

ACTA HUMANA • 2013/1. 35–48.

Jó kormányzás, jó közigazgatás, jó állam és jó egyetem

(A Nemzeti Közszolgálati Egyetem létrehozásának és működésének egyes vonatkozásai)¹

PATYI ANDRÁS

The National University of Public Service, operating since 2012, has as its legal and intellectual predecessor the Ludovica Academy, established in 1808 by law VII. This article seeks to summarize the most important moments and elements in the new university's foundation and mission, that is to say the value of a good state, good government, good public service, and also takes into account the system of goal orientation. The university prepares its students for state service. The modern state is a complex and encompassing phenomenon, the workings of which are woven throughout the most varied human relationships. Without its services civilized modern life can hardly be imagined. Among the basic responsibilities of the state are the peace and security ensured by a well organized and capable military force, well ordered communities and lasting public security, the deflection of all dangers threatening the nation, a prompt fire department, the effective handling of any industrial or natural disaster threat, or the incarceration of convicted criminals and their rehabilitation into society. One could also list the fair, effective and legal workings of the authorities, which includes elements such as the fast issuance of a new passport, the fair and exact collection of taxes and other tariffs, or the organization of impartial and precise democratic elections. The providing of public services, in other words public good, and the workings of the state apparatus require continuous and high level organizational work, which needs to be prepared for and which in itself is a vocation.

I. Bevezetés – az 1808. évi „Ludovika-törvény” és mai tanulságai

1. A napóleoni háborúk során, 1807-ben megkötött, a 4. koalíció csatáit lezáró tilsiti béke után, de még a vesztes győri csata előtt egy évvel, 1808-ban alkotott törvényt a magyar Országgyűlés a katonai Ludovika-akadémiáról. Miközben köztudott, hogy az akadémia működésének tényleges elindításához nemcsak további törvények sora,

1 Jelen tanulmány a szerző: „E pluribus unum” – A Nemzeti Közszolgálati Egyetem előtt álló kihívások című tanulmányának (*Magyar Közigazgatás*, Új folyam, 3. szám, 24–31. o.) átdolgozásán és kibővítésén nyugszik

Lásd például: 1812. évi II. tc., 1827. évi XVII. és XVIII. tc., 1836. évi XXXIX. és XL. tc., valamint az 1872. évi XVI. és XVII. tc.

hanem sajnos hosszú évtizedek² is kellettek, az intézmény sok szempontból példaként szolgálhat a magyar felsőoktatási rendszer egyik újítása, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem alapításának és működésének értékelése számára. A ma divatos kifejezéssel egy problémakör–egy tevékenység átfogó megközelítését (*comprehensive approach*) is megvalósító egyetem eszméje a Ludovika-törvény preambulumban is ott rejtőzködött már. A törvény így fogalmazza megalkotásának alapvető célját: „*Midőn a karok és rendek az ország védelmi ügyét tárgyalják vala, tanácskozásait nem csupán a jelen időre, hanem a jövőre is kiterjesztették; s hogy fiaik és utódaik nem csak erővel, hanem annál hathatósabban tudományjal is tudjanak hazáért, ősi alkotmányért és a felséges uralkodó házáért harcolni.*” A hazáért, az alkotmányos rendért és a főhatalom megtartásáért tehát az erőnél is hatásosabb a tudománnyal (vagyis a tudással) vívott harc. Elődeink tudták, sőt törvénybe foglalták, hogy a haza és az alkotmány szolgálata rendszerezett, alapos ismereteket igényel. És ez így van ma is. A törvény időtállósága nemcsak ebben nyilvánult meg, hanem a tanulmányi rendre és (mai fogalmainkkal) a *karriermenedzsmentre* vonatkozó előírásaival is előremutató volt.

2. Minden mai modern állam összetett, bonyolult és kiterjedt jelenség.³ Működése során ma már át- meg átszövi az emberi élet legkülönbébb viszonyait. Szolgáltatásai (a közszolgáltatások) nélkül civilizált, modern emberi élet aligha képzelhető el. E szolgáltatásokat meg kell szervezni, finanszírozni kell, és szükség van azoknak a munkájára is, akik közvetlenül nyújtják e szolgáltatásokat. Az ország jól szervezett és megfelelő képességekkel rendelkező haderő által garantált békéje és biztonsága, a jó közösségi rend, a tartós közbiztonság, a nemzet biztonságát fenyegető veszélyek elhárítása, az időben kikerülő tűzoltó, a fenyegető ipari vagy természeti katasztrófa elhárítása vagy éppen az elítélt büntetéseket őrzése és visszavezetése a társadalomba az állam elemi szolgáltatásai közé tartoznak.

Ugyanide sorolható a hatóságok tisztességes, hatékony és törvényes működése is, amelybe nemcsak a sürgősen igényelt útlevel azonnali kiadása, hanem az adók és más közterhek pontos és egyenletes beszedése vagy a demokratikus választások pártatlan és precíz megszervezése is beletartozik. A *közszolgáltatások* vagy másként a *közjavak* nyújtása és ehhez az államszervezet működtetése folyamatos és magas szintű szervezőtevékenységet igényel, amelyre készülni kell, s amely önmagában is hivatást képez.

3. A Ludovika Akadémiát a Nemzeti Közszolgálati Egyetem szellemi és jogi elődei között tartja számon. Mint említettem már, a Ludovika-törvény megalkotói több mint kétszáz éve is tudták, hogy a fegyveres és a civil állami szolgálat és főként az ezek-

2 Az alapítás és a tényleges működés megkezdése közötti korszak eseményeinek bemutatására lásd: SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY Klára–B. KALAVSZKY György: *A Ludovika*. Budapest, 2011, Zrínyi Média, 17–22. o.

