

A közigazgatási dolgozók képzésének története¹

1. Bevezető

A tanulmány címe némi magyarázatra szorul. A közigazgatási dolgozó fogalmának – kiindulva a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényből – egészen a közelmúltig szinte szinonimája volt a köztisztviselő. Igaz némi megszorítással, gondoljunk a közalkalmazottakra vagy a közigazgatásban szolgálati jogviszonyban dolgozókra, és a jogi szabályozás változása miatt legújabban a kormánytisztviselőket is ebbe a körbe kell sorolnunk. A közigazgatási dolgozók képzéséről írt tanulmányomban a közigazgatási dolgozó fogalmát ennek megfelelően tágan értelmezem.

Tekintettel arra, hogy egy olyan egyetemi karon oktatok, ahol a közigazgatás számára képzünk szakembereket, jelen tanulmányban ezt a tényt nem hagyhatom figyelmen kívül. Következésképpen szeretnék hosszabban kitérni a közigazgatási, illetve hosszú ideig államigazgatási szakemberek képzését végző intézményre és annak történetére, amely szorosan összefonódik a közigazgatási dolgozók magyarországi képzésével, figyelemmel a képzésben évtizedeken keresztül fennálló monopol-jellegére.

2. A generalistaképzés

2.1. A közigazgatási dolgozók képzésének egyik alapvető kérdése, hogy mit oktassanak a köztisztviselőknek. Természetesen a közigazgatás nagy számban foglalkoztat olyan szaktudással rendelkező diplomás szakembereket, akik nemcsak a közigazgatásban, hanem a munka világának más területein, a versenyszférában is képesek elhelyezkedni. Ők a közigazgatásnak egy-egy ágazatában, vagyis egy szűkebb szakterületén dolgoznak, mert tipikusan egy szakterületen alkalmazható elmélyült tudással rendelkeznek. A közigazgatás is alkalmaz orvosokat (például a közegészségügy, járványügy, gyógyszer-engedélyezés területén), építészeket (az építési engedélyek kiadását végző hatóságoknál), pedagógusokat (az oktatási igazgatásban), pszichológusokat (a gyámügyi, gyermekvédelmi igazgatásban), vegyészeket és biológusokat (a környezetvédelmi vagy katasztrófavédelmi igazgatásban) stb. Az ilyen elmélyült szaktudással rendelkező közigazgatási dolgozókat nevezzük specialistáknak, akik a felsőoktatási rendszer intézményeiben szerzik meg tudásukat.

A specialistákkal állítjuk szembe az úgynevezett generalistákat, akik a közigazgatás minden ágazatában jelen vannak, bevetők. A generalisták olyan tudással rendelkeznek, amely nem köti őket egyetlen szakigazgatási ágazathoz, hanem a közigazgatás teljes spektrumában jelen lehetnek. A generalisták jellemzője tehát az, hogy a közigazgatásban általában hasznosítható ismeretekkel rendelkeznek. Országoként változik, hogy konkrétan milyen szaktudással rendelkezik a generalista, vagyis többféle modellt ismerünk. A kontinentális európai közigazgatási rendszerekben hagyományosan meghatározó szerepet játszanak a jogászok, ezért hajlamosak vagyunk elfogadni azt, hogy a generalista a magyar közigazgatásban leginkább a jogászt jelenti. Csak zárójelben jegyzem meg, hogy a generalista ismeretei más modellekben lehetnek szervezési-veze-

¹ A tanulmány a szerzőnek a Francia Intézetben 2010. december 6-án az ENA volt magyar diákjai számára rendezett konferencián, *A köztisztviselők képzésének múltja és jelene Magyarországon* címmel elhangzott előadása alapján, annak átdolgozásával készült. A témát, különösen a nemzetközi kitekintést hangsúlyozottan Spanyolországra a szervezők kifejezett kérése determinálta.

tési menedzsment vagy általános társadalomtudományi (politológia, szociológia) ismeretek.

Magyarországon ugyan hagyományosan a jogi diplomát tekintették a közigazgatásban leginkább alkalmazható végzettségnek és ezért a generalistákat is leginkább jogásznak tartották, de a 20. század második felében egyre ismertebbé és elfogadottabbá vált, hogy generalista az is lehet, aki közigazgatási ismeretekkel, illetve közigazgatási diplomával rendelkezik. Ennek az elméletnek az igazolását láthatjuk abban, hogy törvényi szinten az 1990-es évektől a közigazgatási dolgozók számára közigazgatási alapvizsga és szakvizsga letételét írták elő közigazgatási ismeretekből, a jegyzővel szemben megfogalmazott képesítési követelmények között a jogi diploma alternatívájaként megjelent az igazgatásszervezői végzettség, amit a kifejezetten és nem titkoltan erre a célra, vagyis a generalistaképzésre 1977-ben létrehozott intézményben – a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kara jogelőd intézményében – lehet megszerezni.

