

DR. BELÉNYESI EMESE PHD
 EGYETEMI ADJUNKTUS
 BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM
 KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI KAR



A magyar közigazgatási képzések, továbbképzések intézménytörténete a XX. századtól napjainkig

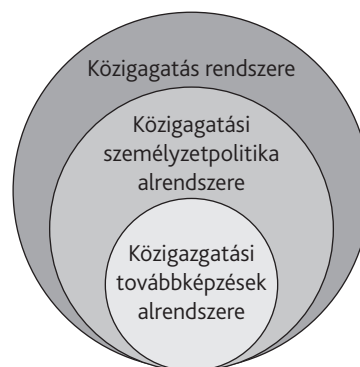
A közigazgatásban, más szakmákhoz hasonlóan, már régóta teret nyert a személyzet folyamatos képzésének, továbbképzésének szükségessége. Létjogosultságát illetően alapvetően három okot lehet megemlíteni. Az első ok, az ismeretek különösen gyors elévülése: például a jogszabályok gyakran változnak, és nagyon fontos, hogy a jogalkalmazó szakemberek is értesüljenek ezekről a változásokról, tudásuk naprakész legyen. A második ok az igazgatástechnika folyamatos átalakulása. Évszázadokon keresztül a közigazgatásban a határozatokat kézzel írták, később a kormányomtatványok kitöltése is kézzel történt. Ez azonban rohamos ütemben megváltozott előbb az írógépek, a számítógépek, majd az internet, napjainkban pedig az e-közigazgatás megjelenésével. A technológiaváltások forradalmi változást okoznak a közigazgatási munkaszervezésben, amelyre fel kell készíteni a személyzetet. Végül a harmadik ok a közigazgatásban dolgozó személyzet állandó kompetenciafejlesztésének szükségessége, hogy a növekvő kormányzati és állampolgári elvárásoknak megfeleljenek (Lőrincz, 2003.). A fent említett érveken kívül fontos még megemlíteni, hogy az utóbbi évek gazdasági és létszámmegszorításai is erősen hatnak a köztisztviselői felkészültség javításának szükségességére.

Bár a képzés, továbbképzés csak egyik eszköze a közigazgatási humán erőforrás-fejlesztésnek, mégis érdemes külön kezelni, mert (1) a továbbképzés a leginkább strukturált, önmagában is elemezhető személyzetfejlesztő módszer, (2) a közigazgatásban a továbbképzés intézményesülten működik e szektor sajátos igényeinek kielégítésére, (3) a hazai közigazgatás-történeti szakirodalom is elsősorban ezzel a fejlesztési módszerrel foglalkozik (Karoliny – Lévai – Poór, 2005.). Mindenekelőtt azonban érdemes körülhatárolni a közigazgatási képzések, továbbképzések értelmezési keretét a közigazgatás tekintetében.

1. A közigazgatási képzések, továbbképzések értelmezési kerete

A hazai közszolgálati szakirodalomban (Lőrincz, 2005.) a képzés, továbbképzés témáját általában együttesen tárgyalják, mint a közszolgálat egyik alrendszerét (1. ábra). Az iskola-rendszerű (formális) oktatást tekintik *képzésnek*, míg a munkába állást követően, tanfolyami jelleggel folyó, tipikusan rövidebb időtartamú, és gyakorlatias orientáltágú (informális) oktatást nevezik *továbbképzésnek*.

Mindenekelőtt érdemes megvizsgálni a közigazgatási képzések, továbbképzések értelmezési keretét a *fogalomhasználat* és a *jogi szemlélet* dichotóniájában.



1. ábra. A továbbképzések helye a közigazgatás intézményrendszerében

A *fogalomhasználat* tekintetében – a Felnőttoktatási és -képzési lexikon szerint – a *képzés* a gondolkodási és cselekvési műveletek, jártasságok, készségek kialakítását, képességek kifejlesztését jelenti, tágabb értelemben viszont meghatározott életpályára, szakmára, tevékenységi területre vonatkozó elméleti és gyakorlati felkészítést jelent; a *továbbképzés* pedig a meglévő képzettséget kiegészítő vagy magasabb szintre emelő képzés (Benedek – Csoma – Harangi, 2002.). Egyes nyelvterületeken (pl. német) a *felnőttoktatás* szinonimájaként alkalmazzák, ami azon terület, amelyben a nevelés döntően ismeretnyújtáson és -elsajátításon keresztül valósul meg. További felosztás szerint a felnőttoktatás *felnőttképzésre* (amikor a nevelés, oktatás dominánsan a személyiség képességeinek, jártasságainak a formálására koncentrálódik) és *felnőttnevelésre* (amikor a felnőtt személyiségi sajátosságainak, tulajdonságainak, jellemének, erkölcsének céltudatos alakítása áll a nevelési tevékenység középpontjában) tagolódik (Benedek – Csoma – Harangi, 2002.). Ez az értelmezés felveti a kérdést, hogy a közigazgatási képzés, továbbképzés felnőttképzésnek tekinthető-e.

A *felnőttképzés* a felnőttek céltudatos és tervszerű fejlesztésére irányuló tevékenységének azt a komplexumát foglalja magában, melyben meghatározott kompetenciák kiművelése kap hangsúlyt (Benedek – Csoma – Harangi, 2002.). Szűkített értelemben felnőttképzésnek a felnőttek – rendszerint hivatalosan elismert végzettséget is kínál – szakmai kiképzését, továbbképzését és átképzését nevezik.

A *felnőttek szakmai képzésének* két formája az iskolarendszerű felnőttképzés, ahol a szakképzés az iskolai szakképzésben alkalmazott képzési programok alapján történik, és az iskolarendszeren kívüli, ahol a képzési programot a képző szervezet állítja össze (Benedek – Csoma – Harangi, 2002.). Ezen értelmezés szerint tehát a *közigazgatási továbbképzés iskolarendszeren kívüli szakmai képzésnek* minősülhet.

Ami a *jogi szemléletet* illeti, a felnőttképzésről szóló 2001. évi CI. törvény megemlíti ugyan, de *belső képzésnek* minősíti a külön jogszabályok alapján végzett köztisztviselői továbbképzést.

A fentiekből következik, hogy a közigazgatási képzést, továbbképzést nem lehet egyszerűen a felnőttképzések kategóriájába sorolni, és az is tény, hogy e szektor fogalomhasználata részben különbözik a pedagógiában és az andragógiában megszokottól, érdemes tehát a továbbiakban *külön kategóriaként* kezelni a témakört.

Szükséges még megvizsgálni a *képzés és továbbképzés* viszonyát. Egymással szoros kapcsolatban álló fogalmakról van szó, nehéz meghúzni a határvonalat a két értelmezés között. A *képzésen* azt a folyamatot kell érteni, amelynek révén a közszolgálatban elhelyezkedőt alkalmassá teszik annak a feladatnak az ellátására, amelyre alkalmazták (Lőrincz, 1995.). A képzés iskolarendszerű oktatás, amelyben való részvételre a közszolgálatba lépés előtt kerül sor. Ez a magyar közigazgatásban a felsőfokú tanintézetben történő diplomaszerezést jelenti (Gajdusчек, 2008.). A *továbbképzés* a már megszerzett ismeretekre épül, amelyet elmélyít, kiegészít, vagy felfrissít. A továbbképzés célra irányult ismeretet ad, azaz nem törekszik az oktatandó ismeretanyag összes vonatkozását megadni (Lőrincz, 2007.). A továbbképzés a munká-

ba állást követően, tanfolyam jelleggel folyó, rövidebb időtartamú, és gyakorlatias orientáltságú oktatás (Gajdusчек, 2008.).

A közigazgatásban az iskolarendszerű képzésben való részvételnek fő szabályként meg kell előznie a közigazgatásba való belépést. Ez a szempont tehát már a kiválasztásnál érvényesül. Kivételnek tekinthető, hogy az iskolarendszerű képzésben való részvétel már a munkába állás után történik esti vagy levelező tagozaton, esetleg szakképzés vagy távoktatás formájában.

Az iskolarendszerű képzést követi a továbbképzés, amely azonban már a köztisztviselői státuszhoz kapcsolódik. A továbbképzés így kifejezetten a köztisztviselői karrier része. Egyes továbbképzések vizsgával végződnek, és a megfelelő vizsgaeredmény előfeltétele a ranglétrán (besorolásban) való előrelépésnek is. Mindamelllett a továbbképzést a képzésekkel összevetve, előbbi gyakorlatiasabb, kevésbé elméleti orientáltságú és általában közvetlenül kapcsolódik az adott munkához, illetve feladatkörhöz (Gajdusчек, 2008.).

