

Belényesi Emese

**A KÉPZÉS, TOVÁBBKÉPZÉS SZEREPE
A KÖZIGAZGATÁSI HUMÁNERŐFORRÁS
FEJLESZTÉSÉBEN**

1. A közigazgatással szemben támasztott igények

A társadalmi modernizáció és az európai integráció kihívást jelent az ország közigazgatási rendszerének, hiszen csak az a közigazgatás lehet sikeres, amely a legjobbakéhoz hasonló teljesítményre képes. Az elvárt output, a korszerű, költségtakarékos és hatékony állam fontos szerepet játszik a gazdaság növekedésében, az ország tökevonzó képességének fejlődésében. A humán erőforrás a közigazgatás inputját képezi, és a változtatások fókuszában a folyamat bemeneti oldala: a teljesítményorientált működés személyi feltételeinek megteremtése áll.

1. A közigazgatás megújítási folyamatának keretében szükséges a *humán erőforrás-összetétel megváltoztatása*, mely részben szervezeti, részben funkcionális okokból következik, és a képzés, továbbképzés eddig kialakult rendszerét is további fejlesztések, újabb megoldások keresésére ösztönzi. A transznacionális politika és a gazdasági verseny hatásai, valamint az információs technológia jelentős befolyása következtében a közszolgáltatási tevékenységek átalakítása zajlik, ami jelentős feladatokat hárít a köztisztviselői karra.

2. A közigazgatás megújítása a bürokrácia más szemléletű megközelítését is igényli. A belső folyamatok működéséhez, a jogszabályok érvényesítéséhez és a feladatok eredményes végrehajtásához szükség van a jó bürokráciára, amelyet elsősorban a *magas minőségi színvonal, a költségérzékenység és a projektszemlélet jellemez*. Ezek a kihívások arra készítetik a hivatali apparátust, hogy a lehetőségekhez mérten maximális professzionalitással működjön, állandóan alakítva szakmai ismeretét, képességeit, attitűdjeit. Ugyanakkor igény mutatkozik az állampolgárok irányában sokkal nyitottabb, rugalmasabb közigazgatásra, azaz egy új, konzultatív, szolgáltatásközpontú közszolgálati kultúra megteremtésére.

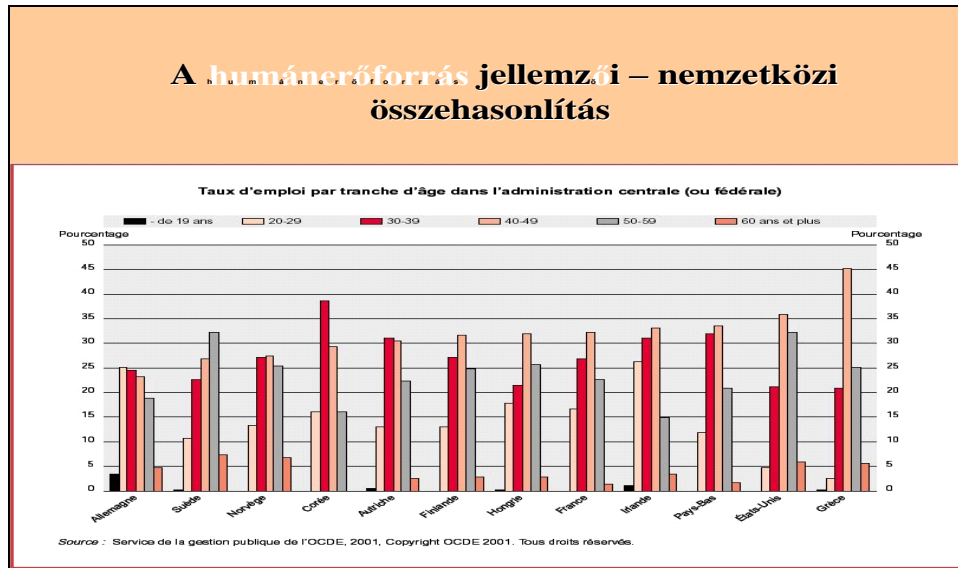
3. A közigazgatás megújítása végül egy újfajta irányítást is jelent, ösztönzőbb karrierlehetőséget teremtve a köztisztviselők számára, hatékonyabb és innovatív cselekvésre sarkalva őket. Ez megfelelő kiválasztási politikát és stratégiát, képzést és továbbképzést feltételez, mind a közigazgatás globális szintjén, mind pedig a különböző alszektorokban. Ezekben a szinteken lehetséges és szükséges a *humán erőforrás fejlesztési- és képzési stratégia megtervezése, kidolgozása és irányítása*.

