



ÁLLAMTUDOMÁNYI

MŰHELYTANULMÁNYOK

2016. évi 15. szám

Vastag Gyula

Államtudomány: „what is that?”

Nemzeti Közszolgálati Egyetem · National University of Public Service
Budapest

ISSN 2498-5627
www.allamtudomany.hu

Államtudomány: „what is that?”

Összefoglalás

A cikk egy rövid közigazgatás-tudományi elméleti áttekintés után az Amerikai Egyesült Államok (USA) vezető felsőoktatási intézményeinek releváns oktatási portfólióján keresztül vizsgálja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) ez év február 1-jével létrehozott Államtudományi és Közigazgatási Karának (ÁKK) illeszkedését és illeszthetőségét a nemzetközi oktatási és kutatási gyakorlatba. A cikk alapfeltevése, hogy az egyre inkább amerikai (USA) hatást tükröző nemzetközi tendenciák figyelembe vétele és az azokhoz történő igazodás nélkül a nemzetközi együttműködés rendszerébe való tartalmas bekapcsolódás – oktatói, hallgatói és kutatói cseréken vagy kutatási együttműködésekön keresztül – nem lehetséges. Amennyiben a magyar és külföldi hallgatók, oktatók nem rendelkeznek hasonló, vagy legalábbis kompatibilis referencia pontokkal, akkor az NKE-ÁKK legfeljebb érdekes egzotikumként jelenhet meg a nemzetközi szintéren, de nem lesz képes érdemben hozzájárulni a közös oktatási és kutatási projektekhez. Az oktatási és kutatási rendszerek kompatibilitását a szerző az államtudomány szempontjából releváns amerikai PhD képzések vizsgálatával végezte. A PhD iskolák a képzés csúcsát jelentik, az itt megszerzett ismeretek és látókör egyrészt tükrözik az adott intézmény jelenlegi oktatóinak és kutatóinak az elméleti beágyazottságát, másrészt nagymértékben meghatározzák a következő generációk oktatási és kutatási hozzáállását is.

A cikk célja, hogy két vezető amerikai egyetem (Indiana University és Syracuse University) honlapjain elérhető releváns PhD program portfóliók tartalmi elemzésén keresztül mutassa meg az NKE-ÁKK Doktori Iskolájának az amerikai rendszerben megfeleltethető Public Administration, Public Affairs, Public Policy, és Political Science PhD képzésekben megjelenő tartalmi hangsúlyokat. Az Egyesült Államok e két vezető egyetemének releváns PhD képzésében, talán az erőteljes menedzsment hatásnak is betudhatóan, nagyon hangsúlyosan jelennek meg az empirikus módszerek és kutatási módszertanok, amelyek Magyarországon az NKE képzésében sokkal kisebb súlyt kapnak. Az eltérések csökkentésére a közelmúltban életbe lépett új magyar PhD szabályozás adhatja meg a lehetőséget, amely alapelveiben is követelményeiben nagyot lépett az angolszász országokban szokásos struktúra kialakítása felé.

Kulcsszavak: államtudomány, PhD képzés, public administration, public affairs, political science, Indiana University, Syracuse University.

¹ Egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Elektronikus Közszolgálati Intézet.

Bevezetés

2016. február 1-jétől a Nemzeti Közszerológati Egyetem (NKE) Közigazgatás-tudományi Kara (magyar rövidítése: NKE-KTK; hivatalos angol nevéen: „Faculty of Public Administration”) Államtudományi és Közigazgatási Kar néven (magyar rövidítés: NKE-ÁKK; angolul: „Faculty of Political Sciences and Public Administration”) működik tovább. A névváltozás indoklásaként az NKE-ÁKK honlapja megemlíti, hogy „2015-ben a Nemzeti Közszerológati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény a közigazgatási felsőoktatási területet az „államtudományi és közigazgatási” bővítéssel új fejlődési pályára állította.”² Továbbá az NKE 2015-ben elfogadott öt éves intézményfejlesztési terve célul tűzte ki, hogy „az egyetem a magyar közszerológat fejlesztésének, a közszerológati életpályának stabil oktatási és kutatási bázisa, a tudomány és a közszerológat korszakos átalakulásának egyik innovatív színtere” legyen. Ezen átalakulás keretét az államtudomány adja; az állam és a közszerológat átfogó, multidiszciplináris, komparatív és egyben alkalmazott megközelítése.

