

BELÉNYESI EMESE:^{*}

Kompetenciafejlesztés a közigazgatásban

Abstract

Because of the characteristics of state administration, the qualifying processes for the public service are necessarily complex. The state administrative activity is not based on a well-definable profession but on a number of different professions, and it is nevertheless an activity in possession of state power on the one hand and it is public service on the other. A basic requirement towards all civil servants is that they correspond to this twofold role of *state authority and public service* and consequently they have to learn and apply in practice the skills and procedures.

The development of human resources in the state administration field can be achieved by a modulated further education system that runs constantly along the civil servant's career. Relating ideas such as alterations in in-training systems, its aims, *its thematization* and application and the future possibilities and direction of development are also dealt with in the study.

1. Bevezetés

„...a public administration éppúgy administration, mint a private administration, ezért a közigazgatásnak a gazdaságosság és eredményesség követelményeinek éppen úgy meg kell felelnie...” Magyary Zoltán gondolatébresztő sorai már korábban felvetették a ma is aktuális kérdést: a közigazgatás vajon tényleg hasonló módon működik, mint a magánigazgatás? E kérdés azóta számos vitát váltott ki, megválaszolása nem is olyan egyszerű. Az emberi erőforrások menedzselése ugyanis a közszférában hasonlóan kulcsfontosságú stratégiai elem, mint a magánszférában, azonban attól alapvetően eltérő, tradicionálisan kapcsolódó értékrendszerrel bír (Karoliny–Lévai–Poór 2005). Ezen eltérések főbb jellemzőit az 1. táblázat ismerteti.

2. táblázat. A magán- és közszféra szervezetinek tradicionális jellemzői

Jellemzők	Magánszféra	Közszféra
Főbb mozgatók	Piaci individuális választások, kínálat és árak, fogyasztói szemlélet, verseny	Kollektív választás, szükségleti szempontok, állampolgári joron járó juttatások, jogszabályok
Végcél	Fennmaradás a versenyben	A társadalmi érdek érvényesítése
Szervezeti jellemzők	Rugalmas, decentralizált, az el-érendő célokra koncentráló szervezet	Hierarchizált, bürokratikus, központosított szervezet
Az alkalmazottaktól elvárt magatartás	A célok megvalósítása, kritikus szemlélet, kreativitás	A szabályok betartása, óvatosság, fegyelem
Kontrolleszközök	Az elért eredményekhez kapcsolt pozitív ösztönzők	A szabályok megszegéséhez kapcsolt negatív szankciók
A vezetés	Előre tekintő, jövőt formáló, autonóm	Az eredményeket nyomon követő, reagáló, korlátozottan autonóm
A tervezés szerepe a vezetési funkciók között	Kritikus, alapvető, állandó, sokdimenziós	Marginális, mechanikus, alkalmoszerű

Forrás: Karoliny–Lévai–Poór 2005.

^{*} Adjunktus – Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar, Közigazgatás-Szervezési és Urbanisztikai Tanszék.

Egyfelől tény, hogy a környezeti változások a közigazgatást sem hagyják érintetlenül. A globalizáció, az európai integráció, a gazdasági válság kihívást jelent az ország közigazgatási rendszerének, hiszen csak az közigazgatás lehet sikeres, amely a társadalom és a gazdaság hatékony támogatója. Az elvárt *output* – a korszerű, költségtakarékos állam, és az ügyfélbarát, szolgáltató közigazgatás – fontos szerepet játszik az ország tökevonzó képességének megtartásában, a gazdasági válság hatásainak csökkentésében. A humán erőforrás a közigazgatás egyik *inputját* képezi, ezért a változtatások fókuszában a *szakmailag kompetens személyi állomány* megteremtése áll.

Másfelől viszont a közigazgatás nem egy jól definiálható szakmára, hanem a szakmák sokaságára épülő tevékenységrendszer. A sajátosságok között azonban meghatározó, hogy a közigazgatás egyrészt közhatalom birtokában végzett tevékenység, másrészt közszolgáltatás. A köztisztviselőkkel szemben egységes követelmény, hogy e kettős: *közhatalmi és közszolgáltatói szerepet*, és az ebből fakadó sajátos attitűdöt, ismereteket, készségeket-kompetenciákat elsajátítsák és alkalmazzák.

2. Kompetenciakultúra a közigazgatásban

A személyügyi tevékenység modern irányzatai az emberi tényezőre, mint erőforrásra, (tőketényezőre) koncentrálnak azzal a céllal, hogy elősegítsék a szervezet hatékony működését. Ezen személet szerint a munkáltatók a lehető legalkalmasabb munkavállalókat igyekeznek kiválasztani, megtartani, fejleszteni, motiválni és mindezek érdekében a leginkább megfelelő szervezeti kultúra kialakítására törekednek. Az utóbbi évtizedekben kulcsfogalomként vált a teljesítmény. Ennek javításához szükség van arra, hogy felmérjék a munkatársak kompetenciáit, fejlesztési szükségleteit, illetve hozzájárulásukat a szervezet sikeres tevékenységéhez. A kompetencia azért került a személyügy fókuszába, mert a figyelmet arra irányítja, hogy milyen eszközökkel lehet elérni a kiválóan teljesítő dolgozók kiválasztását, azok megtartását, teljesítményük fokozását és a változó szervezeti igényekkel összhangban történő fejlesztését (Dávid 2007). Ebben az értelemben kiemelt jelentősége van a köztisztviselők egyéni kompetenciáinak, mint olyan tőketényezőnek, amire egy gazdasági válság idején is építeni lehet.

Annak ellenére, hogy a kompetenciamozgalm a közigazgatás személyi állományát érintő modernizációs törekvések közepette ma preferált témának számít, az alkalmazásban még nem ért el jelentős eredményeket. A különböző berendezkedésű, elsősorban a nyílt rendszerek közé tartozó országokban történő közszolgálati alkalmazás különböző kompetenciaiskolákat követve teszi meg próbálkozásait, több, kevesebb sikerrel (Linder 2006). Általánosságban két területen: a kiválasztásban és a teljesítményértékelési eljárás kapcsán alkalmazzák. A közszolgálatokban elterjedt és meghonosodott kompetencia-kultúra elemeit a 2. táblázat foglalja össze (Belényesi 2009).

Ma úgy vélik, a kompetenciák fejlesztése a közszféra szervezeti humán erőforrás gazdálkodásának egyik legfontosabb területe. Egységes az álláspont abban a tekintetben, hogy azoknál a szervezeteknél, azokban a közigazgatásokban, ahol nagy súlyt fektetnek a személyi állomány fejlesztésére, az egyén számára meghatározó szerepet kell biztosítani saját prioritásai megjelölésében, céljai kiválasztásában, karrierje során a kiválóságra való törekvésben. Az egyének különbözőek, és az általuk birtokolt kompetenciák összessége a szervezet hasznosítható tőkéjét jelenti (Emery, 2002.).

3. táblázat. A kompetenciakultúra elemei a közigazgatásban

Kompetencia-megközelítések	Stratégiai menedzsment irányzat	„Alap kompetenciák” (core competencies)
	Humán erőforrás-megközelítések	Egyéni sajátosságok hangsúlyozása (competency movement) „Jó gyakorlat” hangsúlyozása (competence movement)
Kompetencia-modellek	Az amerikai viselkedési modell	Viselkedésformák vizsgálata
	A brit „megfelelő teljesítmény-szabvány” modell	Előírt szabványnak való megfelelés vizsgálata
Kompetenciaértékelési módszerek	Munkakörelmézés	
	A jól teljesítők viselkedésének elemzése	Kritikus esetek elemzése (critical incident analysis) A jó teljesítmény kritériumai (reportory grids)
	A „legjobb gyakorlat” követése (benchmarking)	
	Jelen-jövő modell (present-future model)	
Kompetenciamérési technikák	360 fokos értékelés	
	Értékelő/fejlesztő központok létrehozása	
	Viselkedés-elemző interjúk	

Forrás: A szerző saját szerkesztése

Érdekes azonban, hogy az egyéni kompetenciák mellett kevés szó esik a szervezetek és a szervezeti egységek kompetenciáiról. Ehhez azonban mindenekelőtt szükséges a szervezet stratégiai céljainak kijelölése, amely azonban még korántsem jellemző minden közigazgatási szerv tekintetében. Ha ezek a szervezeti stratégiai célok kijelölésre kerülnek, ezekből kiindulva lehet származtatni a szervezeti egységektől és az egyénektől elvárt kompetenciákat. Hangsúlyozni kell, hogy az sem feltétlenül szükséges, hogy a szervezeti egységeknél minden egyén rendelkezzen az összes megkívánt kompetenciával – ez nem is tűnhet reálisnak. Az is elegendő, ha a szervezeti egységet alkotó egyének kompetenciái egymást kiegészítve fedik le az adott területet.

Az eddigi tapasztalatokból kiindulva azonban, óvatosan kell tehát bánni azokkal, a versenykörében alkalmazott, ott már bevált eszközökkel, amelyek a hatékonyságot kizárólag az üzleti érdekek és szempontok szem előtt tartásával kívánják elérni. A közigazgatás célkitűzései ugyanis túlmutatnak a csupán hatékonysági elvárásoknál, küldetése – pro publico bono – a közjó szolgálata. Ezen kívül, a közigazgatás sajátosságai következtében a közszolgálat képesítési rendszere szükségszerűen sokszínű. Ugyanúgy elővigyázatosnak kell lenni a modern nyugati közszolgálatok próbálkozásainak megfelelő adaptáció nélkül való átvételével is, mert a hazai viszonyok között nem biztos, hogy azok meghozzák a várt eredményt. Ezen új technikák, módszerek bevezetését csak alapos vizsgálatok és megfelelő adaptáció után érdemes alkalmazni (Linder 2006).

Pragmatikusan vizsgálva a kérdést, egy kompetenciaalapú rendszer gyakorlati haszna – a hazai közigazgatásban is – a konkrét személyügyi döntések eredményeiben van; akkor tekinthető hatékonyak, ha képes többletértéket hozni: a rendszer bevezetésének és fenntartásának költségei nem haladják meg az alkalmazása révén nyert hasznot.

3. Kompetenciafejlesztés és továbbképzés a közigazgatásban – egy kvalitatív kutatás eredményei –

A kvalitatív kutatás célja: a közigazgatási kompetenciák jellemzőinek, valamint a kompetenciák, teljesítmény, karrier és továbbképzések összefüggéseinek feltárása, a szektor sajátos hazai kontextusában; azoknak a kulcskompetenciáknak az azonosítása, amelyek meghatározó szerepet játszanak a közigazgatási szervezetek hatékony működésében és a szektor teljesítményének minőségi növekedésében; az összefüggések és a kompetenciák szerepének meghatározása az egyéni teljesítmény és a karrier területén, illetve a fejlesztési lehetőségek vizsgálata.

A kutatás kérdései – eredményei:

K1) Miben különböznek a közigazgatásban elvárt egyéni kompetenciák más szektorokban elvárt kompetenciáktól? Mi okozza a különbséget?

A közigazgatásban és a többi szektorban elvárt kompetenciák közötti különbség elsősorban a szektorok céljából és jellemzőiből adódik. Míg a piaci szféra célja a profitszerzés és jellemzője a szereplők közötti verseny, addig a közigazgatás célja a közjó szolgálata, jellemzője a közhatalmi és közszolgáltatási funkció együttes jelenléte, és a hierarchia mentén a szervezetek közötti együttműködés. Ez utóbbi nem jelent forprofit tevékenységet, társadalmi igényeket elégít ki, és működése – rövidtávon – gazdasági veszteségeket termel(het). A fenti különbség határozza meg a közigazgatásban a munkaszervezés sajátosságait, illetve a köztisztviselőktől elvárt kompetenciákat.

K2) Milyen típusú egyéni kompetenciákra van szükségük a köztisztviselőknek? Hogyan alakul a szektor dolgozóinak kompetenciaterképe?

A köztisztviselők egyéni kompetenciái és a közigazgatási szektor kompetencia-térképe nagyfokú komplexitást mutat, ami tükrözi egyfelől a közhatalmi és közszolgáltatási jelleg együttes jelenlétét, másfelől a generalista és specialista tudás munkakörnek megfelelő kombinációját, valamint esetenként a vezetői készségek meglétét. A szektoron belüli eltérések a munkaköri beosztásból, a munkakör jellegéből és tartalmából, vagy éppen az ágazati jellegzetességekből adódnak. A fenti szempont-együttes figyelembevétel a közigazgatási kompetenciaterképek kialakítása során elengedhetetlen.

K3) Milyen módszerek felhasználásával azonosítják/mérik a köztisztviselők tényleges kompetenciáit? Hogyan jelenik meg a kompetenciamérés-értékelés a köztisztviselők egyéni teljesítményértékelési rendszerében?

A közigazgatási tevékenység sokrétűsége, a szektor sokszínűsége következtében, egységesen alkalmazható kompetencia mérési-értékelési rendszer kialakítása és alkalmazása, illetve a hatályos egyéni teljesítményértékelési rendszerhez való illesztése jelenleg nem lehetséges. Az okok között elsősorban a jogszabályi ellentmondások, a párhuzamos értékelési rendszerek jelenléte, a szektor munkakörelemzéseinek elmaradása, az objektív mérőeszközök hiánya, következésképpen az értékelés szubjektivitása sorolhatók fel. A versenyszféra kompetencia mérési-értékelési módszerinek alkalmazása a közigazgatásban nehézségekbe ütközhet, ami részben a szükséges pénzügyi források hiányára, részben szektor-kulturális okokra vezethető vissza.

K4) Milyen módszerek révén fejlesztik a vezetői kompetenciákat a közigazgatásban? Hogyan mérik a vezetőképzések hatékonyságát?

A vezetői kompetenciák vonatkozásában, jelenleg a magyar közigazgatásban a közhatalmi jelleg és a feladatorientáltság dominál. A közigazgatási továbbképzési rendszerből ma még hiányzik a széles körű, személyre szabott vezetői kompetenciafejlesztés. Léteznek ugyan vezetői továbbképzési programok és közigazgatási vizsgák, de ezek nem kompetenciaalapúak, az egyéni fejlesztési módszerek (mentoring, coaching) pedig csak szigetszerűen fedezhetők fel. A képzések hatékonyságát jellemzően nem, vagy csak elvétve mérik.

K5) Milyen összefüggés van a karriertervezés és a továbbképzési rendszer között a közigazgatásban? Hogyan viszonyul a továbbképzés az életpálya-modellhez?

A karriertervezés és a továbbképzési rendszer között, a közigazgatási pályavizsgálóktól eltekintve, nincs szoros összefüggés. Ennek okai: (1) egyrészt a zártabb jellegű életpálya-modell egy nyitottabb jellegű életpálya-modell irányába történő átalakulása, (2) másrészt a továbbképzések eredményeinek – a gyakori jogszabály-változások, létszámcsoökkentések, a pályabiztonság hiánya, fluktuáció miatti – bizonytalan hasznosulása, (3) harmadrészt finanszírozási korlátok és az, hogy bizonyos képzés-elemek hiányoznak a rendszerből, illetve egyes célcsoportok képzésére nem jut forrás.

K6) Hogyan illeszkedik a hatályos továbbképzési rendszer a kompetenciafejlesztés követelményeihez? Milyen változtatásokra lenne szükség?

A közigazgatási továbbképzési rendszer és a kompetenciafejlesztés közötti illeszkedés jelenleg gyenge. A hagyományos bürokráciamodellel dominanciája az egyik ok a hazai közigazgatásban, ami nem helyez hangsúlyt a kompetenciafejlesztésre. A másik ok, hogy kevés a kompetencia-alapú továbbképzés, és a zömében elméleti tanfolyamok valamint az alkalmazott frontális módszertan többnyire csak az ismeretbővítést szolgálja. A továbbképzési rendszer változtatásait a közigazgatás rendszerének modernizációs folyamatával összehangolva érdemes tervezni, végrehajtani.

