. Az alulról vezérelt változásokra irányuló elemzések feltételezik, hogy az alsóbb irányítási szintek szereplői formális/informális kommunikációs csatornákon keresztül befolyást gyakoroltak a közpolitika kidolgozására és megvalósulásának eredményeire. A kutatók által kialakított fogalmak alapján négy lehetőség, más szóval „implementációs ösvény” adódhat a megvalósítás során:

- 1) a technológiai tanulás,
- 2) az implementáció elmaradása,
- 3) a formális megvalósítás (kooptálás),
- 4) a kölcsönös adaptáció. (McLaughlin, Milbrey-Berman, 1975)

E. Matland úgy találta, hogy a két perspektíva (az alulról és a felülről vezéreltség) nem zárja ki egymást, csak különböző típusú politikákra jellemzőek: a felülről vezéreltséget kimutatók az egyértelműbb, hatalmi centrumból szervezett politikákat vizsgálták, míg az alulról vezéreltséget igazolók a nagyobb bizonytalanságot – ezért több egyeztetést – tartalmazó politikákra koncentráltak. (Matland, 1995) A közpolitikák sajátosságait is figyelembe vevő modellben Matland négy eltérő implementációs típust különböztet meg (lásd *1. táblázat*). Kategóriarendszerében a szakpolitika egyértelműségét és konfliktusosságát különböztette meg.

Adminisztratív implementációról akkor beszélhetünk, ha a szakpolitikai kezdeményezés egyszerű és egyértelmű (például jogszabályban és annak értelmezéseiben kifejtett), ezért minden érintett fél érti, hogy mit kell tennie. Mivel a változást mindenki támogatja, ezért alacsony a konfliktus szintje is. A fő feladat ilyen esetben a források

**1. táblázat: Kétértelműség–konfliktus mátrix:
közpolitikai implementációs folyamatok**

KÉTÉRTELMŰSÉG	KONFLIKTUS	
	ALACSONY	MAGAS
Alacsony	<i>Adminisztratív implementáció</i> Források	<i>Politikai implementáció</i> Hatalom
Magas	<i>Kísérletező implementáció</i> Kontextuális tényezők	<i>Szimbolikus implementáció</i> Koalíciók ereje

Forrás: Matland, 1995

biztosítása és a tájékoztatás széles körűvé tétele. Ilyenek lehetnek az iskolákon keresztül megvalósuló gyermekjóléti programok, mint például az iskolatej- és iskolagyümölcs-program. (Stummer, 2012)

Szimbolikus implementáció akkor fordul elő, ha a kezdeményezést sokféle módon értelmezhetik a megvalósítók, és emellett nincs egyetértés a kezdeményezés céljában és a megvalósítás eszközeiben. Ennek következtében megnő a vetélkedés és a koalíciókötések szerepe, egyeztetésre és kommunikációra van szükség, amelyben fontos a szimbolikus eszközök szerepe. Például az oktatási erőforrások hatékonysági és kompenzatorikus célú felhasználása ellentétek forrása lehet. A társadalmi egyenlőség eszméjét az oktatásban a teljesítményalapú differenciálással egyidejűleg kell érvényre juttatni. A tehetséggondozási és a kompenzatorikus programok célcsoportjainak azonosítása, a programok kiterjedtsége és a megvalósítás feltételrendszerének kialakítása egyes országokban a szimbolikus implementáció kategóriájába tartozik. Különösen így van ez abban az esetben, ha a kompenzatorikus célokat támogatók „kriminalizálják” a hatékonyság érdekében lobbizókat. A kommunikáció szimbolikus jellegét mutatja, hogy a versenyt fokozó beavatkozásokat mint „ártó” szándékokat interpretálják, függetlenül attól, hogy képviselőit az oktatási teljesítmények növelése iránti szándék vezérli.

Kísérletező implementációra van szükség, ha jelentéktelen a konfliktusok szerepe, de magas a komplexitás, és többértelműség jellemzi a feladatokat, célokat. Az 1999-ben elindított *Comenius 2000* közoktatási minőségbiztosítási program jó példa arra, ahogyan az intézményi működés átalakításának céljait az oktatási kormányzat meg kívánja valósítani az ezredfordulót követően. (Halász, Lannert, 2006:374) A program az alapját képezte a későbbi iskolai minőségügyi feladatok kialakításának, és ebben az értelemben kísérleti jellegűnek volt felfogható.

Politikai implementáció akkor jellemző, ha nincs egyértelműség a célokban, és magas a konfliktusok előfordulásának a gyakorisága. Ilyen esetekben a hatalmi eszközök alkalmazása jelenthet megoldást. A közoktatási törvény 1993-as módosítása szükségessé tette a Nemzeti alaptanterv megújítását is, ami a szakértői köröket mozgósító hosszas vitáktól kísérve alakult. (Halász, Lannert, 1998) Az iskolák működését hátráltató, túlzottan elhúzódó érdekharcoknak az akkori miniszteriális vezetés vetett véget, felhasználva a politikai felhatalmazásából adódó döntési jogosultságát. De ide sorolhatók a szegregáció elkerülését célzó olyan döntések is, melyek során bezárják a szegregátum iskoláit, és a gyerekeket más iskolákba irányítják. (Matland, 1995)

Az implementáció vizsgálatának része az eredmények számbavétele. A bizonyítékokon alapuló oktatáspolitikai-alkotásban a beavatkozásokat megelőzően kimunkált indikátorral – számszerűsíthető adatokkal – alkotnak képet az elért eredményekről. A jól megválasztott indikátorok előnye, hogy többnyire a megvalósítási folyamat monitorozását is lehetővé teszik, ezért külön kutatások foglalkoznak a célokhoz rendelt indikátorok megfelelőségével. A számszerűsítési törekvések ellenére az eredményesség felmérése összetett problémát jelent. Nem csupán a közpolitikai beavatkozás által keletkeztetett közvetlen hatásokat (*outputs*) kell ugyanis figyelembe venni, hanem – mivel a társadalom egymással érintkező rendszerekből áll – a közvetett, tovagyűrűző hatásokat is (*outcomes*). (Grumm, 1975)

3. AZ OKTATÁSPOLITIKA (KÖZPOLITIKA) ELEMZÉS NÉHÁNY MEGKÖZELÍTÉSI MÓDJA

KÖZPOLITIKA-ELEMZÉS ÉS TUDOMÁNYOSSÁG

Szakmai szempontból a közpolitika-elemzések jelenleg nem tekinthetők a társadalomtudomány önálló területének, azonban az elemzői tevékenység többféle módon is kapcsolatban áll a tudományossággal. Az elemzéseket végzők egy része tudományos reputációval rendelkezik. Az alkalmazott elemzési módszerek a társadalomtudományokban kidolgozott eljárásrendeket követnek (pl. hermeneutika, diskurzuselemzés stb.). Számos törekvés célozza azt, hogy a közpolitika-elemzések módszertanát pozitívista episztemológiával erősítsék, tudományosan kidolgozzák, ugyanis leginkább egy általánosan elfogadott elemzési módszertan alapozhatná meg a közpolitika-analízis tudományosságát.

A közpolitika-elemzések fejlődését áttekintve Webb és Gulson az elemzői tudományosságban episztemológiailag és ontológiailag megragadható különbségeket mutatott ki. Elméletükben a „közpolitika-tudományosság” három korszakát/típusát különböztetik el, fogalmi kiindulópontnak tekintve Lerner közpolitika-tudományra vonatkozó eredeti gondolatait. (Lerner, Lasswell, 1951; Webb, Gulson, 2014)

Az első korszakba és típusba sorolódna azok az operatív munkát támogató gyakorlatias elemzések, melyek multidiszciplináris megközelítést alkalmaznak (politika, szociológia, jog, gazdaság, pszichológia).¹⁷ Elsődleges céljuk, hogy megoldásokat fejlesszenek ki a társadalmi problémákra. Ez a fajta „közpolitika-tudományosság” jellemzően a második világháború után, a nyugati demokráciák jóléti célokkal orientált újjáépítésében és államépítésében alakult ki. A közpolitika korabeli tudományossága alternatívák mérlegelésével kereste a célok eléréséhez vezető leghatékonyabb megoldásokat, majd az optimálisnak vélt cselekvései formákra javaslatokat fogalmazott meg. (Webb, Gulson, 2014; közvetetten hivatkozza: Ball, 1995:258) A közpolitika-készítésnek ez a formációja jellemzően instrumentalista módon tudományos, hiszen követi és kiszolgálja a döntéshozók problémafelvetéseit, racionalitását. (Simons és mások, 2009)

A közpolitika tudományosságának második korszakát és típusát Webb az 1980-as évektől számítja. Ekkortól kezdődően megerősödött a kritikai reflexivitásra épülő közpolitika-elemzések gyakorlata, mely máig hatóan befolyásolja az elemzői munkát. A korábbi pozitívista, technicista és instrumentalista megközelítés kiegészült, és az analízis módszereit is újragondolták. Az új megközelítési módozatokban az állam már nem egyedüli főszereplő, hanem egy heterogén politikai környezet egyik szereplője, melynek adminisztratív működését és környezetét egyaránt meg kell érteni a közpolitikai elemzésekben. Ebbe az irányzatba kategorizálható a menedzseriális szemléletű Lasswell (1936), a korlátozott racionalitás elméletet kidolgozó Simon (1982) vagy éppen a politikai döntéshozók korlátozott cselekvési lehetőségeit bemutató Lindblom (1959). Az elemzőmunkát érintő változásokban szerepet játszott – legalábbis egyes országokban –, hogy a neoliberalis állam az egyeztető, például deliberatív technikáknak

17 A közpolitikai elemzés koncepciója az USA-ban jelent meg először. 1958-ban Ch. E. Lindblom használta a kifejezést, de a közpolitikai elemzések az 1960-as, 70-es években váltak fontossá. (Lindblom, 1959)

(állampolgári megvitatásoknak) nagyobb teret nyitott, így a közpolitika-alkotás folyamata és terepe kiszélesedett. E korszakban a szociológiai és az antropológiai indíttatású kutatások perspektívája kiterjedt mindarra, „amit az emberek közpolitika (policy) címszó alatt tesznek”. (Webb, Gulson, 2014:6) Ezzel a közpolitika technikai folyamatainak elemzésén túlmutatóan kialakult egy második elemzési szint, ami megsokszorozta a közpolitika-készítésre és -kivitelezésre irányuló reflexiókat, és az elemzőmunkában újabb opciókat szabadított fel. (A második szintű megfigyelés episztemológiai megalapozásához lásd: Luhmann, Rasch, 2002.) Az elemzésekben hangsúlyozottá vált a megelőző korszakban mellőzött kognitív háttér vizsgálata: annak kutatása, hogy a tudás, az ideák, a reprezentációk és a társadalmi hitek milyen hatást gyakorolnak a közpolitika alakulására, hogy az általános társadalmi normák és a kultúra hogyan befolyásolja a társadalmi viselkedést és a közpolitikákat. A kialakított újabb megközelítési módok közös jellemzője, hogy hangsúlyozzák: a közpolitikák átalakítják és megalkotják azokat a jelentésmezőket, amelyeken belül az aktorok észlelhetik és (re)definiálhatják problémáikat. Tehát „a közpolitika-alkotás nem a probléma megoldása, hanem a problémák új reprezentációjának konstruálása, amely létrehozza ezen problémák kezelésének társadalmi-politikai feltételeit, és ekképpen strukturálja az állam cselekvését”. (Muller, Surel, 1998:31)

A közpolitikai tudományosság harmadik korszakának nyitányaként Webb a *Journal of Education Policy* 2004-es számát tekinti, amely a közpolitika-tudományosságban üdvözölte a posztstrukturális megismerési technikák megjelenését. Az oktatáspolitikák preferált elemzési módszerei tovább bővültek. A kutatók arra a rejtett területre is be kívántak hatolni, amelyen a közpolitika-készítők láthatatlanul mozognak. Cella vált a közpolitika háttérben érvényre jutó látens előfeltevések, tematizációs pozíciók elemzésbe vonása is. Webb szerint a közpolitika tudományosságának harmadik korszakában az alkotói gondolkodás fokozatosan kioldódik az Európa-centrikusság megkötöttségei közül, és az absztrakt elveken túlmutató, valós, kulturálisan és etnikailag meghatározott keretek közé helyeződik át. Az elemzések a közpolitika geofilozófiai megalapozása révén járulnak hozzá a változásokhoz. Bennettre és Taylorra hivatkozva Webb materialista fordulatról is beszél, mellyel arra utal, hogy a közpolitika-tervezés a célokat, a tudásbázisokat, a dologi adottságokat, a létező gyakorlatokat, valamint a szubjektumokat is egységes keretbe rendezi annak érdekében, hogy minél hatékonyabban kezelje a bizonytalanságokat. (Bennett, 2010) Ezáltal a humán – az ember – kikerül a közpolitika centrumából mint konstitutív alkotóerő és a folyamatok dinamizálója. (Taylor, Iverson, 2013:666) (Webb, Gulson, 2014:3–4)

