

DOI: <https://doi.org/10.25116/kozelitesek.2025.1-3>

Kristó Katalin – Klotz Balázs:

ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐK KÉPZÉSE A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEMEN

Absztrakt

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény sok tekintetben hozott változást a helyi önkormányzatok szabályozásában. A korábbi törvényhez képest új előírásként jelent meg, hogy az önkormányzati képviselő eskütételét követően három hónapon belül köteles részt venni az illetékes megyei vagy fővárosi kormányhivatal által szervezett képzésen. A helyi önkormányzati tisztviselők képzése, továbbképzése Magyarországon hosszú múltra tekint vissza, és a helyi önkormányzati képviselők képzésére irányuló szándék sem előzmény nélküli: az 1989-1990-es rendszerváltás óta számos tanfolyam indult, és megannyi önálló felkészülést támogató szakkönyv, segédlet, kommentár született. 2014-től kötelezővé vált a képviselők képzése, s ezzel kezdetét vette a helyi önkormányzatok rendszerében a laikus elem (vagy mondhatjuk úgy is, hogy a politikusok) egységes kötelező felkészítése a képviselői munkára, mégpedig az alapvető önkormányzati ismeretek átadásával. Az elmúlt évtizedben a kormányhivatalok és a hatáskörrel rendelkező minisztériumok, majd a Nemzeti Közzolgálati Egyetem között oszlottak meg a képzéssel kapcsolatos feladatok. 2019-től az NKE felnőttképzésben és digitális oktatásban meglévő széles körű tapasztalatára építve a helyi önkormányzati képviselők képzése megújult, és elektronikus platformra került. Tíz év elteltével immár a második kurzus indul – fenntartva a képzési célcsoport sajátosságait messzemenően figyelembe vevő rugalmas távoktatási rendszert, biztosítva a minőségi képzés feltételeit.

Kulcsszavak: helyi önkormányzat, helyi önkormányzati képviselő, képviselők kötelezettségei, képviselők képzése, felnőttkori tanulás, digitalizáció

Abstract

Act CLXXXIX of 2011 on local governments of Hungary brought changes in the regulation of local governments in many respects. Compared to the previous law, it was published as a new requirement that representatives must participate in training organized by the government office within three months after taking their oath of office. The training and further training of local government officials in Hungary has a long history, and the intention to train local government representatives is also unprecedented: since the transition, numerous courses have been held, and many specialized books, manuals, and commentaries have been created to support independent preparation. Since 2014, the training of representatives has become mandatory, marking the beginning of the uniform mandatory preparation of the lay element (or we could say politicians) for representative work within the local government system, specifically through the transfer of basic local government knowledge.

Over the past decade, the tasks related to training have been shared between government offices, competent ministries, and later the Ludovika University of Public Service. Since 2019, building on the LUPS's extensive experience in adult education and digital teaching, the training of local government representatives has been renewed and moved to an electronic platform. After ten years, the second course is now starting - maintaining a flexible distance learning system that fully considers the characteristics of the training target group, ensuring the conditions for quality training.

Keywords: local government, local government representatives, duties of representatives, training of representatives, adult learning, digitalization

I. Az önkormányzati képviselők képzési kötelezettsége

Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek [Magyarország Alaptörvénye 31. cikk (1) bekezdés]. A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja [Magyarország Alaptörvénye 33. cikk (1) bekezdés]. A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson választják [Magyarország Alaptörvénye 35. cikk (1) bekezdés]. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán minden nagykorú magyar állampolgárnak, valamint az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy választható legyen [Magyarország Alaptörvénye XXIII. cikk (1)–(2) bekezdés].

A választópolgárok közössége tehát az önkormányzáshoz való jog gyakorlására önkormányzati képviselőket, képviselő-testületet választ. A képviselők megbízatása 2014-től ötéves időtartamra szól.

Az önkormányzati képviselő a testület alakuló ülésén veszi át a megbízólevelét, esküt tesz a testület előtt, és erről okmányt ír alá. A képviselő-testület tagja a helyi önkormányzati képviselők mellett a (fő)polgármester is, aki a képviselő-testület (közgyűlés) határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából önkormányzati képviselőnek tekintendő. A képviselő-testület törvényes képviselője a polgármester, a vármegyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester. A helyi önkormányzati feladatok címzettje alapvetően a képviselő-testület, de a feladatok ellátásában részt vállalnak a képviselő-testület szervei¹ is.

Az önkormányzati képviselő a választók érdekeit képviseli a település egészéért vállalt felelősséggel. Figyelemmel arra, hogy az önkormányzati képviselő a tevékenységét társadalmi megbízatásban (Szabó – Horváth, 2022: 30) látja el, eredményes munkavégzését biztosítandó a képviselő-testület az önkormányzati képviselőnek rendeletben meghatározott tiszteletdíjat, természetbeni juttatást állapíthat meg, valamint a képviselő-testületi munkában való részvételéhez szükséges időre a képviselőt fel kell menteni a munkavégzési kötelezettség alól a munkahelyén (Árva – Balázs – Barta – Zákány, 2024: 121).

„A 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény koncepciója sok tekintetben gyökeres fordulatot hozott a helyi önkormányzatok szabályozásában, míg más téren megőrizte a korábbi alapokat. Az Alaptörvény mentén született koncepció mindenekelőtt szakítani kívánt a korábbi fragmentált önkormányzati szabályozással és a legtöbb helyi önkormányzatokkal kapcsolatos szabályt” új, sarkalatos törvénybe foglalta (Árva – Balázs – Barta – Zákány, 2024: 24). A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) hatálybaléptetése öt lépcsőben zajlott, 2012. január 1-jétől 2014. október 12-ig, azaz a 2014. évi helyi önkormányzati általános választások napjáig, amikor az ötödik lépcsővel a helyi önkormányzati képviselőre, a polgármesterre és az alpolgármesterre vonatkozó új szabályok is hatályba léptek (Mogyorósi, 2014).

