

KLOTZ BALÁZS

A közigazgatási továbbképzési rendszer átalakításának irányai

A köztisztviselők továbbképzésének országos rendszere gyökeres átalakításra szorul. A továbbképzés az eddigiekben nem vált a humánpolitika rendszerszerű intézményévé, nincs jelen a köztisztviselők mindennapi életében.

A közigazgatás legfontosabb feladata a tisztviselői kar fejlesztésével kapcsolatban a mindennapok feladatellátásához szükséges komplex kompetenciák és megfelelő motivációs szint egyidejű meglétének biztosítása. Ezt egy olyan emberi erőforrás-fejlesztési rendszerrel lehet elérni, amely képes az aktuális, illetve a várható kihívásokra megfelelő, kellően rugalmas válaszokat adni. Szükséges a képzésbe bevont tisztviselői kar bővítése és az „életen át tartó tanulás” feltételeinek megteremtése, mivel a humán tőke növekedése a szervezet hatékony működésének egyik alapfeltétele.

A megújított rendszerrel szemben elvárás, hogy struktúráját és működését hatékonyság, kiszámíthatóság, korszerűség jellemezze. Az elvárásnak való megfelelés a közigazgatási továbbképzési intézményrendszerének, programkínálatának és finanszírozási rendszerének újjászervezésével, minőségbiztosítási rendszerének kiépítésével és működtetésével, valamint a tisztviselői kar számára előírt továbbképzési kötelezettség előírásán keresztül biztosítható.

1. A jelenlegi továbbképzési rendszer diszfunkciói

A közigazgatási továbbképzési rendszer 1998-as bevezetése óta lényegében változatlan; jelentősebb szerkezeti, szervezeti átalakításon nem esett át, melynek következtében napjainkra már nem tudja betölteni szerepét: nem képes a köztisztviselők tudásgyarapítását támogatni.

A továbbképzési rendszer több mint egy évtizedes működését követően mára számos olyan

strukturális-funkcionális, finanszírozási és szervezeti probléma alakult ki, amelyek megoldása csakis a rendszer gyökeres átalakításával lehetséges. A legjelentősebb problémák a következők.

Egyrészt nem épült ki a továbbképzés intézményrendszere. A minisztériumok és fővárosi, megyei kormányhivatalok bázisára épített struktúra nem kellő hatásfokkal, a kapacitások szétforgácsolódásával működik.

Másrészt megállapítható, hogy a továbbképzési kötelezettségek előírása nem tette egyértelműen meghatározhatóvá a kötelezettségek teljesítésének mértékét sem a továbbképzésben, sem a vezetőképzésben. Ezt a tényt igazolja a továbbképzésben résztvevők számának évek között tapasztalható jelentős hullámzása, illetve a továbbképzések finanszírozásának kiszámíthatatlansága.

Harmadrészt a meglehetősen bizonytalan és átláthatatlan finanszírozási környezet jelentős mértékben megnehezítette a képzési folyamatok tudatos tervezését és kereslethez igazítását. A továbbképzési rendszer finanszírozása jelenleg három pilléren áll. A felhasználható keret egyrészt a központi költségvetés által biztosított célelőirányzatból származó forrásokból, másrészt az intézményi saját forrásokból, harmadrészt a pályázati forrásokból tevődik össze. Az egyes pillérek közül származó források mértéke azonban kiszámíthatatlan, felhasználásuk célja nem egyértelmű, és összehangolásuk sem történt meg. Mindebből következően a valódi igények helyett jellemzően a finanszírozási lehetőségek vezérelték a továbbképzéseket.

Negyedrészről leszögezhető, hogy a továbbképzések elismert költségeinek mértékét meghatározó díjirányelvek nem követték a képzési igények sokszínűségét, ezért jelentős mennyiségű képzés nem kerülhetett be a képzési kínálatba (pl. komplex e-learninges programok, speciális szakmai ismereteket biztosító és egyénre szabott képzések).

Ötödrészről a továbbképzések megvalósításának mind ez ideig alapvető rendszerjellemzője volt a képzési szükségletektől jelentősen eltérő és csupán meglehetősen korlátozott tematikát biztosító képzési kínálat. Ennek következtében a rendszerben ki nem elégített képzési igények a továbbképzési rendszeren kívül teljesültek,

mert a továbbképzések megvalósításának ellenőrzése és szankcionálása nem kellő hatékonysággal működött.

Hatodrészt, mivel a továbbképzési rendszer kínálata nem találkozott a valós képzési igényekkel, a közigazgatási továbbképzések tervezési rendszerében nem jelentek meg azok a képzési igények, amelyeket csak a rendszeren kívül lehetett megvalósítani. Miután a tervezési rendszer kínálatvezérelt volt, az intézményi források jelentős részének felhasználása nem jelent meg a tervekben, aminek következtében a tervezési rendszer gyakorlatilag kizárólag adminisztratív céllal működött.

Végezetül pedig leszögezhető, hogy miután a tervek és a végrehajtásukról szóló beszámolók a fentiekben részletezett okokból torz képet mutattak, és a továbbképzési rendszer sem működtetett valódi minőségügyi-minőségellenőrzési folyamatokat, a rendszerszintű hibák azonosítása és kijavítása nem történt meg.

2. A továbbképzési rendszer átalakítását vezérlő célkitűzések

A továbbképzési rendszer újjászervezése során stratégiai cél az előzőekben bemutatott diszfunkciókkal bíró rendszer közszolgálati előmeneteli rendszerrel összekapcsolt, előírt tanulmányi követelményeken alapuló, minőségi továbbképzési rendszerre alakítása, amely a valós továbbképzési igényeket széles körűen, rugalmasan kiszolgálni képes intézményi hálózattal rendelkezik.

