

Kis Norbert – Klotz Balázs

A DECENTRALIZÁCIÓ HATÁSAI A KORMÁNYTISZTVISELŐK TOVÁBBKÉPZÉSÉRE

The Impact of Decentralisation on the Further Training of Civil Servants in Hungary

Dr. Kis Norbert, egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék, kis.norbert@uni-nke.hu

Klotz Balázs, igazgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, klotz.balazs@uni-nke.hu

A kormányzati igazgatásban a tisztviselők továbbképzési és előmeneteli vizsgakötelezettségei 2019-től vezetői mérlegelésen alapuló lehetőséggé váltak. A tanulmány tárgya a korábbi szabályozást dereguláló és az általános kötelezettségek helyébe lépő decentralizált döntések hatásvizsgálata. A 2019–2021 közötti időszak továbbképzési statisztikái alapján azt vizsgáljuk, hogy a korábbi években kötelezettségeként teljesített képzési és vizsgavolumen milyen mértékben változott annak hatására, hogy a tisztviselők által évente teljesítendő képzési és vizsgakövetelmény meghatározása a közigazgatási szervek vezetőinek mérlegelési jogkörébe került. Az elemzés megállapítja, hogy a decentralizáció új rendszerében is közel a korábbi (kötelező) mértékű továbbképzési és vizsgamennyiséget veszik igénybe a közigazgatási szervek. Ennek oka, hogy a továbbképzések 2012 óta tartó minőségfejlesztése elérte azt a nívót, amikor a munkáltatók már jogszabályi kötelezettség nélkül is igénylik a tisztviselők folyamatos képzését (motivációalapú továbbképzés). Következtetésünk szerint egyrészt a kötelezettségalapú továbbképzés motivációalapú továbbképzési rendszerré vált, a tisztviselők tanulása fokozódó mértékben a munkahely ösztönzésén és a saját motiváción alapul. Mindez az egyéni fejlesztések hatékonyságát is javítja, mivel a motíváltabb tanulás magasabb határfokú a kötelezettségen alapuló tanulásnál. A tanulmány a legnagyobb magyar felnőttképzési rendszer (közszolgálati továbbképzés) példáján keresztül általánosabb következtetésekre is alapot adhat a centralizált döntési rendszerek decentralizálásának utólagos hatásvizsgálati és elemzési módszertanáról.

KULCSSZAVAK:

kormányzati igazgatás, közigazgatás, decentralizáció, továbbképzés, dereguláció, felnőttképzés

In the public administration under government, from 2019, the obligations of further training and promotion examinations for public servants became a discretionary option based on decision of executives. The subject of the study is to assess the impact of decentralised system deregulating further trainings and shifting general obligations to optional decisions. Based on the statistics for the period of 2019–2021, we examine the extent to which the volume of training and examinations fulfilled in previous years has changed due to the consideration of the heads of units in determining the annual training and examination requirements for civil servants. The analysis shows that despite the decentralisation, public bodies request even more trainings than the previous (compulsory) level of trainings. The reason for this is that the quality improvement of central-provided training since 2012 has reached a level where employers require further training without any legal obligation (motivation-based further training). In conclusion, on the one hand, obligation-based further training has become a motivation-based further training system, and the learning of civil servants is increasingly based on workplace incentives and self-motivation. All of this also improves the effectiveness of individual development, as more motivated learning is more effective than obligation-based learning. Through this best practice of the largest Hungarian adult education system, the study can also provide a basis for more general conclusions about the ex-post impact assessment and analysis methodology of the decentralisation of centralised decision-making systems.

KEYWORDS:

public administration, central government, decentralisation, further training, deregulation, adult education

1. BEVEZETÉS ÉS KUTATÁSI KÉRDÉSEK

1.1. A közszolgálati továbbképzés és vizsgarendszer deregulációjának elemei

A 2019-től hatályba lépő, a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) alapján a Kormány deregulálta és decentralizálta a közszolgálati továbbképzés és előmeneteli vizsga rendszerét. Egyrészt megszűnt az előmeneteli szolgálati időhöz kötöttsége, másrészt a korábban kötelező továbbképzés és az előmeneteli vizsga a munkáltató mérlegelésén alapuló lehetőséggé vált. Az új paradigma szerint az egyéni továbbképzés kötelezettsége már csak az intézmény vezetőjének belátása szerint változó tanulási lehetőség.¹ 2021-ben három évnyi mérhető tapasztalatunk van arról, hogy az új paradigma hogyan változtatta meg a továbbképzés és az előmeneteli vizsgák volumenét. Mára közhellyé vált, hogy minden szervezetnek folyamatosan tanuló közösségként kell működnie. Az exponenciálisan növekvő tudásanyag, a forradalmi technológiai változások, a hatékonysági kényszerek² a közigazgatás számára is az állandó tanulás parancsát jelentik. A magyar közigazgatásban 2012-től napjainkig a szakmaiság és a minőség egyik garanciáját a minden tisztviselőre kötelező és szisztematikus továbbképzés, valamint az 1990-es évektől már intézményesülő előmeneteli közigazgatási alapvizsga és szakvizsga jelentik. A 2012-től működő Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) lett e rendszerek tudásközpontja. Tanulmányunk a közigazgatás tudásrendszereinek 2019 előtti és utáni volumenmérési alapján arra keresi a választ, hogy milyen hatással volt a decentralizáció a továbbképzés rendszerére, azaz egy tudásalapú közigazgatás felé vezethet-e a kormányzati igazgatás új, decentralizált humánpolitikája.

1.1.1. A közszolgálati rendszer szabályozási környezete a vizsgált időszakban

A vizsgált időszakot két részre kell osztanunk: a 2012–2018³ és a 2019–2021 közötti időszakokra.

A két időszak közös jellemzője, hogy a szabályozás szerint:

- A kormánytisztviselő köteles és jogosult a Kormány, a kormányzati igazgatási szervezet vezető, irányító vagy felügyelő miniszter, illetve a munkáltatói jogkör gyakorlója

¹ A Kit. 58. § (2) bekezdése a közigazgatási vizsgákkal kapcsolatos mérlegelési jogkörrel, a tárgyévi továbbképzési kötelezettségről, a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 17. § (2) bekezdése, illetve a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kötelező képzéséről, továbbképzéséről, átképzéséről, valamint a közigazgatási vezetőképzéséről szóló 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (1) és (2) bekezdései rendelkeznek.

² Zeger van der Wal: *The 21st Century Public Manager*. London, Palgrave, 2017. 37–58.

³ A közszolgálati továbbképzési rendszer alapját a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.), illetve az e törvény felhatalmazása alapján a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet (R.) teremtette meg.

által előírt képzésben, továbbképzésben, átképzésben vagy közigazgatási vezetőképzésben részt venni.

- A fenti képzéseket – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az NKE biztosítja.
- Az NKE feladatai:
 - a közszolgálati továbbképzési rendszer keretét jelentő oktatásinformatikai rendszer fejlesztése és működtetése;
 - egységes nyilvántartási rendszer vezetése;
 - a továbbképzési rendszer működéséről valós képet kialakító mérési, értékelési, minőségbiztosítási rendszer kialakítása.