A köztisztviselői képzéseknek és továbbképzéseknek az európai integrációval összefüggő igényekhez is alkalmazkodnia kell, figyelembe véve a közösségi irányultságot és elvárásokat. A képzés terén alapvető szükségességként merül fel olyan típusú *kompetenciák* kialakítása, amelyek a magas szintű szakmaiság mellett, képessé teszik a köztisztviselőt az alkotó nyitott gondolkodásra, kreatív problémamegoldásra, széles körű együttműködésre, hatékony konfliktuskezelésre. A folyamatos tanulás számukra elengedhetetlen, hiszen a korábban megszerzett szakmai tudás gyorsan elavul. Mára a humán erőforrás - a közigazgatásban is - a teljesítőképeséget befolyásoló legfontosabb tényezővé vált.

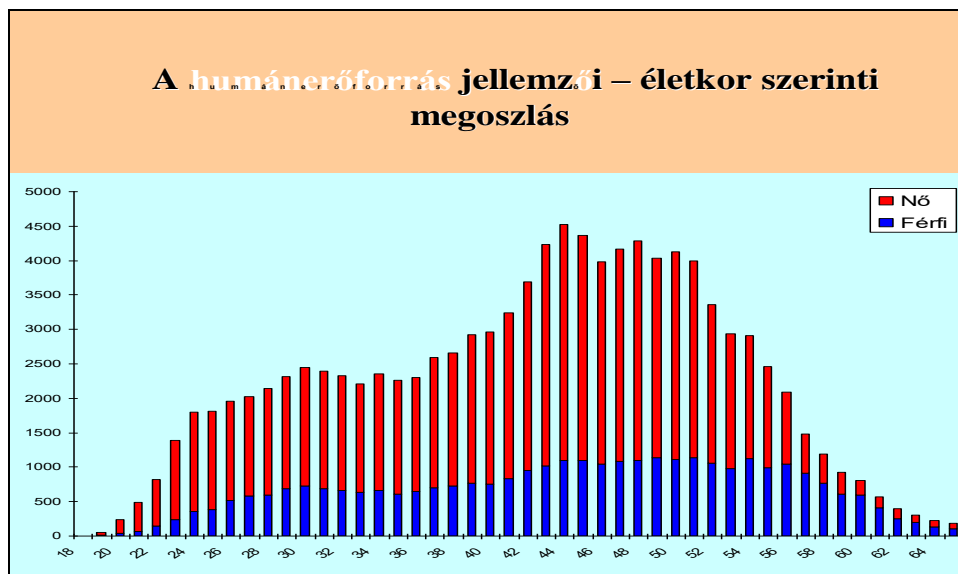
A teljesítőképeség tényezői	
Hagyományos sikertényezők	Új sikertényezők
<ul style="list-style-type: none"> • Szervezeti monopólium • Működési technológia • Pénzügyi erőforrások • Méretgazdaságosság 	<ul style="list-style-type: none"> • Emberi erőforrások és azok menedzselése <ul style="list-style-type: none"> ○ tudás ○ képességek ○ tapasztalatok ○ viselkedésmód