A továbbképzések különféle típusai között – a hazai szakirodalomban a jogi szemléletet követve – mindenekelőtt a kötelező és a nem kötelező típust szokás elkülöníteni. A képzés tartalma szerint pedig elsősorban az *általános közigazgatási*, valamint a *speciális* tudástartalmakat átadó képzéseket különböztetik el a szerzők (Lőrincz, 2005.).

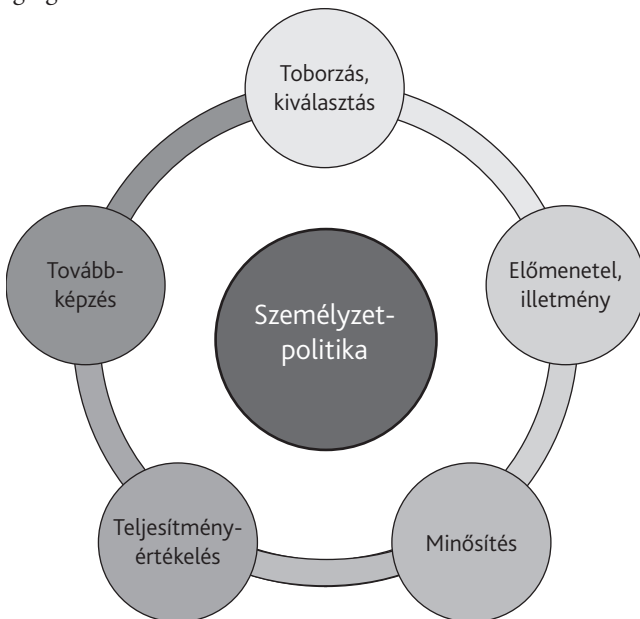
Képzés és továbbképzés között jelentős különbség lehet nemcsak a tartalomban, hanem a módszerben is. A képzés esetében elsősorban az előadó-központú ismeretátadó frontális módszerekkel találkozunk, míg a továbbképzés elsősorban nem, vagy nem csak tudásátadásra, hanem készségfejlesztésre, és esetlegesen attitűdváltozásra szolgál (Gajdusчек, 2008.). Ez utóbbi rendszerint résztvevő-központú interaktív módszerekkel történik.

Az intézménytörténeti áttekintésben a képzést és a továbbképzést együtt érdemes tárgyalni azzal, hogy *képzésen* az iskolarendszerű képzést, más szóval az oktatást értjük, amelyben való részvételre főszabályként a közszolgálatba lépés előtt kerül sor. Ez a magyar közigazgatásban lényegében a felsőfokú oktatásban történő diplomaszerezést vagy középfokú szakképzést jelenti. A *továbbképzés* fogalmi eleme ezzel szemben az, hogy mindig a közszolgálat tartama alatt kerül rá sor, és nem iskolarendszerű képzést jelent.

Képzés és továbbképzés szétválasztását más tényező is indokolja. Ezek közül – a téma megközelítésének rendszerjellegéből adódóan – az érdemel kiemelés, hogy más a képzés és egészen más a továbbképzés szerepe a közigazgatás személyzetpolitika rendszerén belül. A képzés a személyzetpolitika rendszerén belül a *kiválasztáshoz* kapcsolódik szorosan. Ezzel szemben a továbbképzés az *előmenetelhez*, illetve az utóbbi időben a teljesítményértékeléshez és áttételesen a minősítéshez is kapcsolódik. Ha kifejezetten általános HR terminológiát használunk, akkor a továbbképzés mint az emberierőforrás-fejlesztés talán legmeghatározóbb eszköze jelenik meg (Karolony – Lévai – Poór, 2005.).

A fenti általános modellből kiindulva, a közigazgatási személyzetpolitika rendszere az alábbi, egymással összefüggő alrendszereket tartalmazza: kiválasztás, előmenetel, illetmény, minősítés, teljesítményértékelés, továbbképzés (2. ábra).

Szem előtt tartva, hogy mindezek egymással összefüggnek, a továbbiakban csak a *továbbképzés* területét kiemelve, jellegzetességeinek és feladatának bemutatása következik – a közigazgatás tekintetében.



2. ábra. A továbbképzések helye a közigazgatási személyzetpolitika alrendszerében

A közigazgatási képzések, továbbképzések alig több mint százéves intézménytörténete keretében a közigazgatási képzés, továbbképzés adja a függő változókat, maga a közigazgatási rendszer pedig a független változókat. A kapcsolatuk azonban nem egyirányú, hiszen a közigazgatás működése, teljesítménye, fejlődése nagyban függ a képzés által szállított szakismerettől (Kálmán, 2008.).

2. Az előzmények

Egyes szerzők (Jakab, 2008.; Hajnal – Jenei, 2008.) szerint a magyar közigazgatás-tudomány és -képzés fejlődésének szakaszolására három mérföldkő kínálkozik: 1850, 1945 és 1990, az alábbiak szerint:

- a gyakorlati közigazgatás-tudomány kora (a középkortól 1850-ig),
- a jogpozitívizmus kora (1850–1945),
- közigazgatás-tudomány a szocializmusban (1945–1990),
- közigazgatás-tudomány a történeti jelenkorban (1990-től).

Az intézménytörténet szempontjából, ahogyan az a későbbiekben részletes tárgyalásra kerül, a jogpozitívizmus kora jelenti a kezdeteket, a mérföldköveket pedig a *századforduló*, az *első világháború*, majd a *második világháború*, végül pedig a *rendszerváltás*.

A „szakértő közigazgatás” eszméje és gyakorlata a XVIII. században, Mária Terézia uralkodása alatt a feudális abszolutizmushoz kapcsolódva jelent meg. Ezt a folyamatot leginkább az 1763–1776 között Szempcen működő *Collegium scientiarum politico-oeconomico-camerarium*, illetve – ezt köve-

tően – a közigazgatási képzést folytató négy, a Pázmány Péter Egyetem jogi fakultása által felügyelt akadémia megalakítása fémjelzte. Tartalmi szempontból az oktatás irányát az osztrák kameralisztika szinte kizárólagos befolyása jellemezte. Ez a korszakra jellemző megközelítés – csakúgy, mint általában a kameralisztika – elsősorban a közigazgatás, a népesedési, adózási, kereskedelmi stb. kérdések hatékony és eredményes megoldásának mikéntjét hangsúlyozta; a (közigazgatási) jog e megközelítésben mint meglehetősen marginális keretfeltétel jelent csak meg (Hajnal – Jenei, 2008.).

A majdani közigazgatási képzések gyökerét tehát a politico-cameralis tudományok oktatása jelentette, melyet 1777-ben rendelt el Mária Terézia. Az uralkodó ugyanebben az esztendőben helyezte el át a „tanintézetek koronáját”, az egyetemet Nagyszombatról Budára, és gondoskodott a működéshez szükséges bőkezű alapítványokról. A képzés kettős célrendszert szolgált: egyfelől az egyház állami és világi igazgatás oktatását, másfelől a tudományos és művészeti oktatást (Csizmadia – Máthé – Nagy, 1990.).



1. kép. Budapest – Királyi Magyar Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Az oktatásban egyértelműen a nyugati (tipikusan osztrák) hatás volt döntő; a közigazgatási jellegű problémák szisztematikus – tudományos – tanulmányozása azonban döntően kimerült a külföldi eredmények átvételében és interpretálásában. A minimális számban megszülető hazai munkák pedig gyakorlati orientációjuk miatt nemigen tekinthetők tudományos értékűnek. A francia közigazgatás közismert klasszikus

tételének „kormányozni lehet távolból is, de jól igazgatni csak a helyszínen lehet” konzekvenciáit a magyar törvényhozás csak megkésve vonta le. Az egyetemen a közigazgatási és jogi képzés – a XIX. századra egy intézményi keretben, mégpedig az Állam- és Jogtudományi Karok rendszerében konzerválódott (1. kép) (Csizmadia – Máthé – Nagy, 1990.).

A közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztásával a jogi képzettséggel rendelkezők jelentős része kikerült a közigazgatásból. A törvényhatósági tisztviselői állások közül a külön szakképzettségre kötelezett orvoson, állatorvoson, mérnökön kívül csak a főjegyzői, árvaszéki elnöki, a tisztí ügyszerző állást kötötte törvény jogi minősítéshez. Kedvezőbb volt a községi törvény (1871. évi XVIII. törvénycikk), amely a jegyzői állást a törvényhatóság által kiküldött állandó szakbizottság előtt teendő jegyzői szigorlathoz kötötte (Kálmán, 1999.).

Már az 1867-es kiegyezés után felmerült az igény arra vonatkozóan, hogy az – akkori definícióval élve – állami (mai közszolgálati) jogviszonyt az egyéb munkajogi jogviszonyoktól eltérően kellene szabályozni. Az átfogó törvényi szabályozás igénye ellenére nem született kódex a közszolgálati jogviszony szabályozására; ezzel ellentétben, számos külön törvényben, de főleg rendeleti szinten szabályozták a különböző jellegű közszolgálati jogviszonyokat, sőt külön-külön azoknak egy-egy jogintézményét (Linder, 2006.):

- A magyar közszolgálati személyzetpolitika első írásos nyomát a Pénzügyi Szolgálati Szabályzat képezi, amely egyben a zárt rendszerű közszolgálat kiépülésének első lépését is jelentette – és az állami szolgálat valamennyi ágára kiterjedően tartalmazott rendelkezéseket (korszerűsítése 1896-ban történt meg);
 - Az 1883. évi I. törvénycikkbe foglalt minősítési törvény;
 - az 1885. évi XI. törvénycikkbe foglalt nyugdíjtörvény;
 - az 1893. évi IV. törvénycikkbe foglalt illetménytörvény;
 - az 1912. évi LXV. törvénycikkbe foglalt újabb nyugdíjtörvény;
 - az 1934. évi I. törvénycikkbe foglalt nyugdíjnovella;
- mind az átfogó törvényi szabályozás igényét hordozták magukban, de egységes, nyomon követhető koncepciót nem alakítottak ki.

A közigazgatásban alkalmazottak szakképzettsége hiányában rejlő gondokat a köztisztviselők minősítéséről szóló 1883. évi I. törvénycikk kívánta orvosolni:

- az általános közigazgatásban a központi szervek fogalmazási szakában alkalmazottak,
- a vármegyékben az alispánok, a jegyzők és a szolgabírák, a törvényhatósági jogú városokban a polgármester, a rendőrkapitányok és a jegyzők,
- a rendezett tanácsú városokban a polgármester számára – képesítési követelményként – az államtudományi államvizgát, illetve ezzel egyenrangúan az államtudományi, vagy jogtudományi tudóságot, az ügyvédi oklevél megszerzését írta elő.

A képesítést rendező törvény a közszolgálati alkalmazás általános feltételeként a magyar állampolgárságot, a büntetlenséget és az erkölcsi megbízhatóságot írta elő. Az ismertett kvalifikáción túl, egyes állások betöltéséhez még külön

kondíciókat, kétévi gyakorlatot, továbbá gyakorlati közigazgatási vizgát határozott meg.

Tipikusnak mondható századvégi probléma volt a jogásztüklépzés és a közigazgatásban betöltött szinte hegemónikus szerepük. A minisztériumokban többségben voltak a jogászok, és a többi szakember álláspontja általában nem érvényesülhetett. Például a közoktatási pálya impériummal egybekötött része csak végzett jogászok számára volt fenntartva (Sarudy, 1911.).

3. A századfordulótól az első világháborúig

Az egységes törvényi szabályozás iránti folyamatosan felmerülő igényt többek között az indokolta, hogy a közigazgatásban dolgozók az állam és az önkormányzatok nevében végrehajtó funkciót látnak el, amelynek során közhatalmat gyakorolnak, szolgáltatást nyújtanak, biztosítják a társadalom, az állam működéséhez elengedhetetlen alapvető feltételeket, körülményeket. A köztisztviselők tevékenységük során az általuk alkalmazott aktusokkal, intézkedésekkel, eszközökkel közvetlenül érintik, befolyásolják az állampolgárok életviszonyait, körülményeit (Csizmadia – Máthé – Nagy, 1990.).

Az 1871. évi községi törvény vizsgálbizottsági rendszerének meghaladására időközben már egyes törvényhatóságok tettek kísérletet rövid életű jegyzői tanfolyamok beindításával. A törvényhozás e kezdeményezések tanulságait értékelve határozott az állami jellegű közigazgatási tanfolyamokról. A feltételt gimnáziumi érettségire, vagy ezzel egyenrangú középiskolai végzettséghez, továbbá jegyzői irodában eltöltött egyéves gyakorlathoz kötötte. Országos érvényű jegyzői oklevelet csak az szerezhette, aki a tanfolyamot elvégezte és a községi közigazgatási vizgát sikeresen letette. A közigazgatási szakvizsga írásbeli és szóbeli részből állt (Csizmadia – Máthé – Nagy, 1990.).

Azonban a szervezeti változást csak az 1900. évi XX. törvénycikk, a jegyzőképzési törvény jelentette. Egy sajátos képzési modellt honosított meg: a nem átjárható, párhuzamos, kétszintű (az egyetemi képzés mellett a községi, városi és megyei igazgatási állásokra képző) intézményrendszert. Miniszterelnöksége idején Széll Kálmán országos jellegű közigazgatási tanfolyamokat szervezett. Azelőtt minden vármegye maga képesítette a jegyzőket; két tanfolyam volt az országban: Nagybecskerekben és Pozsonyban; ezek elvégzése nem volt kötelező; egyik törvényhatóság nem respektálta a másiknak képesítését, vagyis a jegyzők törvényhatóságokhoz voltak kötve, egyikből a másikba át nem mehettek. A községi jegyzők képzése a községi közigazgatási tanfolyamokat rendszeresítő törvénnyel tehát megfelelő megoldásra talált (Sarudy, 1911.).

A közigazgatási tanfolyamok országos szervezése alkalmával 6 középiskolai osztály és 1 év irodai gyakorlat volt a megkívánt minősítés, hogy valakit ilyen tanfolyamra felvegyenek; 3 év múlva, fokozatosan életbe léptetve, érettségit kellett produkálni. A tanfolyamok népszerűek voltak, mert az első terv szerint az érettségizett ifjak előtt, ha a közigazgatási tanfolyamot elvégezték (a tanfolyamnak utóbb 2 évre kellett volna terjednie), meg kellett volna nyitni nemcsak a községi,

hanem a közjegyzőségi, járási, törvényhatósági, szóval az összes közigazgatási állást (Sarudy, 1911.).

Azonban a jogi szakma ellenlobblyt indított, azzal az indoklással, hogy e tanfolyamok a jogakadémiák felesleges versenyintézményei, hiszen az minden jogi pályára, így a közigazgatásra is felkészít. Végül is a közigazgatási tanfolyamok megmaradtak körjegyzői tanfolyamnak; mondván, hogy még az esetleg jobb jegyzői fizetés sem kellett, ha nem fűződött az álláshoz impérium, joghatóság. (Sarudy, 1911.)



2. kép. Marosvásárhely – közigazgatási tanfolyam



3. kép. Szombathely – közigazgatási tanfolyam



4. kép. Nagyvárad – Királyi Jogakadémia

A közigazgatási képzési kísérletek költséghatékonysági tanulságaként Széll Kálmán szervezett 10 közigazgatási intézetet, jogi szakiskolákat, többek között pl. Marosvásárhelyen (2. kép) és Szombathelyen (3. kép). A törvényhatóságok főbb tisztviselői, ahol jogi akadémia volt, pl. Nagyváradon (4. kép), annak tanárai egy kis tiszteletdíjért vállalkoztak az előadások megtartására, így a tanárok pedagógiai kiképzésével, fizetésével, státuszrendezésével nem kellett a költségvetést megterhelni. Érdekesség még a kiegészítő szakos képzés, például a mérnöki végzettségűek két éves jogi képzéssel hatósági (pl. bányamérnöki, bányahatósági) képesítést szerezhettek (Sarudy, 1911.).