3 Mindössze jelzésként néhány adat: az USA szövetségi végrehajtó hatalmát az alapítás éveiben csupán három minisztérium (*departments – State, Treasury, War*) és a főügyész (*Attorney General*) jelentette. Thomas Jefferson külügyminiszter (*Secretary of State*) mindössze öt tisztviselővel dolgozott. A teljes fegyveres erő (szárazföldi és tengerészeti) 718 embert számlált. THOMPSON HILL, Kathleen–N. HILL, Gerald: *Encyclopedia of Federal Agencies and Commissions*. Facts on File Inc., New York, 2004, vii. p.

re való felkészülés szorosan összetartoznak. A törvény szerint az akadémiának csak egyik célja volt az, hogy „a haza hasznos szolgálatára alkalmassá és képessé” tegye a fiatalokat úgy a „rendes hadseregben” való, mint a „fölkelés” (nemesi felkelés) során.⁴ Második alapvető célként maga a törvény mondta ki, hogy „szabad lesz azonban a benne nevelt ifjaknak állami szolgálatba is lépniök, hol érdemeik szerint kellő tekintet lesz rájuk”.⁵ Éppen ezért írta elő, hogy „a tanulmányi rendszer a katonai akadémiában olyan legyen, hogy benne azon tantárgyak és tanulmányok adassanak elő, melyek az ifjuságot mind a két életpályára, különösebben mégis a katonaira képezik”.⁶

4. Az egyetem alapításával (amelyről még szót ejtek) természetesen nem a múltat kívánta megismételni az Országgyűlés. Az intézmény elsődleges célja a polgári közigazgatás, a rendvédelem, a honvédelem és a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományának magas színvonalú képzése. Ezzel együtt az egységesülő közszolgálati életpályák közötti átjárhatóság megteremtésének támogatása a képzések oldaláról. Mindezek megvalósításához a 2012. január 1-jei hatállyal megalakult egyetemünk becsülendő szakmai örökséget kapott. Közvetlen jogelődjeink, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, a Rendőrtiszti Főiskola és a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara (a volt Államigazgatási Főiskola) a magyar közszolgálati szakemberképzés történeti hagyományainak letéteményesei voltak. Emellett az egyetem nemcsak az 1808-ban alapított Ludovika Hadi Akadémia szellemi utódja, hanem a közigazgatás-tudományok és a rendészeti ismeretek 18. században megkezdett oktatásának is folytatója.

Az elődök gazdag öröksége a magyar állam újjászervezéséhez és folyamatos, magas szintű működtetéséhez szükséges szakemberigény kielégítésére vonatkozó köteleességek és feladatok teljesítésének egyik záloga. Egy egyetem főként alap- és mesterképzéseivel, doktori programjaival és más kutatásaival, esetleg tanfolyami képzéseivel szolgálja a számára megfogalmazott feladatokat. Ezekkel járulhat hozzá az NKE is a *jó állam*, a *jó kormányzás* és a *jó közigazgatás* hazánkban és a nemzetközi közösségben is célul tűzött eszméinek kialakításához és azok tudományos igényű, de értékközpontú műveléséhez.

II. A jó kormányzás, a jó közigazgatás és a jó állam mint értékkeretek

1. Mivel esetünkben nem egyszerű intézmény-összevonásról (formális integrációról volt szó), a történeti-jelenkori párhuzam mellett értelemszerű, hogy egy ilyen jellegű intézményi reform elméleti, elvi vagy éppen államfilozófiai megalapozást igényel vagy tud maga mögött. Ezt a megalapozást részben a jó közigazgatás (*good administration*)

4 „Ez akadémiának főcélja leendő, hogy benne a magyar ifjuság azon tudományokra oktattassék és oly nevelést nyerjen, melyek által úgy a rendes hadseregben, mint fölkelés alkalmával is a haza hasznos szolgálatára alkalmassá és képessé legyen.” (Ludovika-törvény 4. § első mondata.)

5 „Szabad lesz azonban a benne nevelt ifjaknak állami szolgálatba is lépniök, hol érdemeik szerint kellő tekintet lesz rájuk.” (4. § második mondata.)

6 Ludovika-törvény 5. §.

és az azt megalapozó jó kormányzás (*good governance – good government*) követelményegyüttese jelenti – legalábbis európai dimenzióban.

2. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú, a jó közigazgatásról szóló ajánlása⁷ azt az európai közös elvrendszert jeleníti meg, amely látszólag a jó közigazgatást definiálja és tölti meg tartalommal (a jó közigazgatáshoz való egyéni jog megszüvegezésére és az erre vonatkozó külön, egységes és állandó modellkódex megalkotására törekszik). Az ajánlás „normaszövege” valóban erről rendelkezik, de a bevezetés, az ajánlás kiadásának elvi és eszmei hátterét megalapozó preambulumban ennél messzebbre tekintve a tágabb kontextust jelentő jó kormányzás (vagy: jó kormányzat)⁸ elveire is alapoz. A teljesség igénye nélkül a legfontosabb megállapításokat hangsúlyozva *ki kell emelni*, hogy: *a*) a közigazgatási hatóságok kulcsszerepet játszanak a demokratikus társadalmakban; *b*) tevékenységük során e hatóságoknak meghatározott szolgáltatásokat kell biztosítaniuk a magánszemélyek számára (közszolgáltatások szervezése, amelyeknek összhangban kell lenniük a társadalom alapvető szükségleteivel); *c*) meghatározott rendelkezéseket és szabályokat kell kibocsátaniuk (közigazgatási jogalkotás és egyedi döntéshozatal); *d*) amennyiben a közigazgatási hatóságoknak el kell járniuk, úgy ezt ésszerű időn belül kell megtenniük – demokratikus jogállamban magától értetődő, hogy *e*) a közigazgatás a *törvények által szabályozott* módon (a törvényeknek alárendelten) működik,⁹ így a jó közigazgatást is csak meghatározott minőségű (következetes, világos, könnyen érthető és elérhető) törvényhozás által lehet biztosítani, miközben *f*) a jó közigazgatás voltaképpen a *jó kormányzás egyik aspektusa*, ezért nem csupán a jogi eszközök befolyásolják, hanem a *szervezés és menedzsment* minőségétől függ, egyúttal meg kell felelnie a *hatékonyság* követelményének és a társadalmi *szükségletek* fontossága elvének, fenn kell tartani és biztosítani kell a *köztulajdont* és más *közérdekeket*, meg kell felelni a *költségvetési* követelményeknek, és ki kell zárni a *korruptió* valamennyi formáját, végül külön kiemelendő, hogy *g*) a jó közigazgatás függ a közigazgatási hatóságok számára *rendelkezésre álló emberi erőforrásoktól* és a köztisztviselők minőségétől és megfelelő képzésétől.