2. A humánerőforrás teljesítőképessége

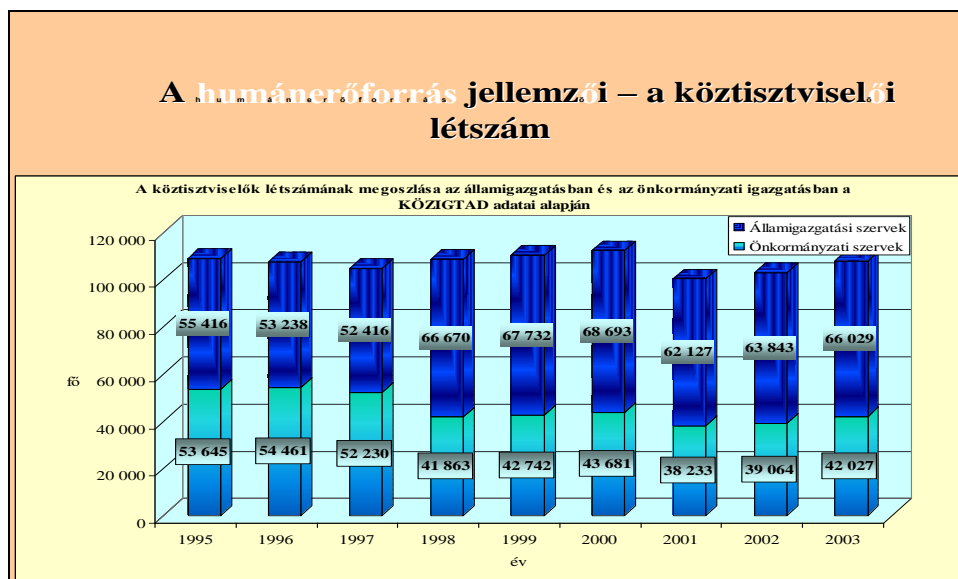
A humánerőforrás (a köztisztviselő) a közszolgálati tevékenység alapját képezi, ezért különös figyelmet kell fordítani annak teljesítőképessége. Az EU csaknem valamennyi tagállamában egyre nagyobb gondot okoz a fiatal, magasan képzett munkaerő pályára vonzása, mert az európai társadalmak elöregedése miatt folyamatosan csökken a fiatalok aránya. Közös tapasztalat az is, hogy a közszektort gyorsabb ütemben érinti az elöregedés, mint a magánszektor. Eredményként szűkül a közigazgatás munkaerő-utánpótlásának lehetősége, és ez nagymértékben kielezi a munkaerő-piaci versenyt a köz- és a magánszektor között.



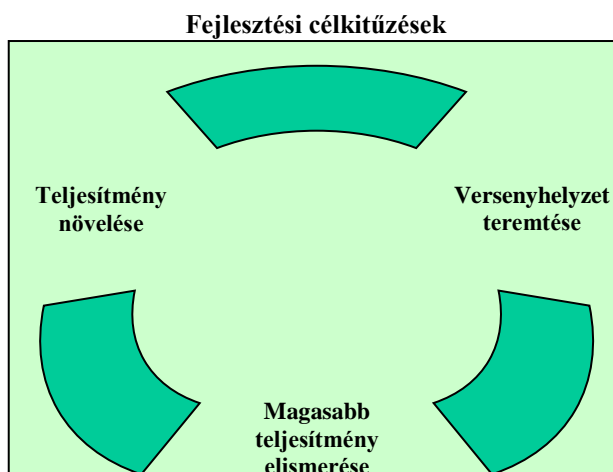
Az említett tendencia a magyar közigazgatási humánerőforrás korösszetételének alakulását is jellemzi. Magyarország azokhoz az országokhoz tartozik, ahol *kiemelkedően magas az 50 évesnél idősebbek aránya, és évek óta csökken a pályakezdő fiatalok száma a közigazgatásban*, ezért rövid időn belül megoldást kell találni az utánpótlás biztosítására. Ugyanakkor hangsúlyozni kell azt is, hogy nem egyszerűen a kiesett létszám utánpótlását kell biztosítani, hanem a friss, magas szintű szakmai ismeretekkel rendelkező, a közszolgálatot valódi szakmai kihívásnak tekintő fiatalokat kell a pályára vonzani.



A köztisztviselői létszám a rendszerváltozást követően, a közigazgatást érintő, többszöri szervezeti átalakítások és létszámcsökkentések ellenére, a nyilvántartási adatok alapján, növekvő tendenciát mutat. Míg az önkormányzati szervek esetében a létszám csökkent, addig az államigazgatási szervek esetében növekedett. Ez arra enged következtetni, hogy egyfelől a *létszámfelesleg és a létszámigény egyszerre van jelen* a közigazgatásban, másfelől azok a mechanizmusok, amelyek elősegítenék a feladatváltozások következtében fellépő *létszámkereslet-kínálat összehangolását* (pl. a tartalékállomány intézménye), nem működnek kellő hatékonysággal.



A szervezeti stabilitáson és szerkezeti összetételen kívül, fontos szerepe van a humánerőforrás *teljesítményorientált működésének*. A köztisztviselői kar teljesítőképessége csak abban az esetben javítható számottevően, ha a munkáltatói intézkedések közvetlenül összekapcsolódnak a kitűzött szakmai követelmények teljesítésével. Például nagyobb teljesítményre lenne képes a köztisztviselő, ha kiválasztásában, előmenetelében és díjazásában jelentősebb szerepet játszana a verseny, illetve a magasabb teljesítmény elismerése. Ehhez azonban a hagyományos, klasszikus közszolgálati szabályozáshoz képest másfajta szemléletre is szükség van. Olyanra, amely mérhető, értékelhető teljesítmény alapján biztosítja – azzal arányosan – a jogosultságokat. Nyitottá teszi a közszolgálatot, és megteremti a feltételeket ahhoz, hogy a legrátermettebbek kerüljenek a hivatalokba.