A változás bejelentése kitér arra is, hogy az „új elnevezés markánsan megkülönbözteti a két egymással összefüggő, de jelentős részben különböző irányultságú képzést. A hagyományos „közigazgatási” képzés nem csupán kiegészül „államtudományi” képzéssel, hanem az eredeti képzési lehetőségeket megtartva egy új minőségű és tartalmú képzéssel egészül ki. A névváltoztatás tudatosan kifejezi az államtudományok kiemelt és önállóan is értelmezendő tartalmát, szemben a jogtudományi karoknál alkalmazott kiegészítő jellegű államtudományi képzéssel.”

A cikk célja annak vizsgálata, hogy ez a névváltoztatás mit jelent, vagy mit jelenthet amerikai (USA) szemszerögből nézve, hogyan illeszkedik az NKE-ÁKK profilja az amerikai (USA) képzési szerkúrában lefedett területekhez, és vizsgálja ennek az egyezésnek vagy eltérésnek az oktatásra és kutatásra gyakorolt lehetséges hatásait. Az első rész rövid áttekintést ad a közigazgatás-tudomány (public administration) elméleti alapjairól, a második rész bemutatja az államtudomány és közigazgatás-tudomány szempontjából relevánsnak tekinthető PhD képzéseket két élvonalbeli amerikai egyetemen (Indiana University és Syracuse University), a harmadik rész következtetéseket és javaslatokat fogalmaz meg az NKE-ÁKK és PhD képzésének jövőbeli fejlesztési irányait illetően.

1. Mi a közigazgatás-tudomány?

A közigazgatás-tudománynak (angolul: „public administration” vagy „public affairs”) az Egyesült Államokban és világszerzte elismert egyetemi képzési helyei (ezekben a szakmai rangsorokban a Maxwell School of Public Affairs – Syracuse és a School of Public and Environmental Affairs – Indiana University évek óta az élen vannak), szakmai társaságai (pl.

² „KTK helyett ÁKK”, ld. bővebben: <http://uni-nke.hu/hirek/2016/02/01/ktk-helyett-akk>

American Society for Public Administration - ASPA), akkreditációs szervezetei (pl. National Association for Schools of Public Affairs and Administration - NASPAA) és elismert vezető folyóiratai (pl. Public Administration Review – PAR, amelyet az ASPA ad ki) vannak.

Ennek ellenére a szakirodalmi vitákban gyakran feszegetik a közigazgatás-tudomány gyenge, vagy teljesen hiányzó elméleti alapjainak kérdését.³ Sarkítva ez abban a nézetben jelenik meg, hogy közigazgatás-tudomány inkább csak egy kutatási terület, mintsem egy önálló tudományág. Rosenbloom (1983) ezt arra vezeti vissza, hogy a közigazgatás-tudomány három nagyon különböző megközelítésű pilléren alapul. A három pillér (politikatudomány, jog és vezetés-szervezés, azaz menedzsment) különböző értékeket hangsúlyoz, különböző szervezeti kereteket preferál és különbözőképpen kezeli az egyéneket. E három megközelítést Rosenbloom párhuzamba állítja az Egyesült Államok hatalmi ágainak szétválasztásával (törvényhozói hatalom – politika tudomány; bírói hatalom – jog; végrehajtó hatalom – vezetés/szervezés) és azzal érvel, hogy a hatalmi ágak szétválasztásának mintájára a közigazgatás-tudomány sem tud egységes lenni. Ha ugyanis egységes lenne, akkor – az analógia visszafordításával – ez az állam esetében zsarnoksághoz vezetne, hiszen mind a három ág egy kézben összpontosulna. Az ellentmondás megoldását Zalmanovitch (2014) a fenti három pillér együttes létezésében és állandó kölcsönös együttműködésében látja, amelyben a politika szabja meg a célt (hogy mit kell elérni), a vezetés-szervezési iskola ad segítséget a cél elérésének hogyanjában a jogi feltételek, elvárások és szabályok korlátai mellett. A három pillér jelentősége, súlya és befolyása dinamikusan és a környezetnek megfelelően változik; Zalmanovitch ezt *konfiguratív ciklikusságnak* nevezte, amelyben, a körülményeknek megfelelően, hol az egyik, hol a másik pillérnek van kitüntetett szerepe, de mindhárom pillér megmarad. Példaként Zalmanovitch a közmenedzsmenti irányzat gyors térnyerését hozta fel, amely az 1970-es, 1980-as évektől biztosította az elméleti bázist és elismerést, amelyre a közigazgatástan mindig is vágyott. Ezzel szemben, az 1930-as években, a nagy gazdasági válság idején, amikor a gazdaságban drasztikus változások történtek, a közigazgatás-tudományi kutatások inkább a jogi és a politikatudományi pillért hangsúlyozták.