Tanulmányomban később még kitérek a jegyzőképzésre mint a generalistaképzés elődjére és természetesen azokra a vonatkozásokra, amelyek a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karát és annak elődeit érintik.

Gajduschek György egy kutatása is indokolja, hogy a generalistaképzés is tárgya jelen tanulmánynak. A *Magyar Közigazgatás* 2005. októberi számában közzétett kutatás eredménye szerint a köztisztviselők képesítési követelményeit előíró jogszabályban megnevezett közigazgatási munkakörök között 121-ben fogadható el a jogi és 62-ben az – akkor még államigazgatási főiskolai – közigazgatási diploma. Ezzel szemben a rendőrtisztviselői diploma 23, a társadalomtudományi diploma 35, a politológus diploma 7 és a pénzügyi-számviteli alap- és a vállalatvezetői mesterdiploma, ami több intézményt is jelent, 72 munkakörben volt elfogadható 2005-ben. Ennél is szemléletesebben mutatja

az igazgatásszervezői diploma generalista jellegét, hogy a magyar közigazgatásban a vezető beosztásban dolgozó köztisztviselők 22,9%-a igazgatásszervezői diplomával rendelkezett 2005-ben, amely diplomát a generalistaképzés céljából létrehozott intézményben szereztek. Ezek az adatok azt mutatják, még jogi diplomával rendelkezők dominanciája mellett is, hogy az igazgatásszervező képzés is valóban aspirálhat a generalistaképzés megtisztelő címére. Ehhez még hozzá kell adni azt a 2007. évi adatot, miszerint a magyar közigazgatásban dolgozó diplomások 25%-a rendelkezik a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karán, illetve annak jogelődjén az Államigazgatási Főiskolán megszerzett igazgatásszervezői diplomával. Abszolút számokban ez 30 000 végzett hallgatót jelentett a 2007. évi adatok szerint.

2.2. A közigazgatási szakemberképzés rendszerének kialakítását az is determinálja, hogy az adott állam közzolgálati rendszere a nyitott vagy a zárt rendszerű személyzetszervezést követi. Az alábbiakban egy zárt közigazgatási személyzeti politika képzési rendszerét tekinthetjük át. Ez a minta Spanyolország.

Rivera Martínez szerint a közigazgatási szakemberképzésben különbséget lehet tenni a pályára való bejutásra felkészítő és a közigazgatásban a munkakör betöltésére alkalmassá tevő képzés között.

Spanyolországban a pályára való bejutásra, vagyis a versenyzésére történő felkészítéssel a közigazgatási személyzeti politika, illetve annak irányítói hagyományosan nem foglalkoznak, azt a jelentkezőkre bízzák. A legtöbb, amit a közigazgatás megtesz ezen a téren, hogy kapcsolatot tart a felkészítő és vizsgaszervező képzési intézményekkel, amelyek leginkább vállalkozások.

A magas beosztású köztisztviselők képzése ettől annyiban tér el, hogy ezen a téren az egyetemek is aktív szerepet játszanak, mert négy-, illetve öt éves, elméleti és gyakorlati

képzési programokat indítanak. Ezek mellett jellemző, hogy az egyetemek állami megrendelésre többnyire kétéves, vizsgával záruló képzési programokat is szerveznek. Az elméleti képzések ideális megvalósítói az egyetemek, ezzel szemben a gyakorlatorientált képzések lebonyolítására az egyes közigazgatási szervek alkalmasabbak.

A versenyvizsgára, a bejutásra való felkészítésre a generalistaképzést tartják alkalmasnak. A munkakör betöltéséhez szükséges ismeretek megszerzéséhez ezzel szemben a specialistaképzés szükségessége az elfogadott. A specialistaképzés legfontosabb követelménye a folyamatosság. Ennek a képzésnek, valójában a mi fogalmaink szerinti továbbképzésnek a megszervezése pedig a közigazgatás kötelessége a spanyol jogi szabályozás szerint. Központi szinten a Közigazgatási Minisztérium, a regionális igazgatás szintjén a régió kormánya, helyi szinten a helyi önkormányzatok tanács-testületeinek kötelessége a továbbképzésről gondoskodni. A továbbképzések szervezésében központi szinten az Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), a Nemzeti Közigazgatási Intézet játszik meghatározó szerepet, amely kutatóközpontként is funkcionál. Az INAP a központi közigazgatásban dolgozó szakemberek és vezetők legjelentősebb képző szervezete. A képzéseket az intézet képző központjában, decentralizált formában kihelyezve és távközponti formában szervezik.