A közszféra humánerőforrás menedzsmentjében, akárcsak a magánszféra területein, jelentős változás megy végbe, amit:

- a *múlt paradigmájától* indulva, a *klasszikus vezetés* (hierarchikus rendszer, a köztisztviselő engedelmeskedik az utasításnak),
- a *jelen paradigmáján* keresztül, a *participáció* (a menedzsment a köztisztviselők részvételére alapozza a sikert),
- a *jövő paradigmája* felé, az *empowerment*¹ (az önmegvalósításra törekvő, kezdeményező és felelősséget vállaló köztisztviselő felhatalmazása és fejlesztése)

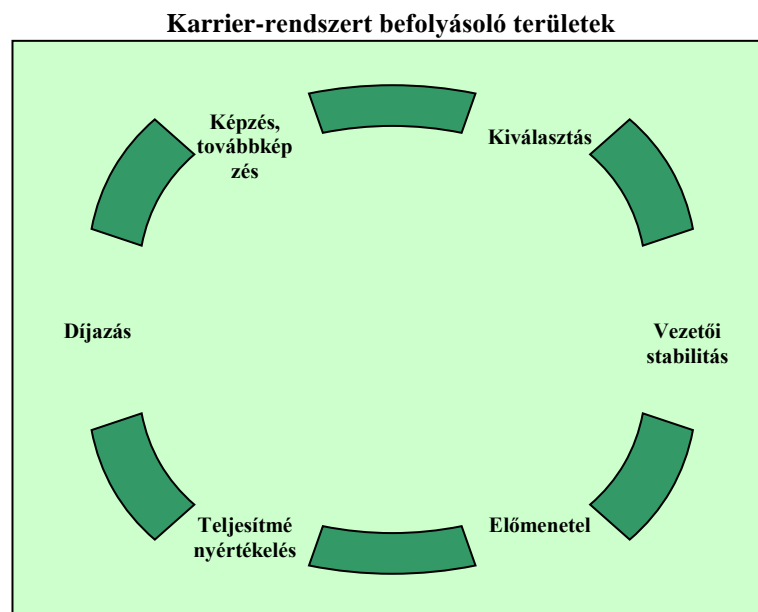
jellemez.

Várható hatásként már rövidtávon megszüntethetők a teljesítmény és előmenetel közötti ellentmondások és hiányosságok (mérhető, értékelhető teljesítmény alapján biztosítja – arányosan – a jogosultságokat), melynek köszönhetően:

- növekszik a humánerőforrás teljesítőképesége;
- erősödik a közszoigálat stabilitása;
- javul a közszoigatási szozgálatások minőségi színvonala.

3. A humánerőforrás teljesítményorientált működését befolyásoló területek

Az EU tagállamainak közszoigatásában többféle humánpolitikai rendszerrel találkozunk, melyek között jelentős különbségek tapasztalhatók. Ennek oka, hogy az itt működő közszoigálati rendszerek eltérő koncepción alapulnak. Ilyenek a például zárt (karriertípusú) vagy a nyílt (állástípusú) rendszerek. Magyarországon az ún. „zártabb” karrier-rendszer érvényesül, melynek hatékony működését közvetlenül befolyásoló területek közzé tartozik: *a kiválasztás, a vezetői stabilitás, az előmenetel, a teljesítményértékelés, a díjazás, a képzés, továbbképzés* (ez utóbbi, mint a kompetenciák fejlesztésének leghatékonyabb eszköze, egyre fontosabbá válik). A fent említett területeken tehát, a humánerőforrás teljesítményorientált működésére tekintettel, változtatásokat kell alkalmazni.



¹ Az *empowerment* olyan vezetési filozófia, amely egyrészt a több információval rendelkező munkatársnak döntési és cselekvési szabadságot ad, másrészt nemcsak a döntési jogot kapja meg, hanem a szükséges erőforrásokat is rendelkezésére bocsátják.

1. A kiválasztás. A közszolgálat nyitottságának, valamint a szakmai színvonal növelésének érdekében a kiválasztás gyakorlatán változtatni szükséges. Érdemes egyfelől *kiterjeszteni a kötelező pályáztatást* valamennyi vezetői megbízásra, másfelől *rugalmas, hatékony toborzási és kiválasztási eljárásokat alkalmazni* a felvételnél. Ennek lényege, hogy a feladat és munkakör kompetencia-alapú profilozása megtörténjen, amihez azután a jelentkezők kompetencia-profilja hozzáilleszhető.