Az átalakítással megvalósítani kívánt konkrét célok a következők:

- Átlátható felelősségi viszonyok teremtése és a továbbképzésben közreműködő szervezetek közti feladatmegosztás átalakítása a továbbképzési rendszer hatékonyabb működtetése érdekében.
- A továbbképzési programok integrált rendszerének kialakítása a központi és a szakigazgatási, rendészeti és védelmi területek képzési rendszereiben használt továbbképzési programok integrációjával.
- A továbbképzési programok tartalmi és módszertani követelményeinek központi-lag koordinált fejlesztése, tudásmenedzsment-eszközökkel történő gyűjtése, rendszerezése; közigazgatási tudásbázis létrehozása.
- A programok fejlesztési, szolgáltatási (képzés) és szervezési feladatainak ellátását rendszerszerűen biztosító decentrumok (képzőközpontok) kialakítása.
- A tanulmányi pontrendszer bevezetése, a közszolgálati életpályák közti mobilitás támogatása.
- A köztisztviselők továbbképzési kötelezettségének jogszabályi meghatározása, a képzési eredmények összekapcsolhatósága a karriermenedzsmenttel.
- A szervezeti és egyéni képzési szükségletek feltárását segítő új tervezési rendszer bevezetése.
- A közigazgatási továbbképzési rendszer szilárd anyagi bázisának megteremtése a pénzügyi tervezés és forrásallokáció új rendszerével.
- A továbbképzési rendszer folyamatos fejlesztésének, megújításának biztosítása komplex minőségügyi rendszer kialakításával és működtetésével.
- A továbbképzések eredményességére vonatkozó mérési, ellenőrzési és statisztikai rendszer kialakítása.

3. A továbbképzési rendszer irányítása, a továbbképzés intézményrendszere

3.1. A közigazgatási továbbképzés jelenlegi irányítási és szervezeti rendszere

A közigazgatási továbbképzési rendszer ágazati irányítását a közigazgatási és igazságügyi miniszter látja el. E feladatkörében a Kormány elé terjeszti a középtávú tervet, elfogadja az éves továbbképzési terveket, dönt a célelőirányzat felosztásáról, meghatározza a továbbképzési rendszer állam által elismert költségeinek mértékét.

A miniszter tanácsadó testülete a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium, alapvetően véleményezési, döntés-előkészítő feladatokkal rendelkezik, döntési jogköre a programok minősítése tárgyában van.

A Nemzeti Közigazgatási Intézet országos módszertani központként támogatja a tovább-

képzési tervek összeállítását, elvégzi értékelésüket, tananyag-fejlesztési, tanfolyam- és vizsgaszervezési feladatokat lát el.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok, továbbá a központi államigazgatási szervek tervezik saját hivataluk, valamint alárendeltségükbe tartozó szervek képzési igényeit, szervezik a képzések megvalósítását.

3.2. Az új irányítási és szervezeti struktúra

A közigazgatási és igazságügyi miniszter ágazati jogosítványai a 2010. évben az előzőekben felvázoltakhoz képest megerősödtek. A kormánytisztviselői és köztisztviselői körben a humánpolitikai célok érvényesítése stratégiai centrumot igényel, ezen elv mentén az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 6. § (5) bekezdése szerint a közigazgatási és igazságügyi miniszter – erős jogosítvánnyal felruházva – egyes minisztériumok vonatkozásában érvényesíti a Kormány személyzeti politikáját. A szabályozás és a fejlesztések területén szintén a közigazgatási és igazságügyi miniszter feladata a tisztviselői életpálya minőségének, vonzó és megtartó erejének erősítése.

A Közigazgatási Továbbképzési Kollégium feladatainak megváltoztatása indokolt: az eddig megszokottaktól eltérően nem operatív feladatok hárulnak rá, hanem a továbbképzési rendszer működésének felügyelete. Ennek keretében a továbbképzések minősítésével kapcsolatosan felülvizsgálatot kell ellátnia, felügyelnie kell a továbbképzés minőségügyi rendszerét és a továbbképzési intézményrendszer működését.

A Nemzeti Közigazgatási Intézet módszertani, irányítási feladatai megerősödnek, és kibővülnek a minőségirányítási, minőségbiztosítási feladatokkal. Teendői kiterjednek a programok és programcsoportok tartalmi követelményrendszerének kialakítására, illetve (részben) a programfejlesztéssel és programszervezéssel és a programok minősítésével kapcsolatos feladatokra. A Nemzeti Közigazgatási Intézet ezen felül – mint a továbbképzési rendszer országos módszertani központja – módszertani irányelveket bocsát ki az éves tervezési rendszer egy-egy elv mentén történő működtetésére.

A továbbképzés szervezetrendszerének kialakításának új elemét a fővárosi és a megyei kormányhivatalok, felsőoktatási intézmények bevonásával kialakított területi decentrumok jelentik, amelyek továbbképzési képzésfejlesztési, képzésszolgáltatási és képzésszervezési feladatok ellátását kizárólagosan biztosítják. A közigazgatási továbbképzés szervezetrendszerét össze kell kapcsolni az állami fenntartású, felsőoktatási képzési feladatokat ellátó intézményekkel; a felsőoktatásban biztosított felsőfokú iskolarendszerű továbbképzések, az egyetemi mesterképzési és doktori kurzusok ismeretrendszerét be kell csatornázni a közigazgatási továbbképzések tartalomfejlesztésébe, biztosítva ezzel az állam képzésre fordított erőforrásainak jobb kihasználását, továbbá egy szolgáltatói, minőségi biztosítékot. A területi képzőközpontokhoz meghatározott minőségbiztosítási és módszertani elvárások teljesítésével képzési feladatokat ellátó szakigazgatási szervek, felnőttképző intézmények is csatlakozhatnak, bevonva az általuk fejlesztett kurzusokat is a továbbképzési programkínálatba.

A területi képzőközpontok az éves tervezési rendszerből nyert képzési igények alapján, a tartalmi követelményrendszerekhez igazodva, „célzottan” végeznek programfejlesztéseket, a közigazgatási továbbképzési igények kielégítésére kizárólagosan nyernek jogosultságot.

4. A továbbképzési rendszer programkínálata

4.1. A jelenlegi közigazgatási továbbképzési programjegyzék jellemzői

Jelenleg 314 továbbképzési program áll rendelkezésre, meglehetősen széles témaválasztékkal. Ezek egyrészt egy-egy természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság tulajdonában lévő programok, másrészt a Nemzeti Közigazgatási Intézet tulajdonában lévő, jellemzően uniós forrásból fejlesztett ún. központi programok.