Az Mötv.-ben a helyi önkormányzati képviselők jogainak és kötelezettségeinek szabályozása is eltérő a korábbiakhoz képest. Mogyorósi a jogokat és a kötelezettségeket a változás szempontjából három csoportra osztja: a) azok, amelyek már az előző önkormányzati törvényben² is léteztek és tartalmi változtatás nélkül szerepelnek az Mötv.-ben is; b) azok, amelyek már az Ötv.-ben is léteztek, de tartalmilag az Mötv.-ben másképpen szerepelnek; c) azok, amelyek csak az új törvényben találhatók meg (Mogyorósi, 2014). Az utóbbi csoportba tartozik többek között az az új előírás is, amelynek értelmében a képviselő eskütételét követően három hónapon belül köteles részt venni a kormányhivatal által szervezett képzésen [Mötv. 32. § (2) bekezdés j) pont]. Ez a rendelkezés tehát azok számára ír elő kötelező képzést, akik nem kinevezett tisztségviselőként tevékenykednek az önkormányzatnál, hanem demokratikus úton megválasztott laikus állampolgárként vesznek részt a helyi önkormányzathoz való jog gyakorlásában. Mogyorósi ezt az új kötelezettséget célszerűnek

¹ A képviselő-testület szervei a polgármester, főpolgármester, vármegyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a vármegyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, az önkormányzati társulás.

² 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.)

tartja; álláspontja szerint „fontos, hogy a képviselő az önkormányzatot érintő alapvető szabályokról, előírásokról hivatalos keretek között is tájékoztatást kaphasson” (Mogyorósi, 2014). Figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény fentiekben idézett XXIII. cikke alapján a helyi passzív választójog igen széles körű – voltaképpen sem az Alaptörvény, sem a jogszabályok semmilyen iskolai végzettséget, képzettséget nem írnak elő –, a megválasztott képviselő nem biztos, hogy rendelkezik az alapvető, szükséges ismeretekkel (Belányi – Hegyesi – Heltai – Horváth – Tatárvári – Vértesy, 2021: 120), vagy éppenséggel az önkormányzati képviselők ismeretei, felkészültsége, tapasztalata rendkívül különböző. Ugyanakkor a képviselő-testület munkájának színvonala, eredményessége döntően az önkormányzati képviselők munkájától függ (Józsa, 2014: 5), alapvető önkormányzati, közigazgatási ismeretek nélkül nem tudják felelősségteljesen ellátni képviselői munkájukat. Másfelől a kormányhivataloknak kötelessége is tájékoztatást, ismereteket adni a képviselőknek az önkormányzati munkáról, a működés jogi, gazdasági, pénzügyi feltételeiről, az elnyerhető pályázatokról stb. Az önkormányzati képviselők Möt.-vel keletkezett képzési kötelezettsége új minőséget hozhat az önkormányzati munkába, valamint az országosan egységes tematikájú képzés alkalmas lehet arra, hogy azonos szakmai színvonalat vezessen be a helyi önkormányzati képviselő-testületi feladatellátásban, és elősegítse a képviselők munkájának eredményességét.

A jogszabály a képzési kötelezettséghez nem fűz egyéb követelményt, például sikeres teljesítést vagy vizsgát, így a képzés alapvetően tájékoztató jellegű is lehet (Belányi – Hegyesi – Heltai – Horváth – Tatárvári – Vértesy, 2021: 120). Ugyanakkor az Möt. 33. §-a rögzíti azokat a szankciókat, amelyek a képviselő kötelezettségeinek elmulasztása esetében alkalmazhatóak: a törvényben meghatározott kötelezettségeit megszegő önkormányzati képviselő megállapított tiszteletdíját, természetbeni juttatását a képviselő-testület – a szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak alapján – legfeljebb tizenkét havi időtartamra csökkentheti, megvonhatja. Ismételt kötelezettségszegés esetén a csökkentés vagy a megvonás újra megállapítható.

Fontos megjegyezni, hogy bár a helyi önkormányzati képviselő nem minősül köztisztviselőnek, ennek ellenére jogosult a köztisztviselői továbbképzéseken, vezetőképzéseken való részvételre. Ezek költségét a helyi önkormányzat biztosítja (Árva – Balázs – Barta – Zákány, 2024: 126).

Ugyan a képviselők képzésére vonatkozó törvényi kötelezettség újdonság, a helyi önkormányzati képviselők, polgármesterek képzése nem előzmény nélküli Magyarországon. Az igény, hogy az önkormányzati képviselőket meghatározott ismeretekkel felvértezzék, már a rendszerváltást követően megjelent: „Politikusnak lenni, országos vagy helyi szinten, parlamentben, minisztériumban, önkormányzatban vagy bárhol – nehéz és bonyolult tevékenység, amelyhez, a rátermettségen kívül, rengeteg ismeretre van szükség” – írja Gulyás Jenő István és Gerő Péter a szerzői előszóban egy 1994-ben kiadott kötetben, amely a képviselők felkészítését célozza egyéni, önálló tanulás segítségével (Gulyás, 1994: 5). Mivel a képviselők többnyire nem hivatásszerűen, hanem keresőfoglalkozás

mellett politizálnak, az önkormányzati rendszer kialakulása óta több hasonló kézikönyv készült a képviselők, képviselőjelöltek felkészítése érdekében. Az önképzést segítő kiadványok, szakkönyvek, kézikönyvek, kommentárok mellett számos szervezett képzésre is sor került.³ Ahogy Józsa Zoltán írja: „A képviselők esetében éppúgy indokolt a képzés és a továbbképzés, mint a hivatalnokok tekintetében. Megalapozatlan feltételezni azt, hogy a megválasztott képviselő hozza magával mindazt a képzettséget, ismeretet és tapasztalatot, ami szükséges szerepének betöltéséhez. A képzés szükségességének a felismerése nem a gyengeség, hanem sokkal inkább a hatékonyság iránti elkötelezettség jele.” (Józsa, 2006: 38)