A továbbképzéssel szemben támasztott egyik leglényegesebb kritérium, hogy közvetlen kapcsolat legyen az előmenetel és a továbbképzés között.

3. Mióta képeznek közigazgatási szakembereket?

A kérdés az, vajon mi tette szükségessé a közigazgatási tudnivalók tudományos szintre emelését? Tudjuk, hogy a közigazgatás egyidős az állammal, vagyis az államot mindig is igazgatták. Igaz ugyan, hogy a tör-

vényhozó hatalom, az igazságszolgáltatás, és a végrehajtás egy kézben összpontosult, de az igazgatási tevékenység szervezetileg azért mindig elkülönült.

Ez azt jelenti, hogy az igazgatási szervezet, tevékenység és az ezt végző személyzet tulajdonképpen mindig is léteztek, legfeljebb az igazgatási eszközök és az igazgatás céljai változtak.

Két olyan terület van, amely az igazgatási tevékenységen belül kiemelkedő jelentőségű, nevezetesen az állam anyagi alapjairól való gondoskodás. Ahogy azt ma mondanánk: a pénzügyi igazgatás. Az állam működésének az anyagi alapjait mindig biztosítani kellett és kell. Ki kell vetni, és be kell szedni az adókat, nyilvántartásokat kell vezetni a beszedett adókról és az adózókról, kezelni kell ezt a pénzt, és azt okosan kell felhasználni (a közellátásra, a gazdaságra vagy más állami célokra kell fordítani). A másik kiemelkedő terület a biztonság, az állam biztonsága. A külső és belső biztonság, tehát a külső támadások elleni védelem, illetve a belső rend fenntartása.

Az igazgatásról szóló elméleti tudnivalók összefogásának és rendszerezésének igénye a 18. században jelentkezett, ennek magyarázata pedig azokban a történelmi körülményekben rejlik, amelyek között a feudális abszolutista állam keletkezett. Új, rendszeresen kivetett adók jelentek meg, aminek következtében az állami bevétel növekedett, s ez állandó zsoldoshadseregek létrehozását tette lehetővé. Megkezdődött az ésszerűen, rendeletileg szabályozott hivatalok kiépítése, kialakult a hivatásos közszolgálat.

Az államigazgatás ugyan egyidős az állammal, azonban hivatásos igazgatási réteg mégsem volt mindig, vagyis ahogy azt a mai szóhasználatnál mondanánk, laikusok vettek részt az állam igazgatásában. Hiányzott a szakképzettségük, a tisztviselők tulajdonképpen laikusok voltak, illetve jellemzően a gazdasági hatalom képzetlen, de legalábbis nem erre a pályára képzett letéteményesi ülte a legmagasabb államigazgatási pozíciókban. Az államigazgatási teendőket

ellátására elegendő volt a józanész. Még írni-olvasni sem kellett tudni, a középkorban erre ott volt a klerus, tehát a papság, akik ellátták az írással, a dokumentálással kapcsolatos teendőket. Az igazgatási döntéshozatal a laikusnak tekinthető, hatalmat gyakorló nem-esek kezében volt.

Az írásbeliséget biztosító középkori tisztviselői kar az állammal együtt később fokozatosan átalakult: a magánjogi kapcsolat, ami az uralkodó és neki szolgáló hivatalnok viszonyát jellemezte, közjogi kapcsolattá alakult át. Az uralkodó udvarában megjelentek az úgynevezett „bérelt doktorok”, vagyis az olyan diplomás alkalmazottak, akinek már valamilyen végzettséggel kellett rendelkeznie. Általában jogi doktorok vagy jogi magiszterek voltak. A bérelt doktorok tulajdonképpen a tudásukat adták „bérbé”. Ők már nem tettek hűségesküvet, hanem szerződést kötöttek az uralkodóval. Ezek a bérelt doktorok több uralkodó udvarában is megfordulhattak. Mai értelemben vett tanácsadók voltak, és alkalmazásuk nem élethosszigan szólt, hanem szerződés alapján, pénz fejében teljesítettek és akár egy másik uralkodói udvarhoz is átszegődhettek, ha nem tetszett az egyiknél, vagy elküldték őket. A bérelt doktorok rendjéből fejlődött ki a hivatásos közzszolgálat, amely a klerikus rend korábbi adminisztratív közreműködését feleslegessé tette.