A jelenlegi közigazgatási továbbképzési programjegyzék jellemzői a következők:

Egyrészt nem megoldott a tananyagok formájában felhalmozott tudásanyag gondozása, valamint az új ismeretek továbbképzési rend-

szerbe való becsatornázása. Másrészt a programjegyzék a „megrendelő” számára gyakran áttekinthetetlen struktúrában nyújt információt a képzés célrendszeréről és a fejlesztendő kompetenciákról. Harmadrészt megállapítható, hogy mind ez ideig nagy számban, jelentős arányban a központi programok valósultak meg.

Ugyanakkor jól megfigyelhető az a tendencia is, hogy a közigazgatás továbbképzési igényei nem a jelenlegi programkínálatból kerülnek kielégítésre. A 2011. évi tervek keretében már csak a képzendő köztisztviselői létszám 25%-át iskolázzák be minősített programokra. Ennek okait az alábbiakban kereshetjük:

- A közigazgatási szervek számára a jelenlegi programkínálat nem nyújt megfelelő információt a képzés célrendszeréről, a fejlesztendő kompetenciákról.
- Az egyes tananyagok szakmai színvonala az alkalmazott programminősítési rendszer ellenére sem megfelelő.
- A piaci szereplők által nyújtott képzések közigazgatási adaptációja nem, vagy csak elvétve valósult meg.
- Hiányzik a tananyagok folyamatos frissítésének igénye.
- A programválaszték nem megfelelően strukturált, belső aránytalanságok jellemzik. Amíg összesen 29%-os a készségfejlesztő programok jelenléte, a szakmai programok aránya 16%.
- A piaci szereplők gyorsabban alkalmazkodnak a továbbképzési kereslethez azáltal, hogy a jogszabály-előkészítésbe bevont szakértőket, kormánytisztviselőket felkérve, autentikus forrás útján jutnak ismeretekhez.
- A díjirányelvek szabta költségvetési korlátok miatt speciális témakörű programok becsatornázására nincsen lehetőség.

4.2. Az új programjegyzék kialakítása, tartalmi fejlesztése

A továbbképzési programok jegyzékének új alapokon történő felépítése, tartalmi követelményrendszerének meghatározása feladat. A központi koordináció által biztosítható, hogy a közigazgatási rendszert teljes körűen lefedő tartalmi fejlesztések valósuljanak meg. Ennek

eredményeképpen tudásmenedzsment-eszközök alkalmazásával kialakítható a közigazgatási tudásbázis.

A továbbképzés keretében szakmai továbbképzés, képességfejlesztés és vezetőképzés valósul meg. A három nagy terület továbbképzési programjai tematikus programcsoportokba illeszkednek. Ezek a programcsoportok a következők:

- általános közigazgatási ismeretek,
- szakigazgatási ismeretek,
- közigazgatási feladatokat támogató szakmai ismeretek,
- szakmai képességek fejlesztése,
- személyes képességek fejlesztése,
- vezető-utánpótlás képzése,
- vezetők továbbképzése,
- vezetői kiválósági képzés.

A tematikus programcsoportok tartalmazzák a módszertani és minőségbiztosítási központ által meghatározott továbbképzési programokat. A programok meghatározása során a programok tartalmi és módszertani követelményeinek kialakítására kerül sor, melyek alapján a területi közigazgatási képzőközpontok mint képzésfejlesztők felépítik a programot alkotó továbbképzési kurzusokat. A közigazgatási továbbképzési kurzusok a programjegyzékre regisztrációt és minősítést követően kerülhetnek fel.

A közigazgatási továbbképzés rendszerében kizárólag azok a továbbképzések ismerhetők el és finanszírozhatóak, amelyek a Nemzeti Közigazgatási Intézet által kialakított továbbképzési programjegyzéken szerepelnek.

A minőségirányítási és minőségbiztosítási rendszerből érkező visszajelzések alapján a nem megfelelő programok kivezethetők a programjegyzékből.

4.3. Az új továbbképzési programjegyzék újjászervezéséből fakadó előnyök

4.3.1. A közigazgatási tudásbázis kialakítása

A Nemzeti Közigazgatási Intézet – a továbbképzési rendszer átalakításához szorosan kötődő feladatként – olyan közigazgatási tudásbázis kialakítását és működtetését kívánja megvalósítani a köztisztviselők, kormánytisztviselők, illetve a közigazgatás iránt érdeklődők számára.

ra, amelyen keresztül elérhetővé válik a közigazgatásban felhalmozódott tudásvagyon. A majdani tudásbázis alapját a közigazgatási továbbképzési programcsoportok alkotják. Ezek segítségével körülírhatóvá, és tartalmi követelményrendszerét tekintve is megragadhatóvá válik a közigazgatásban alkalmazandó ismeretek köre, és létrejön egy tudástérkép. A közigazgatási tudásbázis azonban nemcsak a továbbképzési kurzusok egyszerű halmazaként funkcionál majd, hanem egyben olyan szakértői tanulmányok, kutatások, elemzések tárházaként is, amelyeket a közigazgatásban dolgozók készítettek a szakterületükről, azok egyes aktuális problémáiról, ezzel is ösztönözve a köztisztviselőket szakmai ismereteik megosztására.

A tudásbázis létrehozása sajátos úrt hivatott betölteni. Jelenleg ugyanis nincs olyan „központi adatbázis”, amelyhez a köztisztviselők, szakértők, kutatók hatályos és rendszerezett ismeretek megszerzése céljából fordulhatnak. A tudásbázis remélhetőleg segítséget nyújt majd a közigazgatásban történő változások követéséhez, a továbbképzési kötelezettségek teljesítéséhez, valamint a területen történő tájékozódáshoz.

A tudásbázisban fellelhető ismeretekhez való hozzáférés módja igen sokszínű lesz, ezzel is igazodva a különböző igényekhez. Lehetőség nyílik majd az egyes kurzusokon való részvételre, akár jelenléti, akár távoktatásos módszertan keretében; lehetőség nyílik egy-egy feltöltött tanulmány, elemzés elolvasására, értékelésére, az ezekkel kapcsolatos vélemények megosztására, ily módon kialakítva az azonos probléma megoldását célzó ötletek, javaslatok fórumát. Ez utóbbi például segítséget nyújthat abban, hogy egy jogszabályhely értelmezését szakemberek megvitassák, előmozdítva ezzel az egységes jogértelmezést.