A 2012–2018 közötti időszak karaktere a Kormány által szabályozott centralizált továbbképzési kötelezettség volt: a felsőfokú végzettséggel rendelkező kormánytisztviselőnek a négyéves továbbképzési időszak alatt legalább 128 tanulmányi pontot, a középfokú végzettséggel rendelkező kormánytisztviselőnek legalább 64 pontot kellett teljesítenie. Ez átlagosan 12-16 tanulási óra/év kötelező képzésmennyiséget jelentett.

A továbbképzési kötelezettséget legalább 75%-ban az NKE által nyújtott továbbképzési programokkal kellett teljesíteni, és legfeljebb 25%-ban a munkáltató közigazgatási szervezetnél szervezett belső továbbképzési programokkal teljesíthette a kormánytisztviselő.

A 2019–2021 közötti időszak jellemzője a Kormány által deregulált és decentralizált továbbképzés. A Kit. új alapokra helyezte a kormányzati igazgatási szervek tisztviselőinek jogállását, végrehajtási rendeletei számos ponton decentralizálták a személyzeti igazgatást. A korábbinál lényegesen nagyobb felhatalmazást kapott a közigazgatási szervezet vezetője arra, hogy a szervezet számára optimális feltételeket alakítson ki a tisztviselők megtartásához, motiválásához, a betöltendő álláshelyek szakmai kritériumrendszerének megállapításához.

Míg a 2012–2018 közötti időszakban az NKE által nyújtott közszolgálati továbbképzéseknek legalább 75%-ot, addig a 2019–2021 közötti időszakban már csak legalább 50%-ot kell képviselnie a központi kormányzati igazgatásban foglalkoztatott tisztviselők éves továbbképzési programjaiban.

2019-ben két új végrehajtási kormányrendelet specializálta a továbbképzések szabályozását: a központi kormányzati igazgatási szervek,⁴ illetve a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőire.⁵ Az új szabályok szerint a kormánytisztviselő időszakos továbbképzési kötelezettségének mértékét nem a Kormány rendelete (2012–2018), hanem a munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg. A Kormány a korábbi általánosan szabályozott továbbképzési kötelezettséget és annak mértékét a munkáltatói joggyakorló vezetőkre delegálta, azaz a döntést decentralizálta.

⁴ 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kötelező képzéséről, továbbképzéséről, átképzéséről, valamint a közigazgatási vezetőképzéséről.

⁵ 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (kerületi) hivatalokról.

1.1.2. Az ügynevezett előmeneteli közigazgatási vizsgák⁶ szabályozásának új irányai

A 2019 előtti időszak előmeneteli rendszerének tudásmérési pontjai 1993 óta fokozatosan épültek fel, a közigazgatási alap-, illetve a közigazgatási szakvizsga jogszabályi kötelezettségre épülve. A közigazgatási vizsgák közös eleme, hogy a tisztviselői előmenetel jelentős mérési pontjai voltak, hiszen a tisztviselő e vizsgák hiányában nem volt előléptethető magasabb besorolási fokozatba,⁷ valamint a közigazgatási alapvizsga elmulasztása – a törvény erejénél fogva – a közszolgálati, illetve a kormányzati jogviszony megszűnését eredményezte.⁸ A (fő)jegyzők esetében, amennyiben a (fő)jegyző kinevezésekor nem rendelkezett közigazgatási szakvizsgával, és a Kttv. által megszabott határidőn belül nem teljesítette, a jogviszony a törvény erejénél fogva megszűnt.⁹

2019-től a Kit. a vizsgarendszert is decentralizálta, azaz az egyes álláshelyek betöltésekor a munkáltatói jogkör gyakorlójának diszkrécionális hatásköre a szakmai követelmények meghatározása, így a közigazgatási alap- és szakvizsga letételi kötelezettségének előírása.¹⁰ A munkáltatói jogkör gyakorlója az egyes álláshelyek szakmai feltételeinek megállapításakor a kormányrendeletben megállapított szakmai és képesítési követelmények figyelembevételével jár el.¹¹

2. KUTATÁSI KÉRDÉSEK ÉS HIPOTÉZISEK

1. A két időszak (2012–2018 és 2019–2021) továbbképzési statisztikái alapján a kormánytisztviselők továbbképzési feladataival kapcsolatos döntés decentralizációja milyen hatással volt a továbbképzések tisztviselőnkénti mértékére, mennyiségére?
2. Ha a decentralizáció szignifikánsan nem változtatta meg a 2019–2021 közötti időszakban a továbbképzések volumenét (1. kutatási kérdés), igazolt-e az a következtetés, hogy a továbbképzések volumenének döntő faktorai a munkáltatói joggyakorló vezetők saját szervezeti motivációja és a kormánytisztviselők egyéni motivációja (motivációalapú továbbképzés)? Cáfolhatja vagy megerősítheti ez a megállapítás azt a hipotézist, hogy a kormánytisztviselők továbbképzésének 2012–2018 közötti

⁶ Előmeneteli közigazgatási vizsgák alatt a közigazgatási és ügykezelői alapvizsgát, illetve a közigazgatási szakvizsgát értjük. Tanulmányunkban azonban csak a közigazgatási alap-, illetve szakvizsgát elemezzük, tekintettel arra, hogy a Kit. az ügykezelői jogviszonyt megszüntette.

⁷ A közigazgatási alapvizsga letételével kapcsolatban lásd a Kttv. 118. § (3) bekezdését, a közigazgatási szakvizsga esetében a 122. § (4) bekezdését.

⁸ A kormánytisztviselők, köztisztviselők esetében lásd a Kttv. 118. § (3) és (5) bekezdését, illetve 122. § (4) bekezdését.

⁹ Kttv. 247. § (4) bekezdése.

¹⁰ Kit. 58. § (2) bekezdés c) pontja.

¹¹ Az álláshellyel kapcsolatosan a munkáltatói jogkör gyakorlója által megállapítható szakmai és képesítési követelmények kereteit a 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet, illetve a 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet szabályozza.

volumene döntően a Kormány rendeletben előírt általános továbbképzési kötelezettségén alapult (kötelezettség alapú továbbképzés)?

3. Igazolható-e a kötelezettség alapú továbbképzés motiváció alapú továbbképzési rendszerre válása a 2012–2021 közötti időszakban?
4. Következtethetünk-e arra, hogy a motiváció alapú továbbképzés magasabb szintet jelent a tanulásban, erősíti a hatékonyabb önfejlesztés esélyét, szemben a kötelezettség alapú tanulóval?
5. Mi volt az NKE mint a továbbképzési rendszer fejlesztéséért felelős tudásközpont hozzájárulása a motiváció alapú továbbképzés kialakulásához?
6. Milyen hatással volt a decentralizáció az NKE által nyújtott közszolgálati továbbképzések és a belső képzések továbbképzésen belüli arányára a központi kormányzati igazgatásban?
7. A statisztikai mérések alapján az előmeneteli vizsgák kötelezettségének a vezető mérlegelésén alapuló követelménnyé való transzformációja 2019-től milyen hatással volt a vizsgajelentkezők számára, és az milyen összefüggésben lehet a továbbképzési trendekkel?

3. KUTATÁSI MÓDSZERTAN ÉS STATISZTIKA

Az 1–2. kutatási kérdést a kormánytisztviselők által évente elvégzett programok egy tisztviselőre vetített átlagos számának a változásával vizsgáljuk. Viszonyítási bázis év a 2012–2018 közötti időszakból a 2018. év, ezen időszak továbbképzéseinek fokozatos felfutásában a 2018-as évre teljesebb ki a Kormány által szabályozott, centralizált továbbképzési kötelezettség. A kormánytisztviselők számára a Kit.-en alapuló új közszolgálati továbbképzési szabályok a fővárosi és megyei kormányhivatalok esetében 2019. április 24-én, a központi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőire vonatkozó részletszabályok 2020. január 1-jén léptek hatályba. Ebből következően a fővárosi és megyei kormányhivatalok esetében a 2019–2021-es évekre esnek a Kormány által deregulált és decentralizált új továbbképzési szabályok, a központi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőire vonatkozóak 2020. január 1-jén léptek hatályba, így erre a körre a 2020–2021-es évek relevánsak.

Az egyéni továbbképzési tervben szereplő átlagos programszámváltozást a bázis évhez képest vizsgáljuk (program/fő érték).

A 2020–2021. évi továbbképzések teljesítését a koronavírus-világjárvány nem befolyásolta, mivel a képzések teljes köre teljesíthető volt távképzési (online) IKT-platformokon (ProBono továbbképzési platform).

A 3. kutatási kérdés elemzésekor is az 1–2. kutatási kérdés során vizsgált adatokra, valamint az 5. kutatási kérdésben vizsgált fejlesztési eredményekre támaszkodunk. Ezeket az adatokat a továbbképzési rendszerben az NKE által végzett elégedettségi és hasznosulási mérések eredményei is igazolják. Az NKE évente 4 témakörben méri a közszolgálati

tisztviselők elégedettségét a közszolgálati továbbképzési programokkal kapcsolatban (lásd 1. ábra).

A közszolgálati tisztviselők továbbképzésének munkahelyi hasznosulási indexe a vezetők véleményfelmérésén alapul. A felmérés a tisztviselő továbbképzésének szervezeti hasznosulására és a tisztviselő egyéni kompetenciafejlődésére vonatkozik. A kutatás a tisztviselők bemeneti és kimeneti kompetenciáit mérte (a képzés előtti, közvetlenül a képzés utáni és a képzést követő legalább két hónappal későbbi időpontokban). Az eredményeket az 5. táblázat mutatja be. A továbbképzések munkahelyi hasznosulása esetében a felmérés alapján 6 fődimenziót és ezen belül 21 különböző aldimenziót megvizsgálva részletesen megismerhetővé válik, hogy a közszolgálatban dolgozó, továbbképzésre kötelezett tisztviselők munkájára rálátó vezetők milyen mértékben látják hasznosnak a közszolgálati továbbképzést.

A 4. kutatási kérdés esetében a tanulás és a motiváció közötti korrelációt tanuláspedagógiai és agykutatási eredmények alapján vizsgáljuk.

Az 5. kutatási kérdéshez az NKE a 2014–2019. években megvalósított kompetenciafejlesztési programjai jelentik az empirikus alapot.

A 6. kutatási kérdéshez az NKE által nyújtott közszolgálati továbbképzések és a belső képzések továbbképzésen belüli arányára az 1–2. kutatási kérdésben ismertetettek szerinti időszakot vesszük alapul. Azt vizsgáljuk, hogy a központi kormányzati igazgatási szervek a saját, belső továbbképzési programjaikhoz képest milyen arányban veszik igénybe az NKE által fejlesztett és szervezett közszolgálati továbbképzési programokat.

1. táblázat • A központi és a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek egyéni továbbképzési terveiben szereplő továbbképzési programok megoszlása, valamint az egy tisztviselőre jutó továbbképzési programok száma

Év	Munkáltató szervek	Továbbképzési programok aránya (közszolgálati – belső %)		Egy tisztviselő által elvégzett programok száma (db/fő)
2018	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei	75,9	24,1	2,1
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	77,2	22,8	2,4
2019	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei	78,2	21,8	2,5
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	76,4	23,6	2,6
2020	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei	72,3	27,7	2,9
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	77,1	22,9	2,9
2021	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei	82,7	17,3	3,0
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	79,1	20,9	2,9

Forrás: Probono rendszer, 2022. április 25.

A 7. kutatási kérdés során a közigazgatási vizsgák esetében a vizsgázók 2015–2018 közötti, négyévnyi összesített átlaga a viszonyítási bázis, ehhez mérjük a 2019–2021 közötti éves jelentkezési adatokat, hiszen a Kit. hatálybalépésével a közigazgatási vizsgák már nem jogszabályi kötelezettségként, hanem a munkáltatói joggyakorló által mérlegelés alapján előírt egyéni feladatként működnek.

2. táblázat • A közigazgatási alapvizsgára jelentkező kormánytisztviselők számának alakulása, illetve a közszolgálati továbbképzési rendszerben a közigazgatási alapvizsgával megegyező továbbképzési programot teljesítők száma

Év	Szervezet	Közigazgatási alapvizsgára jelentkező kormánytisztviselők száma (fő)	Közigazgatási alapvizsgára jelentkező kormánytisztviselők számának csökkenése a bázisátlaghoz viszonyítva (%)	Közigazgatási alapvizsgával nem rendelkező kormánytisztviselők száma, akik teljesítették a „Közigazgatási iránytű – alapismeretek új belépők számára” c. továbbképzési programot (fő)	
2015–2018 éves átlag	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi szervei	2323	100	A közszolgálati továbbképzési program a 2020. évtől vált elérhetővé a tisztviselők számára.	
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	1467	100		
2019	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi szervei	1239	47		
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	744	50		
2020	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi szervei	827	65		539
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	651	56		775
2021	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi szervei	874	67	582	
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	800	46	668	

Forrás: Probono rendszer, 2022. április 25.

3. táblázat • A közigazgatási szakvizsgára jelentkező kormánytisztviselők számának alakulása

Év	Szervezet	Közigazgatási szakvizsgára jelentkező kormánytisztviselők száma (fő)	Közigazgatási szakvizsgára jelentkező kormánytisztviselők számának csökkenése a bázisátlaghoz viszonyítva (%)
2015–2018 éves átlag	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi szervei	1660	100
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	1229	100
2019	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi szervei	923	45
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	222	92
2020	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi szervei	383	72
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	468	62
2021	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi szervei	181	89
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	378	70

Forrás: Probono rendszer, 2022. április 25.

4. KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÉS ELEMZÉS

4.1. 1. kutatási kérdés

A két időszak (2012–2018 és 2019–2021) továbbképzési statisztikái alapján a kormánytisztviselők továbbképzési feladataival kapcsolatos döntés decentralizációja milyen hatással volt a továbbképzések tisztviselőnkénti mértékére, mennyiségére?

Az egyéni továbbképzési tervben szereplő átlagos továbbképzési tervek számát vizsgálva a bázisévhez képest – mind a központi kormányzati, mind pedig a területi közigazgatási szervek esetében – egyenletes átlagos emelkedést tapasztalunk (2,5 program/fő értékről 2,9 program/fő értékig). A központi kormányzati igazgatási szerveknél a 2019–2021 közötti időszakban egyenletesen növekedett a továbbképzési intenzitás. (A 2018-as bázisévben 2,1; 2019: 2,5; 2020: 2,9; 2021: 3,0.)

A területi kormányzati igazgatási szerveknél a továbbképzési intenzitás a 2019–2021 közötti időszakban szintén növekedett. (2018-ban, az első időszak bázisévében 2,4; a 2019. évben 2,6; a 2020. évben 2,9; a 2021. évben 2,9.) (Az értékeket az 1. táblázat szemlélteti.) Egy képzéssel átlagosan körülbelül 8 órát foglalkoznak a tisztviselők, ami – évente átlagosan 2-3 képzést feltételezve – évente átlagosan 16–24 óra közötti egyéni továbbképzéssel

töltött időt jelent.¹² Ebbe az időkeretbe csak a munkáltató által elrendelt továbbképzési programok teljesítését számítjuk, az önfejlesztésre fordított időt (programválasztás kompetenciamérés alapján, szakmai közösség munkájában történő közreműködés, olyan képzési program megtekintése, amelyet a munkáltató nem rendel el) nem tartalmazza. A 2012–2018. években mért 12–16 óra/tisztviselő/év átlagos továbbképzési időkeret a 2020–2021 közötti évekre megnövekedett.

A közigazgatási vizsgák volumenelemzésére a 7. kutatási kérdésnél térünk ki.

4.2. 2. kutatási kérdés

A decentralizáció 1. kutatási eredményei igazolják-e azt a következtetést, hogy a továbbképzések volumenének döntő faktorai a munkáltatói joggyakorló vezetők saját szervezeti motivációja és a kormánytisztviselők egyéni motivációja (motivációalapú továbbképzés)? Cáfolhatja vagy erősítheti ez a megállapítás azt a hipotézist, hogy a kormánytisztviselők továbbképzésének 2012–2018 közötti volumene döntően a Kormány rendeletben előírt általános továbbképzési kötelezettségén alapult (kötelezettségalapú továbbképzés)?

A decentralizáció a várakozásokkal ellentétben nem csökkentette a 2012–2018-as időszak kötelezően előírt továbbképzési volumenét, sőt kismértékben évről évre növelte azt (1. táblázat). Ez a változás arra utal, hogy a 2012–2018-as időszakot jellemző, általánosan szabályozott kötelező továbbképzési volumen a kötelező rendeleti előírás nélkül (2019–2021) sem csökkent, azaz a munkáltatói joggyakorló vezetők saját szervezeti motivációja és a kormánytisztviselők egyéni motivációja magas szinten működött. Álláspontunk szerint igazolhatóan a motivációalapú továbbképzés időszaka indult el 2019-től. Mindez erősíti azt a feltevést, hogy már a 2012–2018 közötti időszakban is fokozatosan a tisztviselők külső (munkahely) és belső motivációján alapultak a továbbképzések, és egyre kevésbé a jogszabályban előírt általános kötelezettség tényén.

4.3. 3. és 5. kutatási kérdés

A kötelezettségalapú továbbképzés motivációalapú továbbképzési rendszerré válásának döntő okát a kutatás abban látja, hogy a továbbképzések egyre nagyobb mértékben találkoztak a szervezetvezetők humánfejlesztési igényeivel és a tisztviselők kompetenciafejlesztési szükségleteivel. Az okok megértéséhez az NKE mint a továbbképzési rendszer fejlesztéséért felelős tudásközpont fejlesztési programjai (a), az évente mért tisztviselői elégedettségi mutatók fejlődése (b), valamint a vezetők és a tisztviselők körében mért hatásvizsgálati értékek (c) szolgálnak igazolásul. Ezek együttesen példázzák, hogy milyen

¹² Kis Norbert – Klotz Balázs: A digitális oktatás új útjai a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. In Parragh Bianka – Kis Norbert (szerk.): *Az ösztönző állam válságkezelése*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 207–224.

faktorok alakíthatnak át egy kötelezettségalapú felnőttképzési rendszert motivációalapú tanulási rendszerré, és milyen módszerrel igazolható a minőségi változás.

a) Az NKE továbbképzési tudásközponttá fejlesztésének lépései

A fejlesztések célját a 2014–2019 közötti időszakban a közszolgálati továbbképzési rendszer keretében a hatékonyabb tanulást segítő – modern oktatástechnológiai és képzésmenedzsment-rendszerre épülő – tanulási környezet, az egyéni fejlesztési igényeket szolgáló programok, a korszerű tanulási eszközök és módszertani lehetőségek kiépítése jelentette.¹³

4. táblázat • A 2014–2019. években végzett fejlesztések fókuszai

A 2014 előtti állapot	MINŐSÉG mutató	2014–2019 közötti fejlesztések
Az egyéni fejlesztési tervek és a képzéstervezés közötti összhang nem biztosított, a képzési programok kiválasztása esetleges.	egyéni fejlesztési igények kiszolgálása (reszponzivitás)	A tisztviselők egyéni fejlesztési terveit és a képzéstervezést összehangoló rendszer, amely lehetővé teszi a tisztviselők és a munkáltatók számára az egyéni fejlesztési célokhoz legjobban illeszkedő képzések kiválasztását.
Közszolgálati kompetencia-rendszer nem létezik, ennek következtében a tananyagfejlesztések során a képzési programok követelményrendszere esetleges.	kompetencia-alapú képzések	Közszolgálati kompetencia-rendszer kialakítása, amely a továbbképzési programfejlesztések követelményrendszereinek kiindulópontját jelenti.
A követelményrendszerek esetlegességének következtében a továbbképzési programok nem szolgálják a tisztviselők adaptív fejlesztését.	szervezeti adaptivitás	A közszolgálati kompetencia-rendszerre alapozott továbbképzési programfejlesztés a tisztviselők egyéni fejlesztésén túl hozzájárul az adaptív tanulószervezet kialakulásához, a közszolgálat-specifikus képességek fejlesztéséhez.
Egyéni fejlesztést nem támogató, korlátozott tanulástámogatási eszköztár áll rendelkezésre, amely kimerül a tananyag narrációjában.	módszertani diverzitás	Egyedi igények szerint variálható tanulástámogatási eszköztár: tanulás virtuális osztályteremben, tanulás tutorált e-learning-tananyag segítségével, hálózati tanulás – tanulócsoporthoz kialakításával.
A tananyagfejlesztésbe, oktatásba bevont szakemberek száma korlátozott, ezért az egyes szakigazgatási ágakhoz biztosítandó tananyagok fejlesztése, oktatása nem biztosított.	szakértői erőforrások kapacitása	Oktatói-szakértői hálózat kialakításával széles körű a területi államigazgatás szakértőinek és a társegyetemek oktatóinak bevonása az oktatói-szakértői feladat ellátásába.

¹³ Kis–Klotz (2020): i. m.

A 2014 előtti állapot	MINŐSÉG mutató	2014–2019 közötti fejlesztések
Az oktatástechnikai keretrendszer jellemzően a programminősítést, az éves tervezést és a nyilvántartási feladatokat biztosítja.	digitális alkalmazások	Megújított oktatástechnikai keretrendszer (tutori tevékenységet támogató alkalmazás létrehozása, személyes tanulófelület kialakítása, e-kompetenciamérési keretrendszer).