A magyar szakirodalomban és a magyar közigazgatás-tudomány fejlődésében leginkább a hagyományos jogi iskola és a menedzsment felfogás közötti, Magyary Zoltán személyéhez is köthető, ellentét jelentkezett. E vita lényegét Verebélyi (2010: 82; a szövegben hivatkozott eredeti forrás megjelölése nélkül) a következőkben foglalta össze:

„Magyary a korabeli hazai közigazgatási jogi felfogás egyoldalúságával szemben megemlítette, hogy a modern államban a közigazgatás elsősorban nem jogi funkció, a jogi szempont mellett egyre fontosabbá vált a közigazgatás nem jogi, hanem gazdasági-társadalmi szervező munkája és teljesítménye. „Közigazgatás jog nélkül nincs. Ha más nem, legalább a hatáskör minden szerv működésben jogi elemet képvisel, de a közigazgatás nem azonos a joggal, hanem sok egyéb is.”

³ A kérdéskör rövid bemutatásához ld. Kovács és Vastag (2016).

Magyary ezt Szontagh Vilmos jogtudós túlzó megjegyzéseivel szemben hozta fel. Szontagh szerint ugyanis az eredményesség a jogszerűségnek tartalmi lényege, a jogszabályba foglalt előírás és annak jogszerű betartása az eredményességnek ad jogi formát, „nem lehet tehát az eredményességet a jogszerűségen kívül és azon felül keresni.” Ehhez a jogászai felfogáshoz csatlakozott Egyed István jogtudós is, amikor arról értekezett, hogy Magyarynál a közigazgatástudománnyal való foglalkozás a közigazgatási jog mellett a közigazgatástan elnevezéssel megjelölt ismereteket is felölelte (ide értve a közigazgatás szervezési és működési elveit), a közigazgatástan azonban közigazgatási jognak csak — egyébként igen fontos — segédtudománya. A korabeli két jogászprofesszor ezen alapállásából érzékelhető, hogy Magyary milyen hazai környezetben próbált áttörést elérni. Olyan egyoldalú jogi környezetben, amelyben a jogon kívül nem láttak életet, mindent jogszabályba akartak foglalni, arra kívántak visszavezetni; minden jogon túli tudományt, amely valamely szálon a jogtudomány témaköréhez kapcsolódott, a jogtudomány segédtudományának tekintették. Míg tehát a tudományos munkaszervezés korabeli modellországában, az USA-ban inkább a menedzseri szemlélet homályosította el a közigazgatás jogi szemléletét, nálunk fordított volt a helyzet, a közigazgatási jog primátusának alárendelt segédtudománynak tartották a menedzserializmust. Magyary éppen arra törekedett, hogy ezen két végletes megközelítés helyett „középre tartson”. Elismerte, hogy a jog a közigazgatás szervező típusú működésében sem mellőzhető, de a szervező tevékenységben a közigazgatásnak a jogi elem betartásán felül többet és mást is tennie kell. Mai szóhasználatlaltal a jogi elem ez utóbbi esetben csak a közigazgatási teendők irányát jelöli ki (tehát közigazgatási feladatkört szabályoz), de a szervező típusú tevékenységnél ezen túl szükség van a jogilag nem beszabályozott menedzseri tevékenységre, ennek eredményességi és gazdaságossági vonatkozásaira.”

A hazai felfogásban tehát a jog vált referencia pontnak, a közigazgatás-tudomány lényegét a joghoz viszonyítottan határozták meg, az elméleti bázist és elismerést – az Egyesült Államoktól eltérően – nem a menedzsment, hanem a jog adta. Az Egyesült Államokban ezzel szemben sokkal inkább megfigyelhető a konfiguratív ciklikusság, a közigazgatás-tudomány három pillérének együttes létezése, amely a jogi karoktól elváló és az üzleti iskolák (business school) képzési és akkreditálási struktúrája felé törekvő, azok piaci sikerét és elismertségét imitálni kívánó egyetemi képzésekben is megjelenik.

2. Állam- és közigazgatás-tudomány az Egyesült Államokban

Az amerikai képzési rendszerben a közigazgatás tudományi karok („School of Public Administration”) szervezetiileg teljesen elkülönülnek a jogi karoktól („Law School”); az államigazgatás és az államigazgatási karok több különböző helyről és szakterületről vesznek fel végzettségeket, a jogi végzettségük aránya lényegesen kisebb a hasonló magyar mutatónál.

A közigazgatási képzés csúcsa a PhD képzés, amelynek két élenjáró, de program felépítésüket tekintve tipikusnak tekinthető szereplője az Indiana Egyetem és a Syracuse Egyetem. Magyar

szempontból talán érdekes lehet, hogy a PhD tanulmányok megkezdésének nem feltétele mester szintű diploma, alap (bachelor) végzettségük is jelentkezhetnek.