A tudásbázis elsősorban a közigazgatásban dolgozó állomány igényeit szolgálja majd ki, de reményeink szerint a közigazgatás iránt érdeklődő állampolgárok is ismereteik elmélyítésének hasznos eszközeként fognak tekinteni a gyűjteményre. A tudásbázistól azt várjuk, hogy egyaránt biztosítja a közigazgatási ismeretek közvetítését, a hatékonyabb továbbképzést és a hatékonyabb közigazgatási problémamegoldást.

4.3.2. Integrált képzési jegyzék kialakításának lehetősége a közigazgatási, rendészeti és honvédelmi továbbképzési rendszerekben

A közigazgatás, a rendészet és a honvédelem területén működő továbbképzési rendszerek összehangolása kapcsán feltárhatók olyan kapcsolódási pontok, melyek mentén az egyes rendszerek részleges integrációja megvalósulhat.

A közigazgatási, rendészeti és a honvédelmi továbbképzési rendszerekben oktatott képzési tárgykörök számbavételét követően kialakítható a közigazgatási alapismereteket, az informatikai és nyelvi képzéseket, a személyes készségfejlesztő tréningeket, valamint a vezetőképzést magában foglaló integrált képzési jegyzék.

Az integrált képzési jegyzék lehetséges tartalmai a következő módon határozhatók meg.

Egyfelől egy általános alkotmányjogi és igazgatási ismereteket tartalmazó program, amelynek kurzusai a három terület általános közigazgatási ismereti szintjének egységes kialakítását biztosítják.

Másfelől pedig egy készségfejlesztési program, amely a munkavégzés és a szervezeten belüli kommunikáció hatékonyságát növelő készségfejlesztő képzéseket tartalmaz. Kiindulópontként az alábbi kurzusok rögzíthetők: szervezeti kommunikáció, személyiségfejlesztés, konfliktus- és stresszkezelés, digitális írástudás, idegen nyelvi képzések, vezetőképzés.

Az integrált képzési jegyzéken szereplő kurzusok fejlesztése és az oktatás az erőforrások hatékony felhasználásával, a párhuzamos képzésfejlesztés kiküszöbölésével valósul meg. A jegyzék hozzáadott értéke abban is megnyilvánul, hogy az átképzést támogató és megalapozó továbbképzésekben a honvédelem vagy a rendvédelem területén dolgozó, aktív állomány tagjai a közigazgatási továbbképzés tartalmilag számukra is megfelelő kurzusain való részvétellel felkészülhetnek a pályaelhagyásra.

4.4. A közigazgatási vezetőképzés rendszerének kialakítása

A közigazgatási vezetőképzés jelentősége megkívánja, hogy a továbbképzési programki-

nálatból kiemelve részletesebben foglalkozunk tartalmi és intézményrendszerével.

A közigazgatási vezetőképzés átalakításának elsődleges célja a kormánytisztviselői előmeneteli rendszerbe illeszthető, jogszabályban meghatározott, integrált, kreditalapú vezetőképzési rendszer létrehozása. Ugyancsak fontos cél a vezetőképzés intézményesítése. A jövőben biztosított lesz a hazai közigazgatás vezetői utánpótlásának és elitjének megfelelő szintű és minőségű képzése is.

A *vezetői utánpótlásképzés* rendszere első sorban a vezetési készségek fejlesztésére, az attitűdformálásra, illetve a vezetési stílusok tudatosítására fókuszál.

A vezetővé képzés mellett a vezetői elitképzés, a *vezetői kiválósági képzés* is részét képezi majd az Akadémia tevékenységének. Ennek elvégzése a vezetői karrier egyik fontos mérföldköve lehet, presztízsértékű mesterképzés, ami a karriertervezésben kiemelt szerepet kap. A képzés bemeneti szűrője egy kompetenciamérésen való részvétel lesz, mely során minden résztvevő számára egyéni fejlesztési terv kerül összeállításra. A program egyéni és csoportos coachingból és blended learningből áll.

A tervezett struktúrában a vezetői utánpótlásképzést és a vezetői kiválósági képzést különböző *vezetői továbbképzések* egészítik ki. A továbbképzések katalógusa igen széles: az általános és vezetői kompetenciák fejlesztésétől a szakmai ismeretek bővítésén és nyelvi fejlesztésen át egészen az IKT kompetenciák fejlesztéséig terjed. A továbbképzésben a kompetenciafejlesztés stratégiai szinten történik (pl. stratégiai menedzsment, projektmenedzsment, stratégiai gondolkodás, tárgyalástechnika), emellett a szakmai jellegű képzések (jogszabályi környezet változásából eredő továbbképzések, változó tartalmú, adott szakterület aktualitását tárgyaló témák) dominálnak. A formális képzések mellett kiemelt szerepet játszanak a networking jellegű programok, ahol a vezetők informális keretek között (klub, szakmai műhelymunka, konferencia) az akciótanulás eszközével fejleszthetik magukat. A részvételi érdekltség megteremtésére az évente kötelezően teljesítendő kreditértékbe beszámítható az informális jellegű programokon történő részvétel.

A vezetőképzési rendszer tervezett felépítése nem hierarchikus; elemei sokkal inkább kiegészítik egymást. A képzések szabadon választhatók; a vezető – szakmai és előmeneteli ambícióinak függvényében – maga választhatja meg, hogy milyen képzésen vesz részt. Fontos elvárás, hogy az egyedi igények maximálisan teret nyerhessenek. Erre szolgál, hogy a hazai vagy külföldi felsőoktatásban illetve felnőttoktatásban elvégzett képzés/részképzés, sőt még az ilyen intézményi keretben hallgatott tárgy is elismertethetővé válik, illetve, hogy kreditre váltható lesz a tudományos tevékenység, kutatás, publikálás.

Az Akadémia rugalmas szerkezetű képzési intézmény lesz: szem előtt tartja az egyéni igényeket, a vezetői elvárásokat, és elő kívánja segíteni a gyors előmenetelt (fast stream lehetőség). Működése ugyanakkor normaszövegben lefektetett részvételi kötelezettségen fog alapulni. A vezető számára egy évre meghatározott minimum teljesítendő kreditértéket jogszabály fogja rögzíteni, nem-teljesítés esetén pedig a vezetői karriert érintő szankciók lépnek életbe.