Forrás: a szerzők szerkesztése

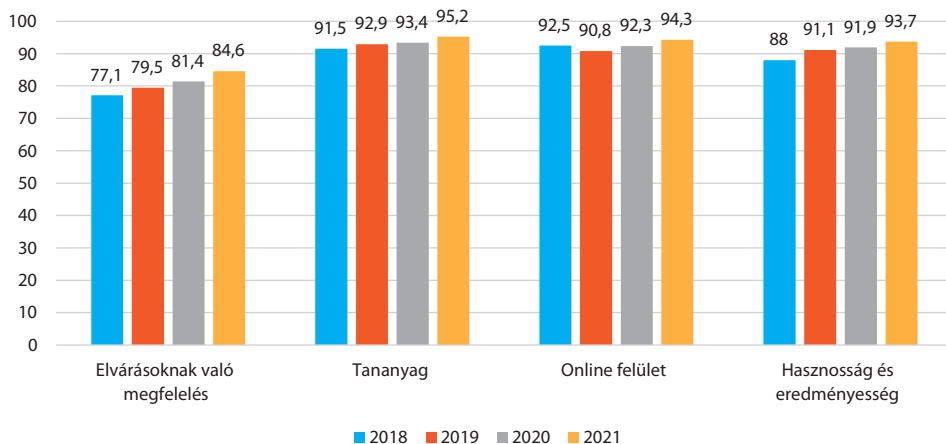
A 2014-től kezdődő módszertani paradigmaváltás az önfejlesztés fókuszba állításával kötelezettség helyett élményszerűvé tette a tanulást. A fejlesztések elősegítették a saját motiváción, belső ösztönzésen alapuló tanulási attitűd kialakulását a kormánytisztviselők körében. Ezt támasztja alá a tervezési módszertanban bekövetkezett módosulás is: 2021-ben folytatódott a korábbi emelkedő tendencia, és 37 073 főre nőtt azon tisztviselők száma, akiket a munkáltatók az úgynevezett igényalapú tervezési módszertanra alapozva vontak be az egyéni továbbképzési tervek összeállításába. (2019-ben 23 259, 2020-ban 33 510 tisztviselő számára készült igényalapú tervezési módszerre alapozva egyéni képzési terv.) Az egyéni továbbképzési tervekbe felvett programok száma a 2021. évben 105 301 db, ami a programtervek 51,2%-át jelenti, ez a szám a 2020. évi értékhez képest 16%-os a növekedést mutat.¹⁴ Az igényalapú tervezési módszertan térnyerése alátámasztja, hogy a munkáltatók a tisztviselők tanulási motivációinak teret adva állítják össze az egyéni továbbképzési terveket. A bevezetett kompetenciamérési rendszer mérhetővé teszi a tanulmányi előmenetelben elért eredményeket, támpontot ad a fejlesztendő kompetenciák irányára és szintjére. Ez olyan motivációs faktort jelent, amely mind a munkáltató, mind a tisztviselő esetében biztosíthatja a célirányos fejlesztést. Az igényalapú programtervszámok, illetve az egy főre jutó programtervszámok növekedése az NKE által működtetett ProBono digitális platform szolgáltatásfejlesztésének eredménye. A platform digitális teret ad a tematikus online szakmai közösségeknek, e-learning-tananyagoknak, oktatóvideóknak, online kompetenciaméréseknek.

b) A tisztviselői elégedettségi mutatók fejlődése

A tisztviselők által végzett kurzusok közel 90%-a e-learning alapú kurzus. A 2018–2021. évi adatokat összevetve – átlagosan 20%-os kitöltési arány mellett – azt tapasztaljuk, hogy minden területen folyamatos a fejlődés az előző évekhez viszonyítva. A továbbképzési időszakon belül növekvő elégedettséget tapasztalunk, a legintenzívebb változás az elvárásoknak való megfelelés terén mutatkozik, ahol a továbbképzési időszak első évében mért

¹⁴ Az ágazati miniszter részére készített *Jelentés a 2021. évben megvalósított közszolgálati továbbképzésekről és az éves továbbképzési tervek végrehajtásáról*. (NKE Közigazgatási Továbbképzési Intézet, kézirat, 2021. április 25.) 61.

eredményhez képest a tárgyévi, 2021-es eredmény mintegy 7,5%-kal magasabb. Álláspontunk szerint a mért elégedettségi adatok – különösen a hasznossági értékek – magasabb elköteleződést, motivációs forrást mutatnak (1. ábra).



1. ábra • Az e-learning módszertanú képzések résztvevői által kitöltött kérdőívekre adott válaszok értékeinek változása 2018–2021 között (%)

Forrás: ProBono rendszer

c) A továbbképzések munkahelyi hasznosulása, illetve a képzések hatása a tisztviselők kompetenciáira

A közigazgatási vezetők véleményfelmérése a tisztviselő továbbképzésének szervezeti hasznosulására és a tisztviselő egyéni kompetenciafejlődésére vonatkozik. A bázismérés (2018) során 1470 válaszadó, a visszamérések során 1078 (2019) és 1171 fő (2020) töltötte ki a kérdőíveket. Az eredményeket az 5. táblázat mutatja be.

A kutatás a tisztviselők bemeneti és kimeneti kompetenciáit mérte (a képzés előtti, közvetlenül a képzés utáni és a képzést követő legalább két hónappal későbbi időpontokban). A méréseket a képzési programok ismeret-ellenőrző feladatbankjaiból véletlenszerűen kiválasztott 15 db online tesztkérdésből álló feladatsor végzi. A 2018 októberében induló és 2020 júniusáig tartó felmérésben összességében 27 kurzushoz 327 mérési eredmény társult. A mérésekben 1958 (2018), 1942 (2019) és 1928 (2020) tisztviselő vett részt. Az eredményeket az 5. táblázat mutatja be.

5. táblázat • A közszolgálati továbbképzési rendszerben mért hasznosulási eredmények 2018–2020 között

Mutató megnevezése	Bázismérés eredménye, 2018 (%)	Visszamérés eredménye, 2019 (%)	Záró mérés eredménye, 2020 (%)
Közszolgálati tisztviselők továbbképzésének munkahelyi hasznosulása index (vezetői lekérdezés alapján)	59,1	59,8	67,7
A fejlesztett képzések hatása a tisztviselők kompetenciáira	61,7	74,4	69,4

Forrás: Az NKE saját felmérése alapján

A vezetők véleménye alapján a rendszer bázis elégedettségi index értékét 2018-ban 59,1%-ként rögzítettük. A 2019. évi visszamérés során az index értékében (59,8%) minimális a változás, míg a 2020. évben az értéke 67,7%-ra nőtt (5. táblázat). Figyelembe véve a felmérés reprezentativitását, megállapíthatjuk, hogy a továbbképzési rendszer értéktremető, a vezetői munkát és a szervezeti célokat támogató eszköz. Amikor a képzéseknek a tisztviselők kompetenciáira gyakorolt hatását vizsgáltuk, a bemeneti (t0) méréseket kitöltők átlagos eredménye 61,6% lett (bázisérték). A folyamatos visszaméréseket követően a t1 tényértékre 74,7%, míg a t2 mérés tényértékére 69,3% eredményt mértünk, ezek szerint a tisztviselők elég magas alaptudással érkeztek az egyes képzésekre, és ezt a tudást viszonylag tartósan tudták fejleszteni a képzések is (5. táblázat). A végzett mérések is igazolják, hogy a továbbképzési rendszer a vezetők szerint hasznos kompetenciafejlesztési lehetőséget biztosít a tisztviselők számára, illetve a képzések fejlesztik a tisztviselők tudását. Ezek együttes hatása a motivációalapú továbbképzést erősíti.

