

SZEMLE

ÚJ KÖZSZOLGÁLATI MENEDZSMENT, ÚJ MENEDZSERIALIZMUS ÉS EGYETEMVEZETÉS

Van-e aktuálisabb téma a magyar oktatáspolitikai közbeszédben, mint az átalakuló felsőoktatás? Új alapszakok, formálódó mesterképzések és doktori iskolák, beindult intézményakkreditációk. Eközben minden eddigénél több fiatal ül a padosorokban, a felsőoktatás nálunk is tömeges üggyé változott. A közel nyolcvan hazai felsőoktatási intézmény egy része magán- vagy egyházi szereplő; a költségtérítéses hallgatók száma meghatározó a rendszerben, és a tavaszi népszavazásig úgy tűnt, hogy küszöbön áll a „tandíj”, a fejlesztési részhozzájárulás (FER) bevezetése. A magyar felsőoktatás jelentős mértékű átalakuláson megy keresztül; a kontinentális egyetemet felváltja az angolszász típusú, tömegeket oktató többciklusú modell, és valahol a távolban felsejlik egy lehetséges új és jó minőségű elitképzés lehetősége. Ebben a helyzetünkben mindenképpen figyelemre méltó az itt bemutatott kötet, amely arról a felsőoktatásról szóló gyakorlati beszámoló, amelyre ma mi még csak törekszünk.

A kötet tulajdonképpen felfogható kutatási beszámolóként is, hiszen a Lancasteri Egyetemen 1998 és 2000 között lefolytatott vizsgálatot foglalja össze, amelyben az új szervezetmenedzselési technikákat vetették össze a brit intézményekben a hagyományos egyetemvezetéssel.

A kutatás nem véletlenül kötődik brit egyetemekhez. A 19. század végén, 20. század elején először megjelenő menedzserializmus a tömeges szervezetek vezethetőségének alapját jelentette. F. Taylor tudományos vezetése (scientific management) az 1970-es évek végén, a korai nyolcvanas években a neoliberais kormányzatok alatt egészült ki az „új” jelzővel, s Margaret Thatcher tory kormányától tanulta meg az angolszász világ, ide értve még az Amerikai Egyesült Államokat is,

hogyan mit is jelent az új közszolgálati menedzsment (New Public Management, NPM; a továbbiakban: ÚKM). A közszolgáltatások ügynökségbe szervezésének rendjétől azután a mégoly sikeres munkáspárti vezetés sem tért el.

Egyesek szerint a különbség csupán annyi, hogy amíg a thatcheri út a piaci menedzsmentről beszélt a közszolgálatban, addig a blairi út a közszolgálati menedzsment modernizációjáról, azon belül kiegészülve egy sokkalta technokratikusabb szemlélettel. (Lényegében ugyanazon intézményszervezési, -finanszírozási elveket megtartva.) A hetvenes évek közepétől identitáskrizisbe került brit közszolgálati rendszer gyógyulásában meghatározó szerephez jutottak az új szakpolitikai és szervezetmenedzselési technikák. A rendszer felhasználó-központúvá és teljesítményvezéreltté vált. Ma az új közszolgálati modell már túl van az exportáláson, Új-Zélandtól-Hollandiáig megtalálható, sőt még a kontinentális modell szerint gondolkodó Németországot, Franciaországot és a szomszédos Ausztriát is elérte, ha nem is olyan tömegesen, mint szülőhazájában.

Idehaza, bár a liberális oktatási kormányzatok gyakorta pártolták az elmúlt 18 évben, kevésbé elterjedt. Inkább az egyenlőtlenségtől (*inequality*), a méltánytalanságtól (*inequity*) való félelmet jeleníti meg a hazai olvasóban, jövőbeli vélelmezett felhasználójában. Valószínűleg nem értjük tartalmát, és tegyük hozzá, kevés bizonyítékon alapuló vizsgálódás támasztja alá hatásosságát. Ezért is fontosak napjaink átalakuló hazai oktatási rendszerében a hasonló empirikus és egyben rendszerező vizsgálatok eredményei, hiszen talán mégsem minden olyan fekete-fehér, mint gondoljuk!

