

VERSENY ÉS KOOPERÁCIÓ

INTERJÚ GEERT BOUCKAERTTAL

Geert Bouckaert, a Leuveni Egyetem professzora, a European Group on Public Administration és a European Association for Public Administration Accreditation elnöke, folyóiratunk nemzetközi tanácsadó testületének tagja. Kérdéseinkre válaszolva az európai felsőoktatás tendenciáiról fejt ki véleményét.

Mik annak az európai felsőoktatási piacnak a legfőbb jellemzői, amelyben elhelyezhető a Corvinus Egyetem által két éve indított közszolgálati alapszak és a közeljövőben indítani tervezett közpolitikai és közgazdálkodási mesterszak?

Nem lehet a kérdésre válaszolni anélkül, hogy figyelembe vennénk a bolognai folyamat következményeit. Bologna mögött az az alapvető elképzelés húzódik meg, hogy az alapszakok *sui generis* programoknak tekintendők: önálló célkitűzéseik vannak, önmagukban is megállják a helyüket, mesterszak elvégzése nélkül is felkészítenek a munkaerőpiacra. Ez az Egyesült Államokban jól működik. Korántsem dőlt még el azonban, hogy Európában is beválik-e. Ez az oktatási szerkezet nem igazán része ugyanis az európai egyetemi hagyománynak. Az egyetlen érdemi előzményt a főiskolák, politechnikumok 3–4 éves programjai jelentik. De ezeket nem lehet párhuzamba állítani az Egyesült Államok rendszerével, ahol az egyetemi alapszakos diplomák iránt is stabil a munkaerőpiaci kereslet.

Ha azt a szűkebb diszciplináris területet nézzük, amelybe a Corvinus Egyetem említett szakjai is illeszkednek, az átlagosnál is élesebben vetődik fel a kérdés, hogy van-e önmagukban létjogosultságuk, valós munkaerőpiaci kimenetük az alapszakoknak. Önmagában azt sem könnyű definiálni, hogy mi is a kérdéses szakterület. A közgazdasági tudományok (*public administration*) hagyományos képzési területe az elmúlt időszakban rendkívüli mértékben kitért. Különböző, egymást részben átfedő címkék vannak forgalomban, különösen a mesterszinten – úgy mint közgazdaság (*public administration*), közmenedzsment (*public management*), közpolitika (*public policy*) vagy éppen kormányzás (*public governance*). A jövő fogja eldönteni, hogy ezek az elnevezések, illetve a mögöttük levő szakok mennyire lesznek életképesek. Ez mindenütt függ a képzés sajátos történelmi előzményeitől, hagyományaitól is. Végső soron azonban a munkaerőpiac dönt.

A mesterszakok esetében beszélhetünk-e európai trendekről? Milyen típusú programokat érdemes megkülönböztetni?

Az egyik fontos fejlemény, hogy a jog és a politikatudomány hagyományos megközelítései mellé mára egyértelműen felzárkózott a közgazdaságtan. Mindenekelőtt nem a makrogazdasági elméletekre, hanem a mikroszintű, alkalmazott közgazdaságtanra és a gazdálkodástani ismeretekre gondolok. Ebben az értelemben a programok profilkja mindenütt kitért. A másik fontos változás, amelynek egyre több helyen tanúi vagyunk, az úgynevezett „vertikális” képzési programok beindítása. Míg a ha-

gyománys közszolgálati programok „horizontálisak” abban az értelemben, hogy általános, minden szakpolitikai területen jól hasznosítható tudást adnak át, a „vertikális” mesterszakok egy-egy – gyakran egészen szűk – szakpolitikai területre koncentrálnak. A konkrét szakma – például oktatás, egészségügy, mezőgazdaság, környezetvédelem – gyakorlásához szükséges ismereteket bővítik ki szakpolitikai és menedzsment ismeretekkel. Tehát például önálló kultúrapolitikai vagy egészségpolitikai, sőt még szűkebben múzeummenedzsment vagy kórházmenedzsment mesterszakokat kínálnak. Ezek a programok komoly kihívást jelentenek a hagyományos közszolgálati tanszékeken, karokon oktatók, kutatók számára. A vertikális szakok gazdái általában a bölcsész-, agrár-, orvosi stb. karok. Az egyetemek alapvetően három stratégia közül választhatnak: (i) a közszolgálati oktatók-kutatók „bedolgoznak” a többi karra; (ii) áthelyezik oda a tevékenységüket; (iii) hozzásegítik a többi kart, hogy saját maga építsen ki megfelelő oktatói-kutatói kapacitást a számára fontos szakpolitikai területeken.