A hivatásos közzszolgálat kialakulásának másik kiindulópontja a városi igazgatás volt. A középkori városokban, ahol a polgárok maguk választották a tisztségviselőiket, elsősorban a vagyonos polgárok jutottak tisztséghez, akik kezdetben laikusként, ellentétlenül nélkül látták el a város igazgatásának feladatait. Később adminisztrációra, igazgatási szervezetre is szükség lett, és ez azt eredményezte, hogy az előljárók, a magasabb besztású tisztségviselők elkülönültek az adminisztratív állománytól, és megindult az a folyamat, miszerint – kezdetben csak az előljárók – időnként valamilyen javadalmasban részesültek. Ünnepekkor vacsorát, ételmezést kaptak, majd állandóvá vált a

háztartásvezetés a városházán, amikor már állandóan ott étkeztek. Később az igazgatási tisztviselők is részesednek ebből az ellátmányból, sőt megjelenik a pénzbeli fizetés, a korábbi ételmezés és ruházat mellett már pénzben kapnak fizetést, vagy például a város a városi tisztviselő elhalálozásakor fedezi a temetés költségét, esetleg az özvegyet vagy a gyerekeket segítő járadék formájában. A strázsamester, a rendőr, a fogházőr, a toronyőr, a hóhér, a kapuőr, a tanító, a piacfelügyelő, a pénztáros, a kézbesítő, a pénzügyi tisztviselő gyakorlatilag fizetett alkalmazottakká válnak és ez már a város egyes polgárai számára élethosszig szóló, szakértelmet igénylő és megélhetést biztosító elfoglaltság.

4. A közigazgatási szakemberképzés kezdetei Magyarországon

1777. február 10-én Mária Terézia leiratot adott ki, amellyel a Pázmány Péter által megalapított Nagyszombati Egyetemet áthelyezte Budára. Az egyetem Jogtudományi Karán 1777. november 3-án kezdte meg működését az úgynevezett Politialis és Cameralis Tanszék. Pontosabb volna megkezdés helyett azt mondani, hogy folytatta, mert eredetileg a Politialis és Cameralis Tanszékét 1769 októberében állították föl a Bölcsészettudományi Karon és csak később került át a Jogtudományi Karra.

A Politialis és Cameralis Tanszék volt hivatott művelni azt a tudományt, amely az államigazgatáshoz szükséges ismereteket foglalja össze, vagyis a kameralisztika tudományát.

A kameralisztika tipikusan a német nyelvterülethez köthető tudomány, a német fejedelmi állam terméke a 18. században, amely témánk szempontjából azért jelentős, mert e tudományt annak egyik kiemelkedő képviselője, Zincke így határozta meg: „*A kameralisztika a megélhetéshez szükséges mindenféle ügy alapos megismerésére szolgáló*

tanult s egyben gyakorolt tudomány. E megismerésre támaszkodva kell a jó kormányzatot (gut Polizey) megteremteni, s az ország közellátását egyre virágzóbbá tenni; ilyenformán az uralkodók és államaik vagyónállagát nem csak megalapozni és megtartani, hanem a bevételek és kiadások okos egyensúlyozásával jól is igazgatni.”

Zincke a Polizey-ról (akkoriban még y-nal írva) így ír: „*az igazgatási, vagy kormányzási ügyek eredményét, nevezetesen egy terület vagy ország mind belsőleg, mind külsőleg egyre szebb ellátottságát, a kényelmes és kellemes élet állapotát nevezem én jó és szép igazgatásnak*”.

A korabeli felfogás, vagyis a kameralisták szerint tehát a Polizei (Polizey) az igazgatást jelentette, és így a Polizeiwissenschaft az igazgatás tudományát, azzal, hogy a kameralisztika még a gazdálkodástudományt és pénzügyi tudományt is magában foglalta.

A kameralisztika tudományához tartoztak tehát mindazon igazgatási ismeretek, amelyek az úgynevezett kameralisztikai igazgatású állam, a feudális abszolutizmus állama kormányzásához, igazgatásához szükségesek. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a kameralisztika az államigazgatáshoz szükséges ismereteket összefoglaló tudomány volt. Tulajdonképpen mindazt magában foglalta, amit ma egy állam gazdaságpolitikai, kormányzati és államigazgatási tevékenységének, illetve e tevékenységek tudományának tekintünk.

Mária Terézia reformokat vezetett be kormányzata több területén, ám ehhez rengeteg szakemberre lett volna szüksége. Mivel szakemberek nem álltak rendelkezésre, gondoskodnia kellett a képzésükről. A legsürgetőbb feladatnak a közigazgatási (állami) tisztviselők képzését tekintette.