BIZONYÍTÉKOKON ALAPULÓ MEGKÖZELÍTÉS

A döntéshozattal kapcsolatban az utóbbi évtizedben erősödő elvárás a bizonyítékokra épülő megközelítés érvényesítése. A bizonyítékokra/tényekre építő megközelítésben (*evidence based policy*) elvárás, hogy a mindennapos szakmai gyakorlatnak, valamint a szakpolitikai beavatkozásoknak tudományosan igazolt eljárások keretében termelt adatokon kell alapulniuk. (Halász, 2009) A valóságban azonban a tényekre alapozott oktatáspolitikát nehezen megvalósítható, és módszertani nehézségeket is felvet: a randomizált kontrollált vizsgálat normája társadalmi helyzetben nehezen va-

lósítható meg. Emellett a bizonyítékokra alapozott közpolitika-készítés igénye elméleti szempontok alapján is megkérdőjelezhető. Veroszta Zsuzsa úgy véli, hogy miközben a szakpolitikai döntéshozásban és annak közéleti legitimációjában az adatokra hivatkozás egyfajta normává kezd válni, eközben hiányzik az adatok szerepének és korlátainak pontosabb feltárása. (Veroszta, 2011) Érvelése szerint a társadalomtudományi adatok a szakpolitikai felhasználás során önmagukban nem értelmezhetőek; egyrészt azért, mert többféleképpen interpretálhatók, másrészt pedig azért, mert már az adatok létrejötte is számos előfeltevésen, szakmai, szemléletbeli döntésen, szelekción nyug-

A GYAKORNOKI KÉPZÉS FEJLESZTÉSE PILOT-PROJEKT TAPASZTALATOK ÉS „BIZONYÍTÉKOK” ALAPJÁN SVÉDORSZÁGBAN

Számos kutatási eredmény (bizonyíték) jelzi, hogy a tanulószereződéses, gyakorlatorientált szakképzési rendszerek megkönnyítik a gyors iskola–munka átmenetet a fiatalok számára, az iskolarendszerű szakképzési rendszerekhez képest. Így azon államokban, ahol duális rendszerek érvényesülnek, és nagy arányban tanulnak a fiatalok gyakornoki/tanulószereződéses formában (*apprenticeship*), ott általában alacsonyabb a fiatalok munkanélküliségi rátája.

A duális képzés eredményeinek hatására Svédországban 2008-ban kísérleti gyakornoki (*Gymnasial lärlingsutbildning*) program került bevezetésre, amely sikere esetén az akkori tervek szerint a 2011/2012-es tanévtől párhuzamos útként is megjelent volna a hagyományos, iskolai alapú képzés mellett. A pilot gyakornoki program fő jellegzetessége volt, hogy a képzés több mint 50%-át a munkahely adta. A kísérleti program 3 évig tartott, a 2009/2010-es tanév során közel 7000 diák vett részt a projektben. (IKEI Research & Consultancy, 2012)

2010-ben a svéd oktatási törvényt is módosították, hogy az oktatás jobban megfeleljen a munkaerő-piaci elvárásoknak, több munkahelyi alapú képzés kerüljön bevezetésre, beleértve a középfokú végzettséget adó, szakmai gyakorlat (*apprenticeship*) alapú szakképzés bevezetését is. Ekkor használták fel a kísérleti program tapasztalatait is.

Mindezen törekvések ellenére 2011 óta a gyakornoki/tanulószereződéses képzést kevesen választották, ugyanakkor magas volt a lemorzsolódók aránya. Sem a diákok, sem a munkaadók nem mutattak jelentős érdeklődést ezen képzési mód iránt, ezért a tapasztalatok alapján új eszközöket kellett keresni a cél eléréséhez.

A 2014-es svéd költségvetés „Új gyakornoki reform” címen külön forrást is megjelenített, hogy kompenzálja a gyakornokok többletköltségeit a munkahelyen, pénzügyi támogatásokat kínáljon vállalatoknak gyakornok alkalmazásához és forrásokat biztosítson mind az önkormányzatok, mind az ágazati munkaadói szervezetek számára, hogy továbbfejlessék a munka alapú tanulási és tanulószereződéssel megvalósítható szakképzési programjaikat. A pénzügyi ösztönző érdekessége, hogy a támogatásban a szakmunkástanulókat fogadó munkáltatók részesülnek.

2014-ben az új foglalkoztatási törvény fizetést biztosított a középiskolai képzésben tanulószereződéssel részt vevőknek. (Európai Bizottság, 2014) Mindezen törekvéseken kívül a svéd kormány egy gyakornoki/tanulószereződési központot (*apprenticeship centre*) is létrehozott a Svéd Nemzeti Oktatási Ügynökség égisze alatt, támogatva a szakképző intézményeket, munkaadókat és szociális partnereket a gyakornoki képzés és a minőségi, munka alapú tanulás továbbfejlesztésében. (Refer-Net Sweden, 2015) Az adatokra épülő korrekciós beavatkozások javították a program eredményességét, és közelebb vittek a célokhoz.

szik. Ezért a társadalomtudományok által előállított adatok nem nevezhetők mindentől független (objektív) ténynek – így helytállóbb lenne az „adatalapú” jelző használata. Az adatalapú döntéshozás sem problémamentes, mert a kutatás és a politika közege eltérő: a közpolitika gyakorlatában a kutatási adatokat egyfajta legitimációként kezelik a döntések során, és nem vesznek tudomást a mögöttes szakmai értékekről, előfeltevésekről, illetve az adatok felhasználási és befogadási korlátairól.

A bizonyítékokon alapuló megközelítés nagy szerepet játszik a közpolitikai kísérletek esetében. A közpolitikai kísérletek egy része csupán az egyre gyakoribbá váló változtatások új elnevezése, hasonlóan az innovációkhoz, másik része azonban valóban kísérlet, tehát valamiféle hipotézis legitim kipróbálását célozza. (Heilmann, 2008) A módszer lehetővé teszi, hogy egy cél eléréséhez – például pilot-projektek révén – megtalálják az optimális megoldást, illetve hogy a kísérletekből származó tapasztalatok alapján korrigálják a cselekvési terveket. (Lindblom, 1959)

A szigorú elméleti és módszertani elvárásokkal fellépő megközelítések mellett ugyanakkor egyre gyakrabban találkozunk olyan megközelítésekkel is, amelyek jóval több esetlegességet feltételeznek a közpolitika-alakítás, a döntéshozás folyamatában.

„BARKÁCSOLÁS”

A bizonyítékokon alapuló döntésmegalapozás elképzelésétől jelentősen eltér a „barkácsolás”¹⁸ fogalmának alkalmazása a közpolitika-készítésre, mely eredetileg Lévi-Strauss nevéhez köthető (Lévi-Strauss, 1962). Teóriájában a barkácsolás kivitelezési technikáját alkalmazó szemléletet az innovatív mérnöki munka szemléletével vetette össze. A mérnöki/tudományos gondolkodást az elmélet, a terv vezérli, a „barkácsolót” azonban az, hogy éppen milyen eszközök és alapanyagok állnak rendelkezésére. Ismereteit nem tágitja szisztematikusan, mivel a meglévő tudás újrendezéséből kell levonnia következtetéseket, illetve további, új tudásokat alkotnia – azaz „barkácsolnia”. Lévi-Strauss elképzelésének komoly utóélete van a politikatudományi, közpolitika-elemzői irodalomban. Freeman értelmezése szerint: mivel a barkácsoló a különböző eszközöket és alapanyagokat „jártában-keltében” összegyűjti és megőrzi, ezért az újrahasznosított eszközök és alapanyagok „magukon viselik korábbi alkalmazásuk körülményeit, de nem egyértelműen behatárolható további használatuk köre és módja, nincsenek teljes körűen értelmezve, manipulálhatók és felhasználhatók a legkülönbözőbb célokra. Nemcsak az eszközök beválogatásának módjában játszik fontos szerepet a barkácsolás folyamata a közpolitika-alkotásban, hanem magát a célt is alakíthatják az éppen rendelkezésre álló eszközök és alapanyagok.” (Freeman, 2007:486)¹⁹ Freeman azt szűrte le kutatásaiból, hogy a közpolitikai döntéshozás barkácsolás révén megvalósuló tanulási folyamat, amely akkor vezethet eredményre (akkor valósulhat meg egy-egy új közpolitikai elem), ha a döntéshozó a szereplők és az érdekek által megjelenített különféle gondolkodásmódok között is képes egyeztetni. (Berényi, 2013)

18 Az eredetileg használt fogalom a „fabriquer” volt, amit „barkácsolásnak” fordítanak. Az oktatáspolitikai elemzés szaknyelvéhez közelebb állónak gondoltuk az „összeszerkesztés” fogalmát, azonban ezzel megszüntettük volna a fogalom elemzői hagyományokra utaló jellegét. (A szerkesztő.)

19 Berényi Eszter fordítása.

PROSPEKTÍV ÉS RETROSPEKTÍV ELEMZÉSEK

Az elemzések időhorizontjának figyelembevétele alapján megkülönböztethetünk prospektív és retrospektív közpolitikai elemzéseket. *Prospektív* elemzésnek azokat az *ex-ante*²⁰ elemzéseket tekintjük, amelyek a közpolitikai döntéseket megelőzően készülnek. A döntéshozók szempontjából a prospektív típusú elemzések hasznosabbak, hiszen ezek közvetlenül segítenek megalapozni a döntéseket, és kalkulálhatóvá teszik a bevezetni kívánt közpolitikai lépések hatásait. A *retrospektív* elemzések erőssége általában a problémairányultság, gyakran ugyanis a közpolitika explicit/implicit okait és következményeit írják le. A retrospektív elemzésekre jellemző, hogy általános problémákat vizsgálnak (pl. a nemi hovatartozás vagy a szülői iskolai végzettség hatása a tanulói eredményekre). A retrospektív elemzések ritkán mutatnak fel olyan eredményeket, amelyek közvetlenül felhasználhatók lennének a döntéshozók számára, ugyanakkor hozzájárulnak az adott szakterület pontosabb ismeretéhez. Ezek teszik lehetővé azt is, hogy új keretek legyenek kialakíthatók a közpolitikai folyamatok megértéséhez. (Dunn, 1981)

ELEMZÉSI, ADATGYŰJTÉSI ÉS MEGISMERÉSI ELJÁRÁSOK A KÖZPOLITIKA-ELEMZÉSBEN

A közpolitikák tárgykörének és célrendszerének megfelelően nagyon sokféle módszerrel készülnek közpolitikai elemzések. Teljes körű áttekintésük a módszerek szerteágazó jellege, a diszciplináris eltérések és az egyes országok eltérő közpolitika-készítési hagyományai következtében aligha lehetséges. A közpolitikák megalapozásakor és elemzések egyaránt szükséges lehet annak átlátása, hogy valamely módszer milyen előnyöket és milyen kockázatokat hordoz magában, amikor a társadalmi valóság teljes komplexitásának megismerése során igénybe vesszük. N. Luhmann „szükségyszerű nem tudásnak” nevezte azt a jelenséget, hogy a világ komplexitása a megismerési folyamatban soha nem képezhető le teljes egészében, hiszen lehetetlen egyszerre minden szempontot egyidejűleg beemlíteni a megismerési folyamatba. (Luhmann, 1999b) Fejlettebbnek tekinthetők azok a közpolitika-alkotó folyamatok, melyekben kalkulálnak az egyes vizsgálatokat kényszerűen jellemző módszertani redukcionizmussal, és számolva a megismerési eljárások vakfoltjaiból eredő következményekkel²¹, többféle, egymást kiegészítő vizsgálódási, elemzési eljárást alkalmaznak a közpolitika konceptualizálásában. A W. Dunn által készített áttekintés többféle társadalom- és gazdaságtudományi módszert, illetve koncepcióalkotási eljárást rendszerezett. (Dunn, 1981) Célja nem csupán az volt, hogy a szokványos kvalitatív/kvantitatív, illetve mikro/makro osztályozás szerint jellemezze a vizsgálati és koncepcióalkotási eljárásokat, hanem

20 *Ex-ante* elemzés: a tervezett program várható hatásainak elemzése.