Pedig a téma szakirodalmában nem csak angol nyelven számottevő. Az USA-ban az amerikai kormány támogatásával 1992-ben megjelent *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public*



Sector című kötetet magyarul *Új utak a közigazgatásban: A vállalkozói szemmel a közösségi szektorban* címmel adta ki még 1994-ben a Kossuth Könyvkiadó. A könyv folytatása a számos gyakorlati példát bemutató *A kormányzás ára** című munka 2006-ban jelent meg magyarul. Hatásuk, ellentétben angolszász kötet társaikkal, a mai napig marginális a magyar közszolgáltatási, oktatásszervezési stratégiákra.

A kötetben bemutatott felsőoktatási intézménykutatás, mint empirikus téma, így közel sem előzmények nélküli, úgy is fogalmazhatnánk, benne van a brit közélet levegőjében. A kötet hat jól elhatárolható fejezetre oszlik. Az első fejezet általánosságban mutatja be az új közszolgálati menedzsment fontosságát, a második a brit felsőoktatás belső átalakulását kíséri végig az 1960-as évektől a 21. századig. A harmadik fejezet a „tudásmunkás” és a megosztott egyetem problémáját taglalja, a negyedik fejezet a jelenlegi egyetemi gyakorlatot elemzi, az ötödik fejezet az új lehetőségeket, azok elsajátítását mutatja be, végül a záró hatodik fejezet az értékekről értekezik régi és új(abb) kontextusban.

A bevezető fejezetben a szerzők kifejtik, hogy a brit egyetemek világát utolérte a *neo-institucionalizmus*, amely az intézményi személyzet korábbi sokszor kifejezetten bürokratikus szerveződését felcseréli a nyolcvanas évekig csak a kutató-fejlesztő intézményekre jellemző csillagszerveződési vezetési megoldásokkal (vö. a dékán és a tanszékvezető pozíciója veszt formális jelentőségéből). Sőt ma már az sem bizonyos, hogy a legjobban, legspeciálisabban képzett szakembereket főállásban az egyetemi kutatóhelyeken, és nem egy-egy globális vállalat kutatórészlegein találjuk meg. Ha maradtak is az egyetemeken, kutatási forrásaikat és témáikat ezek a multik szolgáltatják, amelyekről auditóriumokat, kollégiumokat neveznek el. Mindez elképzelhetetlen lett volna, mondjuk, a hatvanas években. Az egyetemek az ÚKM és az új menedzserializmus (ÚM) hatására a tudás templomaiból egyszerű munkahelyekké váltak. Az ÚKM és az ÚM elősegíti, hogy a valaha, az elitképzés időszakában közjósággként kezelt egyetem közelebb kerüljön a ma jellemző tömeges felsőoktatás időszakában meghatározó piaci jóság szerepköréhez. Igaz, a fentebbi két új jellemzőből egyiket sem érthetjük meg, ha értelmességüket leválasztjuk az angolszász jóléti rend-

szér átalakulásáról. A kötet szerzői véleményüket nem rejtik véka alá: a következő évtized az egyetemi oktatói professzió teljes kulturális újrászását hozza magával.

A második fejezetben az olvasó áttekintést kap a brit egyetemek belső átalakulásáról a hatvanas évektől a 2000-es évekig. Ugyanakkor a szerzők óvatosan jegyzik meg már a fejezet elején, hogy a négy tagállami gyakorlat (Anglia, Skócia, Wales és az Észak-Írország ma már autonóm igazgatás alatt álló felsőoktatási rendszere) némileg eltér egymástól az ÚKM, ÚM alkalmazásában is. A kutatók konkrét vizsgálódási köre tizenhat brit egyetemre terjedt ki az 1998 és 2000 közötti két évben. A vizsgálat első lépéseként tizenkét fókuszcsoportos interjúra került sor, amelyet 137 interjú követett a kiválasztott tizenkét egyetem különböző vezető tisztségviselőivel (pénzügyi vezetők, tanszékvezetők, dékánok, kancellárok és kancellárhelyettesek). A vizsgálatban helyet kaptak az 1992 előtti kutatásorientált és az 1992 utáni független, inkább a középfokú szakképzést főiskolai szintre emelő intézmények. A kutatás harmadik szakaszában az összes vizsgált 16 egyetemből négyről alapos esettanulmány készült, részletesen bemutatva azok oktatási és vezetési hátterét. A fókuszcsoportok alanyai meglehetősen feketén látták a helyzetet: hosszú munkaórák, jelentős munkaterhelés, pénzügyi megalapozottságú szakmai döntések. Velük szemben a második körben meginterjúvolt vezetők sokkal pozitívabb képet festettek az egyetemek helyzetéről. Főként az ÚKM, ÚM működésének eredményeit ítélték meg pozitívabban, mint beosztottaik.