4.4. 4. kutatási kérdés

Következtethetünk-e arra, hogy a motivációalapú továbbképzés magasabb szintet jelent a tanulásban, erősíti a hatékonyabb önfejlesztés esélyét, szemben a kötelezettségalapú tanulással?

A Nemzeti Agykutató Program¹⁵ neurológiai vizsgálatok alapján igazolta, hogy a sikeres tanulás feltétele az erős motiváció a tanulásra, míg tanulási kudarchoz vezethet a gyenge motiváció.

„A tanulás hatékonysága, eredményessége lényegesen fokozható, ha a tanuló ember maga tervezheti, maga kivitelezheti és maga értékelheti saját tanulási folyamatait. A belső

¹⁵ Lásd: <https://ofi.oh.gov.hu/tudastar/ocd-tanulmanyok/agy-mukodese>

motivációk, az önszabályozás tudatossága, megfelelő módszerek ismerete alapvető feltételek ezen elv megfelelő érvényesüléséhez. A tanuló ember önmaga megismerésével, adottságainak, képességeinek felmérésével, tudatosításával, s mindezen ismereteinek a tanulási folyamatokban való tudatos alkalmazásával jelentős mértékben fokozhatja e folyamatok eredményességét, hatékonyságát.¹⁶

A felnőttkori tanulás motivációja belső és külső eredetű lehet. Kutatások alapján legalább hat tényező szolgálhat motivációs forrásként a felnőttek számára: ezek között kiemelt szerepe van a szakmai előrelépés és a versengés motívumának, valamint a kognitív érdeklődésnek, azaz önmegvalósításnak a tudáson keresztül.¹⁷

Az MTA és az OECD kutatásai is megerősítik a személyes motivációnak a tanulás hatékonyságát fokozó kritikus szerepét.¹⁸ A tanulás hatékonyságának másik aspektusa a tanulás hasznosulása, amely alapvetően a tisztviselő munkahelyének és vezetőinek véleményén alapul. A tanulás hasznosulásának esélyét jelentősen növeli, ha a tisztviselőnek az adott továbbképzési programban való részvételét a munkahelyi vezető rendeli el és támogatja. A decentralizált modell 2019-től ennek teljes körű lehetőségét nyitotta meg, mivel a továbbképzési program szükségessége nem jogszabályi kötelességen, hanem a munkáltatói joggyakorló vezető döntésén alapul.

4.5. 6. kutatási kérdés

A decentralizáció milyen hatással volt az NKE által nyújtott közszolgálati továbbképzések és a belső képzések továbbképzésen belüli arányára?

A 2012–2018 közötti időszakban az NKE által nyújtott közszolgálati továbbképzéseknek legalább 75%-ot, a 2019–2021 időszakban a központi kormányzati igazgatási szervezetek már csak legalább 50%-ot kell képviselniük a tisztviselő éves továbbképzési programjában. (A területi kormányzati igazgatási szervek esetében továbbra is a 2012–2018-as szabályozás van érvényben.)

Az egyéni tervekben szereplő továbbképzési programtervek éves átlagát vizsgálva azt állapítjuk meg, hogy a területi közigazgatási szervek esetében a közszolgálati továbbképzési programok aránya 76–79%-os tartományban mozog. A központi szervek esetén 2019, 2021 maradt a 78–82%-os tartományban, csak a pandémia által leginkább sújtott 2020. évben csökkent 72%-ra (1. táblázat).

¹⁶ Gaskó Krisztina et al.: *A gyakorlati pedagógia néhány alapkérdése. Hatékony tanulás*. Budapest, ELTE PPK Neveléstudományi Intézet, 2006. 7.

¹⁷ Jannette Collins: Education Techniques for Lifelong Learning Principles of Adult Learning. *RadioGraphics* 24. (2004), 5. 1483–1489.

¹⁸ Benő Csapó – Joachim Funke (szerk.): *The Nature of Problem Solving. Using Research to Inspire 21st Century Learning*. Paris, OECD Publishing, 2017; Emese Schiller – Helga Dörner: Factors Influencing Senior Learners' Language Learning Motivation. A Hungarian Perspective. *Journal of Adult Learning, Knowledge and Innovation*, 5. (2022), 1. 12–21.

Az NKE által nyújtott közszolgálati továbbképzési programok aránya a 2019–2021 közötti időszakban annak ellenére nem csökkent a korábbi 75%-os minimumszintről az 50%-os minimumszintre, hogy erre a központi közigazgatási szerveknek a belső továbbképzések arányának növelése érdekében már lehetősége volt. A programjegyzék összetételét vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy 2019–2021 között a belső továbbképzési programok átlagos száma 1366, a közszolgálati továbbképzési programok száma 189, tehát a közigazgatási szervek aktívak a belső programok kidolgozásában. A közszolgálati továbbképzések magas aránya a 3., 4. és 5. kutatási kérdésekhez kapcsolt kutatási eredmények közvetett igazolását jelenti.

4.6. 7. kutatási kérdés

A statisztikai mérések alapján az előmeneteli vizsgák kötelezettségének a vezető mérlegelésén alapuló követelménnyé való transzformációja 2019-től milyen hatással volt a vizsgajelentkezők létszámára, és az milyen összefüggésben lehet a továbbképzési trendekkel?

4.6.1. A közigazgatási alapvizsga

A közigazgatási alapvizsga jogszabályi kötelezettségen alapuló előmeneteli vizsga volt mind a központi, mind a területi kormányzati igazgatási szervek tisztviselői részére 2018-ig. A kormánytisztviselőnek fogalmazó besorolásához egy éven belül, előadó besorolásához két éven belül kellett közigazgatási alapvizsgát tennie.¹⁹ A közigazgatási alapvizsga a közszolgálati tisztviselők közigazgatási alapismereti szintjének felmérését, elmélyítését, a közigazgatási tudásminimum biztosítását célozta. Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (Áttv.) változásai szerint az érettségi végzettséggel rendelkező állami tisztviselőnek közigazgatási alapvizsgát kellett teljesítenie, a felsőfokú végzettségű tisztviselőnek Közigazgatási tanulmányok szakirányú továbbképzési szakon kellett szakirányú végzettséget szereznie. Ezzel a közigazgatási alapvizsga 2016 és 2018 között átmenetileg két féléves iskolarendszerű képzéssé vált. Az Áttv.-nek a közigazgatási alapvizsgázók 2016–2017 közötti létszámára gyakorolt hatása csak a 2017. évben mutatható ki, ekkor a 2410 főhöz képest mintegy 1000 fővel csökkent a vizsgázók száma. Az Áttv.-t a Kit. helyezte hatályon kívül, megteremtve ezzel 2019-től a decentralizált rendszer alapjait.²⁰

A decentralizáció azt jelenti, hogy a munkáltatói joggyakorló mérlegeli, hogy a pályakezdő tisztviselőnek szükséges-e a közigazgatási alapismeretekről számot adnia közigazgatási alapvizsga keretében. A decentralizáció hatása a közigazgatási alapvizsga esetében a központi szerveknél és a területi szerveknél is hasonlóképpen jelentkezett. A központi

¹⁹ Kttv. 118. § (3) bekezdése.