A vertikális szakokat jellemzően inkább első vagy második mesterszakként végzik el a hallgatók?

Ez a mesterszakok hosszától függ. Ha a képzési rendszer úgy épül fel, hogy az első mesterszakok kétévesek, erős az ösztönzés, hogy a hallgatók már az alapszak után specializálódjanak, és egy vertikális jellegű szakot válasszanak. Ahol a mesterszakok egyévesek, ott nagyobb a rugalmasság. Gyakrabban fordul elő, hogy valaki egy egyéves horizontális szak után végez el egy másik, szintén egyéves vertikális szakot.

Mennyiben beszélhetünk egységes európai felsőoktatási piacról?

Úgy vélem, az alapszakokon nem – alapvetően azért, mert a legtöbb országban ezeket nemzeti (vagy regionális) nyelven kell tanítani. Mesterszakok esetében sokkal inkább. Egyrészt az angol egyre inkább lingua franca-ként szolgál. Egyre több az angol nyelven kínált mesterszintű program. Az Erasmus-program fontos lökést adott ennek. További kérdés, hogy hogyan szerveződik meg a piac. Ebből a szempontból kulcskérdés, hogy az egyes egyetemeknek, intézeteknek hogyan alakul a presztízse. Úgy látom, hogy a mesterszakok színvonalát és tekintélyét egyre inkább meghatározza, hogy milyen kutatói kapacitás, kutatási eredmények állnak mögötte. Ha ezek az eredmények külföldről is „jól láthatók”, az egyetem ki tud lépni a nemzetközi piacra. A harmadik tényező, ami vonzerőt jelenthet a külföldi hallgatók számára is, az egyetem által kínált „extra szolgáltatások” köre. Például, hogy milyen szoros a kapcsolata bizonyos nemzetközi szervezetekkel vagy a tőkével, a gazdaság kulcsszereplőivel.

Beszélhetünk-e specifikusan európai tartalomról az Európában kínált képzési programok esetében?

Meggyőződésem, hogy az egyetemek közötti verseny nem korlátozódik Európára. Azt tapasztaljuk, hogy például a kínai, sőt – ami talán meglepőbb – az észak-amerikai diákok is egyre jobban érdeklődnek Európa iránt. Éppen ezért érdemes arra törekednünk, hogy megtaláljunk egy sajátosan „európai hangot”. A világpiacon csak így biztosíthatjuk a pozícióinkat Ettől függetlenül sem értek egyet azokkal a törekvésekkel, amelyek valamiféle globálisan érvényes közigazgatási modell kialakítását célozzák.

Ha elfogadjuk, hogy a közszolgálat nem választható el sem a jogtól, sem a politikától, könnyen beláthatjuk a nemzeti sajátosságok jelentőségét – mind a közszektor gyakorlatában, mind a képzésben.

A domináns amerikai megközelítések csak korlátozottan exportálhatók. Ezt jól mutatta az a kudarc, amellyel két holland egyetem azon kísérlete végződött, hogy belépjenek az amerikai akkreditációs rendszerbe. Az intézmények gyorsan rájöttek, hogy a feltételek teljesítéséhez jelentős mértékben fel kellene adni az identitásukat.

Helytelen lenne azonban egy egységes európai modell után kutatnunk. Szükség van közös nevezőre, de a különbözőségek figyelembe vételére is. Potenciálisan éppen a gyakorlatok, megközelítések sokszínűségében rejlik Európa ereje.

Azonosíthatók-e olyan kérdéskörök, amelyek kiemelt jelentőséggel bírnak Kelet-Közép-Európában, és amelyeket a nyugat-európainál nagyobb hangsúllyal érdemes szerepeltetni az egyetemi képzésben?