Kameralisztika tanszéket Mária Terézia először Bécsben állíttatott fel 1763-ban a Bécsi Egyetem Bölcsészettudományi Karán. Bécsben a kameralisztikát már ezt megelőzően is oktatták, de az etika keretében. Az 1763-ban felállított tanszék vezető-

je Sonnenfels lett és az uralkodó elrendelte, hogy tanait ismertetni kell az ország kormányzati szerveivel. „*Azok, akik e tanulmányban jól haladnak, előnyben részesülnek az állami szolgálatban való alkalmazásnál.*” – szövelt Mária Terézia rendelete.

Érdekesképpen meg lehet jegyezni, hogy a kameralisztika művelése, bár a német nyelvterületre és kultúrkörre volt jellemző igazán, Svédországba és Spanyolországba is eljutott. Spanyolországban a kameralisztika kifejezés helyett azonban a *Ciencia de la Policía* kifejezést használták, ami a német Polizeiwissenschaft megfelelője és nálunk rendészet-tudománynak fordították.

1829-ben Don Pedro Sainz de Andino a spanyol királynak az alábbi gondolatait ajánlotta figyelmébe: „*a közigazgatásnak vannak elvei, törvényszerűségei és elmélete*”. Sainz de Andino használta ekkor első alkalommal az igazgatástudomány, a „*ciencia administrativa*” kifejezést is.²

Ami Spanyolországban a közigazgatási szakemberképzés kezdeteit illeti, Gómez de la Serna – kiemelkedő elméleti-tudományos munkássága mellett – miniszterhelyettesként 1842. december 29-én kezdeményezte annak a rendeletnek a kiadását, amely igazgatási ismereteket oktató speciális oktatási intézményt hozott létre. De la Serna nevéhez fűződik a jogi oktatás átalakítása és a közigazgatásról szóló ismereteket összefoglaló tantárgyak oktatásának bevezetése is. Utóbbi tevékenységével nagymértékben járult hozzá ahhoz, hogy Spanyolországban a közigazgatási jogtudomány és az igazgatástudomány útjai elváljanak. 1843-ban – a szerző állítása szerint már korábban, 1840-ben – Madridban megjelent, *Instituciones del Derecho administrativo español* című munkájában de la Serna megkülönböztette a közigazgatási jogtudományt és az igazgatástudományt. Röviden ugyan, de rendszerzetten mutatta be a spanyol közigazgatást, annak államszervezetben történő elhelyez-

² Lásd José María BOQUERA OLIVER: *Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1996, 93–94. p.

kedését, működésének alkotmányos alapelveit, jogi szabályozását, valamint a közigazgatási jog fogalmát, forrásait.

Visszatérve a magyarországi vonatkozásokra, a Nagyszombati Egyetem Jogi Karát felügyelő hatóság, az esztergomi káptalan már 1760. november 3-án rendeletben értesült az uralkodó reformterveiről, beleértve a kameralisztika oktatását. Az egyházat egyebekben is érintette a kameralisztika oktatása. 1769-ben elrendelték, hogy az egyházi egyetemeken a jogi oktatást világi oktató végezze, illetve, hogy a kameralisztikát kötelező oktatni. Az 1769. július 17-én, a Bölcsészettudományi Karon felállított polico-cameralis tanszék által oktatott kameralisztikát a világi papok is kötelezően hallgatták. E reformtervek megvalósítása azonban akadózott, mert az Országgyűlés 1765-ben tartotta szükségesnek a politialis tudományok oktatását. Feltételezhetjük, hogy ebben a magyar rendeknek az – osztrák – abszolút állammal szembeni ellenállása is kifejeződött.

Mária Terézia válasza 1766-ban nyolc ösztöndíjas hely biztosítása volt a bécsi egyetemen kizárólag magyar fiatalok számára a kameralisztika tanulása céljából. A pályázók közül az egyik kiválasztott Weissengruber Antal később, 1769-től a Bölcsészettudományi Karon felállított polico-cameralis tanszék első professzora lett. Egy másik pályázó, Barics Béla Zágrábban oktatta a kameralisztikát. Mária Terézia később Nagyszombaton is létesített ösztöndíjas helyeket. A kameralisztika oktatását végző tanszék, ahogyan korábban már szó volt erről, 1777-ben került át Budapestre, ahol a kameralisztikát egészen 1848-ig oktatták.

Ezzel a közigazgatási szakemberek magyarországi képzésének első fejezete le is zárul és kezdetét veszi egy új, amely a jogi egyetemekhez köthető állam és jogtudományi oktatás dominanciájával jellemezhető.