2. A vezetői stabilitás. A humánerőforrás teljesítőkétségének fejlesztése szempontjából kulcskérdés a vezetés színvonalának növelése, amihez változtatásokat szükséges bevezetni:

- *A vezetővé válás feltételeinek szigorítása.* Ennek értelmében csak az kaphat vezetői megbízást, aki a központilag meghatározott típusú vezetőképzésben részt vett.
- *A menedzsertípusú szemlélet erősítése.* Ez a hagyományos hierarchián belüli irányításhoz kapcsolódó vezetési módszerek és technikák mellett képes az informális befolyásolásra, és a szervezet tagjait a közösen vallott értékeken és elveken keresztül is tudja mozgósítani.
- *A vezetői stabilitás erősítése.* A vezetői megbízás visszavonásának kötelező megindokolása.²
- *A csapatmunka vezetésének intézményesítése.* Célszerű formálisan is bevezetni a csapatmunka, projektek, programok vezetésére irányuló megbízást, amely az elvégzendő feladat időtartamára szólhat a feladattal kapcsolatos önálló vezetői felelősséggel, és ennek megfelelő kiemelt díjazással.

3. Az előmenetel. Csak abban az esetben lehetne a köztisztviselőt „idő előtt” magasabb besorolási fokozatba sorolni, illetve kaphatna címet, ha egyfelől *éves teljesítménye elérte a központilag egységesen előírt szintet*, másfelől *„kiválóan alkalmas” minősítéssel* rendelkezik.

4. A teljesítményértékelés. Három elemre épülhetne: az egyénileg meghatározott *szakmai célok és feladatok*, az egyéni munkateljesítmény minőségét kifejező készségek, képességek, és magatartások alapján megállapított *kompetencia célkitűzések*, valamint a *továbbképzési követelmények* teljesítésének értékelésére. E három elem együttes értékelése adná a köztisztviselők teljesítményértékelésének eredményét, melynek színvonala a közszolgálati tevékenység minőségét is jelzi.

5. A díjazás. Az anyagi megbecsülés fontos eleme a köztisztviselői életpályának. Az anyagi megbecsülés növelését azonban korlátozzák a felhasználható pénzügyi források. Erre tekintettel - elsősorban az ösztönzésre - *rendelkezésre álló eszközöket a teljesítményektől függően lehetne felhasználni.* Így azok számára nyújthatna nagyobb anyagi megbecsülést, akik többet és jobban dolgoznak.

6. A képzés, továbbképzés. A közigazgatás sajátosságai következtében a közszolgálat képesítési rendszere szükségszerűen sokszínű. A közigazgatás nem egy jól definiálható szakmára, hanem a szakmák sokaságára épülő tevékenységrendszer. A sajátosságok között azonban meghatározó, hogy a közigazgatás egyrészt közhatalom birtokában végzett tevékenység, másrészt közszolgáltatás. A köztisztviselőkkel szemben egységes követelmény lehetne, hogy e kettős: *közhatalmi és közszolgálati szerepet*, és az ebből fakadó sajátos készségeket, eljárásokat elsajátítsák és alkalmazzák.

² A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) jelenleg hatályos rendelkezései szerint a vezetői megbízás bármikor indoklás nélkül visszavonható.