4. A két világháború között

A viszonylagos gazdasági konszolidáció indokolta az önkormányzatokra vonatkozó közigazgatási reformokat. Ez vezetett a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikkhez, amely az önkormányzatok alapszerkezetét érintetlenül hagyva a belső összetételen és a hatáskörökön jelentős változtatásokat vezetett be. A törvénycikk harmadik része az egyes önkormányzati tisztviselők és alkalmazottak személyi és szolgálati viszonyáról rendelkezik. Emelni akarták a vármegyei tisztviselők szellemi színvonalát, alaposabbá tenni a képzést. A törvény bevezette a fogalmazók számára a közigazgatási gyakorlati vizsgát, kötelezővé tette az államtudományi doktorátus letételét. Kisebb változtatások a jegyzőképzésben is voltak. A század elején felállított jegyzőtanfolyamoknál az 1930-as években tovább emelték a követelményeket, és a felvételi vizsgát is megkívánták (Csizmadia – Máthé – Nagy, 1990.).

A XIX. század végére gyakorlatilag kizárólagossá vált jogtudományi megközelítés primátusa 1930-ig, a Pázmány Péter Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Karán a közigazgatási program beindulásáig töretlenül jellemezte a magyar közigazgatás-tudományi gondolkodást. Az ekkortájt létrejövő, a Magyary Zoltán – és az általa megalapított Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet – körül összpontosuló tudományos iskola a kor legmodernebb, elsősorban amerikai eredményeinek hazai interpretálását és alkalmazását hozta magával (Hajnal – Jenei, 2008.).

A közigazgatás-racionalizálási mozgalom során Magyary Zoltán tervezetei a polgári állam közigazgatásának megerősítését célozták. Megvalósításukhoz nem kapott elég segítséget, így 1933-ban visszaadta megbízatását. A racionalizálás hivatalos irányítása ezután a Belügyminisztériumban életre hívott közigazgatási Racionalizálási Bizottság keretében folyt tovább. Itt az adminisztratív vezetést Mártonffy Károly miniszteri tanácsos látta el. Mivel a Racionalizálási Bizottság úgy látta, hogy az államigazgatás egész területét egyszerre feldolgozni lehetetlen, munkásságát a közigazgatás négy területére szorította: a szervezetre, az ügyintézésre, a jogszabályrendezésre és *köztisztviselői képzésre* (Nagy – Rác, 2007.).

A közigazgatás kezdeti, szinte „rendőri” jellegű funkciójából sokrétű funkciót ellátó tevékenységgé fejlődött, egyre inkább

átvéve gazdasági, közlekedési, egészségügyi, oktatási stb. feladatokat is. Erdei Ferenc a két világháború közötti, a magyar közigazgatásban dolgozó középosztályról írva, hangsúlyozta, hogy ebben az értelmiségben a jogászság játszott kiemelkedő szerepet, azaz a közigazgatás egyetemét végzett alkalmazottai túlnyomó többségükben jogászok voltak. A magyar közigazgatás egyik nagy problémáját, tulajdonképpen elmaradottságát látta abban, hogy a megváltozott funkciójú közigazgatást is jogászok, jogászai képzettséggel, jogászai módon látták el (Kulcsár, 1986.). Számos vidéki városban, pl. Miskolcon (5. kép), Pécsen (6. kép), Debrecenben (7. kép) folyt jogászképzés, és a végzettek közül sokan töltöttek be vezetői pozíciókat az igazgatás különböző területein.



5. kép. Miskolc – Jogakadémia

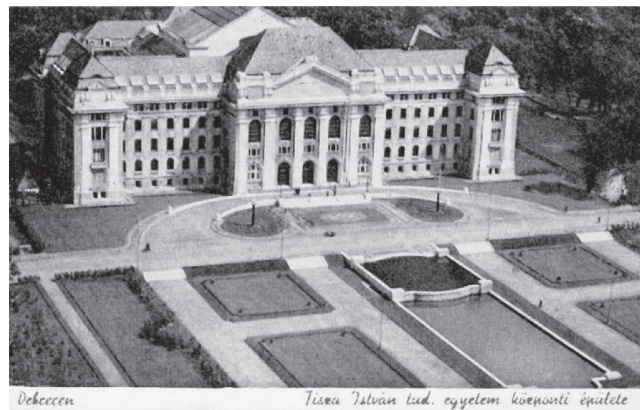


6. kép. Pécs – Jogkar

Az adott történelmi helyzetben ez azért volt problematikus, mert az államhatalommal a jogászai szerepek úrisága a szakelem feletti hatalmi elem dominanciáját jelentette. A jogászság az akkori Magyarországon valóban úgy kötődött a hatalomhoz, olyan módon képződött és olyan gyakorlatot folytatott, amely a közigazgatás szempontjait a mindennapi működésben is háttérbe szorította, bár a szakmai szempontok háttérbe szorítása nem jelentette egyúttal a jogi szakszerűség mellőzését is (Egyed, 1936.).

Az elméleti képzés ekkor vagy a Jog- és államtudományi tudori cím, vagy a Műegyetem Közgazdaságtudományi Karán (8. kép) szerzett közgazdász oklevél által volt biztosított a

közigazgatási pályákon. (Ennek hagyományai a ma még érvényben lévő közigazgatási alapvizsgában öröklődtek azzal, hogy az okleveles jogász és közgazdász végzettségük e vizsga alól mentességet élveznek.) A gyakorlati képzést a közszolgálatban eltöltött három évet követő, gyakorlati közigazgatási vizsga igazolta (Egyed, 1936.). (Ez utóbbi hagyományai pedig a közigazgatási szakvizsgában öröklődtek, mely három év közszolgálati jogviszonyhoz vagy vezetői kinevezéshez kötött.)



7. kép. Debrecen – Tisza István Tudományegyetem



8. kép. Budapest – Magyar Királyi Műegyetem

A közigazgatási vizsgát az egységes bírói és az ügyvédi vizsga mintájára alakították ki. Fontos, hogy a korban a jogtudományi és az államtudományi doktorátust szerzők a jog- és államtudományi karokon ugyanazt tanulták, de a közigazgatási pályára törekvő, államtudományból doktorálók a kereskedelmi és váltójogból, valamint a polgári peres eljárásból nem vizsgáltak (Egyed, 1936.). A vizsga két részből állt: általános vizsgából és a szűkebb szakvizsgából. Az általános vizsga tárgyai: a magyar közigazgatási jog általános része, magyar közjog, magyar magánjog, büntetőjog, polgári eljárási és büntető eljárási jognak a közigazgatással foglalkozó részei. A szűkebb szakvizsga lehetett belügyi; pénzügyi; válás- és közoktatásügyi, valamint nevelési igazgatási; illetve közgazdasági és közlekedésügyi szakigazgatási szakra vonatkozó vizsga (Egyed, 1936.).

Érdekesség, hogy ekkoriban a Közgazdaságtudományi Kar is működtetett egy közigazgatási osztályt, ahol a jogászok által tanult tárgyakon felül kötelező volt a mezőgazdasági

közigazgatás, az ipari közigazgatás, a közlekedési jog, a népjóléti igazgatás, vallás- és közoktatásügyi igazgatás, közszolgálati jog, közigazgatástan, közigazgatási jogi szeminárium és további nagyszámú szaktárgy (Egyed, 1936.). A kor közszolgáltatásának egyénítő vonása ez, mintegy áttörése a jogászuralomnak. A gyakorlati közigazgatási vizsgát külön felkészítő tanfolyam nem előzte meg, így a jelöltek egyetemi tudásukra kellett hogy támaszkodjanak, gyakorlati tudásukon túl. Fontosnak tartották, hogy a jogászok is hallgathassák a Közgazdasági Kar közigazgatási szaktárgyait (Egyed, 1936.).

Ezenkívül vitát váltott ki az is, hogy az általános közigazgatásba a belépőt a jogi diploma jelentette. Műszaki képzettségű személyeket csak műszaki teendővel összefüggő szolgálatra lehetett a helyi vagy a központi igazgatásban alkalmazni. Az általános közigazgatásban mérnöki diplomával még fogalmazó sem lehetett senki. A József Nádor Gazdaság- és Műszaki Egyetem ezért szerette volna, ha ezen szemlélet (ti. a jogászuralom túltengése) megváltozik, ami odavezetett, hogy a mérnökképzésben a közigazgatással összefüggő tudományok oktatásának hangsúlyosabbá tétele megnyitotta az általános közigazgatási pályát a mérnökök előtt, majd 1934-től létrehozták a közgazdasági-közigazgatási szakot is (Egyed, 1936.).