Erről Baka András, az Államigazgatási Főiskola egykori főigazgatója így írt: „Magyarországon a felsőszintű közigazgatási szak-

emberképzésnek nem voltak hagyományai, s egyáltalán, az elkülönült közigazgatási oktatási tevékenység is viszonylag rövid időre tekinthet vissza, kezdetei csak a kiegyezést követően kezdenek körvonalazódni. A legfelsőbb szinten külön szakmaként a közigazgatást a magyar oktatási rendszer nem ismerte el, külön egyetemi oktatási intézménnyel nem honorálta. Ezt támasztja alá, hogy a hagyományosan egyetemi szintű közigazgatási képzést szervezetteleg a jogi oktatásba integrálta, ami azt jelentette, hogy az egyetemek jogi karain szervezett közigazgatási tanszékek végezték a közigazgatás oktatását.”³

Fentiekből következik, hogy a magyarországi közigazgatási szakemberképzés tartalmilag hosszú ideig elválaszthatatlan volt a jogászképzéstől. Kísérletek ugyan voltak az elválasztásukra, első alkalommal 1874-ben, amikor az állam- és jogtudományi tudorságot választották volna szét. Azonban a két tudományos képzés egy intézményi keretben, az állam- és jogtudományi karok rendszerében maradt.

5. A kétszintű közigazgatási szakemberképzés

Az állam- és jogtudományi képzéssel párhuzamosan létesítették ugyanakkor az ún. jegyzőképzést, amelyet az 1883. évi minősítési törvény, majd az 1900. évi jegyzőképzési törvény hívott életre. A jegyzőképzés gyakorlatorientált volt. Ezzel állították szembe a hagyományosan elméleti igényűnek nevezett jog- és államtudományi képzést. Következésképpen a közigazgatásban kétszintű, nem átjárható szakképzési rendszer alakult ki.

A közigazgatási szakemberek legmagasabb szintű elméleti képzése területén a jogászképzés egyeduralmát 1929-ben az a tör-

³ BAKA András, *A felsőszintű közigazgatási képzés 30 éve, = 30 év. A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karának (Államigazgatási Főiskola) története*, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 11. p.

vényi szintű szabályozás törte meg, amely a közgazdaság-tudományi oklevelet egyenrangúnak ismerte el az állam- és jogtudományi oklevéllel. E lényeges változás következményeként 1934-ben a József Nádor Gazdasági és Műszaki Egyetem közgazdasági-közigazgatási szakon indított képzést, amely doktori és habilitációs joggal is rendelkezett. A jogi diploma dominanciáját gyöngítette az a rendelkezés is, amely a jogvégzeteknek gyakorlati közigazgatási vizsgát írt elő, ha a közigazgatási pályára kívántak elhelyezkedni.

A II. világháború után a közigazgatási szakemberek képzésének korábbi rendszerét szándékosan építették le párhuzamosan annak a zsákmányrendszernek a kiépítésével, amelyben a szakemberre nem volt szükség, a politikai megbízhatóság nagyobb érdemmé vált és a képesítési előírásokat eltörölték. A rendszer valójában ismét egyoldalú lett, ami a jogászképzést jelentette és a korábbi kétszintű (jogászképzés-jegyzőképzés) képzéshez hasonló rendszer csak 1952-ben jött létre.

1952-ben a korábbi jegyzőképzéshez hasonló, a felsőoktatási rendszeren kívüli képzési intézményt hoztak létre a középszintű államigazgatásban dolgozó vezetők képzésére. Ez volt az úgynevezett Tanácsakadémiai rendszere. 1954-től a helyi tanácsi vezetők képzése céljából államigazgatási iskolákat alapítottak, amelyeket 1956-ban olvasztottak be a Tanácsakadémiába. A tanácsakadémiai képzési rendszer rövid szünetelést követően 1957-ben három különböző városban kezdte újra működését és rendeltetése a helyi igazgatásban dolgozó vezetők képzése volt. A három tanácsakadémiát 1970-ben egyesítették egységes iskolává. Ez a képzési rendszer azonban nem elégítette ki a közigazgatási szakemberképzés és különösen nem a vezetőképzés igényeit. Ezért hozta létre 1977-ben az 1977. évi 3. törvényerejű rendelet az Államigazgatási Főiskolát, amely az 1978/79. évi tanévben kezdte meg működését felváltva a Tanácsakadémiát.