21 A *policy* intézkedéseket megelőző érdemi egyeztetési folyamatok (pl. állampolgári tanácskozások) az eszközei lehetnek annak, hogy a döntéshozók és közpolitika-készítők megismerjék azokat a kontextusokat, amelyek meghatározzák intézkedéseik társadalmi jelentőségét. (Király, Török, 2012) Az intézkedésekhez kapcsolódóan kivitelezett pilot-programok ugyancsak azt a célt szolgálhatják, hogy a hétköznapi valóság eltérő kulturális kontextusaiban érzékelhetővé váljon a *policy* által kezdeményezett beavatkozások fogadtatása, következménye.

hogyan felhívja a figyelmet azok egymást kiegészítő szerepére is. (1. ábra) A megismerési eljárások rendszerezésében négyosztatú teret alkotott, két tengelyt véve igénybe. A függőleges tengely jelzi az elemzési technika viszonyát az adatokhoz. A tengely alsó részén található az elsődleges (közvetlen) adatfelvételre alapozó technikák, melyek közül a legismertebb a kérdőíves vizsgálódás. A tengely felső része a másodelemzésre – közvetett adatgyűjtésre – épülő megismerési eljárásokra utal. A vízszintes tengely a vizsgálódások által szerzett adatok általánosíthatóságának mértékére utal. Bal oldalon azok az eljárások találhatók, melyek nagy általánosíthatóságú ismereteket produkálnak, jobb oldalon pedig inkább a helyi érvényességű, kulturálisan meghatározott körben releváns adatokat eredményező eljárások. A vizsgálódási eljárások elrendezettsége a tengelyek mentén arra hívja fel a figyelmet, hogy az adott eljárás mely tekintetben erős és mely tekintetben gyenge. Az olyan másodelemzések, mint például a költség/haszon elemzés magas általánosíthatósággal rendelkező ismereteket termelnek, azonban a tudásnak gyenge a helyi szintű értelmezhetősége, így más – kiegészítő – vizsgálati eljárások nélkül a költség/haszon elemzés korlátozott érvényességű tudást prezentál. A Delphi-analízis vagy az érvelési vizsgálatok pedig – miközben részletgazdagon bemutatnak döntéshozási megfontolásokat – alacsony általánosíthatósággal rendelkező ismereteket állítanak elő.

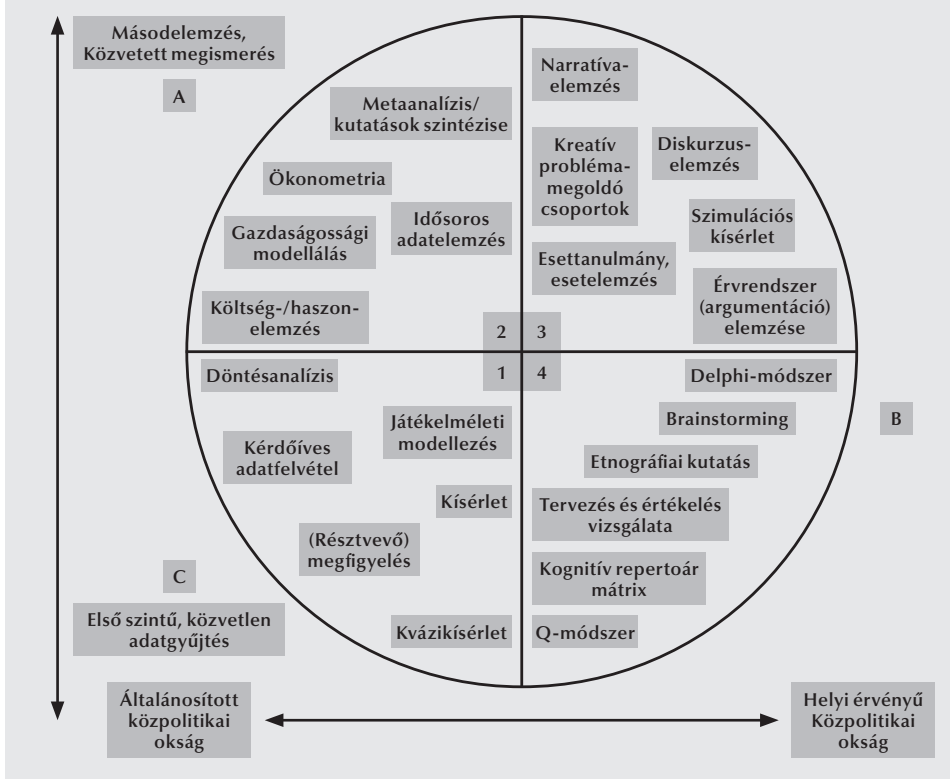
Dunn módszertani ajánlásaiban megkülönbözteti azokat az elemzési eljárásokat, melyek magas absztrakciós szinten zajlanak – ezeket nevezi az általánosított közpolitikai okság alapján készülő elemzéseknek –, illetve azokat, melyek kisebb általánosíthatósággal rendelkeznek; ezek tartoznak a helyi érvényű közpolitikai okságot bemutató elemzésekhez. (1. ábra) Dunn arra is felhívta a figyelmet, hogy a megismerési eljárások komplementer viszonyba hozhatók egymással, így a magas absztrakciós szintű, erős redukcionizmussal jellemezhető elemzések eredményeit célszerű összevetni/kiegészíteni a kulturális meghatározottságokat tükrözni képes megismerési eljárásokkal és elemzési módokkal. A módszertanilag világosan áttekinthető absztrakt elemzések mindenkor előnye, hogy racionalitást visznek a megismerési folyamatokba, azonban ez nem zárja ki azt a tényt, hogy az ügyek napirendre kerülésének folyamata sok esetlegességet mutat. Az elemzések hatására tehát maga a döntéshozás még nem válik tisztán racionálissá, sőt egyes esetekben akár ennek ellenkezője igazolható. Mint korábban jeleztük, a politikai szféra nemcsak az elemzői érdekcsoportok javaslatai alapján, hanem a nyilvánosság és a média befolyása alapján is kalkulál.

1. Általánosított közpolitikai okságot elsődleges adatok alapján feltáró módszerek

Kísérlet: Egy beavatkozás hatásainak randomizált mintavétel és kontrollcsoport alkalmazásával végzett hatásvizsgálata. (Például az egész napos iskola programjának kipróbálása, melyet hatásvizsgálattal mérnek be.)

Kvázikísérlet: Egy beavatkozás hatásainak vizsgálata, de randomizált mintavétel és kontrollcsoport nélkül, mivel a kísérletben inkább a beavatkozási feltételek változtatásának következményeit vizsgálják. Az eredmények becslés értékűek. (Például eltérő típusú informatikai eszközök kipróbálása a tanulás eredményessége vonatkozásában.)

1. ábra: Megismerési és koncepcióalkotási eljárások a közpolitika elemzésében



(Résztevő) megfigyelés: Az adatgyűjtő a lehetséges legkisebb mértékben vonódik be az interakciókba. (A kutató részt vesz az oktatáspolitikai megbeszéléseken, de nem szólal meg.) A résztvevő megfigyelés esetén a megfigyelő részt vesz az interakcióban. (Például a kutató kérdezőként/hozzászólóként részt vesz oktatáspolitikai vitákban, miközben világossá teszi, hogy kutatói szerepkörben van jelen.)

Kérdőíves adatfelvétel: Többnyire reprezentatív mintavételi eljárással készített kérdőíves adatgyűjtés.

Játékelméleti modellezés: A megoldandó problémákra vonatkozó racionális (ésszerű) gondolkodás vizsgálata olyan helyzetekben, ahol a döntéshozó döntésének eredményét befolyásolja mások (más csoportok) lehetséges választása.

Döntésanalízis: Döntési problémák matematikai és logikai modellekkel történő reprezentálása.

II. Általánosított közpolitikai okságot másodelemzett adatok alapján feltáró módszerek

Költség/haszon elemzés: A költség/haszon elemzés egy adott projekt (ritkább esetben program) keretében felhasználni tervezett források és a várható bevételek alakulását vizsgálja különböző megvalósítási változatok esetére.

Idősoros adatelemzés: Olyan statisztikai, kvantifikálható megfigyelések, amelyek elemeit egymást követő időpontokban (időszakokban) regisztrálták.

Ökonometria: Az ökonometriai modell egy gazdasági rendszer működését szimuláló rendszer, amelyben lezajló folyamatok matematikai összefüggésekkel kerülnek leírásra.

Metaanalízis: Több hasonló célú és tematikájú kutatás eredményeinek összevetése, az eredmények különbözősége és hasonlósága alapján.

III. Helyi érvényű közpolitikai okságot elsődleges adatok alapján feltáró módszerek

Narratívaelemzés: Elbeszélő, magyarázó szövegek oksági koherenciájának vizsgálata. A narratív elemzés során történeteket/értelmezési módokat hasonlítunk össze.

Diskurzuselemzés: Azt vizsgálja, hogy a kommunikáció segítségével miként értelmezzük és rendezzük be társadalmi életünket. A diskurzus elemzése rámutathat a társadalomban létező fontos elvárásokra, normákra, szabályrendszerekre.

Szimulációs kísérlet: Valósnak elképzelt, modellált helyzetre vonatkozó válaszok és reakciók összegyűjtése későbbi elemzés céljából.

Kreatív problémamegoldó csoportok: Egy kérdésre alternatív megoldási javaslatokat kereső, új ötleteket mérlegelő csoport. Problémamegoldó teljesítménye jellemzően nagyobb, mint az egyes egyéneké.

Esettanulmány, esetelemzés: Mélységi és hosszabb időt felölelő vizsgálatot tesz lehetővé egy meghatározott esettel kapcsolatban. Célja megérteni, hogy miért úgy történnek a dolgok, ahogy.

Érvrendszer (argumentáció) elemzés: Az érvelés logikai eljárásainak vizsgálata. Az elemzés nem az egyes állítások igazságtartalmára vonatkozik, hanem a megokolások, a logikai lépések megfelelőségére. A kérdés, hogy a kiindulópontok alapján a végkövetkeztetés fenntartható-e?

IV. Helyi érvényű közpolitikai okságot elsődleges adatok alapján feltáró módszerek

Delphi-módszer: Kvalitatív módszer a döntéshozói, szakértői csoportok jövőre vonatkozó előrejelzéseinek, elképzeléseinek feltárására, mely alapján feltárhatóak a változások jövőbeni fő irányvonalai.

Brainstorming: Egy probléma lehetséges megoldási alternatíváinak explorálása, a résztvevők szabad ötleteinek, gondolatainak összegyűjtése és rendszerezése alap-

ján. Segítségével a problémák köre jelölhető ki vagy a problémákra számos megoldási alternatíva generálható.

Etnográfiai kutatás: Az etnográfiai módszerek a személyek és csoportok viselkedését, gondolkodását kulturális kontextusok alapján képesek értelmezni. Az ilyen elemzések tehetik érthetővé, hogy azok a megoldások, melyek egyik nemzeti oktatási rendszerben működnek, miért nem működnek másutt.

Tervezés és értékelés vizsgálata: A projektkultúrában kialakított második szintű elemzés, melyben az válik vizsgálat tárgyává, hogy a projekt mennyire megfelelően jelölte ki céljait, a célokhoz milyen minőségű indikátorokat rendelt és a belső értékelési eljárásai alapján mennyire megbízható, érvényes képet állított elő önmagáról.

Kognitív repertoár mátrix készítése: A kutatás azokat a kognitív elemeket és kontextusokat azonosítja, melyek a megvitatási folyamatokban használatban vannak vagy lehetnek, így a tervezőmunka lehetőségi feltételei és korlátai válnak beláthatóvá.

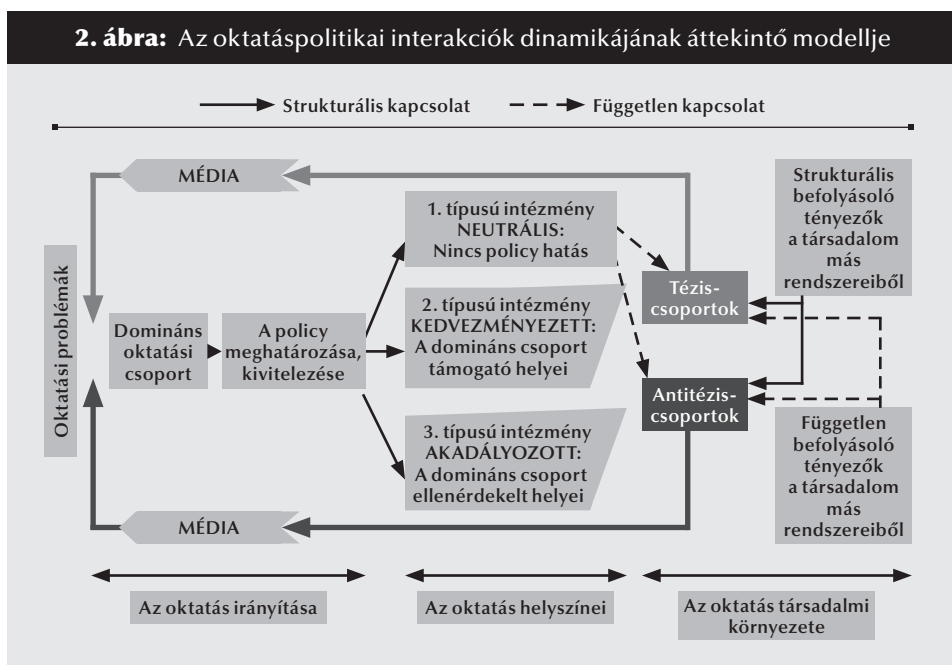
Q-módszer (Q-methodology): A szubjektivitás szisztematikus feltérképezése. A döntéshozók egyéni nézőpontjának, véleményének, hitének, attitűdjeinek, azaz szubjektív gondolkodási struktúráinak vizsgálata, állításpárookra adott válaszok alapján.