A kutatók háromfajta vezető típust találtak: *szolgálati utat végigjárt vezetőket*, akik '92 előtt főként polittechnikumi vezetők voltak, *vonakodó vezetőket*, akik leginkább a '92 előtt kutatásorientált egyetemekről jöttek (utóbbiak számára elsődleges feladatként a kutatás jelent meg, szemben az elvárt pénzügyi, intézménymenedzselési feladatoktól); végül *„jó polgárokat”*, akik jellemzően karrierjük egy kései szakaszában tartottak már, és a volt polittechnikumokban, valamint a korábbi kutatásorientált egyetemekben egyaránt fellelhetők voltak.

Az egyetemek viselkedését feltáró kutatás ugyanazon kérdést kutatja, mint a Nemzeti Egészségügyi Szolgálat (NHS) 1980-as évekbeli reformját követő vizsgálódások amúgy széles rokonszenvet kiváltó politikai üzenete: *„többet kevesebből”* (vö. hatékonyabb közszolgáltatást biztosítani olcsóbban). Az egyetemek empiri-

* http://www.kozszolgalatimenedzsment.hu/?-doc=tk_t&t=27&d=399

kus vizsgálata során a kutatók leépítésre nem, de decentralizációra utaló eredményeket kaptak. Az empowerment ugyanakkor nem jelent meg a vezetési praxisokban, igaz némileg nőtt a csapatmunka és a stratégiai vezetés szerepe. Az új menedzser-akadémikus felsővezetők arról panaszkodtak az interjúk alatt, hogy végeláthatatlan módon rabolják el az idejüket az üzleti megbeszélések és a papírmunka (amelyek pont az akadémiai tudományos vezetés és az akadémiai pénzügyi menedzsment szétválasztását indokolták).

A változás annak a folyamatnak a velejárója volt, amely a magyar felsőoktatást a kilencvenes években kapta derékba: amíg 1970-ben Angliaszerte 75 diplomát adó intézmény működött, addig 2006-ban a számuk 168-ra nőtt. A 2004/05-ös akadémiai évben Angliában a 17–30 éves fiatalok 42 százaléka iratkozott be a felsőoktatás valamely intézményébe, Skóciában 49 százalékuk. A felsőoktatási kiadások pedig az egekig nőttek (1970-ben 168 millió font, 2006-ban 17,7 milliárd). Mindezen változások hatására 1998 óta gyakorlatilag megszűnt az ingyenes felsőoktatás. A tandíj bevezetésével egy időben megszűnt a tandíjmentességhez kapcsolódó rászorultsági teszt, helyette alacsony kamatozású diákhitelket vezettek be, amelynek törlesztő részlete a diplomázás utáni kereset mértékétől függ. A skót egyetemek még mindig olcsóbbak, mint az angolok. A tandíj átlagos összege az alapképzésen egy tanévre vetítve Skóciában 1700, Angliában kb. 2289 font. 2006-ban Angliában és Észak-Írországban és 2007-től Walesben is a tandíj maximális felső határát 3000 fontban limitálták. A rossz anyagi körülmények között élő alapszakos hallgatók a szociális alapú tandíjmérséklés mellett lehetőséget kapnak a 2004-es Felsőoktatási Törvény (HEA) alapján a diákmunkára. A tandíj bevezetésével párhuzamosan, sőt annál korábban, megindult az intézmények közösségi támogatásának drasztikus csökkentése. Az egy hallgatóra eső normatíva 36 százalékkal csökkent 1989 és 1997 között. A tandíjak azonban nem tudták ellentételezni az állami hozzájárulás csökkenését, 2003-ra 8 milliárd font volt az elmaradás az angol felsőoktatási beruházásokban.