6. Államigazgatási Főiskolából Közigazgatástudományi Kar – a jelen

Az Államigazgatási Főiskola létrehozásának célja a közigazgatási generalista igazgatósszervezők képzése volt és ezzel a magyar közigazgatási szakemberképzés visszatért a korábban megismert kétszintű képzéshez, amelyben a két szint egymástól elzárt, nem átjárható. Az Államigazgatási Főiskola feladata 1983-ban kibővült a közigazgatásban dolgozó szakemberek továbbképzésével. Ez a feladat kettős: egyrészt jelentette az igazgatósszervező diplomával rendelkezők ismereteinek megújítását, másrészt valamely szakirányban, választott szakterületen folytatott továbbképzésüket. Ez utóbbi – az Államigazgatási Továbbképző Intézetben szervezett – képzési forma újabb diplomát, szakoklevelet adott és ad a mai napig a hallgatóknak.

2000-ben az Államigazgatási Főiskolát összevonták a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemmel, ami lehetővé tette, hogy a jogutód intézmény a Közigazgatási, később Közigazgatástudományi Kar egyetemi oklevéllel záruló képzést is indítsion. Lehetővé vált az egyetemi szintű közigazgatási szakemberképzés, amely egyetemi oklevelet ad. Az elvi lehetőség 2004-ben valósult meg, amikor a 2003. évi újabb intézményi átszervezést követően megindult az egyetemi szintű közigazgatási szakemberképzés a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karán.

Jelenleg alap- és mesterszakon folyik a jövő közigazgatási szakembereinek képzése a Közigazgatástudományi Karon. Az 1978 óta folyó igazgatósszervező alapszak (BA) mellett 2008-ban indult a közigazgatási menedzser (MA) szakképesítést adó képzés mesterszakon. Ezek a képzések 2006-óta már a bolognai rendszerben történnek. Lényeges, hogy az új mesterképzések megindítását követően a közigazgatási dolgozókra vonatkozó képesítési előírásokat meghatározó jogszabályok is módosultak oly mó-

don, hogy az új szakképesítésekkel rendelkező végzett hallgatók is megfelelnek a képzési előírásoknak. Ami a Közigazgatástudományi Karon folyó képzéseket illeti, a közigazgatásimenedzser-képzés megindítását követte 2009-ben az Európai és nemzetközi igazgatás mesterszak (MA) képzés, majd a 2010/2011 tanévben a nemzetközi igazgatás alapszak (BA) képzés megindítása.

Szükséges megemlíteni, hogy az igazgatósszervező alapképzés már nem kizárólag a Közigazgatástudományi Karon folyik. Több egyetem állam- és jogtudományi kara (Győrben, Debrecenben és Budapesten) is indított igazgatósszervező alapképzést és nemzetközi igazgatási alapszakot, valamint nemzetközi igazgatási mesterszakot. Erre a legújabb kihívásra, vagyis a közel három évtizeden keresztül fennálló monopolhelyzet megszűnésére többféle módon lehet választ adni.

A hazai közigazgatási szakemberképzés legújabb fejezete 2011. március 16-án kezdődött, amikor az Országgyűlés elfogadta a 2011. évi XXXVI. törvényt a Nemzeti Közszolgálati Egyetem létesítéséről. A generalistaképzés minden bizonnyal a három felsőoktatási intézmény fúziójából kialakítandó új egyetemen fog folytatódni, de ez már egy következő tanulmány témája lesz.

7. Következtetések

Felmerül a kérdés, hogy milyen tanulságokkal szolgál számunkra a közigazgatási dolgozók képzésének múltja? A rövid történeti visszatekintésből talán a legfontosabb, valójában alapelszerű megállapítás az lehet, hogy a közigazgatás, mint tevékenység, önálló szakma, következőképpen sajátos szakmai ismereteket, igazgatási szaktudást igényel. Visszaülök a korábban már idézett megállapításra, miszerint „*a közigazgatásnak vannak elvei, törvényszerűségei és elmélete*” (Don Pedro Sainz de Andino).

Ebből következik, hogy ezeket az ismereteket, ezt a szakmát tanulni és ennek megfelelően tanítani kell. Meggyőződésem, hogy ennek az oktatásnak szervezettnek, tervszerűnek kell lennie és magának a közigazgatásnak, sőt az állam vezetésének kell kezébe vennie a közigazgatási dolgozók képzésének – mint a személyzeti politika egyik elemének – irányítását.

Az a viszonylag korai felismerés, és itt utalhatunk a kameralistákra, amely szerint a kormányzáshoz és az igazgatóshoz szükséges ismereteket össze kell foglalni és fejleszteni, valamint oktatni kell, a mai napig nem vesztette el aktualitását.

