

TRÓJAI FALÓ: KORLÁTOK ÉS AUTONÓMIÁRA TÖREKVÉS A DECENTRALIZÁCIÓS FOLYAMATOKBAN

SIPOS KATALIN

Pécsi Tudományegyetem, „Oktatás és Társadalom” Neveléstudományi Doktori Iskola, Pécs
E-mail: fzkata025@gmail.com

Beérkezett: 2023. január 16., elfogadva: 2023. március 7.

CLAIRE DUPUY: *Converging Regional Education Policy in France and Germany*. Springer, 2020. Cham. xx + 213 p. ISBN 978-3-030-40834-3 (eBook)

Az autonómiára való törekvés németországi és franciaországi vizsgálata volt az egyik fő témája annak a kutatásnak, amely a recenzált könyv alapjául szolgált. A kötetből – amelynek szerzője Claire Dupuy az összehasonlító politika professzora a belgiumi Louvaini Egyetemen – leginkább azt tudhatjuk meg, hogyan eredményezhet regionális autonómia politikai konvergenciát. Az elemzésben a területi politika regionalizmussal való kapcsolódási területe különösen hangsúlyos szerepet kap. Ez a típusú közpolitika céljait tekintve elsősorban azt hivatott feltárni, hogy egy állam vagy egy közösség térbeli strukturáltsága milyen irányelvek szerint, milyen intézményi felépítésben valósul meg; benne a gazdasági típusú célok mellett a méltányosság és fenntarthatóság is meghatározó szerepet kap. A modern államban a területrendszer alakulásába történő központi beavatkozás társadalmi célok megvalósítását is szolgálja, ugyanakkor ebben a folyamatban kiemelt szerepe

van az aktorok együttműködésének, kapcsolatrendszerének és tevékenységeiknek (Rechnitzer–Smahó 2016), amely tényezőkre jelen kötet is kitér.

A kutatás az 1970-es évektől 2008-ig tartó időszakot vizsgálta, de a szerző bizonyos előzményekre is kitér. Hagyományosan az 1950-es, 1960-as éveket tekintik a posztindusztriális időszak kezdetének, amelyet nem csupán a foglalkoztatás területén bekövetkező változások jellemeznek, hanem amely a társadalom szerkezetére is jelentős hatást gyakorol. Ezek a globalizáció kezdetét is jelentő évek az oktatásban is változásokat idéznek elő. Megjelenik az élethosszig tartó tanulás eszméje, átalakul a szakképzés, elindul a felsőoktatás expanziója. A folyamat az 1970-es években szakad meg, amikor a gazdasági föllendülést visszaesés követi (lásd pl. Polónyi 2018). A felsőoktatás tömegesedésének folyamata azonban töretlen marad: a demokratizálódási folyamat az oktatásban is megjelenik, az esélyegyenlőség megteremtése egyre

fontosabb követelménnyé válik. Az expanzió felgyorsul (mind a középfokú, mind a felsőoktatásban), továbbá az oktatás egyre szélesebbé tárja kapuit a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok előtt is (lásd pl. *Kozma 2006*).

A regionalizmus egyrészt a kontinentális rendszer központosított jellegének kompenzálására jelent meg, másrészt a francia jellegzetességeket hordozó nemzetállamok idejének leáldozására adott reakció volt, de a modern államiség iránti igény a '60-as években egyre inkább megmutatkozott a régiók szerepének felértékelődésében. Ez egyrészt a fejlesztésre irányuló politikák megvalósítását és a hatékonyabb együttműködés kialakítását szolgálta, másrészt a helyi politikai elit mozgósítását, ahogyan az Franciaországban is megjelenik (*Józsa 1999*). A könyvben bemutatott kutatás igyekszik túlmutatni a hagyományos összehasonlítási szempontokon. Ez vonatkozik például az egységes (unitárius) és a szövetségi (föderális) államok komparatív elemzésére, amelynek egyik következtetése szerint a federalista rendszerben hangsúlyosabb szerepet kap az autonómia, fontosabbá válnak a régiókra jellemző sajátosságok (*Józsa 1999*).

A szerző a könyv bevezető részében bemutatja a már említett kutatást, körülhatárolva annak kontextusát is. A huszadik század második felében egyre inkább előtérbe került az a fajta területi integráció, melynek hatásaként újraelosztási folyamatok indultak el. Az 1960-as évek politikájának célja volt az elmaradottabb régiók integrálása a nemzetgazdaságba, amit az ipari szektor fejlesztésének támogatásával, munkahelyteremtéssel és állami beruházásokkal igyekeztek elérni. A területi politika az 1980-as években jelentős változáson ment keresztül, a regionális kormányok formális előnyökhöz jutottak a politikaalkotás terén, ez főként a szo-

ciális és gazdasági területeket érintette. A társadalmi rendszert érintő változások ugyanakkor nacionalista mozgalmak megjelenését idézték elő számos európai országban. A Nyugat-Európában lezajló decentralizáció hatására kérdésként merül fel, hogyan sikerülhet a regionális területek közötti szakpolitikai eltéréseket megfelelően kezelni.