5. A közigazgatási vizsgák helye a továbbképzés rendszerében

A közigazgatási továbbképzési rendszer megújításának részeként a közigazgatási vizsgarendszer, benne a közigazgatási alap- és szakvizsga átalakítása szintén kulcskérdés.

A közigazgatási vizsgák átalakítását négy alapelv figyelembevételével kell elvégezni.

Az első alapelv, hogy az közigazgatási vizsgák zárt rendszerét – vagyis, hogy közigazgatási vizsgáztatási jogosítvánnyal közigazgatási szervek legyenek felruházva – meg kell tartani. A második alapelv, hogy a közigazgatási vizsgákra felkészítő programokat – a közigazgatási továbbképzési programjegyzék részeként – egységes tematikai keretek között, egységes követelményrendszer alapján, egységes a számonkérés mellett kell megvalósítani.

A harmadik alapvető elv, hogy a vizsgákra való felkészítés során biztosítani kell a munkaidőalap-kímélő módszereket, amelyek ugyanolyan hatékony oktatási formák, mint a jelenléti

képzések. A költséghatékonyság biztosítása érdekében fokozatosan át kell térni a távoktatási módszertanra.

A negyedik alapvető elv pedig az, hogy a számonkérések alkalmával a lehető legteljesebb objektivitásra kell törekedni. Jelenleg komoly eltérések vannak az egyes vizsgaszervezők által adott érdemjegyek között, az írásbeli és szóbeli vizsgarészek eredményei ennek megfelelően meglehetősen nagy szórást mutatnak. Ez egyfelől a szóbeli vizsga értékelésekor megnyilvánuló, nem kellően objektív értékelésből, másfelől az írásbeli vizsgák javítása során beszűrődő szubjektivitásból származik. Az elvi célként megfogalmazott lehető legteljesebb objektivitás azzal biztosítható, hogy a szóbeli vizsgák fokozatosan kivezetésre kerülnek, az írásbeli vizsgák javítása pedig a jövőben standardizált rendszerben, számítástechnikai eszközök igénybevételevel történik majd.

Fontos feladat a közigazgatási vizsgák célrendszerének összehangolása. A közigazgatási alapvizsga célja, hogy az eltérő iskolai végzettséggel rendelkező köztisztviselők általános közigazgatási alapismeretekhez jussanak, egyfajta közigazgatási „alpműveltséget” szerezzenek. A közigazgatási alapvizsga emellett lehetővé teszi a fejlődés mérését a pályakezdő időszak első két évében, és megadja a minőségi szelekció esélyét a munkáltató számára.

Az alapvizsga átfogó tartalmi és módszertani megújításával párhuzamosan a közigazgatási szakvizsga szerepét és rendszerbeli helyét is újra kell gondolni; a szakvizsgának a jövőben szorosan illeszkednie kell az előmeneteli és a vezetői karrierkonceptióhoz.

A két közigazgatási vizsga követelményrendszerét oly módon kell összehangolni, hogy az alapvizsga során elsajátított alapismeretekre épülhessen a mélyebb közigazgatási szakismereteket biztosító szakvizsga, valamint a specializációt biztosító moduláris továbbképzési programok rendszere.

A kormányzat részéről megfigyelhető a közszolgálati életpályák összehangolására irányuló határozott törekvés. Ez a közigazgatási vizsgák tekintetében mindenekelőtt négy dolgot jelent.

Először is már a közigazgatási alapvizsga (újbóli) bevezetésekor és témaköreinek meghatározásakor figyelembe kell venni a közigazga-

tási-, rendészeti- és honvédelmi képzés összehangolásának célkitűzését, valamint az életpályák közti átjárhatóság megteremtésének szempontját. Ennek megfelelően egységes, átfogó, a közszolgálati területek közti váltást kellőképpen megalapozó közigazgatási alapismereteket kell biztosítani.

Másodszor szükségesnek látszik a közigazgatási általános szakvizsga kialakítása a rendészeti szakvizsga és a közigazgatási szakvizsga kötelező tárgyainak egyesítésével.

Harmadszor a közigazgatási szakvizsga választható tárgykörei közé be kell illeszteni egy rendvédelmi és egy honvédelmi modult. Az új modulokat úgy kell kialakítani, hogy a rendészeti választható vizsgatárgyak és a honvédelmi előmeneteli vizsgák vizsgatárgyai részben vagy egészben megfeleltethetők legyenek a közigazgatási szakvizsga választható moduljainak. Ezzel kialakítható a rendészeti szakvizsga és a közigazgatási szakvizsga teljes körű egyenértékűsége.

Negyedszer pedig a rendészeti és a honvédelmi életpálya jogi feltételrendszerének kialakításakor be kell építeni olyan elemeket, amelyek segítik a közigazgatási pályára való átlépést, illetve ezen pálya felé orientálják a váltást tervezőket. Ilyen elem lehet, hogy a rendészeti és honvédelmi területen dolgozók a szolgálati jogviszony ideje alatt a vizsgarendszerük részeként letett közigazgatási általános szakvizsga után, a közigazgatási szakvizsga (nem védelmi szakterületű) választható részét is abszolválhatnák.

6. Az egyéni képzési kötelezettség kialakítása

A megújított programkínálat által nyújtott átfogó tudásanyagon felül szükséges egy olyan ösztönzőrendszer jogi feltételeinek kiépítése is, amely képes előmozdítani a köztisztviselők ismereteinek és kompetenciáinak folyamatos fejlesztését, amely szorosan összekapcsolódik a karriermenedzsment-rendszerrel, és amely egyben a közszolgálati életpályák közti mobilitást is segíti. A változtatás célja, hogy a jogi környezet tényleges motivációt szolgáltatson a továbbképzéseken való részvételhez, hogy mind az egyéni munkavállaló, mind a közigazgatási

szerv ténylegesen érdekeltté váljon a folyamatos képzésfejlesztésben.