2.1. Indiana University (Indiana állam)

Az Indiana University az Egyesült Államok egyik jelentős, minden tudományterületet lefedő állami egyeteme; 2015-ben körülbelül 110 ezer diák tanult az egyetem két nagy (Bloomington: 46 ezer; Indianapolis: 31 ezer) és hét kisebb oktatási helyén. Érdekesség, hogy az egyetemnek két különböző profilú jogi kara is van; egy Bloomingtonban, egy pedig Indianapolisban.

Az állam- és közigazgatás-tudományt, vagy annak részeit két karon oktatják és kutatják: School of Global and International Studies (SGIS) és a School of Public and Environmental Affairs (SPEA). Az SGIS a kormányzati, akadémiai, üzleti, jogi és non-profit szervezetekben való munkára készíti fel hallgatóit, akiket nyelvi és régiós központok hálózata segít. Az SGIS a nemzetközi tanulmányok területén ajánl PhD képzést (PhD in International Studies). A PhD fő koncentrációja régiók szerinti specializációk lehetnek: Közép Eurázsia, Kína, Japán és Közel-Kelet, amelyek más régiók szerinti szakterületekkel lehet kiegészíteni.

Az SPEA 1972-ben alakult és ez volt a világon az első intézmény, ahol az SPEA máig ezen tudományterületek vezető és az Egyesült Államok legnagyobb ilyen jellegű intézménye. Minden rangsorban az SPEA programjai, a Maxwell School of Citizenship and Public Affairs (Syracuse University) programjaival együtt, a legjobbak között szerepelnek.

Az SPEA három doktori programot ajánl: Public Affairs (PhD-PA), Public Policy (PhD-PP) és Environmental Science (PhD-ES). A PhD-PP program az SPEA és a Department of Political Science közös programja. A Public Affairs PhD (PhD-PA) képzésen belül Public Finance, Public Management, Public Policy Analysis és Environmental Policy területekre lehet specializálódni.

A kutatási módszertant illetően mindegyik programban követelmény, hogy a hallgató sikeresen teljesítsen két szemeszter alatt egymásra épülő, kvantitatív módszertani tárgyakat, amelyekből több választási lehetőséget kínálnak (pl. Statisztika, Ökonometria Módszerek, Politikai Adatok Elemzése, Szociológia Statisztikai Módszerei). A tárgyak sikeres elvégzésén túlmenően minden hallgatónak bizonyítani kell, hogy (1) megfelelő szinten elvégezte a témavezetői bizottsága által jóváhagyott két további kutatás-módszertani kurzust, (2) megfelelő szintű nyelvtudással rendelkezik a specializációjának megfelelő és a témavezetők által jóváhagyott nyelvből.

2.2. Syracuse University (New York állam)

A Syracuse University egyik vallási felekezethez sem kötődő (de a metodista egyházzal történelmi kapcsolatokat ápoló), kutatás-orientált magánegyetem, kb. 25 ezer diákkal. Az egyetem talán leghíresebb kara a Maxwell School of Citizenship and Public Affairs (Maxwell), amely a

következő PhD diplomákat adja ki (zárójelben a diplomát kibocsátó tanszék megnevezése): PhD in Political Science (Department of Political Science), Multidisciplinary PhD (Department of Social Science) és PhD in Public Administration (Department of Public Administration and International Affairs).

Minden PhD-PS (Political Science) hallgatónak fel kell vennie a következő emelt szintű módszertani tárgyakat: a Politikai Elemzések Logikája, Bevezetés a Kvantitatív Politikai Elemzésbe, Kvalitatív Politikai Elemzés, Politikai Elemzések Kutatási Módszertana. Ezeken a kötelező tárgyakon kívül még legalább egy, a mesterképzések igazgatója által jóváhagyott, módszertani tárgyat kell teljesíteni, amely legtöbbször a Haladó Kvantitatív Politikai Elemzések című tárgy, de szóba jöhet még a Választások Formális Elmélete, a Felmérések és Kísérletek, valamint a Haladó Kvalitatív Politikai Elemzések. Külön engedéllyel, más tanszékek által ajánlott tárgyakat is fel lehet venni, mint például: Ökonometria I-II., Historiography, Kvantitatív Módszerek, Feminista Vizsgálatok. Nagyon sok hallgató úgy érzi, hogy ezeken a kurzusokon túlmenően is szükségük van még módszertani kurzusokra; ezeket az igényeket az egyéni kutatási tervek és elképzeléseknek megfelelően dolgozzák ki és hagyják jóvá.