Azonban az államkormányzás és -igazgatás hivatalnokrétege ebben a korszakban sem alakult át szakszerű polgári hivatalnokosztályá, hanem továbbra is úri középosztály maradt. A hatalmi-politikai, illetve világnézeti és tárgyi szakszerűség elemek ebben a korszakban is egyesültek a közigazgatási tevékenységi ágakban, mindenütt a politikai elemek túlsúlyával. Ennek pedig az volt a következménye, hogy a szakszerűség alárendelődött a hatalmi-politikai szempontoknak, és nem engedte szabad és tárgyilagos fejlődését (Kulcsár, 1986.).

5. A második világháborútól a rendszerváltásig

A második világháborút követő években a koalíciós pártok nyomták rá bélyegüket a közszolgálati rendszer fejlődésére; a zárt rendszer fellazulása következtében a zsákmányrendszerre jellemző vonások kezdtek elterjedni, mivel a pártok bizalmi embereiket igyekeztek a fontosabb állásokhoz juttatni. Az egypártrendszer kiteljesedése következtében a közszolgálati alkalmazottakkal szembeni képesítési követelmények fokozatos lebontása és teljes felszámolása valósult meg; a szakmai követelmények helyébe a politikai megbízhatóság lépett (Linder, 2006).

A politikai elem előtérbe kerülése megmutatkozott a közigazgatás új személyi állományának kialakításában először vezetői, majd alsóbb szinteken is, amikor a szakismereteknek szinte már alig volt jelentősége. Ezt a hiányzó szakértelmet próbálták pótolni a különböző tanfolyamokkal, később a tanácsakadémiai képzéssel, a levelező oktatással.

Különösen a fordulat évét követően, az új közigazgatás kiépítése során, tudatosan háttérbe szorították a jogászságot (és a jogi szakszerűséget is), és inkább valamiféle sajátos funkcionális szakszerűség jutott szerephez a hatalmi elem mellett. Ez a funkcionális szakszerűség a specialistáknak kedvezett,

így – természetesen hosszabb idő múltán, hiszen az általános fenntartás a szakelemmel szemben is megmutatkozott – a közigazgatási szakszerűség azonosult a funkcionális szakszerűséggel. Műszaki, egészségügyi, pedagógiai, közigazgatási stb. szakszerűség vált túlnyomóvá, a jogász szakszerűség pedig a legjobb esetben az ún. igazgatási osztályokra „vonult vissza”, tehát maga is szűk értelemben vált funkcionálissá (Kulcsár, 1986).

A tanácsok megalakulásakor 1950-ben túlnyomórészt munkások és dolgozó parasztok kerültek a Végrehajtó Bizottságok (VB) tisztségeibe és más jelentős beosztásokba. Tekintettel arra, hogy ezek az emberek közvetlenül az üzemelekből, mezőgazdaságból kerültek vezetői tisztségbe, nem rendelkeztek megfelelő szakmai tudással, államigazgatási ismeretekkel. A tisztségek és a munkakörök ellátásához szükséges alapismeretek biztosítására *káderképző tanfolyamokat* szerveztek. Ezt követően a városi tanács végrehajtó bizottságok elnökei, elnökhelyettesei és titkárai, valamint más vezetői beosztású dolgozók gyorsabb ütemű és magasabb szintű képzése érdekében 1953-ban létrehozták a **Tanácsakadémiát** (Kiss, 1981). Fő feladata a tanácsok és szerveik számára a vezetők és más szakemberek képzése, továbbá a vezetők rendszeres továbbképzése, a továbbképzés gyakorlati és módszerbeli támogatása és a tanácsai munka tudományos vizsgálata volt. A Tanácsakadémia a fenti feladatokat a budapesti, veszprémi (9. számú kép) és szombathelyi oktatási intézet által, valamint a Tanácsigazgatási Szervezési Intézete révén látta el (Csizmadia, 1971).



9. kép. Veszprém – Tanácsakadémia a Várban

A tanácsakadémiai képzésnek *három szakaszát* különíthetjük el, tekintettel a képzendők körére és a képzés idejére:

1. Az *első szakaszt* 1953 és 1963 közé tehetjük. Ebben az időszakban a járási és városi tanács végrehajtó bizottságok tisztségviselőinek képzését látta el a Tanácsakadémia. Eleinte egyéves bentlakásos és kétéves levelező tanfolyamok voltak, később pedig az önálló levelező tagozat megszüntetésével kétéves kombinált, egyéves bentlakásos plusz egyéves levelező képzés folyt (Kelemen – Klement, 1978.). A járási és városi tanácsai vezetők képzésében jelentkező számszerű előrehaladás lehetővé tette, hogy megkezdődjön a nagyobb községekbeli tanácsai vezetők tanácsakadémiai képzése. E cél megvalósításához azonban szükséges volt a tanácsakadémiai képzés feltételeinek bővítésére.

Ennek érdekében 1960-ban megszervezték a szombathelyi tanácsakadémiát, amely révén felgyorsult és szélesebb körűvé vált a képzés, így a tanácsakadémiai képzés 1953. és 1963. között két intézetben – a budapesti és a szombathelyi – folyt (Kiss, 1981.).

2. A *második szakasz* 1963-tól 1970-ig tartott. Ebben az időszakban a községi tanácsok végrehajtó bizottsága elnökeinek, elnökhelyetteseinek és titkárainak államigazgatási és gazdasági képzése egyéves bentlakásos oktatás keretében történt. 1963-ban létrehozták a veszprémi tanácsakadémiát, amelynek következtében felgyorsult a községi tanácsai vezetők képzése, és a képzési idő 5 hónapról 10 hónapra emelkedett (Kelemen – Klement, 1978.).
3. A *harmadik szakasz* 1970-től, működésének befejezéséig, 1978 augusztusáig tartott. 1970-től a három intézményt szervezetileg összevonták, és a tanulmányi idő kétéves lett a nappali tagozaton. A Tanácsakadémia gondoskodott a községi, nagyközségi tanácsok vb-titkárainak és más tanácsai igazgatási szakembereknek a szakoktatásáról, a tanácsai vezetők továbbképzéséről és a nagyközségi tanácselnökök 5 hónapos képzéséről. A Tanácsakadémia keretén belül létrehozták a Tanácsigazgatási Szervezési Intézetet (TSZI), amely később Államigazgatási Szervezési Intézetként (ÁSZI), ezt követően pedig Magyar Közigazgatási Intézetként (MKI) működött, melynek jogutódja a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ (KSZK). A Tanácsakadémia utolsó működési szakaszának végére jellemző volt, hogy erősen kiterjedt a hároméves levelező képzés (Kelemen – Klement, 1978.).

A Tanácsakadémia működése során jó kapcsolatot alakított ki a megyei (fővárosi) tanács VB személyzeti és oktatási osztályokkal, majd létrejöttek után, a tanácsai továbbképző intézetekkel (Kiss, 1981). A Tanácsakadémia 25 éves működésének befejezésével olyan fejlődési szakasz zárult le, amely fennállása alatt közel 8000 fő káder és vezető képzését biztosította.

A tanácsrendszer idején a továbbképzések megszervezése a megyei tanácsok feladata volt. A fővárosi és megyei tanácsok személyzeti osztályainak felügyelete alatt továbbképző intézetek működtek, amelyek a továbbképzéseket középtávú és éves tervek alapján valósították meg. (Ennek hagyományai a mai közigazgatási továbbképzések tervezési rendszerében öröklődött.)

A **megyei tanácsok továbbképző intézeteiben** egy oktatási évben általában 24 000 fő továbbképzésére került sor. A továbbképzésekre történő beiskolázás általában tanácsszintenként és munkakörönként történt. A beiskolázás nem volt problémamentes, ugyanis a helyi tanácsai ügyintézők több feladatkört láttak el, ezért elég gyakran előfordult, hogy az ügyintézőket rövid időn belül többször beiskolázták. Ez zavarólag hatott a folyamatos munkavégzésre. Voltak azonban kis létszámú vezetői, ügyintézői munkakörök. Az e munkakört betöltők számára a továbbképzéseket több megye közösen oldotta meg.

A továbbképzést társadalmi bizottságok (továbbképzési bizottság, igazgatói tanács) segítették. Ez azt jelentette, hogy a bizottságok véleményezték a továbbképzési terveket, vala-

mint javaslatot tettek a tematikák összeállítására (Csollák, 1978.).