Az ösztönzési szisztéma lehetséges formája egy olyan kötelezően teljesítendő tanulmányi pontrendszer bevezetése, amely a Kormány közigazgatási továbbképzési-, vezetőképzési és vizsgarendszerről szóló középtávú tervének ciklusához igazodó négyéves továbbképzési időszakokra tagolódik.

A tanulmányi pont a tanulmányi munka mértékegységét jelenti, amely a továbbképzési programok, illetve az egyes kurzusok vonatkozásában (arányaiban) kifejezi azt a tanulmányi munkaóra-számot, amely meghatározott ismeretek elsajátításához, meghatározott követelmények teljesítéséhez szükséges.

A tanulmányi pontrendszer kialakításakor célszerű, hogy a felsőfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselő, illetve a középfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselő számára eltérő mértékű képzési kötelezettség kerüljön meghatározásra. Másrészt egyes – gyorsan inflálódo ismereteket alkalmazó – munkakörkhöz rendszeren további differenciálás is indokolt lehet.

A tanulmányi pontrendszer érdekeltséget alakít ki, ösztönzi a képzéseken való egyéni részvételi hajlandóságot, ezen túl átláthatóvá és formalizálttá teszi a képzési struktúrát. Amennyiben az érdekeltségi elem kimarad a továbbképzés rendszeréből, úgy azzal a nemkívánatos következménnyel kell számolni, hogy az egyéni felkészültség csökkenése a szervezet működési hatékonyságát, eredményességét is csökkenti. Éppen ezért szükséges az előmeneteli rendszer és a továbbképzési rendszer összekapcsolása – szakítva a jelenlegi, alapvetően a szolgálati időt alapul vevő karrierrendszerrel.

A továbbképzési kötelezettség pontos rögzítésével a továbbképzési rendszer finanszírozása és a továbbképzési igények tervezése is kiszámíthatóvá válik.

7. Az éves tervezési rendszer átalakítása

A közigazgatási szervek továbbképzési igényeinek foglalatát az éves továbbképzési tervek jelentik. Tervkészítésre a központi államigazgatási szervek (központi tervkészítő szervek) az irányításuk, felügyeletük, ellenőrzésük alá tartozó

államigazgatási szervek, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok (megyei tervkészítő szervek) az illetékességi területükön található helyi önkormányzatok esetében kötelezettek. A benyújtott éves továbbképzési tervek négy fő ok miatt nem képesek betölteni funkciójukat.

Az első ok, hogy a tervek nem tükrözik a valós képzési igényeket: a tervkészítő szervek a legritkább esetben alapozták tényleges igényfelmérésekre a továbbképzési terveiket. A második (mintegy az elsőből következő) ok, hogy a tervek nem lehetnek teljes körűek. Több területi államigazgatási szervnek, noha lenne igénye továbbképzésre, esélye sem nyílik a jelentkező igények becsatornázására. A harmadik ok, hogy évről évre nőtt azoknak a szerveknek a száma, akik benyújtottak ugyan tervet, de abban semmilyen képzési igény nem került feltüntetésre. A negyedik, utolsó ok pedig a tervek rugalmatlansága és a költségvetési tervezés időpontjait figyelmen kívül hagyó elkészítésük ténye. Ez még jobban növeli a tényleges igények és a lehetőségek közötti távolságot.

A közigazgatási továbbképzés tervezési rendszerének módszertani újjáalakításakor biztosítani kell, hogy a tervek átfogó, teljes körű képet nyújtsanak egy-egy ágazat továbbképzési feladatairól és megvalósítandó képzéseiről. Ennek eléréséhez többfázisú eljárás kialakítására van szükség a jelenleginél rendszerezettebb célok és elvek mentén.

Az éves továbbképzési tervezési rendszer alapjai megváltoznak. A központi és a területi tervkészítők irányítják az alárendeltségükbe tartozó szervek tervezési feladatait. Ennek során a tervkészítésre kötelezettek előzetes igényfelmérésekre alapozva készítik el a konkrét kurzusokat tartalmazó beiskolázási terveket, minden tárgyévben féléves bontásban. Ez a jelenleginél jóval rugalmasabb rendszer lehetőséget biztosít a valós igényekre alapozott képzések megvalósítására. Az igényfelmérés egyúttal biztosítja a képzőközpontok számára az igényekhez igazodó kurzus kínálat kialakítását, az oktatási kapacitások megtervezését.

Az éves tervezési rendszer hatékony működtetéséhez elektronikus felület és informatikai támogatás szükséges, hogy elősegítse a nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettség egységes struktúrájú teljesítését.

8. A közigazgatási továbbképzési rendszer finanszírozásának átalakítása

A közigazgatási továbbképzési rendszer jelenleg alapvetően három forrásból finanszírozott: az állami költségvetés e célra rendelt fejezeti kezelésű előirányzatából, az egyes közigazgatási szervek saját költségvetéséből, és az uniós támogatásokból.

A közelmúlt és a jelen tendenciáit figyelembe véve megállapítható, hogy a jogszabályi előírások ellenére a központi költségvetésben elkülönítendő források folyamatosan csökkennek. Mára már meg kell győzni a Kormányt, hogy újra pénzforrásokat fordítson közigazgatási továbbképzés rendszerére. Ez csak akkor következhet be – ha a továbbképzési rendszer átalakításának következtében – a rendszer transzparenssé, eredményei pedig kimutathatóvá válnak. Ennek hiányában a továbbképzési források tervezése a költségvetési tervezési alufolyamatok vesztese lesz.

A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 33. § (4) bekezdése értelmében a központi költségvetésben biztosítandó forrásmennyiségnek olyan nagyságrendűnek kell lennie, hogy a jogszabályban jogosultság-

ként meghatározott továbbképzés állam által elismert költségeit fedezze. Ezt a forrásmennyiséget jelenleg csak „megbecsülni” lehet; egzakt módon tervezhetővé tenni a tanulmányi pontrendszer bevezetésével lehetséges. Ezzel a lépéssel az összeg az adott évre, a tanulmányi pontok megszerzéséhez szükséges pénzforrás kimutatásával, „normatív finanszírozás” keretében kalkulálhatóvá válik.

Az állami támogatás visszaszorulása az uniós támogatásoknak, illetve a közigazgatási szervek saját forrásainak előtérbe kerüléséhez vezetett.