3. Egyáltalán nem meglepő, hogy a magyar közigazgatás és annak tágabb keretét biztosító kormányzati munka átszervezésének, újjáalakításának elvi programszerű keretét biztosító Magyar Zoltán program kivétel nélkül érintette ezeket az elvi területeket. Miközben a program fő célja első megfontolásra a hatékony nemzeti közigazgatás létrehozása volt, ennél tágabban, saját eszmei állapot, eszmei cél kitűzésével határozta meg alapvető célját és irányát. Ez, a „jó állam” fogalma a program első

7 Elfogadta a miniszteri bizottság 2007. június 20-án a miniszteri megbízottak 999. találkozásán, fordítására lásd: VÁCZI Péter: Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról. *Magyar Közigazgatás*, 2011/2. 61. évf. 107–112. o., valamint BALOGH Gergely Gyula–GRÓSZ Tamás–MÓNUS Ildikó–SZEGEDI László–TAKÁCS Péter, in *Pro Publico Bono* 2011/1., 97–104. o.

8 A két fogalom közötti határozott különbségtételre lásd: G. FODOR Gábor–STUMPF István: A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. In *Századvég Műhelytanulmányok* 6.

9 56/1991. (XI. 8.) AB határozat (ABH 1991, 454), 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 79. Ugyanitt összefoglaló jellegű áttekintés a közigazgatás törvény alá rendeltségéről.

kiadásában¹⁰ még nem jelent meg definíciószerűen, de a második változatban már fogalommeghatározás keretezi az elveket és az intézkedési javaslatokat. Maga a program is úgy fogalmaz, hogy mindössze „fenntartja” azt az MP 11.0-nek megfelelően.¹¹ A meghatározás szerint „az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja”. A közjó alatt azt érti, hogy az állam egyrészt jogszerű és méltányos *egyensúlyt* teremt a számtalan érdek és igény között, e célból *igényérvényesítést* tesz lehetővé és védelmet nyújt, másrészt kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében, végül egyetlen önérdeke, hogy az előző két elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremti a *hatékony joguralmat*, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét.

4. Az előzőekben ismertetett célok-értékek elérésének érdekében, a konkrét célrendszer keretében a program négy beavatkozási területet jelölt ki. A „szervezet”, a „feladat”, az „eljárás”, valamint a „személyzet”¹² célterületeken mind az átfogó megközelítés, mind a személyes képességek többször hangsúlyossá válnak. A sokat idézett Magyary Zoltán-mondat, „a közigazgatás az emberekért van” parafrázisa jól jellemezné e felfogást: a közigazgatás *az emberek által* is van. A részletes intézkedési tervek között találjuk a Nemzeti Közszolgálati Egyetem létrehozásának programját, amely a közszolgálat egészének, az életpálya és karrierutak megreformálásának, az alap- és szakvizsgarendszer átalakításának, a közszolgálat általános tudásszintje emelésének metszéspontjában helyezkedik el.¹³

5. Az NKE létrehozása és működése mögötti legfontosabb értékkeretet azonban a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény kiemelten fontos rendelkezései jelentik. Az Alaptörvény minden rendelkezésére nézve kötelező értelmezési tartományt jelentő Nemzeti hitvallás¹⁴ rögzíti, hogy „népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”. A B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam, amelyben a C) cikk (3) bekezdése értelmében az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására csak az állam jogosult. Az N) cikk (1) bekezdése szerint az országban a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét kell érvényesíteni. Az alapvető jogokat tartalmazó rendelkezések között elhelyezkedő XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, ennek érdekében a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek

10 Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (MP 11.0), Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2011. június 10.

11 Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (MP 12.0), Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2012. augusztus 31., 6. o.

12 MP 11.0, 20. o.

13 Uo. 49. o.

14 Az R) cikk (3) bekezdése szerint „az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”.

döntéseiket indokolni. A (2) bekezdés értelmében mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.

III. Az egyetemalapítás 2011-ben – visszatekintés

Minden új szervezet új reményeket és elvárásokat hordoz. Alapvető kihívás, hogy ezeknek ténylegesen meg tud-e felelni működése során. Nincs ez másként az NKE esetében sem. Az Országgyűlés által a 2011. évi XXXVI. törvényben (a továbbiakban: Létesítő tv.), 2012. január 1-jével a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem (ZMNE), a Rendőrtiszti Főiskola (RTF) átalakulásával, valamint a Budapesti Corvinus Egyetemből (a továbbiakban: BCE) kiváló Közigazgatás-tudományi Kar csatlakozásával alapított egyetem a magyar felsőoktatási rendszer sajátos jogállású és szerepkörű intézménye lett. Ennek nemcsak az az oka, hogy a Létesítő tv. 2. § (1) bekezdése értelmében az egyetem fenntartói jogait Fenntartói Testület (a továbbiakban: FT) útján a közigazgatás-fejlesztésért, a rendészetért és a honvédelemért felelős miniszterek közösen gyakorolják. A sajátos szerepkört a Létesítő tv. preambulumban kijelölt, a fentiekben ismertetett elvi, eszmei és alkotmányos keretbe illeszkedő célok alapozzák meg elsősorban. Az egyetem létesítésének egyik alapvető célja a közszolgáltatón belül a polgári közigazgatás, a rendvédelem, a honvédelem és a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományában a *hivatástudat és a szakértelem* erősítése összehangolt és tervezett utánpótlásképzés útján. Alapvető cél a közszolgálati pályaelhagyás megelőzése és helyette a társadalom számára hatékony munkavégzés biztosítása. Ennek érdekében a közszolgálati életpályamodellt támogató továbbképzési rendszert kell működtetni. Mindez a közszolgálati felsőfokú szakemberképzést egységes intézményi alapokra helyezi.