A tranzíció kérdésköre továbbra is fontos. A civil társadalom bevonásával kapcsolatos kérdések igen érdekesek. Ezzel függ össze az is, hogy a képzésben talán a Nyugat-Európában megszokottnál nagyobb hangsúlyt érdemes fektetni a tágran értelmezett kormányzás (governance) problémáira. Ebbe az irányba mozdulnak egyébként egyes nyugat-európai, például németországi programok is.

A kelet-közép-európai országokban kulcskérdés, hogy miképpen lehet megakadályozni, hogy a bevezetett változások könnyen visszafordíthatók legyenek. Nem elég például arra megtanítani a diákokat, hogyan tehetik hatékonyá egy szervezet személyzeti politikáját vagy költségvetési működését. Tisztában kell lenniük azokkal a tágabb folyamatokkal is – például a törvényhozással, a súlyok és ellensúlyok rendszerével – amelyekről az ilyen változtatások fenntarthatósága függ. Ebből a szempontból a legújabb absztrakt elméleteknél sokszor hasznosabbak a gyakorlati példák, a múltbeli lokális tapasztalatok.

Nem feledve az európai és nemzeti sajátosságok jelentőségét, beszélhetünk-e olyan globális trendekről a közigazgatásban, a közszektorban, amelyekre az egyetemi képzésben reflektálni kell?

Általában azt mondhatjuk, hogy a képzésre az elmélet és a gyakorlat – amely kettő természetesen egymástól sem független – párhuzamosan hat. Az elmúlt időszakban a legerőteljesebb hatást a kutatásra csakúgy, mint a képzésre a közgazdaságtan, azon belül is az új intézményi paradigma gyakorolta. Hogy ennek jelentőségét megértsük, érdemes röviden áttekintenünk az előzményeket. Amint a szakterület klasszikus elnevezése – *public administration* – is jelzi, kezdetben a közigazgatás-tudomány volt a meghatározó. Ezt követte a menedzsment paradigmája, amely bizonyos értelemben a közigazgatási megközelítés szöges ellentéte volt. Míg az utóbbi központi fogalmai a felelősség és az elszámoltathatóság voltak, a menedzsment-szemlélet a teljesítményre, az eredményekre helyezte a hangsúlyt. A két szemlélet szembenállását talán legvilágosabban a menedzsment-irodalom bürokráciaellenessége mutatta meg. Ugyanakkor közös volt a két paradigmában, hogy feltételezték, hogy a közintézményi szereplők, döntéshozók bizonyos fokig közös tudással rendelkeznek az elrendő – közérdekű vagy szervezeti szintű – célokról, és ezeket követik. A közgazda-

ságtani szemlélet elvetette ezt a kiindulópontot. Ezt a legvilágosabban a megbízási (*principal-agent*) elmélet fogalmazta meg, amely a felettes és a beosztott között meglévő érdekkonfliktust állította középpontba. Ebben az értelemben anti-menedzsment szemléletű: elveti ugyanis a közös célok és az ezeken alapuló motiválás lehetőségét, és az ökonomizálásra összpontosít. Az egyetemi oktatásra és a valós közigazgatási reformfolyamatokra egyaránt óriási hatást gyakorolt ez a szemlélet. A legfrissebb fejlemények ugyanakkor a közgazdasági neoinstitutionalista paradigma meghaladásának irányába mutatnak. Ezt jelzik egyrészt az iskolapéldának tekintett új-zélandi reformok korrigálására tett kísérletek, másrészt a közigazgatási és a menedzseri elméletek fokozódó „újrahasznosítása”. Ebbe a trendbe illeszkedik az a Leuveni Egyetemen Christopher Pollittal közösen végzett munka, amelynek célja egy neoweberiánus államelmélet kidolgozása. Ebben központi szerepet játszik a közpolitikai folyamat elemeinek összekapcsolása, a közöttük lévő kapcsolatok, hatásmechanizmusok feltárása. Gondolok itt többek között a magán- és a közszektor közötti partnerségi kapcsolatok, illetve a nem kormányzati szervezetek szerepére, a közszolgáltatások többfázisú előállítására (a láncmenedzsment kérdéskörére) vagy az e-kormányzásra.