Felhasznált irodalom:

- 30 év. *A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar (Államigazgatási Főiskola) története*, HVG-ORAC, Budapest, 2007.
- Államigazgatási Főiskola 1977–1997*, Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1997.
- BELÉNYESI Emese: *A magyar közigazgatási képzések, továbbképzések intézménytörténete a XX. századtól napjainkig*, Új Magyar Közigazgatás, 2011. január.
- José María BOQUERA OLIVER: *Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1996.
- GAJDUSCHEK György: *Specialista generalisták? Kik tekinthetők generalistának a magyar közigazgatásban?*, Magyar Közigazgatás, 2005. október.
- GAJDUSCHEK György: *Kínálati munkaerő – gazdálkodás? Avagy mi határozza meg a köztisztviselői állomány összetételét?*, Új Magyar Közigazgatás, 2010. augusztus.
- HAZAFI Zoltán: *Egységes és stabil közszolgálat*, Új Magyar Közigazgatás, 2010. március
- LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, Harmadik bővített, átdolgozott kiadás, HVG-ORAC, Bp., 2010.
- D. José Antonio RIVERA MARTÍNEZ: *Formación y carrera administrativa. ¿Derecho o deber?*, Murcia, 2003. www.um.es/gap/seminario/seminario/Ponencias/rivera.doc 2010-12-01.

A közigazgatási dolgozók képzésének története

A tanulmány – címével összhangban – a közigazgatási személyzeti politika egyik lényeges elemének, a személyi állomány képzésének történetét mutatja be. Jóllehet a középpontban a közigazgatás személyi állománya képzésének hazai intézményei, megoldásai állnak, de ismertetésre kerül röviden, hogyan és mikor jelennek meg az úgynevezett „közigazgatási szakemberek”, vagyis a hivatásszerűen a közigazgatásban mint bürokratikus szervezetben dolgozók. E történeti visszatekintés lehetőséget ad arra is, hogy a tanulmány bemutassa, milyen válaszokat adtak és adnak Spanyolországban a szakemberképzés néhány elméleti kérdésére.

A tanulmány tárgyát illetően lényeges továbbá rögzíteni, hogy a közigazgatási szakemberképzés alatt valójában a generalistaképzést kell érteni, illetve értjük. A generalistaképzés hazai történetének ismerete mindenekelőtt megköveteli a generalista fogalmának, értelmezésének meghatározását. Maga a közigazgatási szakemberképzés története régebbre nyúlik vissza, mint a generalista-specialista fogalmak megkülönböztetése, nevezetesen a feudális abszolutizmus idejére, ezért a történeti áttekintés is ezzel a korszakkal veszi kezdetét. A még feudális viszonyokat tükröző állam-szervezet és közigazgatás már komoly figyelmet fordított a hivatalnokok képzésére, amelyben az idegen, osztrák-német befolyás volt a meghatározó. A professzionális, igazgatási ismeretekkel rendelkező hivatalnokok képzése osztrák kezdeményezésre vette kezdetét, ezért Magyarországon ellenállásba ütközött. Ez a képzés a kameralisztika tudományának nevezett ismeretanyag oktatásában mutatkozott meg, amely német nyelvterületen meghatározó volt a feudális abszolút monarchiában, oktatása általánosnak volt mondható a német egyetemeken.

Önálló és sajátosan magyar – felsőszintű – képzési rendszerről a Kiegyezést követően beszélhetünk, amely a közigazgatási szakemberképzés vonatkozásában elsősorban a kétszintű képzés megindításában mutatkozott meg. A Kiegyezés és a II. világháború közötti időszak voltaképpen a jogászképzés és a jogászok közigazgatási dominanciája megtörésének kísérlete. E fejlődési folyamat törte meg rövid időre a zsákmányrendszer azon sajátos szovjet típusú változata, amely végső soron tagadta a szakemberképzés szükségességét. A magyar közigazgatás azonban viszonylag rövid időn belül visszatért a kétszintű képzéshez, amelynek intézménytörténetét mutatja be a tanulmány. Ez a képzési rendszer a Tanácsakadémiával vette kezdetét, majd megvalósította az elméleti szakemberek által szorgalmazott önálló felsőoktatási intézményben – az Allamigazgatási Főiskolán – szervezett képzést, amely egészen napjainkig folyik, jóllehet maga az intézmény számos változáson ment és megy keresztül, beleértve a képzés bővülő tartalmát. A tanulmánynak aktualitást ad, hogy a közigazgatási szakemberképzés intézménytörténetének legutolsó fejezete hamarosan véget ér, ami azonban nem jelenti azt, hogy egy újabb fejezet ne kezdődne el.