A minőség biztosításában a konzervatív kormány által a 80-as években újtárra indított *peer review* értékelést az 1992-es Felsőoktatási Törvény alapján az egyetemek saját fenntartású Felsőoktatási Minőségbiztosítási Tanácsa (HEOC) követte. 1997-ben alapították a kvázi független Minőségellenőrzési Ügynökséget

(QAA). Az ÚKM és az ÚM bevezetésével nemcsak az intézményvezetők, de az oktatók, kutatók státusa is változott. Ezzel a problémával foglalkozik a kötet második fejezete. A mai szociológia, vezetéstudomány és közgazdaságtan irodalma tele van a tudásgazdaság, tudástársadalom meg a tudásmenedzsment fogalmával. Mindez érzékenyen érinti az egyetemeket, amelyek klasszikus szerepükben ennek a tudásnak egyedüli letéteményesei voltak. A tudás mint új tőke gazdasági korszakában a felsőoktatási intézmények szerepe alaposan átértékelődik. Az országhatárok ma már nem jelentenek határt sem oktatók, sem pedig a hallgatók számára. A kutatók az alábbi módon összegezték az új kihívásokra adható felsőoktatási választ: deprofesszionalizáció vagy újraszakosodás?

A modern világban konfliktus alakult ki a tudomány mint tudás, azaz az egyetem és a kultúra (kultúrák) mint tudás között. Így Delanty szerint a modern interkulturális világban az egyetemnek és oktatóinak „tolmácsgép” kell válniuk. Ami a tudományt kultúrává, a kultúrát tudománnyá képes fordítani – mindezt nem nemzetállami, hanem globális viszonylatban elvégezve. Az új egyetemnek ezért a bezárkózás helyett a közösség, a társadalom felé történő nyitás a fő feladata (vö. a Mindentudás Egyetemének sikere idehaza). Az egyetemi oktatók helyzete és karrier-előmenetele ezeknek a változásoknak a következtében megnehezedett. Ahogyan például Henkel 2002-es vizsgálata kimutatta, egyes szakterületeken nehezen tartanak lépést a világ fejlődésével és az üzleti/vállalati kutatóhelyek eredményeivel. Ezzel szemben az egyetemi kinevezések többségében rosszul fizetnek, és többnyire határozott idejű kinevezéssel járnak, amelyre nehéz stabil kutatói egzisztenciát építeni. Az új feltételek új szakmai identitást alakítanak ki: menedzser-akadémikus identitást. (Így pl., ahogy már említettük, a dékánok napi munkaideje teljesen átalakul, többségét az üzleti adminisztráció tölti ki.)

Az utolsó fejezet az egyetem mint közszolgáltatás és a szaporodó magánegyetemek viszonyrendszerét, valamint az egyetemi oktatás mint szolgáltatás mozgását mutatja be. Európában a Római Szerződéstől eredeztetve jelenik meg a szolgáltatások szabad áramlása, amelyet a felsőoktatásban a bolognai folyamat (EKKR, kredittranszfer, Europass, Európai Kutatói Térség stb.) segít elő. Fontos kérdés, ahogyan a megkérdozett brit egyetemek vezetői és oktatói is kifejtik, hogy hollesznek az új határok a felsőoktatás mint szol-



gálatás egyenlő üzlet és az egyetem valaha volt klasszikus funkciója, a „tudás templomának” képe között.

(*Rosemary Deem, Sam Hillyard & Mike Reed: Knowledge, Higher Education, and the New Managerialism. Oxford University Press, 2007. 199p.*)

Borbély Tibor Bors



MINŐSÉGSZABÁLYOZÁS A BRIT FELSŐOKTATÁSBAN

Roger Brown könyve a brit felsőoktatási rendszer 1990-es években történt átalakításához kapcsolódó minőségszabályozási rendszerek kiépítéséről szóló szubjektív, mégis hiteles elemzés. Egy bő tízéves periódus történéseit meséli el, beszámol három, egymást követő minőségbiztosítási rendszer kidolgozásának folyamatáról, az egyes döntések hátterében meghúzódó érdekekről és szándékokról. Bemutatja, hogyan formálódott át az intézmények önellenőrzésére épülő minőségszabályozása az állam által ellenőrzött minőségszabályozási rendszerre, részletesen bemutatva a folyamatot kísérő vitákat a minőségbiztosítási rendszerek lehetséges céljairól és struktúráiról.