4. A képzés, továbbképzés aktuális helyzete és problémái

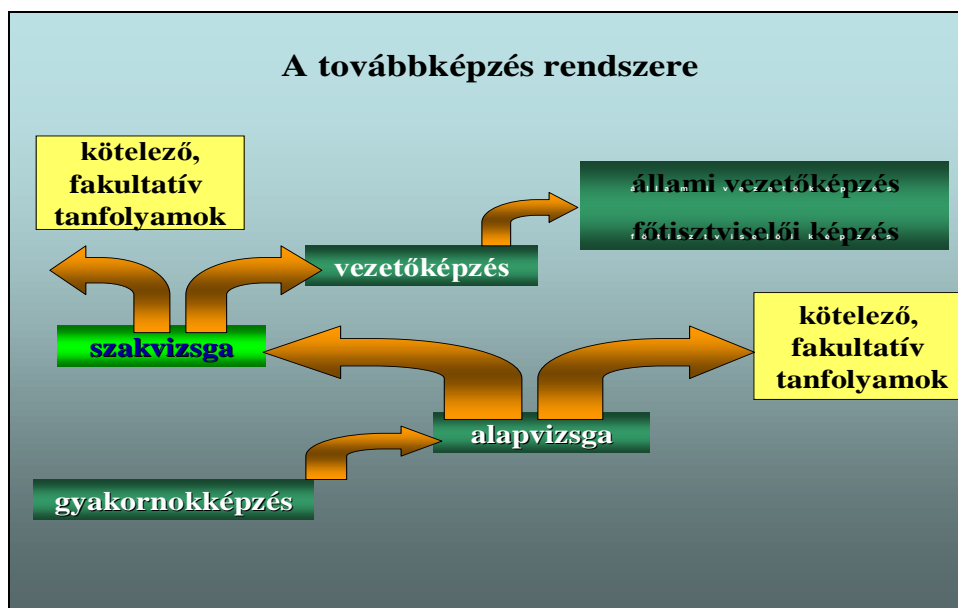
A képzés, továbbképzés stratégiai jelentősége abban rejlik, hogy a köztisztviselői pálya átlagosnál nagyobb stabilitása, mint a minőségi közszolgálat egyik záloga, csakis nagyobb fokú felkészítéssel érhető el. Olyan folyamatos képzésre van szükség, amely az általános mellett speciális, praktikus és gyakorlati ismeretek nyújt, és felkészíti a köztisztviselőket a közigazgatásban végbemenő változásokból fakadó új típusú feladatok végrehajtására.

A magyar közszolgálatban a képesítettség zömmel a középiskolai, illetve felsőfokú iskolai rendszerű *képzésben* szerzhető végzettségekre épül. A jelenlegi rendszerben a végzettségek közül, közigazgatási (generalista) végzettségként elismerést nyert:

- *egyetemi szinten*: a jogi diploma, a közgazdász diploma és a közigazgatási szakértői oklevél;
- *főiskolai szinten*: az igazgatásszervezői diploma és a rendőrtiszti diploma;
- *szakirányú főiskolai továbbképzés*: személyügyi igazgatás, önkormányzati gazdálkodás, költségvetési ellenőrzés, vámigazgatás, szociálpolitikai, környezetvédelmi, igazgatási rendszerszervező szakok.

A közigazgatási *továbbképzési rendszer* jelenleg a következő elemeket foglalja magában:

- *Pályán maradáshoz elősegítő képzések*:
 - gyakornoki felkészítés (pályakezdők részére, időtartama 1 év)
 - közigazgatási alapvizsgára felkészítés és vizsga (kivételt képeznek a közigazgatási alapképzéssel rendelkezők)
- *Karrierképzések*:
 - közigazgatási szakvizsgára felkészítés és vizsga (min. 2 év közigazgatási gyakorlatot követően, illetve vezetői vizsga)
 - jegyző és vezetőképzés
 - állami vezetők képzése
 - főtisztviselők képzése
- *Egyéb továbbképzések*:
 - az éves továbbképzési tervekben meghatározott ismeretbővítő, ismeret szinten tartó, készségfejlesztő kötelező és fakultatív tanfolyamok (4 évente min 30 óra)