Az elmúlt időszak tendenciáját követve a középtávú tervben foglalt jelentősebb költségigényű feladatok finanszírozására az Új Magyarország Fejlesztési Terv Államreform Operatív Program keretéből vált megvalósíthatóvá, termentesítve ezáltal a központi költségvetést. Az elmúlt 3 évben a forrásfelhasználás 1,1 Mrd Ft volt, melynek keretében továbbképzési programok fejlesztésére és 28 988 fő köztisztviselő képzésére került sor.

(Az elmúlt 9 évben a közigazgatási továbbképzés rendszerében felhasznált források nagyságát, és a képzett köztisztviselők számának alakulását szemlélteti az 1., illetve 2. sz. táblázat.)

1. sz. táblázat: A 2003–2010 között képzett köztisztviselők számának alakulása

Tervezési év	Megyei tervkészítők		Központi tervkészítők		Uniós forrásból fejlesztett központi programokon résztvevő köztisztviselők száma (fő)	Közigazgatási vizsgákon részt vett köztisztviselők száma (fő)	Összesen (fő)
	előirányzati forrásból képzett köztisztviselők létszáma (fő)	ágazati* forrásból képzett köztisztviselők létszáma (fő)	előirányzati forrásból képzett köztisztviselők létszáma (fő)	ágazati* forrásból képzett köztisztviselők létszáma (fő)			
2003	4017	1 317	1649	3 927	2 442	19 568	32 920
2004	4455	1 507	2626	4 221	29 804	17 145	59 758
2005	5770	7 369	4042	8 845	59 720	11 759	97 505
2006	4578	1 096	2601	3 443	19 043	11 814	42 575
2007	612	843	683	2 676	15 497	10 925	31 236
2008	2098	721	1292	2 448	9 309	17 602	42 207
2009	0	24 128	0	14 694	4 182	18 645	61 649
2010	0	7 479	0	23 993	n. a.	14 483	45 955
1011 (tervezett)	0	4 226	0	7 919	n. a.	4 583	16 988

Forrás: A tervkészítő szervek és vizsgaszervezők adatszolgáltatásai.

2. sz. táblázat: A 2003–2010. években a közigazgatási továbbképzésbe bevont források tervezési évek szerinti alakulása, a közigazgatási vizsgákra fordított pénzforrások nélkül

A tervezés éve	Központi költségvetésben biztosított forrás (M Ft)		Ágazati forrás (M Ft)		Uniós pénzforrás (M Ft)	A közigazgatási továbbképzésben felmerült pénzforrás mennyisége (M Ft)
	Az előirányzat összege (M Ft)	Az előirányzathoz az éves tervek támogatására fordított forrás (M Ft)	Központi tervekészítő szervek (M Ft)	Megyei tervekészítő szervek (M Ft)		
2003	920,0	200,0	176,4	21,8	0	1 318,2
2004	600,1	138,4	200,0	40,0	0	978,5
2005	690,0	194,0	291,0	91,6	1100,0	2 366,4
2006	300,0	120,0	275,1	18,7	1100,0	1 813,8
2007	150,0	25,0	290,2	15,6	1100,0	1 580,8
2008	192,5	127,2	145,3	68,3	664,0	1 197,3
2009	15,0	0	184,5	38,0	265,0	502,5
2010	0	0	749,9	24,2	234,0	1 008,1
2011 (tervezett)	0	0	203,9	322,1	43,0	569,0
Összesen:	2867,6	804,6	2516,3	640,3	4506,0	11 336,8

Forrás: A tervekészítő szervek adatszolgáltatásai és a mindenkor érvényes költségvetési törvények alapján, nem számítva az iskolai rendszerű képzések költségét.

A fent említett okokból kifolyólag szükség van a közigazgatási továbbképzés finanszírozási logikájának megváltoztatására. A továbbképzési kötelezettség előírásával valamennyi közigazgatási szerv elemi költségvetésében tervezni tudja a továbbképzésekre fordítandó költségeket, melyeket pályázati források bevonásával kiegészíthetnek. Szükségesnek ítéljük a közigazgatási továbbképzési rendszerben alkalmazható díjak és elismert költségek felső összeghatárának, legmagasabb mértékének miniszteri rendeletben való szabályozását. A díjakat mindazonáltal úgy kell kialakítani, hogy azok kövessék a képzési igények tartalmi és módszertani sokszínűségét (pl.: komplex e-learninges programok, speciális szakmai képzések, egyénre szabott képzések).

Érvényt kell szerezni annak a jogszabályi rendelkezésnek, mely szerint költségvetési források kizárólag a közigazgatási továbbképzési programjegyzéken szereplő kurzusokra, a továbbképzés intézményrendszerén, a területi képző központokon keresztül használhatók fel. Az ettől eltérő forrásfelhasználást szankcionálni kell.

9. Komplex minőségügyi rendszer kialakítása

A továbbképzési rendszer eddigi működése során nem alakult ki egységes minőségbiztosítási és monitoring-rendszer. Kizárólag a kapacitások függvényében, szűrőpróbaszerűen lefolytatott helyszíni ellenőrzésekre volt lehetőség, amelyek a továbbképzések minőségi megfelelőségének biztosítását meglehetősen alacsony határfokkal látták el.

A komplex minőségügyi rendszer kialakításával és működtetésével a továbbképzési rendszer folyamatos fejlesztését, megújítását kell biztosítani. A továbbképzési rendszer átalakítása során a továbbképzések minőségi megfelelőségének biztosítása érdekében markáns minőségirányítási és módszertani tevékenységet kell végezni.

Ez a tevékenység kiterjed a továbbképzési rendszer minőségpolitikájának és minőségcéljainak meghatározására, a továbbképzések minőségügyi követelményeinek meghatározására, a továbbképzési rendszer időszakonkénti átvizsgálására, felülvizsgálatára, valamint a to-

vábbképzések során feltárt minőségi nem-megfelelőségek kezelésére.

A minőségirányításnak ezen belül ki kell terjednie:

- a kurzusok regisztrációs folyamatára;
- a képzéstervezés, képzésszervezés folyamatára;
- a számonkérési folyamatokra;
- az értékelési folyamatokra;
- a panaszkezelési eljárásokra;
- a nem megfelelés kezelésére;
- a dokumentumok és minőségügyi feljegyzések kezelésére.