A Létesítő tv.-ben írt három egyetemi karos szervezet [2. § (3) bekezdés] tényleges létrehozása az integrációs és egyetemépítő munkáknak csak a kezdetét jelentette. Az alapítók által kitűzött célok és az alapítók különböző jogforrásokban, stratégiákban és programokban megnyilvánuló szándéka alapján elmondható, hogy az újonnan alapított egyetemmel kapcsolatban elvárás, hogy az a magyar állam újjászervezésének és a közigazgatás fejlesztésének stratégiai háttérintézményévé váljon, a nemzetközi felsőoktatási térség meghatározó szereplője legyen, és a nemzetközi tanulmányok területének folyamatos bővítésével az állami külügyi szolgálat egyfajta tisztviselői utánpótlását is biztosítsa.

Mind a létesítést megalapozó 1278/2010. (XII. 15.) kormányhatározat, mind a Létesítő tv. olyan feladatokat és ezzel célokat határozott meg az egyesülő intézmények jogutódjaként létrejövő új egyetem számára, amelyeknek a teljesítése és elérése hosszú évek tervszerű szervezet- és tartalomfejlesztése útján érhető csak el. A jogelődökből megalakuló többkarú egyetem, amelyet a fentiek szerint a felsőfokú közszolgálati szakemberképzés bázisintézményeként határoz meg a kormányhatározat, többszörös és többirányú elvárások középpontjába került. A 2011. áprilistól működő Fenntartói Testület és hivatalának munkája – ideértve a megalakult (majd munkájukat az egye-

tem elindulásával befejező) intézményközi egyeztető és operatív bizottságokat is – mutatja, hogy az integrált szervezet kialakítása önmagában sem volt egyszerű feladat.

IV. Az integrált szervezet és működés

1. Az egyetem 2012. január 1-jei elindulása után a legfontosabb cél annak az integrált szervezeti és működési rendnek a tényleges elérése volt, amelynek eredményeként a korábban önálló intézmények egy magasabb szervezeti egység, az egyetem részeként működnek tovább. Más szóval a fő cél az volt, hogy kialakuljon az a rend, hogy az egyetemnek vannak karai, és nem a karoknak van egyeteme. A hosszú évtizedekig szervezeti és gazdálkodási értelemben is önálló, csatlakozó intézmények és alkalmazottaik számára ez komoly próbatételé vált. A helyzetet önmagában nem oldotta meg, hogy a külvilág vagy az államszervezet ekként (egységként) tekint az egyetemre, ráadásul még az sem volt garantálható, hogy a nagy állami szolgálatok is január 1-jétől rögtön egységesen kezelik azokat, akik korábban különbözőek voltak.

A kialakuló új rend feltétele az ezt megalapozó szabályozás, az egységes, az FT által jóváhagyott egyetemi SZMSZ, amely azonban csak holt betű maradt volna, ha nem követi az azt nap mint nap valósággá tevő SZMSZ-szerű működés. Alapfeltétele volt ennek, hogy mindenki elfoglalja a helyét a számára kijelölt poszton, vagyis az SZMSZ-ben és az annak részeként létrehozott szervezeti rendben kreált tisztségek be legyenek töltve, az előírt egyetemi testületek és bizottságok alakuljanak meg, ügyrendjeik kerüljenek kiadásra.

2. Az adott szervezeti egységre szabott konkrét feladat- és hatásköri rend nélkül nehezen (pontosabban sehogyan nem) kérhető számon az SZMSZ-szerű működés. Ez a szervezetépítő munka hónapokkal az egyetem indulása előtt elkezdődött: a Fenntartói Testület több ütemben kiírta a legfontosabb vezetői pályázatokat, a státusokat 2012. január 1-jére betöltötték. A rektorhelyettesi, a főtitkári és a gazdasági főigazgatói tisztség betöltése után elkezdődött a munkatársak felvétele, beosztása a rektori központba, majd igen rövid idő alatt a kérdéses és az SZMSZ-ben előírt szervezeti ügyrendek kidolgozása, kiadása és hatálybaléptetése. Ez egy korábban nem látott mértékű szervezetszabályozó munkát jelentett, amelyet egyetlen felsőoktatási intézmény sem spórolhat meg magának.

A 2011 júliusától 2012 decemberéig működő Ideiglenes Szenátus és az akkor megalakult Szenátus a két év alatt közel négyszáz döntést hozott. Szenátusi hatáskörben több mint harminc, rektori (intézményvezetői) hatáskörben közel hetven szabályzatot alkottak meg és bocsátottak ki.