Hogy a regionális kormányzati politikák milyen hatást gyakoroltak a szakpolitikai divergenciára, azt a vizsgálat két kutatási kérdés mentén igyekezett feltárni, egyrészt az autonóm politikai döntéshozatal megvalósulására fókuszálva, másrészt az ehhez szükséges feltételek meghatározásának középpontba helyezésével. A politikai elemzések általában azt mutatják ki, hogy a regionális kormányzatok politikái területi alapon differenciálódnak, az eltérő gazdasági és társadalmi feltételek vagy az állampolgári preferenciák szerint, továbbá a regionális politikai egységességre való törekvés miatt rájuk nehezedő nyomás következtében. A könyv – nem vitatva az exogén tényezők fontosságát – inkább endogén magyarázatokat keres a regionális politika kialakulására; bemutatja azt, hogy a politikai nyomásgyakorlás mellett olyan tényezők is szerepet játszanak annak folyamatában, mint a regionális kormányok által megvalósított, egymáshoz hasonló stratégia tudatos létrehozása.

Dupuy kiemeli, hogy az egyik fontos területi stratégia az autonómiára való törekvés. A politikai hatalom regionalizálását azonban az is jellemzi, hogy az autonómia elérését célzó stratégiát egyéb stratégiák kísérik, amelyek során a regionális szereplők politikai, kulturális vagy társadalmi-gazdasági okokból politikai döntéshozatali képességük növelésére törekednek. Dupuy hangsúlyozza, hogy oktatáspolitikában az ágazati normák középpontjában az egyenlőség áll, amelyet egyrészt szocioökonomiai, másrészt területi szempontból határoznak

meg. Ennek kapcsán a szerző – Bourdieu-t követve – azon véleményének ad hangot, hogy a normákat, az előírásokat nem mindig hajtják végre teljesen, és ez azt eredményezi, hogy az oktatáspolitikai részben újratermeli a társadalmi egyenlőtlenségeket. A könyv kiemelten kezeli az állampolgárok politikai preferenciáit, az ő figyelembevételük elengedhetetlen a regionális politikai elemzésekben, hiszen a szociális területet és az oktatást érintő politika megítélésében a területi egységesség iránti igényük is megjelenik.

A könyv empirikus vizsgálatai abból indulnak ki, hogy a regionális politika alakulásának megértéséhez a hivatalos intézményrendszer szerepét is szükséges elemezni, – a vizsgált időszakban – (az 1970-es évektől a 2008-as gazdasági és pénzügyi válságig) a formális intézményi berendezkedés és a szereplők gyakorlata is jelentősen átalakult. Ezeket a változásokat, átalakulásokat mutatja be a szerző Franciaország és Németország példáján keresztül, elsősorban a döntéshozatal mögött húzódó mechanizmusok feltárásával, melyek hozzájárulnak a szakpolitikai divergencia elemzéséhez és a régiók közötti eltérések feltérképezéséhez.

A szerző az oktatásra fókuszál, amelynek mind a német, mind a francia államban kiemelten fontos szerep jut, ugyanakkor a regionális kormányok egyik legfőbb beavatkozási területének is számít. Franciaországban az oktatáspolitikai volt az első olyan szakpolitikai hatáskör, amelyet a regionális tanácsokra ruháztak át az 1982-1983-as decentralizációs törvények keretében, továbbá olyan szakpolitikai terület, amely az elmúlt évtizedekben a regionális költségvetések igen jelentős részét képezte. Az országban a regionális tanácsok az oktatástervezési feladatok ellátása mellett a középiskolák felépítéséért, bővítéséért és működtetéséért is felelősek. A decentralizációs szabályozások az alap- és közép-

fokú oktatásra vonatkozóan hagytak némi szabadságot, például olyan pedagógiai terv (projet d'établissement) kidolgozását tették lehetővé, mely az iskolai sajátosságokat is figyelembe vette és a tankerületi szervek által is jóváhagyható volt (Bajomi, 2013). Németországban a régiók kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek az oktatáspolitikát illetően a szövetségi köztársaság megalakulása óta, felelősségi körük kiterjed az oktatáspolitikai finanszírozására, a fejlesztésekre, az oktatási programok kidolgozására, az iskolarendszerek szervezésére, a vizsgáztatás ellenőrzésére, valamint a tanárok képzésére és felvételére.