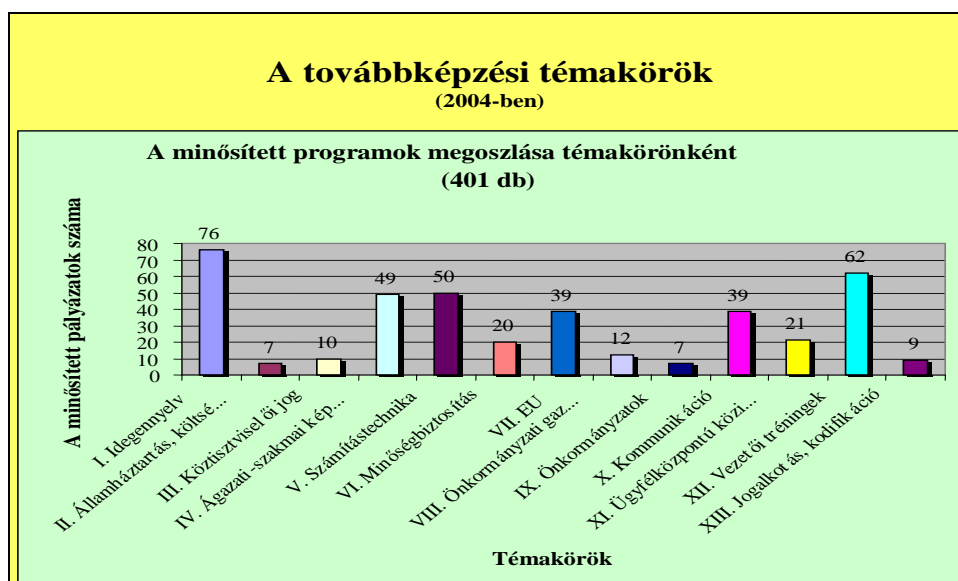


A továbbképzés célja, hogy a közigazgatás minden szintjén nyomon követhetőek legyenek az adott feladatkörre vonatkozó jogi, gazdasági változások. A köztisztviselők továbbképzése részben piaci alapokra helyezett, abban a felsőoktatási intézmények és továbbképzéssel foglalkozó egyéb szervezetek egyaránt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

A továbbképzés eredményei
(1999-2004)

1999. év	2000. év	2001. év	2002. év	2003. év	2004. év
200 mFt	200 mFt	500 mFt	1400 mFt	920 mFt	600,1 mFt
109 képzés	163 képzés	267 képzés	263 képzés	179 képzés	184 képzés
9635 fő	9788 fő	14526 fő	24100 fő	11904 fő	10812 fő

A továbbképzés jellemzője a *problémaorientáltság*, ami azt jelenti, hogy aktuális és konkrét témákat dolgoznak fel. Ebből adódóan, ha a továbbképzés gyakorlati irányultságú, a hatékonyabb teljesítményt szolgálja. Olyan képzésekre van szükség, amelyek a probléma világos megfogalmazásával és az okok összegyűjtésével, a feladat megoldását, a kreatív gondolkodást segítik elő. Az általános és speciális képességek fejlesztése leginkább tréning jellegű továbbképzésekkel valósítható meg, ezáltal biztosítható a megfelelő szakismeret és az európai szintű, működőképes szolgáltatás. Természetesen az *attitűdváltozás* és ennek menedzselése jóval bonyolultabb feladat. Folyamatos átalakítást, a követelmény és igényrendszer rögzítését, és a továbbképzési programok hatékony szervezését feltételezi.



A továbbképzés csak akkor működhet eredményesen, ha a kialakult szervezettel rendelkezik. A továbbképzés a Kormány középtávra meghatározott tervén alapuló éves továbbképzési tervek keretében folyik. A köztisztviselői továbbképzési rendszer ágazati irányítása jogszabály alapján a belügyminiszter feladata. A miniszter a feladatai ellátásának szakmai segítésére – a Kormány rendelkezése szerint - szakértő testületet (Közigazgatási Továbbképzési Kollégium) hoz létre. A belügyminiszter továbbképzés-szervező, -koordináló tevékenységét a szaktárcák és a jogszabályban meghatározott más központi államigazgatási szervek, valamint a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok segítik.

A továbbképzési rendszer országos módszertani feladatait a Magyar Közigazgatási Intézet látja el, amely e feladatok végrehajtására létrehozta az Oktatási és Módszertani Igazgatóságát, a Közigazgatási Vezetőképzési Központot és a Kormány Közigazgatási Távoktatási Központját. A továbbképzéssel kapcsolatos tervezési és programszervezési feladatokat a megyei közigazgatási hivatalok és a meghatározott központi közigazgatási szervek – az Intézet módszertani irányítása mellett – végzik.

A közigazgatási vizsgák szakmai irányításában az Országos Közigazgatási Vizsgabizottság segíti a belügyminisztert, míg a vizsgák és a felkészítő tanfolyamok szervezése a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok és a Magyar Közigazgatási Intézet kizárólagos feladata. Az állami vezetők és a főtisztviselők, valamint a központi tisztek továbbképzése a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter felelősségi körébe tartozik.



A köztisztviselői továbbképzések céljai a szervezeti szakmai igények mellett, az egyéni képzési szükségleteket is ki kell elégítsék, ezek felmérése a teljesítményértékelés révén megvalósítható. Jelenleg azonban a köztisztviselők ismeret, készség és képesség szintjeire alapozott továbbképzési szükségleteinek meghatározása nem történik meg, a továbbképzési rendszer felülről vezérelt, a kormányzati igényekre alapozott rendszerként működik

A közigazgatási továbbképzés aktuális problémái:

- A közigazgatási továbbképzés ma nem rendelkezik megfelelő intézményrendszerrel. A továbbképzésben kialakult a tervezési és a módszertani feladatok irányítási szervezetrendszere, de nem jött létre a közigazgatási továbbképzési rendszer képzőintézmény hálózata.