A szervezeti szabályozás mellett vagy azt talán éppen megelőzve a gazdasági szervezet kiépítése az, amely az integráció egyik fokmérője és jellemzője is volt egyben. Ez nemcsak a karok és a központ gazdálkodási szerepei közötti helyes egyensúly kialakításán múlott, hiszen annak szoros kereteit kormányrendelet jelölte ki [363/2011. (XII. 30.) kormányrendelet]. Látszólag a centralizált és decentralizált gazdálkodási rend közötti választás és annak szabályzatokba formázása a legfontosabb feladat, de a költ-

ségvetési keretek – az, hogy az egyetem jelentős saját bevétel elérésére volt kötelezett, és jelenleg is az – elhomályosították a feladat- és hatáskörelosztás egyébként lényeges és érdekes munkáját. A feszes, hatékony és szabályos gazdálkodásra képes szervezet kialakítása egyrészt alapkövetelmény, amelyben kizárólag a magas fokon centralizált gazdasági szervezet lehet eredményes.

A változatlanul mintegy 1,8 milliárd forintnyi bevételi előirányzat a karok és így az egyetem változatlan bevételcentrikus gazdálkodását követelte meg, míg a tervezett kiadási főösszegnél – a költségvetés ismert helyzete okán – lényegesen kisebb kiadási előirányzat, illetve a kisebb költségvetési támogatás azt jelzik, hogy többletforrások megszerzésére képes és kész, rugalmas és operatív gazdasági szervezetre (vagy annak ilyen részére) volt és van is szükség. A vezetőképzés, a közszolgálati továbbképzések, átképzések kialakítására elérhető uniós források megszerzésére való felkészülésre végül is nem maradt türelmi idő, azt a vonatkozó kormányzati döntéseket követően¹⁵ 2012. augusztus–szeptember folyamán végre kellett hajtani.

V. Elmélet és gyakorlat kettőssége

1. „Az elmélet vet, a gyakorlat arat.” Az egyetem életében az első naptól jelen van az a kettősség, amely a szakemberképzés (alapképzés, mesterképzés, vezetőképzés, továbbképzés, átképzés) gyakorlati követelményei és a tudomány művelésének elméleti jellegében mutatkozik meg. A kétféle tevékenység *elmélyültségében* és *sebességében* is különbözik. A tudományos (elméleti) műhelyek és a képző szervezetek alapvető jegyeit egyszerre felmutató alapegység a tanszék, illetve a több tanszéket magában foglaló (kari) intézet. Ott fonódik egybe a kutatás az ismeretek átadásával. A hatékonyan és ésszerűen szervezett intézetek/tanszékek alkotják a kart, ők egyben az építőkövek és a kötőanyag az egyetem épületében. A jogelődök hagyományai, az egyetemmel kapcsolatos elvárások azonban nem tették lehetővé, hogy csak „típusos” egyetemi tanszékek vagy intézetek működjenek. Létrejöttek súlyjal kutató tanszékek, vegyes egységek és alapvetően gyakorlati (szakmai) ismeretek átadására profilírozott intézetek és tanszékek is. Bizonyos képzési feladatok pedig átfogó (*comprehensive*) jellegük folytán nem csatolhatók egyik karhoz sem. Így az említett kormányrendeletek végrehajtása érdekében végül is csak 2012 októberétől beüzemelt Vezető- és Továbbképzési Intézet (nevéből is következően) alapvetően „csupán” képzéseket nyújt és/vagy szervez, de nem kutat. A kettős jelleg (rendeltetés) a karoknál maradt a legerősebb, egyszerre kell jól kiképzett tiszteket és közigazgatási szakembereket kibocsátaniuk, és közben szakterületük legjobb kutatóműhelyeivé válniuk. Ez a kettős rendeltetés a karok tényleges, de nem öncélú szakmai önállóságát feltételezi és valósítja meg.

15 A Kormányablakkal összefüggő feladatokat ellátó személyek kiválasztásának és képzésének szabályairól szóló 148/2012. (VII. 6.) kormányrendelet; a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalról 177/2012. (VII. 26.) kormányrendelet 14. § (3) bekezdése; a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) kormányrendelet.

2. A tudományos kutatás jelentőségét és eredményességét a tudományos fokozattal és címmel rendelkező oktatók és kutatók aránya jellemzi elsősorban, ezen belül is az MTA (korábban a tudomány) doktora, illetve MTA-tagsággal rendelkezők száma. Nélkülük nem lehet az új doktori iskolákat akkreditálni, komoly nehézségek jelentkezhetnek a szakok akkreditációjában, illetve a jelentős nemzetközi kutatási projektekbe való bekapcsolódás is jóval könnyebben elérhető fokozattal rendelkező vezető oktatók irányításával. E fokozatok, címek megszerzése így nemcsak elsősorban egyéni érdek és érték, hanem összegytemi szempontból is kiemelten fontos. Az a helyes és célszerű, ha mindezt sikerül az adott kolléga 45-50 éves korára elérni, hiszen ekkor még elegendő ideje jut arra, hogy viszonylag hosszabban tudjon vezető pozíciót betölteni, és tudását az egyetem számára ebben a szerepben is kamatoztatni.

Bár a Nemzeti Felsőoktatási Rendszerben a fokozatszerzés konkrét feltételrendje, ezen belül is a MAB és részben az MTA szerepe kissé átalakult,¹⁶ a publikációs tevékenység és a mérhető hivatkozások – az „impact faktor” – szerepe tovább erősödött. Különösen a nemzetközi referált folyóiratokban, lektorált konferenciákon, közös projektekben és szakmai műhelyekben végzett tevékenység kiemelt fontosságú, ezért a fokozatszerzéshez vezető úton ezek a legfontosabb feltételek. E feltételek teljesülése az egyetem minden oktatójától és kutatójától jól meghatározott és számon kért publikációs teljesítmény, elvárás útján biztosítható leginkább, amelynek rendje fokozatosan alakul ki, így a PhD-fokozat megszerzésétől számítva ezen követelmények teljesítésével a tudomány doktora cím 10-15 év alatt elérhetővé válik.