Az ábrából jól látszik, hogy milyen sokféle módszerrel lehetséges egy helyzetkép kialakítása az elemző számára az adott közpolitikáról és környezetéről. Közpolitikai elemzés az is, amikor a közpolitika-alkotás során (annak részeként) végeznek elemzéseket; és az is, amikor a közpolitika létrehozási folyamatától független elemzés készül.

A különböző módszerek hatásspektrumát azért érdemes áttekinteni, mert nyilvánvaló, hogy a legtöbb esetben a konkrét elemzési folyamatnak szelektálnia kell a használatba bevonható eszközök között, az eszközöket pedig a vizsgálati célokhoz, a vizsgálatra rendelkezésre álló időhöz és a megrendelői célokhoz szükséges alakítani. Egy közpolitikai terület áttekintésekor, a már rendelkezésre álló elemzések és tudások felhasználásakor, esetleges új elemzés készítésekor mindenképpen érdemes figyelembe venni, hogy az áttekintésbe bevont elemzések milyen céllal, milyen megrendelésre készültek, hiszen ez hatással van az értelmezési lehetőségekre is. Dunn mindezekben túlmenően felhívta a figyelmet arra, hogy a kutatások minősége eltérő tényezőkön múlik. Az *A pólusnál* a maximális érték/minőség a mérés pontosságán alapszik. A *B pólus* környezetében a maximális érték az érintettek perspektíváinak megértésén alapul. A *C pólus* körül pedig a maximális érték a politikai döntéshozatali rendszerek megértésének összetettségén alapul.

4. AZ OKTATÁSPOLITIKAI INTERAKCIÓK ELEMZÉSI MODELLE

Az oktatáspolitikát a hagyományoktól és az irányítási kultúrától függően eltérő módokon működik a különböző országokban. A korábbiakban ismertetett fogalomrendszerek és elemzési szempontok – bár jelentős mértékű általánosíthatósággal rendelkeznek – többnyire az angolszász oktatásirányítás leírására és jelenségeinek megragadására alkalmasak. Célunk volt ezért a szakirodalom alapján kiválasztani és adaptálni egy olyan modellt, amely előnyösen használható a hazai oktatáspolitikai folyamatok dinamizmusának leírására és értelmezésére is. A következőkben M. Archernek az oktatásügyi interakciók strukturális feltételrendszerére vonatkozó modelljének adaptált változatát mutatjuk be. (Archer, 1995:342) Az interakciós modell előnye, hogy leírhatóvá teszi az oktatáspolitikai folyamatait, és általa megragadhatók a működést magalapozó struktúrák, magyarázhatók a rendszert jellemző dinamikák. Az Archer által eredetileg diakrón (történeti) elemzésre kialakított modellt úgy alakítottuk át, hogy alkalmas legyen jelenbeli folyamatok megfigyelésére. (2. ábra) A modell használhatósága és áttekinthetősége érdekében az interakciós folyamatot hét eltérő fázisra bontottuk, melyek rövid leírása a következő részekben olvasható. A szövegekőzi dobozokban illusztratív jelleggel helyeztünk el példákat. Az olvasóban felmerülhet a kérdés, hogy vajon hol helyezhető el az oktatáspolitikai elemzője, például a modell készítője. Az általunk felvázolt modellben ő foglalja el a „második szintű megfigyelő” pozícióját, ő az tehát, aki a saját tapasztalataik alapján tájékozódó eltérő szereplőket mintegy kívülről figyeli meg.



Forrás: M. Archer, 1995:342. Adaptálta és fordította: Török Balázs

I. Az oktatási problémák tételezése

Az oktatási problémák társadalmi konstrukciók. Ezek észlelése és előállítása szupranacionális és nemzeti szinteken egyaránt zajlik, de az utóbbi években megfigyelhető a szupranacionális szint szerepének növekedése. Az interakciós modell alapján a problémákért folyó versengés jelensége is érthető, hiszen új problémátételezéseken keresztül építhetők ki új oktatáspolitikák, alapíthatók új szakértői csoportok (hálózatok) és allokálhatók források az új megoldások kimunkálására, projektek beindítására.²²

Minden problémátételezés szükségszerűen szelektív, hiszen a komplex oktatási rendszerek működtetése csak leegyszerűsítő modellek alapján lehetséges. A szupranacionális szintről eredő problémátételezés például jellemzően érzéketlen a helyi kulturális attitűdökből eredő sajátosságokra, helyette inkább az oktatási teljesítőképesség, a hatékonyság, a minőség és az esélyegyenlőség absztraktabb fogalmi hálójával vizsgálja a nemzeti oktatási rendszerek teljesítőképességét. A nemzeti szinten kibontott oktatási problémavilágok természetesen ennél jóval bővebbek. Az oktatásfejlesztés története alapján arra is érdemes rámutatni, hogy minél nagyobb problémátömeget – krízist vagy akár világválságot – lehet az oktatásügy aktuális állapotához társítani, általában annál nagyobb mértékű és mélységű átalakítások kivitelezhetők a későbbiekben, illetve annál nagyobb mértékű erőforrás allokálható reformok címén. Ha a politikum terét a közpénzekért versengés legitim területeként fogjuk fel, figyelembe kell venni az oktatási érdekcsoportok (pl. szakértői rezsim) forrásszerzési törekvéseit is.

Elemzési módszerek: az oktatáspolitikai alapjául figyelembe vett problematikák áttekintése, az úgynevezett „kihívások” háttérében fellelhető szakértői és érdekcsoportok azonosítása, az oktatáspolitikai koncepciók eredetének vizsgálata (szupranacionális/nemzeti dimenziókban), az oktatási rendszer szupranacionális környezetéből eredő hatások célzott vizsgálata.

OKTATÁSI VÁLSÁG/KRÍZIS/PÁNIK

Az Egyesült Államokban az 1957-es szputnyikpánikot követően az oktatás nemzetbiztonsági ügygé vált. A kezdeményezett oktatási reformokban a politikai szféra mellett szerepet kaptak a gazdasági érdekeket képviselő, nagy befolyású alapítványok (pl. Ford), a tudományos szervezetek (pszichológusok) és a katonai-technológiai intézmények (mérnökök) egyaránt. (Tröhler, 2013) 1989 után a helyzetértékelést frissítették, áthelyezve az oktatáspolitikai alkotást dinamizáló problematikát a Szovjetunió legyőzéséről az USA globális gazdasági versenypozíciójának kontextusába. 2002-t követően a No Child Left Behind néven ismertté vált oktatás átalakítási programot az Egyesült Államokban a „Nation at Risk” (Veszélyben a nemzet) bizottsági elemzés alapozta meg. (NCEE, 1983) Az oktatással kapcsolatosan kidolgozott problémafelvetés mélységére jellemző, hogy – mint az a címből is kitűnik – a kockázatokat többek között az Egyesült Államok nemzeti létét érintően fogalmazták meg.

²² A japán oktatás egyik elemzője az ezredfordulót követő sorozatos oktatási problémátételezésekre, azok mechanisztikus, üzemszerű jellegére utalva a „krízisreform melodráma” szimbolikus kifejezést használta. (Takayama, 2010)

II. A domináns oktatási csoport kialakítása

Az oktatási rendszer strukturális kapcsolatban áll a politikai rendszerrel, ezért az oktatáspolitikát meghatározó domináns oktatási csoport a politikai rendszer hatalomban lévő szereplői által gyakorolt szelekciós eljárásokban alakul ki. A politikai szereplők azonban nem minden tekintetben szabadok a domináns oktatási csoport összeállításában, figyelembe kell venniük történelmileg kialakult és megerősödött struktúrákat, de számolniuk kell a magas szakmai, érdekérvényesítési, tudományos presztízzsel vagy társadalmi támogatással rendelkezők csoportjaival is. Például a szakértői körök összeállítását meghatározza a szupranacionális politikaformálás is, mely az oktatáspolitikát, a tervezéspolitikát egyre inkább szakmaiságot, szakszerűséget igénylő (tényeken/bizonyítékokon alapuló) folyamattá alakítja. Ha valamely nemzet a szupranacionális szervezetek számára is legitim (elfogadható/támogatható) oktatáspolitikát kíván alkotni, akkor a domináns oktatási csoport kialakításakor indokolt igénybe vennie a szupranacionális elvárásokat közvetíteni képes szakértőket, tudásbrókereket. (Magyarországon például az 1989-es rendszerváltáskor az élet csaknem minden területén evidenciának számított a szupranacionális szintről érkező „szakértői üzenetek” figyelembevétele, ami némileg lassította a nemzeti szintű elemző/interpretáló kapacitások fejlődését és erősödését.)

A SZAKÉRTŐK SZELEKTÁLÁSA

Az Oktatási Kerekasztalt (OKA) 2007-ben az akkori magyar miniszterelnök hívta össze, ami jelezte az Oktatási Minisztérium tervezői szerepének leértékelődését a döntéshozatali folyamatban. Az ad hoc testületként életre hívott OKA az oktatásügyi tudástermelés szereplőit korábban tömörítő szakmai konzultatív testületek alternatívájaként jött létre. Az új szakértői kör kiválasztásával háttérbe szorultak a neveléstudósok, a háttérintézmények kutatói, a tanárképző intézmények oktatói, a szakmai szervezetek képviselői. (Neumann, 2010; lásd még: Kozma, 2010:155)

A változások legitimálásának folyamatában az OKA legfontosabb szakemberei és képviselői el látogattak az Országos Köznevelési Tanács mint érdekegyeztető testület ülésére. Előadásukban arra törekedtek, hogy a közgazdászoknak a közoktatás megújításának tervezésében vállalt központi szerepét elfogadtassák. A közgazdasági szakértői réteg bevonása mellett azzal érveltek, hogy az „előző rendszer rossz öröksége”, hogy az értelmiség és a szakemberek a költségvetést tervező szakapparátus részeként tekintettek a közgazdászokra, holott valójában a „hatékonyan működő intézményes mechanizmusok tervezése” jelenti a közgazdászok valódi feladatát. (Neumann, 2010)

Elemzési módszerek: érdekcsoportok elkülönítése; szakértő/tanácsadó/konzultatív csoportok azonosítása; szakértői körök szelektálásának feltérképezése; hatalom/befolyás szereplők közötti megoszlásának vizsgálata; a domináns oktatási csoport „körülrajzolása” hálózatelemzési, narratívaelemzési technikákkal.

III. AZ OKTATÁSPOLITIKA KIMUNKÁLÁSA (MEGHATÁROZÁSA, KIVITELEZÉSE)

Az oktatáspolitikai-készítési folyamatot szelekciós eljárásként definiáljuk, mely például a korábbiakban ismertetett ideológiai elemzés alá vethető, hiszen a döntések hátterében értékongruenciák mutathatók ki. A kötet korábbi részében részletesebben ismertettük a teendők/napirendek összeállításának módszereit. Itt arra hívjuk fel a figyelmet, hogy az elkészült közpolitikai dokumentumok általában egyértelmű és koherens megoldási javaslatokat kínálnak, hiszen csak ilyen formában válhatnak cselekvési programok, projektek alapjává. Elemzői oldalról érdekes megfigyelni, hogy a közpolitika-készítés során kizárják mindazokat a dilemmákat, ellentmondásokat, eltérő véleményeket, melyek a közpolitika koherenciáját csökkentenék. Az egyértelműsége törekvés nyelvileg is megjelenik a programokban. Például a stratégiai dokumentumok nyelvileg általában homogenizáltak abban az értelemben, hogy nem tartalmaznak egymással „vitatkozó” nézeteket, megközelítésbeli alternatívákat. Az oktatáspolitikák eltérők abban a tekintetben, hogy kimunkálásuk során mennyire veszik figyelembe a szupranacionális szint javaslatait, illetve mennyiben hatnak a nemzetközi kapcsolatokban megszokott közpolitika-kölcsönzési (policy borrowing) folyamatok.

AZ ÓVODAI SZÁMÍTÓGÉP-HASZNÁLAT OKTATÁSPOLITIKÁJÁNAK KIALAKULÁSA

Az IBM óriáscég 1996–98 között megbízást adott a kisgyerekkori nevelésben hasznosítható – „KidSmart”-nak nevezett – szoftversomag és óvodai számítógép kidolgozására. A cég 2003-ban elsőként szervezett konferenciát a „Információs és Kommunikációs Technológiák a kisgyermekkori tanulásban” témaköréről Brüsszelben. Viviane Redingnek, az Európai Bizottság akkori oktatási biztosának felszólalása jelezte, hogy az óvodai számítógép-használat a technológiával támogatott humánforrás-fejlesztés közpolitikai céljaként tematizálendő a jövőben. A résztvevő mintegy 20 ország kisgyermekkori nevelés területén elismert 100 specialistája kinyilvánította, hogy újító szakmai gyakorlat révén a számítógép sikerrel hasznosítható a gyerekek óvodáskori fejlesztésében. Az unió célválasztásainak következtében Magyarországon is közpolitikai üggyé válhatott az óvodai számítógép-használat terjesztése, amelynek gondozását nem az oktatási szaktárca szerezte meg. Az akkori Informatikai és Hírközlési Minisztérium által kiírt „Brunsztik Teréz óvodai számítógépes programot” a hátránykompenzáció elvei alapján dolgozták ki. A program keretében 2003-ban pályázati úton 269 hátrányos helyzetű település óvodája jutott csoportszobai számítógéphez. Az óvodákba az IBM által még 1998-ban kifejlesztett „KidSmart” számítógépek érkeztek. Mivel a fejlesztés oktatáspolitikai háttere nem volt kellőképpen kimunkált és legitimált a szakmai és társadalmi nyilvánosság terében, ezért a fejlesztést a „kakaóbiztos billentyűzet” címen futó sajtóbotrány tette hírhedtté. (Török, 2007) Az óvodai számítógép-használat ügye a későbbiekben nem kapott további oktatáspolitikai támogatást.

Elemzési módszerek: az oktatáspolitikai előkészítési folyamatának interakciói (egyeztetési folyamatok), a közpolitika vizsgálata a dokumentumokból kizárt tématicák alapján; forrásallokációs tervek vizsgálata, politikai/oktatáspolitikai értékrend (ideológia) feltárása és tipizálása; az oktatáspolitikai kialakításában elfogadott tények,

indikátorok, módszerek áttekintése; az oktatáspolitikai artikulációja a nyilvánosságban; a politikai szervezetek oktatási célkitűzéseinek alakulása az oktatáspolitikai kialakulásának idején; a források elosztásának elvei/struktúrái.

IV. AZ OKTATÁSPOLITIKA STRUKTURÁLÓ (SZEGMENTÁLÓ) HATÁSAI

Az oktatáspolitikai megvalósulása intézkedés- és cselekvéssorozatok sokaságát indítja el. Az oktatási rendszer különféle intézményi egységeit²³ eltérő módokon érintik az intézkedések.²⁴ Az elemzői munkában az érintettség három jellegzetes típusát célszerű elkülöníteni. *Neutrálisnak* nevezzük azt az intézményt, amelynek helyzete az oktatáspolitikai intézkedések következtében lényegében nem változik, tehát nincsen rá se kedvező, se kedvezőtlen hatással az oktatáspolitikai keltette változás. *Kedvezményezettnek* nevezzük azt az intézményt, amely az intézkedések következtében kedvezőbb helyzetbe kerül(het), például több forráshoz jut, infrastrukturális fejlesztésben részesül vagy egy meglévő pedagógiai probléma megoldásához kap szakmai támogatást. Egyes oktatáspolitikai intézkedések során megfigyelhető, hogy a kedvezményezett intézményi körből minta- vagy jó gyakorlat intézményeket emelnek ki. Ezek jellemzően nagy láthatóságú intézmények, melyek általában vezető szerepet kapnak az oktatáspolitikai célok megvalósításában, bemutató helyekké válnak, díjakat, elismeréseket kapnak, ami fokozhatja az ilyen intézményekben dolgozók lojalitását a meghirdetett célok irányában. A harmadik típusba az oktatáspolitikai következtében

AZ INTEGRÁCIÓS OKTATÁSPOLITIKA HATÁSA 2010-BEN: KEDVEZMÉNYEZETT, NEUTRÁLIS ÉS AKADÁLYOZOTT INTÉZMÉNYEK

2010-ben az integrációs célok megvalósítása következtében kedvezményezettek körébe az intézmények 37 százaléka sorolta magát. Szinte pontosan ugyanilyen arányban voltak, amelyek a neutrális csoportba sorolódtak (36%), és egyötöd (20%) volt az akadályozott intézmények aránya. Ők azok, akik szerint az integrációs program következtében „rosszabbul mennek a dolgok, mint azelőtt”. (2. táblázat) Az adatok nem a program értékelését alapozzák meg, hanem csupán visszacsatolást jelentenek az oktatásirányítás számára. Az intézményekből származó véleményadatok alapján az oktatáspolitikai megbecsülheti az intézkedés által keltett hatásokat. Az akadályozott intézményi csoportra fókuszáló kutatás segítségével kideríthető a negatív hatások eredete, így pontosítható az integrációs célrendszer, kezelhető keretek között marad a közpolitika által előidézett belső szegmentálódás. A visszacsatolások nélkül működő oktatáspolitikai tartósíthatja az irányításból szükségszerűen adódó belső szegmentálódást és az akadályozott csoport aktivizálódásából eredő kedvezőtlen hatásokat.

23 Az intézményeken túlmenően szakmai csoportokra, szülőkre, fenntartókra lebontva is vizsgálható a policy hatás, itt azonban az egyszerűség kedvéért az intézményeket tekintettük elemzési egységnek.

24 Strukturális változások: új szabályrend vagy szervezeti rend kialakítása (pl.: értékelési rendszer; iskolaszék). Működést érintő változások: a struktúrákat felhasználva a rendszer bizonyos működési módjait intenzifikálja vagy csökkenti (ellenőrzések, értékelések stb.).

2. táblázat: Az integráció hatása az iskolában (N=248; százalék)	
VÉLEMÉNY	VÁLASZARÁNY (%)
Kedvezőbben mennek a dolgok, mint azelőtt	37
Nem változtak a dolgok	36
Rosszabbul mennek a dolgok, mint azelőtt	20
Más válasz	7

akadályozott intézmények tartoznak. Számukra az intézkedések kedvezőtlen hatásokat jelentenek. Példaként említhető egy 2011-es kutatás, amely bemutatta, hogy az oktatási intézmények az integráció gyors bevezetése következtében miként tagolódtak akadályozott, neutrális és kedvezményezett csoportokba. (Király, Török, 2012)

Az oktatáspolitikák többsége szegmentálja az oktatási rendszert, de természetesen elképzelhető olyan intézkedés is – például az általános béremelés –, amely lényegében a rendszer valamennyi intézményegységét a kedvezményezettek státuszába pozicionálja. Megjegyzendő, hogy az intézményrendszer szegmentálódása többnyire csak valamely adott oktatáspolitikai intézkedés vonatkozásában értelmezhető. Az oktatáspolitikai aktivitás lezárulásával, az intézkedések hatásainak megszűnésével visszaszabomlanak azok a struktúrák, melyek az oktatáspolitikai által keltett egyenlőtlenségekre vezethetők vissza. Figyelembe kell venni továbbá, hogy komplexebb oktatáspolitikai intézkedés esetében egy-egy intézmény érintettsége több tényezőtől tevődik össze. Például Magyarországon a 2006-os évet követően az iskolák (fenntartók) informatikai normatívákra pályázhattak, melynek keretében kötelező volt akkreditált elektronikus iskolai adminisztrációs rendszereket is vásárolniuk. Az iskolák egy része azonban akkoriban egyáltalán nem használt elektronikus iskolai adminisztrációs rendszert, számukra tehát a licenszek kényszerű beszerzése kedvezőtlen volt, míg a hardverbeszerzésekre fordítható pályázati források minden bizonnyal számukra is előnyt jelentettek.

Elemzési módszerek: a neutrális, a kedvezményezett, az akadályozott intézmények elkülönítése és helyzetük alakulásának vizsgálata; az intézmények társadalmi kapcsolatainak változása az oktatáspolitikával összefüggésben; az ellenérdekeltség megalapozódása, a hátrányok feltárása és értékelése; az oktatáspolitikai terjesztését támogató struktúrák: az oktatáspolitikai önreprezentációja; a jó gyakorlatok ismertetése; kiválósági, díjazási, jutalmazási és egyéb értékelési eljárások rendszerbe csatlakoztatása.

V. AZ OKTATÁSPOLITIKA INTERPRETÁCIÓI – A TÉZIS- ÉS ANTITÉZIS-CSOPORTOK LÉTREJÖTTE

Az oktatáspolitikai elemzésben az interpretáció fogalmát javasoljuk azoknak az elkerülhetetlen társadalmi visszhangoknak a leírására, melyek a oktatáspolitikai megvalósítását kísérik. Az intézmények érintettsége (neutrális, kedvezményezett, akadályozott) a társadalmi hálózatokon továbbadódó hatásokat kelt. Ez alapján beszélhetünk *téziscsoportokról*, azaz olyan interpretációs hálózatokról (értelmező közösségekről),

melyek az adott oktatáspolitikai fenntartásában, támogatásában érdekeltek. Beszélhetünk emellett *antitézis csoportokról*, azaz olyan interpretációs hálózatokról, melyek az oktatáspolitikai módosításában vagy megszüntetésében érdekeltek. A neutrális intézmények csoportjából feltehetően mindkét interpretációs hálózathoz csatlakoznak, és valószínűsíthetően nem is a konkrét oktatáspolitikától eredő hatások mentén. A tézis- és antitézis csoportok a társadalmi beágyazottságuk függvényében további rezonanciát keltenek környezetükben, így a társadalom egyéb zónáiból szimpatizánsokat, támogatókat gyűjtenek. Ezek egy része akár kialakult struktúrával rendelkező szervezet, érdekcsoport lehet, ezért jelöltük ezeket az ábrán a társadalom egyéb zónáiból ható strukturális befolyásoló tényezőként. A szakképzés átalakításának folyamataiban például a gazdasági szektor bizonyos szegmensei is érintettek, melyek ezért reagálnak a szakképzési politika keltette változásokra. A tézis- és antitézis csoportok keltette kommunikáció dinamizálja az oktatási rendszer működésére vonatkozó gondolkodást, véleményalkotást, ami leképződik a nyilvánosságban, megjelenik a különféle médiumokban, beleértve az internetes szociális hálózatokat is.

ELTÉRŐ MÉRTÉKBEN AKTIVIZÁLÓDÓ ANTITÉZISCSOPORTOK

„A 2011. októberi tiltakozásokat a november–decemberi szünet után a HaHa első ismert akciói követik: 2012. január 20-án az Educatio kiállításon megzavarják az Oktatási Hivatal elnökének beszédét, majd február 15-én megszervezik az »Utolsó nyílt nap« nevű tüntetésüket, amelyet az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara termének elfoglalása követ. Itt a hallgatók megtartották az első nagy visszhangot kiváltó Fórumukat. A HÖÖK eközben virrasztást szervezett 2012. február 8-ra a Deák térre, amelyen meglehetősen kevesen jelentek meg. Ebben az időszakban már kirajzolódik a két szervezet eltérő karaktere: a HÖÖK a klasszikus tiltakozó eszközökkel él és elsősorban hivatalos, törvényben rögzített legitimációjára támaszkodik az érdekérvényesítésben. A HaHa új szervezet lévén szokatlanabb, harciasabb eszközöket vet be, erősebb nyelvezetet használ, amelyek különösen alkalmasak a médiafigyelem felkeltésére és gyakran erős válaszcselekedeteket is indukálnak. (...) 2013. január 21-én a HÖÖK részmegállapodást írt alá a kormánnyal. Ettől kezdve a szervezet nem vesz részt a tiltakozásokban. A megállapodás nyomán jön létre a Felsőoktatási Kerekasztal, amelyben hallgatói szervezatként egyedül a HÖÖK kap helyet. A tiltakozások lendülete körülbelül március közepéig tart, utána jelentősen csökken a gyakoriságuk.” (Gerő, Susánszky, 2014:125–126)

Elemzési módszerek: az oktatáspolitikai támogató helyeinek (téziscsoportok) és ellenérdekelte helyeinek (antitéziscsoportok) érv- és érdekrendszere; a tézis- és antitéziscsoportok társadalmi bekapcsoltsága, összetétele, jellemzői, médiakapcsolatai.