A funkcionális jellegű szakképzettség túlsúlya azonban minden szinten problematikussá vált. Sokáig a funkcionális szakemberek (specialisták) javára dőlt el a kérdés, és csak az 1970-es évektől vált általánosan elfogadottá, hogy a közigazgatás külön szakma és a köztisztviselők egy részét (generalistákat) lehetőleg erre szakosodott intézményekben kell képezni.

Egy önálló felsőfokú közigazgatási oktatási intézmény létrejötte ellen szólt az is, hogy Magyarországon a jogász sokáig közigazgatási generalistának számított (ma is szívesen alkalmaznak jogászt vezető közigazgatási állásokban). Azonban ez a tudás nem tekinthető ennek, hiszen megváltozott a képzés tartalma és a közigazgatási szakmai ismeretanyag is bővült. Ennek hatására jött létre 1977-ben az **Államigazgatási Főiskola (10. kép)**, mint a közigazgatási generalisták képzésének felsőfokú intézménye.



10. kép. Budapest – Államigazgatási Főiskola

Az 1977. évi 3. törvényerejű rendelet hozta létre ezt az intézményt, amely 1978-ban felváltotta a Tanácsakadémiát. A főiskola feladata az államigazgatási szakemberek képzése volt. A főiskolán 3 éves nappali, illetőleg 4 éves esti és levelező oktatás folyt. Azok a hallgatók, akik a főiskolát sikeresen elvégezték, igazgatásszervező oklevelet kaptak (Klement, 1992.). A főiskola képzési feladatait a központi szervezettel, a továbbképzési és egyes oktatási feladatait a veszprémi és a szombathelyi oktatási intézetekkel, meghatározott szervezési, módszertani és kutatási feladatait a Tanácsigazgatási Szervezési Intézettel egységes szervezetben látta el. A felsőfokú igazga-

tási szakemberek képzése mellett a főiskola feladata lett az „egységes közszéki szakvizsga” és az „általános államigazgatási vizsga” országos szervezése (Kelemen, 1978.). 1983-tól az Államigazgatási Főiskola feladata lett a graduális képzés mellett az államigazgatásban dolgozó szakemberek posztgraduális továbbképzése is.

A közigazgatási képzéseket illetően az 1990-es évek elejére az Államigazgatási Főiskola – a különböző képzési formák keretei között – a magyar közigazgatás személyi állományának több mint 25%-át adta, és a hazai közigazgatási szakemberképzés meghatározó intézménye lett.

1985-től kezdődően az Államigazgatási Főiskola feladata lett a graduális képzés mellett a már közigazgatásban dolgozó szakemberek posztgraduális továbbképzése is. E célra létrehozta az **Államigazgatási Továbbképző Intézetet** (ÁTI), mely kétirányú feladatot látott el: egyrészt a már igazgatásszervező végzettséggel rendelkezők ismereteinek időről időre történő megújítását, másrészt a generalista vagy specialista képzéshez képest valamely szakirányban folytatott, a választott szakterületen folyó továbbképzést.

A magyar közigazgatási szakemberképzésben kialakult történeti képzési modell alapvonásait vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a rendszerváltásig Magyarországon a jogász generalista közigazgatás szerepkör (jogpozitivizmus) több mint egy évszázada megingathatatlan volt. Az impériummal rendelkező jogász mellett a közszolgálatot hivatásszerűen képviselni tudó, iniciatívával rendelkező, feladatmegoldó-szolgáltató közigazgatási kart nem sikerült kialakítani. A történelmi tanulság egyértelművé tette, hogy hazánkban a jogászképzéstől elválaszthatatlan a közigazgatási szakemberképzés (Máthé, 1995.).

6. A rendszerváltás után

Az 1990-es évektől hazánkban a politikai rendszer átalakulásával a közigazgatás funkciói megváltoztak. Az előző gyakorlattal ellentétben nem központi szabályozású, egy szervezeti egységből álló államapparátus, hanem demokratikus alapon működő, helyi és központi kirendeltségű szervezetek kiépítésére került sor. Időközben a tevékenységi kör is változott, a hatalmi jelleg mellett egyre nagyobb szerepet kap a szolgáltató jelleg. Következésképpen a munkakörök, feladatkörök jóval differenciáltabbak, mint azelőtt.

A rendszerváltozáskor Magyarországon a tanácsrendszert felváltotta a helyi önkormányzatok rendszere. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi XLV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) létrehozta a köztársasági megbízott intézményét. Ezt követően a köztársasági megbízott jogállásáról, hivatáról és egyes feladatairól szóló 1990. évi XC. törvény kimondta, hogy a köztársasági megbízott közreműködik a belügyminiszternek a közigazgatási szakemberek képzésével, továbbképzésével kapcsolatos feladatai ellátásában. A későbbiekben a köztársasági megbízottak egyes feladatairól szóló 77/1992. (IV. 30.) Korm. rendelet úgy rendelkezett, hogy a köztársasági megbízott az illetékességi területén feladatkörében, az önkormányzatok önkéntes részvétele alapján továbbképezést szervezhet (Györgyjakab, 1992.).

Az Ötv. 1994. évi módosítása megszüntette az 1990-ben létrehozott köztársasági megbízott jogintézményt, helyette 1995. január 1-jétől megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok működtek. Ez az állapot 2006 végéig tartott, ugyanis a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján 2007. január 1-jétől megalakultak a regionális közigazgatási hivatalok. Mivel az Alkotmánybíróság a 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában a fenti rendeletet és az Ötv. 98. § (1) bekezdésének első mondatát alkotmányellenesnek állapította meg, ezért megsemmisítette azokat 2008. június 30-i hatállyal. Ezt követően a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szóló 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet megszüntette a regionális közigazgatási hivatalokat, helyettük 2009. január 1-jétől létrejöttek a regionális államigazgatási hivatalok. Korábban tehát a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok, majd a *regionális államigazgatási hivatalok* végezték a régiókban az államigazgatási feladatokat ellátó önkormányzati köztisztviselők képzését, továbbképzését. 2010. szeptember 1-jétől a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet alapján újra felálltak a **megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok**, majd ezek bázisán a 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet alapján 2011. január 1-jével átalakultak – szakigazgatási szervekkel kibővülve – **megyei (fővárosi) kormányhivatalokká**.

Az **Államigazgatási Főiskola** 2000-től – a felsőoktatásban lejártszódó szervezeti integráció következtében – először a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Államigazgatási Főiskolai Karaként működött, mostanra a **Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karának** nevet viseli. A karon 2005-től a kétszintű Bologna-rendszerű képzés bevezetéséig, a főiskolai igazgatásszervező képzés mellett, egyetemi szintű oktatásra is jelentkezettek a hallgatók (Orosz, 2007.). 2008-tól – a kétszintű Bologna rendszer alapján – az igazgatásszervező alapképzés mellett, a közigazgatási menedzsment mesterképzés is elindult. Jelenleg évente több mint 700 hallgató kezdheti meg tanulmányait az Igazgatásszervező alap- és mesterképzési szakon nappali, levelező és diplomás levelező tagozaton.

A fenti intézmény kereteiben működő **Államigazgatási Továbbképző Intézetben** a rendszerváltás után tovább bővült a szakirányú továbbképzési szakok köre. Jelenleg 12 féle, felsőfokú végzettségre épülő, oklevelet adó szakirányú továbbképzési szakon képezhetik tovább magukat a hallgatók, 2007-től pedig az ÁTI tevékenységi köre szakképzési- és felnőttképzési tanfolyamokkal egészült ki.

Az intézmény újabb integráció előtt áll, mivel a 1278/2010. (XII. 15.) Korm. határozat alapján 2012. január 1-jén kezdene meg a **Nemzeti Köszolgálati Egyetem** a működését, ahol a Budapesti Corvinus Egyetemről különváló, a közigazgatási felsőoktatást alaptevékenységként folytató Közigazgatástudományi Kar önálló egyetemi karként működne tovább.

Visszatérve a rendszerváltozás időszakára, érdemes megemlíteni, hogy a belügyminisztérium 1990 októberében elkezdte a polgármesterek alapozó képzését. E feladat ellátására hozták létre az **Államigazgatási Vezetőképző Intézetet**, amely 1992. január 1-jétől **Közigazgatási Képzési Központként** működött a **Magyar Közigazgatási Intézetben**

belül. A polgármesterek ötnapos alapozó képzését követően sor került 1991 tavaszán a jegyzők ötnapos bentlakásos továbbképzésére is (Klement, 1992.). A tanfolyamok ingyenesek voltak, ugyanis a költségeket a német Hans Seidel Alapítvány és a Belügyminisztérium vállalta. Az Államigazgatási Vezetőképző Intézet a tanfolyamok megszervezésében a megyei intézetekre támaszkodott (Györgyjakab, 1992.).

A centralizált alapon működő továbbképzés célja, hogy a közigazgatás minden szintjén nyomon követhetőek legyenek az adott feladatkörre vonatkozó jogi, gazdasági változások. A köztisztviselők továbbképzése részben piaci alapokra helyezett, abban a felsőoktatási intézmények és továbbképzéssel foglalkozó egyéb szervezetek egyaránt részt vehetnek, zárt rendszer csak az alap- és szakvizsgáztatásnál van. A továbbképzésben részesülő köztisztviselői létszám növelésének azonban határt szabnak a felhasználható pénzügyi források, ami a témák, az alkalmazott képzési formák, és módszerek kiválasztásának problémáját veti fel.

A közigazgatási továbbképzési rendszer ágazati irányítása 2007-ig a belügyminiszter, azóta a kancelláriaminiszter feladata, aki feladatait ellátásának segítésére véleményező, tanácsadó szakértői testületet – **Közigazgatási Továbbképzési Kollégiumot** – hozott létre. A továbbképzési rendszer országos módszertani feladatait a **Magyar Közigazgatási Intézet Oktatási és Módszertani Igazgatósága** (MKI OMI) látta el. 2007-től a rendszer átalakítása zajlik, a feladatot az MKI jogutódja, a **Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képző Központ (KSZK)** vette át, amely 2010-től **Nemzeti Közigazgatási Intézetként** működik.

A közigazgatási rendszerváltás utáni időszakban sorra jöttek létre az önkormányzati képviselőket és tisztségviselőket felkészítő, nagyrészt vállalkozói alapon álló vagy alapítványi finanszírozású továbbképzési cégek, és a felsőoktatási intézmények is megjelentek e piacon, amelyek tovább színesítik a képzési struktúrát. Azonban nagyon fontos leszögezni, hogy az állam nem vonulhat ki a továbbképzésből, továbbá köteles biztosítani a kötelező képzés feltételeit (Klement, 1992.).

A központosított *közigazgatási továbbképzési rendszer* szempontjából, a rendszerváltás óta eltelt időszak *három fő szakaszra* osztható fel:

1. az 1990-1999 közötti időszak, amikor nem működött szervezett továbbképzési rendszer, és többnyire az ún. „piaci képzések” voltak jellemzőek a továbbképzésben (csak az alapvizsga, majd a szakvizsga rendszere működött);
2. az 1999–2006 közötti időszak, amikor többnyire a már megalakult továbbképzési rendszer keretében szerveződtek a továbbképzések (emellett kisebb arányban továbbra is jelen voltak az ún. „piaci képzések”);
3. a 2007-től kezdődő időszak, amikor a továbbképzési rendszer szervezeti átalakulásának következtében, és a célleírányzati finanszírozás csökkenése folytán már nem tudja betölteni korábbi centrális szerepét, ami az újabb változást jelzi.

Az első két szakaszban a továbbképzések inkább a kormányzati célokhoz, igényekhez alkalmazkodtak, nem történt meg a csoportszintű képzési szükségletek, igények felmérése,

jellemzően nem történt kompetenciafelmérés és -fejlesztés, az oktatási módszerek tekintetében pedig döntő többségben a hagyományosnak tekinthető, tudásalapú és tantárgyorientált képzés volt jelen. A harmadik szakaszban egyre nagyobb szerepet kapnak a készségfejlesztő résztvevő-központú módszerek, emellett az e-learning és egyéb költséghatékony képzési formák alkalmazása.

7. Összegzés és következtetések

Elfogadhatjuk, hogy míg a „tömegdemokrácia” kialakulásának folyamán, a XIX. században még a közigazgatás jogszerűségének megteremtése volt a fő követelmény, addig a XX. században, különösen a második világháború után, a közigazgatás eredményességének növelése, napjainkban pedig a közszolgáltatások részarányának növekedése mellett, költséghatékonyágának és minőségének biztosítása vált céljá. Ezt a fő folyamatot alapvetően a szocialista világrendhez tartozás pártállami időszaka sem kérdőjelezte meg, sőt még a polgári jóléti államnál is többet ígért, különösen gazdasági, kulturális és szociális vonatkozásban (Szamel, 1988.).

A XXI. század elejétől a fejlett országokhoz hasonlóan – bár némi fáziskéséssel – hazánkban is érvényesülni kezdett az üzleti szférában már bevált vezetés- és szervezetelméleti megközelítések, menedzsmenttechnikák alkalmazása a közszolgálati szervezeteknél. A közigazgatásban olyan új irányzatok és finanszírozási megoldások jelentek meg, mint a *New Public Management (NPM)* vagy a *Public Private Partnership (PPP)*. Közben sok vitát vetett fel az a kérdés, hogy milyen mértékben lehetséges és kívánatos ezen módszerek, megoldások, illetve az ezek mögött meghúzódó szemléletmód elterjesztése, térnyerése a közszféra tudásintenzív közegeiben. A szigetszerűen alkalmazott megoldások nem nyertek széles körű támogatottságot, és nem is mindig váltották be a hozzájuk fűzött hatékonysági elvárásokat. Ma, húsz évvel a rendszerváltás után, újra felértékelődött az állam központi irányító, felelősségvállaló szerepe, és a közigazgatás (újra) centralizációjának, koncentrációjának vagyunk tanúi.

A fő folyamatot azonban mindvégig végigkísérte a „*három általánosan elfogadott tétel*”: (1) a közigazgatás a politikai rendszer része, (2) a közigazgatási szervezet meghatározott funkciók ellátására szerveződik, (3) a közigazgatási szervezet szaktudásra épített szervezet (a kifejezés weberi értelmében). A közigazgatás megfelelő működésének tehát egyik alapvető feltétele a szakismeret elemének és a politikai elemnek megfelelően értelmezett egysúlya, ami természetesen együtt jár a szakismeret és a politikai elem politikai tartalmának a kor követelményeinek megfelelő felfogásával (Kulcsár, 1986.).

A magyar intézménytörténeti fejlődésben a közigazgatás szinte eredendően hatalmi-politikai jellegű volt, a szakismeret helye a társadalom szerkezetének sajátos alakulása folytán is csak nagyon lassan bontakozott ki. Ez a tendencia mindmáig többé-kevésbé fennmaradt: túlsúlyos a politikai elem a szakszerűséggel szemben. Az arányok ugyan változtak, jelentősebben a két világháború közötti időszakban és a rendszerváltás után is, de a jellemző tendencia nem. Továbbra is kérdés marad, hogy milyen mértékben funkcionális ma a politi-

kai-hatalmi elem a szakmai elemhez képest, és mi ennek a mai tartalma; másrészt mi az a szaktudás, amelyre a közigazgatás épülhet (azaz a szakismeret milyensége: generalista vagy specialista).

Összegezve, a közigazgatási képzések, továbbképzések során felmerülő, ezt befolyásoló alapvető kérdések a következők:

- a funkcionális elem dominanciája: szakmai vagy a politikai,
- a közigazgatási rendszer befolyása: nyílt (nyíltabb) vagy zárt (zártabb),
- a képesítés jellege: generalista vagy specialista.

A fentieket, a vizsgált történelmi korszakokra bontva, az 1. táblázat foglalja össze.

A közigazgatást irányító helyi testületek vezetői pozíciója elsősorban politikai jellegű, amelyhez korlátozottabb – vagy éppen speciális jellegű – szakismeretek is fűződnek. A közigazgatás szervezeti rendszerében lévő státuszpozícióknak, ideértve a közvetlen szervezeti vezetést, elsősorban szakismetre alapulónak kell lenniük. Minthogy a közigazgatás egésze politikailag alárendelődik a mindenkori államhatalomnak, más a tartalma: ebben az értelemben a politikai elem azt a képességet jelenti, hogy elsősorban a megfelelő szakismerekkel rendelkező közigazgatási vezető, de bizonyos mértékben még a köztisztviselő is képes legyen döntéseinek, munkájának általános, helyi társadalmi és politikai következményeinek átlátására. Fontos, hogy képes legyen a társadalmi környezetben mutatkozó problémák és feszültségek észlelésére, kezelésére, azaz szakmai tevékenysége politikai összefüggéseinek (hatásainak) átlátására, valamint ennek tudatában való mérlegelésre és cselekvésre.