A közszolgálati képzés a Corvinus Egyetemen a Közgazdasági Karon folyik. Milyen kihívás fakad az Ön által említett trendekből a Karra nézve?

Először is minden programnak ki kell használni a komparatív előnyeit. Ha tehát erős a közgazdasági képzés, az komoly hozzáadott értéket jelenthet. A fő kihívás véleményem szerint a szigorúan vett közgazdasági képzés megfelelő kiegészítése. Egyrészt hasznos az intézményi gazdaságtani megközelítés kitérítése, árnyalása az új intézményi szociológia, illetve a történeti institucionalizmus bevonásával. Másrészt nem szabad figyelmen kívül hagyni sem a politikát, sem a jogot. Olyan szereplőkről, illetve szabályokról, intézményi feltételekről van szó, amelyek messzemenően befolyásolják a közigazgatás, a közszektor működését. A gazdálkodástudományi karok gyakran elkövetik azt a hibát, hogy nem ismertetik meg kellőképpen a hallgatókat ezekkel a kérdésekkel.

Az európai egyetemek közötti verseny – és egyszersmind a kooperáció – szempontjából kitüntetett jelentőséggel bírnak az akkreditációs mechanizmusok. Ön közről ismeri a közszolgálati-közpolitikai programok európai akkreditációs szervezetét, az EAPAA-t (European Association for Public Administration Accreditation). Mi a hozzájárulása e szervezet működésének, és milyen más minőségellenőrzési mechanizmusokra érdemes figyelmet fordítani?

Mielőtt válaszolnék erre a kérdésre, hangsúlyozni szeretném a felsőoktatáson belüli intézményi kooperációk jelentőségét. A vertikális képzési programok nyilvánvalóvá teszik az egyes egyetemeken belüli karok közötti együttműködés hozzáadott értékét. Legalább ennyire fontosak azonban a több egyetemet felölelő hálózatok, amelyek egyre nagyobb szerephez jutnak. Ezt Önök is érzékelik, hiszen a Corvinus Egyetem is részt vesz a *European Master of Public Administration* hálózatában. Figyelemre méltó példa még a német-francia *MEGA (Master of European Governance and Administration)* program, illetve a twentei (Hollandia) és a münsteri (Németország) közötti szoros együttműködés. Ezek új modellek.

Mindezt az akkreditáció szempontjából is igen fontosnak tartom. Az akkreditáció ugyanis alapvetően kétféle célt szolgálhat: a versenyt és az együttműködést egyaránt elősegítheti. A versenyre fókuszáló akkreditáció prototípusának az amerikai MBA programok rangsorai tekinthetők. Minél inkább piaci alapon szerveződik a felsőoktatás, minél fontosabb a marketing a potenciális hallgatók irányába, annál nagyobb szükség van az ilyen típusú értékelésekre. Az *EAPAA* a verseny helyett az együttműködést helyezi előtérbe. Olyan hálózat létrehozására törekszik, amely elősegíti a minőségre vonatkozó közös elképzelések kikristályosodását, mintegy keretet kínál egy folyamatos közös tanulási folyamathoz. A hallgatói csereprogramok, a közös képzések és a kutatói reputációnak az oktatás presztízse szempontjából kiemelt szerepe miatt ez egyaránt fontos.

Az *EAPAA* tulajdonképpen egy bizalomépítési mechanizmus. Ezt egy analógia talán világosabbá teszi. A NATO a repülőgépek üzemeltetésében és szervizelésében ISO-szabványokat alkalmaz. Ezzel nem az a célja, hogy versenyt generáljon a nemzeti légierők között, hanem hogy biztosítsa közöttük a műszaki kompatibilitást.

A közös minőségfogalom természetesen megkönnyíti az összehasonlító értékelést és ezen keresztül a versenyt is. Az *EAPAA* számára a verseny kereteinek megteremtése is fontos, ám tisztán kell látnunk, hogy az csupán másodlagos szempont.

Hogyan jellemezhető az akkreditációs folyamat ma az Európai Unióban?