A második fejezet a regionális kormányok autonóm politikai döntéshozatali képességét vizsgálja, az állam regionális oktatáspolitikában betöltött szerepére összpontosítva. Franciaországban a decentralizációs törvények óta az állam ódkodik mindenféle beavatkozástól, nem utolsósorban azért, hogy ne kelljen a törvényben meghatározottnál magasabb éves támogatást folyósítania. Németországban a szövetségi állam, a *Bund*, először az 1960-as, majd az 1970-es években, később az ország újraegyesítésekor próbált beavatkozni a regionális oktatáspolitikába, azonban a régiók minden ilyen alkalommal sikeresen ellen tudtak állni ezeknek a beavatkozási kísérleteknek.

A szerző a harmadik fejezetben a regionális kormányok oktatáspolitikájára fókuszálva folytatja az elemzést. Megalopozza azt a gondolatot, miszerint a regionális politika függetlensége konvergáló politikát eredményezhet, továbbá hangsúlyozza, hogy attól eltekintve, hogy egy szakpolitika pártpolitika által befolyásolt, vagy sem, nem ad teljes mértékben magyarázatot a regionális oktatáspolitikai alakulására, abban számos egyéb tényező is szerepet játszik.

A könyv negyedik része a régiók közötti hasonlóságok vizsgálatát helyezi a közép-

pontba, a regionális kormányok stratégiáinak bemutatásával. A szerző arra hívja fel a figyelmet, hogy a regionális politikák konvergenciája éppen az állam által megkérdőjelezett dimenziókban volt megfigyelhető; és ennek okát endogén tényezők megvalósulásával magyarázza, ugyanúgy, ahogyan ezt a politikai hasonlóságok esetében tette.

Az ötödik rész a régiók közötti versenyt mutatja be, melyre a regionális kormányok középére irányuló („race to the middle”) stratégiája jellemző: a szándék a szabályozások harmonizálására és nem a differenciálásukra irányul (Magnuson 2019). A versenyben a többiek követése elsősorban az önvédelem eszköze volt (a nagyfokú bizonytalanság miatt), hiszen a más régiókhoz hasonló politikai irányok elfogadása védelmet nyújtott a kritikákkal szemben. A regionális politika, a hasonlóságra törekvés és a középére tartó verseny az eltérések fokozatos kiegyenlítődéését segítette elő mindkét ország esetében.

Az utolsó fejezet a kutatás főbb megállapításait foglalja össze, majd a szerző

következtetéseket von le a regionális döntéshozatalra és a nyugat-európai területi átrendeződésekre vonatkozóan.

A könyv bőséges szakirodalmat ölel fel, ugyanakkor nagyon jól strukturált. Dupuy fejezetről fejezetre, áttekinthetően bontja ki kutatási témájának alappilléreit, az eredmény egy magas színvonalú, alapos vizsgálati háttérű elemzés. Tekintettel arra, hogy a szerző számos szakkifejezést használ, a könyv kicsit nehézkes olvasmány lehet a témában kevésbé otthonosan mozgóknak számára. Szerencsére vannak hosszabb magyarázatok, fejezeteket követő kiegészítő megjegyzések, szövegközi táblázatok, amelyek mind nagy segítséget nyújtanak a könnyebb feldolgozhatóság és értelmezhetőség megvalósulásában.

A könyv több tudományterületet érint, fontos szakirodalmi forrást jelenthet mind a politikatudományi, mind az egyéb társadalomtudományi területeken kutatók számára, de emellett érdekes lehet bárki számára, aki Németország és Franciaország decentralizációs folyamatai iránt érdeklődik a vizsgált kontextusban.

IRODALOM

- BAJOMI I. (2013) Decentralizációs intézkedésekkel korrigált francia oktatásirányítási rendszer. *Educatio*, Vol. 22. No.1. pp. 60–72.
- JÓZSA Z. (1999) *Regionalizmus és önkormányzatok*. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Vol. 57. No. 4. pp. 1–25.
- KOZMA T. (2006) *Az összehasonlító neveléstudomány alapjai*. Budapest, Új Mandátum.
- MAGNUSON, W. (2019) The Race to the Middle. *Notre Dame Law Review*, Vol. 95. No. 3. pp. 1183–1231. <https://scholarship.law.nd.edu/ndlr/vol95/iss3/5/>
- POLÓNYI I. (2018) Az aranykor és leáldozása – ’68 korszaka. *Educatio*, Vol. 27. No. 3. pp. 391–404. DOI: 10.1556/2063.27.2018.3.3
- RECHNITZER J. & SMAHÓ M. (2016) *Területi politika*. Budapest, Akadémiai Kiadó. DOI: 10.1556/9789630598293

A cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje és az esetlegesen végrehajtott módosítások feltüntetésre kerülnek. (SID_1)