3. Ilyen eredményességű kutatómunka csak úgy jöhet létre, ha az intézmény számos eleme támogatja és ebbe az irányba mutat. A tudományos élet alapvető tapasztalata ma már, hogy az úgynevezett „peer reviewed” újságokban megjelentetett cikkek többéves kutatómunka eredményei. Az írások korábban számos előző változatban megjelentek, konferenciákon a fő gondolatokat a szakmai közönség megismerte, gyakran pedig közös nemzetközi projektekben, társszerzőkkel együttműködésben folytatott munka eredményei. A nemzetközi tudományos életben zajló verseny és igen széles körű diverzifikáció miatt egyre kevésbé van esélyük publikációs fórumokhoz jutni olyan kutatóknak, akik nincsenek valamennyire beágyazódva nemzetközi szakmai közösségekbe. Jelenlegi és leendő kutatóinknak a nemzetközi szakmai közösségek részeként, nemzetközi műhelyekben folyamatosan „tesztelniük kell” munkájukat, és olyan nemzetközi kapcsolatrendszernek kell rendelkezésre állnia, amely tisztában van kutatási fókuszukkal és annak jelentőségével. A publikációs követelmény csak úgy érvényesíthető, ha egyúttal ezeknek az elengedhetetlen feltételeknek a teljesítését az egyetem nemcsak megköveteli oktatóitól és kutatóitól, hanem a megfelelő feltételrendszert is kialakítja ehhez. Természetesen a magas szintű tudományos kutatómunka nem lehet öncélú. Az egyetem tudományos stratégiájának fontos szemléleti eleme, hogy az oktatás és a kutatás egymásra épülését eredményesen segítse; a közigazgatás-tudományi, a hadtudományi és a rendszertudományi kutatások elkü-

16 A doktori iskolákról, a doktori eljárások rendjéről és a habilitációról szóló 387/2012. (XII. 19.) kormányrendelet.

lönült és közös műhelyként a kutatások gyakorlatorientáltságát is hatékonyan szolgálja. Mindennek jegyében 2013 őszén több – egymással kapcsolatban lévő – belső tudományos, kutatástámogató vagy tehetséggondozást segítő pályázatot írtak ki, és a 2013–14-es tanévben zajlik ezeknek az elbírálása, megvalósítása.

A tudományterületek összekapcsolhatóságában rejlő lehetőségek kihasználásával az oktatás–kutatás–szaktanácsadás szimbiózisa valósulhat meg. Az oktatáson keresztül lehet megismertetni az új kutatási eredményeket, a szaktanácsadáson keresztül érintkezhet a tudomány és a gyakorlat, s így a kutatás felé új kihívások és feladatok fogalmazódnak meg. Ez az ismereti háttér szolgálja továbbá az adekvát vezető- és szakmai továbbképzési rendszert is.

VI. Tudásközpont és tudásinnováció, nemzetközi kapcsolatok

1. Az alapítók és az államszervezet – benne a közszolgálat megújításának, az állam tényleges és valós kormányzati, társadalmi igényekhez igazított újjászervezésének – kiemelt célja, hogy az első három részben ismertetett elvi és eszmei háttér azt a determinációs pályát jelölje ki, amelyben az egyetem tudományos munkásságának is haladnia kell. A tudományos tevékenységnek is az az alapvető küldetése, hogy hozzájáruljon a magyar nemzeti közszolgálat minőségének javításához (a nemzeti közigazgatás hatékonyságának növeléséhez), annak folyamatos megújítását lehetővé tegye, és ennek háttéréül megkerülhetetlen tudásközpont és fejlesztő műhely legyen. Éppen ezért az elméleti tudományos képzés mellett folyamatosan szükség lesz a közszolgálattal kapcsolatos politikaalkotás gyakorlatának szempontjából is releváns, empirikus jellegű, szervezeti folyamat-, illetve technológiainnovációval foglalkozó projektekre is. Ezek egyben kutatási terepet adhatnak az intézeteknek és a tanszéknek is. Ha valóban megvalósul a tényleges integráció, az különleges lehetőségeket teremt az alakuló intézmény tudományos versenyképességének növelésére. A szervezetszabályozó dokumentumok mellett elkészített egységes és új kutatási-fejlesztési stratégiában megfogalmazandó irányok, kiemelt kutatási programok az MTA-val, más egyetemekkel, kutatóintézetekkel, különböző nemzeti kutatóközpontokkal új alapokra helyezhetik a tudományos együttműködést. Az egyetem működésének első szűk két esztendejében megkötött vagy újrakötött mintegy száz együttműködési megállapodás – köztük a jogi karokkal rendelkező egyetemekkel és a Corvinus Egyetemmel kötött széles körű (a közszolgálati továbbképzésekre koncentráló) megállapodás – erőteljesen meghatározta az NKE helyzetét.

2. A korszerű állam- és közigazgatás kihívásának, nemzeti és európai értékeinek vizsgálata, a biztonságpolitika és a rendvédelem globális problémáinak elemzése egyértelműen új felismerésekhez, eredményekhez vezethet. Ezeket az eredményeket elsősorban az államszervezet és az azt irányító, demokratikusan választott politikai döntéshozók felé kell kommunikálni, velük kell megfelelő és emészthető formában megosztani. Felhasználásukból azonban nem zárhatók ki sem a tudomány képviselői, sem a tudás megszerzését célul kitűző polgárok.

A magas színvonalú kutatómunkához és ahhoz az alapítói küldetéshez is, hogy az egyetem a nemzetközi felsőoktatási térség meghatározó szereplője legyen, a meglévő (induláskori) kapcsolatrendszer mellé integrált nemzetközi kapcsolatrendszer kiépítése és fejlesztése kezdődött el. Ennek vannak olyan elemei, amelyek az általános egyetemi létehez kötődnek, és olyanok is, amelyek speciálisak. Az európai egyetemek Magna Chartájában és a bolognai folyamat nyilatkozataiban rögzített értékekre figyelemmel a Létesítő tv. és a közszolgálati életpályaprogram koncepciója kiemelt jövőbeni küldetésnek tekinti, hogy Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozásából, illetve a hazai felsőoktatásnak az egységes európai Felsőoktatási és Kutatási Térséghez történő illeszkedési és felzárkózási törekvéseiből kiindulva az egyetem képes legyen a feladatkörébe tartozó korszerű szakmai és tudományos ismeretek létrehozásával, közvetítésével és átadásával helytállni az EU-ban működő közigazgatási, rendészeti, katonai és nemzetbiztonsági felsőoktatásban.