Alapvető elvárás ugyanis, hogy a közigazgatás alkalmazkodjon a változó gazdasági, szociális, politikai és technológiai követelményekhez, és minél jobban törekedjen arra, hogy a polgárok elégedettek legyenek a közigazgatás funkcióinak és szolgáltatásainak működésével (Csáki, 2021: 54). Véleményünk szerint a képzési kötelezettség előírása is illeszkedik mindehhez, már csak azért is, mert a jogi szabályozás „folyamatos és kényszerű lemaradásban” van (Csáki, 2008: 277) az életviszonyok követését illetően, a (tovább)képzés azonban fontos segítséget jelent a jogszabályokon túlmutató ismeretek (technológiák, joggyakorlatok) elsajátításában is.

A teljesség igénye nélkül érdemes megemlíteni az önkormányzatokkal kapcsolatos képzések főbb szervező intézményeit: így első helyen a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztériumot, a Belügyminisztériumot, a fővárosi és (vár)megyei kormányhivatalokat, a különböző önkormányzati szövetségeket,⁴ valamint a felsőoktatási intézményeket. Utóbbiak közül az önkormányzatok részére képzési, továbbképzési szolgáltatásokat nyújt a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (a továbbiakban: NKE vagy Egyetem), amely a közszolgálati továbbképzések kiemelt, stratégiai jelentőségű intézményeként meghatározó szerepet tölt be immáron nemcsak az önkormányzatok hivatali dolgozóinak képzésében, továbbképzésében, hanem a helyi önkormányzati képviselőkében is.

A szervezett képzések – tematikájukat tekintve – általában a helyi közigazgatás hatékony működéséhez szükséges témákat érintik, így a résztvevők naprakész ismeretekkel és készségekkel gazdagodhatnak. Az önkormányzati képzések jogi és közigazgatási ismereteket tárgyalnak, vezetői és kommunikációs készségeket fejlesztenek, stratégiai tervezéssel és projektmenedzsmenttel kapcsolatos tudást adnak át, és az utóbbi időben – a szemléletformálás jegyében – a fenntarthatóság és a környezetvédelem is megjelent a tematikában.

³ Például 1998-ban egy több mint 300 oldalas kiadvány összesítette az önkormányzati tárgyú képzéseket, továbbképzéseket, l. Önkormányzati továbbképzési segédlet, Pontes Kft., Nagykovácsi, 1998.

⁴ Lásd például a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) keretében immár több önkormányzati ciklus óta működő Polgármester Akadémiát, ami közvetlen képzési részvételi lehetőséget biztosít hivatalban lévő, választott településvezetők számára, valamint a program keretében szakanyagok készültek elméleti és gyakorlati szakemberek részvételével különböző önkormányzati témakörökben (stratégiai településirányítás, önkormányzati pénzügyek, közbeszerzés, önkormányzati közszerveződések stb.) – ezek megírásában is közreműködtek az NKE, illetve jogelőd intézményeinek oktatói is. Hasonló képzési lehetőség a Homo Oecologicus Alapítvány keretében kialakított Smart Leader önkormányzati vezetőképző program, amelynek elvégzésével hivatalos felnőttképző akkreditált tanúsítvány szerezhető. (Szabó 2020: 42–44)

A képzések gyakran a különböző oktatási módszerek kombinációját alkalmazzák. Az előadás hagyományos formája mellett megjelenik a workshop és a műhelymunka, amelyek gyakorlatorientált tréningek keretében célozzák az ismeretbővítést. Egyre elterjedtebbek az online tanfolyamok, a digitális platformokon elérhető képzések, amik rugalmasabb hozzáférést biztosítanak, az egyedi problémák megoldásában pedig a konzultációk és a tanácsadások a célravezető formák.

Az Mötv. lépcsőzetes hatálybalépése következtében a képviselők képzési kötelezettségére vonatkozó rendelkezés csak 2014-től hatályos. A képviselők első országos képzése a 2014. évi helyi önkormányzati általános választásokat követően a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezésében valósult meg: a kormányhivatalok által szervezett képzési napokon és helyszíneken, személyes részvétellel kellett e kötelezettségnek eleget tenni. A képzés anyagát a Belügyminisztérium állította össze, tematikáját a Miniszterelnökség is jóváhagyta. A képzés alapját egy 90 diából álló anyag, jogszabályjegyzék, segédlet és a megértést támogató önellenőrző kérdések alkották. Az egynapos képzés hét modulból épült fel, így a résztvevők átfogó képet kaphattak az egyes önkormányzati hatáskörökről és az új szabályokról. A tananyag felölelte az önkormányzati tevékenységet, a különböző jogköröket, az önkormányzati működés szabályait, a tisztségviselők jogállását, a bizottságok működési elveit és sok további hasznos információt. A ciklus közben mandátumot nyert képviselők a megküldött szakmai anyag alapján, önálló felkészülést követően rövidített konzultáción vettek részt. Tanúsítványt az a képviselő kapott, aki a képzésen végig jelen volt és kitöltötte a 15 kérdésből álló tesztet. Figyelemmel a képzés kötelező jellegére, az önkormányzati képviselő munkahelyén felmentést kérhetett a munkavégzés alól az oktatás időtartamára, valamint a képzésen való részvételtől a kormányhivatal szükség esetén igazolást állított ki.