A multidiszciplináris PhD (PhD-Multi) programot 1946-ban hozták létre azon hallgatók igényeinek a kielégítésére, akik intellektuális érdeklődése nem illeszthető könnyen egy adott diszciplína korláta közé. A hallgatók - oktatói irányítás mellett - maguk dolgozzák ki interdiszciplináris programjukat. A program mostani végzettjei és jelenlegi hallgatói olyan témákkal foglalkoznak, mint például transznacionális NGO-k (nem kormányzati szervezetek) vezetése, várostervezés- és fejlesztés, nemzetközi kapcsolatok, nemzeti biztonságpolitikai tanulmányok, konfliktus megoldás, gazdasági és társadalmi fejlődés, közösségi hálók elmélete, civil társadalom, bevándorlás és menekültek, demokratizáció, gerontológia, társadalmi és egészségügyi szolgáltatások és politika, környezetvédelmi és energia politika, béke tanulmányok és globalizáció, női tanulmányok (women's studies) és mások.

A Public Administration PhD (PhD-PA) elsősorban azokat szólítja meg, akik az akadémiai pályát választják a közigazgatás-tudomány területén. A tanterv azt célozza, hogy a hallgatók megszerezzék a szükséges ismeretanyagokat és módszertani ismereteket, megismerjék a közigazgatás-tudomány széleskörű elméleti alapjait és tradícióit, valamint – már a program első évétől kezdődően – aktív kutatókká váljanak. A program első két évében le kell tenni a kötelező kurzusokat, a kötelező és a komplex vizsgákat. A tanterv a következő négy részből áll:

- A. A közszervezetek és a közigazgatás elmélete
 - a. A közigazgatás elmélettörténete
 - b. A közszervezetek elmélete és kutatása
- B. Kutatási módszertan és módszerek

- a. Kvantitatív módszerek I.
- b. Kvantitatív módszerek II.
- C. Kutatási módszerek (választható; a felsorolt tárgyak illusztratív példák)
 - a. Ökonometria I-II.
 - b. Alkalmazott közgazdaságtan politikai elemzésekhez
 - c. Kvantitatív módszerek II.
 - d. Kvalitatív politikai elemzés
 - e. Felmérések és kísérletek
 - f. A politikatudomány kutatási módszertana
 - g. Kísérletek és statisztikai próbák
 - h. Többváltozós statisztikai elemzések
- D. Kutatási szeminárium
 - a. PhD kutatási szeminárium

3. Következtetések és javaslatok

A tanulmány címe - köznyelvi fordulattal élve - már „lelőtte a poént”: az államtudományi képzés és az „államtudomány” mint fogalom, nem létezik az amerikai terminológiában. Az NKE-ÁKK profiljába tartozó területeket számos, különböző tanszékek által ajánlott PhD programmal fedi le a példaként bemutatott két egyetem.

Az alapnak tekinthető közigazgatás-tudományi, valamint közpolitikai PhD képzéseknél (Public Administration, Public Affairs, Public Policy) a legnagyobb eltérés az USA és az NKE-ÁKK programok között az előbbiek erős empirikus, kutatás-módszertani, valamint követelményként megfogalmazott, publikált cikkekben megjelenő kutatási irányultsága.

Az IU SGIS által ajánlott Nemzetközi Tanulmányok PhD fokozathoz (PhD in International Relations) hasonló tartalmú doktori képzés jól illeszkedhetne az NKE Nemzetközi és Európai Tanulmányok Karának profiljába.

Az eltérések csökkentésére – amit a nemzetközi együttműködés rendszerébe való hatékony bekapcsolódás ösztönözhet – a közelmúltban életbe lépett új magyar PhD szabályozás adhatja meg a lehetőséget, amely alapelveiben is követelményeiben nagyot lépett az angolszász országokban szokásos struktúra kialakítása felé, amelyet az NKE kutatási és oktatási struktúrájának a fokozatos átalakítása és bővítése révén lehet valóra váltani.

Hivatkozások

Kovács É. M., Vastag G. (2016): Közmenedzsment: Közigazgatás-tudományi perspektívák és vizsgálati megközelítések egy konferencia tapasztalatai alapján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. sz., 120-138.

Rosenbloom, D. H. (1983): Public Administrative Theory and the Separation of Powers. *Public Administration Review*, 43 (3), 219-227.

Verebélyi Imre (2010): A közigazgatás és kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében. *Jog Állam Politika*, II. évf., 3. sz., 77–100.

Zalmanovitch, Y. (2014): Don't reinvent the wheel: the search for an identity for public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 80 (4), 808–826.