Úgy tűnik tehát, hogy a közigazgatás személyi állományát nem elég tovább képezni, hanem perspektivikusan meg kell változtatni a szakmai ismereteik összetételét is. A változás iránya:

- a *generalistákat* illetően, a korábbi főiskolai, majd egyetemi szintű igazgatásszervező-képzés után, a Bologna-rendszerben az alapszak és a rá épülő mesterszak (később egy közigazgatási doktori iskola), illetve a szakirányok kialakítása minőségi változást hozhat a szakember-utánpótlásban, majd a személyi állományban;
- a *specialisták* esetében, a közigazgatási szakismeretet biztosító szakirányú továbbképzés (posztgraduális képzés) biztosíthat minőségi változást a tudásban;
- *mindkét célcsoport* esetében a szakmai ismeretek szinten tartását, megújítását biztosíthatja a központosított továbbképzések rendszere, melyek bizonyos értelemben korszerűsítésre szorulnak.

A közigazgatási továbbképzési rendszer aktuális problémái:

- A közigazgatási továbbképzés országos szinten nem rendelkezik megfelelő intézményrendszerrel. Kialakult ugyan a tervezési és a módszertani feladatok irányítási szervezetszerkezete, de nem jött létre az önálló képzőintézményhálózata.
- Nem történt meg a közigazgatási munkakörök kompetenciaalapú profilozása (a munkakörök értékelése és a betöltéséhez szükséges kompetenciák meghatározása), így a képzések, továbbképzések célja és hatása esetleges.
- A szakismeret mennyisége és minősége, a kompetenciák szintje, a teljesítmény nem, vagy alig játszik szerepet a köztisztviselő díjazásában és előmenetelében.
- A közigazgatásban ma nem szabályozott megfelelően a vezetővé válás feltételrendszere.
- A továbbképzések finanszírozásában a költségvetési, illetve kormányzati szerepvállalás részleges, szabályozása ellentmondásos.
- A szükségesnél és a lehetségesnél alacsonyabb szintű a felsőoktatási intézmények és a továbbképző szervezetek programjainak az összehangolása, a képzési és továbbképzési programok egymásra épültségének biztosítása és e szervezetek együttműködése a rendelkezésre álló szellemi és anyagi erőforrások hatékonyabb hasznosítására.

A közigazgatás sajátosságai következtében a közszolgálat képesítési rendszere azonban szükségszerűen továbbra is sokszínű. A közigazgatás nem egy jól definiálható szakmára, hanem a szakmák sokaságára épülő tevékenységrendszer. A sajátosságok között azonban meghatározó, hogy a közigazgatás (1) egyrészt közhatalom birtokában végzett tevékenység, (2) másrészt közszolgáltatás. A köztisztviselőkkal szemben egységes követelmény lehetne, hogy e kettős: *közhatalmi és közszolgálati szerepet*, és az ebből fakadó sajátos attitűdöt, ismereteket, készségeket elsajátítsák és alkalmazzák.

Egyetértés van abban, hogy a köztisztviselői képzéseknek és továbbképzéseknek az európai integrációval összefüggő igényekhez is alkalmazkodnia kell, figyelembe véve a közösségi irányultságot és elvárásokat. A képzés terén, a szakmai ismereteken túl alapvető szükségességként merül fel olyan típusú kompetenciák kialakítása, amelyek a magas szintű szakmaiság mellett képessé teszik a köztisztviselőt az ügyfelekkel való széles körű, hatékony együttműködésre. Kérdés marad továbbra is, mennyire legyen centralizált vagy decentralizált a közigazgatási képzések, továbbképzések rendszere, továbbá hogyan osszák fel a közreműködő oktatási intézmények a közigazgatási képzések és továbbképzések célcsoportjait – a köztisztviselők – számára kínált képzések piacát.

1. táblázat. A közigazgatási továbbképzések korszakonkénti fő jellemzői

Korszak	Funkcionalitás	Rendszer	Képesítés
A századfordulótól az első világháborúig	szakmai és politikai elem	zártabb rendszer	főként generalista
A két világháború között	szakmai és politikai elem	zártabb rendszer	főként generalista
A második világháborútól a rendszerváltásig	politikai elem	nyílt rendszer	főként specialista
A rendszerváltás után	szakmai és politikai elem	zártabb rendszer	generalista és specialista

Források

- BENEDEK ANDRÁS – CSOMA GYULA – HARANGI LÁSZLÓ (szerk.) (2002): Felnőttoktatási és -képzési Lexikon. Magyar Pedagógiai Társaság. OKI Kiadó Szaktudás Kiadó Ház. Budapest.
- CSIZMADIA ANDOR – MÁTHÉ GÁBOR – NAGY ENDRE (1990): A magyar közigazgatás története. Államigazgatási Főiskola. Budapest.
- CSOLLÁK GÁBOR (1978): A tanácsi személyzeti munka és a továbbképzés helyzete, feladatai Állam és Igazgatás. XXVIII. évf. 12. sz.
- EGYED ISTVÁN (1936): A közigazgatási tisztviselők képzése és képesítése. Pápai Ernő Műintézete. Budapest.
- GAJDUSCHEK GYÖRGY (2008): Képzés, továbbképzés a magyar közigazgatásban In: Közszolgálat A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság. Budapest.
- GYÖRGYJAKAB ENDRE (1992): A köztársasági megbízotti hivatal tevékenysége a köztisztviselők képzésében Magyar Közigazgatás. XLII. évf. 11. sz.
- HAJNAL GYÖRGY – JENEI GYÖRGY (2008): Közigazgatási rendszerek, valamint közigazgatás-, illetve közmenedzsment-tudomány és -képzés Európában és Magyarországon. Közgazdaság tanulmányok. 2008/4. Budapest.
- KÁLMÁN ANIKÓ (1999): Köztisztviselő képzés Phare támogatással, Debrecen.
- KAROLINY MÁRTONNÉ – LÉVAI ZOLTÁN – POÓR JÓZSEF (2005): Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban. Szókratész Külgazdasági Akadémia, Budapest.
- KELEMEN FERENC – KLEMENT TAMÁS (1978): Tanácsakadémiától az Államigazgatási Főiskoláig, Állam és Igazgatás. XXVIII. évf. 3. sz.
- KISS PÁL (1981): Áttekintés a Tanácsakadémiai képzésről Acta Academiae Administrationis. rei Publicae Tomus I., Államigazgatási Főiskola. Budapest.
- KLEMENT TAMÁS (1992): A központi közigazgatás részvétele az önkormányzatok tisztviselői és szakemberei továbbképzésében. Magyar Közigazgatás. XLII. évf. 2. sz.
- KULCSÁR KÁLMÁN (1986): A modernizáció és a magyar társadalom. Magvető Kiadó. Budapest.
- LINDER VIKTÓRIA (2006): A hazai közszolgálat személyzeti politikájának alakulása a jogi szabályozás által biztosított keretek között. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest.
- LŐRINCZ LAJOS (1995): Közigazgatási szakemberképzési modellek In: A Magyar Közszolgálat Közigazgatási Szakemberképzés a XX. században Szerk: Tudományos Bizottság Budapest.
- LŐRINCZ LAJOS (2007): A köztisztviselők képzése, továbbképzése In: A közigazgatás alapintézményei HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft. Budapest.
- MÁTHÉ GÁBOR (1995): A közigazgatási szakemberképzés történeti tanulságai. In Párbeszéd 5.
- NAGY ENDRE – RÁCZ LAJOS (2007): Magyar Alkotmány- és közigazgatás-történet. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, Budapest.
- OROSZ ÁGNES (SZERK.) (2007): A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karának (Államigazgatási Főiskola) története. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest.
- SARUDY GYÖRGY (1911): Demokratikus közoktatás. Harmadik szerzői kiadás, Celldömölk.
- SZAMEL KATALIN (1988): Közigazgatás az állampolgárért, vagy állampolgár a közigazgatásért. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó. Budapest.