²⁰ Kit. 331. §.

szerveknél közel harmadára csökkent a bázisidőszakhoz képest a vizsgára jelentkezők száma (2. táblázat). A trend általános oka az 5. kutatási kérdés elemzésekor bemutatott motivációalapú továbbképzési kultúra fejlődése. A decentralizált rendszerben ugyanis a továbbképzés a korábbi általános kötelező vizsga valódi alternatívájaként jelenik meg. A továbbképzés minősége és a tanulási élmény együttesen hatékonyabb fejlesztési eszközként jelenik meg a munkáltatói joggyakorló és vélhetően a tisztviselők előtt is, mint a vizsga és a vizsgázás mint konvencionális tudásmérési módszer. Ezt az alternatív megoldást erősítette az NKE azzal, hogy 2020-ban a közigazgatási alapvizsga követelményrendszeréhez²¹ igazodó közszolgálati továbbképzési programot fejlesztett *Közigazgatási iránytű – alapismeretek új belépők számára* címmel.

A területi (megyei, fővárosi) közigazgatás szintjén 2019–2021 között mintegy 50%-os csökkenés mutatható ki a vezető által kötelezően előírt közigazgatási alapvizsga bázisidőszakhoz viszonyított volumenéhez képest. Kiemeljük, hogy a Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkársága 2021. március 11-én keltezett Módszertani Útmutatót (Útmutató) bocsátott ki a fővárosi és megyei kormányhivatalok álláshelyei betöltésének szakmai és képesítési feltételeiről. Az Útmutató az egységes joggyakorlat biztosítása érdekében javasolja a közigazgatási vizsgák – felmenő rendszerű – kötelező, illetve a jogviszonnal rendelkezők esetében önkéntes előírását az álláshelyek betöltéséről rendelkező, a kormányhivatalok által készítendő szabályzatokban. A módszertani útmutató gyakorlatilag a Kttv. szabályait átvéve tartalmaz ajánlást a közigazgatási alap-, valamint a közigazgatási szakvizsga elvégzésére. Ennek okát abban látjuk, hogy a területi, illetve járási közigazgatásban a korábbi évek, évtizedek alapvizsga-kultúrája mélyebben gyökerezik. A területi szintű vezetők jelentős része még a régi időszakban közigazgatási alapvizsgát tett, míg a központi kormányzati igazgatásban jelentősebb a közigazgatási alapvizsgát nem tett új vezetők, illetve közigazgatási alapvizsga alól korábban is felmentett vezetők száma, akik pályakezdő kollégáiknál sem írják elő a közigazgatási alapvizsgát. Középtávon a továbbképzési programok területi szinten is a közigazgatási alapvizsga alternatívái lesznek, így csökkenteni fogják a közigazgatási alapvizsga volumenét.

4.6.2. A közigazgatási szakvizsga

A közigazgatási vizsgarendszer részeként 1998 óta szerveznek közigazgatási szakvizsgát, amely kezdetben vezetői vizsgaként funkcionált. Amennyiben a vezető a közigazgatási szakvizsgát – a kinevezést megelőzően vagy azt követően – nem tette le, a vezetői kinevezése a törvény erejénél fogva megszűnt.²² A Kttv. a tanácsosi besorolás, illetve a vezetői kinevezés általánosan kötelező feltételeként határozta meg a közigazgatási szakvizsgát.²³

²¹ A közigazgatási alapvizsga hatályos követelményrendszerét a *Hivatalos Értesítő* 2020. évi 13. számában tették közzé.

²² A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 31. § (2) bekezdése.

²³ Kttv. 118. § (7) bekezdése, 122. § (3) bekezdése, 129. § (2)–(3) bekezdései.

A területi közigazgatás rendszerében az Áttv. a 2016. évben szabályozási változást hozott: a vezetői kinevezések feltételeként 3 féléves iskolarendszerű képzést, a Kormányzati igazgatás szakirányú továbbképzési szakot írta elő.²⁴ A szakirányú továbbképzési szak bevezetése a közigazgatási szakvizsgázók számának emelkedését hozta a 2016. évben, a korábbi évekhez képest 35%-kal emelkedett a szakvizsgára jelentkezők száma, mivel a tisztviselők a 3 féléves képzést – a moratórium ideje alatt – a közigazgatási szakvizsgával akarták kiváltani.²⁵ A 2016–2018 közötti állami tisztviselői rendszert a Kit. helyezi hatályon kívül, a közigazgatási szakvizsga azonban csak opcióként és nem kötelezettségként tér vissza.²⁶

A kormánytisztviselők esetében 2019-től a munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg az álláshely betöltésének szakmai feltételeit, így a közigazgatási szakvizsga teljesítési kötelezettségét is,²⁷ azaz mérlegelheti, hogy a tisztviselő valamely beosztáshoz vagy vezetői munkához közigazgatási szakvizsga keretében adjon-e számot haladó szintű tudásáról. A munkáltatói döntések abba az irányba mutatnak, hogy a központi kormányzati igazgatási szervek esetében jelentősen csökken a közigazgatási vizsgára jelentkezések száma: a 2019. évi 45%-os csökkenéshez képest a 2021. évre 89%-os csökkenést tapasztalunk a bázisátlaghoz képest. A területi kormányzati igazgatási szervek esetében a 2019. évben a korábbi 4 év bázisátlagának a 92%-ára, a 2020–2021. évekre 62, illetve 70%-ra mérséklődik a vizsgavolumen (3. táblázat).

A közigazgatási szakvizsgák esetében másként jelentkezett a decentralizáció hatása a központi szerveknél és a területi szerveknél. A központi szervek esetében a csökkenést a bázisidőszakhoz képest azzal magyarázhatjuk, hogy a munkáltató joggyakorlók is felismerték, hogy a motivációalapú továbbképzési programok hatékonyabb fejlesztési eszközt jelentenek, mint önmagában a vizsgázás. Különösen igaz ez a vezetői kompetenciák és a személyes kompetenciák fejlesztésére. Hasonló megfontolások miatt csökken az egyes (nem vezetői) beosztások feltételeként előírt közigazgatási szakvizsgák száma. A területi kormányzati igazgatási szervek esetében a csökkenő tendencia szintén a fenti okokkal magyarázható. Ugyanakkor a jövőben szerény mértékű emelkedéssel számolunk, mivel a fent idézett központi *Útmutató a közigazgatási szakvizsga esetében* ajánlás jelleggel javasolta a munkáltatói jogkör gyakorlójának a – Kttv. szabályozásával megegyező – szakmai feltételek megállapítását a felsőfokú végzettséggel rendelkező kormánytisztviselők, illetve vezetők esetében.

A közigazgatási szakvizsga rendszertani szerepe ambivalenssé vált, jövőbeni funkciója újragondolásra szorul. Jelenlegi formájában a közszolgálati pálya egy korai szakaszának a tudásmérését szolgálja, a vezetők esetében egyfajta bemeneti/kiválasztási vizsga. A közigazgatási szakvizsgát hátrébb kellene helyezni a karrierúton, és egy senior

²⁴ Áttv. 11. § (2) bekezdés.

²⁵ Az Áttv. mentességet biztosított a Kormányzati tanulmányok szakirányú továbbképzési szak elvégzése alól azoknak, akik közigazgatási szakvizsgával rendelkeznek [11. § (7) bekezdés], vagy akik az Áttv. hatálybalépése napjáig jelentkeztek közigazgatási szakvizsgára, és azt 6 hónapon belül teljesítették [Áttv. 33. § (13) bekezdés].

²⁶ Kit. 331. §.

²⁷ Kit. 58. § (2) bekezdés.

szakértői-tisztviselői elit kiválasztását kellene szolgálnia. Ennek keretében lehetne például a 8–10. év közigazgatási tapasztalatát általános és szakigazgatási komplexitásban, ismereti és kompetenciaalapon is mérhetővé tenni.²⁸

5. KÖVETKEZTETÉSEK

A kormányzati igazgatásban 2019-től a tisztviselők továbbképzési és előmeneteli vizsgakötelezettségei a vezetői mérlegelésen alapuló lehetőséggé váltak. A 2012–2018 közötti időszak a Kormány által szabályozott, centralizált továbbképzési kötelezettség rendszere volt. 2019-től a Kormány által deregulált és decentralizált továbbképzések időszakába léptünk. A paradigmaváltás a kormánytisztviselők előmeneteli vizsgái esetében is érvényesül. A decentralizáció a 2019–2021-es években nem csökkentette a 2012–2018 közötti időszak kötelezően előírt továbbképzési volumenét, sőt kismértékben évről évre növelte azt. A trend azt igazolja, hogy a munkáltatói joggyakorló vezetők saját szervezeti motivációja és a kormánytisztviselők egyéni motivációja magas szinten alakult ki és működött a 2019–2021 közötti időszakban. A kötelezettség alapú továbbképzést fokozatosan felváltotta a motiváció alapú továbbképzés. A változás magyarázata a továbbképzések 2012 óta tartó minőségfejlesztését igazolja, amely elérte azt a nívót, amikor a közigazgatási szervek már jogszabályi kötelezettség nélkül is igénylik a tisztviselők folyamatos képzését. Mindez az egyéni fejlesztések hatékonyságát is javítja, mivel a motiváltabb tanulás magasabb határfokú a kötelezettségen alapuló tanuláshoz, erősíti a hatékonyabb önfejlesztés esélyét. A fentieket igazolja az a trend is, hogy az NKE által nyújtott közszolgálati továbbképzési programok aránya a belső továbbképzésekhez képest a 2019–2021-es időszakban annak ellenére nem csökkent, hogy erre a központi kormányzati igazgatásban a belső továbbképzések arányának növelése érdekében már lehetősége volt. A vizsgált trendek alapján a motiváció alapú továbbképzések és azok fejlődő minősége a központi igazgatás szintjén rövid távon, a területi közigazgatás szintjén középtávon kiszorítja az előmeneteli vizsgákat. A deregulációs törekvéseket az NKE által végrehajtott módszertani és technológiai fejlesztések támogatták. Tudatos, kompetencia-rendszerre alapozott programfejlesztés mellett, a felnőttkori tanulási szokásokat figyelembe vevő módszertanra alapozott technológiai újítások teszik a tanulást élményszerűvé, felébresztve az önfejlesztés iránti igényt. Az egyéni továbbképzési tervekben szereplő továbbképzési programok több mint 50%-a igényalapú tervezési módszertan keretében készül, amelynek lényege, hogy kompetenciamérésre alapozott programválasztás mentén a tisztviselő és a munkáltatói jogkör gyakorlója együttműködve állítja össze a továbbképzési kötelezettség keretében teljesítendő programokat. A bevezetett kompetenciamérési rendszer mérhetővé teszi a tanulmányi előmenetelben elért

²⁸ Kis Norbert: A megújuló közszolgálati szakemberképzés kihívásai és lehetőségei. *Magyar Közigazgatás*, 1. (2011), 3. 20.

eredményeket, támpontot ad a fejlesztendő kompetenciák irányára és szintjére. Ez olyan motivációs faktort jelent, amely mind a munkáltató, mind a tisztviselő esetében biztosíthatja a célirányos fejlesztést.

A tanulmány módszertanát is felhasználva a kormányzati személyzeti igazgatás számos területén 2019 óta zajló jelentős dereguláció és decentralizáció utólagos hatásvizsgálatát teljes körben el kell végezni. A továbbképzések területén végzett hatásvizsgálat egyelőre pozitív hatásokat mutat, a hatásvizsgálat módszere pedig más személyzeti területek számára is mintául szolgálhat.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Collins, Jannette: Education Techniques for Lifelong Learning Principles of Adult Learning. *RadioGraphics*, 24. (2004), 5. 1483–1489. Online: <https://doi.org/10.1148/rg.245045020>
2. Csapó, Benő – Joachim Funke (szerk.): *The Nature of Problem Solving, Using Research to Inspire 21st Century Learning*. Paris, OECD Publishing, 2017. Online: <https://doi.org/10.1787/9789264273955-en>
3. Gaskó Krisztina – Hajdu Erzsébet – Kálmán Orsolya – Lukács István – Nahalka István – Petriné Feyér Judit: *A gyakorlati pedagógia néhány alapkérdése. Hatékony tanulás*. Budapest, ELTE PPK Neveléstudományi Intézet, 2006.
4. Kis Norbert: A megújuló közszolgálati szakemberképzés kihívásai és lehetőségei. *Magyar Közigazgatás*, 1. (2011), 3. 10–23.
5. Kis Norbert – Klotz Balázs: A digitális oktatás új útjai a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. In Parragh Bianka – Kis Norbert (szerk.): *Az ösztönző állam válságkezelése*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 207–224.
6. Schiller, Emese – Helga Dorner: Factors Influencing Senior Learners' Language Learning Motivation. A Hungarian Perspective. *Journal of Adult Learning, Knowledge and Innovation*, 5. (2022), 1. 12–21. Online: <https://doi.org/10.1556/2059.2020.00003>
7. Wal, Zeger van der: *The 21st Century Public Manager*. London, Palgrave, 2017. Online: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-50744-0>

Dr. Kis Norbert egyetemi tanár, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem fejlesztési rektor-helyettese. Oktatási és kutatási területe a kormányzás, a szakpolitikai folyamatok, az ágazatirányítás és jogalkotás kérdéseire terjed ki. Több mint huszonöt éves közszolgálati munkája során öt éven át minisztériumi vezetői (helyettes államtitkár, főigazgató, miniszteri biztos, főosztályvezető) feladatokat, tizenöt éven át egyetemi vezetői feladatokat (rektorhelyettes, dékán, dékánhelyettes) látott el. 2011 óta folyamatosan tagja a közigazgatási tisztviselők továbbképzését felügyelő kollégiumi testületnek, 2015-től ezek elnökhelyettese.

Klotz Balázs igazgatásszervező, okleveles közigazgatási menedzser, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézetének igazgatója. 2001 óta foglalkozik tisztviselők továbbképzési kérdéseivel és a közigazgatási vizsgarendszerrel. 2012 óta dolgozik a Nemzeti Közszerológati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézetében, majd jogutód szervezeti egységeiben. 2017-ben a Közigazgatási Továbbképzési Intézet igazgatójává nevezték ki. Feladatkörébe tartozik a közszerológati továbbképzési programok, a központi továbbképzési oktatás-informatikai rendszer fejlesztése, a közigazgatási szervek továbbképzési feladatainak módszertani támogatása.