A 2019. évi helyi önkormányzati általános választásokat követően a fővárosi és (vár)megyei kormányhivatalok a képzéseket már az NKE közreműködésével, elektronikus úton biztosították.

II. Képzés, továbbképzés az NKE-n⁵

Az NKE az elmúlt tíz év során hazai viszonylatban egyedülálló elektronikus felnőttképzési platformot fejlesztett ki, amely a tisztviselők képzési igényein felül más célcsoportoknak is hatékony tanulástámogatási eszköze.

Az Egyetem megalakulásával egy időben, 2012-ben a közszolgálati továbbképzési és vizsgarendszer működtetése az NKE feladatává vált.⁶ Ennek nyomán új alapokra helyeződött a közszolgálati továbbképzés: az addig széttörédezett rendszer egységes strukturális és pénzügyi kereteket kapott.

A 2012-es esztendő mérföldkő volt a tekintetben is, hogy megszületett az a jogszabály, amely a továbbképzési rendszer elemeit – mint az ágazati irányítás rendjét –, a tisztviselők továbbképzési

⁵ A fejezet Kis Norbert – Klotz Balázs *A digitális oktatás új útjai a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen* című tanulmánya alapján készült [in: Parragh Bianka – Kis Norbert (szerk.): *Az ösztönző állam válságkezelése I. – A koronavírus-válság kezelésének első eredményei*, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2020, 208–211.].

⁶ 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről 80. § (2) bekezdés

kötelezettségét, a rendszer finanszírozási alapjait és nem utolsósorban az NKE rendszerformáló feladatait meghatározta.⁷ A hazai közszolgálati továbbképzésben példa nélküli konstrukció nyert jogi megalapozást, amelyben egy felsőoktatási intézmény felel a közszolgálatban dolgozók továbbképzéséért. Az NKE ezáltal végigkíséri a hallgatók, illetve a tisztviselők teljes szakmai életútját az alapképzésektől a mesterképzéseken át a posztgraduális képzésekig és a továbbképzésekig, támogatja karrierjüket, szakmai fejlődésüket, a szakterületi specializációt, sőt, a szakterületek közötti esetleges pályamódosítást is.

Ez a fejlesztési út egyedülálló alkotási és innovációs lehetőséget jelentett és jelent ma is: az Egyetem oktatóiból, a közigazgatásban tevékenykedő gyakorlati szakemberekből és a felnőttképzési-módszertani szakértőkből álló teamek közös gondolkodásának eredményeként formálódnak a közszolgálati továbbképzések, amelyeket a folyamatos tartalmi, technológiai és módszertani fejlődés jellemez. A fentiekben vázolt feladatrendszer ugyan első látásra némileg szokatlannak tűnhet a klasszikus egyetemi struktúrához képest – hiszen más a célcsoport, más az átadott ismeretanyag és az oktatási módszer is különbözik –,⁸ ez azonban a legkevésbé sem jelent hátrányt. Éppen ellenkezőleg: egyedülálló, kölcsönös fejlődést kínál, amelyben a továbbképzési rendszer felhasználja az oktatói-kutatói műhelyek legfrissebb tudományos és didaktikai eredményeit.

Különösen pozitív szinergiaként értékelhető, hogy a továbbképzésben már több éve sikerrel alkalmazott távoktatási módszerek beépíthetők az egyetemi struktúra keretei közé,⁹ ami az egyre gyorsuló ütemű innovációban versenyelőnyt jelenthet az NKE számára.

A közszolgálati továbbképzési rendszer jogi kereteinek kialakítását követően kezdődtek meg azok a tartalmi, módszertani, technológiai fejlesztések, amelyek eredményeként az NKE napjainkra mintegy 1.400 közigazgatási szerv 75 ezer tisztviselője számára nyújt egységes szempontrendszerű és minőségű továbbképzési szolgáltatásokat – a földrajzi távolságokat is áthidalva.

A tartalmi megújulás keretében az NKE egyéni fejlesztési igények kielégítését biztosító programkínálati rendszert alakított ki, amelyhez világos tartalomfejlesztési keretet kijelölő kompetenciakatasztert hozott létre.

Ami a technológiát illeti, a közszolgálati továbbképzési rendszer oktatástechnológiai keretét az NKE saját fejlesztésű digitális tanulási-tanítási portálja, az úgynevezett ProBono-rendszer alkotja. A ProBono-rendszer Magyarország egyik legnagyobb távtanulási portálja: a 75 ezer tisztviselőn felül további mintegy 20 ezer, különböző szerepekkel (oktató, tutor, képzésszervező, képzési referens stb.) rendelkező felhasználót szolgál ki. A ProBono-rendszer olyan ökoszisztéma, amelynek magja egy e-learning-keretrendszer számos egyedi beállítással, fejlesztéssel, és amelyhez megannyi egyéb, célzott funkcionalitású alkalmazás kapcsolódik.

⁷ 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről

⁸ Az NKE oktatói számos módszertani felkészítő képzésen vehettek részt. Lásd Méhes Tamás – Korpics Márta Kihívások és válaszok a felsőoktatásban című tanulmányát (in: Koltay András – Gellér Balázs (szerk.): Jó kormányzás és büntetőjog – Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár 50. születésnapjára, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2022, 469–493.

⁹ A közszolgálati továbbképzési rendszer eljárásrendjeinek, joggyakorlatainak köszönhetően biztosított a gördülékeny adaptáció. Lásd Korpics Márta – Méhes Tamás – Domokos Klaudia Az esettanulmány mint oktatási módszer c. tanulmányát (in: Korpics Márta – Méhes Tamás – Domokos Klaudia (szerk.): Módszertani kézikönyv a kreatív tanításhoz, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2024, 191–220.

A módszertani fejlesztések a célcsoport sajátosságaira figyelemmel valósultak meg. Az ország különböző területein élő tisztviselők mindegyike dolgozó felnőtt, akiknek a tanulásra fordítható időkeretük szűkös, így számukra – mind hatékonysági, mind erőforrásbeli szempontból – döntő többségben az elektronikusan elérhető tananyagok útján történő tanulás a legcélszerűbb. A jelentős földrajzi széttagoltságot és a távolságokat áthidaló utazás időigénye és nehézsége miatt a hagyományos, tantermi oktatás helyett a továbbképzési programok nagy része távoktatási keretek között valósul meg.

A továbbképzési programok módszertan szerint három fő csoportba sorolhatók: e-learning, blended learning és jelenléti képzések. Fontos, hogy a digitális tananyagok előtérbe helyezésével a jelenléti képzések közvetlen, személyes jellege minél kevésbé csorbuljon. A személytelenség ellenpontosítása az online térben egyéni, illetve kiscsoportos fejlesztési lehetőség felkínálásával történik. A sajátos felnőttkori tanulási szokásokra figyelemmel a fejlesztett tananyagok a gyakorlatra, az élményszerűsége helyezik a hangsúlyt, mérhető fejlődést biztosítanak és motiválnak a tanulásra. Több tananyag tartalmaz videoprezentációkat, oktatófilmeket, szimulációkat vagy éppen önálló interaktív feladatmegoldásokat.

III. A helyi önkormányzati képviselők képzése 2019-től

A helyi önkormányzati képviselők Möt.v.-ben meghatározott képzési kötelezettsége 2019-től az NKE által külön e célra fejlesztett <https://kepviselo.ludovika.hu> portálon keresztül vált teljesíthetővé. Az egyetem – a fentiekből is láthatóan – széles körű tapasztalattal rendelkezik a képzés, továbbképzés területén; rutinos a nagy létszámú képzések megvalósításában; otthonosan mozog a távoktatási módszertanok, a digitális tanulási, tanítási eszközök alkalmazásában és rugalmasan alkalmazkodik a felnőttkori tanulási szokásokhoz. Az NKE ezen képességeit kihasználva a 2014-es, személyes jelenléten alapuló képzést 2019-ben felváltotta az e-learning alapú képzés, de nem csak a módszertan újult meg: a képzési programok immár célcsoport szerint differenciáltak, az elérhető tananyagok száma megsokszorozódott és tartalmi felépítésük is módosult.

Az NKE – együttműködve a Miniszterelnökséggel és a Belügyminisztériummal – térítésmentesen bocsátott e-learning-tananyagokat az önkormányzati képviselők rendelkezésére képzési kötelezettségük teljesítéséhez.

A képzés kötelező és választható programokból épült fel, és eltérő cél- és követelményrendszerre épülő modulokat tartalmazott az első ciklusukat megkezdő s az újraválasztott képviselők számára. Azaz 2019-től már két célcsoportra fókuszálnak a képzések: az egyik az első képviselői ciklusukat kezdők köre, akik részére az alapvető ismeretek átadása szükséges. A másik célcsoport a második vagy sokadik ciklusukat kezdő képviselőkől áll, akiknek a korábbi képzést követő változások bemutatása indokolt.

A képzést a közszolgálati továbbképzési rendszerben elérhető, a Miniszterelnökség és a Belügyminisztérium által kiválasztott továbbképzési programok alkották. Ezek mellett az NKE egyetemi kiadványokat és kéziratokat is elérhetővé tett a képviselők számára a Közszolgálati Tudásportálon, ezáltal is támogatva ismereteik további bővítését, mélyítését.

A képzés az alábbi tartalmi összetételben valósult meg:

Az első ciklusukat megkezdő képviselők esetében a helyi önkormányzatok működésére, a képviselő-testületek szerepére, a képviselők jogaira és kötelezettségeire helyeződött a hangsúly.

A képzési program címe	A képzési program jellege
A helyi önkormányzat működése	Kötelező (Minden első ciklusát megkezdő képviselő számára kötelező volt.)
A helyi önkormányzás alapjai	Választható (A két program közül egy programot kellett választani és teljesíteni.)
Önszervező önkormányzat – Önkormányzati településirányítás	

1. sz. táblázat: Az első ciklusukat megkezdő helyi önkormányzati képviselőknek szóló képzési kínálat 2019-től 2024-ig

Forrás: saját szerkesztés

Az újraválasztott képviselők számára a képzés a helyi önkormányzatok működésére kiható, az elmúlt öt évben bekövetkezett változások bemutatására fókuszált

A képzési program címe	A képzési program jellege
A helyi önkormányzati rendszert érintő változások (2014–2019)	Kötelező (Minden újraválasztott képviselő számára kötelező volt.)
Smart governance – az okos (ön)kormányzás alapjai	Választható (A három program közül egy programot kellett választani és teljesíteni.)
Önszervező önkormányzat – Önkormányzati településirányítás	
Önszervező önkormányzat – Önkormányzati tökevonzás	

2. sz. táblázat: Az újraválasztott helyi önkormányzati képviselőknek szóló képzési kínálat 2019-től 2024-ig

Forrás: saját szerkesztés

A képzési kötelezettség akkor minősült teljesítettnek, ha a regisztrációt követően az érintett a kötelező tananyag és egy választott tananyag megtekintését követően az ún. önellenőrző kérdéseket megválaszolta. A képzési modulok, tananyagok kisebb egységekre, programelemekre oszlottak, ezért a képzést bármikor meg lehetett szakítani, majd folytatni, vagyis rugalmasan, a felhasználó időbeosztásához igazítani.

A képzések összehangolt és hatékony lebonyolítása érdekében az NKE 2019 novemberében módszertani értekezletet szervezett, amelyen a Miniszterelnökség és a Belügyminisztérium munkatársai, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kijelölt kapcsolattartói vettek részt.

A módszertani értekezleten megtörtént a szervezési feladatok áttekintése, a tananyagok és a képzésmenedzsment keretét biztosító elektronikus tanulási portál bemutatása is.

A tananyagokat 2019. december 4-től 2024. május 15-ig, tehát szinte a teljes önkormányzati ciklus ideje alatt elérhették a képviselők. A képzési kötelezettség ugyanis nem csak az általános önkormányzati választásokon mandátumot nyert képviselőkre vonatkozik, hanem a ciklus közben bármikor belépő (az időközi választáson megválasztott) képviselőkre is. Ebben az időszakban a képzést már teljesített képviselők is mindvégig hozzáfértek a tananyagokhoz, ezáltal ismereteiket felfrissíthették, illetve szinten tarthatták.

Az NKE tehát biztosította a tananyagokat, az elektronikus felületet (portált), rendszeresen teljesítette jelentéstételi kötelezettségét a Miniszterelnökség, a Belügyminisztérium és a kormányhivatalok kijelölt kapcsolattartóinak, és ügyfélszolgálati, technikai támogatást nyújtott a képviselőknek. A kormányhivatalok feladata volt a képzéssel kapcsolatos tájékoztatás és segítségnyújtás a képviselők, valamint a jegyzők részére.

Az országos szintű tájékoztatás – mint például a figyelemfelhívás a képzésre vagy az emlékeztető üzenetek megküldése az önkormányzatoknak –, valamint az NKE és a kormányhivatalok hatáskörén kívül eső kérdések megválaszolása a Miniszterelnökség és a Belügyminisztérium iránymutatása szerint történt.

A képzésre országos szinten összesen 16.298 önkormányzati képviselő regisztrált; ebből 7.250 első ciklusát megkezdő képviselő, 9.048 pedig újraválasztott képviselő volt.

A képzést és a tananyagok elérését a képviselőkön kívül a polgármesterek, az alpolgármesterek, a külsős bizottsági tagok és a megyei közgyűlés tagjai részére is megnyitotta az NKE. Ebben a körben országosan 1.771 fő regisztrált. Összesen 1.166 polgármester, 398 alpolgármester, illetve külsős bizottsági tag és 207 (vár)megyei közgyűlési tag végezte el a képzést.¹⁰

A Nemzeti Választási Iroda honlapján elérhető tájékoztatás alapján az önkormányzati választásokon kiosztható mandátumok száma az alábbiak szerint alakult:

Mandátum típusa	Mandátum száma
Főpolgármester	1
Közgyűlési mandátumok	414
Polgármesterek	3.177
Települési mandátumok	16.787

3. sz. táblázat: A 2019. évi helyi önkormányzati választásokon kiosztható mandátumok

Forrás: a Nemzeti Választási Iroda adatai alapján¹¹ saját szerkesztés

¹⁰ Az elektronikus tanulási platform 2024. május 15-i zárásakor megállapított adatok.

¹¹ Nemzeti Választási Iroda (2019): *Helyi önkormányzati választások 2019 – elnyerhető mandátumok*, https://www.valasztas.hu/elnyerhető-mandatumok_onk2019 (Letöltés ideje: 2024. május 7.)

A kiosztható mandátumok alapján azt láthatjuk, hogy az önkormányzati képviselők 97,0%-a, a polgármesterek közül pedig 36,7% vett részt a képzésen. Az önkormányzati képviselők közül 15.121 fő teljesítette sikeresen a képzést.¹² Az önként résztvevőknél nem állapítottak meg sikerességi kritériumot.

2024-ben ismét sor került a helyi önkormányzati képviselők általános választására. Ehhez igazodóan a képzési kötelezettség teljesítéséhez új kurzusok szervezése vált szükségessé. A 2019-es képzési időszak pozitív tapasztalatai nyomán a feladat szintén az NKE közreműködésével valósul meg, ez évben a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztériummal együttműködve.

A tananyagok elérését változatlanul a <https://kepviselo.ludovika.hu> képzési felület biztosítja 2024 novemberétől. A képzés továbbra is a két eltérő célcsoporthoz igazodik, ugyanakkor módosulnak a képzési programok: az újonnan megválasztott képviselők részére a következő ciklustól egy képzés kötelező, az újraválasztott képviselőknek pedig több szabadon választható tananyag válik elérhetővé, amelyekből egy program teljesítése kötelező.

A képzési program címe	A képzési program jellege
A helyi önkormányzat működése	Kötelező (Minden első ciklusát megkezdő képviselő számára kötelező.)

4. sz. táblázat: Az első ciklusukat megkezdő helyi önkormányzati képviselőknek szóló képzés 2024-től

Forrás: saját szerkesztés

1. Az újonnan megválasztott, első ciklusukat megkezdő képviselők esetében a helyi önkormányzatok működésére helyeződik a hangsúly.
2. Az újraválasztott képviselők számára a képzés a helyi önkormányzatok működésére kiható, az elmúlt tíz évben bekövetkezett változások bemutatására, valamint a képviselő-testületek szerepére, a képviselők jogaira és kötelezettségeire, továbbá a hatékony önkormányzati működést elősegítő kompetenciák fejlesztésére fókuszál.

¹² Az elektronikus tanulási platform 2024. május 15-i zárásakor megállapított adatok.

A képzési program címe	A képzési program jellege
A helyi önkormányzati rendszert érintő változások (2014–2024)	Kötelezően választható (A tíz program közül egyet kell választani és teljesíteni.)
Az önkormányzati vagyongazdálkodás alapvető kérdései	
Az adóigazgatás gyakorlati kérdései a helyi önkormányzatoknál – A jegyző mint adóhatóság	
Hogyan készítsünk jó szabályzatot? A közérthető szabályzatírás technikája	
A működést támogató önkormányzati SZMSZ	
A képviselő-testületek működése	
A helyi önkormányzás alapjai	
Tárgyalás, érvelés	
Korszerű prezentációs technikák	
Bevezetés a Mesterséges Intelligencia világába	

5. sz. táblázat: Az újraválasztott helyi önkormányzati képviselőknek szóló képzési kínálat 2024-től
Forrás: saját szerkesztés

A képzések továbbra is nyitva állnak az elvégzésükre nem kötelezettek részére is: valamennyi képzési programhoz hozzáférnek a polgármesterek, az alpolgármesterek, a külsős bizottsági tagok és a vármegyei, fővárosi közgyűlés tagjai is, akiknek ezt jogszabály nem írja elő.

Az NKE tervezetten 2024. november elején teszi közzé a tananyagokat az elektronikus tanulási portálon. A korábbi gyakorlatnak megfelelően az időközi választásokon mandátumot szerzett képviselők számára a képzési időszakot követően is biztosított a tananyagokhoz való hozzáférés.

A képzés célcsoportját a helyi önkormányzati képviselők alkotják, de a legutóbbi tapasztalatok alapján a bizottsági tagok, illetve a polgármesterek, alpolgármesterek részvétele is várható.

A Nemzeti Választási Iroda adatai alapján a 2024. évi helyi önkormányzati választásokon elnyerhető mandátumok száma az alábbiak szerint alakult:

Mandátum típusa	Mandátum száma
Főpolgármester	1
Közygyűlési mandátumok	413
Polgármesterek	3.177
Települési mandátumok	16.735

6. sz. táblázat: A 2019. évi helyi önkormányzati választásokon kiosztható mandátumok
Forrás: a Nemzeti Választási Iroda adatai alapján¹³ saját szerkesztés

A bizottsági (külsős) tagok száma nem ismert, de a résztvevők lehetséges létszáma valószínűleg eléri a 21.000 főt.

¹³ Nemzeti Választási Iroda (2024): *Helyi önkormányzati választások*, 2024. június 9. <https://vtr.valasztas.hu/onk2024/valasztopolgaroknak/varmegyek-telepulesek?tab=mandates&filter=country> (Letöltés ideje: 2024. 05. 07.)

A képzés megvalósítása során a munkamegosztás a korábbiakhoz hasonlóan alakul az NKE, a kormányhivatalok s a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium között: a képzési kötelezettséggel összefüggő közvetlen tájékoztatást a kormányhivatalok és a Minisztérium kijelölt kapcsolattartói látják el. Az NKE a képzésszervezés, a portálhasználat és a tananyagok vonatkozásában nyújt információkat a képzésben részt vevők számára: egyfelől az elektronikus tanulási portálon elhelyezett Gyakran Ismételt Kérdések által, másfelől ügyfélszolgálati tevékenység keretében – a képzés ideje alatt folyamatosan.

Összegzés

A tanulmányban rámutattunk arra, hogy a jogalkotó – felismerve az önkormányzati képviselők képzésének szükségességét – a széttöredezett, esetleges ismeretátadás helyett a 2014. évtől a törvényességi felügyeletet ellátó (vár)megyei kormányhivatalok feladatává tette a képzések megszervezését. A jogalkotói szándék kétségkívül nagy előnye, hogy felkészült szakemberek – a törvényességi felügyelet során szerzett tapasztalatok alapján – esettanulmányokkal és példákkal alátámasztva mutathatták be az önkormányzati jog lényegét, a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreit s az önkormányzati képviselők szerepét.

A 2019. évi helyi önkormányzati választásokat követően az önkormányzati képviselők az NKE által fejlesztett és a tisztviselői továbbképzés keretében már kipróbált elektronikus képzési szolgáltatásokra alapozva teljesítették képzési kötelezettségüket.

A képzés e-learning-módszertan szerint történő biztosítása sokféle előnnyel járt. Ezeket az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- A képzés egységes tartalommal, tematikával valósult meg.
- A korábbi (2014. évi) képzési ciklushoz képest jelentős mértékű munkaóra vált kiválthatóvá azzal, hogy – a vármegyei kormányhivatalok munkatársai helyett – földrajzi kötöttségektől mentesen, rugalmasan hozzáférhető képzési lehetőség állt rendelkezésre.
- A célcsoportok igényeihez igazított képzési tárgyköröket alakítottak ki, így külön tananyag készült azoknak a képviselőknek, akik első ciklusukat kezdték meg, és azoknak a szakmai tapasztalatokkal rendelkező képviselőknek, akiket újraválasztottak.
- Az önkormányzati képviselők a képzés elvégzését követően bármikor visszatérhettek az elektronikus tanulási platformra, ahol a tananyagot áttekinthették.
- A Belügyminisztérium által kínált, valamint az NKE Közzolgálati Tudásportálján ingyenesen hozzáférhetővé tett szakanyagok olyan értékes tudásbázist biztosítottak, amely hatékonyan támogatta az önkormányzati képviselők munkáját.
- Az önkormányzati képviselőkön kívül a nem képviselő (al)polgármesterek, a bizottságok külsős tagjai közül is sokan végezték el önkéntesen a képzéseket.