3. Mindezek jegyében nemcsak a NATO–EU-viszonyrendszerben, hanem a kormány „keleti nyitás”-politikájának prioritásait követve a kelet-ázsiai térség, kiemelten a Kínai Népköztársaság vezető intézményeivel is együttműködésbe, kapcsolatba lépett az NKE. A legjelentősebb kínai kormányzati agytrösztként számon tartott Kormányzati Akadémia (*Chinese Academy of Governance – CAG*), a kiemelt pekingi Minzu Egyetem immár hivatalos együttműködési partnereink, a kínai Rendőrségi Egyetem, a Nemzetvédelmi Egyetem, valamint a több mint hatszáz jogi egyetem között az első ötbe tartozó Kelet-Kínai Állam- és Jogtudományi Egyetem (Sanghaj) pedig – a sikeres előkészítő tárgyalások nyomán – hamarosan szintén azzá válhat.

A nemzetközileg is ismert és jegyzett kutatóműhelyé válás alapvető feltétele, hogy a rendészettudományi karon és a közigazgatás-tudományi karon is doktori iskolát szervezzen az egyetem. A szervezést és a lehető legkorábbi sikeres akkreditációt követően előbb a közigazgatási-tudományi doktori iskola indulhatott el. Az alapvetően államtudományi irányú doktori képzés teljes spektrumának színvonalas kiépítése olyan alapfeltétel, amelytől egy percig sem tekintünk el, egyetemi kar doktori iskola nélkül tartósan nem képes tartalmilag is egyetemi kar maradni. Mindez nem csorbítja a „megrendelői” igények kielégítésének fontosságát: a Magyar Honvédség, a Magyar Rendőrség és más rendészeti szervek, a polgári közigazgatás legkülönbözőbb szervei számára olyan frissen végzetteket kell kibocsátani, akik a munkába állás napjától képesek feladataik önálló elvégzésére. Ennek a biztosítása változatlanul alapvetően kari kompetenciába tartozik, teljesítéséért közvetlenül a szakterülethez (és annak szervezeteihez) közelebb álló dékánok lehetnek felelősek. A doktori iskolák igazi jelentősége mindezek mellett az, hogy itt kezdődik meg a doktoranduszokban a tudományos szemlélet, a pályaorientáció és motiváció kialakítása. A transzparensen és magas minőségi elvárásokkal működő doktori fokozatszerzés és habilitációs eljárás a tudományos kutatómunka fontos követelménye és ösztönzője egyúttal. A negyedik doktori iskola (a rendészeti) sikeres akkreditációja és a meglévők szintjének folyamatos fenntartása, javítása a tudományos kihívások legfontosabbika.

4. A szakmai-tudományos előmenetel biztosítása olyan eszköz, amellyel az oktató és kutató munkatársak egyszerre motiválhatók és számon kérhetők. A mesterfokozat elérése utáni *predoktori* időszak programozása, a doktori fokozat megszerzésének folyamatos menedzselése, a fokozatszerzés támogatása, kellő, de nem végtelen időszak biztosítása a posztdoktori kutatásokra és a habilitáció elérésére, mindezek nyomán követése biztosíthatja a fokozattal rendelkezők és a habilitáltak számának folyamatos emelését, ami az egyetemi szint fenntartásának alapvető feltétele, szükség esetén a tudományegyetemi követelmények teljesítésének záloga. A belső tudományos karriermenedzsment továbbra is csak akkor éri el a teljes hatást, ha kifelé is megjelenik, vagyis a munkatársak kutató és publikációs tevékenysége az NKE-n és az ország határain kívül is jól látható, teljesítményük a nyilvános adatbázisokban (első sorban az MTMT) hiánytalanul szerepel, az NKE rendszeres helyszíne magas szintű konferenciáknak és tanácskozásonak. Más oldalról, az NKE doktori iskoláinak habilitációs eljárásai befogadóak, alapvető cél, hogy az itt szerzett doktori fokozat és habilitáció más intézmények dolgozói számára is vonzó legyen, nemcsak belföldön, hanem külföldön is. A külföldi sikerek egyik alapfeltétele, hogy a szakági nemzetközi szervezetekben az NKE a jogelődök kapcsolatait fenntartsa, fejlessze, és közben újakat építsen ki. Ezek között kiemelt helyet foglal el a Nemzetközi Igazgatástudományi Intézet (International Institute of Administrative Sciences – IIAS/IISA) magyar tagságával és tagozatával kapcsolatos teendőknél az MTA illetékes bizottságaival egyeztetett ellátása.

A mai világ azonban nagyon gyorsan változik. Az egymással elméletileg logikus sorrendi kapcsolatban álló folyamatokat párhuzamosan kell kezelni. Így párhuzamosan kellett elkezdni az építkezést egyrészt a doktori iskolák alapítása (mind adminisztratív, mind tartalmi vonatkozású) előkészítésének irányában; másrészt kiemelkedő hazai és nemzetközi szaktekintélyekkel való együttműködés kezdeményezése, különböző erősségű szövetségek és közös doktori kurzusok indítása felé; harmadrészt nemzetközi tudományos kapcsolatrendszer kiépítését kellett megkezdeni a doktori képzésekhez, a közszolgálat, közszolgálat-menedzsment, közszolgálati jog, gazdaságtan és politikaalkotás jelentős műhelyeinek tanulmányozásához.