- Nem történt meg a közigazgatási munkakörök kompetencia-alapú profilozása (a munkakörök értékelése és a betöltéséhez szükséges kompetenciák meghatározása), így a képzések, továbbképzések célja és hatása esetleges.
- A szakismeret mennyisége és minősége, a készségek és képességek állapota, a teljesítmény nem, vagy alig játszik szerepet a köztisztviselő díjazásában és előmenetelében.
- A közigazgatásban ma sem szabályozott megfelelően a vezetővé válás feltételrendszere.
- A közigazgatás képzési rendszeréből hiányzik az állami vezetőképzés és a helyi közigazgatási generalista alapképzése (jegyzőképzés).
- A továbbképzések finanszírozásában a költségvetési, illetve kormányzati szerepvállalás szabályozása ellentmondásos.
- A szükségesnél és a lehetségesnél alacsonyabb szintű az alapképzést végző 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.

5. A továbbképzés fejlesztési irányai

A felvázolt problémák megoldása részben jogszabályi³, részben szervezeti-működési változtatásokat vet fel, de mindenképpen egy a közigazgatási humán erőforrás irányába fordított fokozottabb, tudatos figyelmet igényel. *Fejlesztési irányok, lehetőségek:*

- tudományos igénygel felmérni a jelenlegi képzési rendszer eredményeit, előnyeit és a rendszer működésének problémáit;
- meghatározni a köztisztviselőkhöz szemben támasztott általános, illetőleg az egyes ágazatokon belüli, munkakörökhöz kötött kompetenciákat, hogy a köztisztviselők képzése a valós képzési szükségleteken alapuljon;
- újragondolni a közigazgatási vizsgák rendszerét (fokozottabban biztosítani a gyakornokképzést, az alap és ügyintézői vizsgák egymásra épülését);
- ennek keretében köztisztviselői alapozó képzésnek tekinteni a gyakornokképzést és a közigazgatási alapvizsgát, a közigazgatási szakvizsgát pedig kétféle vizsgára bontani: ügyintézői vizsgára (általános közigazgatási ismeretek) és ágazati szakvizsgára (speciális közigazgatási ismeretek);
- a vezetőképzés keretében intézményesíteni a vezetői vizsgát (vezetési ismeretek);
- külön forrásokat és programokat biztosítani az állami vezetők és főtisztviselők képzésére;
- kialakítani a köztisztviselői életpálya egészén átívelő, modulrendszerű képzési rendszert, amely biztosítja a képzések által megszerzett tudás, készség, képesség és a köztisztviselői előmenetel közötti kapcsolatot;
- létrehozni a közigazgatási továbbképzések saját megyei (regionális) hálózatát;
- kialakítani a szakmai- és felnőttképzési ismeretekkel rendelkező stabil oktatói bázist;
- kidolgozni a képzések eredményességét és hatékonyságát vizsgáló, a rendszer fejlesztéséhez visszacsatoló mérési –értékelési rendszert;
- kiszámítható finanszírozást biztosítani: továbbképzési normatíva beépítését az állami költségvetésbe.

³ A hazai köztisztviselő-továbbképzésről több jogforrás rendelkezik, alapvetően a Ktv., ezen kívül az alap- és szakvizsgáról, a továbbképzésekről, és az állami vezetők és főtisztviselők képzéséről szóló Kormányrendeletek, valamint a 2003-2006 közötti időszakra vonatkozó, a köztisztviselői továbbképzésekről szóló Kormányhatározat.

Felhasznált források

Dudás Ferenc és Hazafi Zoltán (2005): Elgondolás és javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőképességének növeléséről, Magyar Közigazgatás 2005. április, pp. 204-220 és 2005. május, pp. 276-282

Gajduschek György és Hajnal György (2004): Köztisztviselői képzés Közép-és Kelet-Európában, Magyar Közigazgatás 2004. március, pp. 172-179

Hajnal György (2005): Közigazgatási képzés és továbbképzés, In: Szigeti Ernő (2005) (ed): A magyar közigazgatás személyi állománya az EU-csatlakozás tükrében, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet

Kökényesi József (2005): A közigazgatási továbbképzési rendszer fejlesztésének koncepciója, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet

Lindner Viktória (2004): A közszolgálat uniós szabályozási megoldásai és a közszolgálattal kapcsolatos EU-s elvárások, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet