

TUDÁS ÉS KÖZPOLITIKA

Oross Dániel

(tudományos segédmunkatárs, MTA TK Politikatudományi Intézet)

Berényi Eszter–Eröss Gábor–Neumann Eszter (szerk.): Tudás és politika. A közpolitika-alkotás gyakorlata. L'Harmattan, Budapest, 2013. 346 oldal, 3400 Ft

A tanulmánykötetbe foglalt tanulmányok jó apropót kínálnak arra, hogy a hazai közpolitikai tudástermelők és politikai döntéshozók objektíven, nemzetközi példákon keresztül és tényekre alapozottan tekinthessék át, vitathassák meg a hazai közpolitika-alkotás elmúlt két évtizedének közös kudarcait két kulcsterület, az oktatás és az egészségügy soha be nem fejezett reformjain keresztül.

Bár a kötet tanulmányai 2010-ig követik nyomon a fenti közpolitikai területek változásának hazai történetét, a folyamatok mögötti logikák, a közpolitikai tudástermelés és a döntéshozatal eltérő szempontjai, a folytonos újrakezdés politikai igényének és a közpolitikák továbbélő elemeinek konfliktusa ma is aktuális, állandó problémát jelent. Az elemzések különösen hasznosak lehetnek abban, hogy a sok közös kudarc elemzésével megértessék az olvasóval, hogy a közpolitikában nincs forradalom, nincs újrakezdés, csak lassú, lépésről lépésre történő (esetenként vissza-) fejlődés.

A Tudás és Politika címen megjelent mű egy tanulmánykötet, amely egy szociológusokból létrejött nemzetközi hálózat (Knowledge & Policy) magyar anyanyelvű tagjainak öt éves közös kutatási produktuma. A kutatás ambíciója, hogy kifejezetten a francia szakirodalomra, nagy szociológiai irányzatokra építve szociológiai leírását adja a közpolitikai folyamatoknak. Jóllehet a tanulmányok létrejöttének hátterét az említett nemzetközi kutatás jelenti, a tanulmánykötet helyének meghatározását nehezíti, hogy a 2006 és 2011 között folytatott nemzetközi kutatásból máig nem született közös kiadvány, ebből adódóan nincs olyan mű, amely közös referenciaként szolgálhatna a „paradigmaváltó” szerzők és az őket megérteni kívánó olvasó számára. A kutatócsoport ambíciózus célkitűzését figyelembe véve, miszerint a közpolitika-alkotás szociológiai paradigmáját kívánják meghatározni, egy ilyen közösen hivatkozott, az új paradigmát a már létező nemzetközi szakirodalommal összevető referenciamunkára nagy szükség lenne. Ennek hiányában ugyanis csupán a közös ku-

tatómunka folyamán született kutatási jelentések, a kutatócsoport tagjai által korábban publikált kisebb tanulmányok és egy a szakirodalom egészét korántsem átfogó, áttekintő tanulmány adják a magyar nyelvű tanulmányok (a már létező, főként a jog- és politikatudományi megközelítésű hazai közpolitikai szakirodalmat gyakorlatilag negligáló) hivatkozásainak hátterét.

A kötetben szereplő tanulmányok erénye, hogy kvalitatív módszertanra és nemzetközi együttműködés keretében kidolgozott komparatív szempontrendszerre alapozva elemzik a két kiválasztott közpolitikai terület hazai folyamatait. A vizsgált szakterület változását leíró alapos és jól áttekinthetően bemutatott dokumentumelemzés mellett több tucat félig strukturált interjú készült hazai politikusokkal, szakmai vezetőkkel, tanácsadókkal, szakértőkkel, terepen dolgozó szakemberekkel, amit a szerzők a „terep” megismerése érdekében résztvevő megfigyelés során szerzett tapasztalatokkal is kiegészítettek az írásban fel nem lelhető információk rögzítése érdekében. A nemzetközi együttműködés keretében szervezett workshopok tapasztalatai egyúttal ahhoz is hozzásegítették a tanulmányok szerzőit, hogy megfigyeléseiket más vizsgált európai országokból vett esettanulmányokkal hasonlítsák össze.

A tanulmánykötet felépítésében hármas tagolás érvényesül: a rövid elméleti bevezetőt követően az első fejezet a *Szakértés szociológiája* címet viseli, és főként a szakértők szerepét, tudását és azok változásának kérdéseit járja körül. A második, *Paradigmaváltás, közpolitikai esettanulmányok* című fejezet a közpolitika-alkotás „terepét”, az aktorokat és a folyamatokat mutatja be. A kötet harmadik részének címe egy elírás folytán nehezen érthető, a fejezet címe helyesen „Tudás és oktatásirányítás: Kormányzási stratégiák”, az itt közölt tanulmányok az állam irányító szerepét és annak változását vizsgálják.

Az elméleti bevezetőben körüljárt fogalmakból kiolvashatóak a kötet hangsúlyai. A közpolitika-alkotás folyamatában a kötet által hangsúlyozott „szemléletváltás” alapját négy alapfogalom jelenti: a *közcselekvés*, a *posztbürokrácia*, a *tudás szerepének változása és a közpolitikai színterek*. A *közcselekvés* koncepciója a közpolitika-alkotásra folyamatként tekint, amellel érvel, hogy a közpolitika vizsgálatához nem elég csupán a döntés megszületésének pillanatát és a vonatkozó törvényi normát megvizsgálni. A *közcselekvés szociológiája* a közpolitikát időnként lényeges váltásokkal – *paradigmaváltásokkal* – tarkított, mégis alapvetően apró változások nyomán alakuló folyamatként képzei el, amelynek megértése nem lehetséges a közpolitika-alkotás társadalmi kontextusának figyelembe vétele nélkül. A *posztbürokrácia* a politikai aktorok vállalati irányítás eszköztárából (indikátor, jó gyakorlat) kölcsönzött, új közmenedzsment eljárásaira fókuszál, amelyek a hatékonyság maximalizálására törekvő piaci szemléletű irányítási elveket követve egyre szélesebb körben kerülnek alkalmazásra a közszektorban. A *tudás szerepét* a kötet a politikai döntéshozatalhoz kapcsolódó tudástermelés folyamata kapcsán elemzi. E tudás interdiszcipliná-

ris, probléma orientált és kontextus függő: a politikával kölcsönös függésben jön létre, abból az elvárásból, hogy a kutatás politikailag releváns témákat fel dolgozva, könnyen alkalmazható tudást állítson elő. A *színterek* a kötet megközelítésében olyan új típusú szcénák, politikai színterek, amelyek intézményes formában teszik lehetővé az együttműködést a viszonylag nagyszámú társadalmi partnerrel. Ezen intézmények létrejötte a demokráciák egyes alapintézményeinél (pl. parlament) kevésbé szabályozott (pl. az alkotmányos kööttségeket tekintve), így a végrehajtó hatalom birtokosai nagy szabadsággal rendelkeznek arra nézve, milyen összetételű, működésű grémiumokat hoznak létre, illetve milyen jogosultságokkal látják el ezeket.

Az első *A szakértés szociológiája* címet viselő fejezet a kötet elméleti kereteit jelöli ki, valamint az aktorok szerepeire koncentrálna a tudástermelés folyamatában.

Szívós Mihály elméleti bevezető tanulmánya a *Tudományos, tapasztalati és szakértői tudás, valamint a szakpolitika és tudásgazdálkodás viszonya Kelet-Közép-Európában* címet kapta. A tanulmány a kutatási program és a kötet igényeihez igazodva elméleti keretbe és közép-kelet-európai kontextusba ágyazza a kötet empirikus tanulmányai által használt fogalmakat. A tanulmány a tudásformák vizsgálatakor a tudományos és a szakértői tudás mellett olyan, a vizsgált térség közpolitika-alkotásában kevésbé ismert tudásformákra helyez hangsúlyt, mint a hallgatóságos tudás (rejtett, nem kodifikálható tudásformák) valamint a tapasztalati tudás (csak személyesen átadható tudás), és részletesen elemzi a különböző tudásformák eltéréseit, egymáshoz való viszonyát, valamint kitér az esetenként felmerülő tudáskonfliktusok kezelésének kérdésére is. A szerző fontos, a közpolitika-alkotásban bekövetkezett változásra hívja fel az olvasó figyelmét a helyi nyilvánosság szerepével és a helyi tapasztalati tudással kapcsolatban. Kitér a helyi lapok, helyi rádiók és televíziók létrejöttével kialakult kapcsolatokra, mint a térségben lezajlott rendszerváltozás fontos elemére, ezek ugyanis a helyi lakosok számára a demokrácia személyközi élményét adták, ám szerepük a közpolitika-alkotásban máig alulértékelt. A szemléletváltást megalapozó fenti gondolatok kifejtését követően a tanulmány az általa bevezetett fogalmakat a tanulmánykötet empirikus tanulmányai által adott példákön keresztül mutatja be, ezzel mintegy elméleti keretbe foglalva a kutatás eredményeit.

Demszky Alma írása *A tapasztalat alapú tudás szerepe a politikai döntéshozatalban* című tanulmány a nemzetközi szakirodalom egy, a címben jelzett specifikus tudásformára szűkített áttekintésével bővíti a Szívós által vázolt elméleti kereteket.

Kende Anna a *Véleményalkotás és az SNI szakpolitika négyféleképpen* című tanulmánya hidat képez a kötet további, empirikus kutatási eredményeket is bemutató elemzése és az első, elméleti fejezet írásai között. A tanulmány részle-

tes betekintést ad a kutatás módszertanába, a hazai kutatás nemzetközi kutatási eredményekhez való kapcsolatára, az interjúalanyok kiválasztásának szempontjaira. A tanulmány a sajátos nevelési igényű (SNI) gyerekek oktatásával kapcsolatban azonosítja a különböző „tudástermelő” csoportokat, majd interjúkon keresztül részletesen elemzi egymáshoz való viszonyukat és a közpolitika-alkotás folyamatába való bekapcsolódásuk lehetőségeit, a szakpolitika formálására gyakorolt hatásukat.

A tanulmánykötet második részében található négy közpolitikai esettanulmány a hazai közpolitika-alkotás „terepével” valamint a „terep” változásával ismerteti meg az olvasót. Neumann Eszter *Politika a padosrok között. Az oktatási integrációs közpolitika Magyarországon (2002–2010)* című tanulmánya az oktatáspolitikai egy paradigmájának útját követi nyomon a szakértői közpolitikai közösség létrejöttétől a tanulmányokban megfogalmazott célok közpolitikai intézményesítésén, a közoktatás-politika fősodrába való beágyazódásán át, a megvalósított programok hatékonyságának elemzéséig. Miközben a tanulmány rendkívül alaposan, a nemzetközi kontextust és a magyar oktatáspolitikai változását is bemutatva elemzi az oktatási integrációs közpolitika idehaza meghonosodott gyakorlatát, nem marad adós a „rivális” paradigmák és az azt képviselő szakértők véleményének alapos ismertetésével sem, így tárva fel a szakterületen zajló viták és közpolitika-alkotási folyamatok sajátosságait.

Az oktatási integrációs közpolitika paradigmájának eredményeit értékeli Erőss Gábor *A sajátos nevelési igény normalizálása* című tanulmánya az Utolsó Padból Program tapasztalatain keresztül. A tanulmánykötet többi tanulmányához képest rövid, főként dokumentumelemzésre építő tanulmány egy szakpolitikai elemzés tömörségével, főként az SNI tanulók számának változására koncentrálna elemzi a megvalósítás gyakorlatát.

Egy a külhoni magyarokat érintő közpolitikai reformot mutat be Bíró Z. Zoltán és Kiss Adél tanulmánya *Ki kicsoda a romániai közoktatási rendszer decentralizációs folyamatában? Szereplők és tudástermelési gyakorlataik* címen. A tanulmány főként a szereplők bemutatására, az egymáshoz való viszonyuk értelmezésére és a változás dinamikájának leírására koncentrálna. Bár felépítése koherens, az elemzése részletesen kidolgozott, valamennyi tanulmány közül ez követi legkevésbé a közös szempontrendszert és módszertani kereteket, ezáltal némiképp idegen elemként hat a tanulmánykötetben.

Fernezeyi Bori *Átvétel, értelmezés, átértelmezés. A WHO Lelki Egészség Akciótervének hatása a magyar egészségpolitikára* című tanulmánya a közpolitika egy sajátos vetületét, a közpolitikák országok közötti vándorlását, átvételét elemzi egy esettanulmányon keresztül. Bár módszertanát tekintve e tanulmány követi a kutatócsoport közös irányvonalait, a téma egyediségére tekintettel mind közül talán ez a tanulmány szorulna rá leginkább egy közös, a közpolitika szociológiai paradigmáját meghatározó referenciamunkára. Részben a „paradigma” sajátosságainak meghatározatlanságából, illetve vélhetően részben a tanul-

mány terjedelmi korlátaiból is adódik, hogy a szerző nem reflektál a közpolitikák nemzetközi terjedését (policy diffusion) leíró nemzetközi szakirodalomra, a nemzetközi szempontok hiánya pedig ahhoz vezet, hogy az olvasó az átvétel folyamatának leírásán túl a folyamat hazai eredményeinek értelmezésénél – jóllehet ez volna a tanulmány legérdekesebb következtetése – néhány feltételezésen túl kevés fogódzkodót kap.

Bár rögtön a fejezet címének értelmezésekor kisebb nehézségekbe ütközik az olvasó, a harmadik fejezet három empirikus tanulmánya az irányítási eszközök alakításának hazai gyakorlatáról szól, és a tanulmánykötet legösszetettebb, legalaposabb empirikus elemzéseit tartalmazza.

A rendszerváltozás óta eltelt időben az egészségügy irányításában bekövetkező változásokat elemzi Erőss Gábor *Ráncba szedni. Elszámoltathatóság az egészségügyben – az önszabályozástól a párducmintáig* című tanulmánya az elszámoltathatóság típusait a hazai egészségpolitika gyakorlatán keresztül mutatja be. Bár kétségkívül nagy erénye, hogy alig több mint 10 oldalnyi terjedelemben, tömören, fókuszáltnál áttekinti az egészségpolitika vonatkozó területét, a tanulmánykötet nemzetközi kutatásra alapozott koncepciójához jobban illeszkedne, ha a tanulmány ismertetne néhány vonatkozó nemzetközi példát, valamint bővebb teret engedne a kutatás során készített interjúk ismertetésének, ezáltal tágítva a tanulmány szűk, szakpolitikai elemzéshez hasonló keretein.

A magyar oktatáspolitikai irányítását egy speciális eszköz fejlődéstörténetén, az Országos Kompetenciamérés tapasztalatain keresztül vizsgálja Berényi Eszter *Az autonómia kormányzása. A magyar oktatás-politika hangsúlyváltásai és az Országos Kompetenciamérés* című tanulmánya. Az eszköz hazai fejlődéstörténetére koncentrálnál, összevetve a hazai fejlődés állomásait a nemzetközi PISA kutatás sajátosságaival.

A kötet elméleti bevezetőjében meghatározott célkitűzéseit Levendel Sára és Fernezelyi Bori *Tudásalapú döntéshozás az egészségügyben: egy sikertörténet kudarca. Tanulmány a HBCs-ről* című tanulmánya valósította meg a legmesszebben: a kötet alaphipotéziseire építve egyaránt kitér a szereplők motivációira, a tudástípusok különbségeire és az azokból kifejlesztett eszköz működésére, a megvalósult ellenőrzési folyamatokra ható következményekre. A tanulmány a homogén betegcsoportok (HBCs) posztburokratikus eszközének hazai szabályozástörténetét a hasonló eszközök kifejlesztésének nemzetközi folyamataival összevetve, dokumentumelemzésen és szakértői interjúkon túl résztvevő megfigyelés útján teszik az olvasó számára a „rendszer logikáján belülről” is érthetővé, felszínre hozva a magyar egészségügy működését és a szereplők közötti eltérő motivációkat.