VII. Oktatási integráció, kapacitásbővítés, versenyképesség

1. Miközben szervezeti egységeket, beosztásokat, tisztségeket és munkaköröket viszonylag gyorsan meg lehet szüntetni vagy éppen létre lehet hozni (ennyiben a szervezeti integráció látványos és gyors is lehet), a jogelőd intézményekben folyó képzés tartalmi összehangolása a tudományos és nemzetközi kihívások mellett lassabb és nehezebb feladattá vált. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy nem munkálkodtunk rajta szüntelenül. Az FT által felállított Oktatási Előkészítő Bizottság megkezdte egy egységes oktatási modulrend (törzsanyagrendszer) felépítését, amelynek lényege, hogy bizonyos ismereteket minden végzősünk nagyjából azonos tartalommal sajátítson el. Az integráció magasabb fokát jelentő klaszterrend kialakítását az FT határozatával saját hatáskörbe vonta. Ennek az volt a lényege, hogy egy meghatározott

ismeretkört egyféleképpen oktasson és kutasson az NKE, ne legyen, példának okáért, háromféle alkotmánytan-oktatás. A klaszterrendszer fenntartói felügyelet melletti kialakítása az induló 2012-es év kiemelt feladata volt.

2. A klaszter ugyanakkor csak karközi összehangolási módszer volt, a teljes oktatási integráció elérése esetén egy meghatározott ismeretanyagot csak egy műhely (intézet/tanszék) oktathatna. Egy jelentős alkotmányjogi, egy politológiai, egy büntető anyagi jogi, egy szociológiai, egy európai jogi tanszék stb. létrehozása, a tudás és képesség koncentrációja volt az egyik legfőbb cél, mint ahogyan egy közbiztonsági, egy vám- és pénzügyőr, egy repülő- és légvédelmi tanszék stb. A Létesítő tv.-ben és a kormányhatározatban kitűzött egységes egyetemi szervezethez ez a teljes integráció áll közelebb. Ennek elérése stratégiai cél, állandó feladat, és egyetemünk sikerének egyik alapvető fokmérője. Megvalósítása nem „sterilen”, elvont tudományos ideák mentén, hanem a fenntartói/megrendelői szempontok szoros érvényesítése útján történik. A fenntartókat is ez a cél vezérli például a Katasztrófavédelmi Intézet létrehozásában és oktatási portfóliójának kialakításában.

A szerkezeten túlmutató oktatási és képzési eredmény az ún. közszolgálati közös modul tizennégy tantárgyat és egy közszolgálati közös gyakorlatot magában foglaló harminc kreditpontnyi egysége, amely immár valamennyi alapképzési szakunkba integrált közös tananyagot képez. Integráns részét képezi majd ez a 2014-től induló új közigazgatás-szervező alapszaknak is, amely az igazgatásszervező szak helyébe, mondhatni örökébe lép majd.

3. Nemcsak a világ, hanem a világról szerzett tudásunk is állandóan változik. Az állam működésével kapcsolatos tudással is ez a helyzet. A megváltozott tudásnak a lehető leghamarabb oktatási ismeretanyaggá kell válnia, az államban és az állam körül gyorsan változó világ (társadalmi-gazdasági környezet, politikai viszonyok) azonban nemcsak követő ismeretátadást igényel. Képességeket, készségeket, amelyek az új helyzetekre új megoldásokkal reagáló állami tisztviselőket jellemeznek. Mivel mindent az alapképzés vagy a mesterképzés során nem adhatunk át, doktori képzésre pedig csak kevesek jutnak el, a továbbképzési és átképzési ismeretanyag tartalmi kialakítása, strukturálása, majd a hozzá illő oktatási szerkezet megalkotása az egyetem jelentős és sürgető feladata. Akkor is az lenne, ha a kormány nem ezt szánta volna az NKE egyik alapvető feladatául. Így azonban, hogy a létesítés egyik fő mozgatórugója volt ez, kétségtelen, hogy nem állhatunk meg a mai oktatási és működési szerkezetnél.

Oda érkeztünk, ahol a két évvel ezelőtti kihívások elősorolását elkezdtem: az új SZMSZ-ben megalkotott és előírt integrált szervezeti rend és működés az NKE számára csak a kezdet volt, nem a végcél. Emellett versenyképes egyetem általában sem képzelhető el nemzetközileg beágyazott kutatási és publikációs tevékenység, idegen nyelvű képzés és magas színvonalú hallgatói mobilitás nélkül. Ezeket keresztül ugyanis hosszú távon és tartósan biztosítható a legkorszerűbb tudás előállítása és oktatása, a professzori és oktatói kar felkészültségének magas szinten tartása, illetve olyan hallgatók képzése és kibocsátása, akik a munkaerőpiacnak, az NKE estében a nemzeti közigazgatásnak, a hon- és rendvédelemnek kiválóan felkészített szakemberei lesz-

nek. Az új egyetem küldetésében változatlanul kiemelt szerepe van a nemzeti elkötelezettségnek, a közjó iránti érzékenység kialakításának és a közszolgálat ethosának. Uniós és más szervezeti tagságunkból fakadó szilárd európai beágyazottságunk, nemzetközi politikai és gazdasági szövetségi rendszereink szükségessé teszik nemzeti közszolgálatunk fejlesztésének ezek fejlődési trendjei alapján való kialakítását. Fontos a számunkra leghasznosabb, „legjobb gyakorlatok” adaptálása a hatékony nemzeti közszolgálati szemlélet és stratégia kiépítése érdekében. Különösen jelentős a határon túli magyarsággal fenntartott kapcsolatrendszerünk, illetve éppen ezért a szomszédos országokkal való együttműködés folyamatos fejlesztése.