A kiindulási pont természetesen a képzési programok nemzeti (illetve bizonyos országokban regionális) szintű akkreditációja. Ezen a téren sok versengő modell van. Az oktatási minisztériumok a legtöbb helyen akkreditációs ügynökségeket hoztak létre. Ezek működésmódja azonban igen eltérő. Eldöntendő kérdés, hogy a létrehozott hivatal maga intézi a bürokratikus ügymenet keretében az akkreditációt, vagy csak az alapelveket, alapvető szabályokat fekteti le, a konkrét feladatokat pedig „kiszzerződi”. Országról-országra változik, hogy pontosan mit is kell akkreditálni: az egyetemet és/vagy az oktatói kapacitást és/vagy a képzési programokat. Ez a vita Európában még korántsem zárult le. A másik nagy kérdés, hogy kiszzerződés esetén milyen szervezetekre lehet rábízni az akkreditációt. Az egyik alternatíva, hogy a piaci mechanizmusra hagyatkozunk, és azt várjuk, hogy kiválasztódnak a megfelelő szervezetek. Az észak-amerikai MBA-k esetében – ahol nagy a piac, és jelentős az értékelési szolgáltatások iránti kereslet – ez működik. A másik alternatíva a szakmai szervezetekre hagyatkozás, a *peer review*. Világos, hogy a kooperációs logikának, amelyet az *EAPAA* is képvisel, az utóbbi felel meg jobban.

Úgy látom, hogy Európában a közszolgálati programok terén világosan érezhető a feszültség a piaci és a kooperatív mechanizmusok között. Az MBA programok akkreditációját végző szervezetek ugyanis azt állítják magukról, hogy az MPA – vagyis *Master of Public Administration* típusú – programok értékeléséhez is értenek. A közgazdasági és gazdálkodástani fakultásokra különösen erős nyomás nehezedik, hogy az MBA-logika szerint akkreditáltassák az MPA programjaikat is. Az *EAPAA* számára ez komoly kihívást jelent. A kollaboráción alapuló hálózat sérülékenynek bizonyulhat egy erősen kompetitív környezetben.

Jól értem, hogy a két mechanizmus közül csak az egyik maradhat fenn a versenyben?

Valójában egy normatív kérdéstről, egy policy-kérdéstről van szó. A kormányszatnak – az Európai Unió szintjén is – mérlegelnie kell, hogy melyiknek mik az előnyei. Nem hiszem, hogy a tisztán kompetitív modell a jobb. Korántsem vagyok a verseny ellen-sége. Az összehasonlítás alapjául szolgáló mércék azonban csak akkor igazán megbízhatóak, ha mögöttük ott van a kutatói közösség tapasztalata, és egy folyama-tos közös tanulási folyamat. A benchmarkok alkalmazásával járó kudarcok jól ismer-tek a menedzsment-irodalomban.

Úgy vélem, a kelet-közép-európai intézmények számára különösen nagy hozzá-adott értéket képviselhetnek az EAPAA-hoz hasonló szervezetek, hiszen arra ösztönzik őket, hogy tanuljanak, és részesévé váljanak egy összeurópai tanulási folya-matnak.

Végezetül, mint tapasztalt oktatót kérdezem. Mire érdemes figyelnie egyetemi tanulmányai során a közszolgálati szakos, illetve érdeklődésű hallgatóinak?

Két dolgot szoktam javasolni a hallgatóimnak. Egyrészt olvassanak újságot. Ez talán meglepő tanács egy egyetemi oktatótól. Azonban aki a közsférában szeretne elhelyezkedni, annak tisztában kell lennie azzal, hogy mi folyik a saját országában. Kik a közélet szereplői, a döntéshozók, az érdekcsoportok. Mik azok az aktuális kérdések, amelyek a kormányszatot foglalkoztatják. A másik tanácsom: utazzanak, lássanak világot. Mindenekelőtt: tanuljanak külföldön, ismerjék meg, hogy a dolgok máshogy is működhetnek, mint a hazájukban. Európa ereje a sokszínűségében rejlik. Ennek kihasználásához azonban arra van szükség, hogy megértsük és tiszteljük egy-mást modelljeit.

AZ INTERJÚT KÉSZÍTETTE: MIKE KÁROLY