Tanulmánykötetről lévén szó, e kötetre is jellemző a műfaj sajátosságát jelentő „egyenlenség.” A kötetben egyszerre megtalálható olyan, két ív terjedelmű tanulmány, amely történeti dimenzióban is megragadja az adott köz-

politikai terület nemzetközi és hazai fejlődését, és több forrásból származó saját kutatási eredményeit nemzetközi adatokkal veti össze, valamint a csak magyar helyzetre reflektáló, saját kutatási eredményeket, interjúkat alig használó, a „helyzet leírására” koncentrálnó, alig egy ívnyi terjedelmű elemzés. Különösen az feltűnő, hogy a kötet tanulmányai nem egyforma mértékben építenek a közös nemzetközi kutatás eredményeire, sőt, egyes tanulmányok a kötet más tanulmányaira sem reflektálnak. Kétségtől azok a tanulmányok bizonyulnak „kiérleltebbnek”, az olvasó figyelmére érdemesebbnek, amelyek a közös nemzetközi kutatásra is reflektálnak, használják a kutatás egy-egy workshopjában a nemzetközi partnerek által saját országaikból hozott eseteket.

Abból adóan, hogy a kötet a francia szakirodalomra alapoz, a közpolitika sajátos értelmezése tükröződik a tanulmányokból. Franciaországban máig szokás a közpolitikát „sociologie politique”-nak nevezni, ami jelentősen eltér a diszciplína angolszász megközelítésétől. Patrick Hassenteufel, a közpolitika-tudomány egyik legismertebb kortárs francia művelőjének a kézikönyve (*Sociologie politique: l'action publique*. Paris, Armand Colin, 2008) a közpolitikai ciklus koncepcióját (feltöltve francia példákkal és kutatásokkal) dinamikus, a társadalmi, politikai szereplőket is figyelembe vevő, a szervezetszociológia belátásait is hasznosító, a civil szervezetek, lobbik, érdekcsoportok, politikai folyamatok logikáját is beépítő szemléletmódban mutatja be. Vélhetően ebből az orientációból következik a „közcselkvés”, mint a közpolitika folyamatait szociológiai megközelítésben leírni képes paradigma megteremtésének ambíciózus igénye a kutatócsoport részéről.

Elfogadva a kötet francia orientációját és ambícióját, mégsem lehet elmenni szó nélkül amellett a részben már említett probléma mellett, hogy a téma nemzetközi, főként az angolszász szakirodalmának kritikai feldolgozására a kötetben kevés jel utal. Nem csupán más, a franciától eltérő kortárs empirikus nemzetközi és hazai kutatásokra nem történik utalás, de a közpolitika „klaszszikusai” is épp csak az irodalomjegyzékben kapnak helyet – ha egyáltalán megjelennek a könyvben. A paradigmateremtés igénye kétségtől legitim célkitűzés, ám a paradigma mibenlétének meghatározásához szükség volna arra, hogy a kötet reflektáljon arra, a szerzők megközelítése miben különbözik más, már érvényben lévő közpolitikai paradigmáktól. A reflexió egyúttal kiküszöbölhetővé tenné a mainstream, angolszász közpolitika bevett fogalmival párhuzamos fogalomalkotást és kutatási megközelítések hosszas (ám a domináns angolszász paradigmától való eltérést nem tisztázó) leírását.

Összességében a számos új nemzetközi és hazai kutatási eredményt ismerető tanulmánykötet kétségtől érdemes arra, hogy megállapításai a tudományterületek közötti párbeszéd keretében a közpolitika hazai diskurzusába beépüljenek, alapot szolgáltatva az egyébként gyakran hiányzó reflexióra. Mindez feltétlenül szükséges ahhoz, hogy a mind a hazai közpolitika-alkotás-

ban, mind az arról szóló tudományos diskurzusban kiérlelt „közpolitikai tudás” lehessen az újra és újra felmerülő változási igényekre adott „közpolitikai cselekvés” kiindulópontja, tudományterületen és politikai célokon átívelő mindenkori közös alapja.

A kötet feltétlenül ajánlott a hazai szociológia és politikatudomány oktatói és hallgatói számára valamint egykori, mai és leendő politikacsinálóknek: politikai tanácsadók, politikusok számára ahhoz, hogy tanuljanak a kötetben részletesen elemzett közpolitikai kudarcokból.