4. Az eredmények gyakorlati alkalmazhatósága – komplex változtatási stratégia hét lépésben

A fenti megállapítások alapján, a központosított közigazgatási továbbképzési rendszer korszerűsítése egy *komplex változtatási stratégiát* igényel, melynek lehetséges lépései:

1. *Első lépés:* a közigazgatás szakmai tartalmának tudományos meghatározása valamennyi ágazat alkotmányos és igazgatási tartalma alapján és annak tisztázása, hogy a különböző tudáselemeket hol és hogyan lehet megszerezni.
2. *Második lépés:* az ágazati tudástartalmak decentralizált, önálló meghatározása.
3. *Harmadik lépés:* kreditrendszer felállítása, az egyes tudáselemek kreditponttal való ellátása, majd az előrelépéshez szükséges pontmennyiség, és annak meghatározása, hogy mikor válik valaki a szakma mesterévé.
4. *Negyedik lépés:* a kompetenciákhoz és a kreditrendszerhez kapcsolni a karrierrendszert és a továbbképzéseket.
5. *Ötödik lépés:* a kompetenciáknak a kiválasztásban is jelentőséget biztosítani, a köztisztviselői pályához általánosan szükséges kompetenciákat mérni-értékelni.
6. *Hatodik lépés:* a kiválasztást követné a gyakornokképzés, hároméves szakmai gyakorlat egy mester felügyelete mellett, ami mestervizsgával (ágazati szakvizsgával) zárulna. Eközben a megfelelő ágazathoz tartozó speciális kompetenciákat kellene fejleszteni, és a karriertervezést hozzárendelni.
7. *Hetedik lépés:* a mestervizsga után önálló döntési jogkört kapna a köztisztviselő, ami nagyban megkönnyítené a döntési folyamatok decentralizációját, az ügyintézés gyorsítását és egy új típusú szervezeti kultúra meghonosodását a közigazgatásban.

Végezetül ki kell mondani: a magánigazgatás "megoldásai" nem mindig, és nem feltétlenül vihetők át a közügyek intézésébe. Ez persze nem jelentheti azt, hogy nem célszerű, nem szabad tanulmányozni a magánigazgatásban bevett módszereket, hiszen ahogy Magyar Zoltán írta: „...A mai állam közigazgatási gépezetének vezetésében és igazgatásában a nagyüzemnek azok a szabályai, amelyeket Fayol fejtett ki úttörő módon, a közérdek nagy kára nélkül többé nem negligálhatók.” Következésképpen a magánigazgatás módszereit és

megoldásait tanulmányozni szükséges, sőt: amennyiben azok adekvát módon beilleszthetők a közigazgatási munkafolyamatokba, akkor azokat alkalmazni is kell, feltéve, hogy gyorsítják az ügyintézés folyamatát, vagy hatékonyság növekedést eredményeznek.

Irodalomjegyzék

- Belényesi Emese* (2009): Közigazgatási továbbképzések – a kompetenciafejlesztés tükrében. PhD-értekezés. Budapest.
- Dávid Péter* (szerk.) (2007): A teljesítményértékelés és a minősítés a közigazgatási szervek vezetésében. Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, Budapest.
- Emery, Yves* (2002): Added Value in Human Resources Management. An Analysis of the Competency Management Process. In: Horton–Hondeghem–Farnham.
- Karoliny Mártonné–Lévai Zoltán–Poór József* (2005): Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban Szókratész Külgazdasági Akadémia, Budapest.
- Linder Viktória* (2006): Kompetenciamentedzsment a közigazgatásban – mint a személyi állomány teljesítőképessége növelésének egyik lehetséges eszköze. In: Magyar Közigazgatás. Budapest.
- Magyary Zoltán* (1930): A magyar közigazgatás racionalizálása. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.
- Magyary Zoltán* (1942): Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.