- A 2024. évi képzési kínálat kialakításakor építeni lehetett a korábbi kurzus tapasztalataira. A képzési tartalmakban továbbra is elválnak az újonnan választott és az újraválasztott képviselők által elsajátítandó tananyag. Az újonnan választott képviselők esetében a fókusz jelenleg is az önkormányzati alapismereteken van, míg az újraválasztott képviselők esetében egy tíz elemből álló képzési csomagból lehet szabadon választani. A képzési „kosár” áttekintést nyújt a 2014 óta bekövetkezett legfontosabb jogszabályi változásokról, mélyreható ismereteket biztosít a képviselő-testület működéséről, valamint a kommunikációs, tárgyalástechnikai készségek fejlesztését is szolgálja.

A korábbi évek tapasztalatai rámutattak arra, hogy a képviselők igénylik a képzéseket, ezért 2024-ben az imént bemutatott célcsoportok szerinti éles határ a képzések elvégzését követően megszűnik, és az újonnan megválasztott képviselők is hozzáférhetnek az újraválasztott képviselők tematikus képzési programjaihoz.

További fejlesztési lehetőséget kínál a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium szakmai bevonásával és a vármegyei kormányhivatalok közreműködésével egy képviselői tudásbázis kialakítása. Kiindulási alapot jelenthetnek azok a szakanyagok, amelyeket a szakminisztériumok eddig is biztosítottak, és ezek mellé az Egyetem a Tudásportálhoz is hozzáférést biztosít. Az e-learning-platform lehetőséget kínál podcastok, videós szakmai tartalmak elhelyezésére, valamint a jó gyakorlatok megosztására is. A tisztviselők képzési kínálatának ingyenes elérhetősége is biztosítja az önkormányzati képviselők hatékony munkavégzését, egyéni kompetenciáik fejlesztését. Ezek lehetnek azok a kitörési pontok, amelyek révén az önkormányzati képviselők hatékony támogatáshoz jutnak feladatuk eredményes ellátásához.

Felhasznált irodalom:

- Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Zákány Judit (2024): *Helyi önkormányzati közigazgatás*, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen
- Belányi Márta – Hegyesi Nikolett – Heltai Zoltán – Horváth Tamás – Tatárvári Bianka Szilvia – Vértesy László (2021): *Kommentár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest
- Csáki Gyula Balázs (2008): Kérdésfelvetések az e-közigazgatás fogalmának meghatározása körében, in: *Infokommunikáció és Jog*, 29., 277–280.
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs (2021): A digitális közigazgatás, in: *Miskolci Jogi Szemle*, 1. (klnsz.): 53–61.
- Gulyás Jenő István (szerk.) (1994): *Képzett képviselők, hatékony önkormányzat – A Magyar Köztársaság államszervezete*, Fővárosi Oktatástechnológiai Központ, Önkormányzati Akadémia, Budapest

- Józsa Zoltán (2006): *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs
- Józsa Zoltán (2014): *A helyi önkormányzatok szervezete és működése*, Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem, Budapest
- Kis Norbert – Klotz Balázs (2020): A digitális oktatás új útjai a Nemzeti Községi Szolgálati Egyetemen, in: Parragh Bianka – Kis Norbert (szerk.): *Az ösztönző állam válságkezelése I. – A koronavírus-válság kezelésének első eredményei*, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest
- Korpics Márta – Méhes Tamás – Domokos Klaudia (2024): Az esettanulmány mint oktatási módszer, in: Korpics Márta – Méhes Tamás – Domokos Klaudia (szerk.): *Módszertani kézikönyv a kreatív tanuláshoz*, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 191–220.
- Méhes Tamás – Korpics Márta (2022): *Kihívások és válaszok a felsőoktatásban*, in: Koltay András – Gellér Balázs (szerk.): *Jó kormányzás és büntetőjog – Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár 50. születésnapjára*, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 469–493.
- Mogyorósi Sándor (2014): Gondolatok a Möt. teljes hatálybalépését követően, in: *Jegyző*, 5., 5–7. <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/1423103> (Letöltés ideje: 2024. 05. 10.)
- Nemzeti Választási Iroda (2019): *Helyi önkormányzati választások 2019* – elnyerhető mandátumok, https://www.valasztas.hu/elnyerheto-mandatuk_onk2019 (Letöltés ideje: 2024. 05. 07.)
- Nemzeti Választási Iroda (2024): *Helyi önkormányzati választások*, 2024. június 9. <https://vtr.valasztas.hu/onk2024/valasztopolgaroknak/varmegyek-telepulesek?tab=mandates&filter=country> (Letöltés ideje: 2024. 05. 07.)
- Önkormányzati továbbképzési segédlet (1998), Pontes Kft., Nagykovácsi
- Szabó Tamás – Horváth Anett (2022): A társadalmi felelősség (PSR) értelmezése a helyi önkormányzatok világában, in: *Közelítések*, 2022. 3., 20–42.
- Szabó Tamás (2020): Smart Leader okos önkormányzati vezetőképző program, in: *Új Magyar Közigazgatás*, 2020/3., 42–44.
- Magyarország Alaptörvénye
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi CXCIX. törvény a községi szolgálati tisztviselőkről
- 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a községi szolgálati tisztviselők továbbképzéséről