A szerző a brit felsőoktatást vizsgáló központi minőségbiztosítási rendszer kialakításának egyik kulcsszereplője, 1993 és 1997 között a HEQC (Higher Education Quality Committee) elnöke volt. A southamptoni Solent Egyetem rektoraként vonult nyugdíjba, professzorként felsőoktatás-politikával foglalkozott.

A brit felsőoktatásban 1991 előtt alapvetően három intézményforma működött: egyetem (*university*), főiskola (*college*) és műszaki főiskola (*polytechnic*). Mindhárom intézményfajta jogilag autonóm, magántulajdonú szervezet volt, így az intézmények minőségi kérdésekben jogilag csak önmaguknak voltak felelősek. Az egyetemek 1992 előtt nem használtak külső minőségbiztosítást, 1983-ban maguk az intézmények hozták létre az ASG-t (Academic Standards Group). Ennek első, az egyetemek működését elemző jelentése 1986-ra készült el, és publikált még két olyan szempontrendszert, amelyek alapján az egyetemek egymáshoz hasonlíthatták magu-

kat. Ezt követően 1988-ban felmérték, hogy az egyetemek mennyire használják az ajánlott szempontrendszereket. A jelentésből az derült ki, hogy majdnem minden egyetem alkalmazza azokat, de a kormány ezt nem tartotta elégséges minőségbiztosításnak. 1989-ben az ASG újabb jelentést készített a szempontrendszerek használatáról, majd ezt követően megalapították az AAU-t (Academic Audit Unit) az egyetemek önellenőrző rendszereinek vizsgálatára.

A főiskolákat már korábban is rendszeresen vizsgálta egyrészt a CNA (Council for National Academic Awards), HMI (Her Majesty's Inspectorate). A CNA-t 1964-ben alapították a nem egyetemi felsőoktatási képzés sztenderdjeinek ellenőrzésére. A CNA kezdetben az oktatás minőségét ellenőrizte, és elvégezte az egyes kurzusok akkreditálását is. Később az intézmények egészének vizsgálata és akkreditálása lett a feladata, a kurzusok akkreditációját pedig az intézményekre bízta. A HMI feladata a tantárgyi szintű formális felügyelet, valamint egyfajta informális konzultáció és tanácsadás volt.

1987 és 1992 között az Egyesült Királyságban új felsőoktatási törvényeket alkottak, amelyek célja az volt, hogy a felsőoktatás intézményei hatékonyabban használják fel forrásait és érzékenyebbé váljanak a gazdaság szükségletei iránt. Az intézmények önállóságának és az anyagi támogatók közvetlen befolyásának csökkentésére regionális alrendszereket hoztak létre, így centralizálva a felsőoktatás rendszerét. Ebben az új, központosított rendszerben a korábbinál sokkal nagyobb hangsúlyt kapott az intézmények elszámoltathatósága és átvilágíthatósága, ami feltétlenül szükségessé tette a felsőoktatási minőségbiztosítás szerkezetének újragondolását is.

A brit felsőoktatásban hagyományosan az egyes tudósok, tudósközösségek, tanszékek, intézmények, tudományágak önmagukat vagy egymást értékelték, a finanszírozás rendszerének megváltozásával azonban egyre nagyobb teret kapott a külső értékelések szisztematikusan alkalmazása. A felsőoktatási intézmények a külső ellenőrzést sokszor plusz teherként, de mindenekelőtt szükségtelen beavatkozásként élték meg, eltérően az oktatás más szintjein működő intézményektől, ahol a külső értékelés természetes volt.

Az új minőségbiztosítási rendszerek megalkotása és a növekvő fogyasztói tudatosság egyébe, a felsőoktatás minőségével kapcsolatos kérdéseket is felvetett. Ebben az időszakban vált nyilvánvalóvá, hogy a minőség nem csupán az oktatás és a