Minőségügyi követelményeket kell meghatározni:

- az éves továbbképzési tervekre;
- a továbbképzések oktatás módszereire;
- az ismeret-ellenőrzési formákra;
- a továbbképzések során alkalmazott oktatási és segédanyagokra;
- a továbbképzésben közreműködő oktatókra;
- a továbbképzések megvalósításához szükséges infrastruktúrára;
- folyamatokra, dokumentumokra;
- a továbbképzések megvalósításának folyamatára;
- valamint a továbbképzési kurzusok folyamatos hatályosítására.

A minőségi követelmények egyik kiemelkedő területét képezik az oktatásban közreműködőkkel szemben támasztott követelmények. A kurzusokon közreműködő oktatókkal szemben támasztott legfontosabb elvárások a következők:

Az oktatók az adott kurzusokhoz kerüljenek hozzárendelésre, ne általánosságban kapjanak lehetőséget egy-egy témakör oktatására.

A kurzus minősítése alkalmával vizsgálni kell az oktató szakmai alkalmasságát, s ezeket a tényeket a közreműködőnek hitelt érdemlően kell bizonyítania.

A minőségbiztosítási rendszert alkalmassá kell tenni arra, hogy a nem megfelelő felkészültségű oktató közreműködése megszüntethető legyen.

Meg kell teremteni annak a feltételeit, hogy az oktatók oktatás-módszertani és felnőtt-pedagógiai továbbképzéseken vehessenek részt.

10. A továbbképzések statisztikai, monitoring- és ellenőrzési rendszere

A továbbképzési rendszer átalakításának fontos célkitűzése, hogy egy olyan központi statisztikai és monitoring célú adatszolgáltatást végző rendszer kerüljön bevezetésre, amely egységes struktúráján és a szolgáltatott adatokon keresztül megbízható képet nyújt a továbbképzési rendszer valós folyamatairól. Az ily módon biztosított strukturált adatszolgáltatásra rendszerszintű tervezés alapozható.

A továbbképzéseket leíró statisztikai és monitoring adatokra alapozva tervszerű ellenőrzések lefolytatására nyílik lehetőség. Ezek a minőségirányítási rendszer által meghatározott időszakonkénti átvizsgálások keretében történhetnek meg. Az átvizsgálások fajtái:

- rendszeres belső minőségügyi auditok;
- rendszeres külső minőségügyi auditok;
- önértékelés, az éves működés értékelése, az erősségek és a fejlesztendő területek feltárása;
- a továbbképzések lebonyolításának folyamatos figyelemmel kísérése;
- résztvevői, oktatói elégedettség mérése;
- a továbbképzési folyamatok értékelése és ellenőrzése.

Mind a minőségbiztosítási rendszernek, mind pedig a statisztikai adatszolgáltatási és monitoring rendszernek támogatnia kell – bemutatott funkcióin felül – a továbbképzési rendszer stratégiai döntéseinek alapjául szolgáló szakmai javaslatok kimunkálását. Megalapozott célok kitűzése csak a rendszer adatain keresztül leszűrhető összefüggések alapján lehetséges.

11. Összegzés

A közigazgatási továbbképzés 1998-ban kialakított rendszere megérett a változtatásra: jelenlegi formájában már nem tudja betölteni a szerepét, nincs jelen a köztisztviselők mindennapi életében.

A megújított rendszerrel szemben elvárás, hogy struktúráját és működését hatékonyság, kiszámíthatóság, korszerűség jellemezze.

Úgy ítéljük meg, hogy az átalakított szisztémában lehetővé válik a képzésfejlesztés, -szolgáltatás (oktatás) és -szervezés hatékonyabbá tétele. Az új rendszer emellett kiszámítható szakmai továbbképzési lehetőséget biztosít a tisztviselők számára, amelyhez stabil szakmai, intézményi és módszertani kereteket teremt. A megújított struktúrában arra is esély nyílik, hogy korszerű oktatási módszerek alkalmazásával valóban naprakész ismeretanyag kerüljön átadásra és valóban hasznosítható készségek kerüljenek kifejlesztésre.

Várható továbbá, a közigazgatási továbbképzés átalakított rendszere képes lesz ösztönző hatást kifejteni, motiválni, érdekeltté tenni a képzésben résztvevőket. Egyrészt kialakítja azt az

igényt a közszolgálat területén dolgozóknak, hogy a munkájukkal kapcsolatos ismereteiket folyamatosan fejlesszék, frissítsék, mélyítsék. Másrészt a tisztviselői kar tagjaiban elő tudja segíteni az új tudás megszerzésének élményére alapozva az élethossziglan tartó tanulás igényét.

Az átalakított rendszer mindezekén túl arra is alkalmasnak tűnik a felmerülő munkáltatói és munkavállalói igények teljes körű becsatornázására annak érdekében, hogy működésének eredményeként a továbbképzés a munkaszervezés részévé váljon.

Meggyőződésünk, hogy a fentiekben felvázolt új továbbképzési rendszer nagyban hozzájárulhat egy kiemelt szaktudású, sokoldalúan képzett, munkáját a közjó iránti alázattal, szilárd etikai elvek mentén végző tisztviselői kar kialakításához.

Klotz Balázs: A közigazgatási továbbképzési rendszer átalakításának irányai

A közigazgatási továbbképzés 1998-ban kialakított rendszere megérett a változtatásra: jelenlegi formájában már nem tudja betölteni a szerepét, nincs jelen a köztisztviselők mindennapi életében. A cikk az elmúlt évek során felhalmozódott diszfunkciók, hiányosságok és működési zavarok számbevételét követően a tervezett átalakítás főbb csapásirányait vázolja fel. Az írás sorra veszi, hogy milyen pozitív hozadékaik lehetnek a változtatásnak, milyen pontokon érhető el jelentős előrehaladás a jelenlegi rendszerhez képest. A szövegben a kialakítani kívánt új intézményi struktúra, programválaszték és finanszírozási forma bemutatása mellett nagy hangsúlyt kap a továbbképzés jövőben kiépítendő minőségbiztosítási rendszerének ismertetése is.