VI. AZ OKTATÁSPOLITIKA KÖVETKEZMÉNYEINEK MÉDIABELI VISSZACSATOLÓDÁSA

A politikum strukturális kapcsolatban áll a médiával, ezért az oktatáspolitikai intézkedések jelentőségét azok médiabeli megjelenítése alapján is értékeli. A szakszerűsége törekvő kormányzat természetesen figyelembe veszi a szakértői elemzéseket és véleményeket is, azonban politikai teljesítményét végső soron a népszerűségi mutatók és a választáson gyűjtött szavazatok alapján kell figyelembe vennie. A politika tehát a médián keresztül figyeli meg saját teljesítményeit. A média a politika számára egyszerre jelzőrendszer és eszköz is. Jelzőrendszer, mert a politikusok számára a média hírek alapján kalkulálható az aktuális népszerűség, és ez az egyik olyan tényező, ami alapján valószínűsíthető a hatalom megtartásának/megszerzésének jövőbeli lehetősége.²⁵ Ugyanakkor a média eszköz is a politika számára, hiszen ezen keresztül kommunikálhatja szándékait, mutathatja be, hogy miként értelmezi az oktatási problémákat, hogyan kezeli azokat. A média világa természetesen érdekcsoportok mentén tagolt, amit az oktatáspolitikai interakciós ábrán (2. ábra) azzal érzékeltettünk, hogy kétutas visszacsatolással szerepeltettük a médiát. Az egyik visszacsatolási pálya a nyilvánosságban felerősíti az oktatáspolitikai következményekre vonatkozó pozitív visszajelzéseket, míg a másik pályán dominálnak az ellenző interakcióból származó negatív visszajelzéseket tartalmazó híryanagok. Figyelembe kell venni, hogy a médiumok kihasználják az abban rejlő lehetőségeket, hogy a közölt információk ellenőrzésére a médiafogyasztónak nincs reális lehetősége, valamint hogy a hírek szelektív kommunikatív konstrukciók, melyek lehetővé teszik ugyanannak a jelenségnek eltérő előjelű bemutatását. (A bulvárlapoknál figyelhető meg leginkább, hogy jelentős különbséget hoznak létre egy dolog és annak bemutatása között.) (Sutcliffe, Court, 2005:14) A média működése kapcsán meg kell említeni az objektivitásra törekvő tájékoztatás és információterítés gyakorlatát is. A téziscsoportok támogató jellegű narrációja és az antitéziscsoportok ellenző jellegű narrációja egyaránt visszacsatolható a neutralitásra törekvő médiumokon keresztül, így az értékszemlegesség elvét valló médiumok is szerepet kaphatnak a folyamatok dinamizálásában. Az utóbbi években elterjedt internetes szociális hálózatok új médiumként foghatók fel. Ezek hatása egyfelől a rendszeres kommunikáció kiváltotta állampolgári attitűd változásában ragadható meg, másfelől azoknak a hálózati szerveződéseknek a megjelenésében, melyek kritikus tömeget elérve az oktatáspolitikára befolyásolására is képessé válhatnak.

Elemzési módszerek: a híryanagok szelektivitása; az oktatáspolitikára vonatkozó híryanagok előfordulási gyakorisága, kontextusa; az oktatáspolitikai mediatikus reprezentációja; téziscsoportok és antitéziscsoportok, érvrendszereik bemutatása a szakértői, a szakmai és a médianyilvánosságban; az oktatáspolitikai megítélése a nyilvánosságban és annak hatása az oktatáspolitikára megvalósítására; a közvélemény-kutatások oktatáspolitikát érintő eredményei.

²⁵ A médiabeli hírek nem eredményeznek közvetlen médiahatást, az állampolgárok véleménye és döntése sok más tényezőtől függ. A politika számára azonban elkerülhetetlen a média figyelembevétele. A híryanagokban megjelent ügyekkel még akkor is célszerű foglalkoznia a politikának, ha azok országos kormányzati szempontból jelentéktelenek.

SZÖVEGEK AZ ISKOLAI SZÖVEGES ÉRTÉKELÉSRŐL (TÉZIS-/ANTIÉZISCSOPORTOK LÉTREJÖTTE ÉS A MEDIATIKUS VISSZACSATOLÁS)

„Új nemzeti alaptanterv, bukztatás csak szülői beleegyezéssel, kötelező szöveges értékelés az általános iskolák alsó tagozatán felmenő rendszerben.” (MTI, 2004)

„Ez a fajta értékelési mód oldani tudja az érdemjegy esetleges »megbélyegző hatását«, a diákok teljesítményét fiatalabb korban ugyanis még nem annyira az érdemjegyek határozzák meg – mondta Magyar Bálint. A szöveges értékelés lehetővé teszi a gyermekek árnyalt, sok szempontú minősítését – tette hozzá a miniszter.” (MTI, 2005)

„A szülők vegyes érzelmekkel fogadták a szöveges minősítés kötelező bevezetését. Azokban az iskolákban, ahol szöveges értékelés vagy minősítés címén sokszor sértő jelzőkkel illetik a gyermekek teljesítményét vagy káderlapszerű nyilvántartásokat vezetnek róluk, ott nem vívta ki a szülők elégedettségét ez a rendelkezés.” (MTI, 2007a)

„Visszaállítaná az iskolai bukztatást és az osztályozást az alsó tagozatban az MDF (...) Módosítanák a törvényt azért is, hogy a szöveges értékelés mellett lehessen újra osztályozni az alsóbb osztályokban, hogy a pedagógusok kezében legyen pedagógiai eszköz a motiválásra, a problémák jelzésére.” (MTI, 2007b)

„(...) az oktatási tárca főosztályvezető-helyettese szerint (...) a szöveges értékelés, az évismétlés korlátozása, (...) jótékony hatással voltak a diákok képességeinek fejlődésére. (...) A törvényjavaslat nagy vitákat váltott ki, sokan kifogásolták, hogy ha a diákokat nem lehet osztályozni (alsó tagozatban szövegesen kell értékelni a teljesítményt), sem pedig év végén megbuktatni, akkor mi motiválná őket a tanulásra – emlékeztet a Népszabadság.” (MTI, 2009)

„A Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete (PDSZ) üdvözlöi a közoktatási törvény Hoffmann Rózsa (KDNP) által javasolt módosítását, amely végre a pedagógusokra bízza a gyermek előmenetelét és az évfolyamismétlés kérdését. (...) a javaslatban a szöveges értékelés tervezett új szabályozása is megfelel a szülői elvárásoknak a pedagógusok tapasztalata szerint. Emlékeztetett arra, hogy PDSZ a bukztatás tilalmáról és a szöveges értékelés kötelezővé tételéről szóló szabályozás visszavonását kérte, már annak megalkotása óta.” (MTI, 2010)

VII. AZ OKTATÁSPOLITIKA KORREKCIÓJA, AZ OKTATÁSI PROBLÉMÁK ÚJRAFOGALMAZÁSA

Az interakciós folyamatmodell (2. ábra) alapján látható, hogy az oktatáspolitikai intézkedések lefutása milyen módon szegmentálja és ezen keresztül egyúttal dinamizálja is az oktatási rendszer működését. A változások keltette hatások az értékelési eljárásokban válnak reflexió tárgyává. A korrekcióknak és az újabb döntések meghozatalának felelősségét viselő politikai szereplők leginkább az oktatáspolitikai hatások szakmai

visszajelzése és a hatások médiabeli reprezentációja alapján tájékozódnak. Figyelembe vehetnek újabb, aktuális kérdéseket, kínáló újító gyakorlatokat, szakmailag megfogalmazódó elvárásokat vagy felerősödő/gyengülő lobbierdekeket, és ezeknek megfelelően korrigálhatnak a oktatáspolitikai dokumentumokban rögzített célokon, stratégiákon. Az általunk készített ábrán nem tüntettük fel, de az oktatáspolitikai korrekciójának és az újrafogalmazásának hátterében olyan külső eredetű politikai, gazdasági vagy szupranacionális hatások is meghúzódnak, melyek az oktatási rendszert újabb adaptációra készítetik.

Megfigyelhető továbbá, hogy kormányváltásokat követően az oktatási rendszer irányítási dinamizmusa is megváltozik, mégpedig annak alapján, hogy a korábbi ellenzék a hatalomba kerülés érdekében mennyire épített az oktatáspolitikai által indukált antitéziscsoportokra. Ha a hatalomra jutás céljából az ellenzék intenzíven rácsatlakozott az antitéziscsoportok elégedetlenségére, akkor hatalomra kerülés esetén időszerrév válhat az antitéziscsoportoknak megfelelő oktatáspolitikai korrekciók megtétele, az oktatási problémák ennek megfelelő újrafogalmazása.

Elemzési módszerek: a szupranacionális oktatáspolitikai célok repertóriumának változása; a célmenedzsment módszereit érintő változások; a nemzeti szintű problémák kibontása; az oktatáspolitikai eredményességére vonatkozó jelzések.

Végezetül a modell kapcsán érdemes szót ejteni a folyamatok időbeliségéről (temporalizációjáról). Az oktatáspolitikai megvalósítása mindig *időigényes folyamat*. A tervezés túlzottan gyors vagy lassú ütemezése esetén az oktatáspolitikai hatékonysága az optimális szint alá kerülhet. Hosszan tartó problémákat idézhet elő, ha az oktatáspolitikai túlzottan reagens a szupranacionális javaslatok és/vagy a nyilvánosságban hangoztatott iskola kritikák irányában. Az egymást gyors ütemben követő oktatáspolitikai beavatkozások – a reform- vagy innovációs hullámok – valójában csupán felszíni hatásokat keltenek, és a felismert problémákat csak szimbolikusan orvosolják. Ha az irányítási szint túlzott aktivitása huzamosabb időn keresztül fennmarad, és a változtatásokhoz szükséges idő nem biztosított az oktatási rendszer intézményei számára, akkor egyfajta „reformfáradtság” alakul ki a rendszerben, ami a hatékonyságot csökkentő hatással lehet az intézmények egy részére. (Jacobsen, 2007:309)

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Altinyelken, Hülya K. (2010): Pedagogical renewal in sub-Saharan Africa: the case of Uganda. In: *Comparative Education*, 46 (2), 151–171. pp. DOI: 10.1080/03050061003775454.
- Archer, Margaret Scotford (1979): Social origins of educational systems. London, Sage Publications.
- Archer, Margaret Scotford (1982): The Sociology of educational expansion. Take-off, growth and inflation in educational systems. (Edited by Margaret S. Archer.) Beverly Hills, Ca., London, Sage (Sage studies in international sociology, 27).
- Archer, Margaret Scotford (1995): Realist social theory. The morphogenetic approach. Cambridge, New York, Cambridge University Press.
- Archer, Margaret Scotford (2000): Being human. The problem of agency. Cambridge U.K., New York, Cambridge University Press.
- Archer, Margaret Scotford (2003): Structure, agency, and the internal conversation. Cambridge, UK, New York, Cambridge University Press.
- Atso Taipale (2012): International survey on Educational leadership. A survey on school leader's work and continuing education: Finnish National Board of Education.
- Ball, S. J. (1994): Education reform: a critical and post-structural approach. Open University Press.
- Ball, Stephen J. (1995): Intellectuals or technicians? The urgent role of theory in educational studies. In: *British Journal of Educational Studies*, 43 (3), 255–271. pp. DOI: 10.1080/00071005.1995.9974036.
- Ball, Stephen J. (2007): Education plc. Understanding private sector participation in public sector education. London, New York, Routledge.
- Ball, Stephen J. (2010): New States, New Governance and New Educational Policy. In: Michael W. Apple, Stephen J. Ball, Luís Armando Gandin (ed.): The Routledge international handbook of the sociology of education. London, New York, Routledge (The Routledge international handbook series)
- Baumgartner, Frank R.; Jones, Bryan D. (1993): Agendas and Instability in American Politics. Chicago, University of Chicago Press.
- Bell, Les; Stevenson, Howard (2006): Education policy. Process, themes and impact. London, New York, Routledge (Leadership for learning)
- Benavot, A. (1997): Institutional Approach to the Study of Education. In: Lawrence J. Saha (ed.): International encyclopedia of the sociology of education. 1st ed. Oxford, New York, Pergamon Resources in education (Oxford, England)
- Bennett, Jane (2010): Vibrant matter. A political ecology of things. Durham, Duke University Press.
- Berényi Eszter (2010): A mérési iskoláktól az iskolák méréséig. Az Országos Kompetenciamérés kialakulása és alakváltozásai. In: *Educatio*, Tél (4.)
- Berényi Eszter (2013): Az autonómia kormányzása. In: Eszter Berényi, Gábor Erőss, Eszter Neumann: Tudás és politika: a közpolitika-alkotás gyakorlata. Edited by Eszter Berényi, Gábor Erőss, Eszter Neumann. [Budapest], L'Harmattan.
- Berényi Eszter; Neumann Eszter (2009): Grappling with PISA. Reception and translation in the Hungarian policy discourse. In: *Sisifo Educational Sciences Journal* (12.)

- Bertalanffy, Ludwig von (1968): General system theory. Foundations, development, applications/L. V. Bertalanffy. 295 páginas: Nueva York, EUA, George Braziller.
- Birkland, Thomas A. (2007): Agenda Setting in Public Policy. In: Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (ed.): Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods. New York, CRC Press. Taylor and Francis Group, 63–79. pp.
- Boswell, Christina (ed.) (2009): The Political Uses of Expert Knowledge. Cambridge, Cambridge University Press.
- Boucher, Stephen (2004): Europe and its think tanks : a promise to be fulfilled. An analysis of think tanks specialised in European policy issues in the enlarged European Union. <http://www.notre-europe.eu/media/etud35-en.pdf?pdf=ok> (letöltés ideje: 2015. 02. 07.)
- Brown, Phillip; Lauder, Hugh (2010): Economic globalization, skill formation and the consequences for higher education. In: Michael W. Apple, Stephen J. Ball, Luis Armando Gandin (ed.): The Routledge international handbook of the sociology of education. London, New York, Routledge (The Routledge international handbook series)
- Brunzel Balázs (2010): Modernitás illúziók nélkül: Niklas Luhmann társadalom- és politikaelmélete. Budapest, L'Harmattan.
- Campbell, J. L. (2004): Institutional Change and Globalization. Princeton, Princeton University Press.
- Carlgrén, Ingrid (2009): The Swedish comprehensive school—lost in transition? In: *Z Erziehungswiss* 12 (4), 633–649. pp. DOI: 10.1007/s11618-009-0103-1.
- Clark, R. Burton (1998): A felsőoktatási rendszer. Integráció. In: Judit Lannert, Gábor Halász: Oktatási rendszerek elmélete. Szöveggyűjtemény. Edited by Judit Lannert, Gábor Halász. [Budapest], OKKER.
- Cochran, Charles L.; Malone, Eloise F. (1999): Public Policy: Perspectives and Choices. Boston, McGraw-Hill Book Company Inc.
- Coombs, Philip H. (1971): Az oktatás világválsága. Rendszerelemzés. Budapest, Tankönyvkiadó.
- Dale, Roger (2007): Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. In: Bob Lingard, Jennifer Ozga (ed.): The RoutledgeFalmer reader in education policy and politics. London, New York, Routledge (Readers in education).
- Dale, Roger (2009): Globalisation and Europeanisation in Education. Ed.: Susan Robertson. Online: <http://eric.ed.gov/?id=ED504798> (letöltés ideje: 2015. 02. 07.)
- Darling-Hammond, Linda (1998): Policy and Change: Getting Beyond Bureaucracy. In: Andy Hargreaves (ed.): International handbook of educational change. Boston, Mass., London, Kluwer Academic Publishers (Kluwer international handbooks of education, v.5, pt.2).
- Drucker, Peter F. (1993): Post-capitalist society. 1st pbk. ed. New York, NY, HarperBusiness.
- Dunn, William N. (1981): Public Policy Analysis. Upper Saddle River.
- Dye, Thomas R. (1992): Understanding public policy. 7th ed. Englewood Cliffs N.J., Prentice Hall.
- EC (2010): Communicating research for evidence-based policymaking. A practical guide for researchers in socio-economic sciences and humanities.

- Elder-Vass, Dave (2010): *The Causal Power of Social Structures. Emergence, Structure and Agency*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Európai Bizottság (2002): A szakképzésért és szakoktatásért felelős európai miniszterek, valamint az Európai Bizottság Nyilatkozata, a szakképzés és szakoktatás terén folyó kiemelt európai együttműködésről. Koppenhágai Nyilatkozat (letöltés ideje: 2015. 01. 18.)
- Európai Bizottság (2010.): A bruges-i közlemény a szakképzés terén folytatott megerősített európai együttműködésről a 2011–2020-as időszakra vonatkozóan. A bruges-i közlemény.
- Európai Bizottság (2014): *Education and Training Monitor 2014*. Sweden.
- Fazekas Ágnes; Halász Gábor (2012): Az implementáció világa. Az európai uniós forrásokból megvalósított magyarországi oktatásfejlesztési beavatkozások empirikus vizsgálatának elméleti megalapozása. <http://goo.gl/i5zrlr> (letöltés ideje: 2015. 01. 01.)
- Fischer, Frank; Miller, Gerald J.; Sidney, Mara S. (ed.) (2007): *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. New York, CRC Press. Taylor and Francis Group.
- Fiske, Susan T. (2006): Társas alapotívumok. Ed.:Berkics Mihály, Gősiné Greguss Anna, Vörös Anna. Budapest, Osiris (Osiris tankönyvek).
- Forsberg, Eva; Petterson, Daniel (2014): European Educational Transfer. In: Nordin Andreas, Sundberg Daniel (ed.): *Transnational policy flows in European education. The making and governing of knowledge in the education policy field*. Didcot: Symposium books (Oxford studies in comparative education, Volume 24, Number 1).
- Freeman, R. (2007): Epistemological Bricolage: How Practitioners Make Sense of Learning. In: *Administration & Society*, 39 (4), 476–496. pp. DOI: 10.1177/0095399707301857.
- Fukuyama, Francis (2005): Államépítés: kormányzás és világrend a 21. században. Szerk.: Kitta Gergely. Budapest, Századvég.
- Gerő Márton; Susánszky Pál (2014): Hallgatói mozgalmak és felsőoktatási politika. In: *Educatio*, 23 (1), 121–132. pp.
- Grek, S.; Ozga, J. (2010): Re-Inventing Public Education: The New Role of Knowledge in Education Policy Making. In: *Public Policy and Administration*, 25 (3), 271–288. pp. DOI: 10.1177/0952076709356870.
- Grumm, John G. (1975): The Analysis of Policy Impact. In: Fred Greenstein, Nelson Polsby (ed.): *Policies and Policy-Making Handbook of Political Science*. Reading, Mass., Addison Wesley.
- Halász Gábor (1996): A közoktatási rendszerek irányítása. Budapest, Okker Oktatási Iroda.
- Halász Gábor (2001a): Az oktatási rendszer. Budapest, Műszaki Könyvkiadó (Pedagógus könyvek).
- Halász Gábor (2001b): Az oktatási rendszer. Budapest, Műszaki Kiadó.
- Halász Gábor (2006): Uniós hatások a magyar közoktatásban 2002 és 2006 között. *Educatio*, 15 (1), 3–25. pp.
- Halász Gábor (2009): Tényekre alapozott oktatáspolitikai és oktatásfejlesztés. http://halaszg.ofi.hu/download/Evidence_Kozma.pdf (letöltés ideje: 2015. 02. 07.)

- Halász Gábor (2011): Coping with Complexity and Instability in the UK Vocational Training System1. In: *European Journal of Education*, 46 (4), 581–598. pp. DOI: 10.1111/j.1465-3435.2011.01502.x.
- Halász Gábor (2012): Az oktatás az Európai Unióban. Tanulás és együttműködés. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó.
- Halász Gábor; Lannert Judit (1998): Jelentés a magyar közoktatásról: 1997. Budapest, Országos Közoktatási Intézet.
- Halász Gábor; Lannert Judit (szerk.) (2006): Jelentés a magyar közoktatásról: 2006. Budapest, Országos Közoktatási Intézet.
- Harber, Clive (2014): Education and international development. Theory, practice and issues. Didcot, Oxford, United Kingdom, Symposium books.
- Harold F. O'Neil, Jr.; Michael Drillings (ed.) (1999): Motiváció: elmélet és kutatás. Budapest, Vince K.
- Heilmann, Sebastian (2008): Policy Experimentation in China's Economic Rise. In: *St Comp Int Dev*, 43 (1), 1–26. pp. DOI: 10.1007/s12116-007-9014-4.
- Hill, Michael J.; Hupe, Peter L. (2002): Implementing public policy. Governance in theory and practice. London, Thousand Oaks Calif, Sage (Sage politics texts).
- Hogwood, Brian W.; Gunn, Lewis A. (1984): Policy analysis for the real world. Oxford, Oxford University Press.
- Huntington, Samuel P. (2001): A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása. Szerk.: Gecsényi Györgyi, Ara-Kovács Attila, Pusztai Dóra, Gázsity Milla. Budapest, Európa.
- Husén, Torsten (1997): Research Paradigms in Education. In: Lawrence J. Saha (ed.): International encyclopedia of the sociology of education. 1st ed. Oxford, New York, Pergamon (Resources in education). Oxford, England.
- IKEI Research & Consultancy (2012): Apprenticeship supply in the Member States of the European Union. Final report. Európai Bizottság. Luxemburg: Publications Office of the European Union. <http://goo.gl/NoeXeZ> (letöltés ideje: 2015. 01. 18.)
- Jacobsen, Rebecca (2007): The Voice of the People in Education Policy. In: Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (ed.): Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods. New York, CRC Press. Taylor and Francis Group.
- Jonathan, Joseph (2012): The Social in the Global. Cambridge, Cambridge University Press.
- Karapehlivan Senel, Funda (2010): Neoliberal Restructuring of Education and Its Implications at the Micro Level: Community Financing of Primary Education in Turkey. In: ISA (ed.): XVII ISA World Congress of Sociology – Sociology on the Move. Conference Abstracts. Prepared in Cooperation with CSA Sociological Abstracts. Gothenburg, Sweden, 11–17 July. ISA.
- Kenway, Jane (1990): Gender and education policy: A call for new directions. Deakin University Press.
- Kingdon, J. W. (1984): Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston, Little, Brown and Company.
- Király Gábor; Török Balázs (2012): Az iskolák lehetséges szerepe az oktatáspolitikai döntés-előkészítésben. Budapest: OFI – Oktatókutató és Fejlesztő Intézet (Tények és érvek).
- Know&Pol (2009): The experts mirror: an independent authority over “reality”? Knowledge and Policy.

- Kozma Tamás (2009): Az összehasonlító neveléstudomány alapjai. Utánny. Eger, EKF Líceum K.
- Kozma Tamás (2010): A szakértő esete a politikával. Gondolatok a Zöld könyv kapcsán. In: *Educatio*, 19. évf. 1. sz., 155–159. pp.
- Kuhn, Thomas S. (1962): *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, London, University of Chicago Press.
- Lasswell, H. D. (1956): *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. Maryland, College Park, University of Maryland Press.
- Lasswell, Harold D. (1936): *Politics who gets what, when, how*. New York, London, Whittlesey House, McGraw-Hill Book Company Inc.
- Lerner, Daniel; Lasswell, Harold D. (1951): *The Policy Sciences. Recent developments in scope and method*. Edited by D. Lerner and H. D. Lasswell, etc. [With a bibliography.] Stanford, Stanford University Press (Hoover Institute Studies).
- Letschert, Jos (ed.) (2005): *Curriculum development re-invented. Proceedings of the invitational conference on the occasion of 30 years SLO 1975–2005*. Leiden, the Netherlands, 7–9 December 2005. Enschede, SLO.
- Lévi-Strauss, Claude (1962): *La pensee sauvage*. Paris, Plon.
- Lindblom, Charles E. (1959): The Science of "Muddling Through". In: *Public Administration Review*, 19 (2), 79–88. pp. DOI: 10.2307/973677.
- Lingard, Bob; Ozga, Jennifer (ed.) (2007): *The RoutledgeFalmer reader in education policy and politics*. London, New York, Routledge (Readers in education).
- Lingard, Bob; Rizvi, Fazal; Taylor, Sandra; Henry, Miriam (2013): *Educational Policy and the Politics of Change*. Hoboken, Taylor and Francis.
- Llorente, Juan Carlos; Dantasalmi, Kari; Dios Simón, Juan de (2010): *Approaching Indigenous Knowledge – Complexities of the Research Processes*. Helsinki University Press.
- Luhmann, Niklas (1997): Globalization or World Society? How to conceive of modern society. In: *International Review of Sociology*, 7 (1).
- Luhmann, Niklas (1999a): Igazság és ideológia. In: Niklas Luhmann: *Látom azt, amit te nem látsz*. Edited by Dóra Bittera. Budapest, Osiris (Horror metaphysicae).
- Luhmann, Niklas (1999b): *Látom azt, amit te nem látsz*. Szerk.: Bittera Dóra. Budapest, Osiris (Horror metaphysicae).
- Luhmann, Niklas (2002): *Das Erziehungssystem der Gesellschaft*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft (Theorie der Gesellschaft).
- Luhmann, Niklas (2006): *Bevezetés a rendszerelméletbe*. Budapest, Gondolat.
- Luhmann, Niklas (2008): *A tömegmédia valósága*. Szerk.: Berényi Gábor. Budapest, Gondolat Kiadó, Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet.
- Luhmann, Niklas; Rasch, William (2002): *Theories of distinction. Redescribing the descriptions of modernity*. Stanford, Calif., Stanford University Press (Cultural memory in the present).
- Luhmann, Niklas; Schorr, Karl-Eberhard (2000): *Problems of reflection in the system of education*. European studies in education. Münster, New York, Waxmann.
- Maróti Andor (2010): *Nemzetközi összehasonlító felnőttoktatás*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.

- Matland, Richard E. (1995): Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2), 145–174. pp.
- McDonnell, L. M.; Elmore, R. F. (1987): Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments. In: *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9 (2), 133–152. pp. DOI: 10.3102/01623737009002133.
- McLaughlin, Wallin; Milbrey-Berman, Paul (1975): Macro and Micro Implementation. Santa Monica, California, The Rand Corporation.
- Meyer, Heinz-Dieter; Benavot, Aaron (ed.) (2013): PISA, Power, and Policy. The emergence of global educational governance. Edited by Heinz-Dieter Meyer & Aaron Benavot. Oxford, Symposium books. Oxford studies in comparative education, Vol. 23(1).
- MKI (2008): A közigazgatási szervezetek főbb sajátosságai. Magyar Közigazgatási Intézet (MKI).
- Muller, P.; Surel, Y. (1998): L'analyse des politiques publiques. Paris, Montchrestien.
- NCEE (1983): A nation at risk. The imperative for educational reform. A report to the Nation and the Secretary of Education. United States Department of Education. Washington D.C., The Commission; [Supt. of Docs. U.S. G.P.O. distributor].
- Nehrkorn, Stefan (2001): Systemtheorie: Niklas Luhmann. In: *Humboldt-Gesellschaft* 2001.
- Neumann Eszter (2010): Az Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal: Ki miben tudós... In: *Educatio*, 19 (4), 614–624, pp.
- Neumann Eszter; Vida Júlia (2012): PISA-hatások Európában. In: *Educatio*, 21 (3), 361–371. pp.
- Nordin, Andreas; Sundberg, Daniel (2014): The Making and Governing of Knowledge in the Education Policy Field. Introduction. In: Nordin Andreas, Sundberg Daniel (ed.): Transnational policy flows in European education. The making and governing of knowledge in the education policy field. Didcot: Symposium books (Oxford studies in comparative education, Volume 24, Number 1).
- OECD (1999): Education at a Glance 1998. Paris, France, OECD – Centre for Educational Research and Innovation.
- OECD (2006): Education policy analysis 2005–2006. Focus on higher education. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2010–2011): PISA 2009 results. Paris, OECD Publishing.
- OECD (2010): Reviews of National Policies for Education. Lessons from PISA. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2014): Education at a glance 2014. Oecd indicators. [S.l.], OECD.
- OECD–CERI (2001): What schools for the future? Paris, OECD – Centre for Educational Research and Innovation (Education and skills).
- OECD–CERI (2003): Schooling for Tomorrow – Building the Toolbox. England, OECD.
- Ozga, Jennifer (2000): Policy research in educational settings. Contested terrain/ Jenny Ozga. Buckingham, Open University Press (Doing qualitative research in educational settings).
- Perjés István; Vass Vilmos (2009): A curriculumelmélet műfaji fejlődése. Oktatókutatató és Fejlesztő Intézet. <http://www.ofi.hu/tudastar/perjes-istvan-vass> (letöltés ideje: 2014. 10. 30.)
- Perrow, Charles (2002): Szervezetszociológia. Budapest, Osiris (Osiris tankönyvek).

- Pokol Béla (2004): Szociológiaelmélet: társadalomtudományi trilógia I. Szociológiaelmélet. Budapest, Századvég.
- Polónyi István (2008): Oktatás, oktatáspolitikai, oktatásgazdaság. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Porter, Tony (2007): The Role of the OECD in the Orchestration of Global Knowledge Networks. <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2007/Porter-Webb.pdf> (letöltés ideje: 2015. 02. 07.)
- Pritchett, Lant; Woolcock, Michael (2002): Solutions when the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development. Center for Global Development (Working Paper, No. 10). <http://goo.gl/xXuqr7> (letöltés ideje: 2014. 10. 01.)
- Prpic, Martina (2014): The Open Method of Coordination. European Parliamentary Research Service. <http://goo.gl/CjVXVF> (letöltés ideje: 2015. 01. 18.)
- Qvortrup, Lars (2005): Society's Educational System – An introduction to Niklas Luhmann's pedagogical theory. In: *Seminar.net – International journal of media, technology and lifelong learning*, 1.
- ReferNet Sweden (2015): Sweden – apprenticeship centre established in 2014. CEDEFOP. <http://www.cedefop.europa.eu/fr/news-and-press/news/sweden-apprenticeship-centre-established-2014> (letöltés ideje: 2015. 01. 18.)
- Ritzer, George (2007): The Blackwell Encyclopedia of Sociology. Blackwell Publishing.
- Rizvi, Fazal; Lingard, Bob (2010): Globalizing educational policy. London, New York, NY, Routledge.
- Sabatier, P.; Schlager, E. (2000): Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. In: *rfs*, 50 (2).
- Sabatier, Paul; Mazmanian, Daniel (1979): The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. In: *Policy Analysis*, 5 (4), 481–504. pp. DOI: 10.2307/42783358.
- Sabatier, Paul A. (ed.) (1999): Theories of the policy process. Boulder Colo., Westview Press (Theoretical lenses on public policy).
- Saha, Lawrence J. (ed.) (1997): International encyclopedia of the sociology of education. 1st ed. Oxford, New York, Pergamon. Resources in education (Oxford, England).
- Sahlberg, Pasi (2011): Finnish lessons. What can the world learn from educational change in Finland? New York, Teachers College Press (The series on school reform).
- Sáska Géza (1992): Ciklikusság és centralizáció: a központosított tanügyigazgatás és a felnőttoktatás esete. Budapest, Educatio (Társadalom és oktatás).
- Sawyer, R. Keith (2005): Social Emergence. Cambridge, Cambridge University Press.
- Schneider, Mercedes (2014): The Remarkable Idiocy of 'Economically-Driven Education', 2014. <http://goo.gl/nFc1bE> (letöltés ideje: 2014. 10. 07.)
- Sellar, Sam; Lingard, Bob (2013): PISA and the Expanding Role of the OECD in Global Educational Governance. In: Heinz-Dieter Meyer, Aaron Benavot (ed.): PISA, Power, and Policy. The emergence of global educational governance. Oxford, Symposium books. Oxford studies in comparative education, Vol. 23(1).
- Semjén András; Varga Júlia; Lukács Péter; Polónyi István; Nagy Mária; Liskó Ilona és mások (szerk.) (2004): Oktatáspolitikai: Válogatás a hazai szakirodalomból. Budapest, Felsőoktatási Kutatóintézet, Új Mandátum.
- Setényi János (2001): Politika és oktatáskutatás Magyarországon. In: *Educatio*, 10 (1), 3–14. pp.

- Sidney, Mara S. (2007): Policy Formulation: Design and Tools. In: Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (ed.): *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. New York, CRC Press, Taylor and Francis Group, 79–89. pp.
- Silander, Tiina; Välijärvi, Jouni (2013): The Theory and Practice of Building Pedagogical Skill in Finnish Teacher Education. In: Heinz-Dieter Meyer, Aaron Benavot (ed.): *PISA, Power, and Policy. The emergence of global educational governance*. Southampton: Oxford, Symposium Books. Oxford studies in comparative education, 77–99. pp.
- Simola, Hannu (2005): The Finnish Miracle of PISA: Historical and Sociological Remarks on Teaching and Teacher Education. In: *Comparative Education*, 41 (4), 455–470. pp.
- Simon, Herbert Alexander (1982): Korlátozott racionalitás: válogatott tanulmányok. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Simons, Maarten; Olssen, Mark; Peters, Michael (2009): Re-reading education policies. A handbook studying the policy agenda of the 21st century. Rotterdam, Boston, Sense (Educational futures, v. 32).
- Steiner-Khamsi, Gita (2004): The global politics of educational borrowing and lending. In: Jürgen Schriewer, Carlos Martinez (ed.): *Constructions of internationality in education*, New York.
- Stiglitz, Joseph (2000): A kormányzati szektor gazdaságtana. Budapest, KJK KERSZÖV (Közgazdasági és jogi kiadványok).
- Stiglitz, Joseph E. (2012): The price of inequality. [How today's divided society endangers our future.] 1st ed. New York, W.W. Norton & Co.
- Stone, Diane (2007): Recycling Bins, Garbage Cans or Think Tanks. Three Myths Regarding Policy Analysis. In: *Public Administration*, 85 (2), 259–278. pp.
- Stummer Ildikó (szerk.) (2012): Az EU iskolatej- és iskolagyümölcs programjának magyarországi tapasztalatai. Agrárgazdasági Kutató Intézet.
- Sutcliffe, Sophie; Court, Julius (2005): Evidence-Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries? <http://www.odi.org/publications/2804-evidence-based-policy-making-work-relevance-developing-countries> (letöltés ideje: 2015. 02. 07.)
- Sykes, Gary; Schneider, Barbara L.; Plank, David Nathan; Ford, Timothy G. (ed.) (2009): *Handbook of education policy research*. New York, [Washington, D.C.], Routledge. American Educational Research Association.
- Székely Levente (szerk.) (2012): Magyar Ifjúság 2012. Tanulmánykötet.
- Szűdi János (1996): A közoktatás-igazgatás. Budapest, Okker Oktatási Iroda.
- Takayama, Keita (2010): Politics of Externalization in Reflexive Times: Reinventing Japanese Education Reform Discourses through “Finnish PISA Success”. In: *COMP EDUC REV*, 54 (1), 51–75. pp. DOI: 10.1086/644838.
- Taylor, Carol A.; Ivanson, Gabrielle (2013): Material feminisms: new directions for education. In: *Gender and Education*, 25 (6), 665–670. pp. DOI: 10.1080/09540253.2013.834617.
- The Guardian (2014.): OECD and Pisa tests are damaging education worldwide – academics. In: *The Guardian*, 5/6/2014. <http://www.theguardian.com/education/2014/may/06/oecd-pisa-tests-damaging-education-academics> (letöltés ideje: 2014. 05. 16.)

- Török Balázs (2007): Az óvodai csoportszobai számítógépek. In: *Iskolakultúra*, 17 (4), 115. p.
- Török Balázs (2011): Lebilincselő reformok. In: *Educatio*, 20 (4), 535–549. pp.
- Török Gábor (2005): A politikai napirend. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Tröhler, Daniel (2013): The OECD and Cold War Culture: thinking historically about PISA. In: Heinz-Dieter Meyer, Aaron Benavot (ed.): PISA, Power, and Policy. The emergence of global educational governance. Oxford: Symposium books. Oxford studies in comparative education, Vol. 23(1).
- Veroszta Zsuzsanna (2011): Adatok az oktatáspolitikai és a kutatás közti térben. In: *Educatio*, 20 (4), 521–534. pp.
- Wahlström, Ninni (2014): Changing Role of the State in a Denationalised Educational Policy Context. In: Nordin Andreas, Sundberg Daniel (ed.): Transnational policy flows in European education. The making and governing of knowledge in the education policy field. Didcot: Symposium books (Oxford studies in comparative education, Volume 24, Number 1).
- Webb, P. Taylor; Gulson, Kalervo N. (2014): Policy scientificity 3.0: theory and policy analysis in-and-for this world and other-worlds. In: Critical Studies in Education, 1–14. pp. DOI: 10.1080/17508487.2014.949812.
- Wedel, J. R. (2005): Toward an Anthropology of Public Policy. In: The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 600 (1), 30–51. pp. DOI: 10.1177/0002716205276734.
- Weiss, H. Carol (1999): Research for Policy's Sake: Research The Enlightenment Function of Social. In: Tadao Miyakawa ed.): The science of public policy. Essential readings in policy science. London, Routledge.

Egyéb források:

- MTI (2004): Változások az új tanévben. MTI, (letöltés ideje: 2014. 11. 24.)
- MTI (2005): Szöveges értékelés az idén először az iskolákban. MTI (letöltés ideje: 2014. 11. 24.)
- MTI (2007a): Fontos információk az elsős tanulók szülei számára. Csak a szülő buktathatja meg gyermekét az 1–3. évfolyamokon. O(T)S adatbázis. MTI (letöltés ideje: 2014. 11. 24.)
- MTI (2007b): Visszaállítaná az iskolai buktatást és az osztályozást az alsó tagozatban az MDF. MTI (letöltés ideje: 2014. 11. 24.)
- MTI (2009): Népszabadság: buktatás nélkül jobban megy a tanulás. MTI (letöltés ideje: 2014. 11. 24.)
- MTI (2010): A PDSZ üdvözlí a KDNP-s közoktatási módosító indítványt. MTI (letöltés ideje: 2014. 11. 24.)

Magyarország európai uniós tagsága óta a társadalmi és gazdasági változásokban meghatározó szerepet játszanak a fejlesztéspolitikák. Az elmúlt évtizedben ennek megfelelően bővültek a stratégiaalkotáshoz és a közpolitikák megvalósításához kapcsolódó elemzési feladatok. Kiadványunk e fejlődési folyamatot támogatja azzal, hogy rendszerelméleti megközelítésben nyújt áttekintést a közpolitikák kialakításának általános folyamatairól, az oktatáspolitikák kérdéskörére fókuszálva. A tárgyalt témák között szerepel a nevelési rendszert érintő, szupranacionális eredetű hatások jelentőségének bemutatása, az oktatáspolitikák alakításának általános folyamatleírása, valamint a közpolitikákra vonatkozó elemzési eljárások néhány kiindulópontjának ismertetése. Különösen figyelmébe ajánljuk az olvasónak a bemutatott oktatáspolitikai interakciós modellt, melyet a szerzők Margaret Archer társadaloméleti kutatásait figyelembe véve alakítottak ki. A kötet mindezek mellett bemutatja, hogy az oktatáspolitikák lényegesen eltérő elméleti (ontológiai) kiindulópontokra alapozhatók, ezért nagy jelentősége van annak a metatudásnak, amely felismerhetővé teszi az egymással „versengő” modellek erősségeit és gyengeségeit. A közpolitikai modellek és elemzési eljárások rövid áttekintésével azt a célt is szolgáltuk, hogy a fejlesztések folyamatában létrejött tudás reflexívebbé váljon, így kiindulópontjaink és modelljeink tudatosabb kontroll alá kerülhessenek. És miközben az olvasó képet kap a kérdéskör összetettségéről, a gazdag szakirodalom-jegyzék további olvasmányokra hívja fel a figyelmét.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE