

A KÖZIGAZGATÁSI MENEDZSMENT ALAPJAI

ÍRTA:

ALMÁSY GYULA

BELÉNYESI EMESE

CSUTH SÁNDOR

KORONVÁRY PÉTER

LEKTORÁLTA:

VASTAG GYULA

SZERKESZTETTE:

ALMÁSY GYULA

Előszó

Eredményesség, hatékonyság, gazdaságosság. Nincs olyan államreform program, amely ne tartalmazná e hívó szavakat. A szociális piacgazdaságú államok elhúzódó válsága felvetette a közkiadások csökkentésének igényét. E feladat megvalósítása a közigazgatási menedzsment feladata.

A magyar közigazgatásban az ipari termelés módszereinek tanulmányozása először Magyary Zoltán munkásságában figyelhető meg. Máig érvényes tézisei a Magyary-programban realizálódtak, úgymint a szervezet, a feladat, az eljárás és az emberi erőforrás kategóriáiban.

Hosszú ideje vitatéma a szakirodalomban a magánmenedzsment közigazgatási alkalmazhatósága. Az elmúlt húsz évben a *New Public Management* nézetrendszer képviselte ezt az irányt és az OECD országokban széles körben alkalmazták ezt a metodikát

A Magyary-program alkotói szerint az új közmenedzsment nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A „gyenge állam” nem volt képes felszámolni a válság okait. Ezért új paradigmát alkottak: a „jó állam” koncepcióját.

E fejlesztési program a közigazgatás sajátosságait figyelembe vevő, olyan rendszerszemléletű nézetrendszer, mely előtérbe helyezi a folyamatokban illetve eredményekben történő gondolkodást, általános célként tűzi ki a minőségi, ügyfélbarát, hatékony közszolgáltatások megvalósítását.

Alapozó tankönyvünk a fenti program megvalósításához nyújt alapozó jellegű ismereteket mindazoknak, akik a közigazgatási szervezetfejlesztést választják életpályának.

Könyvünkben bemutatjuk a közigazgatás-szervezés lényegét, tudományos alapjait, felvillantjuk nemzetközi és hazai múltját, majd a tudományterület módszereibe és ágaiba nyújtunk betekintést.

A szerzők

Tartalomjegyzék

<i>1. fejezet A közigazgatás-szervezés lényege és tudományos alapjai</i>	7
1.1 A rend keretei: a mikroszkóp-hasonlat.....	11
1.2 A rend elemei: a fogalmak és összefüggéseik.....	15
1.3 Szervezeti folyamatok.....	21
1.4 Néhány hibatípus a folyamatok terén.....	28
1.5 A szervezeti felépítés.....	29
1.6 A szervezeti felépítés vizsgálatakor előtűnő fő problémák.....	33
1.7 A kontingenciafaktorok.....	35
1.8 A kontingenciafaktorokhoz kapcsolódó szervezési és szervezeti problémák.....	37
1.9 Szervezésmódszertan és közigazgatás.....	38
<i>2. fejezet A közigazgatási gondolkodás történetének vázlata</i>	40
2.1 Ókori és középkori előzmények.....	40
2.2 A kora újkor.....	41
2.3 A szakmaiság kezdetei.....	41
2.4 Wilson és az igazgatás tudománya.....	44
2.5 A közigazgatási vezetés kialakulása és fejlődése.....	46
2.6 A függetlenedés szakasza.....	46
2.7 Az igazgatási elvek ortodoxiája.....	47
2.8 Az elmélet válsága (1938-1950).....	50
2.9 A közigazgatás mint a politikatudomány része.....	54
2.10 Az „új közigazgatás” mozgalom.....	55
2.11 A közigazgatási menedzsment.....	57
2.11.1 Relevancia.....	59
2.11.2 Értékek.....	60
2.11.3 Társadalmi igazságosság.....	60
2.11.4 Változás.....	61
2.11.5 A minnowbrooki mozgalom kritikája.....	61
2.12 Minnowbrook-II (1988).....	62
2.12.1 Áttekintés.....	64
2.13 Minnowbrook III konferencia (2008).....	65
2.13.1 A témák.....	65
2.14 Minnowbrook III, első szakasz (szeptember 3-5).....	66
2.14.1 Minnowbrook III, második szakasz (szeptember 5-7).....	67
2.14.2 Visszatekintés, előrelátás.....	68
2.14.3 Megfigyelések.....	71
2.15 A társadalmi döntéshozatali irányzat.....	71
2.16 A kritikai elmélet és a közszervezetek.....	72
2.17 A közszolgálati megközelítés.....	74
2.18 Összefoglalás.....	76
<i>3. fejezet A közigazgatás-szervezés hazai története</i>	77
3.1 A Magyar Zoltánt megelőző időszak.....	77
3.1.1 A XVII. –XVIII. század.....	77

3.1.2 A XIX. század	81
3.1.3 A XX. század	82
3.2 Magyary Zoltán munkássága	85
3.2.1 Magyary Zoltán élete és pályája	85
3.2.2 Magyary Zoltán új tudományos irányzata	88
3.2.3 Munkássága néhány műve alapján	95
3.2.3.1 Közigazgatási vezérkar	95
3.2.4 A közigazgatás és az emberek	96
3.2.5 A „Magyar közigazgatás”	98
3.3 A Magyary-iskola.....	100
3.4 Közigazgatási reformok a II. világháborút követő időszakban.....	104
3.5 A tanácsi igazgatási rendszerek gépesítése	105
3.6 Az ügyfélszolgálati irodák megjelenése.....	110
3.7 A közigazgatási munkafolyamatok vizsgálata	112
3.7.1 Jogforrások.....	115
3.7.2 Az ügyfél kötelezettségei a közigazgatási eljárás megindítása előtt	115
3.7.3 Az alapeljárás.....	115
3.7.4 Fórumrendszer	115
3.7.5 Végrehajtási eljárás.....	115
3.7.6 Segédletek	115
3.8 A folyamatközpontú közigazgatás-szervezés eredményei a '90-es évektől a Magyary-programig	118
3.9 A racionalizálási program előzményei	120
3.10 A racionalizálási program (1992-1996).....	122
3.10.1 A közigazgatás reformjának programja - Budapest, 1996. június.....	124
4. fejezet A közigazgatás-szervezés módszerei	129
4.1 A folyamatszemplétű szervezetfejlesztést segítő munkamódszerek a közigazgatásban	129
4.1.1 A munkamódszerek fajtái	130
4.1.1.1 A szervezetfejlesztési modell	131
4.1.2 A szervezet átvilágítását támogató résztechnikák.....	138
4.1.2.1 Interjú	138
4.1.2.2 A kérdőíves adatgyűjtés	139
4.1.2.3 Dokumentumelemzés.....	140
4.1.2.4 Munkanap fényképezés.....	141
4.1.2.5 Funkciógyakoriság elemzés	143
4.1.2.6 Munkakörelemzés	144
4.1.3 Csoportos szellemi alkotótechnikák	151
4.1.3.1 A Brain storming.....	153
4.1.3.2 A nominál csoportok módszere (NCM)	154
4.1.3.3 A Delphi-módszer	155
4.1.3.4 A 635 módszer	156
5. fejezet A közigazgatási szervezés ágai.....	158
5.1 Folyamatszervezés, Fluck és utána	158
5.1.1 A közigazgatási ügyintézés racionalizálásának gyakorlata Fluck András munkássága alapján.....	158
5.1.1.1 Az általános szervezetvizsgálat.....	161
5.1.1.2 Részletes szervezetvizsgálat	162
5.1.1.3 Ügyviteli vizsgálat	163
5.1.1.4 Az ügyvizsgálat.....	164
5.1.1.5 Ügymenetvizsgálat.....	165

5.1.1.6	Ügymenetvizsgálat.....	175
5.2	Minőségmenedzsment.....	178
5.2.1	A közigazgatás minősége. A minőségirányítási rendszerek a közigazgatásban	178
5.2.1.1	Minőség fogalmak és a minőségirányítás története	178
5.2.1.2	Minőség a XXI. században	183
5.3	A TQM	184
5.3.1	A TQM alapelvei.....	185
5.4	A minőségbiztosítás és az ISO	190
5.4.1	A minőség szabvány szerinti definíciója	190
5.4.2	A minőségbiztosítás szabvány szerinti definíciója	190
5.4.3	A minőségügy	191
5.4.4	Az ISO 9000 története	191
5.4.5	Hazai gyakorlat	192
5.4.6	Az ISO 9000 szabványsorozat.....	192
5.4.6.1	Az ISO szabvány létrehozása.....	192
5.4.6.2	A rendszerhez a következő szabványok tartoznak:.....	193
5.4.6.3	Az ISO 9000 követelményei	194
5.4.6.4	Az ISO dokumentációja	195
5.4.6.5	Az ISO rendszer alkalmazása a közigazgatásban	196
5.4.6.6	Jogi szabályozás, SZMSZ, belső szabályzatok kapcsolata a minőségügyi szabályozással	197
5.4.6.7	A minőségbiztosítási rendszerek közigazgatási alkalmazásának szempontjai	198
5.4.6.8	Az ISO 9001:2000 szabvány jellemzői, alapelvei	199
5.4.6.9	A Minőségirányítási rendszer kiépítésének folyamata.....	200
5.5	Minőségbiztosítási alapfogalmak.....	201
5.5.1	Helyzetfelmérés	203
5.5.2	Felelősségi körök, hatáskörök.....	204
5.5.3	Kommunikáció.....	204
5.5.4	Vezetőségi átvizsgálás.....	204
5.5.5	Erőforrás- gazdálkodás	204
5.5.6	Termék előállítás, szolgáltatás biztosítása.....	205
5.5.7	Megfigyelő- és mérőeszközök és a vevői elégedettség mérése	205
5.5.8	Belső audit	205
5.5.9	Vezetői átvizsgálástól várható előnyök.....	205
5.5.10	Szakmai átvilágítástól várható előnyök.....	206
5.6	A CAF rendszer.....	208
5.6.1	Kialakulása, előzményei	209
5.6.2	A CAF céljai	210
5.6.3	ISO „rokonság” és önértékelés	211
5.6.4	A CAF és a TQM kapcsolata	212
5.6.5	Hazai példák	212
5.6.6	A CAF modell felépítése.....	213
5.6.7	A CAF megvalósítási folyamata.....	218
6.	<i>fejezet Változásmenedzsment.....</i>	220
6.1	A változás szervezeti megközelítései	222
6.1.1	A változástól a változásmenedzsmentig	222
6.2	Változásmenedzsment irányzatok.....	223
6.2.1	Változásmenedzsment, mint egyensúlyteremtés	223
6.2.2	Változásmenedzsment, mint a zavaros problémák kezelése	224
6.2.3	Változásmenedzsment, mint szervezeti változtatás	226

6.3 Szervezeti változások.....	228
6.3.1 A szervezet, mint rendszer.....	228
6.3.2 A változás indukciója.....	230
6.3.3 A változás erőtere.....	232
6.3.4 A változás tipológiája.....	233
6.3.5 A változás időzítése	242
6.4 A változási folyamatok kezelése a szervezetekben.....	246
6.4.1 A szervezeti problémafeltárás folyamata.....	246
6.4.2 A változással szembeni ellenállás	248
6.4.3 Az ellenállás kezelése	250
6.5 Változásmenedzsment modellek.....	254
6.5.1 Folyamatmodellek	254
6.5.1.1 Daft általános modellje	254
6.5.1.2 Kocsis József modellje.....	255
6.5.2 Szakaszoló modellek.....	256
6.5.2.1 Lewin klasszikus háromfázisú modellje	257
6.5.2.2 Carnall háromlépcsős modellje.....	257
6.5.2.3 Beer hatlépcsős modellje	258
6.5.2.4 A GE hétlépcsés modellje	258
6.5.2.5 Kotter nyolclépcsés modellje	259
6.5.2.6 Jick tízlépcsés modellje.....	260
6.6 Egyéb életpályaciklus modellek.....	263
6.6.1 A szervezeti életciklus Adizes modelljében.....	263
6.6.2 A szervezeti növekedés Greiner modelljében.....	265
6.6.3 A változási ciklus Want modelljében.....	266
7. fejezet Tudásmenedzsment.....	270
7.1 A tudásmenedzsment kialakulásának társadalmi háttere	270
7.1.1 A tudás építőkövei és fogalma	272
7.1.2 A tudás értéklánca	273
7.2 A tudásmenedzsment fogalma.....	274
7.2.1.1 Tudásmenedzsment fogalma.....	276
7.2.2 Tudásmenedzsment irányzatok	280
7.2.2.1 Lam osztályozása alapján az alábbi tudásfajtákat határozhatjuk meg:	Hiba! A könyvjelző nem található.

1. fejezet

A közigazgatás-szervezés lényege és tudományos alapjai

Bevezető: A teremítő káosz

A közigazgatási szervezés, vagy akár anyatudománya, a vezetéstudomány tudományterületi lehatárolását és elhelyezését a tudományok rendszerében többféleképpen el lehet végezni. Rossz esetben a ceruzája végét rágó kutató szakterületének professzionális kultúráján (és nem csak annak racionális elemein, de – már részben-egészben irracionális – hagyományán is!) múlik, hogy fogja megoldani; jobb esetben azon, hogy **mire akarja az így felállított koncepciómodellt felhasználni**. A koncepció *helyességét* – értsd: logikai-filozófiai védhetőségét [1. *verifikálhatóság*, *falszifikálhatóság*, *falláció* stb.]¹ – mindez nem érinti, legfeljebb alkalmasságát, alkalmazhatóságát, ill. ennek korlátait. Ezt viszont annál inkább. A rendszerszemléletű gondolkodás egyik alaptétele, hogy minél egyszerűbb a modell, annál pontosabban mutathatja a valóság egy bizonyos jellemzőjét, de annál kevésbé annak teljes egészét – és fordítva, minél bonyolultabb, annál jobban közelíthet a való világ komplexitásához, de annál inkább elvesznek, nehezen érzékelhetővé, sőt láthatatlanná válhatnak egyes részletek és összefüggések. Igaz ez a tudományok rendszerére is. Ha megnézzük például a tudományok felosztásának egyik legegyszerűbb, fadiagramba rendezhető, hierarchikus felosztásait, rögtön kiderül, mennyire (túlontúl!) szimplifikáltak ezek a modellek. Hol találhatunk ilyeneket? Például a könyvtári katalógusrendszerek esetében. Az elrendezés célja egyszerű: a könyveket (elsősorban) tartalmuk szerint úgy rendezni, hogy az olvasó könnyen találjon információt az őt érdeklő témáról. A legelterjedtebb nemzetközi osztályozási rendszer, az Egyetemes Tízes Osztályozás² (ETO) azonban első látásra nem sok segítséget nyújt, mert a menedzsment és vezetés témakörét éppúgy, mint a szervezetekről szóló irodalom egy részét a 0 kódszámmal kezdődő részbe, bár ott külön alcsoportokba helyezi el, míg pl. az állam, a közigazgatás és szervezeteik, vagy a profitszféra szervezetei a 3. osztály különböző alcsoportjaiban „szétszórva” szerepelnek.

¹ A szövegben található idegen szavak pontos jelentésének ellenőrzése, ismerete hozzátartozik a vizsgára készüléshöz. A könyvesboltokban és könyvtárakban fellelhető szótárak (pl. Bakos Ferenc *Idegen szavak és kifejezések szótára* Akadémiai Kiadó, 2002) mellett praktikus lehet az alábbi oldalak használata is: <http://idegen-szavak.hu/>, http://www.tintakiado.hu/dictionary_idegenszotar.php, <http://meszotar.hu/> stb. Óvakodjunk azonban az elavult anyagokra (pl. Czuczor-Fogarasi stb.) támaszkodó online keresőktől és kiadványoktól.

² Angolul: *Universal Decimal Classification* (UDC), l. <http://www.udcc.org/udcsummary/php/index.php?id=13358&lang=en>

A vezetés, az emberi közösségek irányításának tudatos és nem tudatos elemekből összeálló komplex tevékenysége azonban nem csak az elmúlt évszázadban és nem csak a vezetéstudomány művelőit érdekelte. Mióta ember létezik és írni tud, nyomokat hagyunk magunk után azzal, hogy kritizáljuk a vezetőket, tippeket adunk, rendszerezzük és írásba foglaljuk azokat az ismereteket, amelyek szerintünk a magunk közösségeinek, társadalmának, világának az irányításához szükségesek. Ha egy pillantást vetünk a múltba, a társadalmak kollektív tudásának kitermelésében, rögzítésében, összegyűjtésében (és tudatos megsemmisítésében) jelentős szerepet játszik annak vezetéskritikai éle.

Szimbolikus jelentőségű, hogy a magunk kultúrájának olyan sarokkövei, mint pl. a Gilgames-eposz, Konfuciusz filozófiája, az Iliász és Odüsszeia, Platón és Arisztotelész, Hérodotosz és Thuküdidész (és utánuk a történetírók sorának) művei, a Biblia, István király intelmei vagy akár a magyar krónikák, sőt Mátyás királyról szóló meséink és egyéb irodalmi alkotásaink is arról szólnak, miért, hogyan, és hogyan NE vezessünk, döntsünk, formáljuk mások és a magunk jelenét és jövőjét. Valamilyen módon a könyvtárak egész tartalma, az általános és szakmai műveltségünk teljes tárháza egyaránt általánosabb vagy speciálisabb vezetési helyzetek megoldásához is köthető, vagy legalábbis felfűzhető erre a vezérfonalra – *az általános műveltség is a vezető eszköztárát bővíti*. Megpróbálkozhatunk tehát azzal is, hogy megnézzük: milyen módon gyűjtik, fejlesztik és adják át a vezetéssel kapcsolatos tudást az erre hivatott intézmények, pl. az egyetemek, a tudományos akadémiák, vagy akár a kiadók.

Akár a könyvtári katalógusok beosztását, akár a tudományos akadémiák akár az egyetemi oktatás működési rendjét szabályozni hivatott (hivatalos vagy informális) kategorizálásokat nézzük meg közelebbről, mindenütt az adott szervezet működési céljának többé-kevésbé megfelelő, hagyományai által megtámogatott tudományfelosztást találunk. Ezek a felosztások ugyan sok mindent elárulnak a közigazgatás, a közigazgatási szervezés, a vezetéstudomány stb. mibenlétéről és viszonyáról a többi tudományhoz, de legalább annyit el is rejthetnek. A könyvtárosok elmagyarázhatják, hogy a hierarchikus elrendezés hiányosságaival tisztában voltak, ill. vannak az osztályozási rendszerek megalkotói és alkalmazói is. A megoldásuk erre, hogy kombinálhatóvá teszik a kódszámokat: egy közigazgatási vezetésről szóló könyv több részből álló, összetett kódszáma pl. utal egyrészt a közigazgatási témakörre, másrészt a vezetésre is. Ez a fajta „többdimenziós” gondolkodás segíthet nekünk is, hogy témánkban eligazodjunk.

A modern vezetéstudomány művelőinek rendezési kísérletei legalább annyira változatosak, mint a könyvtárosokéi, egyetemekéi vagy a tudományos akadémiákéi. Ennek egyik oka, hogy a modern vezetéstudomány fejlődése során, annak különböző fázisaiban egyes (szak)szavakon mást-mást értettek használóik. Ma az iskolák és irányzatok, tapasztalatok és elméletek sokfélesége miatt is a szakszövegek értelmezésének egyik nehézsége, hogy az olvasónak minél pontosabban tisztáznia kell magában, mit is ért a szerző az egyes kulcsszavakon, kifejezéseken. Amennyiben lehetséges, udvarias dolog úgy írni, hogy legalább a legfontosabb szakmai fogalmak általunk használt jelentését, árnyalatait pontosítjuk – erre azonban nem mindig van sem mód, sem lehetőség. A hallgatónak ajánlatos tudatosítania magában, hogy olyan alapszavak, mint pl. a „hatékonyság” mást és mást jelent attól függően, melyik évtizedben, mely országban és nyelvterületen, milyen típusú szervezetekben, milyen típusú folyamatok vezetésén vagy kutatásán szocializálódó szerző használja azt. A „hatékonyság” példájánál maradva: a költséghatékonyságot érti-e alatta, vagyis hogy minél kevesebb erőforrás ráfordításával minél több eredményt produkálnak, vagy az „eredményesség” is része a hatékonyságnak, vagyis hogy nem csupán több, de használhatóbb, keresettebb, „eladhatóbb” is az elért eredmény; vagy akár még valamilyen minőségfelfogás is színesíti a „hatékonyság” szó éppen használt jelentését.

Az az apró tény, hogy az olvasó és a szerző más árnyalatokat érez bele a szavakba, számos (néha mulatságos, néha kínos) félreértéshez, sőt egyes esetekben egészen kreatív ötletekhez is vezethet. Ugyanígy korszakonként mást és mást jelentenek, más és más tartalommal telítődhetnek olyan alapvető szakszavak, mint pl. a *marketing*. Ráadásul a természetes nyelvek szavai egyébként sem szükségszerűen egyértelműek – sokszor még anyanyelvűek is belekavarodnak pl. olyan szavakba, mint az *organization* (szervezÉS vagy szervezET?) vagy a *direction* (irányÍTÁS vagy irány?). Maga a *management* is jelölhet egy szervezeti funkciót (tevékenységi kört, magyarul általában: „vezetés, menedzsment”), ennek egy részét („kezelés, végrehajtás, irányítás”), vagy a tipikusan ezt végző emberek szervezeten belüli, testület-jellegű csoportját. A magyarral sem jobb a helyzet – a „vezet” és „vezér” szavunk közös töve legalábbis finnugor eredetű, jelentésében inkább az angol *lead*-hez vagy a német *führen*-hez áll közel; azzal, hogy a „menedzsment” szinonimájaként is, az „irányítás” helyett is használjuk, szintén félreértésekhez vezethet. Egy biztos: ha a vezetéstudomány meghatározó nyelve nem az angol lenne, hanem – mondjuk – a kínai, indonéz vagy a zulu, valószínűleg a koncepcionális rendszere is másként alakult volna.

A szavak jelentése körüli zűrzavart fokozza, hogy a vezetéstudomány többnyelvű. Az a tény, hogy sok esetben a fordítások nem képesek pontosan visszaadni a fordított szövegek szándékolt jelentését, a nem angol anyanyelvűeknek számos esetben gondot okoz. Már a *management* és a *leadership* szavak fordítása sem lehetséges egyértelműen minden nyelvre; hasonló fordítási hibának köszönhetjük valószínűleg a *total quality management* kifejezést is (ti. az eredeti japán fordulatot inkább *control*-nak kellett volna a konvenció alapján fordítani); vagy emlékezhetünk arra is, mekkora nehézséget jelentett a francia Fayol első angol anyanyelvű követőinek az az apróság, hogy az *administration* szó francia jelentését jobban (de nem tökéletesen!) fedi az angol *management*, mint a (nagyon formális) angol *administration*, mely ott inkább „kormányzást”, „szervezetvezetést” (vö. Fayol: *gouvernement*) jelent. Fayol eredeti szövegének értelmezése, a szerző gondolatainak kibányászása a fordítások és értelmezések által rárakott, torzított félreértésrétegek alól mind a mai napig nem csak a vezetéstudomány eszmetörténetének, de a vezetéselméletnek és a vezetésfilozófiának is érdekes és termékeny területe.

Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy nemcsak az egyes korszakok, irányzatok és szerzők szóhasználata és az egyes nyelvek releváns kulcsszavai és kifejezései rendelkeznek eltérő jelentésárnyalatokkal, hanem az egyes vezetési területei is. Az egyes szervezetek és szakmák professzionális kultúráinak eltérése a szakzsargonban akkora különbségeket okozhat, hogy a megértéshez külön szótár kell. Amennyiben pl. a katonai és a civil vezetéstudományi irodalmat hasonlítjuk össze, rögvest feltűnhet, hogy ami a katonai doktrínákban „művelet” (*operation*), az a civil szférában „projekt” lesz - valamely időben jól lehatárolt (meghatározott kezdő- és végponttal, határidővel rendelkező) folyamat(rendszer), és nem „operatív”, működési, üzemeltetési (azaz állandó vagy szabályosan ismétlődő) folyamat(rendszer) (l. *operations management*). Ugyanígy más a helye és a súlya a katonai (vagy katonai ihletésű) szakirodalomban a *lead*, *command*, *direct* szavaknak, más a *leader* és a *manager* közötti viszony, a feladatorientáltsághoz való hozzáállás stb. Mindez ugyan jórészt érthető és levezethető, ha a katonai és civil vezetők irányította szervezetek különbözőségeit figyelembe vesszük, a felszínen azonban, különösen „friss szemmel” jelentős a káosz. Mindez – korok, generációk, szakmák, iskolák, kultúrák, nemzetek és nyelvek különbözőségei és kavarodásaik – egyszerre jelennek meg az internet keresőjében, a könyvespolcokon, és így a tudatunkban is. Ezért fontos, hogy ismerjük legalább a főbb szerzők, iskolák és irányzatok, ill. alkalmazási területek sajátosságait, különben sosem igazodunk el a mondandójukon – és ugyanilyen

fontos, hogy a magunk „szótárában”, a saját fogalmaink között is (mások számára követhető módon) rendet tartsunk.

1.1 A rend keretei: a mikroszkóp-hasonlat

Gondoljuk hát végig kicsit a magunk szavait – próbáljunk meg felállítani egy olyan fogalmi rendszert, amely segítségével megpróbálhatjuk végiggondolni, mi mindenről is szól a vezetéstudomány, a közigazgatási menedzsment, a folyamatszervezés és a szervezőmódszertan, illetve mindaz, amiről a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen a közigazgatási menedzsment tantárgysorozat ürügyén beszélünk.

Mindehhez, látni fogjuk, mi kell majd jelölnünk a magunk szempont- és keretrendszerét, meg kell határoznunk a magunk fókuszát, ill. annak „élességét”, hogy egyértelmű legyen az így felállítandó gondolati keretrendszer jellege éppúgy, mint korlátai és esetleges torzításai. Használjuk a gondolataink rendezésére a mikroszkóp (távcső? esetleg fényképezőgép?) metaforáját.

Kiindulási pontunk és legfőbb rendezőelvünk – mint az igazi vezetéstudománynak is – maga a *vezető* lehet. Nem lehet másképp, hiszen a **vezetéstudomány** maga olyan *alkalmazott, interdiszciplináris társadalomtudomány*, amelyet rokon- és határtudományaitól elsősorban sajátos célja különböztet meg. A vezetéstudomány célja ugyanis (1) *a vezetők segítése* (elméletekkel, módszerekkel, megoldásokkal, képzésekkel stb.) abban, hogy munkájukat jobban végezhessek, azaz hogy az általuk vezetett szervezetek vagy szervezetrészek az ő közreműködésükkel jobban, hatékonyabban, eredményesebben működhessenek, ill. (2) *a következő vezetőgenerációk kiképzése*, felkészítése arra, hogy majdan vezetői pozíciókba kerülve megállhassák a helyüket. Nem elég a megismerés – alkalmazni, felhasználni is kell tudni azt, amit megtudunk.

A vezetéstudomány *tudomány*, mert (a francia „alapító atya”, Henri Fayol érvelését követve) tudományos eszközökkel kutatható, szabályokkal leírható, és tanítható. Ugyanakkor *alkalmazott tudomány*, mert működését, kérdésfeltevéseit, eredményességét és önképét nem a pusztá megismerésvágy, hanem a vezetői munka – és ezen keresztül a szervezetek, a társadalom és a jövő – alakításának vágya határozza meg. Egyúttal *társadalomtudomány* is, hiszen kutatásainak terepét és eredményeinek felhasználási területét egyaránt a társadalom szervezetei biztosítják; és *interdiszciplináris tudomány*, mert szemérmetlenül eltulajdonít, a maga rendszerébe illeszt és felhasznál minden olyan tudást, felismerést vagy módszert, amely

bárhol másutt a tudományok, a matematika, a filozófia (l. pl. etika, logika, episztemológia stb.), vagy akár a művészetek (!) területén keletkezett és a vezetői gyakorlatba illesztve hasznosnak látszik.

A vezetéstudomány többé-kevésbé folyamatosan merít a maga határ- és társtudományai köréből, mint amilyen pl. a pszichológia, szociálpszichológia, szociológia, kulturális antropológia, gazdaságtan, politológia, történelem, hadtudomány stb. Egyes társtudományok hatása tudományos divatokat, irányzatokat, vagy akár egész iskolákat meghatározhat, jellegzetes módszereket, szempontokat, szókészletet hozhat a vezetéstudományba. A lényeg ettől függetlenül továbbra is ugyanaz: *a vezető felkészítése, fejlesztése, segítése a csoportok, szervezetek, társadalmak javára és érdekében.*

Bár az érdeklődésünk középpontjába a vezetőt helyezzük (vagyis a vezetéstudományban végső soron mindig, mindent azért csinálunk, hogy a vezető jobban érthesse a maga helyzetét, szervezetét, feladatát, környezetét, annak lehetőségeit és veszélyeit, és jobban tudjon reagálni azok kihívásaira), ettől szükség szerint eltérhetünk és időlegesen máshova is koncentrálhatjuk figyelmünket, sőt a fókusz élességén, a felbontáson, vagy szélességén (vagyis érdeklődésünk határain) és az alkalmazott szempontokon is változtatgathatunk.

Amennyiben a vezetőre összpontosítva pengeélességűre állítjuk, a vezető személyiségén, kapcsolatain és viszonyain, valamint cselekedetein keresztül fogjuk látni és láttatni a szervezeti működéseket. Pontosan és részletesen tudjuk vizsgálni és bemutatni mindazt, ami a vezetőben vagy a vezetővel történik, a környezete releváns elemeinek hatását rá, ugyanakkor minden ilyen szervezeti elem vagy jelenség csak rajta keresztül jelenik meg.

Ilyenkor csak a vezető szempontjából értelmezhető adatok és összefüggések lesznek világosak és azok is csak egyoldalúan. Ezért sokszor tágabb fókusszal is dolgozunk: nem élesen a vezetőre összpontosítunk, hanem egy tágabb körre: a teamjére, a neki alárendelt szervezetrészre vagy szervezetre. A középpontban még mindig a vezető áll, de a tágabb fókuszban már nem csak ő látszódhat, hanem munkatársai is, felettesei, kollégái és beosztottjai, a tevékenységeik, hatásuk a vezetőre és a vezető hatása rájuk.

A fókuszt át is irányíthatjuk másokra, megvizsgálhatunk a vezetőtől függetlenül is szűkebb vagy tágabb rátekintéssel más szervezeti elemeket is. Megjelenhetnek pl. a beosztottak, vezetéstudományilag elemezhetővé válhat a *followership*, egyfajta „vezetéstudomány alulnézetben”, megjelennek a csoportok, teamek (l. *teammenedzsment*), megjelennek a

folyamatok (működési folyamatok és projektek, a *folyamatszervezés* ill. *projektmenedzsment*), megjelennek különböző tevékenység- és jelenségrendszerek (*szervezeti kommunikáció-menedzsment*, *szervezeti kultúra-menedzsment* stb.), megjelenik az egyes vezető mellett a vezetés mint csoport, mint tevékenység és mint *intézmény*, a szervezet irányítási rendszere (l. *kibernetika*) és annak környezete, egyszóval megfigyelhetők lesznek a „nagy összefüggések”, a szervezet és vezetése mint közösségi-társadalmi tevékenységrendszer a maga színességében, összetettségében, bonyolultságában – egyszóval komplexitásában.

Ráadásul elkövethetünk még egy galádságot: egy másik fókuszpontból visszatekinthetünk a vezetőre, a vezetésre, ill. a magunk szervezetrészére vagy szervezetre – megvizsgálhatjuk, hogyan működünk, ill. működnek mások: az ügyfelek, a beosztott(ak), a felettes szervek, a társszervezetek, vagy akár a társadalom szempontjából nézve és értékelve. Különböző külső nézőpontokból visszatekintve a vezetőre elemezhetjük, milyen hatással van másokra, a környezetre, a közösségre és a szervezetre, amelyben, amellyel, és amelyért dolgozik. A szempontok és fókuszok, valamint a fókusz szélességének tudatos változtatgatásával részletesebb, színebb, hűbb képet alakíthatunk ki magunkban és másokban a valóság működéséről.

Érdemes a fókusz szélessége szerint elválasztani az érdeklődésünk szintjeit. Ezt különbözőképpen tehetjük meg, bár a hármas tagolás valamiért igen elterjedt: attól függően, milyen tág a fókusz és hova irányul, változhatnak a határok. Ha a vezető működésének pszichológiája érdekel, érdemes megnézni a vezetési stílusa(i), tevékenysége stb. mellett ezek személyiség- és fejlődépszichológiai hátterét („lefelé”), valamint ezek hatását a saját környezetére („felfelé”), hogy mindez milyen összefüggésekbe ágyazódik, hogyan írható le és jellemezhető az a *vezetési helyzet*, amelyben a vezetőnek helyt kell állnia. Ha a szervezet belső működéseit állítjuk a fókuszba, letekinthetünk a szervezeti egységek felé és felkacsinthatunk a releváns külső környezet irányába is. A hármas beosztás lényege, hogy bármit vizsgálunk, ahhoz hogy megértsük, szükséges megnéznünk milyen elemekből, milyen kapcsolatokból, hogyan épül fel, hogyan működik, ill. hogyan illeszkedik be a maga környezetébe. Ha a kutatási célunk megkívánja, az elemzéshez több szintet is használhatunk (pl. egyén – team – szervezetrész – szervezet – működési környezet (szektor) – nemzetközi környezet).

Ahogy a társtudományok egymáshoz való viszonya (l. pszichológia – szociálpszichológia – szociológia) és/vagy belső tagolódása (l. közgazdaságtan: mikro-, mezo- és makroökonómia;

szociológia: kiscsoport, nagycsoport/szervezet, társadalom) és modellezési szokásai is hasonló mintát követnek (l. pszichológia: id, ego, superego; tranzakcióanalízis: szülő, felnőtt, gyermek), a vezetéstudományi irodalom, ill. a vezetéstudomány témakörei is csoportosíthatók és értelmezhetők aszerint, hogy (1) alapvetően szűken a vezetőre fókuszálnak-e (pl. szűken: *leadership*-elméletek, vagy tágan: vezetőközpontú szervezettelméletek), vagy (2) valamilyen, jórészt középszinten megragadott jelenség- vagy összefüggésrendszert vizsgálnak (projektmenedzsment, team-menedzsment, stb.) vagy (3) a szervezetek működését minden vonatkozásában törekszenek átfogni (szervezeti magatartás, szervezettelmélet), sőt akár valamely magasabb bonyolultsági szintről „visszatekintve” vizsgálják (institucionalizmus, rendszerelmélet/komplexitáselmélet, ... történelem stb.).

Az átfogó, a vezetéstudomány teljességének bemutatására törekvő tankönyvek jellegzetes csoportjai (1) az (általános) menedzsment vagy *leadership* („mikro”-szint, alapkérdés: *mit tesz/tegyen a vezető magával és a környezetével?*), (2) a szervezeti fókuszú választó művek, illetve az (általában) csak a magatartástudományok által ihletett szempontokat és módszereket alkalmazó *organization(al) behaviour* (= szervezeti magatartás vagy szervezeti viselkedés) és a rokontudományok teljesebb repertoárját (pl. közgazdaságtan, kulturális antropológia stb.) is felhasználó szervezettelméleti munkák („mezo”-szint, alapkérdés: *hogyan viselkednek/működnek az egyének és csoportok a szervezeti környezetükben, hogyan zajlanak az egyes folyamatok és folyamatrendszerek, és hogyan lehet őket/azokat ebben befolyásolni a hatékonyság és eredményesség érdekében?*). Lényegesen ritkább az olyan könyv, amely a „makro”-szint felől közelít, és mégis egyértelműen vezetéstudományi (pl. rendszerelméleti, komplexitáselméleti munkák), nem csúszik át, mondjuk, a (történelem-, politikai vagy társadalom-)filozófia területére. Ezek a szintek nagyjából párhuzamba állíthatóak és így jellemezhetők az adott szinten alkalmazott gondolkodás időhorizontjával: „mikro”-szinten általában rövidebb, „mezo”-szinten középtávú, „makro”-szinten viszont a hosszútávon érvényesülő jelenségek vizsgálata szűkebb, közepes, ill. széles időhorizont alkalmazását fogja megkövetelni a vezetőtől, kutatótól, vagy tudóstól.

Az egyes vezetéstudományi ágakkal foglalkozó könyvek általában értelemszerűen a mikro- és a mezo-szint között váltogatják a maguk fókuszának szélességét. Így pl. a folyamatszervezés esetében is praktikusán általában a közepes fókuszú („mezo”-szint) választva elemezzük a folyamatokat, és csak szükség esetén közelítünk rá „mikro”-szintre (pl. amikor a feladatorientált menedzser vagy a projektmenedzser személyiségét, tevékenységét vizsgáljuk)

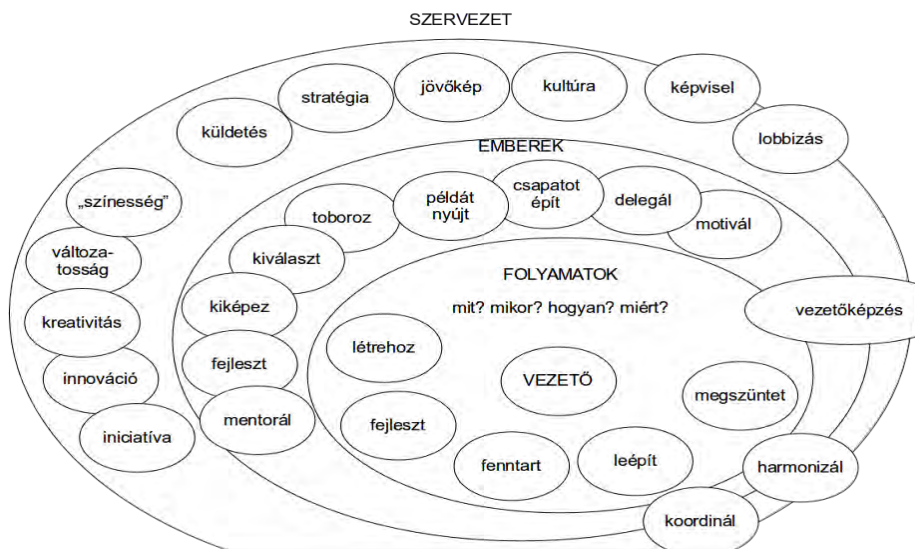
vagy a „makro”-szintre (pl. amikor a szervezeti folyamatrendszer kulturális és politikai meghatározottságát, korlátait).

1.2 A rend elemei: a fogalmak és összefüggéseik

A vezető – egy ember, speciális felelősséggel, és olyan adottságokkal, képességekkel, tudással, melyet remélhetőleg eredményesen képes használni. A vezetés – tevékenység, szerep, intézmény (vagy épp az ezeket végző, ill. betöltő csoport). Nagy általánosságban véve abban a vezetéstudomány művelői egyetértenek, hogy a **szervezés** a *vezetési funkciók* (vagyis a vezetői feladat- és/vagy tevékenységi csoportjainak) egyike. A vezető, amikor szervez, feladat-, folyamat-, ill. célorientált megközelítéssel törekszik a hatáskörébe tartozó tevékenységek, folyamatrészek, folyamatok, folyamatrendszer tervek szerinti létrehozására, a megtervezett tevékenységsorok egyes lépéseihez rendelve az ott és akkor szükséges és elérhető erőforrásokat – legyen az nyersanyag, alkatrész, gép, munkaerő, pénz, idő, tapasztalat, tudás vagy akár ötlet. Az a vezetői gondolkodás és gyakorlat, amely a folyamatokra koncentrál, a **menedzsment**, amely a vezetői tevékenységek során keresztül a feladatok teljesítésének, célok elérésének, a folyamatok menedzselésének szenteli a vezető idejét és energiáit. Nevezzük hát (a „vezetés” szó értelmezését pontosítandó és szűkítendő) a szervezést inkább a *menedzsmentfunkciók* egyikének.

A **menedzsmentfunkciók** (a menedzserek által előszeretettel gyakorolt vezetési funkciók) azonosítása és felsorolása sem egyértelmű – a modern vezetéstudomány megszületésénél bábáskodók közül a francia *Henri Fayol* nevéhez fűződő lista (*tervezés és előrejelzés, szervezés, irányítás, összehangolás, ellenőrzés*) mindmáig talán a terminológiai egyik legtisztább felsorolás. Mivel a menedzserek ennyire a folyamatokra összpontosítanak, a *folyamatszervezés* fogalmát sokszor nem szűkebb értelemben a szervezési tevékenységre, hanem tágabban értelmezve, a „menedzsment” szinonimájaként használjuk, mint annak magyarosabb megfelelőjét. Ez a szóhasználat sem egészen pontos, hiszen a menedzserek, mint látni fogjuk, számos más dolgot is tesznek azon kívül, hogy a rájuk bízott szervezeti folyamatok költséghatékony (takarékos) és eredményes (a céljukat elérő) felállításával és működtetésével, fejlesztésével és átalakításával, szükség szerint pedig megszüntetésével foglalkoznak, viszont joggal hangsúlyozza, hogy a vezetői önmeghatározás, vezetési stílus(ok) és az alkalmazott szemlélet (feladatorientáltság), a vezetési helyzet (feladatok típusa, munkatársak felkészültsége és motivációja, professzionális és szervezeti kultúra stb.) sajátosságainak egymásra hatásaként a menedzser gondolkodásában nagy általánosságban

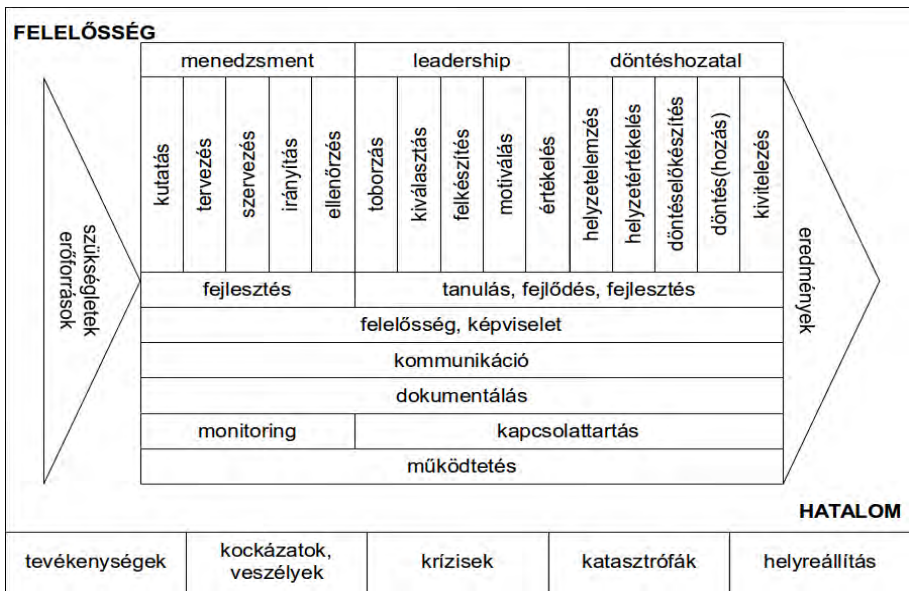
véve minden a célirányos folyamatokat segítő erőforrásként (pl.: az ember mint a tevékenységhez rendelendő erőforrás) vagy az azokat akadályozó tényezőként jelenik meg. Jellemzően feladatorientáltságú gondolkodásra vall a viccbeli panaszkodó mérnök kifakadása: „Látod, nálunk a folyamatok tökéletesen optimalizáltak, csak be ne engednék reggelente azt a sok embert ...”



1. ábra: Vezetői tevékenységek szervezetben

A vezetés természetesen nem csak így fogható fel. A feladatorientált szemléletű menedzserek mellett léteznek emberorientált vezetők (*leader*) is. Nem csak a tevékenységhez lehet – a többi erőforrás mellett – odavaló embereket rendelve szervezni, de működhet mindez szélsőségesen megfordítva is: az emberhez is rendelhetünk neki való feladatokat. A *leadership*-elmélet, a vezetői stíluskutatásokból kinövő vezetőközpontú szervezet- és vezetéselmélet folyamatai ennek megfelelően másképp fognak alakulni. A **leadershipfunkciókat** (szemben a menedzsmentfunkciókkal) pl. olyan tevékenységekkel írhatjuk körül, mint pl. a *toborzás és kiválasztás, felkészítés-fejlesztés-mentorálás, motiválás, példamutatás, kihívásokkal szembesítés, delegálás/empowerment* stb. A folyamatszervezés módszereit furcsa módon ezeknek a tevékenységeknek az elemzésére is használhatjuk.

A harmadik elterjedt szemlélet, amellyel a vezetői tevékenységet leírhatjuk és jellemezhetjük, a *döntésorientáltsággal* jellemezhető. Az ilyen vezető önmagát mint döntéshozót (*decision-taker* és/vagy *decision-maker*, azaz kb. a döntés „szentesítője” és/vagy a döntés „megalkotója”) határozza meg és tevékenységének lényegét az egyéni, csoportos és szervezeti döntéshozatali folyamatok működtetésében, javításában látja. A **döntéselmélet** a vezetéstudomány jól elkülönülő részét képezi. Ugyanakkor amint a döntéselmélet döntésmódszertanról kezd beszélni, legalábbis részben azokat a módszereket fogja tárgyalni, mint a folyamatszervezés elmélete, amikor a szervezésmódszertanra kerül a sor; a döntéshozási stílusok ezer láncsal kötődnek a vezetési stílusokhoz; a csoportos döntéshozatal elmélete a team-menedzsmenthez stb. stb. stb.

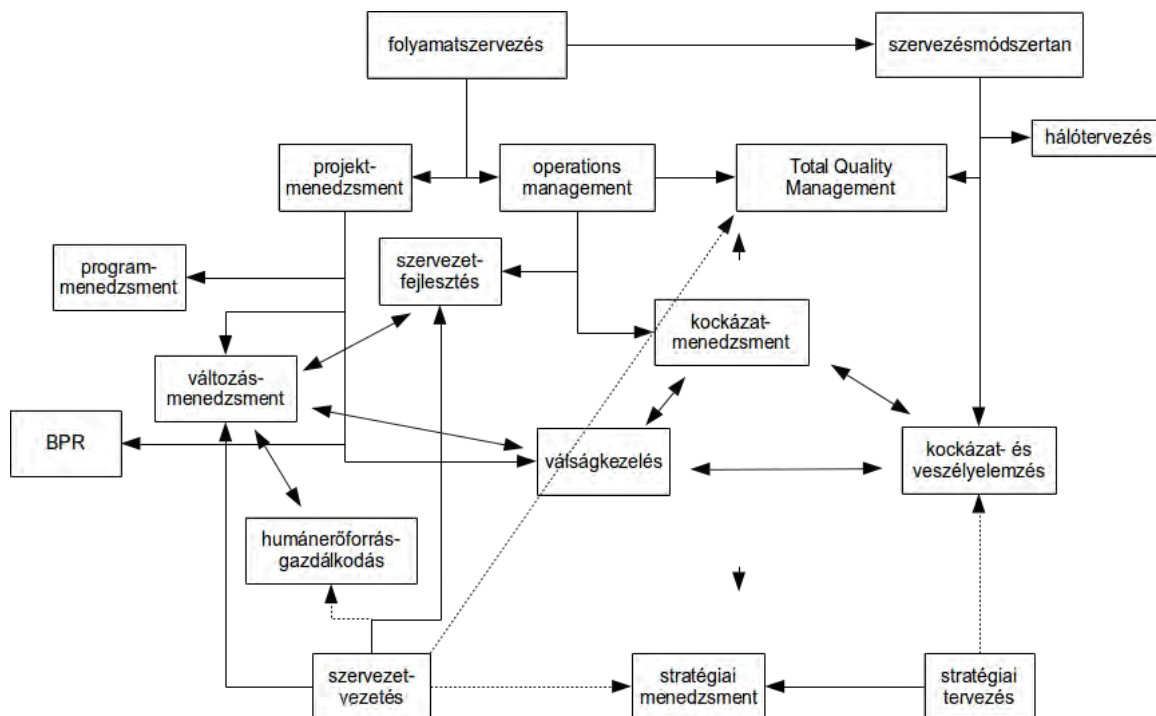


2. ábra: A vezetési értéklánc

Ez a hármas elkülönülés tehát csak látszólagos. Minden vezető – a beosztásának és munkakörének megfelelően – alkalmazhatja a menedzsment- és a *leadership*-jellegű, vagy akár a döntéshozatali megközelítésű gondolkodási mintákat. Hogy milyen arányban és mennyire eredményesen, az a vezetési helyzet rajta kívül álló elemei (a feladatok, a munkatársak és a szervezet és környezete adottságai, jellemzői) mellett saját magán, személyiségén és felkészültségén múlik – mind a menedzsment, mind a *leadership*, mind a döntéshozatali szemlélet megtanulható. Mivel pedig egymást kiegészítik, teljesebb helyzetképet adnak és ezzel színvonalasabb döntéseket tesznek együttesen lehetővé, mint külön-külön, meg is tanulandóak.

Minden szervezetben vannak olyan pozíciók, amelyben dominánsan egyik vagy másik megközelítés a szükséges inkább – ugyanakkor minden szervezetnek szüksége van mindháromra. Ha a vezetők nem képesek mindhármát egyformán jól alkalmazni (és ez valószínűleg egyrészt lehetetlen, másrészt a vezetési helyzet korlátai miatt (pl. időhiány) megvalósíthatatlan is), a szervezet vezetőségét kell úgy összeállítani, hogy a minden szemlélet a neki megfelelő vezetési pozícióban megjelenhessen. A szervezeti sokszínűségnek, amely a 21. századi szervezeti eredményesség egyik előfeltétele, a vezetési szemléletek terén is meg kell jelennie.

Míg a „folyamatszervezés” kifejezés még nagyjából egyértelműen használható a *folyamatok életgörbe-ciklusain* (design, tervezés-szervezés, felállítás, működtetés, javítás-fejlesztés, átalakítás, leépítés, megszüntetés) való végigkísérésére, voltaképp ide tartozik a *folyamatok bizonytalansági szintjeinek menedzsmentje* is. Nem elég megtervezni-megszervezni-irányítani-ellenőrizni (vagyis: menedzselni) a folyamatokat úgy, ahogy szeretnénk azokat megvalósítva látni. Ilyen ideális állapot ritkán, sőt mondhatni soha nem jön létre. Gondolnunk kell hát az adott folyamatok működésével létrejövő kockázatokra (a különböző valószínűségekkel előforduló lehetőségekre és veszélyekre, ill. ezek lehetséges hatásaira) éppúgy, mint a valóban létrejövő krízisekre és katasztrófákra. A *kockázatmenedzsment*, a *krízismenedzsment*, ill. a *katasztrófamenedzsment* tehát felfogható úgy is, mint a folyamatszervezés „folytatása”, alkalmazása különböző bizonytalansági és veszélyességi szinteken: a lehetséges vagy megvalósult negatív események megelőzésével, elkerülésével, kezelésével, elhárításával, következményeik menedzselésével, az okozott károk helyreállításával kapcsolatos folyamatszervezési (menedzsment-) tevékenységcsoportok. Hogy a dolgot bonyolítsuk, a kockázatok közt vannak pozitív, a terveinket, a céljaink elérését segítő lehetőségek is, melyeket szintén azonosítani kell, no meg lehetőség szerint növelni előfordulásuk valószínűségét éppúgy, mint hatásukat. Szerencsénk a kockázatmenedzsment eszköztára erre is alkalmas.



3. ábra: A folyamatszervezés és a vezetéstudomány kapcsolódó területei

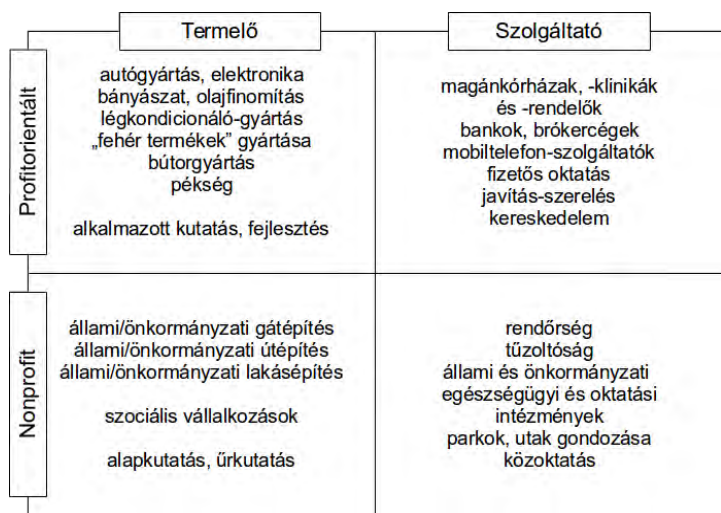
Ugyanígy a folyamatszervezési eszközök különleges területeken való alkalmazásaként foghatjuk fel a *stratégiai menedzsmentet*, vagyis a szervezetek széles időhorizonttal dolgozó, hosszútávon gondolkodó vezetésének elméletét és gyakorlatát, a *változásmenedzsmentet*, vagyis a szervezeti változások, átalakítások irányítását, a BPR-t (*business process reengineering*), vagyis a *teljes körű szervezetátalakítás* módszertanát, vagy az egyes szervezeti funkciók menedzsmentjét (pl. marketingmenedzsment, gyártásmenedzsment, szolgáltatásmenedzsment, értékesítés-menedzsment, médiamenedzsment, humán erőforrás-menedzsment stb.).

A folyamatszervezésnek is megvannak a maga irányzatai. A taylorista gyökerekig visszanyúló „klasszikus” folyamatszervezés (*operations management*) módszertana tökélyre vitte ugyan a tömegtermelés igényeinek megfelelő szervezést, az új kor új kihívásai olyan, vele párhuzamosan megjelenő, megerősödő és egyre jelentősebb folyamatszervezési irányzatok kialakulásához és sikeréhez vezettek, mint pl. a japán-amerikai TQM (*Total Quality Management*, teljes körű minőségmenedzsment, vagy inkább minőségelvű menedzsment), az amerikai projektmenedzsment vagy a Toyota Művek termelési rendszerében alkalmazott módszertanból kialakuló japán *lean management* („karcsú/takarékos” menedzsment) folyamatszervezési rendszerei. A gazdasági szektor mintegy kísérleti terepként működött és

működik, ugyanakkor mind módszertani, mind szervezeti megoldásaikban átvehető, alkalmazható megoldásokkal, mintákkal szolgálnak a többi szektor számára.

Ahogy a taylorizmus módszertani és szervezeti megoldásait szinte gyakorlatilag azonnal bevezették az amerikai közigazgatásban (l. pl. Harrington Emerson munkássága), vagy épp a hadseregnél (l. pl. Fred Gilbreth őrnagy működése az első világháborúban), úgy a projektmenedzsment is minden szektorban elterjedt (l. pl. alkalmazása az amerikai közigazgatásban vagy akár az ausztrál hadügyben, a marketing- és a választási kampányok szervezésében, a tudásmenedzsment terén stb.), a TQM alkalmazása a nonprofit szektor egyes intézménytípusainál (pl. egészségügyi intézmények) világszerte kurrens téma, sőt már a *lean management* közigazgatási alkalmazása sem tűnik eretnek ötletnek. Általában véve elmondhatjuk, hogy a vezetéstudomány egészére jellemző: bárhol, bármelyik szektorban találnak is ki valami jót, a többiek azonnal „eltanulják”. Bár a gazdasági szféra itt is meghatározó, fordított irányú elterjedésre is van példa (l. a nonprofit-marketing, *social marketing* radikális módszertani újításainak átvétele a szolgáltatásmarketingben).

A folyamatszervezés elveit és módszereit minden szervezeti funkcióban, minden időhorizonton, minden szervezeti szinten (operatív/végrehajtó alsó szintek, szervezetvezetési középső szintek, stratégiai vezetési felső szintek) egyaránt használjuk. Ugyanúgy alkalmazhatók a gazdasági, az igazgatási, a katonai vagy a civil szektorban.



4. ábra: Szervezettípusok

A folyamatszervezés azonban szorosan kötődik a szervezeti felépítéshez, a szervezet alakításához is. Amennyiben a folyamatok menedzsmentje eredményes, vagyis a szervezet

folyamatai optimalizáltak, gondoskodni kell arról is, hogy az azokat működtető szervezet ne torzíthassa el. A vállalati szféra ebben is az élen jár – a profitkilátások javítása megfelelő motiváló tényező lehet akár olyan radikális megoldások elfogadtatására is, mint a szervezeti felépítés átalakítása. Ezzel szemben a közigazgatási szervezetek felépítése bizonyos okokból sokkal hagyományosabb – már maga az a tény is, hogy egy közigazgatási szervezetnek sokkal kevesebb lehetősége van a maga saját folyamatainak és felépítésének befolyásolására, mint egy vállalatnak, érzékelteti a nehézséget.

Míg egy vállalatnál bármilyen magasan hozzák is meg az ilyen nehéz (drága, hosszú távú, számtalan embert érintő stb.) döntéseket, a haszon ígérete a változásra motivál – a közszervezeteknél azonban nincs profit és nincsenek profitcélok, az ilyen jellegű stratégiai döntések meghozatalának joga pedig nem az egyes szervezet vezetésénél, hanem valamely felettes szervnél (pl. minisztérium vagy parlament) van, túl messze ahhoz, hogy az alkalmatlan szervezeti felépítés negatív hatásait akár csak érzékelhessék, vagy hogy érthessék, miről is van szó. Ráadásul a közszervezeteknél (hiszen profit nincs) az ellenőrzés igénye lesz a meghatározó a szervezetfelépítés és szervezeti működések szabályozásánál, ami a centralizáció felé mozdíthatja az államgépezetet – akkor is, ha (akár csak a távolság miatt) a szakmai alapú döntéshozatal lehetősége korlátozott.

A központi szabványosítási igény, ha nem korlátozza kellőképp valamiféle decentralizált szervezeti felépítés és az autonómia erős kulturális értéként való megélése, szintén megnehezíti, hogy a közszférában a helyi feladatoknak, adottságoknak, céloknak és kihívásoknak megfelelő intézmények alakuljanak ki. A megfelelési kényszer nem az állampolgár irányába érvényesül, hanem a hierarchia nyomása miatt a felettesek felé. A „minőség” könnyen átértékelődhet a felettes szervezeteknek, azok vezetőinek való megfeleléssé, a döntéshozatalhoz szükséges adatgyűjtés ellenőrzéssé, a sokszínűség hozadékaként megjelenő szervezeti innovativitás és kreativitás ellenében megjelenhet és túlhangsúlyozódhat a konformitás mint „érték”.

1.3 Szervezeti folyamatok

A szervezet elemzése előtt érdemes a szervezet határait meghúzni. Ez is a vizsgálati célnak lesz alárendelve. Míg pl. a jogász számára a szervezet határát jogviszonyok jelölik ki (pl.: aki státuszban van, belül van a szervezeten, mindenki más kívül), addig a szervezetelemzéshez ez

a lehatárolás nem lenne megfelelő. Henry Mintzberg³ a szervezet határának a közös ideológiát (a közös szervezeti kultúrát, szervezeti identitást) tekinti – eszerint a szervezethez tartoznak valamilyen értelemben azok a megbízási szerződéssel dolgozó egyének vagy csoportok, akik a szervezeti folyamatok valamelyikét vagy valamely részét ellátják (*outsourcing* a gazdasági szférában, *outcontracting* a közszervezetek esetében). Még a rendszeres ügyfelek azon csoportja is belül kerül így a vizsgálaton, akik osztoznak a szervezet értékeiben és valamely módon azonosulnak vele.

<i>Érett személyiség</i>	<i>Éretlen személyiség</i>
aktív problémamegoldó hozzáállás	hárítás, problémák elkerülése
fejlett (érzelmi) önkontroll	gyenge önkontroll, érzelmi kitörések
kreativitás, innovativitás	repetitív utánpótlás
eddig sikeresen kezelte poszttraumatikus élményeit	sorozatos nehézségek a krízisélmények feldolgozásával
egészséges önértékelés, öntudatosság, önbizalom	gyenge önbecsülés, negatív énkép, önbizalom hiánya
belső kontroll, saját mérce	külső kontroll igénye, másoknak akar megfelelni
vitaképesség	befolyásolhatóság
erkölcsösség	erkölcsi tartás gyenge
saját, szilárd világnézet	programozott, gyenge világnézet

1. táblázat: Az éretlen és az érett személyiség sajátosságai⁴

A teljes, független, jól működő szervezet bizonyos tekintetben olyan, mint a felnőtt, érett személyiségű ember. Szeretjük, ha képesek vagyunk elérni céljainkat, szükség szerint tudunk alkalmazkodni a környezet változásaihoz, a számunkra fontos területeken lehetőleg autonóm módon, felkészülten döntve vagyunk képesek befolyásolni, alakítani a saját jövőnket, fel tudjuk mérni és meg tudjuk védeni érdekeinket, sőt a számunkra fontos értékek mentén éljük életünket.

³ Az alábbiakban alapvetően a mintzbergi szervezetelemzés szempontrendszerét fogjuk használni, l. pl. : Henry Mintzberg *The Structuring of Organizations* (Prentice Hall, 1979)
⁴ Chris Argyris modellje alapján, l. pl. <http://www.yourarticlelibrary.com/motivation/motivation-theories-top-8-theories-of-motivation-explained/35377/> (2014. november 30.)

Nincs ez másként a szervezetek világában sem. A szervezeti folyamatokat csoportosíthatjuk aszerint, milyen típusú működésekhez járulnak elsősorban hozzá: (1) az alaptevékenységek végzéséhez, melyek beteljesítik a szervezet működési célját (**operatív folyamatok**), (2) a környezet változásaihoz való szervezeti alkalmazkodást segítik (**adaptív folyamatok**), (3) képessé teszi a szervezetet arra, hogy a maga számára fontosnak ítélt terület(ek)en a maga szándékai szerint, tudatosan alakítsa a jövőt, vagyis ne csak alkalmazkodjon másokhoz, de ő maga legyen a változás motorja és céljainak meghatározója (**proaktív tudás-/tanulási folyamatok**), (4) fel tudja mérni a maga és más érintettek érdekeit, meg tudja tervezni az utat, amely a maga és a hasonérdekűek segítségével akár az ellenérdekűekkel szemben elvezet a kitűzött célhoz, és végig is tudja járni (**politikai folyamatok**), (5) fel tudja mérni, mit tart jónak (értéknek), és képes értékeinek megfelelően, velük összhangban tudjon működni (**kulturális folyamatok**). *Az a szervezet, mely nem rendelkezik mind az öt folyamatípussal, vagy nem maga ellenőrzi és irányítja azokat, nem teljes, nem független, és/vagy nem érett, nem „felnőtt” szervezet.*

Természetesen a szervezet teljessége, függetlensége sosem százszázalékos. Minden szervezet „függ” – nem csak finanszírozóitól, szállítóitól, terjesztőitől, szolgáltatóitól, ügyfeleitől, ilyen-olyan partnereitől, munkatársaitól, vezetőitől, de anyavállalatától, felettes vagy ellenőrző szerveitől, valamilyen (önkéntes vagy előírt) tagsága vagy minősítése révén valamely más szervezettől (pl. kamara, benchmarking klub, stratégiai szövetség, ISO és más minőségbiztosító rendszerek stb.). A közszektorban, a közigazgatási-államigazgatási szervezeteknél, a köztulajdonban, állami tulajdonban lévő szervezetek esetében az ilyen jellegű függés szinte természetes. Az a helyzet azonban, hogy egy közszervezetet pl. a parlament hoz létre, szabályozza a költségvetését, működési módját, szervezeti felépítését, és esetleg egy minisztérium látja el döntési feladatai bizonyos részét, más működési körülményeket hoz létre, mint amilyeneket pl. az üzleti élet vagy a civil szervezetek terén tipikusan láthatunk. Az a közszervezeti függési rendszer, amelyen keresztül a kormány és a parlament a feladatait ellátja, látszólag országonként igen hasonló, ugyanakkor a centralizáció fokában igen jelentős eltérések lehetnek, ami viszont a szervezeti kultúra, vezetői stílusok, működési mód, szakmaiság stb. területein vezet különbségekhez.

Nagy általánosságban, mintegy hüvelykujjszabályként megelőlegezhető, hogy minél erősebb, minél általánosabb, minél hosszabb ideig tart, a működés minél több területére terjed ki a centralizáció, minél messzebbre kerülnek egymástól a szabályozó és a szabályozott

szervezetek, minél több vezetési/szervezeti szinttel van távolabb a hatalmi központ (az érdemi döntések születésének helye) a végrehajtásától, minél több szint választja el a stratégia kialakítóit a megvalósítóktól, ÉS MINDEMELLETT minél kevesebb plusz erőforrást, figyelmet, vezetői erőfeszítést fordítunk a távolság által ellehetetlenedő kommunikáció megerősítésére, minél több csatornán való, minél több irányú működtetésére, annál inkább erősítjük a függő szervezetek infantilizációját.

Vannak olyan extrém körülmények, amelyek az ilyen fokú centralizáció (időben, térben, területileg stb. korlátozott módon történő) alkalmazását szükségessé teszik (magas kockázat, erős veszély, életmentés, háború, krónikus erőforráshiány, szervezeti krízismenedzsment vagy akár teljes körű átalakítás (BPR), természeti vagy ipari katasztrófahelyzet stb.), de a szervezet működésének fenntarthatóságához ilyenkor valamely más téren kompenzálni kell.

Az ötös folyamatipológia (laza) párhuzamba állítható a *vezetési szintek hierarchiájával*. Míg a politikai és kulturális szint folyamatait meghatározó módon a szervezet stratégiai csúcsa (tkp. a „tulajdonosi” funkciókat végrehajtó szervezetrész) menedzseli, a proaktív folyamatok kezelése (meghatározó módon) a szervezetvezetés felső rétegei (*top/senior executive management*) feladata. Az adaptív folyamatokat a szakmai (közép-)vezető szintek menedzselik, míg az operatív folyamatokat (nagyjából) az alsó vezetési szintek.

Ugyanilyen (laza) megfeleltetést engedhetünk meg magunknak akkor, amikor a (meghatározóan) alkalmazandó *időhorizontok* és a folyamatípusok viszonyát vizsgáljuk: nagy általánosságban az operatív folyamatok menedzselésénél lesz a legkisebb igény a távlati előrelátásra (1-2 év, ha időtávot kell megjelölnünk), míg a kulturális folyamatok menedzsmentje akár 10-25 éves (vagy még tágabb!) időhorizontot igényel. Bizonyos (társadalmi, kontinentális, vagy akár globális) igények, bizonyos nemzeti kultúrák, egyes szervezetek és (vizionárius) vezetők, politikusok, kutatók, tudósok szerencsés egymásra találása esetleg a még hosszabb, akár 50-100 éves előre gondolkodást is lehetővé tehetik.

Párhuzamba állíthatók a *szervezeti funkciókat* ellátó folyamatrendszerek és az ötös tipológia folyamatípusai is, bár a megfelelés ezen a téren sem szoros. Az operatív folyamatok közé sorolható (meghatározó módon) pl. a *gyártási és szolgáltatási folyamatok* (bármely szektorban). A (meghatározóan) adaptív folyamatokra példa lehet pl. a gazdasági szférában (és egyre inkább a többiben is) *marketing* néven összefoglalt tevékenység-együttes, hiszen lényege, hogy egyrészt információt szerezzen a környezet (pl. az ügyféligények) változásairól

(l. *marketingkutatás*), másrészt hogy különböző módokon, üzenetekkel és csatornákon informáljon arról, hol-hogyan-miképp állítottuk hozzájuk a szervezet működéseit (pl. az új formában igényelt szolgáltatás hol, hogyan, milyen úton-módon érhető el és használható). Ez utóbbi tkp. a *marketingkommunikáció* lényege.

Ilyen értelemben adaptív folyamatokkal (marketinggel) minden szervezet rendelkezik, akár tud róla, akár nem, akár marketingnek hívja, akár másképp, akár menedzseli azokat, akár nem. Meghatározóan proaktív, jövőalakító folyamatok azok, melyek a szervezet jövőjét tudatosan alakítják, ill. ezt lehetővé teszik: a *tudásmenedzsment*, a *szervezeti tanulás* folyamatai, a *tanuló szervezetek* építése éppúgy, mint a *menedzsmentkutatás*, a *döntéshozatali* folyamatok menedzsmentje, a *humán erőforrás-fejlesztés* és azon belül a *szervezeti menedzsmentfejlesztés*, de a *szervezeti kreativitás és innovativitás* menedzsmentje, a *kutatás-fejlesztés* stb. is. A politikai és a kulturális folyamatokat általában *stratégiai menedzsment*, a *szervezeti identitásmenedzsment*, a *lobbizás*, az *arculatmenedzsment*, *PR* stb. területein keresztül irányíthatjuk, befolyásolhatjuk.

Érdemes megkülönböztetni – a fentiektől immár függetlenül – a szervezeti alaptevékenységek folyamatait, valamint a szervezetnek magának a működtetéséhez szükséges *törzskari* és *műszaki-támogató* tevékenységeket. Míg az első a szervezet jellegét meghatározó, a szervezeti működési célt beteljesítő folyamatcsoport, a másik kettő magának a szervezetnek a működését megkönnyítő tevékenységeket takar. Törzskari (vagy másképp: stáb-)funkció például a humánpolitika, a szervezeti jogász tevékenységi köre, a marketing és reklámtevékenység éppúgy, mint a könyvelés és bérszámfejtés. Ezekre a tevékenységekre tkp. mindenféle szervezetnek szüksége van, akár egyetemistákat képez, akár cipőt gyárt. Éppúgy minden szervezetnek szüksége lehet pl. kertészekre, őrző-védő csoportra, takarítókra, műszaki karbantartókra, konyhásokra, stb. Ők végzik a tipikusan műszaki-támogató tevékenységeket, biztosítják a szervezeti működésekhez szükséges környezetet.

A fenti folyamatfajták mindegyikét lehet a szervezőmódszertan technikáival, eszközeivel elemezni. Egyáltalán nem biztos azonban, hogy minden létező folyamatot érdemes is elemezni. A jéghegy-hasonlat a szervezeti folyamatokra is alkalmazható: a jéghegy víz alatti, láthatatlan része a szervezeti informális, érzéketlen folyamatok tömkelege, a jéghegy fölöttiek az érzékelt, ám nem menedzselt folyamatoké, míg a jéghegy csúcsán a napsütésben csillogó vízcseppek a szervezet érzékelt és menedzselt formális (= szabályozott) és informális (= szabályozatlan, a „szokásjog” és a szociálpszichológia által működtetett) folyamatai.

Az, hogy egy szervezet elemzésénél mely folyamatokat érdemes vizsgálni, éppolyan jellemző lehet, mint az emberre az ujjlenyomata. Ettől eltekintve van négy olyan folyamatrendszer, amelyet melegen ajánlott az elemzésbe belevenni. Ezek: (1) a *transzformációs folyamat(rendszer)* (= az az operatív folyamat(rendszer), amely a szervezet inputjaiból létrehozza a szervezet működési célját megtestesítő outputokat); (2) *információs folyamat(rendszer)*, amely adatokat, információkat, tudásokat állít elő, gyűjt, rendez, elemez, raktároz, alakít különböző formátumokba és juttat el a megfelelő munkatárshoz, a megfelelő mennyiségben, minőségben, formában és időben; (3) a *szervezeti döntési rendszer*, mely megmutatja, milyen szinteken, kik, kikkel, milyen típusú döntéseket és hogyan hoznak; végül (4) a *hatalmi rendszer*, vagyis hogy milyen forrásból, milyen típusú, erejű, kiterjedésű hatalomhoz az adott szervezetben ki, hol, kitől, hogyan juthat hozzá.

Végül érdemes megfigyelni, hol, milyen egységben, milyen típusú *koordinációs mechanizmusok*, milyen összetételben „ragasztják egybe” a szervezetek tagjainak tevékenységeit. A Henry Mintzberg-féle szervezetelemzési rendszert követve megkülönböztethetjük (1) a természetes illeszkedés, (2) a közvetlen ellenőrzés, valamint a standardizáció (szabványosítás) mechanizmusait.

A *természetes illeszkedés* domináns koordinációs mechanizmusként csak kis, egymást igen jól és közelről ismerő emberekből álló csoportoknál fordulhat elő, pl. család, családi vállalkozás, közeli jóbarátokból álló kisvállalkozás stb. Az ilyen, általában 10-14 fősnél nem nagyobb csoportok esetében mindenki mindenkit ismer, tudják, kinek mi a feladata, szereti-e vagy sem, azonnal ellátja vagy halogatja, rendesen megcsinálja-e vagy összezsapja stb. Mindenki tudja pl. a családban, hogy a szemét kivitele a gyerek feladata, és mindenki tudja azt is, hogy a szemét nem lesz „kivéve”. A tevékenységek és emberek természetesen simulnak egymáshoz, különösebben autoriter vezetésre, formális szervezetre nincs nagy szükség, ha van, akkor is csak névleg vagy külső követelmények miatt (pl. családi vállalkozás).

A *közvetlen ellenőrzés* szintén viszonylag kis csoportokban jellemző, olyanokban, ahol a tagok nem ismerik (eléggő) egymást, Ilyen esetben a vezető gyakorlatilag kiadja a feladatokat, figyeli a teljesítésüket és ellenőrzi az eredményt. A létszámkorlát itt is meglehetősen alacsony, hiszen egy vezető nem képes több mint egy tucat embert ily módon ellenőrzés alatt tartani. Nagyobb csoportok esetén más domináns összehangoló technika kell.

A *standardizáció* megoldással szolgál a nagyobb létszámok esetén. Négy, egymásra épülő lépésből áll. Az első és legegyszerűbb a folyamatok standardizálása, a második a kimeneteké, a harmadik a képességeké, az utolsó pedig az értékeké.

A folyamatok szabványosítása a folyamatszervezés alapja. A (lehetőleg optimalizált) folyamat végzésének lépéseit és módját rögzítjük, betanítjuk és pontos végrehajtását megköveteljük a dolgozóktól. Előnye, hogy innentől kezdve az egyforma tevékenységet végző dolgozók, ha az optimalizáció megfelelő, szabvány idő alatt szabvány energia-, anyag- stb. ráfordítás mellett szabvány eredményt produkálnak. Nem kell figyelni arra, hogy melyik dolgozó hogyan végzi a munkáját – mindenki nagyjából ugyanúgy fogja. Ritmusa lesz a munkának – nem csak a vezető szeme fogja át könnyebben, mi történik a munkahelyen, de már a zajok megszokott „harmóniájának” megbomlása is jelezheti, hogy valami nincs rendben. A folyamatok szabványosítása azonban azt is lehetővé teszi, hogy az optimalizált tevékenységeknek ne az egészét végezze egy-egy dolgozó, hanem csak egy-egy szakaszát. Ezzel a megoldással egyrészt súlyos kiképzési és bérköltségeket takarítunk meg, hiszen innentől fogva akár betanított dolgozókkal is elláttathatjuk a részfeladatokat, nem kell a szakmunkás, aki az egész folyamatot, annak minden lépését átlátja, érti és hozzáértően végzi is. Másrészt az ilyen jellegű specializáció, és itt hivatkozhatunk Adam Smithre, a gazdaságtan megalapítójára, még termelékenyebb is.

A *kimenetek szabványosítása*, a második lépés, abból a felismerésből fakad, hogy ha és amennyiben szabvány képességű, szabványos felkészítettségű, szabványos eszközökkel dolgozó, szabvány feladatot ellátó dolgozók végzik a feladataikat, az egyes munkaszakaszok végén elvileg szabványos eredménynek kellene létrejönnie. Erre alapozva, ha a kimenetek minőségét-mennyiségét szabványosítjuk, azaz rögzítjük az elvárt specifikációkat, elég azokat ellenőrizni. Az a dolgozó, aki előírt idő alatt, szabvány körülmények között szabvány eredményt produkál, feltehetően az előírt módon teljesítette azt. A kimenetek ellenőrzése mellett tehát lazítani lehet a folyamatos ellenőrzésen. További pozitívum, hogy amennyiben a kimenetek szabványosítása megvalósul, már nem csak egyes folyamatokon belül lesz lehetséges az optimalizáció, de folyamatszakaszokon, folyamatrendszeren belül is, amely további hatékonyságnövelést eredményezhet.

A harmadik lépés a *képességek szabványosítása*, mely alapján előírhatóvá és ezzel tervezhetővé válik, hogy melyik munkahelyre milyen előképzettséggel, milyen felkészültséggel, tapasztalatokkal rendelkező dolgozót lehet alkalmazni. Ezzel a lépéssel

megnyílik a lehetőség az oktatási intézmények felé való nyitás, a velük való együttműködés, és jelentősen lerövidülhet a felkészítés, betanítás, kiképzés általában erősen forrásigényes szakasza.

Végül a negyedik lépés az *értékek szabványosítása*. Ennek egyik fő eszköze a példamutatás. A mintakövetés meglepően erős szociálpszichológiai folyamat, melyen keresztül a csoport alfájának magatartása meghatározza a csoport többi tagjának viselkedését. A folyamat nagyrészt nem akaratlagos, de befolyásolható – alapvető csapdája (a rossz példával való élenjárás mellett) a mutatott (vagy mutatni akart) és az érzékelt minta közti különbség. A hüvelykujj-szabály (vagy inkább: népi megfigyelés), mely szerint a hibás minta sokszorosan gyorsabban terjed, az ilyen helyzetekben legtöbbször érvényesül, már csak azért is, mert a negatív hírt jóval többször adjuk tovább, mint a pozitívat, ráadásul a hibás információ törléséhez a helyeset sokkal többször kellene érzékelni, mint amennyiszer ez általában lehetséges.

1.4 Néhány hibatípus a folyamatok terén

A fentiek alapján néhány tipikus hibaforrást – a teljesség igénye nélkül – máris megjelölhetünk:

- 1) A szervezeti folyamatrendszer nem teljes: olyan szinten hiányoznak belőle alapvető folyamattípusok (pl. a proaktív jövőalakítás, az érdekek védelme vagy az értékmenedzsment), hogy nemhogy nem ők végzik ezeket, de még hatásuk sincs azokra a szintekre, ahova ezek a feladatok elkerültek.

Ez az eset eredményezhet akár rosszabb helyzetet is, mintha egyáltalán nem foglalkozna ilyesmivel senki – amikor az alapfolyamatok és a stratégiai feladatok olyan csillagászati távolságba kerülnek egymástól, hogy a kommunikációs csatornák végletesen elvékonyodnak, eldugulnak vagy akár meg is szakadnak, az aktív jövőalakítás alól hiányozni fog a szolid gyakorlati információ és tudásalap, tevékenységeik ideológiai alapúvá válnak, és ezzel az alsó és felső szintek mozgásai más-más irányúak lesznek: irányítók és végrehajtók más-más nyelvet fognak beszélni, az interfész-problémák barrikádkarccá, majd állóháborúvá válhatnak, végül – ha megoldás nem születik – beállhat egyfajta állóháború, sőt „minden mindegy” jellegű kóma-állapot, a végrehajtó szintek végtelen érdektelensége.

- 2) A folyamatrészek, folyamatok, folyamatrendszerek rosszul optimalizáltak, a szabványok nem rögzítettek vagy elavultak, esetleg hibásak – ráadásul hiányzik a javításhoz szükséges folyamatszervezési ismeret, tapasztalat, módszertan.
- 3) A szervezet fő folyamatrendszereit hibásan azonosítják, nem figyelik, nem menedzselik.
- 4) A tevékenységeket nem a megfelelő (kombinációjú) koordinációs mechanizmusok tartják össze, pl. közvetlen ellenőrzéssel kezelnek magasan képzett, erős belső motivációjú, nagy autonómia-igényű munkatársakat vagy természetes illeszkedést várnak el alacsony motivációjú, felkészítetlen, nagy létszámú csoportoktól.
- 5) Nem a megfelelő mintákat érzékeli a közösség (akár hibásakat, akár félreértelmezetteket), vagy a helyes mintát nem érzékelik (pl. mert a kommunikációs zaj elfedi, túl „gyenge” az „alfa-hím” karizmája stb.).
- 6) A szabványosítás valamely lépcsője kimaradt vagy nem megfelelő.

A folyamatok folyamatos figyelemmel kísérése, elemzése és javítása mint a többivel egyenrangú vezetési, később pedig szervezeti funkció élen jár annak az eredetileg taylorista gondolatnak a megvalósításában, hogy a vezetőknek kötelessége meg- vagy kitalálni azokat a tudományos módszereket, melyekre a rábízott folyamat(ok) tervezéséhez, szervezéséhez, irányításához és ellenőrzéséhez kellenek.

1.5 A szervezeti felépítés

A folyamatok, folyamatrendszerek beállítási és koordinálási hibái mellett a másik fontos szervezeti-működési zavarforrás-csoport a szervezeti felépítési rendszer maga. A felépítésen belüli inkongruenciák mellett a folyamatrendszerek és a szervezeti felépítés közötti meg nem felelések szoktak lenni a szervezeti működési problémák legfőbb okai. A szervezeti folyamatokat működtető felépítmény, ha nem megfelelő, viszonylag rövid idő alatt képes eltorzítani az optimalizált, szabályozott folyamatokat, tönkretéve a folyamatszervezők munkáját és a hatékonyság esélyeit egyaránt. Ezen okból vagy a folyamatszervezés részeként kezeljük a szervezet(át)alakítást, vagy szorosan összefonódó, kapcsolódó területnek fogjuk fel. Egyik a másik nélkül a kettő sem nem igazán értelmezhető, sem nem kezelhető, hiszen a szervezet célja, létének értelme a folyamatok minél hatékonyabb és eredményesebb működtetése. Ha a szervezeti felépítés megfelelő, mindegy a szervezet a lehető legkisebb

ráfördítással és a lehető legkevesebb ellenőrzés mellett képes – ha nem, a költségei növekednek, a folyamatok működésének hatásfoka romlik.

A szervezeti felépítés alapegysége a munkakör. A munkaköri leírások egyéb információk mellett elvileg tartalmazzák a munkakört betöltő alkalmazottal szembeni elvárásokat, azokat a feladatokat, amelyeket végeznie kell. A szervezet és az alkalmazott viszonyáról sokat elárulhat ez a felsorolás. Ha kevés, egyszerű, egymáshoz igen hasonló, különösebb szaktudást nem igénylő, végrehajtható feladatot tartalmaz, valószínűleg motiválatlan vagy képzetlen, kezdő, alacsony képességű, esetleg csökkent képességű munkatársakra vár a pozíció, akiknek ez vagy képességeik korlátai miatt, vagy jelenlegi felkészítetlenségük miatt lesz kihívás egy relatíve egyszerű, monoton munkakör ellátása is. Ha ilyen pozícióba „túlképzett”, vagyis magasan iskolázott, motivált, gondolkodásra képes és hajlandó dolgozót teszünk, az csak addig fog működni, ha kezdő – és így is csak addig, amíg a feladatokat el nem sajátítja. Utána új beosztásba kell helyezni, ahol továbbfejlődhet.

A monoton munkakörök veszélyesek lehetnek, ha „túlképzett” emberek ragadnak bennük, mert pont azokat a munkatársakat veszíthetjük így el, akik többre is alkalmasak – márpedig elveszítjük őket, mert vagy elmenekülnek az unalom elől, vagy belefásulnak az unalomba, elveszítve képességeiket, teljesítményük hanyatlani fog, sőt a dolgozói elégedetlenség egyik forrásaivá válhatnak.

Ezért kell tehát még akkor is monotonitás-oldó megoldásokat alkalmazni, ha egyébként az ilyen munkakörökben dolgozók számára nem tudunk továbblépést felkínálni. Nem véletlenül támogatják pl. a Philips futószalagjai mellett dolgozók munka közbeni zenehallgatását, vezetnek be az óránkénti pihenőt, tornát a munkáltatók – és a közoktatási rendszerekben sem véletlenül van negyvenöt percenként szünet.

A munkakörök monotonitása ellen úgy is tehetünk, hogy színesítjük azokat. Erre két lehetőségünk van: (1) több, egymástól eltérő típusú, eltérő ritmusban végzendő, végrehajtási jellegű feladatot terhelünk a munkakörre, vigyázva, hogy ne terheljük túl a dolgozót, (2) a feladatainak nem csak végrehajtásába, de egyes menedzsment-feladataiba (tervezés, szervezés, irányítás, ellenőrzés) is bevonhatjuk a dolgozót. Az utóbbi út vezet oda, hogy a munkatárs szakmailag fejlődni fog, erősödik a belső motivációja, sikerélményei lesznek, képessé válik az önálló munkára, delegálni lehet neki, a maga munkájának „specialistája” lesz – és elkötelezett lesz. Mindennek eredményeként a maga fizetéséért sokkal többet fog

elvégezni, mint amit eredetileg vártunk, hisz nem csak a munkaidejét és erejét kapjuk meg a fizetése ellenében, de a fejét is: ha jól működik a munkakörtervezés, az ilyen munkatársak innovativitása, kreativitása a szervezeti fejlődés egyik forrása lehet.

A munkakörök színességét nem csak külön-külön érdemes vizsgálni – fontos információt mutathat, ha megnézzük, szervezeti egységenként, részenként, szintenként stb. hogyan változik a munkaköri színesség, vannak-e olyan csomópontok a szervezetben, ahol igen monoton munkát végeznek, vagy akár ahol igen sokszínűt. Vezetők esetében a munkaköri színesség a vezetőre terhelődő felelősségmennyiséget is jelezheti, és az ezzel járó kockázatokat.

A munkaköri leírás nem tükrözi az alkalmazottal szembeni összes elvárást – vizsgálni kell tehát a vonatkozó írásbeli dokumentumok (pl. szervezeti és működési szabályzat, törvények, egyezségek a szakszervezetekkel stb.) mellett az informálisan velük szemben támasztott igényeket. Nem biztos, hogy vannak pl. az intézménynek írásban is rögzített öltözködési előírásai, ettől függetlenül elképzelhető, hogy íratlan szabályok legalább olyan keményen szabályozzák ezt a területet. A csoportkultúráknak, a vallási, professzionális, vagy akár generációs (szub)kultúráknak is számos ilyen íratlan szabálya lehet, a szervezeti és a nemzeti kultúra is működik mint (íratlan) szabályzórendszer. Ezeket a szabályokat fel kell tárni, ha érteni akarjuk a szervezetünket.

A „puha” és „kemény” szabályok elsajátíttatási és (folyamatos) megerősítési rendszere, a szervezeti *indoktrináció* folyamata ezeket az elvárásokat a közös értékek programozásán keresztül, már a toborzás és kiválasztás szakaszától kezdve vési be a jelentkezőbe. A felvételnél az ilyen elvárásokat is rögzítheti az ún. „pszichológiai szerződés” szervezeti oldala. A felkészítési szakasz, a „próbaidő” egyik feladata az adott munkára való betanítás mellett az új munkatárs „szocializálása”. Ugyanakkor amíg csak tagja lesz a szervezetnek, folyamatos értékformáló hatás alatt áll. Ezek egy része a szervezeti kultúra-menedzsment eszközeink keresztül fogja érni (szimbólumok, színek, jelképek, zászló, himnusz, sikertörténetek, rítusok és rituálék stb.), más része a vezetői, ill. munkatársi mintaadáson keresztül (l. értékek szabványosítása). Érdekes pl. megnézni, hogyan néznek ki az íróasztalok munkakezdés előtt, közben, és után ... Mást fogunk találni, ha jól működnek, egy könyvelési munkacsoportnál és, mondjuk, a reklám-kreatívek irodáiban.

Amikor tisztában vagyunk azzal, hogy milyen elvárásokat támaszt a szervezet a egyes dolgozókkal szemben, nekikezdhethünk a szervezeti felépítés vizsgálatának. Hányan lesznek egy-egy egységben? Vannak-e „mini” egységek (akár egy fővel), vagy extrém nagyok (akár 30 főn felüliek), és a szervezet mely részein, szintjein? Milyen elvek szerint csoportosulnak a munkakörök egységekké? Funkcionális lesz-e a szervezet, vagy más (divizionális vagy projekt-) szervezatként működik? Esetleg hálózatként? Egységes elvek szerint szerveződik az egész szervezet, vagy szervezetrészenként és/vagy szervezeti szintenként más-más elvek rendezik? Milyen okok húzódnak meg a szervezeti felépítés sajátosságai mögött: a folyamatok működtetésének logikája, történetileg örökölt hagyományok, a szervezeti csoportérdekek, kulturális értékek valamely csoportja vagy kombinációja? Hogyan alakul a szervezeten belüli karrierút-hálózat? Hol vannak rajta a belépési és kilépési pontok?

Ha ilyen módon felvázolódik a szervezeti felépítés, megnézhetjük, milyen kommunikációs eszközök tartják össze. Csak a „parancslánc” érvényesül, mint hivatalos kommunikációs csatorna, vagy alkalmaz a szervezet a kommunikációt erősítő más megoldásokat is? Működnek-e a különböző szervezeti egységeket, területeket összekötő, a laterális kommunikációt erősítő bizottságok, fórumok, körök? Alkalmazunk-e kapcsolattartó funkciókat, vagy az egyes egységeket csak a vezetőjük „köti be” a szervezet információs rendszerébe? Milyen gazdag a szervezeti informális kommunikációs háló? Melyek a csomópontjai (pl. büfé, ebédlő), és milyen intenzitással használjuk ezeket? Létezik-e, működik-e a szervezetben a „körbesétálgatásos menedzsment” (*management by walking around*)?

Fontos megvizsgálni, a szervezet mely területein és szintjein hogyan érvényesül a centralizáció, ill. a decentralizáció. Mely egységek dolgoznak szoros autoriter rendszerben, melyek vezetői alkalmaznak konzultatív vagy participatív stílust? Vannak-e olyan egységek, ahol a demokratikus vagy az eredményközpontú vezetési stílus a meghatározó? Megfelelnek-e egymásnak a feladatok, a dolgozók, és a vezetés egyes jellemzői egymásnak? A megfelelő helyeken működik-e a delegálás és *empowerment*, vagy a kreatívok menedzsmentje? Ahol magasan képzett, magasan motivált embereket állandóan egyszerű feladatok végrehajtására kényszerítenek autoriter vezetési stílus mellett, ott éppúgy baj lesz, mint ott, ahol motiválatlan és felkészületlen embereknek delegálnak fontos és költséges feladatokat.

1.6 A szervezeti felépítés vizsgálatakor előtűnő fő problémák

A fentiek tükrében a tipikus hibák ellenőrzési listáján okvetlen szerepelni fognak az alábbiak:

- 1) *A munkakört nem a megfelelő ember tölti be.* A felkészítetlenség, a szakmai vagy személyiségjegyek miatti alkalmatlanság oka lehet a rossz kiválasztási rendszer, pl. a „maradékelv”, a „nincs más” logikájának alkalmazása a toborzásnál vagy az előléptetéseknél. Ugyanilyen veszélyes, ha túlképzett, túlon túl agilis és motivált embert teszünk súlytalan, érdektelen, unalmas munkakörbe, és ottfelejtjük. Egyes esetekben a kiválasztás javítása, máskor a karrierút-tervezés, ill. a felkészítés erősítése segíthet. Alapvető hüvelykujj-szabály azonban: „Ne nevezz ki senkit csak azért, mert más nincs ...”
- 2) *A munkakör színessége nem illeszkedik a betöltője sajátosságaihoz.* Ha az embert nem éri elég szakmai kihívás, nem oldja meg ezeket, nem lesz sikerélménye, nem erősödik, hanem leépül a motiváltsága. Akár belefásul, akár elmenekül, mindenképp veszteség a szervezetnek.
- 3) *Az indoktrinációs folyamat nem a megfelelő szervezeti értékekre szocializál.* A beilleszkedés folyamatának szakaszait jelző „rituális” játékok („beavatás”, az új ember kárára elsütött viccek stb.) és „vizsgák” csak addig támogathatóak, amíg nem személyiségrombolóak vagy akár jogellenesek. Nem az a baj, ha az újoncot elküldik a raktárba „reszelőzsírért”, hanem az, ha az ilyen jellegű tréfától elbátortalanodik és nem kezd el előre gondolkodni. A pozitív megerősítések sorozata e téren is jó taktika. Akkor is baj van, ha a formális előírások és az informális mintaadás más-más elvárásokat közvetítenek (l. munkakezdés, telefonhasználat stb.).
- 4) *A betanítási folyamat nem a megfelelő tudásokat és készségeket adja át.* Sokszor előfordul ez, ha nem a munkahelyen képezzük a dolgozót, hanem – akár külsősökkel – iskolapadban. Még rosszabb, amikor a felkészülésre nincs elegendő idő hagyva, és azonnal teljes felelősséggel terheljük a kinevezettet mindenért, ami az új hatáskörében történik. Ugyanez megtörténhet szervezet- és folyamatátalakítások után is.
- 5) *A szervezeti értékközvetítő rendszer formálissá válik, kiürül.* Ha rosszul menedzselik a szervezeti kultúrát, a jelzőrendszer, a minták, a megemlékezések alkalmai elvesztik a jelentésüket. Ha az ünnepség alkalmával a jutalomátadáskor azt látjuk, hogy sokan kapnak

névleges jutalmakat, és nem hangzik el, ki mivel érdemelte ki, valószínűleg baj van ezen a téren.

- 6) *A szervezeti kommunikációs rendszer rosszul van beállítva:* túl hosszúak a kommunikációs vonalak, túl vékonyak, túl sok a közvetítő, lassú az információáramlás, eldugulnak vagy megszakadnak a csatornák. Ha csak a formális, vertikális kommunikációra támaszkodik a vezetés, a laterális, formális és informális csatornákat mellőzi, vagy akár leépíti, sőt üldözi, egy sor másképp számára elérhetetlen információtól fosztja meg magát, ami elszigeteltséghez, rossz döntésekhez, a szervezet kasztosodásához vezet.
- 7) *A szervezeti felépítés elvei nem felelnek meg a működtetendő feladatoknak.* A funkcionális, centralizált, bürokratikus szervezet, minél komplexebb, változékonyabb, minél magasabb és sokszínűbb szakmai felkészültséget igénylő tevékenységeket kell ellátnia, minél több szüksége van igen magasan képzett munkatársakra, azok innovativitására és kreativitására, annál nehezebben fog működni. A decentralizáció szükséges mértéke egyes tevékenységterületeken szinte a felismerhetetlenségig lebontaná a centralizált szervezetet és lecserélné a funkcionális rendezési elvet valamely másikra. A központosítás és a hatékonyság követelményeinek összeegyeztetéséhez a 21. századi democráciákban az eddiginél is radikálisabb megoldások lesznek szükségesek (l. a projektmenedzsment járványszerű elterjedésének nemzetközi példái a közigazgatási szektorban, a lean menedzsmentben rejlő lehetőségek stb.).
- 8) *A szervezetben rosszul van definiálva a centralizáció célja.* A stratégiai célok kitűzésén, a működési keretek biztosításán, facilitáláson és törvényességi ellenőrzésen kívül a hatalmi központ végrehajtási, sőt operatív döntési és feladatköröket is magának vindikál, szorosra fűzve az alsóbb szintek függését és ezzel infantilizálja azokat.
- 9) *A szervezeti felépítés sajátosságai ütköznek a működtetendő folyamatokéival.* Olyan egységekre bízunk feladatokat, amelyek azokra alkalmatlanok, mert (a) nincsenek meg a megfelelő szaktudásuk, képességeik, forrásaik hozzá, (b) a feladat-végrehajtáshoz szükséges tulajdonságok ütköznek a csoportkultúra sajátosságaival, (c) a csoportjellemzők ütköznek a koordinációs mechanizmusokkal, (d) nem a megfelelő szervezeti szintre vannak bizonyos feladatok terhelve stb.

1.7 A kontingenciafaktorok

A folyamatok és a szervezeti felépítés oldalán egyaránt a vezető képes a rendszerbe beavatkozva elvégeztetni a hibák korrekcióját. Vannak azonban olyan, a szervezeti működéseket és hatékonyságot befolyásoló tényezők, amelyek vagy adottságok, vagy nem lehet közvetlen vezetői beavatkozással változtatni rajtuk. Ezen tényezőket nevezzük kontingenciafaktoroknak. Egyesek közülük a szervezet tulajdonságai (pl. életkora, méretei), mások a környezetéi (változékonyság, ellenségesség, viszony a szervezettel, technológiai szint).

A szervezet kora részben a hagyományainak ereje miatt is fontos. Egy háromszáz éves teamárkát forgalmazó cég nem kezdhet azt, amit akar a márkával – de ha egy új, induló márkáról van szó, azt könnyebb úgy alakítani, hogy „modern” legyen. Az Egyesült Államok története éppúgy, mint az új államok létrejöttének furcsaságai mutatják, hogy a „múlt” hiánya vagy (részleges) megtagadása a jogrendszer és az államszervezet alakulására is jelentős hatással lehet. Az (időlegesen) sikeres forradalmak után felálló (és sokszor nemsokára felszámolódó vagy átalakuló) államszervezetek (a francia forradalmi állam, a Tanácsköztársaság stb.) elemzése ilyen szempontból is hoz ma is új ismereteket és segít magyarázni a radikális átalakulás korlátait.

Ugyanakkor a szervezet relatív kora, ti. hogy fejlődésének melyik életszakaszában tart (l. *szervezeti életciklus-elméletek*), szintén fontos információ, hiszen az ilyen modellek egyrészt összehasonlítási alapot nyújtanak az elemzéshez, megoldási lehetőségeket párosítanak az egyes életszakaszok tipikus problémáihoz, valamint lehetővé teszik a következő életciklusváltás kríziseire való felkészülést.

A szervezet méret nagysága, valamint *területi szétszórtsága* szintén korlátokat és lehetőségeket jelent. A méretek részben súlyt, társadalmi nyomatót, ugyanakkor a változások nehezebb befolyásolását és a társadalmi negatív hatásoknak való erősebb kitettséget is jelenthetnek. Előny, hogy nagyobbak a tartalékok, a lassú átalakulások költségeit valószínűleg könnyebben állják a nagy szervezetek. A gyors, radikális környezeti átalakulás ugyanakkor pusztítóak lehet – minél nagyobb a szervezet, annál nehezebben, lassabban adaptálódik. A területi szétszórtság természetes gátja is lehet a centralizációnak, ugyanakkor a közös értékek terjedésének is. A túl erőssé váló partikularizáció a szervezet szempontjából épp olyan nehéz helyzetet teremt, mint a központi uniformizálás.

A környezet és a szervezet viszonya egymáshoz szintén csak hosszabb távon befolyásolható. A hozzáállások három fajtáját szoktuk Boulding óta megkülönböztetni: a kooperációt, a konkurálást és a semlegességet. A viszonyok kétirányúak, tehát figyelembe kell venni, hogy milyen módon áll a szervezetünk a vizsgált környezeti elemhez, és viszont: hogyan viszonyul az az elem a szervezetünkhöz. Értelemszerűen kilenc kombinációs lehetőséget azonosíthatunk:

- 1) Amikor mindkét fél *kooperál*, tiszta *win-win* helyzet, remek alap hosszú távú együttműködések megalapozására, stratégiai szövetségre.
- 2) Amikor mindkét fél *konkurál*, ismét csak tiszta a helyzet, háború van, harc az erőforrásokért vagy más célokért.
- 3) Amikor mindkét fél *semleges*, ún. „lehatárolási hibáról” beszélhetünk – a vizsgált környezeti elem a szervezet szempontjából irreleváns, márpedig ezt az elemzést csak releváns környezeti elemekkel van értelme elvégezni.
- 4) Amikor a szervezet *kooperál*, a környezeti elem *konkurál*, „áldozati” viszonyról beszélhetünk – a szervezet erőforrásait, eredményeit stb. gyakorlatilag ellenállás nélkül elsajátíthatja a vizsgált környezeti elem.
- 5) Amikor a szervezet *konkurál*, és a környezeti elem *kooperál*, „élősködő” viszonynak nevezzük – ilyenkor a szervezet szipolyozhatja ki a vizsgált környezeti elemet.
- 6) Amikor a szervezet *semleges*, a környezeti elem *konkurál*, vagy fordítva: rövid távú, előnyös kapcsolat harcolható ki a másik féllel a konkuráló partner javára, a másik kárára.
- 7) Amikor a szervezeti elem *semleges*, a környezeti elem *kooperál*, vagy fordítva: szükség szerint esetleg segítségnyújtásra számíthat a semleges fél.

A kilenc lehetőség mátrixában feltüntetve a releváns környezeti elemeket a szervezet „külpolitikájának” hálózatát elemezhetjük, értékelhetjük.

A *környezet változékonyságának* értékelésére fokozatokat állíthatunk fel: beszélhetünk pl. lassan, közepesen, gyorsan változó környezetről, ill. a változás módja szerint kiszámíthatóan és kiszámíthatatlanul (hektikusan) változó környezetről. Minél gyorsabb, minél kiszámíthatatlanabban változik a környezet, annál ellenségesebbnek érezhetjük.

Végül *a környezet technológiai színvonala* egyre nagyobb problémát fog okozni a 21. században. Míg a 20. század végén azt kellett figyelembe vennünk, hogy milyen technológia használatára képes az adott területen elérhető munkaerő, és aszerint kellett a tevékenységeinket, folyamatainkat felállítani, lassan egy új probléma kezd kibontakozni. A 21. században ugyanis, úgy tűnik, lassan elérjük azt a furcsa helyzetet, hogy a munkaerőpiacon 4-5 különböző technológiai szinthez szokott generáció van jelen. Mi vár ránk akkor, ha gyakorlatilag öt évenként más-más technológia használatára szocializálódó, újabb és újabb generációk jönnek? Hogyan fogunk egységes folyamatrendszerket felállítani és működtetni úgy, hogy(képletesen szólva) az egyik dolgozónk a töltőtollhoz szokott, a másik a golyóstollhoz, a harmadik írógépet tud használni, a negyedik az asztali komputerrel szocializálódott, de ott van a laptopos, tabletes, virtuális képernyős-beépített chipes, és ki tudja, még milyen új technológiai környezetben felnövő munkatárs is? Az egyik postagalambbal, a másik képeslappal, a harmadik morzejelekkel, a negyedik e-mailben, az ötödik valamely közösségi hálón át, az ikszedik „gondolatátvitellel” kommunikál majd? Ez a világ a folyamatszervezés újabb forradalmát fogja elindítani – aminek az első jele talán a *lean menedzsment* sikere.

1.8 A kontingenciafaktorokhoz kapcsolódó szervezési és szervezeti problémák

Mivel itt az illeszkedési zavarok egyik tényezője kívül van a vezetés közvetlen hatáskörén, az ilyen problémák kezelése leginkább közép- és hosszútávon képzelhető el. Nézzünk meg közelebbről néhány fontosabbat:

- 1) *A nagy múltú szervezetek kultúrája nem illeszkedik a jelen kihívásaihoz* – ugyanakkor megnehezíti a folyamataik és/vagy szervezeti rendszerük ésszerű átalakítását.
- 2) *Az új szervezetek szervezeti kultúrája gyenge*, nem képes olyan identitástudat kialakítására, mely a szervezetbeli csoportokat összefogná.
- 3) *Minél nagyobb a szervezet, annál nehezebben idomul* a környezeti változásokhoz, új igényekhez stb. Minél nagyobb a szervezet, annál nehezebb alakítani akár folyamatain, akár szervezetén.
- 4) *Minél nagyobb területen szóródnak szét a szervezet egységei*, annál nehezebb fenntartani a szükséges centralizációs szintet, annál nehezebb lesz visszaszorítani a partikuláris fejlődési

jelenségeket. A hatalmi központ ilyenkor esetleg megpróbálja erőszakkal erősíteni a központi szabályozást és döntéshozást, ami viszont a hatékony működéshez szükséges helyi ismeretek felhasználásának, a demokratikus működéseknek, az innovációnak stb. egyaránt árthat. A helyi „kiskirály” helyébe lehet a központból „helytartót” tenni, de ez nem megoldás, és a központ problémáit sem oldja meg.

- 5) *Minél változékonyabb a környezet, annál több akadályt jelentenek a hagyományos, vertikálisan meghatározott szervezettípusok.* A szükséges decentralizációt, illetve a modern, hálózatos, projektszervezeti stb. működési formák terjedésének azonban a szervezet gyakorlatilag minden érdekcsoportja ellenáll – a hatalmi központ a leginkább. A hagyományos szervezeti formák, kultúrák, megoldások végletesen elavulnak.
- 6) *Minél gyorsabb a technológiai fejlődés, annál gyakrabban kell átalakítani a hagyományos folyamatokat.* A használt technika elavulása egyre nagyobb lemaradásokat jelent, egyre nehezebb a szervezeti forrásokat előteremteni a technika megvásárlásához, a használói kiképzéséhez. Ha a források elapadnak, az elavult technika kockázatforrássá válik.

1.9 Szervezésmódszertan és közigazgatás

A fentiekben vázoltak alapján elmondhatjuk, hogy a szervezésmódszertan éppúgy, mint a folyamatszervezés, szervezetfejlesztés vagy maga a vezetéstudomány, szektorsemleges – módszerei, szempontjai, megállapításai, ha figyelembe vesszük a szervezeti környezet sajátosságait, éppolyan alkalmasak a közigazgatás bármely szervezetének, vagy akár egészének vizsgálatára, mint pl. vállalatok működésének elemzésére.

Mi több, tekintve a közszféra szervezeteinek sajátosságait, felfoghatjuk úgy is, hogy a gazdasági szektor szervezetei mintegy kísérleti terepet biztosítanak az emberiség számára ahhoz, hogy olyan új szervezési módokat, szervezeti formációkat, vezetési és döntéshozatali eszközöket kísérletezzen ki, melyeket később, szükség esetén akár a közszektorban is felhasználhat. A 19. század végén, 20. század elején az Egyesült Államokban még másképp állt a helyzet – a közigazgatástudományi gondolkodás nemcsak hogy előbb indult útjára, de a 2. világháborúig legalábbis egyenrangú forrása a szervezési újításoknak.

A szervezetelmélet segítségével meghatározható a közigazgatási szervezés néhány alapproblémája:

- 1) A centralizált, bürokratikus, funkcionális szervezetek hierarchiájából felálló államszervezet olyan, e szervezettípushoz minden más szektorban is kimutathatóan köthető sajátosságokkal rendelkezik, amelyek megnehezítik az egyre gyorsuló, egyre sokfélebb, egyre veszélyesebb világ változásainak követését.
- 2) A kulturális szinten is programozott értékek és a hozzájuk kötődő sajátosságok (pl. biztonság, állandóság, kockázatkerülés, változás elutasítása stb.) mondhatni keresztbe fekszenek a modernizáció útjában.
- 3) Az egyre magasabb szinten képzett dolgozók motiválásához szükséges lenne aktív bevonásuk a reformokba, ugyanakkor a piramisjellegű, erősen tagolt államszervezeti hierarchiában olyan messze kerültek egymástól a fejlesztésért felelős és a végrehajtó szintek, hogy ez szinte lehetetlen.
- 4) Centralizált, bürokratikus, funkcionális, sok vezetési szintből álló szervezeteknél az alulról induló reformkísérletek általában el sem indulnak, főlülről viszont óriási idő- és erőforrásmennyiséget emészt fel áterőltetésük, és általában „félúton” elakadnak.
- 5) A szervezetek működésének és kultúrájának jogi meghatározottsága a szervezési-vezetési ismeretek fontosságát háttérbe tolja – a tipikusan szervezési problémákat is automatikusan a jog eszközeivel próbálják megoldani, aminek az eredményeként a jog nem követi az új megoldásokat, hanem a régi megoldásokat kényszeríti rá az új problémákra. Mivel pedig a jogi gondolkodás fejlődésének tempója lassabb, mint a technológiai, politikai, gazdasági stb. kihívásoké, ezek a megoldások egyre elavultabbak lesznek.

A problémakomplexum megoldásának egyik, talán nem is a legkevésbé fontos összetevője lehet a vezetéstudományi, szervezetfejlesztési, folyamatszervezési és szervezésmódszertani ismeretek oktatásának és alkalmazásának erősítése a rendszerben. Amennyiben képesek lennénk elérni, hogy vezetők ilyen tudással felfegyverkezett generációi kerülnek be a közigazgatás rendszerébe, olyanok, akik alaposan ismerik a menedzsment, a *leadership* és a döntéshozatal területeit, elméleteit, módszertanait és gyakorlatban is használják eszközszerüket, felgyorsíthatjuk és eredményesebbé tehetjük az elindult közigazgatási reformfolyamatot.

2. fejezet

A közigazgatási gondolkodás történetének vázlata

2.1 Ókori és középkori előzmények

A közösségek irányításának mikéntje, a politika, közigazgatás és gazdaság rendszerének működtetése, de legfőképp a vezetők bírálata azóta foglalkoztatja a társadalmakat, a benne élőket, mióta ember, közösség és társadalom létezik. Ezek nyoma ott vannak a mitológiákban és vallásokban, az irodalomban, a filozófiában annak kialakulása óta, az írott történelem kezdeteinél. Ahogy a sumer alapokon létrejövő akkád Gilgames-eposz egy fiatalember felnőtté és híres uralkodóvá válásának szakaszain keresztül mutatja be a vezető képzelt és valódi feladatait, ahogy az egyiptomi uralkodók és főhivatalnokok tanácsokkal látják el utódaikat (mint ahogy a mi István királyunk is intelmeket írt fiának, Imre hercegnek), ahogy a kínai filozófia egyik legkorábbi és legfontosabb témája Konfuciusz óta az állam vezetése, ahogy az indiai vagy a görög mitológia és eposzok, az Ótestamentum vagy a jó királyokról (legyen az Kheopsz fáraó vagy Mátyás király) szóló népmesék, úgy Platón és Xenophón ideális államrajzai, Hérodotosz történetei vagy Thuküdidész, a történetíró és követőinek elemzései, Titus Livius elbeszélései, de Suetonius és Plutarkhosz életrajzai is arról beszélnek, hogy milyen (jó és rossz) vezetői archetípusok, minták léteznek, illetve mit és hogyan kellene a jelen és a jövő vezetőinek megtanulni elődeik és kortársaik példáiból és hibáiból. Kínai, indiai, görög és római szakírók állítottak össze szakkönyveket a gazdaság, az állam vagy a hadseregek vezetéséről már az ókorban is. Konfuciusz, Platón és Arisztotelész karrierje egy pontján iskolát nyit, hogy politikusokat és vezetőket képezzenek a maguk társadalma igényei szerint. Mindamellet a vezetőképzés fő formája a legtöbb ókori államban leginkább a „mintakövetés”: a katonai és igazgatási vezetők, ha beosztásuk nem öröklődő, „tanoncok” egész csoportját tartották maguk mellett.

A középkor sem tett másképp – az ókori minták mellé szent királyok, főként Károly frank király és római császár életrajzai, a krónika- és gesztairodalom, elvéve egy-egy királytükör és intelem, valamint a bizánci császárok írta kézikönyvek és (egyházi) történetírói munkák sorakoztak fel. A vezetők és ügyintézők képzési helye az udvarok és az iskolák. Alkuin aacheni iskolaalapító próbálkozása után ez utóbbiak leginkább egyházi szervezeti egységek (rendházak, később káptalanok, püspökségek) mellett működtek. Csak szerencsés esetben vívtak ki elég függetlenséget ahhoz, hogy önálló hírt és támogatást szerevezve megindulhasson

a európai egyetemek kialakulása, ahol részben bizánci és arab mintákat követve, főleg a klasszikus forrásokat felhasználva, a feudális társadalom és központi igazgatás fejlődése által hajtva megkezdődhetett a papok és (egyre nagyobb számban) laikusok jogi képzése. Tulajdonképpen ezzel született meg az egyháztól és a teológiától csak lassan függetlenedő jogi-igazgatási képzés első szervezeti formája.

2.2 A kora újkor

A reneszánsz, a reformáció és a humanizmus korszaka, a kora újkor újra lendít a kora újkorra újra kialakuló „közsféra” és vezetése iránti érdeklődésen. A két Tamás, Morus és Campanella megálmodják ideális államaikat (*Utópia*, ill. *A napállam*). Machiavelli megírja elemzését a fejedelemlről, Erasmus *A balgaság dicsérete* és *A keresztény fejedelelem* című munkáit, Francis Bacon államfilozófiai gondolatokkal terheli a papírt ... a vezetőképzés pedig a jogi karok, az udvarok és hadvezéri sátrak mellett új képzési típusokkal kísérletezik: talán már a portugálok (1. Tengerész Henrik herceg iskolája a tengerészkapitányok képzésére), de az angolok mindenképp felállítják (tkp. mai napig működő) tengerészkapitány- és navigátorképző és minősítő rendszerüket (VIII. Henrik, *Trinity House*, 1514), a franciák, majd a németek pedig katonai iskoláikat, ahonnét elindul az a tisztképző hadiiskolai, majd akadémiai tradíció, amelyre a mai nagy katonai oktatási központok Franciaországban, Németországban, vagy akár az Egyesült Államokban visszavezethetők. Ezzel párhuzamosan tovább világiasodik a kontinensen nagyrészt államivá váló egyetemi képzés és létrejön a modern állam, amely már különleges segítőket kíván: szakembereket, nem udvaroncokat.

2.3 A szakmaiság kezdetei

A modern értelemben vett közigazgatás gyökerei legalább két irányba nyúlnak vissza. Az *angolszász hagyomány* jellemzői az önkormányzás, önigazgatás, meghatározó polgári részvétel, a hatalom széleskörű megosztása, a közigazgatási rendszer ellenőrzése a törvényhozás által, illetve a tisztségviselők bíróság előtti számonkérhetősége a polgárok kezdeményezésére. A jellemzően alulról felfelé építkező önkormányzati és képviseleti rendszer történelmi magyarázata, hogy a brit közigazgatás pozícióit 1870-ig gyakorlatilag mindenféle szakmai felkészítés nélküli „amatőrökkel” töltik be. Bár a Brit Keletindiai Társaság az indiai területek igazgatási igényeinek kielégítésére már 1806-ban felállítja az *East India Company College*-ot, az első brit tisztviselőképző intézményt, jelentősebb előrelépést

csak az hoz, amikor olyan prominens személyiségek karolják fel a professzionális közszolgálat felállításának ügyét, mint amilyen például Thomas Taylor Meadows, Kanton kormányzója volt. Ő és társai a kínai birodalmi versenyvizsga-rendszer mintájára *meritokratikus*, vagyis az egyéni teljesítményen, érdemeken alapuló előrejutást biztosító közhivatalnoki rendszer létrehozását javasolták. 1853-ban William Gladstone pénzügyminiszter megbízására Sir Stafford Northcote és Charles Trevelyan világították át a brit közszolgálati rendszert. A *Northcote-Trevelyan jelentés* (1854) négy alapvető javaslatot fogalmazott meg: (1) a kínaihoz hasonló versenyvizsga-rendszer és alapos felkészítést biztosító képzés bevezetését, (2) az elért eredmények alapján való alkalmazást, (3) a teljesítmény alapján való előléptetést, valamint (4) az technikai (adminisztratív, végrehajtó) és az irányító szintek elkülönítését az igazgatásban. A jelentés meghallgatásra talált – 1855-ben felállították a közszolgálati bizottságot (*Civil Service Commission*), melynek feladata volt a nyitott toborzás biztosítása, a nepotizmus, patronálási rendszer, valamint a pozícióvásárlások felszámolása. A nyílt vizsgarendszert azonban csak 1870-ben indítják el. A brit kezdetek után ez az „amatőr” hozzáállás terjed el az amerikai gyarmatokon. A függetlenség kivívásakor a helyi közigazgatási szervezetek felállításánál is teljes természetességgel ezt az alulról felfelé építkező, enyhén kaotikus, erősen az önképviseletre, erős állampolgári politikai aktivitásra építő, valamint a gúzsba kötő feudális hagyományok hiányával (de legalábbis mellőzésével) jellemezhető hozzáállást teszik magukévá. Még nem léteznek a gyarmatokon megfelelő iskolák, az amerikai függetlenség intézményesítéséhez pedig még a föderális és állami szerveket is jórészt úgy kell hirtelen „kitalálniuk” a születő új nemzet első képviselőinek a függetlenségi háború (1775-1783) idején és az azt követő évtizedekben. Később pont az *önképviselet* és az *aktív közéleti részvétel* melletti elkötelezettségből kovácsolnak maguknak társadalmi értéket és hagyományt, amely az amerikai polgári öntudat egyik annyira jellemző jegye ma is. Jóval kevésbé pozitív oldala a rendszernek az a feneketlen korrupció, amely miatt először az Egyesült Államokban Ulysses S. Grant elnöksége (1869-1877) alatt, 1871-ben tettek kísérletet a közszolgálat professzionalizálására, de ez csak Chester A. Arthur hivatali idején (1881-1885) a *Pendleton-törvény* (1883) elfogadásával vált visszafordíthatatlanná és újabb évtizedekbe került, míg eredményei általánosakká és sikeresekké lettek.

A gyökerek másik felét a *francia (kontinentális) hagyomány* táplálja, amely a francia köztársaság és a napóleoni császárság közigazgatási megoldásait is felhasználó francia monarchia, valamint a francia mintát folyamatosan másoló és adaptáló kontinentális abszolutista államok berendezkedésének alapja. Ennek jellemzői a végrehajtó hatalom

koncentrációja, a helyi szervek alárendelése az országosaknak, a közszolgálat szakmává válása, a polgárok és az igazgatás lélektani elválasztása, sőt egy időben a tisztségviselők külön bíróság előtti felelősségre vonása. A francia minta előbb közvetlenül, majd porosz/német közvetítéssel több hullámban, különböző erővel, igen eltérő eredményeket produkálva érte el a német tartományok után a Habsburg korona országait, köztük a magyar királyságot éppúgy, mint I. Péter és Katalin utódainak Oroszországát. Furcsa fintora a történelemnek, hogy a fasiszta és a szocialista országok közigazgatási berendezkedése ugyanannak a tradíciónak a folytatása volt, mint amely Európa szótárába belevéste a szabadság, egyenlőség, testvériség szavait, és amelyből az egyesülő európai igazgatás rendszere is ered.

A francia igazgatást a nagy francia forradalom óta (akkori viszonylatban) szakemberek vezették. Míg a britek gyakorlatilag minden új közösségi, sőt gazdasági feladatra legtöbbször magánszervezeteket hoztak létre, az oktatás, bíraskodás, egészségügy, művészet, irodalom, szórakoztatás stb. területein éppúgy, mint akár a gyarmati kereskedelem működtetésében, addig Franciaországban természetes volt, hogy Napóleon a belügyminisztert okolta azért, mert a francia császárság irodalmi életét sekélyesnek találta. A franciák az oktatás, igazságszolgáltatás, sőt az egyház ügyeit is állami ellenőrzés, sőt irányítás alá vonták. A jogokkal körülbástyázott, erős és agilis brit közösségi autonómia Franciaországban gyakorlatilag nem létezett. Az az etatista, professzionizált, hierarchikus államigazgatási rendszer, amely kialakulása hajnalán a feudális széttagoltság felszámolását segítette, a polgári egyenjogúság szolgálatába állva a forradalom államszervezési tevékenysége során a jogi-igazgatási szabványosítással próbálta ezt biztosítani – a hagyományörző brit rendszer viszont a sokszínű magánszféra erősítésével őrizte az állampolgár cselekvési szabadságát.

Az abszolutista államok egyik központi kérdése, melyre választ adott a közigazgatás központosítása, a finanszírozhatóság volt. Hogyan lehet egyszerre pénzelni a királyi hadseregek folyamatos fejlesztését és az uralkodói udvartartások fényűzését? A francia válasz, a merkantilizmus német megfelelője, a kameralisztika, a közigazgatástudomány európai előképe és egyik mintája lett, melynek oktatását a német egyetemeken (1727, Halle, Frankfurt-am-Oder) már I. Frigyes Vilmos (1713-1740) bevezeti. A kameralisztika azonban az abszolút monarchia (főleg gazdasági-pénzügyi szempontok által motivált és jogilag meghatározott) igazgatási rendszerét vizsgálta és formálta, szemben a modern közigazgatástudománnyal, melyet kialakulása a demokratikus hagyományú, abszolutista

gyökerekkel nem rendelkező Egyesült Államokhoz köt. A modern közigazgatástudomány indulásakor így nem annyira az államgazdaságtan vagy a jog, mint inkább a (köz)politika viszonylatából kiindulva kezdi vizsgálni (egyre erősebben a vezetéstudomány, a szervezetelmélet eszközeire hagyatkozva) a „demokratikus”, köztársasági államforma keretein belül működő, (a legalábbis elméletben) az állampolgárok szükségletei, akarata és érdekei által és szerint működtetendő államot, annak intézményeit, szervezeteit, azok felépítését, működését, folyamatait, valamint ezek összefüggéseit és kölcsönhatásait azon saját társadalmi, gazdasági, kulturális és politikai környezetükkel, melynek igényei az államnak, ill. igazgatási rendszerének a fejlődését, alakulását és működését befolyásolják.

2.4 Wilson és az igazgatás tudománya

Az ellentétek kézzelfoghatósága ellenére az „angolszász” és a „francia/kontinentális” szemléletet az évszázados ipari, társadalmi és politikai (demokratikus) fejlődés a nyugati országokban egyre közelebb hozta egymáshoz. Már a modern amerikai föderális állam kialakítása során megfigyelhető az európai intellektuális hatás. Ezért valóban nem tartható nagy hibának, ha Thomas Woodrow Wilson⁵ (1856-1924) 1887-es, *The Study of Administration* c. írását⁶, az amerikai progresszív gondolat egyik leghatásosabb közigazgatáselméleti fejtegetését jelöljük meg a mai fogalmaink szerinti modern, „amerikai stílusú”, elsősorban és eredetileg a demokratikus és köztársasági állam szervezeteinek működését megérteni és javítani kívánó, minden más berendezkedést ehhez viszonyító, vezetéstudományi ihletettséggű közigazgatástudomány (*public administration*) szimbolikus kiindulási pontjának. Ennek célját a későbbi elnök így határozta meg: „... kellene lennie egy olyan igazgatástudománynak, mely megpróbálja kiegyenesíteni a kormányzás ösvényeit, rendszerezettebbé tenni tevékenységét, megerősíteni és megtisztítani szervezetét és kötelességei élére a kötelességtudást helyezni.”⁷

Az 1880-as évektől az Egyesült Államokban a helyi, állami és szövetségi szintek igazgatási szerveinél egymás után lépnek fel a visszaélések ellen – ennek a progresszív mozgalomnak egyik erős hangja Wilson. Bár szerinte is a megfelelő célok hatékony és gazdaságos elérése az igazgatás lényege, bármilyen sokat merít is a korabeli német szakirodalomból, a demokratikus

5 Életrajzát l. pl.: <http://www.whitehouse.gov/about/presidents/woodrowwilson> (2014. augusztus 31.)

6 Woodrow Wilson: “The Study of Administration” In: *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222 Letölthető: <http://www.jstor.org/stable/2139277?origin=JSTOR-pdf> (2014. augusztus 31.)

7 Woodrow Wilson: “The Study of Administration”, in Dwight Waldo (ed.) *Ideas and Issues in Public Administration*, McGraw-Hill, 1953

szemlélettel való közelítése az államhoz mint a választói akarat végrehajtásának intézményes eszközéhez radikálisan más, mint a német nyelvű államok abszolút monarchiáiban tapasztalható hozzáállás, ahol a cél a kapitalizálódó állam gazdasági felvirágoztatása oly módon, hogy az uralkodói akarat kiszolgálásának, a belső társadalmi-politikai *status-quo* és jogrend fenntartásának, és a külpolitikai súlyt biztosító katonai ütőképesség fejlesztésének szükséges fedezetét lehetőleg folyamatosan biztosítsák.

Woodrow Wilson hozzájárulása a közigazgatáselmülethez négy, egymással összefüggő területen kézzelfogható mind a mai napig:

- az „igazgatástudomány” (*science of administration*), a közigazgatás művelését megalapozó elméletrendszer szükségességének hirdetője, egyik első művelője,
- az „igazgatás” (*administration*) elválasztója a politikától, speciális jellegének egyik első meghatározója,
- a vezetéstudomány szektorsemleges voltának egyik első felismerője legalábbis annyiban, hogy támogatta a vállalati szervezési-vezetési tapasztalatok felhasználását a közigazgatási szervezetekben,
- az összehasonlító közigazgatási kutatások elindítója és megalapozója legalább annyiban, hogy bizonyítja: egy demokratikus és egy nem-demokratikus állam igazgatási berendezkedéseinek is lehetnek (sőt, vannak) összehasonlítható (sőt, hasonló) vonásai is.

Wilson 1887-es írása a *Political Science Quarterly*-ben a vezetéstudomány egyik speciális alkalmazási területének, a modern (köz)igazgatástudománynak az alapköve. Lehetne érvelni amellett, hogy őt (is) a vezetéstudomány egyik alapítójának kellene tartani – mivel azonban a modern tudományosság karakterisztikája még éppen hogy formálódása kezdeteinél tartott, ez a vita talán felesleges. Az azonban bizonyos, hogy azon gondolatiság számára, melyet a taylorizmussal párhuzamosan és azzal részben összeépülve, illetve azt kiegészítve a fayoli tanítások nyomán az amerikai „igazgatástudomány” (*science of administration*) képviselői magukévá tesznek és a köz- és magánszféra szervezeteire egyaránt lelkesen alkalmaztak, Wilson és a progresszív mozgalom más ideológusai és gyakorlati képviselői jelentős gondolati háttérrel, sőt mintát biztosítottak, a modern vezetéstudomány történetében tehát legalább az előfutárok között mindenképp helyük van.

2.5 A közigazgatási vezetés kialakulása és fejlődése

A közigazgatástudomány, ahogy láttuk, a politikai gazdaságtan, politikaelmélet és a közjog árnyékában magát legkisebb mostohatestvéként meghúzó tudományterületként jött létre, és ott is maradt a legutóbbi időkig⁸. Nem igazán könnyű az állami szervek tevékenységeinek és működésének kutatása – az ellenállás mind a mai napig meglehetősen erős. Az eljárási megoldások sem tűntek jó ideig túlságosan érdekesnek ahhoz, hogy sokan kutassák azokat. Ahogy azonban előtérbe kerül az állam gazdaságosságának és elszámoltathatóságának kérdése, illetve ahogy az állam egyre tágabbra terjesztette ki a maga működési területét, a viták középpontjába lassan belekerült a közszektor tevékenységeinek hatékonyságnövelése is. Az államszervezet reformját kikövetelő mozgalom először és elsősorban az Egyesült Államokban kezdett sikereket elérni, ahol az intellektuális erőfeszítések a szisztematikusan elkezdtek kiterjedni a közigazgatás működésének, szervezetének megismerésére és dokumentálására.

2.6 A függetlenedés szakasza

A közigazgatási vezetés kialakulásának első, születő fázisa, a politika és közigazgatás elválásának korszaka (kb. 1900-1926), nagyjából a wilsoni gondolat, a progresszizmus jegyében zajlott. A korszak fő teoretikusai Frank J. Goodnow és Leonard D. White. Goodnow *Politics and Administration* c. könyvének megjelenése nyitja a korszakot jelképesen meg. A modern közigazgatás létrejötte a politikáról való leválását jelentette. Korabeli nézet szerint míg a politika stratégiai döntéseket hoz, a közigazgatás végrehajtja azokat⁹. A politika terepe, ahol a stratégiai döntések meghozatala és a forráselosztás alapvetően eldől, a törvényhozás (a parlament) és az állam felsővezetése (a kormány), míg a közigazgatás terepe ahol a végrehajtás zajlik, a közszolgálati bürokrácia. Az elválasztásuk alapja tehát voltaképpen a hatalmi ágak, a törvényhozás és a végrehajtás kettéválasztása, ahol a törvényhozatali intézményrendszer, beleértve az igazságszolgáltatási ágazat törvénytárgyarázati támogatását is, az állami akarat megformálója, szabályokba, törvényekbe öntője, míg a végrehajtó ág ezeket a szabályokat politikamentesen, pártsemlegesen, részrehajlás nélkül betartatja és megvalósítja vagy megvalósíttatja. Az igazgatási folyamatok bizonyos rendszerességet

⁸ vö.: Peter Self, *Administrative Theories and Politics*, George Allen and Unwin Ltd. London, 1972. p. 12.

⁹ Frank J. Goodnow, *Policy and Administration*, (Macmillan, 1900) pp. 10-11. Szép példa a szóhasználati sajátosságok megtévesztő voltára a „policy (pl.: policies)” és a „strategy” viszonya egymáshoz és szépszámu magyar megfelelőikhez. Itt most legegyszerűbb, ha kb. azonos jelentésűnek vesszük a kettőt.

mutatnak, elég megfogható konkrétummal szolgálnak ahhoz, hogy alávethetőek legyenek a tudományos kutatásnak, aminek az eredménye az igazgatás tudományának megszületése lett.

Ebben a korszakban az uralkodó paradigma, a politika és az igazgatás kettéválasztásának koncepciója szerint az igazgatási tevékenység letéteményesei az állami tisztviselői kar, a közigazgatási bürokrácia. A Wilson-féle előzmények és Goodnow munkássága ellenére a felsőoktatási képzésekben még a tízes években is a politikatudomány feladatának tartották, hogy az állampolgárságra való neveléssel, ill. az igazgatási pozíciók betöltésére alkalmas szakemberek képzésével foglalkozzon¹⁰. A közigazgatás tehát a képzésben még mindig, mint a politikatudomány egyik alterülete jelenik meg az egyetemi képzési rendszerekben. Ez mai szemmel pont olyan furcsa, mint azt látni, hogy pl. gépészmérnököket akkoriban még legtöbbször az egyetemek és főiskolák matematika-fizika szakjai képeztek.

A változást a gyakorlatban csak az 1920-as évek hozták meg. Leonard D. White *Introduction to the Study of Public Administration* c. munkája is jelzi ezt, melynek témája teljes egészében a közigazgatás volt. Az igen progresszív White szerint a politikának nem szabad betüremkednie a közigazgatásba – ahogy akkor már a vállalati menedzsment független tudományterület, úgy a igazgatásnak is független és „értéksemleges” tudománnyá kell válnia. Az igazgatás egyetlen küldetése a források és költséghatékony felhasználásuk biztosítása¹¹. Gyakorlatilag ennek az elválasztásnak a következménye, hogy a „(köz)igazgatástudomány” művelői lényegében az igazgatási szervezetek területén a tudományos menedzsment korabeli eszmeiségével és módszertanával a szervezéselméletre, költséggazdálkodási és személyzeti rendszerekre koncentráltak, míg a politikatudomány képviselői a (köz)politikára, a politikacsinálás gyakorlatához kapcsolódó minden más területre.

2.7 Az igazgatási elvek ortodoxiája

A második fázis (1927-1937), az előző szerves folytatása, a politika és közigazgatás elválásának további elméleti erősödését hozta, az értéksemleges „tudományos menedzsment” elterjedésével színesítve a képet. Közigazgatási téren ez utóbbi hatására továbbra is a folyamatok gazdaságossága maradt az érdeklődés középpontjában, megengedve a korszakot jellemző szervezetvezetési elvek (*principles of administration*) fayoli eredetű gondolatának

¹⁰ Az Amerikai Politikatudományi Társaság állami képzési bizottságának jelentése (1914) szerint.

¹¹ Ld. Dwight Waldo: „Public Administration,” in: Marian D. Irish (ed.): *Political Science: Advance of the Discipline* (Prentice-Hall, 0968) pp. 153-189.

elterjedését, háttérbe szorítva azonban továbbra is a közigazgatási szervezetek működését a vállalatiakétól megkülönböztető sajátosságok vizsgálatát. A szervezetvezetési elveket (helyesen) egyformán érvényesnek tartották a köz- és más szervezetekre, de (helytelenül) nem vizsgálták a szervezettípusok sajátosságait. A tudományos menedzsment-iskola minden elve és módszere szinte azonnal kipróbálásra és bevezetésre került a közigazgatási szervezetekben is – a (köz)igazgatástudomány és a közigazgatási vezetés gyakorlata az Egyesült Államokban gyakorlatilag egységet képezett az akkori (vállalati) vezetéstudománnyal, illetve a vállalatvezetési gyakorlattal. A közszférára jellemző értékek elvesztették jelentőségüket az igazgatási kutatások számára, a politika irrelevánsnak tűnt. Vezetési elvek listáit dolgozták ki és fejlesztették folyamatosan, hogy számárvezetőül szolgáljanak a gyakorlati vezetők számára. A gazdasági szférában és a közszférában egyaránt eluralkodott a vezetés mechanisztikus felfogása, mely nem kívánta látni, sem láttatni a politikai szempontokat, vagy akár az emberieket. Ugyanakkor az igazgatási szakemberek széles körben elismertek, sőt keresettek voltak nem csak mint teoretikusok, hanem a gyakorlatban is mint kiváló folyamatszervezők és szervezetépítők.

A szervezetvezetési elvek ortodoxiájának fő képviselői, Luther H. Gulick és Lyndall Urwick *Papers on the Science of Administration* címmel tanulmánykötetet adtak ki 1937-ben¹². A tanulmányokból egyértelműen kitűnik, hogy míg az alapelvekről való gondolkodás az érdeklődés középpontjába került, az elvek alkalmazási helye, vagyis a közigazgatási szervezetek adminisztratív gyakorlatának napi valósága a szervezeti különbségek elhanyagolhatóságának hangsúlyozásával szinte teljesen elvesztette jelentőségét. Az elvek minden emberi szervezet működését egyformán szabályozó általános törvényszerűségek – minek akkor a speciálisra, a valós közigazgatás valós működéseit és problémáit idekeverni? Nem csoda, hogy a szervezetelmélet alól szép lassan kezdett kicsúszni a gyakorlati talaj.

A közigazgatási menedzsment és a taylori folyamatszervezés összekötése a gyakorlatban azonban jelentős előnyökkel is járt. Tudatosabban figyelték a közszervezetek felépítését és folyamatait, a tudományos menedzsment szigorú elemzési szabályokat állított fel vizsgálatukra. A taylorizmus gyakorlati alkalmazása azonban mindkét területen hasonló visszasságokat is mutatott. Az a mechanisztikus szemléletű szűklátókörűség, amelyért inkább a vulgarizált gyakorlat, semmint Taylor és tanítványainak valódi elvei és módszerei volt a felelős, ellenkezést váltott ki az alkalmazottakból. A Hawthorne Ipartelep (Western Electric

12 Elérhető az interneten az archive.org gyűjteményében.

Company, Chicago) területén végzett kutatások az 1920-as évek végén, ill. a 30-as évek jó részében szociálpszichológiai eszköz- és fogalomrendszer segítségével mutatták meg, milyen feltételek figyelmen kívül hagyása vezet a taylorizmus sikertelenségéhez, ill. milyen vezetés szükséges ahhoz, hogy eredményesen lehessen alkalmazni¹³.

A hawthorne-i kísérletek, ill. az itt kialakuló és megedződő emberi kapcsolatok iskolája hozta el a közigazgatási vezetésbe is az új idők új gondolatait, melyek azonban, bár elterjedtek, jobbára csak a 2. világháború után gyökeresedtek meg. A szerveztelemzéshez való új, munkapszichológiai-szociálpszichológiai hozzáállás a munkacsoportok hatékonyságának kérdéseire irányította a figyelmet. Az informális csoportalakulási folyamatok dinamikája és ereje, a személyes vezetés (*leadership*) jelenségeire való felfigyelés, a csoportközi konfliktusok és együttműködések szervezeti kontextusai a közigazgatási vezetési gondolkodásban is új területeket nyitott meg. A mechanisztikus vezetői gondolkodás, a szervezeti „gép” allegóriája lényegesen (és szinte szó szerint) „emberi” burkot kapott anélkül, hogy a valódi taylori eszmények, módszerek és ezek továbbfejlesztései elvesztették volna érvényességüket és értelmüket. A hawthorne-i kísérletekkel párhuzamosan azonban továbbra is folytak az amerikai ipari központokban a taylori szemléletet továbbvivő, a folyamatszervezés eszköz- és szempontrendszerét modernizáló kutatások, melyek folyamatosan (pl. a statisztikai módszerek beemelésével) bővítették a mérnök-menedzser kutató-elemző eszköztárát, és évtizedek után majd elvezetnek a modern folyamatszervezéshez (*operations management*), a minőségelvű menedzsmenthez (*total quality management*), a Toyota-módszerhez (*lean management*), a projektmenedzsmenthez és a teljes körű folyamat- és szervezetátalakítás (*business process reengineering*) módszertanaihoz. Tulajdonképpen az emberi kapcsolatok iskolája sem tett mást, mint hogy beemelte a menedzser eszköztárába a munkapszichológia eszköz- és fogalomkészletét anélkül, hogy változtatott volna annak alapvetően taylorista felfogásán (ti. hogy a menedzser feladata a rá bízott folyamat optimalizált működésének biztosítása, amelyhez tudományos eszközök kellenek) és céljain (ti. hogy stabil környezetben, stabil szervezetet és stabil folyamatokat hozzon létre, működtessen és fejlesszen az örökkévalóságig (vagy legalábbis minél tovább)). Ez a felfogás és cél alapvetően nem változott – a vezetői gyakorlatban, de tkp. az elméletben is uralkodó is maradt a hetvenes évek elejéig, sőt számos vezetési metodológiának mai napig a taylorizmus a gondolati alapja.

¹³ Fritz J. Roethlisberger és William J. Dickson, *Management and the Worker: An Account of a Research Program Conducted by the Western Electric Company Hawthorne Works, Chicago* (Harvard University Press, 1939).

2.8 Az elmélet válsága (1938-1950)

A válság első jele Chester I. Barnard remekművének (*The Functions of the Executive*, 1938) a megjelenése lehetett volna, ha a kortársakat nem foglalják el az európai és ázsiai események, a 2. világháború közeledtének hírei. Barnard, a taylorizmus és az hawthorne-i kutatások szellemében képzett gyakorló menedzser volt az első, aki a szervezetet mint rendszert vizsgálta és a vezetőt mint döntéshozót határozta meg. Műve azonban csak kezdte befolyásolni a közigazgatáselméletet is, méghozzá azáltal, hogy egy bizonyos Herbert Simon gondolkodására jelentős hatással volt. A döntéshozatali iskola egyik alapítója, Simon 1947-ben kiadja *Administrative Behavior* c. könyvét, amely Robert Dahl esszéjével („*The Science of Public Administration: Three Problems*”¹⁴) együtt mintegy romba döntötte az ortodox igazgatási szemlélet már repedező épületét¹⁵.

A repedések egyik okozója az a szemléletbeli váltás, amely nyomán a szakemberek megkérdőjelezték a politika és a közigazgatás szétválasztásának jogosságát. Ahogy John Merriman Gaus írja 1950-ben: „*A közigazgatás elmélete a mi időnkben politikaelmélet is.*”¹⁶

Simon könyve a hagyományos közigazgatási vezetés éles kritikája, ugyanakkor a tudományos alaposságú vizsgálódások folytatásának követelése. Simon szerint a klasszikus fayoli vezetési elvek tudománytalanul lettek meghatározva, így nem többek vezetéstudományi szállóigéknél¹⁷. Némileg elfogult és igazságtalan volt ez a meglátás két okból is: (1) már akkor is rendelkezésre állt olyan tudományos vizsgálati eredmény, amely Fayol „hüvelykujj-szabályait” alátámasztotta; (2) a vezetéstudomány saját céljai eléréséhez nem hanyagolhatja el a „vezetési legendárium” építését, fejlesztését, mindamellett hogy az így (is) rögzített ismereteket természetesen kellő tudományossággal alá kell támasztani, mert ezek a „legendák”, „hüvelykujj-szabályok” programozzák, kondicionálják a jövő vezetőit arra, amit a társadalom elvár tőlük. Ha pl. a vezetéstudomány, csak azért mert pszichometriai eszközökkel, kísérletekkel, mérésekkel nem bizonyított, nem tanítaná, mondjuk, Maslow motiváltsági szintjeit, egy olyan referenciaalapot vesztenének el a menedzserek, melyet mindenki ért, és egy olyan modellt, mely – magában és továbbfejlesztéseiben – gyakorlati

¹⁴ R. H. Dahl, „The Science of Public Administration: Three Problems”, *Public Administration Review*, 7 (1947).

¹⁵ A repedéseket korábban olyan írások jelezték, mint pl. a Fritz Morstein Marx szerkesztésében 1946-ban megjelent tanulmánykötet (*Elements of Public Administration*), amely megkérdőjelezte a politika és igazgatás kettéválasztását.

¹⁶ John Merriman Gaus „Trends in the Theory of Public Administration,” *Public Administration Review*, vol. 10, p. 49.

¹⁷ Simon, op. cit., p. 44.

eszközként a stratégiában, kommunikációban, reklámban és a vezetéstudomány számos más területén a mindennapokban bevált. Bár Maslownak nem voltak olyan követői, akik pszichometriai kutatásokkal „bemérték” volna a modell érvényességét, a gyakorlatban az (a maga korlátaival között) bizonyított. Ugyanígy Fayol vezetési elvei, ha arra használják, amire ő megalkotta azokat, vagyis egy (az ő korában modernnek számító) centralizált, bürokratikus, funkcionális, lineáris szervezet kialakítására és működtetésére, mind a mai napig érvényesek. Más kérdés, hogy – különösen a vállalati szférában – ma már számos olyan szervezettípus létezik, amely NEM ilyen. Azokban természetesen a szervezetvezetési elvek másként alakulnak – ezért viszont nem lehet Fayolt felelőssé tenni.

Simon elutasította a politika és közigazgatás kettősségének tételét és kiállt amellett, hogy a *logikai pozitivizmus* szempontrendszerét alkalmazzák a stratégiaalkotásban és az eszközök és célok összekapcsolásában. A *behaviorizmus* módszertanára és szempontrendszerére támaszkodva az igazgatási rendszer szigorúan tudományos vizsgálatára buzdít, Chester Barnard mellett először állítva a fókuszba a döntéshozatalt: „*Ha bármilyen elméletet bele is keverünk, annak lényege az lesz, hogy a döntéshozatal áll a szervezetvezetés középpontjában és hogy a vezetéselmélet szókészletét az emberi döntések logikájából és pszichológiájából kell levezetni*”¹⁸.

Simon ezzel a megközelítéssel a korábbiakhoz képest új utat nyitott a vezetéstudományi gondolkodás előtt, új módon határozta meg és más oldaláról mutatta meg a vezetést, a közigazgatási menedzsmentet, és magát a közigazgatást is. A vezetéstudomány új irányzata, a döntéshozatali iskola kettős célt tart fontosnak a vezetéstudományban, illetve a közigazgatási menedzsmentben: (1) a vezetés „tisztá tudományát” kívánja megalkotni a szociálpszichológia szolid alapjain, valamint az értékek széles skáláját alkalmazva állít fel a *public policy*, a „közpolitika” (= a társadalmi-közösségi stratégiaalkotás és megvalósítása, az állami működések stratégiai szintje) számára ajánlásokat; (2) a másik a politikatudományból, gazdaságtanból és szociológiából kölcsönzött analitikai eszközrendszerrel új döntéshozatali modelleket és metodológiá(ka)t kíván kidolgozni. Ez utóbbi ugyan nem lenne tekintettel a közigazgatás sajátosságaira – Simon a döntéselméleti ismereteket, a döntéshozatal folyamatait és eszközrendszereit univerzálisnak, vagyis mindenféle szervezetben alkalmazhatónak és alkalmazandónak tartja –, a két gondolkodási folyamat együttesen azonban képes lenne a

¹⁸ Simon, ibid, p. xiv.

vezetéstudomány egységessége mellett a szervezeti és vezetési sajátosságok leképezésére is¹⁹. Az első irányt a korszakban főleg az emberi kapcsolatok új iskolájának (*Neo-Human Relations School*) szociálpszichológusai követik, a másodikat a döntéshozatali iskola – természetesen (kimondottan vagy kimondatlanul) egymásra figyelve, egymás ötleteiből, nézeteiből és eredményeiből táplálkozva.

A másik „forradalmár”, Dahl írása három fontos, a közigazgatástudomány kialakulása és fejlődése során kialakuló problémára világít rá:

- a) a normatív megfontolások gyakran kizárhatatlanok a közigazgatási problémák elemzése során – ugyanakkor hiányoznak a hatékonysági célok meghatározásának tudományos eszközei;
- b) konfliktus áll fenn az uralkodó mechanisztikus szervezeti modell és a valóság között, mert a közigazgatástudomány az emberi magatartás bizonyos viszonylatait tanulmányozza, ezért elengedhetetlen olyan szervezeti modellek megalkotása és alkalmazása, amelyek az embert mint pszichológiai lényt egészében képesek számításba venni;
- c) azok a vezetési/igazgatási elvek, melyeket az amerikai közigazgatás számára a vezetéstudomány megfogalmaz, meglehetősen szűklátókörűek és intellektuálisan sem támasztanak különösebben jelentős kihívást – általános elveket, néha közhelyeket fogalmaznak meg, alátámasztásul néhány korlátozott érvényességű helyi és történelmi példával megszórva; Dahl szerint a közigazgatástudománynak sokkal szélesebb alapokra kell helyezkednie: nem csupán szűken értelmezett technikai és folyamatismeretekre kell kiterjednie, hanem a történelmi, társadalmi, gazdasági és más befolyásoló tényezőkre is. Az utóbbi kihívásra válaszul fellendült a közigazgatáskutatás kiterjesztése a fejlődő országokra, felvállalva, hogy az országhatárokon átívelő igazgatási magatartásra nézve is megfogalmazzon ajánlásokat²⁰.

Simon rigorózan normatív felhívása a „tisza tudomány” létrehozására mind a közigazgatás, mind a politikatudomány területén sokakat elriasztott. A közigazgatáselmélettől akkor még annyira idegen volt a szociálpszichológiai gondolkodás, mintha valami más nyelven beszéltek

¹⁹ Herbert Simon: “A Comment on The Science of Public Administration”, *Public Administration Review*, 7 (Winter 1947), p. 202.

²⁰ Ferrel Heady, op. cit. p. 3.

volna. Hiányoztak a megfelelő ismeretek, alapok. Mivel viszont a tudomány elvileg értéksemlegesnek gondolták, a közigazgatás tudománya, úgy vélték, el lenne zárva a kutatás legtermékenyebb forrásaitól: a normatív politikaelmélettől, a közérdek koncepciójától, az emberi értékek teljes skálájától. A közigazgatás tudománya, ha ebbe az irányba halad tovább, könnyen válhatott volna oly módon „tisztá tudománnyá”, hogy elveszti minden kapcsolatát a politikai és társadalmi valósággal azért, hogy egy mechanisztikus közigazgatási szemléletet alakíthasson ki.

A közigazgatáskutatás számára szimpatikusabbnak tűnt a politikaelmélethez fűződő szálak megtartása, a politikacsínálási folyamat, mint a közigazgatás és a politikatudomány közti konceptuális kapocs feltételezése. A közigazgatást mint ennek a folyamatnak a fekete dobozát fogták fel, mely a közpolitikai szándékokat a közhivatalnoki bürokrácia tevékenysége segítségével formába önti és közvetíti azokat a köz felé. A politikatudomány eszerint ennek a folyamatnak a ráfordításait és eredményeit (inputjait és outputjait) tanulmányozná, azokat a ráhatásokat, melyeket a köz a rendszerre a politikai és társadalmi változások érdekében gyakorol, valamint ezek következményeit. Míg az előbbi félelem elriasztotta a közigazgatáskutatást az új irányoktól, az utóbbi csábította azt a régi, megszokott, kényelmes hozzáállás megtartására.

A politikatudomány szintén kezdett határozottabban ellenállni a közigazgatáselmélet függetlenedési próbálkozásainak. Már a harmincas évek közepén megjelenik a politológiában az ellenkezés – a közigazgatás szakemberein inkább az állam végrehajtó hatalmi ágának mélyebb, intellektuálisabb megértését kérték számon, semmint valamifajta tudatos és informált cselekvést. Ez a törekvés a politikatudomány dominanciájának fenntartására mellékszálként fennmarad az ötvenes évek elejéig.

A második világháború után a politikatudomány nem engedhette meg magának, hogy függetlenedni engedje a legtöbb hallgatót és állami ösztöndíjat hozó részterületét. A politikatudományt ugyanakkor, (ugyanúgy, mint akkoriban a társadalomtudományokat általában,) a behaviorizmus csapása telibe találta – nyilvánvalóvá vált, hogy a politikatudomány testéről nem csupán a közigazgatáselmélet fog leszakadni, de egy sor más részterület is (pl. a nemzetközi kapcsolatok kutatása). Ráadásul a tudományok körében, de a társadalomtudományok között is, a politikatudományt meglehetősen kevésre tartották. A *National Science Foundation* (Országos Tudományos Alap) 1950-es alapításakor a fő

föderális tudományos szervezet a politikatudományt nyilvánvalóan a társadalomtudományok alárendelt tudományágai közé sorolta.

2.9 A közigazgatás mint a politikatudomány része

A második világháború utáni két évtized (1950-1970) során a közigazgatáselmélet megmarad a politikatudományi tanszékek kutatási körében. Az érdeklődés az állami bürokráciára összpontosult, de maga a közigazgatási folyamat ugyanakkor a kutatások mostohagyermekévé vált. Érdekes, de kevés gyakorlati haszonnal járó eszmefuttatások születtek arról, mivel kellene a közhivatalnoknak foglalkoznia: korlátozzák-e magukat az állami személyügy és pénzügyek területére, avagy merüljenek el azokban az elmélkedésekben, melyeket a politikai filozófia a történelem során az állam ideális működéséről magából kitermelt? A politikaelmélet és a közigazgatáselmélet közötti határok elmosódtak, akár annyira, hogy a két elnevezést szinonimaként kezelhették, sőt, az eltagadhatatlan különbségeket egyszerű hangsúlyeltolódásokként magyarázva azonosíthatták. A közigazgatáselmélet mélyrepülésbe kezdett.

Az 1960-as évek végén fordulópont állt be a közigazgatási menedzsment elméletében. A hagyományos közigazgatási gyakorlat elméleti ortodoxiájának eddigi erősödése, a politikatudomány és a közigazgatástudomány közötti szakadék kialakulása mindkét terület művelői körében ellenérzéseket keltett. Az élet azt sugallta, hogy ha a két tudomány nem képes nélkül egymással vegyülni és eszmét cserélni, hogy ne veszítenék el önazonosságukat, az államigazgatás megértése csak féloldalas lehet. A közigazgatástudományt tehát úgy kell hozzásegíteni saját céljai eléréséhez és belső kohéziója erősítéséhez, hogy közelítjük a politikatudományhoz. Ennek szélsőséges megfogalmazása volt az a vélemény, miszerint a közigazgatás tanulmányozása egy és ugyanaz a politika tanulmányozásával.

A közigazgatási menedzsment ezen fejlődési szakasza az a korszak, amikor a vezetéstudományban új területként megjelenik a stratégiai menedzsment (1960, Igor Ansoff: *Corporate Strategy*). Ugyanakkor a társadalomtudományok érdeklődése a társadalmi stratégiaalkotás és -megvalósítás (közpolitika, *public policy*) elemzése iránt szintén felélénkült²¹. A politika és a közigazgatás azonosságának tételezése oda vezetett, hogy a probléma intellektuális eltagadása vált. A területek végképp összekeveredtek: a közigazgatási

²¹ L. pl. Lyndon B. Johnson elnökségének (1963-1969) *War on Poverty* és *Great Society* néven ismert programjait.

területről származó példák segítségével illusztrálhatták a politika és az igazgatás elválaszthatatlanságát. Ennek eredménye, hogy a közigazgatást mint a politikatudomány egyik tudományterületét sem nevesítették már az Amerikai Politikatudományi Társaság (*American Political Science Association*) 1962-es felsorolásában, 1964-ben kutatások igazolták, hogy a *Public Administration Review* megbecsültsége a politológusok körében a többi szakfolyóirathoz viszonyítva zuhant, és hogy 1967-ben az Amerikai Politikatudományi Társaság éves közgyűlésén a közigazgatás nem szerepelt a szervezési kategóriák között. Dwight Waldo, a modern közigazgatástudomány egyik alapítója 1968-ban arról panaszkodott, hogy jó, ha a politológusok indifferensek és nem kifejezetten ellenségesek a közigazgatástudomány iránt²². Az 1960 és 1970 között az öt vezető amerikai politikaelméleti szaklapban²³ publikált cikkek közül csak 15 darab volt valóban közigazgatási témájú²⁴.

A folyamat magyarázata, hogy ahogy a kormányok egyre több jóléti programot próbáltak létrehozni és megvalósítani, a stratégia kiszorította az elméletből és a gyakorlatból a közigazgatás más területei iránti érdeklődést. Ebben a korszakban ugyan a közigazgatás társadalmi fontossága kétségtelenül erősödött, de a tudományterület gyakorlatilag, ahogy láttuk, szinte megszűnt²⁵.

2.10 Az „új közigazgatás” mozgalom

A politikatudomány ellenségességének ellenhatásaként az ötvenes évek végétől megfigyelhetően kezdenek el a közigazgatáskutatók alternatívákat keresni. A gondolkodásukban újra megjelenik a szervezetvezetési szempontrendszer, immár a modern szervezetelmélet és vezetéstudomány fogalom- és eszközrendszerével felszerelve. A vezetéstudomány „szektorsemlegességének” hangsúlyozása ismét divatos gondolat lett a politikatudományi függést lazítani kívánók szemében. 1956-ban, az *Administrative Science Quarterly* létrehozásakor alapelveként rögzítették, hogy a közigazgatás, vállalatigazgatás vagy az intézményi vezetés elhatárolása egymástól téves megkülönböztetés. Keith M. Henderson és

22 Dwight Waldo: „Scope of the Theory of Public Administration” in: Charlesworth, op. cit. p. 8.

23 *American Political Science Review, Journal of Politics, Western Political Quarterly, Midwest Political Science Journal, Polity*

24 Jack L. Walker: „Brother, Can You Paradigm?” *PS* Vol. 5. (1972 őszi) pp. 419-422)

25 F. C. Mosher: “Research in Public Administration”, *Public Administration Review*, 16 (Summer 1956).

társai a hatvanas évek közepétől érvelnek amellett, hogy a szervezetelméletnek kell(ene) biztosítania a közigazgatáskutatás elméleti keretrendszerét²⁶.

Ugyanekkor, a hatvanas években a szervezetfejlesztés felemelkedése új lendületet adott a vezetéstudománynak. Az érdeklődés terébe kerülő olyan új szociálpszichológiai szempontok, mint például a „nyílt” szervezetek, az munkahelyi önmegvalósítás a közigazgatáskutatás újabb generációja szemében tetszetősnek tűnhetett. Vizsgálhatóvá váltak a demokratikus értékek, a normatív szemléletet pellengérre lehetett állítani, és újra alkalmazni lehetett a tudományos szigorú és módszertanokat²⁷.

Ugyanakkor a korábbiaknál jobban kiütközött az általános elmélet gyengesége: a speciálisan közigazgatási szervezetekre jellemző sajátosságok, minták, hibák vizsgálata hátrányt szenved. Ugyanígy, ha nem a politikában, akkor a vállalati vezetőképésben fenyeget feloldódni a közigazgatási menedzserképzés – mondhatni, csöbörből vödörbe kerülhet a tudományterület. Márpedig a másodrangúságból elégük volt.

Az állami és a közszféra közötti különbségtétel vezetési-szervezetelméleti szempontok alapján azonban egyre nehezebb volt a fejlett gazdaságokban. Annak logikátlanságát, hogy a kórházmenedzsment ide-oda dobálódjon aszerint, magán- vagy köztulajdonú-e a kórház, ugyanakkor a hadiipari komplexumon belül a hadügyminisztérium „nyilvánvalóan” a közigazgatási menedzsment, míg a szoros ellenőrzése alatt álló fegyvergyártó vállalatok (pl. Lockheed) „még nyilvánvalóbban” a vállalati vezetés hatáskörébe esnek, mindenki könnyen átlátta. A dilemma felismerése azonban egyértelműen mutatott a kiút, a közigazgatási menedzsment független alterületként való lehatárolása felé: egyidejűleg kell a szektorfüggetlen vezetéstudományi kereteket ÉS az alkalmazási terület sajátosságait konceptuálisan is kezelni. Ez a felismerés vezetett el a 70-es évek elejére a közigazgatási menedzsment mint valóban független kutatás- és tudományterület (hosszú vajúdas utáni) megszületéséhez.

26 Keith M. Henderson: *Emerging Synthesis in American Public Administration* (Asia Publishing House, 1966)

27 Larry Kirkhart – Neely Gardner (szerkk.): „Symposium on Organization Development” *Public Administration Review* Vol. 34 (1974 március-április) pp. 97-140.

2.11 A közigazgatási menedzsment

A hatvanas évek végére Simon javaslata az igazgatástudomány kettősségére kezdte kiforni magát. Az emberi kapcsolatok új iskolájának motivációkutatói és szervezetpszichológusai összerakták egy új szervezeti magatartáselmélet alapjait, mely képes volt tudományosan vizsgálni és magyarázni a szervezetek működését, a munkahelyre jellemző emberi magatartásformákat, valamint a döntéshozás sajátosságait. Új területet alakítottak ki a modern kutatási-elemzési módszertanok is a maguk számára, a szervezetelemzés elméleti területét.

A közszférára való alkalmazás azonban kevésbé volt jellemző. Bár a relevanciáját elismerték, a hetvenes évek előtt a közigazgatási kutatás ennek kevés teret engedett. Bár pl. a gyors gyakorlati eredményeket váró katonai vezetés területén bizonyos „divatos” módszereket hamar átvettek, a közszféra egészét tekintve a folyamatos és intenzív közlekedés a behaviorista kutatások és a közigazgatáselmélet között beszűkült. Ez a lemaradás alakított ki jelentős hiányérzetet a közigazgatási kutatókban a hetvenes évek kezdetére olyan, a gyakorlatban (is) akuttá váló problématerületeken, mint például az átalakuló technológiahasználat és az emberi értékek között feszülő ellentét miatt a közönségkapcsolatokban kialakuló „forradalmi” helyzet, az új stratégiai menedzsment, politikai gazdaságtani, valamint szervezeti és közpolitikai döntéshozatali folyamatokról szóló ismeretek integrálása stb. Ezek feloldásához a közigazgatási menedzsment mint tudományág mozgásterének növekedésére, egyszóval intézményesülő függetlenségére volt szükség²⁸.

Ennek az első jelei már a hetvenes évek legelején, 1970/71-ben érezhetővé váltak az amerikai egyetemeken, amikor az új stílusú, független szakmai alapokra helyezett közigazgatási programokra hirtelen 36 százalékkal, 1971/72-ben pedig már ötven százalékkal többen jelentkeztek²⁹. A régi stílusú, még a politikatudományi tanszékek illetve a vállalatvezetői képzőintézmények biztosította szakmai keretek között futó programok látogatottsága ugyanakkor jelentősen hanyatlott³⁰. A felsőoktatási piac érzékelhetően a területi függetlenség mellé állt.

28 Ennek a filozófiai váltásnak a szakirodalmi tükröződéséhez l. Marshall E. Dimmock – Gladys Ogden Dimmock: *Public Administration* (Holt, Rinehart and Winston, 1989⁴) pp. 585-591

29 National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA): *Public Affairs and Administration Programs: 1971-72 Survey Report* (NASPAA, 1972), pp. 1-2; NASPAA: *Graduate School Programs in Public Affairs and Public Administration, 1974* (NASPAA 1974), p. 2.

30 NASPAA, op. cit. (1971-72), Table 1, p. 105; NASPAA, op. cit. (1974), p. 2.

Az intézményi függetlenedés volt a záloga a közigazgatási menedzsment-kutatások fellendülésének is. A korszak közigazgatási átalakulásai iránti érdeklődést jelentősen hűtötte a politikatudományi intézményi keretekben érzékelhető negatív közhangulat³¹. Hasonlóképp a vállalatvezetői karok, a „*business school*”-ok vezetéstudományi megközelítései sem illeszkedtek tökéletesen a közszféra mint kutatási terület igényeihez és szükségleteihez. Nem voltak kellően érzékenyek olyan meghatározó sajátosságokra, mint például a politikai folyamatok, az érdek- és értékegyeztetés sajátosságai, a normatív elmélet, vagy a közérdek mint rendezőelv szerepe a közigazgatási vezetésben. A profitorientált fixáció egyfajta elemzési rövidlátáshoz, korlátozottsághoz, rugalmatlansághoz vezetett.

A megoldás az lett, hogy míg konceptuálisan a két rokonterületről minden felhasználhatót átvett a kialakuló közigazgatási menedzsment, ezeket a tudáselemeket a saját kutatási területének sajátosságaihoz alkalmazkodva újrakombinálta. Az új szintézis sajátos felismerések irányába nyitott utat, de egyértelművé tette az intézményi és tudományos függetlenség elengedhetetlenségét is. A közigazgatástudomány ennek megvalósulásával, az új stílusú „*master*” vagy „*doctor of public administration*” programok elterjedésével, a tudományos szakfolyóiratok elszaporodásával, valamint a területi kutatások fellendülésével ért révbe. 1970 és 1972 között 18 hónap alatt az Egyesült Államok területén kb. megduplázódott a szakmailag független képző- és kutatóegységek száma³².

Az amerikai tudóstársadalom ifjabb generációjának legjobbjai csatlakoztak az „új közigazgatás” (*New Public Administration Movement*, NPA) mozgalmához. Annak ellenére, hogy ők már a pozitív kormányzás korszakában éltek, igen érzékenyek voltak az amerikai demokrácia hiányosságai iránt. A Dwight Waldo védnöksége alatt Minnowbrookban összeült konferencia (1968) résztvevői egyre-másra kérdőjelezték meg és vonták vizsgálat alá a klasszikus közigazgatási menedzsment és a pluralista politikatudomány axiómáit. A fiatal tudósok hangosan követelték a közigazgatási értékek és a közérdek-centrikusság visszaállítását az államban. A vietnami háború felkavarta érzelmek, a városi pacifista tüntetések, a diáklázadások közepette a résztvevők az intézményrendszer egésze, de különösen a kormány iránti aggodalmuknak adtak hangot. Két kötetben³³ adták közre nézeteiket. Az államot mint elnyomó bürokratikus intézményrendszert, a politika eszközét

31 Eugene P. Dvorin - Robert H. Simmons: *From Amoral to Human Bureaucracy* (Canfield, 1972) pp. 52-53.

32 Grace M. Taher (szerk.): *University Urban Research Centers 1971-1972* (The Urban Institute, 1971²)

33 Frank Marini (ed.), *Toward a New Public Administration*, Chandler, 1971. és Dwight Waldo (ed.) *Public Administration in a time of Turbulence*, Chandler, 1971.

tekintették, melyet az „bevett” tudomány képviselői legfeljebb csak akadémikus távolságból mernek szemlélni.

Az „új közigazgatás” irodalma négy fő problémakör köré rendeződött. Ezek:

- a) relevancia (fontosság, jelentőség),
- b) értékek,
- c) méltányosság (igazságosság) és
- d) változás.

2.11.1 Relevancia

A relevanciához kapcsolódó irodalom ráirányította a figyelmet arra, hogy míg a klasszikus közigazgatáselmélet jelentős figyelmet szentel a gazdaságosság és takarékoság kérdéseinek, a jelenkori problémákról és kihívásokról vajmi kevés mondandója van. A menedzsment-központú közigazgatási képzések tanterveit irrelevánsnak találták és kifejezték azt az elvárásukat, hogy explicite a kormányzati lépések politikai és igazgatási következményeivel foglalkozzanak.

Megkérdőjelezték természetesen a közigazgatási ismeretek tartalmát és jellegét is. Föltették a kérdést: mire valók a közigazgatási ismeretek? Az-e a közigazgatástudomány célja, hogy lehetővé tegye a közigazgatási ismeretek alkalmazását a politikai hatalom kézbentartása érdekében? Számos kellemetlen kérdést vetettek fel Minnowbrookban, mint például:

- a) Milyen döntéshozatali szabványok mentén döntjük el, mely kérdéseket kell tanulmányozni, és hogyan?
- b) Ki határozza meg a kérdéseinket és prioritásainkat a magunk számára?
- c) Milyen mértékben vagyunk tudatában a közigazgatási ismeretek társadalmi és erkölcsi vonatkozásainak?
- d) Milyen alkalmazásai vannak a közigazgatástudománynak mint társadalom- és politikai tudománynak?

- e) Mely (rendszerint domináns) társadalmi intézmények számára nyújt használható ismereteket a közigazgatástudomány és melyeknek nem?

Nyilvánvalóan tiszteletlen és zavaró kérdések voltak ezek, a közigazgatási status quo-t szándékozták természetesen megingatni. Az új mozgalom radikális változtatást követelt a képzések tartalmában, olyan tanulmányok elérhetővé tételét, melyek a közélet valóságáról szólnak.

2.11.2 Értékek

Az „új közigazgatás” kifejezett normatív hozzáállást követelt meg a kutatásoktól. Nyíltan elutasította a behaviorista politikatudomány és vezetéstudomány értéksemleges hozzáállását. Az értéksemlegességet a közigazgatásban lehetetlennek tartották – szerintük a közigazgatásnak határozottan támogatnia kell a társadalom hátrányos helyzetű csoportjait. Az új mozgalom hangadói az igazgatási eljárások szolgálta értékekkel kapcsolatban teljes nyíltságot követeltek. Úgy vélték, ez segítene leleplezni, hogy a „semleges” magatartás valójában egyáltalán nem az, és így vizsgálhatóvá tennék az igazgatási eljárásoknak és eredményeiknek a hatását. Semlegesség helyett több közösségi érzékenységet, a passzív hozzáállás helyett aktivitást, az intézmény-orientáltság helyett ügyfélcentrikusságot, a semlegesség helyett értékvezérelt szabályozást akartak, a tudományos színvonal megtartása mellett³⁴.

2.11.3 Társadalmi igazságosság

Az „új közigazgatás” zászlóvivői szívesen demonstrálták harcosságukat. Nézeteik szerint az állami intézmények hatása és elosztási funkciója kellene, hogy a közigazgatástudomány érdeklődésének középpontjában álljon. Megnyilatkozásaik között már-már benthami hangokat hallani: *„A közszervezetek célja a gazdasági, társadalmi és lelki szenvedés csökkentése, valamint az élethelehetőségek tágítása mindazok számára, akik a szervezeten belül és kívül vannak.”*³⁵

Frederickson még tovább megy, amikor a társadalmi egyenlőség oldaláról közelíti meg a kérdést és megfogalmazza, hogy az a közigazgatás, amely nem a kisebbségek elnyomásának enyhítésén dolgozik, maga is könnyen az elnyomás eszközévé válhat³⁶. Ez az agresszív, akcióközpontú hozzáállás a közigazgatás-kutatást arra sarkalta, hogy a társadalmi

³⁴ Frederickson, “Toward a New Public Administration” in Marini (ed.), op. cit.

³⁵ Marini op. cit., p. 32.

³⁶ Ibid., p. 311.

igazságtalanságok ellen dolgozzon és nyíltan a hátrányos helyzetű csoportok mellé álljon. Az „új közigazgatás mozgalom” így hívta fel az államot arra, hogy tegyen a jelentős társadalmi problémák ellen.

2.11.4 Változás

A társadalmi igazságosság ügyét szolgálni egyenlőnek tűnt a társadalmi változásért való munkával. Ez volt az „új közigazgatás” mozgalom egyik fő jelszava. A fennálló *status quo* és az intézményi hatalmi érdekek ellen támadtak. Az „új közigazgatás” nem hajlandó túrni az állandó intézményeknek való rabszolgai alávetettséget, amelyek folyamatosan nőnek, mígnem önfenntartó hatalmi központokká válnak, domináns érdekekkel. A minnowbrooki konferencia résztvevői keresték a módját, hogyan lehetne a változást intézményesíteni és orvosolni a nagy szervezetek bürokratikus tendenciáit.

2.11.5 A minnowbrooki mozgalom kritikája

Az új közigazgatás mozgalmat kikiáltották mindennek az égardta világon: elméletellenesnek, pozitívizmus-ellenesnek, menedzsment-ellenesnek, sőt manipulatívnak. Pozitív értéke, hogy közelebb vitte a közigazgatást a reálpolitikához, és ezen keresztül politikatudományhoz, ugyanakkor megtartotta annak függetlenségét. Voltaképp sikeresen hangolták össze a közigazgatástudományt a kor politikaelméletének fő vonatkozásaival. Az az ügyfélorientált, normatív, társadalmi felelősségét vállaló közigazgatás, amelyet hirdettek, közvetlen relevanciával bírt a harmadik világ országai számára is, ahol a közigazgatásnak égbekiáltó szüksége volt a bürokrácia visszaszorítására és alapvető, minőségi átalakulásra.

Az új közigazgatás lényeges üzenetét a közigazgatástudomány „fősodorbeli” művelői sem ereszhették el a fülük mellett. Volt ebben a mozgalomban egy adag idealizmus, az életminőségért való aggodalom, és vágy arra, hogy enyhíthessék a társadalom elnyomott tagjainak helyzetét. Ahogy írták: *„Szükséges befecskendeznünk az új közigazgatási gondolkodásból egy nagy adagot a politikacsínáló folyamatba, méghozzá nem csak azért, hogy emlékeztetőül szolgáljon, milyen kérdéseket tesz fel egyre inkább a társadalom a kormányoknak, de azért is, hogy helyre tegye azokat a más, viszonylag új, sőt mai befolyásoló hatásokat, melyek a kvantitatív elemzésben és a mechanisztikus technikákban látják az emberi nyomorúság legfőbb gyógyszerét.”*³⁷

37 Idézi: Flix A Nigro, Lloyd d. Nigro: *Modern Public Administration*, Harper & Row Publications, New York, 1980. pp. 4-5.

Dwight Waldo az NPA-t így jellemezte: „Képviselői központi szerepet játszottak az Amerikai Közigazgatási Társaság átalakulásában ... valószínűtlen, hogy radikálisan átalakítható lenne a közigazgatás rövidtávon, de hosszú távon van rá esély; és egyébként most és a jövőben erőteljes hozzájárulás lesz az elméletek, módszerek és vágyak komplexitásához.”³⁸ (p. xiv)

2.12 Minnowbrook-II (1988)

Az első minnowbrooki konferencia 1968 szeptemberében a közigazgatástudomány akkori állásának megfelelően az 1970-es évekre kritikus kérdésnek gondolt értékek és etika témakörét tárgyalta. Két évtizeddel később, egy teljesen más társadalmi környezetben, a második minnowbrooki konferencia teljesen más jellegű volt. A Reagan utáni Amerika akkori közigazgatási valóságára inkább az állami és kormányzati befolyás gyengítése, a privatizáció elősegítése, az *outcontracting* (az állami-igazgatási feladatok gazdasági vállalkozói cégekkel való elvégeztetése), a voluntarizmus erősítése, a közösségi képességek építésére, valamint a nagy pártokhoz nem tartozók politikai szerepvállalásának helyeslése volt a jellemző. A közérdek és közcél hangsúlyozása helyét egyre inkább az egyéni érdekek értékelése vette át.

Minnowbrook-II célja a közigazgatás különböző korszakainak összehasonlítása és ütköztetése volt.³⁹ Míg Minnowbrook-I leginkább politikatudományi háttérrel rendelkező tudósokat mozgatót meg, Minnowbrook-II már inkább a stratégiai elemzés, stratégiakutatás, közgazdaságtan, tervezés, urbanisztika és jogtudományok képviselőit. A résztvevők listája meghatározta a viták hőfokát és stílusát is. Míg az 1968-as konferencia radikális és konfrontatív hangvételű volt, két évtizeddel később már sokkal gyakorlatiasabb, a szakma „nagy öregjeit” tisztelettel kezelő volt a hangulat. A megvitatott témák közt jelentős volt az átfedés: 1988-ban is asztalra került az etika, a társadalmi igazságosság, az emberi kapcsolatok, a közigazgatás és a demokrácia viszonya, illetve a közigazgatástudomány helyzete is, mutatva az intellektuális érdeklődés folyamatosságát. Ugyanakkor olyan tárgykörök is feltűntek, melyek 1968-ban még nem kaptak hangsúlyt: a *leadership*, az alkotmányi és jogi szempontok, a technológiai stratégia, illetve a gazdasági perspektívák saját arculatot adtak Minnowbrook-II-nek. Míg 1968-ban jó szándékú, de túlságosan is ambiciózus optimizmus uralkodott, 1988-ban már pragmatizmus és az államnak, mint a társadalom erősítése fő eszközének az

38 Idézi: H. George Frederickson: *New Public Administration*, University of Alabama Press, 1980.

39 L. *Public Administration Review*, March-April 1989.

elfogadása. Ez két kapcsolatot is szorossá tett: az elmélet és a gyakorlat közti, illetve a közigazgatási hivatalnokok és az egyéb állami és kormányservi tisztségviselők között.

Öt témában 1988 folytatta 1968 munkáját⁴⁰:

- a társadalmi igazságosság kérdését Minnowbrook-II is fontosnak tartotta;
 - a demokratikus értékeket és a közigazgatás központiségének eszméit tovább erősítették mind etikai oldalról, mind a számonkérhetőség, mind a közigazgatási *leadership* oldaláról;
 - a normatív és magatartási nézetek vitája folytatódott, különös hangsúllyal olyan episztemológiai kérdésekre, mint hogy hogyan terjednek az emberek között a közigazgatási információk és ismeretek;
 - a társadalmi diverzitásnak megfelelően a munkaerő heterogén jellegének elfogadása is tovább erősödött, immár olyan új területekkel kiegészülve, mint pl. a nemi szerep (*gender*) dimenzió vagy a „generalisták” és „specialisták” közti eszmecsere és együttműködés;
- 1) az állam szerepének átértékelése továbbra is szükségesnek tűnt, de már azért, mert a polgárok már nem a kormányzattól várták vágyaik megvalósítását; a privatizációt természetesként kezelték, de látták, hogy a közszolgálatot ellátók jó része, a saját érdekei miatt, nem annyira a szükséges változásokon, mint inkább azok ellen, a *status quo* fenntartásán dolgozik.
 - 2) Minnowbrook-II sajátos vonásai, egyedi jellege azonban biztosítva volt, mert a közigazgatás jövőképre koncentráltak:
 - 3) megpróbálták, a radikalizmust elkerülve, felvázolni, milyen lenne a közeljövő közigazgatása: hallgatólagosan egyetértettek abban, hogy a környezet egyre komplexebb lesz, a problémák pedig egyre nagyszabásúbbak, ezért a hosszú távú jövőképpel foglalkozni nem lenne sem racionális, sem megvalósítható;
 - 4) a közigazgatástudományt, bár szoros kapcsolatát más tudományágakkal elismerték, mégis erős intellektuális parokhializmussal kezelték, a közhangulat ugyanis a tudományág függetlenségének elvesztésétől félt - így az interdiszciplinaritás helyett inkább újraírták volna a közigazgatástudományt;

40 Mary Ellen Guy: “Minnowbrook-II: Conclusion”, PAR, March-April 1989.

- 5) bár hallgatólagosan tudomásul vették a privatizációt, mégis erős ellenérzés élt a résztvevőkben az üzleti szféra iránt: világlátásuk egyfajta, a kapitalizmus és a demokrácia közötti furcsa feszültséget tükrözött, melynek eredményeként a csonka demokrácián belüli csonka kapitalizmus valamely furcsa alakzata bontakozott ki lelki szemeik előtt; ennek a visszalépésnek az ellensúlyozására a közigazgatásnak mind az üzleti, mind a közszektor lehetőségeinek a legjavát kell igénybe vennie;
- 6) a közszolgálat személyzeti gyakorlatát alaposan kielemezték: a vitákban kiemelték, hogy innovatív személyzeti munkára van szükség, amely képessé teszi a közigazgatási vezetőket arra, hogy időben vehessenek fel új embereket, léptethessék elő az érdemeseket, és ezzel fenntarthassák a munka eredményességét;
- 7) a technológiai stratégiát illetően nyilvánvalóvá vált, hogy a résztvevők általában nem voltak hajlandók beszélni erről: a technológiát általában véve hibaforrásnak tartották, és a közpolitikai tevékenységet javító szerepét vonakodtak elismerni;
- 8) kerülték a kérdést, hogy mit kellene tennie a kormánynak; még azokban a vitákban is, melyek a politikai programok feletti igazgatási ellenőrzés elkerülhetetlenségéről szóltak, egyértelműen kitűnt, hogy a politika és igazgatás szétválasztottsága továbbra is fennáll.

2.12.1 Áttekintés

Az „új közigazgatás” víziója keltette optimizmus, a hit abban, hogy a közigazgatás képes megoldani fontos társadalmi problémákat, szétfoszlott. A Minnowbrook-II konferenciát a visszafogott reménykedés hangulata jellemezte. Amíg 1968-ban még felszólították a közigazgatást, hogy proaktív módon vegyen részt a legégetőbb társadalmi gondok megoldásában, 1988-ban már az állami megszorítások és a „privatizációs” politika hatására visszavonulót fűjtak – aktív fellépés helyett a demokrácia, etika, felelősség, filozófia és gazdaság kérdésein való töprengéssel töltötték az időt. Nem csoda, hogy az eredmény pragmatikusabb lett, és minden, csak nem radikális.⁴¹

41 Robert E. Cleary: “Dialogue, Negotiation and the Advancement of Democracy: Reflections on Minnowbrook-II”, PAR, March-April 1989.

2.13 Minnowbrook III konferencia (2008)

A harmadik konferenciát a hagyománynak megfelelően húsz évvel később tartották a Syracuse Egyetem Minnowbrook Konferenciaközpontjában, az Adirondack hegységben.⁴² A koordinátor Rosemary O'Leary professzor volt. Az általa előkészített témajegyzék szerint a konferencia célja:

- a jelenlegi és a várható közszolgálati kihívásokról és a lehetséges, különböző helyzetekben és kultúrákban sikeres megoldási lehetőségekről való eszmecsere: az egyes ülészakok fókuszában a nemzetközi közigazgatási szektor, az együttműködő kormányzás és a közszolgák képzése állt;
- kialakítani a tudósok egy olyan hálózatát, amely a jövőben az együttműködés és a közszolgálat fejlesztési-fejlődési lehetőségeiről szóló eszmecsere segítője lehet;
- a konferencia legjobb előadásainak közzétételével a közpolitikai és közigazgatási menedzsment oktatás számára nemzetközileg is felhasználható „szöveggyűjteményt” biztosítani.

A felhívás jól mutatja, mennyiben tört új utakat a harmadik konferencia. Az összehasonlító közigazgatási tanulmányok témái a közmenedzsment olyan kihívásaihoz kapcsolódtak, melyek a kultúrák és működési környezetek sokféleségéből adódnak. A „gyakorlat” javítását mint célt fogalmazzák meg egy új, megváltozott, „globalizált” világ összefüggéseiben, melynek fő eszközéül a közszolgálati képzések modernizációját jelölik meg.

2.13.1 A témák

A háttérben a „neoliberális” ideológia erősödésével, az állam „racionalizálását” hirdető, a „piaci” és más, nem-állami szervezetek szerepét erősíteni kívánó nézetekkel a konferencia témáit nagy gonddal válogatták. A fókuszban a közigazgatás, a közmenedzsment és a közszolgálat áll. A konferenciát két szakaszosra tervezték, de egy „konferencia előtti műhely” megrendezését is szükségesnek tartották – erre azokat a fiatal kutatókat hívták meg, akiket a „szenior” nemzedékhez tartozó kollégáik neveztek. Az 56 meghívott sokkal színesebb csoportot alkotott, mint az előző két konferencia résztvevői mind származás, mind gender,

42 Rosemary O'Leary, David M. Van Slyke és Soonhee Kim (eds.): *The Future of Public Administration Around the World*, Georgetown University Press, 2011.

mind állampolgárság szempontjából – főleg adjunktusi pozíciókat betöltő kutatókat, de voltak szép számmal jelen véglegesített docensek is.

2.14 Minnowbrook III, első szakasz (szeptember 3-5)

Az első szakaszban a releváns problémákat és trendeket próbálták egy tucat terület példáin keresztül azonosítani és megvitatni. Az eredményeket a második szakasz nyitóelőadása tárta az ott résztvevők elé. A megbeszélések témái voltak:

- az elméleti és a gyakorlati szakemberek viszonya, kapcsolatai,
- a demokratikus teljesítmény-menedzsment
- pénzügyi menedzsment,
- a globalizáció ill. az összehasonlító közigazgatástudományi szempontok,
- az információs technológia és a vezetés,
- a jog, a politika és a közigazgatási menedzsment,
- *leadership*,
- módszerek és interdiszciplinaritás,
- igazgatási értékek és igazgatáselmélet,
- társadalmi igazságosság, igazságszolgáltatás, átláthatóság és elszámoltathatóság.

A résztvevők, akiket inspirált a globalizáció, az egész világra kiterjedő és egyre komplexebbé váló interdependencia-tömeg növekedésére válaszul az összehasonlító közigazgatási tanulmányok fellendítését támogatták. A komparatív megközelítés lényege, hogy érzékenyebb a környezeti összefüggésekre, különösen azok alapos kutatásra szoruló intézményi és kulturális részére. A kutatási módszerekkel foglalkozó csoport elkötelezettségi nyilatkozat kiadását javasolta, melyre informálisan mint „fogadalom”-ra vagy „manifesztum”-ra utaltak. Ebben az aláírók felvállalják, hogy maguk is a változás segítőiként fognak működni a kutatási módszerek alkalmazása és oktatása terén, illetve a szakmai lektorálási folyamatban. Az egyik eleme ennek, hogy több figyelmet kell fordítani az akciókutatás módszereire ahhoz, hogy a

közigazgatás gyakorlatát és aktuális problémáit alaposabban vizsgálni lehessen; a másik, hogy elkötelezettséget kell vállalni a módszertani pluralizmus mellett.

A közigazgatási értékek és az elmélet összefüggéseit tárgyaló munkacsoport a közigazgatás új definícióját javasolta: a kollektív kapcsolatok, dialógusok és tettek társadalmi beágyazottságú folyamata, melynek célja mindenki számára lehetővé tenni a sikeres életet („*human flourishing*”). Ebből a megfogalmazásból adódó kérdések során lehetségesnek látszik olyan problémákat is érdemben megvitatni, mint pl. hogy hogyan válhatna képessé a közigazgatás az egymással versengő értékek felismerésére, illetve hogyan lehetne bátorítani a közigazgatásra irányuló tudatos kritikus magatartást.

2.14.1 Minnowbrook III, második szakasz (szepember 5-7)

A New York állambeli Lake Placidben tartott második szakasz sokkal jobban emlékeztetett a hagyományos tudományos konferenciákra. Az egész világból érkezett kb. 300 előadásjavaslatból nyolcvanat fogadtak el. 13 ország 220 tudosa és gyakorlati szakembere vett részt rajta. A nyitó ülés előadásai az első szakasz résztvevőinek eredményismertetéseivel kezdődött, majd kerekasztal formájában az ifjabb és idősebb generációkhoz tartozók megvitatták a bemutatott elképzeléseket. A legtöbb ülésen úgy limitálták az előadók számát, hogy maradjon elég idő a felvetett gondolatok, elképzelések, ötletek megbeszélésére.

A harmadik konferencia hosszasan foglalkozott a közigazgatás helyzetével és szerepével „a sötét időkben”: a háború, terrorizmus, környezeti változások, gazdasági válságok stb. terhelte korunkban a kérdés az, hogy a közigazgatásnak megvan-e az ereje, képessége és eszközrendszere arra, hogy ilyen, látszólag leküzdhetetlen problématengerrel szembenézzen és eredményesen léphessen fel? A rövid, de pontatlan válasz: nincs. Láthatóan az egész világon a közigazgatási szervek és programok számára elérhető fenntartható erőforrások mennyisége napról napra csökken, a pénzes ládák kiürülnek, közszektor munkaerőpiaca jórészt felbomlóban, az állások veszélyben, a helyettesíthető, politikai támogatásból származó ellátás a stratégiára és a programokra nyaktörő ütemben csökken a közigazgatási intézményrendszer minden szintjén és minden szegmensében. A probléma gyökere azonban még zavaróbb: azon igyekezetében, hogy a szűken közigazgatási belső problémákra megfelelő megoldásokat keressen (ami fontos, de logikailag lehetetlen feladat), a közigazgatás elmulasztotta végiggondolni, mit jelent a köz igazgatása ilyen „sötét időkben”, és ezért nem igényelt magának szerepet a közösségi problémák megoldásában.

A kérdés tehát: hogyan válhat képessé a közigazgatás arra, hogy a komplex és makacs valósággal elbírnjon? A szakirodalom átvizsgálása ilyen szempontból, Arendt, Stivers és Isaac munkásságára való különös tekintettel, megpróbálta tisztázni, hogy lehet-e egyáltalán az általuk felépített alapokra építeni. A közigazgatástudományi szakma tehát jelentős mértékű önboncolásnak vetette magát alá, hogy tisztába jöjjenek, mennyiben folytatható az új irányban az elődök teremtetten hagyomány, vannak-e abban értelmezhető, fejleszthető, továbbgondolható kiindulási pontok ahhoz, hogy a válasz keresésére indulhassanak.

Az érvelés szerint a közigazgatás (gyakorlata és tudománya egyaránt) gyakran nem vállalja fel a komoly társadalmi problémákkal való szembenézést azért, mert

- önmagát sem tartja a politikai konfliktusok (értsd: érdek- és értékharok) *de facto* békéltető bírójának, így nem is vállal felelősséget a társadalmi ügyek alakulásáért;
- ez a terület olyan bürokratikus torzulásokat mutat, amelyek lehetetlenné is teszik, hogy az előbbieket megtegye.

A megoldási javaslat tehát az lehet, hogy újra kell éleszteni azt a demokratikus ethoszt, azt a demokratikus erkölcsi világképet és cselekvésmódot, amely segíteni tudja a közigazgatás fejlődését, a szükséges irányítási képességek megteremtését még ilyen körülmények, még ilyen zavart keltő valóság közepette is.

Az első szakasz felvetette nagy kérdések közül néhányat a közigazgatás jövőjével kapcsolatban a második szakaszban is tárgyaltak. Úgy határoztak, hogy a cél nem a közigazgatás elsíratása, hanem a vita fellendítése és a lehetőségek azonosítása. Az általános intellektuális reakció szerint a közigazgatás elmélete és gyakorlata egyaránt nem megfelelően áll a „sötét időkben” való igazgatás életbe vágó kérdéseihez.

2.14.2 Visszatekintés, előrelátás

Minnowbrook I (1968) „ifjú” közigazgatástudományi kutatói, koruk tudományos alapelveivel és elképzeléseivel szemben felállították az új közigazgatás (NPA) elveit. Ez akcióközpontú, normatív kutatást követelő, a társadalmi igazságosságot és a polgárok bevonását követelő stb. nézetrendszer volt.

Minnowbrook II (1988) az 1968-as „veteránok” és az új generáció tudósainak csoportjait ültette egy asztalhoz, hogy összevegyék és megvitassák a változó közigazgatás különböző korszakainak sajátosságait. Ez a konzervatív küldetés a harctól visszavonulva csak a

klasszikusok vizsgálatát vállalta fel, és olyan vitákat indukált, melyek inkább gyakorlatiasak voltak, semmint radikálisak.

A két konferencia közti különbség folyománya és tükröződése az 1968-as és 1988-as amerikai társadalom közti különbségeknek: az első egy politikailag felhevült időszak radikális társadalmi változásokra és nemzedékének, a másik egy meglehetősen stabil korszaknak a terméke, tehát tekintélytisztelőbb és visszafogottabb.

A harmadik konferencia 2008-ban talán jobban emlékeztetett az elsőre, mint a másodikra. 1988 óta jó néhány jelentős változás alakította át a világot:

- a berlini fal leomlása,
- a hidegháború vége,
- az Európai Unió előrehaladó egységesedése a közös pénznem bevezetésével,
- Kína tagadhatatlanul szuperhatalommá vált,
- Irán és Észak-Korea belépett az atomkorszakba,
- terroristák romboltak amerikai földön,
- az Egyesült Államok Irakban és Afganisztánban katonailag is fellépett,
- a klimatikus változás felgyorsul, immár egyre nehezebben tagadható,
- a fenntartható (tiszt) energiaforrások iránti igény egyre nő,
- a Katrina hurrikán rombolta New Orleans-t,
- az új technológiák hangsebességgel fejlődnek és terjednek,
- a nemzetközi vállalatok hitelválságából globális gazdasági válság lesz ...

... hogy csak a fontosabbakat említsük.

Az optimisták azt mondhatnák, hogy a közigazgatás megerősítette saját szerepét és vezető szerepet vitt ezen és más problémák kezelésében – ugyanakkor mindenképpen eljött az ideje annak, hogy beszéljenek ezekről, megvitassák a lehetséges megoldásokat és új irányokat

javasoljanak a szakma számára. A szervezők láthatólag egyetértettek abban, hogy a harmadik konferencia célja a jelen közigazgatás, a közigazgatási menedzsment és szolgáltatások helyzetének kritikája, valamint a szakterület jövőjének felvázolása.

Ennek elérésére szolgált mind az első fázis, ahol a „fiatalok” rövid kritikákkal illették a területüket, majd önszerveződő kiscsoportokban vitatták meg azokat. Végül a viták eredményét megosztották az összes jelenlévővel. Azt várták, több szó lesz a „sötét idők” kihívásairól, de ez nem következett be. Az új generáció jórészt szó nélkül elment a terület nagy kérdései mellett és az épp folyó, hagyományos kutatásaik eredményeire koncentrált. Volt ugyan számos tudós kritika, provokatív is, de nem a várt témákkal kapcsolatban. Ugyanez a hozzáállás látszott a kiscsoportos megbeszéléseken, ahol szokványos témákat szokványos módon jártak körül:

- az elmélet és a gyakorlat elválása,
- hálózatok,
- információs technológia,
- globalizáció,
- teljesítménymérés,
- átláthatóság és elszámoltathatóság,
- *leadership*,
- jog,
- társadalmi igazságosság,
- pénzügyi menedzsment.

A nap végén azonban érezhető volt, hogy a kutatók nem tettek igazán ennél többet, nem kérdeztek rá valóban fontos kérdésekre a „sötét idők” kihívásaival kapcsolatban. A kiscsoportos megbeszéléseken is legfeljebb a perifériáig jutottak a kemény kritikák – egyik csoport sem vitatott meg egy ilyet sem.

2.14.3 Megfigyelések

A tudós tartózkodás az éles vitától azt eredményezte, hogy a résztvevők saját kutatási elképzeléseiket osztották meg más hasonlóan gondolkodókkal, biztonságos, támogató körülmények között. Valószínűleg a lejáró kötött idejű szerződések meghosszabbításának kockázatát sem volt az a körülmény, amely a „fiatalok” őszinte, kockázatvállaló, kényes kérdéseket feszegető kommunikációját elősegítette volna.

Közrejárhatott ebben, hogy a résztvevők nem ismerték egymást, nem volt idejük arra, hogy bizalmas kapcsolatot alakítsanak ki egymással, így mindenki tartózkodóan viselkedett. Talán a tudományos világot is elérte a vitatkozási kedv, igény és hajlandóság hanyatlása. A lehetőséget azonban így is, úgy is elszalasztották. Egy átlagos, jó konferencia volt, ahol pont az nem történt meg, amire szükség lett volna: a közigazgatástudomány nem talált új útra, mely kivezetne az identitáskriziséből.

2.15 A társadalmi döntéshozatali irányzat

A tudomány fejlődésének egy újabb mérföldköve a társadalmi döntéshozatali irányzat (*public choice approach/school*). Lényegében a bürokratikus igazgatási modell kritikáját hozta el, az intézményi pluralizmus lehetőségét vizsgálva a közjavak és közszolgáltatások biztosítása terén. Az igazgatási pluralizmus, a közszolgáltatásokat biztosító, eltérő típusú, de azonos területen működő szervezetek egymásmellettsége az ügyfelek preferenciáinak alapján támogatandó. Vincent Ostrom, az új irányzat egyik harcos hirdetője, szemben a hagyományos bürokratikus igazgatással felállította a „demokratikus igazgatás” koncepcióját. Röviden így érvel: *„Az egyetlen hatalmi központnak felelős, szakmailag képzett közszolgálat hierarchikus rendezettségének tökéletessége csökkenti a magasabb igazgatási rendszerszint képességét arra, hogy reagálhasson a polgárok közötti, a közösségi javak és szolgáltatások sokféleségét érintő eltérő preferenciákra és hogy megbirkózhasson a különféle környezeti feltételekkel.*

Számos különböző szervezeti berendezkedés alkalmazható arra, hogy a közjavak és szolgáltatások elosztását biztosítsuk. Az ilyen szervezeteket különféle, sok szervezetet összefogó elrendezések koordinálhatják ...”⁴³

43 Vincent Ostrom: *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, 1974, pp. 111-113.

Lényegében a bürokrácia hegemoniáját bírálja, amely önmagát felfűjva pöffeszkedik és nagyozol. Egyik megfogható jele ennek a közzsférában foglalkoztatottak egyre növekvő száma. A megoldás a privatizáció és létszámcsökkentés, vagyis meghatározott tevékenységi területek átadása a magánszféra egyes intézményeinek. A piaci folyamatok, ha szabad utat kapnak, lehetségessé teszik, hogy a vállalatok hatékonyabban működhessenek, mint a központi igazgatás.

A közgazdasági irányultságú társadalmi döntéshozatali iskola megkérdőjelezte a hagyományos elképzeléseket a politikusok és közhivatalnokok közösségi elkötelezettségét illetően.

Két feltételezésre épül az elméletük:

- 1) az emberek racionálisan cselekszenek, prioritási sorba rendezett preferenciák szerint, ha megkapják a kellő információt;
- 2) az egyén a saját hasznának maximálására törekszik: ugyanannyi befektetésből több elégedettséget akar.

Az igazi kérdés: mennyiben kezelhető a politika és az igazgatás úgy, mint a gazdasági ügyletekben a csereviszony. Bár az elmélet korán felfigyelt az autonóm bürokrácia hibáira, túl erőteljes lenne azt állítani, hogy a társadalmi elkötelezettséget teljesen sikerülhet kisöpörni a közigazgatásból. A közszolgálat helyébe a piaci cserét tenni túl egyszerű javaslat ahhoz, hogy komolyan lehessen venni.

2.16 A kritikai elmélet és a közszervezetek

Mintha a közigazgatástudomány időről időre elsodródott volna a demokratikus igazgatás problémáival foglalkozó fösodortól. A társadalmi döntéshozatali megközelítése is ilyen, hiszen a közszervezetek olyan elméletét próbálta megalkotni, amely az ügyfelek érdekére és egyéni preferenciáira épült. A monocentrikus, hierarchikus, bürokratikus igazgatási rendszert összeegyeztethetetlennek találták a humanista és liberális demokráciával.

A kritikai elmélet (*critical theory*) mint filozófiai és gyakorlati tudományterület nagyban befolyásolta a társadalomtudományokat, köztük a közigazgatástudományt is azáltal, hogy felerősítette a közszervezetek humanizálása iránti igényt, ami átalakította a közösségi élet és a munkahely iránt támasztott elvárásokat egyaránt.

A kritikai perspektívát kiváló tudósok dolgozták ki.⁴⁴ Jürgen Habermas, talán a legnagyobb élő filozófus munkája nyomán áttekinthetjük, milyen hatással van ez a megközelítés a közszervezetek tanulmányozására.

Weber nyomán Habermas is a technikai költséghatékonyság szempontjának túlsúlyáról beszél a modern államban, amit a közszolgálati hivatalnoki kar működésében érhetünk tetten. Ahogy a társadalom elbürokratizálódik, a társadalmi hatalom és mérlegelés egyre inkább a bürokratikus apparátus kezében összpontosul. A túlbürokratizálási trend aggodalmat kelt a hivatalnokréteg növekvő társadalmi szerepe miatt, amit kritikai szempontból lehet vizsgálni. A közhivatalnoki kar kiterjedő szerepével nem nő egyenlő mértékben a társadalmi elfogadottságuk. Paradox módon inkább erősödik a bürokrácia kritikája – önmaga fontosságának erősítésén dolgozó, a köztől elidegenedett, kevésbé megbízható erőt látnak benne. A közérdek és a hivatalnoki érdekek több ponton össze nem egyeztethetőknek tűnnek.

A vezetési struktúrák és stílusok sokfélesége mellett is általános feltételezés, hogy a menedzsment alapvetően technikai természetű, és az alapvető hajtóereje az előre tervezhető eredmények előállítása az emberek és anyagok manipulálásának segítségével. A pozitivista feltételezésekkel szinte át van itatva a közigazgatástudomány fő áramlata. Az igazgatás tudományáról feltételezhető, képes használható módszereket nyújtani ahhoz, hogy a vezetők a beosztottaik magatartását befolyásolhassák, illetve hogy a környezeti bizonytalanságot ellenőrzésük alatt tarthassák. A költséghatékonyság kergetése elszemélytelenedéshez, az adminisztratív folyamatok megmerevedéséhez vezet. A szervezet tagjai, különösen ha az alsóbb szervezeti szinteken dolgoznak, adatokká egyszerűsödnek, melyeket a feletteseknek bármikor manipulálni lehet, vagy rendelkezni velük, amikor és ahogyan a felettesek azt szükségesnek találják. A szervezeten belül így választanak el embereket egymástól, és kezelik személytelen tárgyakként őket.

A közigazgatási menedzsment fősodrához tartozó irodalom bele van bolondulva az ellenőrzés és szabályozás, a rend és takarékoság, a megjósolhatóság és racionalitás különböző elképzeléseibe. A szervezeten belül ez a hozzáállás vezetett el a munkától és a munkatársaktól való elidegenedéshez. A szervezet-ügyfél viszony tekintetében az elidegenedés a szervezeti bizalmatlanság, sőt esetenként ellenségesség formáját öltheti a bürokrácia működése ellen.

44 L. pl. Andrew Arato és Eike Gebhardt (eds.): *The Essential Frankfurt School Reader*, Urizen Books, 1978.

A közszervezetek kritikai elmélete a szervezeti élet minőségét kívánja fejleszteni. A szervezeti hatalmi és függési viszonyok kutatása felfedheti a belső ellentmondásokat, melyek beágyazódtak a bürokráciába.

A kritikai megközelítés a kommunikáció eltorzított képleteire koncentrál, melyek a mai szervezeteket jellemzik mind külső, mind belső kapcsolataikban. Ahogy a szervezetek a személytelen kapcsolatokat hierarchikusan strukturálják, ez az elrendezés útjában van az információk szabad áramlásának – akadályozza azt, hogy a szervezeten belül az emberek mint egy közös cél egyenrangú részei kommunikáljanak. Ugyanez igaz a szervezeti ügyfélkapcsolatokra is: ezáltal a szervezet az ügyfélre mint teherre tekint, aki viszont a szervezetet embertelennek, rosszindulatúnak, de mindenesetre cseppet sem segítőkésznek fogja megélni. Ilyen helyzetben a szervezeti felépítés és működés éppen hogy akadályozza az alapvető demokratikus közszolgálati célok elérését.

A kritikai megközelítés teljesen más menedzsmentstílust javasolna: olyat, amely nem az ellenőrzésen, hanem az emberek segítésén alapulna – amely támogatja az egyént abban, hogy önmagát megismerve életcéljai legyenek, saját személyiségi és szakmai fejlődésében előrehaladhasson, és így esélye legyen a maga céljait beteljesíteni. A közigazgatási szervezetek kritikai elméletének sajátossága, hogy a közösségi kapcsolatok demokratizálása mellett segít elköteleződni azáltal, hogy elmozdítjuk azokat a fogyatékoságokat, amelyek akadályozzák az egyének valós igényeinek felszínre kerülését a közösségben és a politikában.

2.17 A közszolgálati megközelítés

A közigazgatástudomány újabban meglehetősen bizonytalansággal viseltetik a vezetéstudomány különböző irányzataival szemben. Korábban is a taylorizmustól a behaviorizmuson és más folyamatelméleteken (döntéshozatal, *leadership*, koordináció és kommunikáció stb.) át a rendszerelméletig számos hatás érte. A jelenlegi zavar oka, hogy alapvető kérdések merültek fel magának az államnak a szerepével kapcsolatban az egyre növekvő külső és belső feszítőerők (pl. globalizáció) hatásai alatt.

Két földrengésszerű hatást kiváltó gondolat:

- Osbourne és Gaebler nézeteinek felújítása a kormány szerepével kapcsolatban,

- az ún. „új közmenedzsment” (*New Public Management*, NPM) mozgalom, a neoliberális filozófiai iskola elveinek alapján.

Az első megpróbált új irányt adni az államigazgatási tanulmányoknak – eszerint a kormányzás alapkompenciáját inkább a „*steering*”, mint a „*rowing*” szóval lehetne jellemezni – magyarul azt mondhatnánk, terelni kell, nem hajtania. Ezzel szemben az „új közmenedzsment” az igazgatási rendszer leépítésére összpontosított, a közvetlen állami irányítás alatt maradó tevékenységek körének szűkítésére, és persze a számítástechnikát, kritikus teljesítményértékelést és a piaci szféra kínálta lehetőségeket a közszolgáltatások biztosítására is felhasználó, minőségileg javuló vezetési kompetenciákra.

A neoliberális filozófia kritikusai szerint a hosszabb távú közérdek ellenében működött, mert a szegény és marginalizált csoportokat rosszabb helyzetbe hozta. Ugyanakkor az állam leépítése a központi kormányzatot gyakorlatilag a társadalomszervezés egyetlen szabályozójaként hagyta meg a terepen. Ráadásul a „piac” lehetőségeinek favorizálásával egyidejűleg a NPM követői nem vették figyelembe a közintézmények (pl. a kormány!) szerepét a társadalom fejlődésének irányításában. Denhardt és Denhardt 'The New Public Service: Serving, not Steering' (M. E. Sharpe, 2002) c. kiadványában az állam feladatának középpontjába a szolgáltatást állítja, és nem a kormányzást-irányítást: az államot, írják, nem mint valami vállalkozást kellene működtetni, hanem mint demokráciát. A közérdek és a demokratikus állampolgárság az állam fémjelei. Ahogy a szolgálat és a közösség értelmezése ilyen értelemben tágulna, úgy javulna a közhivatalnokok önbecsülése, önértékelése, öntudatossága. Újból kötődnének az állampolgárokhoz. Ahogy a közszolgák az igazgatási folyamatban való részvételre biztatják az állampolgárokat, az együttműködés új kultúrája alakulna ki az igazgatási szakma és az állampolgárok között, az egész társadalom javára. Ez a hozzáállás és részvétel, az „együttműködés” az, amit a két Denhardt „új közszolgálat”-nak nevez (*New Public Service*). Ahogy az látható, „a közhivatal viselők kezdenek rájönni, hogy sokat nyerhetnének, ha inkább 'meghallgatnák' a polgárokat ahelyett, hogy 'irányítani' próbálnák, és 'szolgálnák' ahelyett, hogy 'kormányoznák'. A közhivatalnokok invitálására, sőt sürgetésére, az egyszerű állampolgárok újra részt vehetnek a kormányzati folyamatban. A polgárok és közhivatalnokok együttműködnek, hogy meghatározzák és együttműködve, minden félnek előnyös módon megoldják a közös problémákat.”

Amit a két Denhardt leír, nem egyszerű magyarázat, több annál: normatív állásfoglalás amellet, hogy érzékenyebbé kell tenni az állampolgárokat a piacot erősítő, ugyanakkor az

államot hangsúlytalanná tévő neoliberális filozófiában megbújó belső demokráciacsökkentő trendre. Időszerű és indokolt a figyelmeztetés egy olyan korszakban, amikor az állam, a közigazgatás leépítése divattá lett.

2.18 Összefoglalás

A közigazgatás-tudománynak nem volt elég másfél évszázad arra, hogy saját identitását egyértelművé tegye. Az az evolúciós folyamat, amely a lehatárolásért felelős, ide-oda térült el a változó, átalakuló, megszűnő és keletkező társadalmi igények hatására. Az egyes korszakokban még a legalapvetőbb szakkifejezéseken sem mindig ugyanazt értették (l. pl. „politika”). Ahogy az igazgatási gyakorlat módszereit segítségül hívják az újonnan felbukkanó problémák kezelésére, a társadalmi változások menetében a közigazgatás-tudomány is elveszti a maga kezdeti formalizmusát és elszigetelt „takarékosági” szemléletét. A demokrácia fejlődésével annak újabb és újabb normái szüremlenek be a közszervezetekbe, és a társadalmi igazságosság megteremtése, ill. fenntartása elvárásként egyre nagyobb fontosságra tesz szert a közigazgatási teendők között.

Ugyanakkor, mivel a nyolcvanas években jelentős változáson esett át a közigazgatás-tudományról szóló vita, megjelent az „új közmenedzsment” doktrína, amely a piaci orientációjú megoldásokat favorizálta szemben az állami (központi, kormányzati) megoldásokkal szemben. Egy másik fejleménye e korszaknak a „harmadik fél” bevonása az igazgatásba: míg előbb a kormányprogramok végrehajtását jórészt értelemszerűen a kormány saját alkalmazottaival hajtatta végre, az igazgatási teendők egyre nagyobb része került ki végrehajtásra az államszervezeten félig vagy egészen kívüli megbízottak: félállami, magán- és nem kormányzati intézmények (*semi-government, private and non-government organisations*) kezére. Ilyen eset az is, amikor pl. a központi kormányzat feladatát valamely helyi közigazgatási szerv végzi el. Az utak, önkormányzati lakások stb. építését is a pályázatnyertes magáncégek végzik. Az állam karcsúsítása megköveteli, hogy a nem állami szervezetek (*non-governmental organizations, NGO-k*) egyre nagyobb szerepet vállaljanak a közszolgáltatásokból. Ez a megoldás idővel új ellenőrzési, gazdálkodási, megfigyelési módszerek alkalmazását követeli a „harmadik oldal” igazgatási rendszerének kiépülésekor.

3. fejezet

A közigazgatás-szervezés hazai története

3.1 A Magyar Zoltánt megelőző időszak

A reformtörekvések a fennálló közigazgatás újjászervezésére, a korszerűsítési, racionalizálási vágy a közigazgatás történetének egész folyamán megmutatkozik.

A közigazgatás racionalizálására vonatkozó reformtörekvések mind a múltban, úgy a jelenben is az egész közigazgatási szervezet átalakítására vonatkoztak. A közigazgatási szervezet átalakítására vonatkozó reformok mellett mindig megtalálhatók a közigazgatási eljárásra és ügyintézésre vonatkozó reformjavaslatok is.

Az 1924. IV. törvénycikk felhatalmazása alapján szervezte meg a Kormány az Országos Takarékosági Bizottságot, az első világháborút követő válsághelyzet közigazgatási feladatainak megoldására, az állami költségvetés ésszerű csökkentésére és nem utolsósorban az államszervezet működésének ésszerűsítésére. A Bizottság munkája alapján 1929-ben nagyszabású kormányzati intézkedésekre került sor, melyeknek eredményeként konszolidálódott az ország helyzete, s megindult az a nagyszabású racionalizáció szervezőmunka, ami a Magyar-iskola tevékenységében érte el csúcspontját.

Ebben a fejezetben az ezt megelőző időszak közigazgatási reformintézkedései közül néhányat ismertetünk, külön kiemelve a közigazgatási eljárásra, ügymenetre vonatkozó újító törekvéseket.

3.1.1 A XVII. –XVIII. század

A magyar közigazgatási szervezet átalakítására való törekvést szemlélteti néhány régi királyi rendelet és több, bizottságok kiküldését elrendelő törvény. A bizottságok feladata volt a fennálló szervezetet megvizsgálni és adatgyűjtés alapján javaslatot tenni.

Már 1673-ban Lipót király az alkotmány felfüggesztésével kormányzóságot (Gubernium) állít fel. Célja a visszaélések által erősen megingott kormányforma reformja. A kormányzóság 1679-ben megszűnt.

1687-ben Lipót király elrendeli, hogy a török megszállás alól újonnan felszabadult területek közigazgatási, pénzügyi és hadügyeinek rendezését az általa kijelölt személyek értekezleteken

tárgyalják le. A tárgyalásra az anyagot gróf Kollonich Lipót bíboros hercegprímás elnöklete alatt kiküldött albizottság készítette elő. Az albizottság 80 ülésen tárgyalta le az ideiglenes igazgatás egész hatalmas anyagát. A tárgyalások eredményeként létrejött részletes „szervezési munkálat” egyes részei a következők: Justitorium, Ecclesiasticum, Politicum, Militare, Camerale. Ez azonban csak tervezet maradt. Szerzőinek idegen származása (a bizottságok tagjai kivétel nélkül osztrákok voltak), elfogultságuk a magyarsággal szemben bizonyára sok téves és nem tárgyilagos megállapításnak az okozója. Mindezek ellenére a „szervezési javaslat” érdekes adalék a XVII. század végének közigazgatási történetéhez.

Az új magyar közigazgatási rendszer megalkotásának szükségességét, mindazokat a reformokat, amelyeket a XVII. század utolsó két évtizedében királyi rendelettel kiküldött bizottságok tárgyaltak és javasoltak, és amelyeket hatalmi szóval, alkotmányellenesen akartak életbe léptetni, a XVIII. század második évtizedében már a magyar törvényhozás is magáévá tette.

Az 1715. évi LIX. törvénycikk szerint: “Mivelhogy a közigazgatási, katonai és közgazdasági ügyekben rendszer kidolgozása s sikeres keresztülvitele üdvös és az egész országra hasznos és elsősorban szükséges munka, ez ügyekre vonatkozó rendszer (Systema politico - oeconomico - militare) kidolgozására bizottságot neveznek ki”.

A reformok megalkotására nagyszámú bizottságot küldtek ki azzal a feladattal, hogy a legközelebbi országgyűlésig tartoznak a tervezeteket kidolgozni.

A bizottsági tervezetekből született meg a magyar királyi helytartótanács intézménye, amelyet 1723. évi XCVII. törvénycikk, mint a legfőbb magyar kormányshéket nevezett meg.

Az ügyintézés reformja a XVIII. század során már rendszeresen napirenden van. Célja többek között az eljárás hosszadalmasságának megszüntetése és az ügyintézés egyszerűsítése. Már ebben az időben részletesen szabályozták az országos hivatalok tanácsulésein tárgyalt ügyek elintézési módját. Az ügy előadójának volt kötelessége a kiadvány elkészítése és az illetékesekhez való megküldése.

1724. január 20-án jelent meg az első ügyintézési utasítás, majd 1754-ben, 1769-ben és 1784-ben ismét szabályozták az ügyintézését.

A helyi igazgatás minden ágára kiterjedően tartalmaz rendelkezéseket a Mária Terézia által kiadott főispáni utasítás (Instructio Pro Supremis Comitibus).

Figyelemre méltó az ügyviteli rend, az iratok megőrzésére tett intézkedések: „S amennyiben a levéltár zavart állapotban létezőnek találtatnék, az kellő rendbe hozattassék, minden ebbetartozó iratok mielőbb lajstromoztassanak, az évről évre tisztára leírt jegyzőkönyvek bekötve tartassanak és ezeknek is külön leltára szerkesztessék”.⁴⁵

II. József folytatva anyja, Mária Terézia munkásságát gyökeresen és más célokat állított az igazgatási szervezetek (és annak tisztviselői) elé. A felvilágosult abszolutizmus jozefinista érájának beköszöntése előtt a nem folyamatosan és nem is hivatásszerűen működő igazgatás szinte kizárólag az adó kivetésével és behajtásával foglalkozott, ellátta a hadsereget újonccal, lóval, élelemmel, felszereléssel, valamint gondoskodott a rend megtartásáról.

Az új kormányzati politikának viszont elsődleges célja, hogy gazdagabbakká, műveltebbekké, egészségesebbé váljanak az alattvalók, mert ha a „többség anyagiakban és kultúrában állandóan gyarapodik, erősebb lesz maga az állam is”.

Ezt a célt, a közjót (korabeli megjelölések szerint: bonum commune, die Wohlfahrt der Menschen) voltak hivatva elősegíteni az anyagi termelés fellendítése érdekében kiadott rendelkezések. Az úrbérrendezés, az erdőtelepítések, a selyemtermelés, feldolgozás támogatása, stb. De a közjó gyarapodását kívánta elősegíteni az új módon felfogott szakigazgatás létrehozása is.

II. József az úgynevezett pásztorlevelekben foglalta össze az ideális közigazgatásról vallott nézeteit, itt fogalmazta meg először a hivatalnoki kar minősítésének fontosságát („... új típusú vezetők, igazgatási munkások szükségeltetnek, akik élethivatásuknak tekintik munkájukat ..., ... a vezetővel szembeni fő követelmény: hassa át a közjó szeretete, valóságos munkát végezzen és erre nevelje rá beosztottjait is”)⁴⁶, ezt szolgálta a minősítési rendszer, mely alapján csak megfelelő elméleti felkészültséggel (iskolai végzettséggel) és gyakorlati tapasztalattal rendelkező emberek kerülhettek vezetői posztra.

II. József nagy gondot fordított az igazgatási munka gyorsabbá, egyszerűbbé és olcsóbbá tételére: „Az egyszerűsítés valamennyi ügy elintézésében, az ügyekből eredő bonyodalmak vagy fondorlatok megszüntetése, a mindezekhez szükséges, de jelentősen csökkentett írásbeli

⁴⁵ Teljes terjedelemben lásd: Csizmadia Andor: Bűrokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban; Gondolat Kiadó Bp. 1979.

⁴⁶ Hajdú Lajos: A közjó szolgálatában 1983.

munka és ezek következtében jelentős létszám- megtakarítás mindenütt -figyelmét főképpen ezekre kell irányítani”, tudniillik a felelős, megfelelő hatáskörrel is rendelkező vezetőnek.⁴⁷

Először fogalmazta meg az igazgatási költségek csökkentésének szükségességét. Elsőként rendelkezik az ügyvitel „gépesítéséről”.

A helytartó tanács a közrendeletek szövegét annyi írnok közreműködésével íratatta le, ahány példányt ki akart küldeni az alsóbb hatóságoknak. Az uralkodó utasította a helytartó tanácsát, hogy a sokszorosítást nyomdában végezzék el, mert annak költsége jóval alatta marad a seregnyi írnok fizetésének.

II. József nemcsak a személyzeti politika, az ügyintézés gyorsítása területén kívánt eredményeket elérni, hanem egységes szervezeti reformot is végrehajtott. A rendi igazgatási rendszert megreformálva 1785-ben az állandó igazgatási centrumok kiépítését, a folyamatos ügyintézés bevezetését rendelte el. Figyelemre méltóak a tájékozódás és információszerzés korszerűsítésére tett kísérletei is, a felesleges jelentések megszüntetése volt a kitűzött cél.

1792-ben II. Lipót király gróf Pálffyhoz, a magyar királyi helytartótanács elnökéhez intézett legfelsőbb kéziratában közli az ügyintézési reform irányelveit. Ezeknek az elveknek a figyelembevételével készült el az új ügyintézés.

A királyi kézirat szerint csak azokat az ügyeket szabad a király elé terjeszteni, amelyeket mind az udvari, mind az országos hivatalokban előzőleg tanácsulésen letárgyaltak. A határozatokat annak a napnak a feltüntetésével, amikor az udvari hivatalhoz jutottak, az ügynevezett határozati könyvbe kell bevezetni. Minden tárgyról, amely a tanács ülése elé kerül, a főnök tartalommutatót készít. Ezt a tartalommutatót az irodai személyzet szerkeszti, azonban a hivatalfőnök ír alá. Abból a célból, hogy ezek a tartalommutatók (amelyek rövidre fogott kivonatok és részben a mai iktató könyveknek felelnek meg) helyesen szerkesztessenek, a legfelsőbb királyi kézirat célszerűen megtervezett mintalapokat (formulare) csatol. Az ügyintézésre vonatkozó imént ismertetett királyi kézirat alapján bocsátotta ki a helytartótanács nevében gróf Zichy Károly 1792. évi augusztus hó 21-én az ügyintézésre vonatkozó utasítást.

⁴⁷ Pásztorlevelek. Lásd: (2) pontban megjelölt forrásban.

3.1.2 A XIX. század

A XIX. századi magyar közigazgatás fejlődésének alapját a polgári állam 1848-as megteremtése jelenthette volna. A független, felelős magyar minisztérium megalakítása, a megyei szervezetnek a népképviselőlet alapján való rendezése volt talán a két legfontosabb lépés. A kormányzati és közigazgatási reformokra a szabadságharc miatt a magyar kormánynak már nem jutott ideje.

1849-ben az osztrák császárság kormánya Magyarországot besorolta a korona tartományai közé, és kiterjesztette rá politikai szervezetét, számviteli, pénzügyi, ügyviteli rendszerét. A pénzügyi adminisztrálást az abszolút kormány államosította, az adóigazgatást kivette a vármegyék kezéből.

A független minisztériumnak 1867-ben másodszor kellett megalakulnia. A pénzügyi igazgatás szervezetét átvette az abszolutizmusból, meghagyta az állami adóhivatalok hálózatát. Legjobban kiépített és kidolgozott közigazgatásunk a pénzügyi, tehát alapjaiban osztrák alkotás.

Ugyanez vonatkozik a hadügyi és a külügyi igazgatásra is, amelyek 1918-ig intézményesen is egységesek voltak az osztrák hasonló igazgatásokkal. Ez a közigazgatási egység a dualista állam alapvető sajátosságaiból, a közös minisztériumok létéből következik.

A kor színvonalának megfelelő polgári állam közigazgatási rendszere az 1867-től felgyorsuló fejlődés eredménye. Ez a fejlődés önálló volt, de az átvett birodalmi alapoktól nem szakadt el. A fejlesztésben azonban elsősorban saját szükségleteihez és a szakszerűség követelményeihez igazodott.

Közigazgatásunk fejlődését jól mutatják az alábbi adatok:

Mindenek előtt az állami kiadások és bevételek ugrásszerűen növekvő összege: 1868-tól 1942-ig a költségvetés tízszeresére növekedett. A valóságban ez a növekvés még ennél is nagyobb, ha figyelembe vesszük az ország területvesztését. Az állami közigazgatás szerveinek gyarapodása, a közigazgatásban dolgozók, alkalmazottak létszámának növekedése ugyancsak a fejlődés velejárója.

A közigazgatás által vállalt feladatok bővülésével újfajta szervek létesítésére volt szükség. Ez a szervezet az 1848-as évbelinek a húszszorosára növekedett, nem is szólva az egyes

feladatok méretéről. Az állam alkalmazottainak száma 1870-ben 23.273, míg 1918-ban 228.975 fő volt. A közalkalmazottak létszámnövekedésénél is tekintettel kell lennünk a trianoni területveszteségre.

A közigazgatás mennyiségileg és minőségileg is átalakult. Az állami feladatok növekedése miatt, az új feladatok ellátásához szakképzett és hivatásos közzszolgálatra kellett áttérni. A végrehajtó hatalom túlsúlyba került.

3.1.3 A XX. század

A XIX. században a közigazgatással szembeni fő követelmény volt a jogszerűség, a jogállam megvalósítása volt. A XX. században a fő követelmény a közigazgatás eredményessége lett. Anglia és az USA példája bizonyítja, hogy ennek legfőbb feltétele a hivatásos és szakképzett közzszolgálat.

A mai értelmezés szerinti tudományos munkaszervezésről pedig csak az I. világháború után beszélhetünk először.

Az 1910-ben megtartott I. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus már általános szervezési kérdésekről tárgyalt; az 1931-ben Londonban megkötött V. Nemzetközi Racionalizálási Kongresszus „...a szervezésről egyenesen, mint új tudományról beszél (az optimum tudománya – The science of the optimum) beszél, amely a módszer, a rendelkezésre álló személyek és eszközök útján elérhető legjobb eredményt jelenti”.⁴⁸

Ennek az újfajta gondolkodást képviselő nemzedéknek előjeleként lényegében csak Némethy Károly munkásságát említhetjük.

A közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901.XX. sz. törvénycikk alapján készítette terjedelmes, kétkötetes művét: „A közigazgatási eljárás egyszerűsítése” címmel.

Az első kötet az eljárásjog problematikájával foglalkozik. A második az ügyviteli szabályzatok magyarázata. Ez a kiadvány alapvető kézikönyvként szolgált a közigazgatási apparátus számára.

E fejezet bevezetőjében már utaltam az I. világháborút követő válsághelyzetre és az ennek megoldására felállított Országos Takarékosági Bizottság működésére.

⁴⁸ Martonffy Károly: A magyar közigazgatás megújítása, Bp. 1939

A Bizottság munkálkodását 1925. február 6-án kezdte meg és 1932. január 5-ig működött. Mint azt látni fogjuk a Bizottság felállítása egy „kényszer reform”, hiszen a trianoni területvesztésekhez próbálja igazítani a megmaradt magyar közigazgatás szervezetét.

Az Országos Takarékosági Bizottságot újjászervező rendelet szerint „az állam közigazgatási szervezetének és szerveinek az ország megmaradt területéhez való célszerű arányosítása és a változott viszonyokkal összhangba hozatala, az állami közigazgatásnak és üzemvitelnek a nem feltétlenül szükséges feladatoktól és szervektől való mentesítése, továbbá az említett szempontoknak az önkormányzati szerveknél és üzemeknél való megfelelő alkalmazása céljából létesített Országos Takarékosági Bizottság ezekkel a kérdésekkel rendszeresen, tárgyilagosan és mélyrehatóan foglalkozik és a szükségesnek ítélt változtatásokra javaslatot tesz”.⁴⁹

Az Országos Takarékosági Bizottság hatáskörébe tartozott:

„a) megvizsgálni az állam közigazgatási szervezetét és üzemeit, valamint az önkormányzati szerveket és üzemeket a takarékoság és gazdaságosság elemeinek érvényesítése szempontjából, továbbá javaslatot tenni a beszerzéseknek, munkálatoknak és beruházásoknak a közszállítási szabályzat, illetőleg közszállítási szabályrendeletek alapján való gazdaságos megoldására;

b) megvitatni és letárgyalni azokat az irányelveket és szükséges intézkedéseket, amelyek az állami és önkormányzati közigazgatás és üzemek vitelének lehető egyszerűsítése és összevonása, a jogorvoslatok lehetőségének a legkisebb mérvre való korlátozása, az eddig magasabb fokú hatóságok vagy hivatalok által ellátott tennivalók alsóbb fokú hivatalokra vagy szervekre való átruházása s általában a takarékoság és gazdaságosság elvének érvényre juttatása a kiadás apasztására, a vagyon állagának megőrzésére s a jövedelmek fokozására alkalmasak; végül

c) véleményt nyilvánítani az a) és b) alattiakra vonatkozólag a kormányzóhoz intézett javaslatokban”.⁵⁰

Az Országos Takarékosági Bizottság mozgalmat indított az igazgatásnak és ügyvitelnek „minden vonatkozásban egyszerűbbé, gyorsabbá, tehát korszerűbbé és gazdaságosabbá” tétele érdekében. és e cél elérése miniszterközi bizottság kiküldését hozta javaslatba. Ez

⁴⁹ 610/1928.ME. sz. Rendelet, 2§

⁵⁰ 610/1928.ME. sz. Rendelet, 2§

eredményezte az ügyviteli reformot, amelynek célja „a hivatalok és üzemek ügyrendjét az ügyiratok felülvizsgálatának korlátozásával, az előadók hatáskörének kiterjesztésével és az ügyiratok egyszerűsítésével gyorsabbá és gazdaságosabbá tenni”⁵¹

A kormányrendelet alapján az ügyintézés elvei: „Minden hivatali alkalmazottnak az ügyek intézésénél fegyelmi felelősség terhe mellett különösen a következő elveket kell szem előtt tartania: a) az elintézés jó, gyors és lehetőleg végleges legyen; b) a végleges elintézés előkészítéséhez szükséges előzetes tárgyalások lehetőleg az írásbeliség mellőzésével foganatosítsanak; c) a gazdaságosság elve a legteljesebb mértékben érvényesüljön, vagyis az elintézés munkaerőt, anyagot és munkaidőt az okvetlenül szükséges mértékben ne igénybe ne vegyen”.

A miniszteri bizottságnak, amely a közhivatalok és közintézmények új ügyrendjét kidolgozta, lelke és mozgatója Örfly Imre volt, úgy hogy a megjelent kormányrendelet az ő nevével jelölve, Örfly-rendeletnek nevezték el.

Örfly tulajdonképpen három irányban kívánta a magyar közigazgatás egyszerűsítését megvalósítani.

Megállapítása szerint:

- rendezni kell a jogszabályok ügyét;
- rendezni kell a közigazgatási hatáskörök kérdését;
- meg kell alkotni az új, modern közhivatali ügyrendet.⁵²

Az Országos Takarékosági Bizottság működésének idején és annak a bevonásával határozta el a kormány 1930 januárjában, hogy a miniszterelnökségen tárcaközi bizottságot szervez. A bizottság feladatául tűzte ki, hogy az anyagi és alaki jogszabályoknak revízió alá vétele után javaslatokat készítsen a közigazgatás racionalizálására.

E bizottság elnöke Darányi Kálmán volt, egyik tagja pedig Magyary Zoltán, aki 1930 őszén közzétette: „A magyar közigazgatás racionalizálása” című tanulmányát. Ebben az angol „Royal Comission”-ok jelentéseihez hasonló formában fejtette ki a racionalizálás elvi alapjait, méreteit és módszerét.

Néhány hónap múlva, 1931. január 30-án jelent meg a közigazgatás egyszerűsítésének

⁵¹ 5500/1929. M.E. rendelet

⁵² Örfly Imre: Hogyan racionalizálhatjuk a magyar közigazgatást? Bp. 1929

előkészítését célzó kormányrendelet ⁵³ , amely szerint ezt az előkészítő munkát:

- a) a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítésére kinevezett kormánybiztos,
- b) az ugyanerre a célra alakított tárcaközi bizottság,
- c) az állami hatóságoknak, hivataloknak, intézeteknek és üzemeknek a célra kiküldött előadói végzik.

Az akkori miniszterelnök -gróf Bethlen István - kormánybiztossá Magyary Zoltán egyetemi tanárt nevezte ki.

A következő fejezetben Magyary Zoltán tudományos tevékenységét szeretném röviden bemutatni. Magyary a magyar polgári közigazgatás-tudomány legjelentősebb képviselője volt a két világháború között. Dolgozatom témája és kerete a Magyaryéletmű komplett bemutatását nem teszi lehetővé, hiszen 177 publikációja mellett meg kell említeni a Magyar Közigazgatástudományi Intézet 44 monográfiáját, a „Közigazgatás-tudomány” című folyóirat 7 évfolyamát, valamint a tanítványok nagyszámú publikációját is.

Éppen ezért a teljesség igénye nélkül szándékozunk Magyary életútját, munkásságának legjelentősebb állomásait, új tudományos irányzatát, valamint néhány közigazgatási reformgondolatát bemutatni.

3.2 Magyary Zoltán munkássága

3.2.1 Magyary Zoltán élete és pályája

1888. június 10-én született Tatán. Itt végezte a piarista gimnáziumot, később ide, szülőföldjére tért vissza, amikor kutatásokat végzett a magyar közigazgatási modell megteremtéséhez.

Családi háttere kedvező feltételeket nyújtott egy sikeres politikusi, közhivatalnoki pályához: nemesi származás, katonatiszt apa, imponáló nyelvtudás (németül, franciául, angolul beszélt), jó kapcsolatok bizonyítják az indulás kedvező háttérét. 1910-ben a Budapesti Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán államtudományi, 1912-ben jogtudori oklevelet szerzett, 1915-ben letette az államszámviteli vizsgát, 1921-ben pedig gyorsíró

⁵³ 370/1931. M.E. sz. rendelet

képesítést szerzett. 1918-tól a Budapesti Tudományegyetemen az államszámviteltan meghívott előadója, 1927-től egyetemi magántanár, 1930-ban pedig kinevezték a Pázmány Péter Tudományegyetem közigazgatási és pénzügyi-jogi nyilvános rendes tanárává, ahol később egy éven át dékán is volt.

Egyetemi tanulmányainak befejezése után 1910-ben a Vallás- és Közoktatási Minisztériumba került, ahol két évtized alatt (1910-1930) megjárta a szolgálati ranglétra szinte valamennyi lépcsőfokát. Előbb referensként csaknem valamennyi ügyosztályon dolgozott, majd később a szolgálati ranglétrán -nagy felkészültsége, roppant munkabírása, szorgalma révén - példátlan gyorsasággal előrehaladva a miniszteri tanácsosi rangig jutott.

Köztisztviselői karrierjének a minisztériumbeli szolgálatának második évtizedére Klebelsberg kultuszminiszterségének (1922-31) idejére esik. 1923-ban megalakul a Tudományos Társulatok és Intézmények Országos Szövetsége, melynek főtitkára Magyary Zoltán egyetemi tanárrá történő kinevezéséig.

Számos tanulmányt publikált, nevéhez fűződik a népfőiskolák létesítéséről és fenntartásáról szóló 1926. évi VII. tc., valamint az 1927. évi XIII. tc., amely a külföldi magyar intézetekről és ösztöndíjakról, továbbá az 1930. évi VI. tc., amely a természettudományok fejlesztése érdekében teendő intézkedésekről rendelkezik. Ezen kívül Magyary jelentős szerepet vállalt a kultúrpolitika nemzetközi kapcsolatainak újjáélesztésében is. 1924-ben Németországban a német felsőoktatást és tudományos életet, majd egy évvel később Svájcban, Franciaországban, Belgiumban és Olaszországban is járt. Nemzetközi tapasztalatainak felhasználásával készítette el első két tudományos munkáját: „A magyar tudományos nagyüzem megszervezése”, és „A magyar tudománypolitika alapvetése” címmel. Az 1930-as év alapvető változást hoz életében, ugyanis köztisztviselői pályáról ekkor vált át tudományos pályára és vállal ezzel egy időben nagy felelősséggel járó nyilvános közéleti szerepet. Bethlen István miniszterelnök 1930. január 28-án megbízza Magyaryt a közigazgatás racionalizálását előkészíteni hivatott tárcaközi bizottság központi előadója teendőivel.

Magyary egy 184 oldalas műben fejtette ki, milyen a racionalizálás kérdése a világ többi országában és mi volna a teendő Magyarországon. Reformjavaslata a miniszterelnök elismerésével találkozott, ennek bizonyítéka, hogy Magyaryt 1931. január 28-án a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítésére kormánybiztossá nevezte ki.

Egy hónappal ezután, Magyary engedélyt kapott, hogy tanszéke keretében létrehozassa a Magyar Közigazgatástudományi Intézetet. A gyorsan megkapott hozzájárulás birtokában az intézet tető alá hozása, a működéshez szükséges feltételek megteremtése példás gyorsasággal zajlott le. Az intézet fennállásának 14 éve alatt 44 önálló kiadványt jelentetett meg, melyek közül kiemelkedett a Közigazgatás-tudomány című folyóirat.

Magyary két éven át (1931-32) kormánybiztosa volt a magyar közigazgatás racionalizálása előkészítésének. Egyetemi katedráját megtartva látott neki a közigazgatási rendszer modernizálásának. Széles körű nemzetközi tapasztalatokkal a birtokában - USA, Franciaország, sőt 1935-ben a Szovjetunióba is eljutott –a kormányzat belső struktúráját megváltoztató, azaz felülről lefelé haladó, az ember szolgálatára rendelt közigazgatást teremtő reformot javasolt. A több nyelven beszélő professzor nemcsak hazánkban, hanem külföldön is nagy szaktekintélynek számított.

Több hazai és külföldi egyesületnek és szervezetnek is tagja, illetve tisztségviselője volt: a Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet egyik alelnökének választották, majd helyettes elnöke lett a Berlin székhellyel létrehozott Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémiának is. A brüsszeli Institut International des Sciences Administratives alelnökeként 1936-ban a VI. Nemzetközi Közigazgatási Kongresszuson főreferátumot tartott.

Magyary a tudományos eredményeket a közigazgatás reformjának szolgálatába is akarta állítani, de a reformok gyakorlati megvalósítása a hatalom ellenállásába ütközött. A Bethlent követő Károlyi Gyula miniszterelnök már nem támogatta Magyary reformjavaslatait, az őt felváltó Gömbös Gyula pedig 1932-ben gyakorlatilag lehetetlenné tette kormánybiztosi tevékenységét azzal, hogy a belügyminiszter alá rendelte. Teszt még egy kísérletet: Gömbös elé terjeszti „A magyar közigazgatás tükre” című monumentális munkáját, s „A magyar közigazgatás racionalizálásának programja” című rövid összefoglalóját, de kemény ellenállást tapasztalva lemond a gyakorlati megvalósításról és az USA-ba utazik vendégprofesszorként.

1933-ban tér vissza, s ekkor Gömböshöz írt levelében lemond kormánybiztosi megbízatásáról, felismerve, hogy az általa megfogalmazott reformokat az adott politikai-társadalmi körülmények között nem lehet megvalósítani. A kormánybiztos reformtörekvései ugyanis alkotó, szolgáltató, szükségletkielégítő közigazgatás kibontakoztatására irányultak, míg a kormányzatnak döntően elnyomó (hatósági) közigazgatásra volt szüksége.

Magyary a felhalmozott hatalmas ismeretanyagot szerette volna a magyar közigazgatás racionalizálásának szolgálatába állítani. Ezért kutatómunkáját folytatta, mégpedig a külföldi példák tanulmányozása után, a magyar viszonyok feltérképezésével. Ehhez mintajárásnak a tatai járást választotta. Az itt feltárható tények és a belőlük levonható következtetések az egész országra érvényesnek ígérkeztek, mivel a tatai járásban a korabeli Magyarország minden lényeges jellemzője jelen volt.

Ez a vizsgálat meghaladta erejét, ezért kivitelezésére Magyary munkacsoportot szervezett Kiss István irányításával. A csoportot Magyary tanítványai és intézetének munkatársai alkották. A több mint két évig tartó vizsgálat célját, lefolyását, eredményeit Magyary „A közigazgatás és az emberek” című művében foglalta össze. Tudományos munkásságának szintézise már a háború alatt, 1942-ben Magyar Közigazgatás címmel jelent meg.

3.2.2 Magyary Zoltán új tudományos irányzata

Magyary Zoltán szellemi örökségének legnagyobb értéke, hogy a közigazgatási jelenségeket a modern kor igényeinek megfelelően értékelte, a ma kialakult pluri- és interdiszciplináris főirányzat szellemi előfutára volt.

Világviszonylatban ma általánosan elfogadott tény, hogy a közigazgatás bonyolult, összetett társadalmi jelenség, amelynek tudományos vizsgálata, kutatása nem szűkülhet le egy tudományág kereteire. Több tudományágra kiterjedő tudományos kutatások szükségesek a közigazgatás törvényszerűségeinek feltárásához, helyzetének valós megítéléséhez, fejlesztési alternatíváinak kialakításához.

Az interdiszciplinaritás talaján lehet a közigazgatás globális elméletét kialakítani, továbbfejlesztésében társadalmi szerepét meghatározni, a társadalmi-gazdasági környezethez való folyamatos alkalmazkodását biztosítani, a szükséges közigazgatási reformokat megvalósítani.

A mai tudományos irányzatban a vezető szerepet a modern szervezéstudomány tölti be, amely egyre jobban integrálja a korszerű tudományos elméleteket és metodikát, így többek között a rendszerelméletet és az információs elméletet is.

Ezek a fő irányzatok nem szorítják ki a közigazgatás olyan tudományos diszciplínáit, mint pl. az államigazgatási jogtudomány, sőt, tudományos diszciplínáit kiterjesztve, újakat teremt, mint pl. a közigazgatási földrajz vagy a közigazgatási pszichológia.

Magyary hazai viszonylatban egyedül nemzetközi viszonylatban pedig az elsők között ismerte fel, hogy a modern társadalmakban az organizációnak és az igazgatásnak meghatározó szerepe van. Éppen ezért a társadalom legnagyobb igazgatási rendszerében a már kialakult igazgatótudománynak - szervezéstudomány - kell a főszerepet játszania azoknak a tudományos vizsgálatokban, amelyek a közigazgatást kívánják alkalmassá tenni a modern társadalomban a feladatai ellátására.

A XX. század első évtizedeiben, az USA-ban, de Európában is elementáris erővel jelentkezett a korszerű tudományos irányzat, amely napjainkban teljessé vált. Magyary az általa követett irányzat külföldi képviselői is a közigazgatás és más közigazgatási rendszerek közös törvényszerűségéből indultak ki. Megítélésükben alapvetőnek tekintették a gazdaságosságot, az eredményességet és az adminisztráció tudományának az alkalmazását. Magyary kihangsúlyozta, hogy az állami feladatok tartós kibővülése az ún. posztindusztriális társadalmakban olyan közigazgatási nagyüzemet igényel, amelyben határozottabban kell törekedni a gazdaságosság és az eredményesség érvényesítésére, az optimális szervezeti struktúra és eljárások tudományos igényű kialakítására.

Figyelembe vette a közigazgatásnak más igazgatásoktól megkülönböztető sajátosságait. Így pl.: politikai karakterét, jogi kötöttségét, nagy méreteit.

Magyary szerepét különösen nagyra kell értékelni, mert a hazai társadalmi, gazdasági és tudományos környezet nem adott ösztönzést ahhoz, hogy honi képviselője, sőt kiemelkedő személyisége legyen ezen új tudományos irányzatnak. Az USA-ban, a fejlett Európában, sőt az egykori Szovjetunió területén is a 20-as években a szervezéstudomány, az igazgatótudomány kialakultnak tekinthető, és alkalmazása a gazdaságban, sőt bizonyos értelemben a közigazgatásban is széles körűvé vált. Európában az elméleti szociológia, az USA-ban az empirikus szociológiai kutatások virágzanak, elkezdődik a szociológia korszerű diszciplinává válásának a folyamata. A szociológia keretében egyre erőteljesebbé válik az igazgatás, a közigazgatás vizsgálata. Gondoljunk csak Max Weber életművére, vagy pedig az USA-ban Mayo kutatásaira.

Beszélhetünk közigazgatási racionalizálási mozgalmakról, melyek korszerű szervek és eljárások kialakítását célozzák, csökkentették a közigazgatási költségeket, miközben nagyobb eredményekre törekedtek.

Magyary felismerte az új tudományos irányzatok jelentőségét és külföldi tanulmányútjai

révén megismerte gyakorlati adaptációjukat. Szinte valamennyi országban járt, ahol a közigazgatás tudományos megismerésében vagy gyakorlatában új utakat követtek. Azonban a hazai közigazgatás nem adott ösztönzést ahhoz, hogy ő Magyarországon egy új tudományos irányzat, iskola megteremtője legyen. A társadalmi, gazdasági környezet új gondolatok számára nem volt befogadó képes, a reformoktól elzárkózott.

A modern közigazgatás-tudományhoz kapcsolódó tudományágak az I. világháború utáni időszakban stagnáltak vagy visszafejlődtek. Így az államtudományok, a XIX. századi megkövült és megrekedt államtan és a közgazdaságtan semmilyen tudományos lökést nem volt képes adni. A közigazgatás-tudomány, amely a világban jelentős ösztönzője volt az új minőségű tudományos megközelítésnek, alig fejlődött. Az I. világháború előtt virágzó szociológia szétesett, művelőinek jelentős része emigrált.

A szociográfiához kapcsolódó szociológia később lendült fel és jelentős értékeket emelve tudományos bázisát jelentette a magyar reformmozgalomnak is. Ez a szociográfia és a hozzá kapcsolódó szociológia, jelentős szerepet játszott a Magyary-iskola kialakulásában és szorosan kapcsolódott a Közigazgatástudományi Intézet keretében folyó ténykutatásokhoz. Magyary épített a hazai államigazgatási jogtudományra és annak eredményeire, jóllehet a jogtudomány egyes képviselői elutasítóan reagáltak Magyary új iskolájára.

Magyary tehát az egységes közigazgatás-tudományt tekintette fontosnak. Életműve és az általa teremtett iskola tevékenysége azonban a közigazgatás-tudományokban a pluri- és interdiszciplináris kutatások kezdetét jelentették. Az egységes közigazgatás-tudomány keretében valójában a közigazgatás nagy kérdései interdiszciplináris elméletének kialakulásához vezető úton indultak el. Interdiszciplináris megközelítésű a közigazgatás olyan nagy kérdéseinek a tudományos elemzése, mint a közigazgatás felső szintű vezetése, a közigazgatási szervezeti struktúra, a közigazgatási személyzet, a közigazgatás területi alapjai.

Kormánybiztosi munkája és a Magyar közigazgatás racionalizálásának programja megbízása alapján Magyary nagy aktivitással fogott munkához, s már 1931-ben egy, az addigi eredményeket összefoglaló javaslatot terjesztett Károlyi Gyula, az új miniszterelnök elé⁵⁴, majd 1932-ben elkészítette részletesebb racionalizálási programját, amelyet már mint intézményi kiadványt nyomtatásban is közzétett.⁵⁵

⁵⁴ A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. Bp. 1931

⁵⁵ A magyar közigazgatás racionalizálásának programja. Bp. 1932

Az 1931-ben készült „Javaslat” előszavában a kormánybiztos megállapítja, hogy a vizsgálat alapján „közigazgatásunk megméretett és könnyűnek találtatott”. Amikor a békeszerződés által okozott helyzetben és gazdasági válság súlya alatt a közigazgatás a közvéleménynek azzal a kételyével találta szemben magát, hogy a közigazgatás méretei szükségesek, módszerei és eredményei kielégítőek-e, nem tudta magát kellőképpen igazolni. Ennek következtében bizalmi válság van a közigazgatás és az emberek között, s ezt a bizalmi válságot megszüntetni csak a közigazgatás olyan átszervezésével lehet, amelynek eredménye az adófizető közönséggel és a külföld szakszerű kritikájával szemben egyaránt védhető. Ma már tudjuk, hogy a bizalmi válságnak elsősorban a két világháború közötti polgári állam egész struktúrája volt az oka.

Utalt a kormánybiztos a 33-as bizottság 6-os albizottságának javaslataira, amelyek szerint az állami kiadások további csökkentése úgy lehetséges, hogy a racionalizálás egyrészt egyes intézményeket megszüntet, vagy leegyszerűsít, másrészt az állami életben gyökeres szervezeti változtatásokat vezet keresztül.

A kormánybiztos eddigi munkájában feltérképezte a közigazgatás egészét. Ennek során megállapította, hogy immár nem szabad állami és önkormányzati közigazgatás között különbséget tenni.

Sajnos egységes szervezési szempont a magyar közigazgatásban 1867 óta nem érvényesült, az eredmény a gazdaságosság szempontjából nem volt kielégítő és a közigazgatás működésének eredményességét nem mozdította elő.

A közigazgatás szerveinek területi beosztása éppen az egységes szervezési szempontok hiánya miatt ötletszerűen történt.

A kormánybiztos a kérdést Teleki Pál akkori földrajzprofesszor, egyik munkatársával, Hantos Gyula egyetemi magántanárral feldolgoztatta és azt önálló könyvében is megjelentette.⁵⁶

Szükségnek tartotta közigazgatási statisztikai anyaggyűjtés rendszeres folytatását és feldolgozását, ezt a Központi Statisztikai Hivatallal egyetértésben meg is tervezte. Egyik legnagyobb probléma a közigazgatási hatáskörök kuszasága volt, az 1929. XXX. törvénycikk sem változtatott gyökeresen. Márpedig a közigazgatási szervezet és eljárás egyszerűsítésének

⁵⁶ A magyar közigazgatás területi alapjai, Bp. 1931

a hatáskör kérdéséből kell kiindulnia. A kormánybiztos munkatársai segítségével elvégezte a hatáskörök felmérését.

E munka eredménye „A magyar közigazgatás tükre” c. gyűjteményben jelent meg (1932).

A vizsgálat rendkívül áttekinthetetlennek találta a jogszabályok tömegét. Az Országos Törvénytárba 1867-1930 között 2559 törvénycikk került be, de több mint 2.000 közigazgatási vonatkozásából érvényben (1931-ben) csak mintegy 400 volt, s ezek közül az 1918 előtti időkből valók száma kevesebb volt 200-nál. Ebből a közigazgatási szabályok nagymértvű antikválódása figyelhető meg. Valójában tehát nem volt érvényben olyan nagyszámú jogszabály, amint felületes néző azt gondolhatta volna. Szükséges tehát mind a törvényi, mint a rendeleti anyag kodifikációja, miként az az egyetemes adókra vonatkozó hivatalos összeállításban történt.

Hasonló eredményre vezetett a közszolgálati jog kodifikációja, amelyet az 1936-40 években Fabinyi Tihamér pénzügyminiszter megbízásából a pénzügyminisztérium illetményügyi főosztálya rendezett sajtó alá.

Maga Magyary munkatársaival általánosságban is folytatta intézetében a hatályos jogszabályok összegyűjtésének elvi és gyakorlati feldolgozását.

A közigazgatás racionalizálásának javaslata felölelte a közigazgatási bíróság fejlesztését is. Erre utalt az 1933.évi VI. tv. miniszteri indoklása, amely bejelentette a legközelebbi törvényjavaslatot a „közigazgatási bíróságról szóló 1896. XXVI. Tv. módosításáról és kiegészítéséről”. Ez a középfokú közigazgatási bíróságok felállítását vette tervbe. A kormánybiztos Martonyi János tanársegédjével, a későbbi professzorral dolgoztatta és tette közzé.⁵⁷

Másik elodázhatatlan kérdés volt a közüzemek körének bővítése, s ezzel párhuzamosan a Legfőbb Állami Számvevőszék hatáskörének a közüzemek tevékenységére való kiterjesztése.

A kormánybiztos figyelme a közigazgatás racionalizálásának technikai segédeszközeire is kiterjedt. Ilyen volt elsősorban a grafikai ábrázolás a tervezet felépítése, a munkamenetek, a munkateljesítmények és az összehasonlítások szemléltetésének céljára. A kormánybiztos kezdeményezésére megindult egy grafikai felmérés, mely „A magyar közigazgatás atlasza”

⁵⁷ A közigazgatás bíráskodás és legújabbkori fejlődése Bp. 1932. A közigazgatás jogszerűsége a mai államban

címmel később (1934) jelent meg.

Magyary jól látta, hogy a közigazgatásnak is szüksége van megfelelő kutatóintézetre, amely - mint említettem - 1931-ben mint Magyar Közigazgatástudományi Intézet a kormánybiztos igazgatásával létre is jött. Az Intézet csakhamar egy tudományos munkaközösséggé vált, fennállása alatt 44 kiadványt jelentetett meg, vitaüléseket szervezett, kapcsolatokat létesített a külföldi hasonló tudományos intézetekkel és folyóiratokkal.

A közigazgatás reformjának egyik legfontosabb kérdése a tisztviselő-választás, a tisztviselői jogállás rendezése, a tisztviselői képzettség emelése, különösen a vezető tisztviselőké. A kormánybiztos e kérdéseket illetően javaslatot tett, a részletes kidolgozás lemondása után alakult Közigazgatási Racionalizálási Bizottságra, illetve a tovább működő Intézetre maradt.

Egy évvel később a begyűjtött tapasztalatok alapján a kormánybiztos összefoglalta egy újabb jelentésben az addig elért eredményeket, s most már konkrétan rögzítette javaslatait.⁵⁸

Mindenek előtt megállapította, hogy a racionalizálásnak nem szabad különbséget tenni állami és önkormányzati közigazgatás között, hanem annak a közigazgatás egységéből kell kiindulnia.

A reform nem törekedett az önkormányzat gyengítésére, de bizonyos rendezést akart elérni. Voltak feladatok, melyeket állami szervek láttak el, de nyugtatóbbak volnának önkormányzati hatáskörben, viszont hiányzik az állami hatáskör egyes olyan kérdésekben, amelyeknek egyöntetű irányítása nélkül a magyar közigazgatás működésének eredményessége és gazdaságossága a szükséges színvonalra nem emelhető.

A kormánybiztos a továbbiakban beszámolt a közigazgatás területi beosztásában uralkodó "anarchiá"-ról. Ennek alapján bizottság kiküldését javasolta a területi beosztás rendezésének előkészítésére. Hasonló előkészítést javasolt a község-szervezés, a tanyai közigazgatás, a főváros és a Balaton környéke közigazgatási problémái megoldásainak előkészítésére.

A szervezet és hatáskör kérdésében, valamint a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztésére a belügyminiszter törvényjavaslatot készített. Célszerű lenne - a kormánybiztos szerint - a közigazgatás valamennyi párhuzamosságát és szervezési hibáját megszüntetni, s a decentralizációt tovább építeni, de ugyanakkor a fokozott ellenőrzés bevezetését is megoldani.

⁵⁸ A magyar közigazgatás racionalizálásának programja. Bp. 1932

Gondos mérlegelést kívánt a személyzet szükséges létszámának meghatározása a munka mennyiségének, a személyzet minőségének, a személyzet munkaidejének és az alkalmazott módnak felmérése alapján.

Különös problémát jelentett a dologi kiadások csökkentése és különösen a közüzemek racionalizálása. Főként a fővárosban jelentkeztek ezek a problémák, ahol a közüzemek nagyobb része helyezkedett el. A kormánybiztos felvette programjába a közüzemek rendezésének kérdései is, melyeket törvényjavaslat, illetőleg a Városok Országos Kongresszusának részletes kidolgozandó racionalizálási javaslatai alapján kíván megoldani.

Jól látta a kormánybiztos, hogy a közigazgatás és a gazdasági élet kapcsolatai a két világháború között mennyire megszorodtak, s a közigazgatásnak egyre nagyobb figyelmet kell fordítania a gazdasági életre. Így célszerű az állami költségvetést egyeztetni a naptári évvel, az államnak - mint szervein keresztül a legnagyobb fogyasztónak - gazdaságpolitikáját mind jobban meg kell szervezni. A közterhek elemzését a Magyar Gazdaságkutató Intézettel kell elvégeztetni.

Végül hasznos lenne egy összefogó szervezeti gazdasági tanács, amint ez az I. világháború után több országban létrejött. Erre vonatkozóan a kormánybiztos intézetében egyidejűleg közös tervet dolgoztak ki, amely önálló kiadvány alakjában is megjelent⁵⁹

A program azt is szükségesnek látta, hogy az egyes tárcák saját hatáskörükben végezzenek egyszerűsítéseket és hajtsanak végre racionalizálási reformokat.

Végül voltak olyan kérdések, melyek a közigazgatás egészét érdeklik. Ilyen volt a közigazgatási statisztika megszervezése is.

A már említett előkészítés után az első felvétel 1931. december 31-ével megtörtént. A szervezeti feltételt azonban ki kellett volna egészíteni a működésre vonatkozó felvétellel. A felvételeket a kormánybiztos szerint a jövőben ésszerű volna évenként rendszeresíteni.

A közigazgatás egészét érintette hatályos jogszabályoknak hivatalos gyűjteményeként való összeállítás. Ennek előkészítésére az Intézet mutatott a következő években példát, amikor az Intézet egyik tanársegédje a hatályos jogszabályok összegyűjtésének részletes problematikáját

⁵⁹ Gouthfalvy-D. Zoltán: Nemzeti gazdasági tanácsok. A gazdaság politikai szakértő szervei. Bp. 1932

kidolgozta és közzétette.⁶⁰ Egy szakágból, a közegészségügyi igazgatásból az intézet próbaképpen el is készítette a törvények egységes szerkezetét, sajnos a tudományos szintű kodifikáció elmaradt.

Az 1931. március 13-i minisztertanács a kormánybiztost megbízta a közszerológati alkalmazottak szabályzati pragmatikájának és szerológati szabályzatának, valamint a minisztériumok ügyviteli szabályzatának kodifikációjával. Ez a munka nem készült el. Az Intézetben azonban Magyar Zoltán több munkatársával kidolgoztatta közszerológati jog egyes kérdéseit, s ezt intézeti kiadványokban közreadta.

Az 1932. évi program különben megismételte az 1931. évi javaslat előterjesztését a közigazgatás állandó szellemi központjának létrehozására, amelyhez nélkülözhetetlennek tartja a miniszterelnök hatáskörének kiterjesztését, hogy ennek a központnak vezetője lehessen.

3.2.3 *Munkássága néhány műve alapján*

3.2.3.1 *Közigazgatási vezérkar*

Magary Zoltán „Közigazgatás vezérkar” Bp. 1938. című munkája három tanulmányt tartalmaz. Az elsőben összefoglalja mindazt, amit az „Amerikai államélet” című művében a közigazgatás legfelsőbb vezetésének szerzerzeti problémáiról kifejtett.

A másodikban ismerteti Roosevelt elnök javaslatát a közigazgatási vezérkarról, amelynek három összetevőjét tervezték létrehozni: a közszerológat hivatalát, a költségvetési hivatalt és a szerzerzeti tervezési hivatalt. A költségvetési hivatal a korábbi feladatain kívül a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének vizsgálatával, s szerzerzetének tökéletesítésével lett volna hivatott törődni, a nemzeti tervezési hivatal pedig a tervezéssel foglalkozó szerrek között a vezető szerepét töltötte volna be, s további funkciója az ország erőforrásaira vonatkozó adatok gyűjtése, s jobb felhasználásukra javaslatok készítése.

A gyűjtemény harmadik tanulmányában Magyar előterjeszti a magyar közigazgatási vezérkar tervét. Kifejti, hogy ennek megalkotására azért van szükség, mert a közigazgatás a korábbi századokban soha nem látott fejlődésen ment át. Feladatai megsokszorozódtak, a hivatásos szakképzett alkalmazottakból álló közszerológat létszáma 1870 óta is megtízszerezőöött. A kormány szerzerzete és a kormányzás eszközei azonban erről a

⁶⁰ Valló József: A hatályos jogszabályok összegyűjtése Bp. 1941

fejlődésről nem vettek tudomást. Nehézségek, az eredménnyel való elégedetlenség vált meghatározóvá, a kormányrendszer tehát a reformra megérett.

3.2.4 A közigazgatás és az emberek

A Magyary-iskola szociológiai s ténymegállapító módszerű kutatási eredményeinek összefoglalását "A közigazgatás és az emberek" című kötet tartalmazza, amely a „Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról” címet viseli.

A könyv túlnyomó részben Kiss István munkája, csupán pár rövid fejezete származik más szerzőktől.

A kötetet Magyary vezeti be, amelyben rámutat a tanulmány céljára, a felvételre, a használt módszerekre, mégpedig arra, hogy a Magyary Közigazgatástudományi Intézet fontos tudományos feladatot látott abban, hogy a közigazgatás működésének tárgyilagos, mind a közigazgatás, mind a közönség érdekeltségéből származó egyoldalúságától mentes megítélését lehetővé tegye.

A közigazgatás és a közönség közti érintkezés tanulmányozása tárgyául célszerű nemcsak egy nagy községet vagy egy kisközséget vagy körjegyzőséget választani, hanem egy egész járást, amelyben nagyobb számú község és mindenféle községi változat is megtalálható.

Ez többféle előnnyel járt. Ha csak egyetlen községet kellene vizsgálni, akkor elszigetelt jelenséget lehet találni, illetve a vizsgálatot az összes állami szakigazgatási ágak működésére is ki kell terjeszteni, amelyek nagy része a járásra van telepítve.

A választás a tatai járásra esett. Egy járást kellett a 149 közül kiválasztani, hogy a ténymegállapító tanulmányok módszerét és eljárását ezen kipróbálják.

Így egy járást, valamint kis- és nagyközségeket oly behatóan tanulmányoztak, hogy a közigazgatás és a közönség viszonyának objektív meghatározásához szükséges módszer ezután más járásra is alkalmazható módon volt megoldható.

A felvétel 1936 nyarán kezdődött. Abban a Közigazgatástudományi Intézet tanársegédei és e célra felkért vagy beosztott szakemberek (tisztiorvos, geográfus, szociográfus, mérnök, történész) vettek részt.

A munkamenet három szakaszra oszlott:

I. ELŐKÉSZÜLET

A helyszínen való munka és az ott emberekkel való érintkezés előtt összegyűjtöttek minden olyan adatot, az adatokhoz szükséges nyomtatványokat, adattérképeket, amelyek szükségesek az általános tájékozódás, az elindulás céljára és ahhoz, hogy kellő kritikával és bizalomkeltő tájékozottsággal tudjanak fellépni a közigazgatás különböző közegeivel az adatgyűjtés során.

II. FELVÉTEL

Ez a helyszínen történt. Azzal indult, hogy az Intézet igazgatója a járás főszolgabírója által tartott jegyzői értekezleten ismertette, hogy a jegyzőktől csak azt kéri, hogy az irattárból és nyilvántartásaikból a válaszok megszerzéséhez szükséges anyagot bocsássák rendelkezésre és más kérdésekre is felvilágosítást adjanak.

A cél ezzel az volt, hogy a felvétel a közigazgatásnak és a közigazgatás közegeinek munkát ne jelentsen, hanem a felvételt az Intézet saját személyzete végezze el. Ez a szervezési mód bevált.

A felvétel átlagban minden községben egy hétig tartott.

III. FELDOLGOZÁS

A munkát elsősorban a követendő módszertani megfontolások határozták meg. kisebb jelentőségű technikai munkálatok voltak ezek: megadott számítások elvégzése, megtervezett rajzok kidolgozása.

A könyv gerincét a tatai járás közigazgatásáról készült ténymegállapító tanulmány képezi. Az első részben a közigazgatás alapjait (terület, népesség, történet, közigazgatási jog alapjai). E résznek különös figyelmet érdemlő fejezetei azok, amelyek a népmozgalommal, a népesség társadalmi és egészségügyi helyzetével, s főleg gazdasági helyzetével foglalkoznak. Ezeken érződik a felvétel időpontjában már erőteljesen kibontakozott falukutató mozgalom hatása. A ténymegállapító tanulmány második része a közigazgatás akkori állapotát, szervezetét, működését és költségeit vizsgálja, illetve ezek összefüggéseit.

A tatai járásról készült ténymegállapító tanulmány tanulságait - a járáson túl tekintő, általánosabb igénnyel – Magyary záródolgozata szűrte le:

Megállapításai:

- A közigazgatási szervezet tökéletesítése és a változó viszonyokhoz való alkalmazása iránt a közigazgatás kellő érzékenységet nem mutat. Tökéletlen a közigazgatás alsóbb és felsőbb fokozatainak együttműködése, s ezért a felelősség a magasabb fórumokat terheli, mert azok rendelkeznek a problémák megoldásához szükséges hatáskörrel.
- A közigazgatási szerv működésének eredményessége és a benne dolgozók egyéni teljesítményei közé nem lehet egyenlőségjelet tenni. A közigazgatás tökéletesítésének gyakran akadálya a tisztviselőknek a kritikával szembeni túlzott érzékenysége. Ennek véget vethetne az, ha a szervezet eredményességét az egyes tisztviselőktől külön értékelnék.
- A jogi beállítottságú, a jogszabályok és felsőbb rendelkezések végrehajtására berendezkedett közigazgatás leszokott az iniciatíváról, ez nem egyes személyek vagy szervezeti egységek, hanem a rendszer hibája.
- A lakosságnak a közügyek iránti érdeklődése, az önkormányzati életben való részvétele alacsony fokú. Ennek okai egyebek között a virilizmus intézménye, a nagybirtok és ipari vállalatok meghatározó szerepe gazdasági erejüknél fogva az önkormányzati életben, s az a tény, hogy a közigazgatás az emberek szemében - s nem alaptalanul - nem tűnik a közérdek pártatlan képviselőjének.
- A közigazgatásból nemcsak az iniciatíva hiányzik, hanem a szakértelem is ahhoz, hogy a hatósági ténykedésen, végrehajtáson túl teljesítményeket nyújtson, a lakosság szükségleteit kielégítse. Erre vezethetők vissza a közigazgatás mulasztásai, amelyek döntően esnek latba az emberek közigazgatásról való véleményalkotásánál.
- A törvényhatóságok és a község a paragrafust látja, s nem az embereket és így nem töltheti be azt a hivatását, hogy a legfőbb rendelkezéseket összehangolja, s a szakigazgatásokkal szemben az embereket szakszerűen képviselje.

3.2.5 *A „Magyar közigazgatás”*

Magyary Zoltán személyes tudományos életművét „Magyar közigazgatás” című hatalmas könyve tetőzte be, amely „A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendszere” alcímet viseli.

A „Magyar közigazgatás” messze felülmúlt minden olyan magyar munkát, amely a közigazgatásnak nemcsak jogi szempontú vizsgálatára vállalkozott, s ezek között a nemzetközi rangsorban is előkelő helyet foglalt el. Külföldön ugyan kevésbé vált ismertté, mint Magyary több más műve. Ez azonban nem a könyv színvonalának vagy tartalmi

fogyatékoságainak terhére írandó, hanem annak tudható be, hogy megjelenése idején már folyt a II. világháború, a nemzetközi kapcsolatok meglazultak vagy meg is szakadtak; továbbá annak, hogy címe és tartalma szerint tárgya elsősorban a magyar közigazgatás volt, amely jóval kevésbé tarthatott számot a külföldi tudományos fórumok érdeklődésére, mint valamely világhatalom közigazgatása.

Műfaját tekintve a „Magyar közigazgatás” a kézikönyvhöz áll legközelebb, bár tankönyvként is használták. A kézikönyvnek minősítés azonban némi magyarázat nélkül félrevezető lehetne. Arról van szó nevezetesen, hogy Magyarynak ez a munkája nem bocsátkozik a magyar közigazgatás részletekbe menő bemutatásába, hanem figyelmét az elméleti- elvi alapokra, a tipikus szervezeti formákra és működési megoldásokra, az intézmények rendszerbeli szerepének érzékeltetésére összpontosítja.

Ezen felül kölcsönösen nagy gondot fordít a magyar közigazgatás jelenségei értékelésének, azok egybevetésének a fejlettebb országok hasonló jelenségeivel, s ennek nyomán a közigazgatási politikai szempontok kidomborításának. Ilyen sokféle magas követelmény szerint az anyagot rendszerbe foglalni (didaktikailag is) roppant feladat, s ez nem is sikerült minden tekintetben. Az azonban kétségtelen, hogy a II. világháború korabeli magyar közigazgatás szervezeti rendszerét és működését lényegre törően és hízagtalanul tárgyalja (ha persze a hízagosságot nem azonosítjuk a jelentéktelen tömegének mellőzésével).

A „Magyar közigazgatás” kilenc fejezete közül mindössze az utolsó az, amely kifejezetten jogi témájú, s a közigazgatás jogi rendjét öleli fel. E fejezete a könyvnek alig egy tizede, s természetesen nem foglalja magában mindazt, amit közigazgatási jogi pozitivizmus és dogmatika Franciaországban és Németországban kiemelt a hosszú évtizedek folyamán, amikor szinte kizárólagos uralma alatt tartotta a közigazgatás-tudományt.

A fejezet a közigazgatási jognak csak a legfontosabb intézményeire terjed ki, s a velük kapcsolatos tételes jogi szabályokat vagy teljesen mellőzi vagy csak nagy vonalakban ismerteti. E megoldás helyessége legalább annyira vitatható, mint azé, amely a változékonyság tételes jogot előtérbe állítja a jogintézmények mibenlétének és rendeltetésének kifejtéséhez képest.

E fejezeten kívül is találunk azonban Magyar fő művében jogi elemeket, és pedig abban a formában, hogy a közigazgatás szervezetének és működésének körében tárgyalt intézményekkel kapcsolatban nagy vonalakban felvázolja a rájuk vonatkozó jogi szabályozás

lényegét. Ezzel együtt is a könyv tükrözi Magyarynak azt a meggyőződését, hogy a modern állam közigazgatásában a jogalkotásnak és a jogalkalmazásnak van ugyan jelentősége, de távolról sem akkora, mint annak, hogy a közigazgatás a társadalmi szükségleteket kielégítse, amihez a jog csak egyik, de nem elsődleges eszköze.

A könyv három részre tagozódik.

Az elsőben a közigazgatás-tudományi alapfogalmai, a másodikban a magyar közigazgatás szervezete, a harmadikban pedig annak működése került feldolgozásra. Minden rész tematikája lényegesen eltér a hazai és a külföldi ún. közigazgatástani művektől és persze még inkább a közigazgatási jogiaktól.

Nincs tehát általános és különös része, csupán a közigazgatás működésének tárgyalásakor szól egy terjedelmes fejezet "az általános közigazgatás működéséről". Ezen azonban nem a mai terminológia szerinti általános hatáskörű szervek működését kell érteni, hanem a közigazgatásnak korábban már említett szervi (institucionális) tevékenységét, amihez Magyary hozzávette a rendészetet és a pénzügyi közigazgatást is.

3.3 A Magyary-iskola

Magyary Zoltán az egységes közigazgatás-tudományt írta fel a zászlójára jelszavául. Életműve és az általa teremtett iskola tevékenysége azonban a közigazgatás- tudományokban a pluri- és interdiszciplináris kutatások kezdetét jelentették. Az egységes közigazgatás-tudomány keretében valójában a közigazgatás nagy kérdései interdiszciplináris elméletének kialakulásához vezető úton indultak el.

Magyary és iskolája műveiben interdiszciplináris megközelítésű a közigazgatás olyan nagy kérdéseinek a tudományos elemzése, mint a közigazgatás felsőszintű vezetése, a közigazgatási szervezeti struktúra, a közigazgatási személyzet, a közigazgatás területi alapjai.

Színrelépésekor a közigazgatástudomány irányzatai között a közigazgatási jogtudományt, a közigazgatástant és a közigazgatás-politikát emelte ki. Tudományos iskolája elsősorban a modern igazgatástudomány, a szervezéstudományi, az adminisztráció tudományát tekintette a közigazgatás tudományos megítélésében döntőnek, ott alkalmazhatónak, és egyre erőteljesebbé vált későbbi munkáiban ennek a szemléletnek az érvényesülése.

Magyary és iskolája az interdiszciplináris megközelítés mellett új diszciplinák kialakulásához vagy legalábbis ilyen folyamat elindításához járult hozzá. Ezek közé sorolhatjuk pl. a közigazgatásra adaptált igazgatástudomány vagy közigazgatási földrajz kialakulását is. Különösen jelentős, hogy a társadalomtudomány több ágát bevonta a közigazgatási jelenségek tudományos vizsgálatába. Így a közigazgatás- tudományok okát, a pénzügytant, a szociográfus karakterű szociológiát, a történelemtudományt, stb.

Magyary egyes korai és későbbi bírálataitól eltérően a közigazgatás jogtudományi művelését nem kívánta mellőzni, sőt jelentős mértékben hozzájárult annak fejlődéséhez is. A Magyary iskola államigazgatási jogtudományi eredményei között ki kell emelni a közigazgatási jogszabály, a kodifikáció, a közigazgatási eljárási törvény témakörében végzett kutatásokat, a megjelent monográfiákat, tanulmányokat.

Az iskola nagy értéke a közigazgatás és környezete kölcsönhatásának, a közigazgatást meghatározó tényezőknek a kutatásokban való érvényesítése, valamint a korszerűnek minősíthető tudományos kutatási metodikája. Az új iskolák, elméletek törvényszerű ismérve a tudományos kutatási módszertan progresszív jellege.

A társadalomtudományokban ebben az időszakban indult el az empirikus kutatás, amely a társadalomtudomány fejlődésében később minőségi változást hoz. Tudományos gondolkodásukban az instruktív módszer került előtérbe. Ténykutatások szorosan kapcsolódnak a közigazgatási szociográfiához és a két világháború között hozzájárultak a magyar társadalom valóságának feltárásához, inspirációt nyújtottak a társadalmi reformokhoz.

Az iskola általános jellemzését a következőképpen lehet összefoglalni:

- Szembeötlő a tematika gazdagsága. A tematika sokfélesége mellett is egységet vitt azonban az iskola működésébe a már bemutatott közigazgatás-tudományi koncepció, valamint az, hogy a kutatások és a publikált munkák a magyar közigazgatás racionalizálásának jegyében születtek meg.
- Az iskolán belül eredményesen törekedtek az elmélet és a gyakorlat egységének megteremtésére. Az iskola tagjainak keze alól kikerült művek szinte kivétel nélkül a gyakorlati megoldások elméleti megalapozásának célzatával készültek.

- Először alkalmazta az empirikus módszert, ami összefügg az előbb említett gyakorlati igényekkel. Az empirikus, ténymegállapító módszer beiktatása a közigazgatás-tudományi módszerek közé Magyarynál és az iskolájánál tudatos, elméleti, elvi állásfoglalásuk logikus következménye.

A korszerű közigazgatás kötelessége nem impérium gyakorlása elsősorban, hanem technikai, gazdasági, szociális és kulturális feladatok ellátása, ezekkel kapcsolatban nyilvánvaló lett, hogy a közigazgatásban a jogállam szempontja nem kielégítő többé, az nem vált érvénytelenné, csak monopóliuma tarthatatlan.

A feladatmegoldó közigazgatásnak pedig mércéje a szükségletek kielégítésének foka, az elérni óhajtott cél megvalósítása, vagyis az eredményesség.

A közigazgatás az emberek számára annyit ér, amennyit a teljesítményei érnek, nem pedig annyit, amennyit a jogszabály szerint érne kellene.

Ehhez azonban az kell, hogy a közigazgatás képes legyen leszűrni saját teljesítményeit, meghatározni saját tényeit és azokat hasonlítani az emberek szükségleteivel.

A közigazgatás számára azonban nem állt rendelkezésre a ténymegállapítás problematikája és módszerei, ezért a metodika kidolgozását tudományos feladatnak kell tekinteni.

Ilyen módszer a tények minél nagyobb számban való észlelését illetően a kvantitatív módszer és a statisztikai módszer (statisztikai sorokba való foglalás, korrelációs számítás, grafikus ábrázolás).

Kiemelkedő az iskola kitekintése a világba. A legtöbb munka a nemzetközi megoldásokat számításba veszi, ismerteti, értékeli, vizsgálja a nálunk felhasználhatóságukat, számos mű pedig kifejezetten azzal a céllal íródott, hogy a magyarországinál jobbnak vélt megoldásokat feltárja, s ezzel ösztönözzön az értékesítésre.

Az iskola fellépte előtt a magyar közigazgatás és a vele foglalkozó tudomány valóság iránti érzéke általában alacsony szinten mozgott, úgyszólván alig fordított figyelmet a közigazgatás és az igazgatott társadalom, illetve a társadalmi közösségek viszonyára, s a közigazgatási szervezetrendszer, illetve szervezeti egységeken belüli tényleges viszonyokra. Más szavakkal kifejezve: sem a közigazgatás, sem a közigazgatási jogtudomány nem vette figyelembe a szociológia eredményeit. A közigazgatást, mint szervezetet lényegileg csak képződménynek

tekintették, annak csak jogilag megfogható viszonyai érdekelték (alá- és fölérendeltség, hatáskörök tagozódása).

Ugyanígy a közigazgatás működésének is majdnem kizárólag csak jogi vonatkozásaival törődtek, amit táplált az is, hogy a közigazgatással szemben a fő követelmény a társadalom rendjének és biztonságának hatósági kényszerítő eszközökkel javarészt megvalósítható garantálása volt.

Amikor Magyary elültette a gazdaságos és eredményes közigazgatásnak az USA-ból átvett eszméjét, s a közigazgatás racionalizálásának gondolatát, természetesen össze kellett kötnie azt a ténymegállapító módszer alkalmazandóságával is.

A szociológia alkalmazása felé az első lépéseket Magyary és Kiss István tette meg, és pedig elsősorban azzal, hogy a ténymegállapító módszerrel tárták fel a közigazgatás területi egységei és a lakosság közti viszonyt.

Az elért eredmények az akkor nemzetközi mértékkel mérve kezdetinek mondhatók. Az eszközrendszer azonban, amely rendelkezésükre állott oly kevés és fejletlen volt, hogy ahhoz mérve az eredmény számottevő.

A Magyary-iskolánál jelentkezett először a szervezéstudomány elveinek, módszereinek a közigazgatásban való alkalmazása, figyelembevétele. A szervezési kérdések közül különösen a területszervezéssel, a közigazgatás területi beosztásának reformjával (Hantos Gyula, Benisch Artúr), a községi szervezettel (Alsó László), a tanyakérdéssel (Alsó László, Kiss István), a közigazgatási szervek, illetve hatáskörök összegyűjtésével (Magyary Zoltán, Meznevics Iván, Torday Lajos), a közigazgatási dologi eszközeivel és technikai berendezéseivel (Fluck András, Göbel József, Kiss István) foglalkoztak.

A közigazgatás racionalizálásának programjában Magyary felállította azt a tételt, hogy a személyzet szükséges létszámának magatartásával a munka mennyisége, a munkaidő és az eljárási mód mellett döntő tényező a személyzet minősége, melyre viszont a személyzet kiválasztása, szakképzettsége és minősítése bír a legnagyobb jelentőséggel. Ez a program pont előtérbe állította a személyzeti politikájának korábban szerfelett elhanyagolt kérdéseit, közvetve kinyilvánította azt a helyes felfogást, hogy a közigazgatás személyzeti kérdései megoldásánál a jogi szabályozás másodlagos, mert az csak kifejezése, jogi formába öntése a személyzeti politikai elemeknek.

Ugyanakkor sem Magyary, sem köre nem nyúlt hozzá a személyzeti politika valamennyi lényeges problémájához, s így teljes és átfogó személyzeti politikai koncepciót nem alakítottak ki.

Másfelől azonban kétségtelen, hogy a kiválasztási, a képzési és minősítési rendszer (amellyel az iskolán belül Magyary Zoltán, Karcsay László, Mártonffy Károly foglalkozott) mind önmagukban, mind összefüggésükben a közigazgatási személyzeti politika (sőt általában a személyzeti politika) tengelyében állt.

A Magyary iskolából kikerült munkákból nem sok született, s annál szembeszökőbb témájuk sokfélesége, ezzel együtt az, hogy nem fedezhető fel olyan koncepció, amely valamiféle egységet vagy legalább kapcsolatot teremtené közöttük. Legfeljebb azt lehetne mondani, hogy ezek a művek igen széles értelemben vett közigazgatás- politikai elképzelések kialakítását segíthették volna azzal, hogy egy-egy részprobléma megoldásához anyagot produkáltak. Úgy tűnik, hogy a tárgyválasztás mindegyikőjüket illetően a szerzők egyéni érdeklődésétől és attól függött, hogy mely országokban sikerült tanulmányutat tenniük, illetve mely államok forrásanyagaihoz sikerült hozzájutniuk.

A racionalizálás érdekében végzett kutatómunka mégis egy világszínvonalú közigazgatás-tudományi iskolát alapozott meg. A tudományos iskola egyrészt Magyary, mint a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosa mellé beosztott kiváló közigazgatási tisztségviselőkből – Martonffy Károly, Fluck András, Gouthfalvi-Dorner Zoltan, másrészt pedig a tanítványokból, az intézet tudományos munkaközösségéből – Elek Péter, Göbel József, Karcsay Sándor, Kiss István, Kovács Ernő, Lovász Janos, Martonyi János, Meznevics István, Szaniszló József, Torday Lajos, Valentiny Károly, Valló József és Vitéz István – fejlődött ki.

3.4 Közigazgatási reformok a II. világháborút követő időszakban

Ebben a fejezetben már nem egy konkrét iskolát, kutatást vagy kutatócsoport munkáját mutatjuk be, mert ilyen nem létezett. Ennek a kutatási területnek nem volt igazi gazdája sokáig. A világ megváltozott, a politikai átrendeződés átalakította az államigazgatást és ezzel összhangban a kutatást is. Nem létezett központi kutatás, nem volt a közigazgatás fejlesztéssel megbízott személy vagy csoport, sokáig egyáltalán nem beszélhetünk elméleti vagy

gyakorlati kutatásról. A II. világháború után közigazgatásunknak folyamatosan meg kellett tanulnia a szovjet típusú állami berendezkedést, nem volt ideje és főleg lehetősége kutatással foglalkoznia. A kommunista időszak változása, a kádári reformok eredményeképpen a '70-es években már lehetett beszélni reformokról, közigazgatási reformokról, fejlesztési igényekről. Ebben a fejezetben a '70-es és a kilencvenes évek közötti időszak kutatásait, próbálkozásait és eredményeit igyekszünk összefoglalni.

A II. világháborút követő kommunista hatalomátvétel után hosszú ideig feledésbe merült a közigazgatási munkafolyamatok vizsgálata, egyáltalán a közigazgatás megreformálása, racionalizálása. Csak a '60-as évek végén fordult az igazgatásszervezők figyelme az igazgatási mechanizmus racionalizálása, az államigazgatási ténykutatások, a tanácsi ügyintézés és ügyfélfogadás gyorsításának, egyszerűsítésének lehetőségei felé.

Az államigazgatási reformok a '70-es években gyorsultak fel. E felgyorsult reformok közül három meghatározó területtel foglalkozom ebben a fejezetben:

- a tanácsi igazgatási rendszerek gépesítésével foglalkozó törekvésekkel,
- az ügyintézés gyorsabbá, szakszerűbbé tevő ügyfélszolgálati irodák megjelenésével,
- valamint a közigazgatási munkafolyamatok megújult vizsgálataival, eredményeivel.

Mivel ezek közül a fejlesztési irányok közül az ügymenetvizsgálatok és eredményei kapcsolódnak leginkább fő témánkhoz, ezért erről fogunk bővebben szólni.

3.5 A tanácsi igazgatási rendszerek gépesítése

Néhány konkrét vizsgálat, javaslat, reformgondolat alapján szeretnénk vázolni a témában 1970-1990-ig fellelhető kutatásokat, természetesen a teljesség igénye nélkül.

A '70-es ével elejére fokozott igény merült fel az ügyviteli munkák gépesítésére. Egyre több gépi eszköz és új technikai eljárás került be az államigazgatási ügyintézés folyamatába. Az államigazgatás fejlesztésével foglalkozó szakemberek ebben az időben kezdenek el a gépesítés lehetőségeivel mélyrehatóbban foglalkozni.

Már 1970-ben Galabár Tibor az államigazgatási ügyvitelen belül a tanácsi igazgatás ügyvitel-technikai fejlődésének alábbi szakaszairól beszél:

- „manufakturális” ügyvitel - mely időszak a '60-as évek elejéig tart;
- kézi kisgépek;
- mechanikus működésű automaták;
- elektronika.⁶¹

1972-ben Kovacsics József a tanácsok információs folyamatait, nyilvántartási rendszereit vizsgálva arra a következtetésre jut, hogy a gépi technika egyre több területen alkalmazható, alkalmazandó. Felismeri, hogy „... A gépesítés lehetővé teszi az információk gyors feldolgozását, a gyors adatszolgáltatás megjavítja a vezetők tájékoztatását. Különösen a gazdasági, egészségügyi, szociális fejlesztési tervek készítésénél, de a népességre vonatkozó gyors, megbízható információk megszerzésénél is nélkülözhetetlenek az adatfeldolgozó gépek. A gépi feldolgozás az információs szolgálat megjavításával kapcsolatban azért is nagy jelentőségű, mert lehetővé teszi a begyűjtött adatok gyors feldolgozása révén a visszacsatolást, az adatok hasznosítását.”⁶²

A gépesítés lehetőségeit vizsgálva arra a következtetésre jut, hogy a tanácsi munkában szinte nincs olyan terület, ahol ne lehetne alkalmazni gépeket. Óriási lehetőséget adnak a különböző nyilvántartások: „... a vállalatok ellenőrzése, de a lakosság szociális, kulturális viszonyainak, lakáshelyzetének, a munkaerőnek a nyilvántartása is folyamatos és jól rendszerezett nyilvántartásokat kíván. Mindezek a gépesítés számára igen jó lehetőségeket kínálnak...”⁶³

Emellett felismeri, hogy „kiváló lehetősége van a gépesítésnek a választási adatok feldolgozásánál, az államigazgatási munka hatékonyságának, eredményességének a mérésénél, az információk, jelentések, nyilvántartások adatainak a rögzítésénél, feldolgozásánál is”⁶⁴

A felsoroltakon túl az alábbi gépesítési lehetőségeket sorolja fel:

- adóbevallások nyilvántartása
- államigazgatási szervek anyagi eszközökkel való ellátása, beszerzések ügyvitele, készletgazdálkodás
- balesetek nyilvántartása és elemzése, különös tekintettel a közlekedés biztonságának a fokozására,

⁶¹ Bővebben lásd: Dr. Galabár Tibor: Az ügyvitel-racionalizálás és gépesítés lehetőségei és tervei Pécs városában

⁶² Dr. Kovacsics József: Az információs folyamatok gépesítése a tanácsi igazgatásban és a rendszerszervezés

⁶³ Dr. Kovacsics József: Az információs folyamatok gépesítése a tanácsi igazgatásban és a rendszerszervezés

⁶⁴ Dr. Kovacsics József: Az információs folyamatok gépesítése a tanácsi igazgatásban és a rendszerszervezés

- bérelszámolás,
- építési és használatbavételi engedélyek nyilvántartása,
- földhasználat nyilvántartása,
- gépjárműadó kivetése és nyilvántartása,
- gépjárművek nyilvántartása,
- gépkocsivezetői jogosítványok nyilvántartása, ellenőrzése,
- gyógyszer és kábítószer nyilvántartás, ellenőrzés,
- hatósági statisztika,
- házkezelőségek és ingatlankezelő vállalatok egyes ügyei,
- jövedelemadó könyvelés,
- jövedelemadó-kivetés ellenőrzése,
- költségvetési előirányzatok készítése,
- költségvetési ellenőrzés,
- költségvetési könyvvitel,
- közegészségügy (pl. levegőszennyeződési nyilvántartások, elemzések; vízművek ellenőrzése; vízszennyeződés ellenőrzése),
- lakásnyilvántartás,
- lakásigények nyilvántartása,
- munkaerő és munkaalkalmak nyilvántartása,
- munkaerő-fluktuáció nyilvántartása,
- munka-fényképezés,
- népmozgalom: születés, házasságkötés, halálozás nyilvántartása,
- operációkutatás az államigazgatásban,
- panaszok nyilvántartása,
- statisztikai elemzések,
- szabálysértések statisztikája,
- személyi nyilvántartások,
- telekkönyvi nyilvántartás,
- választási nyilvántartások, névjegyzékek, választási eredmények feldolgozása
- városfejlesztési-rendezési tervek készítése.

Kovacsics professzor másfél évtizedes munkásságát a „Bevezetés az államigazgatási informatikába” című könyvében foglalta össze.

Ebben a műben meghatározza az informatika fogalmát, meghatározza az informatika területeit („Az informatika négy területet ölel fel, éspedig:

a szervezet formális leírását,

- a) magát a szervezési folyamatot,
- b) a programozást,
- c) a számítógép-alkalmazást.”), bemutatja a magyar közigazgatási informatika kialakulását, a tanácsai informatikai kutatások szervezési munkáját. Feldolgozza az igazgatás struktúráját feltáró módszereket, bemutatja, hogyan lehet az igazgatási létszámot optimalizálni (az operációkutatás felhasználásával), valamint vizsgálja az adott időszak információ-rendszer korszerűsítésének problémáit is.

Az informatika oktatása a '80-as évekre bekerült az államigazgatásba. Ebben az időszakban a szervezéstan és az informatika (számítástechnika) oktatása sok helyen összekapcsolódott, de nem volt egységes az ország felsőoktatási intézményeiben. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán például a szervezéstan elméleti kérdéseit az államigazgatási jogi tanszék oktatta, míg a szervezési módszerek tárgyat a statisztika tanszék gondozta. E tárgykörön belül túlnyomórészt informatikai témaköröket oktattak. A számítástechnika fakultatív tárgyként szerepelt.

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán az egységes szervezéstan mellett, kötelező tárgyként, programozási alapismereteket, fakultatív tárgyként rendszerszervezési ismereteket oktattak.

Az Államigazgatási Főiskolán „Az igazgatási munka szervezése” című tárgy az államigazgatási szervezési témakörök mellett az információs rendszerek fejlesztésének, működésének problémáival is foglalkoztak. Ezen kívül kötelező tárgyként szerepelt a „Számítástechnikai alapismeretek” c. tárgy.⁶⁵

⁶⁵ Bővebben lásd: Dr. Csuth Sándor: Az informatika oktatása az államigazgatásban (Állam és Igazgatás 1985/10)

Az 1988-89-ben hazánkban és Kelet-Európában bekövetkező változások lehetővé tették, hogy az elavult tanácsrendszert, a területi-helyi közigazgatást teljesen új alapokra helyezzék. Ezek az új intézmények a demokratikus úton választott és önálló önkormányzatok.

Természetesen az önkormányzatok létrejöttével megváltoztak az információs rendszerekkel szemben támasztható alapvető követelmények is. Ilyen új követelmények:

- a) rugalmasság,
- b) komplexitás,
- c) integráltság,
- d) gyorsaság és pontosság,
- e) az önkormányzati érdekeknek, azok érvényesülésének elsődleges szolgálata,
- f) gépesítettség,
- g) biztonság;⁶⁶

A közigazgatás és a számítógép kapcsolata egyre szorosabb, a számítástechnika gyors fejlődésének köszönhetően egyre több területen alkalmazható a közigazgatási szervek munkája során.

„A számítógép és a közigazgatás kapcsolatrendszerének változatai:

- a) az egyszerű számítógépes nyilvántartás - ami nem más, mint a korábbi manuális vagy kartonrendszerű nyilvántartás számítógépre való vitele;
- b) komplex számítógépes nyilvántartás - amelyben az egyes nyilvántartási alapegységek egymással kapcsolatban állnak és ezáltal új minőségű információk, információs láncok képződnek, illetve alakíthatók ki;
- c) számítógépes döntés: a számítógép és a közigazgatás kapcsolatának ez már egy magasabb szintje, hiszen itt a számítógép már nem csupán nyilvántartási feladatokat lát el, hanem a nyilvántartott adatok felhasználásával konkrét döntést hoz.”⁶⁷

⁶⁶ Bővebben lásd: Dr. Torma András: Az önkormányzati hivatal információs rendszere (Állam és Igazgatás 1990/16)

3.6 Az ügyfélszolgálati irodák megjelenése

Az '50-es évekre Magyarországon kialakult a szovjet mintát követő ágazati munkamegosztás alapján szervezett igazgatási struktúra. A szakigazgatási szervezetek kialakítását illetően a három Tanácstörvény szabályozási rendjének megfelelően ágazati elv alapján tagolt, önálló jogállású, valamint a községekben egységes, tagolatlan, de a belső munkamegosztást tekintve lényegében ágazati elv szerint megosztott igazgatási apparátus működött a testületek mellett. Bár a III. Tanácstörvény szerint a tanács határozta meg a szakigazgatási szervezetét, a gyakorlatban a szakapparátus szervezeti viszonyainak kialakításában erőteljesebben érvényesült a felsőbb igazgatás érdekeltsége.

Az ágazati elv következetes alkalmazásával a központi irányítás stabilan érvényesülhetett, és ez adekvát volt azzal a helyzettel, mely szerint a szakigazgatási szervek funkcióit és feladatait a minisztériumok határozzák meg.

A szervezetrendszer ilyen formája megfelelt a politikai irányítás viszonyainak is, a monolitikus pártállam olyan szervezetrendszer kialakításában volt érdekelt, amely felülről átlátható és irányítható volt.

Ezt az ágazati szempontok alapján tagolt struktúrát „tükrökép” struktúrának is nevezték. Ennek a felülről irányított szervezeti felépítésnek a következő hibái és hiányosságai merültek fel a gyakorlatban:

- a helyi sajátosságokat, a település eltérő jellegéből és adottságaiból eredő különbségeket ez az uniformizált munkamegosztás nem volt képes tükrözni;
- egyes feladatcsoportokra (funkciókra) alacsony hatékonysággal, gazdaságtalanul működő szakigazgatási szerveket alakítottak ki;
- valamennyi önálló szakigazgatási szerv önálló ügyvitelre, információs bázisra igyekezett berendezkedni (még akkor is, ha viszonylag kevés önálló feladatot látott is el);
- a túlzott tagoltság miatt indokolatlanul nagy lett a vezetői szintek száma;
- a tagoltság, a szervi elkülönültség miatt nehézkes volt az ügyintézők rugalmas átcsoportosítása a feladatok változásainak megfelelően;

⁶⁷ Bővebben lásd: Dr. Varga Jenő: Az önkormányzati hivatal döntései számítógépesítésének lehetőségei (Állam és Igazgatás 1990/6)

- a nagyszámú (7-8) szakigazgatási szerv működtetése indokolatlanul megnehezítette a szervek munkájának koordinálását, a jó együttműködés ágazatközi ügyekben inkább kivétel volt, mint szabály;
- az egységes szemlélet hiánya miatt akadozott, vagy lehetetlenné vált a központi ügyviteli egységek munkája ...

Többek között ezek a problémák vezettek egy korszerűbb, egyszerűbb szakigazgatási struktúra kialakításához. Az újfajta struktúra kialakításában jelentős szerepe volt az ügyfélszolgálati irodák megjelenésének.

Természetesen mind ebben az időben mindenhez, az ügyfélszolgálati irodák megjelenéséhez is felső döntésre, döntésekre volt szükség: „Hazánkban a felszabadulást követően számos intézkedés történt a dolgozók ügyeinek, kérelmeinek és panaszainak gyors intézése érdekében. Közülük szervezeti szempontból különösen jelentős a Minisztertanács Tanácsszervek Osztálya 304/1967. (TK.44.) TO számú utasítása, melyben javasolja - elsősorban a megyei tanácsoknál, valamint nagyobb városokban és a főváros kerületeiben – 'Eligazító iroda' szervezését az ügyfélforgalom és a jogi tanácsadás lebonyolítása érdekében.”⁶⁸

Ez alapján szervezték meg az első szakosított ügyfélszolgálati irodát a budapesti VII. kerületi tanácsnál, mely 1971. január 3-án kezdte meg működését.

Az ügyfélszolgálati irodák elterjedéséhez nagyban hozzájárult, hogy az MSZMP Központi Bizottsága és a Minisztertanács 1969 márciusában elfogadott közös munkaokmányában az államigazgatási szervezet korszerűsítésének, munkája megjavításának átfogó programját fektette le. Ezt követően 1970-ben a párt X. kongresszusa is fontos határozatokat hozott, majd a közös okmány alapján a Központi Bizottság 1971. november 3-án megvitatta és elfogadta az államigazgatás fejlesztésének irányelveit. Az irányelvek között fellelhető többek között az emberközpontúságra törekvés, melyen azt értették, hogy az államigazgatást a feladatok végrehajtása körében az állampolgárok oldaláról, az ő tapasztalataik alapján is vizsgálni kell. A felső szintű elhatározás után sorra jöttek létre az országban az ügyfélszolgálati irodák.

Az ügyfélszolgálat megszervezésével alapvetően két célt kell elérni, írja Dr. Berkes József, a tanácsi ügyfélszolgálatok vizsgálatáról szóló tanulmányában:

⁶⁸Dr. Berkes József: A tanácsi ügyfélszolgálati irodák (Állam és Igazgatás 1975/10)

„....– egyfelől ki kell elégíteni az ügyfeleknek azt a jogos igényét, hogy a tanácsi szervekhez, az igazgatás szolgáltatásaihoz lehetőleg időbeli korlátozás nélkül, személyesen hozzáférjenek;

– másfelől viszont biztosítani kell az igazgatási szervezet zavartalan működésének feltételeit, nevezetesen azt a méltánylandó igényt, hogy a munkaidő egy részét 'ügyfélmentessé' kell tenni.”⁶⁹

Az így kialakított ügyfélszolgálati irodákban a hatósági ügyek egy jelentős részét ágazati hovatartozásra tekintet nélkül intézték egy szervezetben. A hatósági munka egy része így közvetlenül a lakosság kontrollja alá került, az ügyfelek fogadása szolgáltató jellegűvé vált, az egyszerű de sokszor előforduló (rutin) ügyek intézése felgyorsulhatott. A szervezet kialakításának logikai alapja tehát a feladatok ellátásához szükséges azonos tevékenység volt, ami a hatósági ügyek esetében valamennyi ügyre nézve az ügyfelekkel való foglalkozást, és azonos eljárási cselekmények végzését jelentette. Ezek alapján olyan tevékenységcsoportok kialakítása vált lehetővé, amelyek alapjául szolgálhattak egy újabb szakigazgatási struktúrához. Az ágazati tagolású, a minisztériumokat leképező ún. tükörkép struktúrával szemben lehetővé vált a tevékenységfajták alapján történő struktúra kialakítása. Eszerint a korábbi 7-8 osztályos megoldás helyett 4-5 osztály kialakítására került sor, lehetővé vált továbbá az ún. irodai munka, az ügyviteli tevékenység központi megszervezése.

3.7 A közigazgatási munkafolyamatok vizsgálata

A közigazgatási munkafolyamatok elemzésének gyakorlata Fluck András sokrétű munkássága után, a II. világháborút követően nagyon sokáig feledésbe merült. Csak 1960-as évek elején fordult az igazgatásszervezők figyelme az államigazgatási ténykutatások felé, s az 1970-ben tartott országos szervezéstudományi konferencián már a közigazgatási folyamatok formalizálhatóságáról folyt a vita. A megoszló vélemények ellenére újra megindult a folyamatracionalizáló munka. Már 1972-ben ténymegállapító felmérés készült az országban a községi modell kidolgozásához. A ténymegállapító felmérést a Tanácsakadémia Tanácsigazgatási Szervezési Intézete a Közalkalmazottak Szakszervezetével együttműködve készítette el. A cél pedig az volt, hogy a különböző típusú községekre háruló igazgatási munkatervek szerint szükséges igazgatási szervezetre, azok létszámára, belső tagozódására, összetételére, az egyes állománycsoportok szerinti munkabérekkel is kifejezett, országosan

⁶⁹ Dr. Berkes József: A tanácsi ügyfélszolgálati irodák (Állam és Igazgatás 1975/10)

alkalmazható szervezeti kereteket: igazgatási szervezeti- és létszámmodell javaslatokat dolgozzanak ki.

A ténymegállapítás és felmérés nagy része községekben történt, kérdőívek és felmérő lapok használatával. A felmérést községi, nagyközségi vb-titkárok végezték a kiválasztott nyolc megyében, összesen 60 községben, illetve nagyközségben.

A munkatervek felmérése alapján községtípusonként alakították ki keretjelleggel alkalmazható igazgatási szervezeti modelleket. A modellek a népességszámmal, szerepkörrel, jelleggel, sajátos funkciókkal jellemzett 12 községtípusra (7 nagyközségi és 5 községi) 'től-ig' határok között megjelölték az igazgatási munkaterhet, a munkateher ellátására szükséges összes létszámot ugyancsak 'től-ig' keretben.⁷⁰

1971-72 között a fluck-i módszerek alapján 11 tanácsigazgatási egységben (4 város, 1 fővárosi kerület, 5 nagyközség, 1 község) folytattak le ügymenetvizsgálatot. Ennek konkrét kiváltó oka, előzménye ismét egy felsőbb döntés volt:⁷¹

A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának és a Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormányának 1971 novemberében tartott együttes ülése az állampolgárokat érintő igazgatási tevékenység korszerűsítésének feladatairól szólva megállapította: „Az állampolgárok törvényes jogainak és jogos érdekeinek védelme megköveteli a hatósági ügyintézés további egyszerűsítését, az ügyek eldöntésének gyorsítását, az ügyintézésben észlelhető bürokratikus formalizmus csökkentését, valamint a hatósági munkában a szocialista törvényesség további erősítését.”

A Központi Bizottság ülését követően a Minisztertanács határozatot hozott az államigazgatási tevékenység fejlesztésére s ebben - többek között - elrendelte, hogy „Ügymenetvizsgálatot kell végrehajtani mindazon hatósági ügycsoportokban, ahol tömegesen merülnek fel az állampolgárok ügyei, s ki kell iktatni azokat az ügyintézési mozzanatokat, amelyek az állampolgárok felesleges idézgetéséhez, s az ügyek indokolatlan elhúzódásához vezetnek.”

Ezt a vizsgálatot is a Tanácsakadémia Tanácsigazgatási Szervezési Intézete végezte el a Minisztertanács Tanácsi Hivatalának megbízása alapján.

70 Bővebben lásd: Dr. Pécsvárad János: Ténymegállapító felmérés a községi igazgatási modellek kidolgozásához (Állam és Igazgatás 1972/8)

71 Dr. Pécsvárad János: Ügymenetvizsgálatok tapasztalatai és az egyszerűsítés lehetőségei a hatósági tevékenységben (Állam és Igazgatás 1973/8)

Az ügymenetvizsgálatok elkészítésének célja kettős volt:

- a) A kiválasztott ügycsoportokban keletkezett, azonos típusú lezárt ügyek folyamat - ábrákra való feldolgozása, s ezzel az ügyintézés lezajlott 'menetének' feltérképezése, rekonstruálása.
- b) A folyamatábrákon rekonstruált ügymenet elemzése során a jogi szabályozásra, a belső munkaszervezésre, illetőleg az ügyintéző tevékenységre vonatkozó korszerűsítési javaslatok kidolgozása.”⁷²

A vizsgálatok kiválasztott témakörei az alábbiak voltak:⁷³

- az általános igazgatás körében: a kisajátítási ügyek egész folyamatát,
- a gyámügyek tekintetében: az állami gondozásba vételi és a kiskorúak láthatási ügyeit, az egyéb ügyfajtákból: a hatósági bizonyítványok kiadását, szóbeli kérelemre és megkeresésre,
- az építésügyi és közlekedési igazgatásban: a lakosság által végzett lakóház, toldalék, stb. építkezési és felújítási ügyek, engedélyezési ügyek intézésének egész folyamatát,
- az adóügyi igazgatás területéről: az adók előírásának, illetőleg a beszedésének folyamatát, ideértve a közbeeső hatósági intézkedéseket is,
- az egészségügyi és szociális igazgatás területéről: a rászorultak szociális intézetbe történő beutalásának egész folyamatát, a szociális segélyezési ügyeket,
- az élelmiszer és mezőgazdasági igazgatás területéről: a járatlevél kezelést.

A felvétel eredményeként egy-egy ügycsoportban 100-200, összesen mintegy 1000 - az elemzés alapjául szolgáló - felmérőlap, folyamatábra készült el. A begyűjtött adatokat az Intézet a tanácsigazgatásban jártas szakemberek közreműködésével dolgozta fel.

E vizsgálat tapasztalatait felhasználva az Államigazgatási Szervezési Intézetben fejlesztették ki az általános ügymenetmodell sémáját, mely alapján bármely hatósági feladat optimalizált munkafolyamatát - meghatározott szerkezetbe - kvázi technológiai utasításba lehetett foglalni.

⁷² Dr. Pécsváradi János: Ügymenetvizsgálatok tapasztalatai és az egyszerűsítés lehetőségei a hatósági tevékenységben (Állam és Igazgatás 1973/8)

⁷³ Dr. Pécsváradi János: Ügymenetvizsgálatok tapasztalatai és az egyszerűsítés lehetőségei a hatósági tevékenységben (Állam és Igazgatás 1973/8)

Az általános ügymenetmodell felépítése a következő:

3.7.1 Jogforrások

A modellnek ez a része tartalmazza a központi jogforrások megnevezését, tárgyát és lelőhelyét; szabad helyet biztosít a helyi szabályozás számára, valamint a változások átvezetésére.

3.7.2 Az ügyfél kötelezettségei a közigazgatási eljárás megindítása előtt;

Ez a rész foglalja össze az ügyfél kötelezettségeit: az eljáráshoz ajánlott beadványmintákat, segédleteket, tájékoztató rölapokat.

3.7.3 Az alapeljárás

Lényegében itt kezdődik az optimalizált munkafolyamat-modell, ahol lépésről- lépésre jelennek meg a munkamozzanatok és azok elintézési módja. Az aktuális alkalmazandó jogszabályhely - és ha van - az adott munkamozzanathoz használt segédlet: nyomtatvány, iratminta. Külön feltüntette a modell az eljárás során alkalmazható méltányosságra vonatkozó jogszabályhelyeket is.

3.7.4 Fórumrendszer

A fellebbezési eljárás és a felülvizsgálati kérelem benyújtása esetén az eljáró felsőbb szervek rendszerét mutatja meg. Mint látjuk a modellszerkezet a munkafolyamat lehetséges "elágazásait" csak vázlatosan jelzi, de nem dolgozza ki azokat, mivel a modell alkotója az elsőfokon eljáró ügyintéző munkájának racionalizálását tartotta szem előtt.

3.7.5 Végrehajtási eljárás

Az alapeljáráshoz hasonlóan a feladathoz kapcsolódó munkafolyamat szakaszt mutatja be a már ismert módon.

3.7.6 Segédletek

Az ügymenetmodell végén az egyes munkamozzanathoz ajánlott iratminták, nyomtatványok összegyűjtve találhatók meg.

A modell szerkezete világosan mutatja, hogy a hagyományos manuális munkavégzést támogatta, hatóköre korlátozott volt, mivel csak a hatósági funkciókörben volt alkalmazható.

A modell túlnyomóan eljárásjogi szemléletű, nem tisztán technológiai problémákkal foglalkozik.

A modell széles körű elterjedésével lehetőség nyílhatott volna, hogy elkülönítsék a formalizálható hatósági feladatokat az egyedi szellemi munkát igénylő feladatoktól. A modell magasabb színvonalú, fegyelmezett munkakultúrát alakított volna ki és lehetővé tette volna az új korszerű technológia kialakulását.

Ezt támasztják alá Dr. Berkes József az ügymenetmodell szerzőjének célkitűzései is:

- az optimálisan szervezett legrövidebb munkafolyamat növelje a közigazgatás hatékonyságát,
- legyen lehetőség az országban egységes eljárásmenet kialakítására,
- a községekben a ritkán előforduló ügyek intézéséhez nyújtson segítséget,
- felhasználható legyen az újonnan belépők képzésében.⁷⁴

A '70-es években Dr. Berkes József által kidolgozott, majd továbbfejlesztett ún. ügymenet-modellezési eljárási módszerrel 1979-80 között az Államigazgatási Szervezési Intézetben elkészültek a birtokvédelemmel, a hagyatéki eljárással, a tartási, életjáradéki- és öröklési szerződésekkel, a gyámügyi igazgatással, a közületi elhelyezésekkel kapcsolatos ügyintézési modellek.

Ezeknek az eredményeknek köszönhetően fejlődött ki az egymenetes ügyintézési modell alapgondolata.

Az egymenetes elintézési modell egy szervezési koncepció, amely világos célkitűzést, munkaszervezési stratégiát és egy sajátos eljárást egyesít magában. A modell az ügyfélszolgálati irodák fejlesztéséhez kifejlesztett rendszer. Lényege egyszerű: teremtsük meg annak a gyakorlati szervezési feltételeit az adott (tanácsi) szervezetben, hogy meghatározott hatósági ügyet egyetlen érdemi mozzanattal és azonnal el lehessen intézni.

⁷⁴ Bővebben lásd: Dr. Berkes József: A tanácsi ügymenetmodell TISZI 1970

„Az ’azonnali ügyintézés’ és az ún. rövidített ügyintézés filozófiája az, hogy minden olyan hatósági ügyre, amely az adott viszonyok között 30 napnál rövidebb idő alatt elintézhető, a szükséges legkevesebbet használjuk fel.”⁷⁵

Az egymenetes ügyintézési modell nem alkalmazható minden hatósági ügyben, hisz nem minden ügy intézhető el egy mozzanattal. „Az egymenetes ügyintézési modell megvalósításának a szervezési változtatás szintjét, lehetőségét illetően lehetnek szervezeti, szervezeti, személyi, technikai, jogszabályi, gazdaságossági, költségbeli és egyéb feltételei.”⁷⁶

Éppen emiatt először ki kell választani az egymenetes „gyanús” ügyfajtákat. Ez többféle módszerrel történhet. Ennek egy lehetséges módszere ellenőrző kérdéses rendszer, melyet szintén Gáspár Mátyás dolgozott ki, és fent idézett tanulmányában ismertet.

A módszer kiindulási alapja az adott hatósági feladat ügymenetmodellje, tehát az egymenetes ügyintézési technológia alkalmazása előtt el kell végezni a hagyományos ügymenetvizsgálatot. Ehhez például a közterület-foglalási engedély kiadását veszem alapul. Az alábbi ábra bemutatja a közterület-foglalási engedély kiadásának hagyományos munkafolyamatát.



Az ábra a fluck-i sematikus ábrázolással készült, még az egyes tevékenységfajták (érdemi és eljárási) sincsenek feltüntetve rajta.

⁷⁵ Gáspár Mátyás: Az egyetemes ügyintézési modell
⁷⁶ Gáspár Mátyás: Az egymenetes ügyintézési modell

Fenti munkafolyamatok Budapest Főváros XX. kerületében az ügyfélszolgálati iroda fejlesztése során szervezték át egysímenetessé. Ezt az alábbi ábrán láthatjuk:



A munkafolyamat grafikus ábráját megvizsgálva láthatjuk, hogy milyen konkrét intézkedéseket kellett tenni azért, hogy az engedély azonnal kiadható legyen.

Ott, ahol hatósági osztály vagy kibővített feladatkörű ügyfélszolgálat működik, megvalósítható az érdemi ügyintézési mozzanatoknak egy szervhez (ügyintézőhöz) való letelepítése. Így történt a XX. kerületben is, ahol a feladatokat letelepítették az önálló szakigazgatási szervként működő ügyfélszolgálati irodába.

3.8 A folyamatközpontú közigazgatás-szervezés eredményei a '90-es évektől a Magyar- programig

A közigazgatás átszővi mindennapi életünket, tevékenysége rendkívül széles skálán mozog, s állandóan a változás állapotában létezik. Csak az a közigazgatás tudja megfelelően betölteni hivatását, melyben megvan a megújulási, változási készség. A változás - melyet belső tényezők és külső környezeti működések egyaránt okozhatnak -, jelenthet szervezeti reformot, tevékenységi kör kiterjesztését vagy szűkebbre vonását, az alkalmazott eljárás rendjének korszerűsítését, a személyi állomány megújítását, munkamódszerek továbbfejlesztését, vagy a technikai feltételek szintjének növelését.

Közigazgatásunk történetét az eddig ismertetett folyamatos útkeresés, a változások és

reformtörekvések jellemzik. A közigazgatás racionalizálása is szoros összefüggésben van az említett állandó változással. „A közigazgatás racionalizálása a mai kornak általános közszükséglete. Szükség van rá mindenütt először azért, mert a nemzetek történelmében időről- időre, generációról – generációra el kell végezni az állami berendezés továbbfejlesztésének munkáját”.

„Ennél a normális fejlődésből származó oknál sürgetőbb szükség is hárul a mai generációra annak következtében, hogy a gazdasági és szociális fejlődésnek a múlt század közepétől bekövetkezett rohanó növekedése magával ragadta az állami szerkezetet és a közigazgatás gépezetét is, amely szintén a nagyüzem méreteire növekedett, és feladatainak sikeres megoldásához a munkamegosztásnak, a szervezésnek és irányításnak és mindezekben a szakértelemnek olyan fokára van szükség, amely a laissez faire kényelmes kormányzati korszakát a tervszerű cselekvés és a minden irányban való előrelátás terhes feladatával váltotta fel.” Magyary Zoltán professzor 1932-ben vetette papírra a fenti gondolatokat, melyek napjainkban is érvényesek.

„A racionalizálás takarékoság, egyszerűsítés, modernizálás, tökéletesítés.” E négy dologra jelenleg is nagy szüksége van a közigazgatásunknak.

A közigazgatás racionalizálása napjainkban is aktuális, folytonos feladatot jelent. Viszonylagos állandóságot jelent a változások közepette, hogy a közigazgatással szemben támasztott alapvető igények, elvárások az eltelt évtizedek során szinte ugyan azok voltak és maradtak. A Magyary Zoltán által megfogalmazott eredményesség, jogszerűség, szakszerűség, gazdaságosság, az ember és a közösség szükségleteinek kielégítése, érdekeinek szem előtt tartása ma is ugyanolyan időszerű, mint az 1930-as években. A tartalom változatlan, csak a megfogalmazás lett más: ma minőségről, hatékonyságról, ügyfél-orientációról, közszolgálati menedzsmentről, pénzért értéket elvről beszélünk.

Ebben a fejezetben a '90-es évek magyarországi közigazgatási reformtörekvései közül szeretnék néhányat bemutatni. Ezután rátérek a 2000-2010-es évek közigazgatási reformjainak bemutatására, s végül a Magyary program lényegét ismertetem.

Vizsgálódásomat a közigazgatás racionalizálásának kormányprogramját rövid, bizonyos elemeket kiemelő, példálózó ismertetésével szeretném kezdeni. Ezután olyan, a választott témám szerint releváns fejlesztési koncepciókat, jelenségeket, törekvéseket fogok bemutatni, vizsgálni, melyek vagy hiányoznak a kormányprogramból vagy csak érintőlegesen találhatók

meg abban. Ezek a bemutatandó törekvések mind egy újfajta gondolkodásmódnak, a folyamatközpontú gondolkodásnak a termékei.

A folyamatközpontú közigazgatás-szervezés lényege röviden az, hogy

- a teljesítményekre ható tényezőket a produktumokban ragadja meg,
- az egyedi teljesítmények javítását szolgáló beavatkozásokat a munkafolyamatok meghatározott pontjaira irányítja,
- a működés feltételeinek illetve az összműködés átfogó javítását célzó változtatások szükségességét a teljesítményekről a folyamatokon keresztül szervezett információk működési tényezőkre való vetítésével határozza meg.

3.9 A racionalizálási program előzményei

Magyarországon az 1990-es évek elején politikai, gazdasági, társadalmi rendszerváltás történt. Az állami tulajdonnak és a szocialista szövetkezeti tulajdonnak alárendelt tervgazdaság helyett a magántulajdonon alapuló szociális piacgazdaság épült ki. A pártállami struktúrát felváltotta egy demokratikus választásokon alapuló, többpárti parlamenti rendszer.

A tanácsrendszer helyett egy polgári értékeket megtestesítő önkormányzati rendszer jött létre. A gazdasági és politikai változásokhoz szorosan kapcsolódott a közigazgatás reformja is. A rendszerváltás e téren is átfogó reformfolyamat indult el.

A közigazgatás fejlesztésére a következők miatt volt szükség:

- A közigazgatás fontos területeit nem sikerült beilleszteni egy általános koncepcióba (itt a dekoncentrált szervek rendszerére és az országos hatáskörű szervek elhelyezkedésére lehet gondolni a központi közigazgatásban).
- Az állami szerepvállalás visszaszorításához fűzött remények nem váltak valóra.
- A megyei önkormányzatok létrejöttével a megyei tanácsok megszűntek, illetve átalakultak, de a köztársasági megbízotti intézmények, majd Közigazgatási Hivatalok, eddig nem létező regionális egységek jöttek létre és több más dekoncentrált szerv is alakult. Az önkormányzatok már az új közigazgatási rendszer keretei között kezdték meg

működésüket, ezért indokolt volt a konkrét működés és a gyakorlat eredményességének a vizsgálata.

A vizsgálatokat szükséges volt kiterjeszteni a kormányzati és a dekoncentrált szervek működésére is. A polgári demokráciákban nincs egy olyan egységes közigazgatási modell a korszerűsítéshez, amelyet Magyarország is átvehetett volna. A rendszerváltással előtérbe kerülő Magyar-iskola közigazgatást racionalizáló reformgondolatai viszont rendelkezésre álltak.

A közigazgatással foglalkozó szakemberek sürgették a közigazgatás modernizációját, és olyan szakmai fórumok megrendezését, ahol a véleményeket, javaslatokat kifejtethnék és egyeztetethnék.

Ezen igények kielégítésére hazai és külföldi közigazgatási szakemberek 1992. december 3-5-ig Budapesten nemzetközi szakmai konferencián tárgyalták a magyar közigazgatás modernizációs törekvéseit.

A konferencián felsorolt reformteendők mindegyikében az 1990-es évektől megkezdődtek az első lépések. Magyarország reformteendői a továbbiakban kiteljesítő és korrektív jellegűek. Ezeket kiegészítették az egyszerűsítés, költségtakarékosság feladatai. A kiteljesítés körébe tartoztak a megkezdett reformokat részletező munkálatok.

Ezek a következők: a demokratizálás folytatása, a közigazgatás jogszerűségének erősítése, decentralizáció – dekoncentráció – centralizáció helyes arányainak kialakítása, a központi és helyi közigazgatás működésének összehangolása.

A kiteljesítés második része a kapacitás-fejlesztés volt. Ez azt jelenti, hogy a törvényi és intézményi keretek létrehozása mellett a megfelelő személyi és anyagi előfeltételek kialakítása legalább ilyen fontos.

A legfontosabb személyi feltétel a köztisztviselői kar tudásának, szemléletmódjának megváltoztatása.

Bár az anyagi erőforrások mindig korlátozottak, a közigazgatás modernizálásába érdemes beruházni, mivel a hatékony közigazgatás jelentős anyagi erőforrásokat képes létrehozni vagy megtakarítani.

A korrekciós reformteendőkre a rendszerváltással elfogadott törvények túlzásai miatt volt szükség. Az egyébként helyes irányok (demokratikus testületiség erősítése, a közigazgatás jogállami korlátozása) túlzásai miatt elgyengült a végrehajtó hatalom önálló szakmai szerepe. A rendszerváltás után az államhatalmi ágakat nem sikerült egyértelműen szétválasztani. A kormány és a szakigazgatás cselekvési lehetőségei túlkorlátozottak lettek.

A törvényhozó hatalomra több végrehajtó jellegű feladat is hárult. A helyi önkormányzatokra is jellemző a demokratikus testületiség túlhajtása és a polgármester, a jegyző szerepének alábecsülése.

A rendszerváltás politikai légköre kedvező helyzetet teremtett, a magyar közigazgatás modernizációja 1992-ben megkésve, de alapvetően jó irányban indult el.

Az Antall-kormány közigazgatási modernizációs programja 1992-ben három összefüggő kormányzati dokumentumra épülve jött létre. Az 1026/1992. (V. 12.) számú Kormányhatározatban meghatározták a témaköröket, felelősöket, határidőket. A 363/1992. sz. határozatban kijelölték a témakörökben induló vizsgálatok és intézkedések főbb irányait és elveit. A miniszterek és a kormány alá rendelt országos hatáskörű szervek vezetői elkészítették a magyar közigazgatás minden ágazatában végrehajtandó intézkedési terveket. A programi tehát témák, intézkedési irányok, felelősök, határidők szerves egységét jelenti.

A kormány az intézkedések bevezetése előtt mérlegelni kívánt minden más megközelítést és javaslatot. A vizsgálatok alapján kellett választ adni arra a kérdésre, milyen módon modernizálható a magyar közigazgatás szervesen összefüggő két ága: az állami és az önkormányzati.

A program dokumentumait egyeztették az érintett érdekképviselői szervekkel. Hasznosították a Magyar Közigazgatási Kamara tanácskozásain elhangzott javaslatokat is. Ennek az igen gondos, szakszerű előkészítő munkának az eredménye „A közigazgatás korszerűsítésének programja”, melyet a kormány 1992. december 10-én fogadott el.

3.10 A racionalizálási program (1992-1996)

Az 1992-es közigazgatás korszerűsítésének programja első fejezetében az átfogó közigazgatási reform fő irányait és súlypontjait taglalja. A reform négy modernizációs irányt foglal magába:

- a közigazgatás demokratizálásának további kiszélesítését;
- a közigazgatás jogszerűségének erősítését;
- a dekoncentráció, a dekoncentráció és a centralizáció megfelelő arányainak kiépítését;
- a közigazgatás szerepének definiált csökkentését, illetve az indokolt területeken való növelését, a hatékonyság növelését és költségtakarékos közigazgatás létrehozását a közigazgatás minden területén.

A reform komplex módon kiterjed a magyar közigazgatás szervesen összefüggő két ágára: az önkormányzati és az állami igazgatásra, a két igazgatás közötti kapcsolatrendszer harmonizálására. A komplex reform átfogja a közigazgatás funkcióit, feladat- és hatásköreit, a közigazgatás működését, annak szervezeti kereteit, valamint a közigazgatás személyi állományát.

A komplex program célja annak biztosítása, hogy a magyar államberendezkedés a szabad helyi autonómiákra épüljön, az autonómiák a demokratikus jogállam közérdekű szabályozásának és ellenőrzésének a keretei között tevékenykedjenek, az autonómiák ne sértsék az állam szükségszerű funkcióit, az állam pedig - ahol indokolt és lehetséges - megfelelő formákban segítse a civil társadalom és a piacgazdaság önszerveződését.

A Horn-kormány 1077/1994. (VIII. 6.) számú Kormányhatározatában Dr. Verebélyi Imrét a közigazgatás fejlesztésével kapcsolatos feladatok kormánybiztosává nevezte ki azzal a céllal, hogy elősegítse a kormány 1994-98 évekre vonatkozó programjából a közigazgatás racionalizálásának gyakorlati megvalósítását.

A kormánybiztos konkrét feladatai:

- a dereguláció kormányzati összefogása;
- az államháztartási reformhoz kapcsolódó, abból következő jogi változtatások előkészítése;
- a korszerűsítés intézményrendszerének fokozatos kiépítése;
- a döntés-előkészítés összehangolása;
- a végrehajtásban módszertani segítség nyújtása.

A kormánytól kapott felhatalmazás alapján került kidolgozásra a közigazgatás reformjának tervezete, amelyet részletes vitára bocsátottak. Az általános vélemény az volt, hogy a kormányzás és a közigazgatás reformjára, megújítására szükség van. A beérkezett észrevételek figyelembevételével dolgozta ki Verebélyi Imre a közigazgatás

modernizációjának programját. Így született meg 1996. júliusában „A közigazgatás reformjának programja”.

3.10.1 A közigazgatás reformjának programja - Budapest, 1996. június

A közigazgatás reformjának programja a tennivalókat négy fejezetben foglalja össze.

A négy fejezetből néhány fontosabb elemet emelnék ki a teljesség igénye nélkül, mégis bemutatva a program fő irányait.

1. A közigazgatási feladatok és tevékenységek átalakítása

A közigazgatás reformját a jogszabályokban előírt feladat- és hatásköreinek átfogó felülvizsgálatával kell elősegíteni. A miniszterek e kormányciklus végéig átvizsgálják a közigazgatásra hármló állami (kötelező önkormányzati) feladatokat, javaslatot tesznek a felesleges feladatkörök felszámolására, a közfeladatokat megvalósító egyszerűbb és hatékonyabb eljárásra. A közigazgatási feladatot előíró összes jogszabályt megvizsgálva döntenek a hatályban tartás, módosítás, hatályon kívül helyezés kérdésében. El kell készíteni a felülvizsgált közigazgatási feladat- és hatáskörök részletes és pontosított jegyzékét.

- Az állami szerepvállalás átalakítása során az állami szabályozást - ahol ennek adottak a feltételei - a piaci, illetve a társadalmi önszabályozás, önszerveződés váltsa fel. A részletes feladat- felülvizsgálattal el kell érni a szükséges állami fellépés egyszerűsítését, hatékonyabbá tételét. A deregulációs program megvalósításába szakmai, társadalmi szervezetek bevonására is szükség van, a lakossági panaszok áttekintése segítheti a legjobban annak eldöntését, hogy milyen keretek, eljárások szolgálják a leghatékonyabban az állampolgárok érdekeit...
- A helyi önkormányzati közigazgatás feladatait egyértelműbben el kell határolni az állami közigazgatás feladataitól, s a decentralizációt tovább kell folytatni. Az önkormányzati feladatkörökön belül meg kell szüntetni a törvény által kötelezően elrendelt és szabadon felvállalható feladatkörök közötti aránytalanságokat (szűkíteni kell a kötelező, növelni a fakultatív ügykört). A kötelező feladatokat szabályzó rendelkezéseknél enyhíteni kell a helyi önállóságot túlságosan korlátozó törvényi előírásokat, ugyanakkor garantálni kell, hogy a törvényben előírt kötelező feladataik elvégzését ne mulasszák el.

- Mivel a fő tendencia az állami feladatok csökkentése, új állami szerepvállalásra csak különleges esetben kerülhet sor. Ilyen szükségszerű állami feladatnövekedéssel jár az euro-atlanti integrációs szervezetekhez való csatlakozás. Ehhez kapcsolódhatnak a piacgazdaság, a társadalom és az egyén védelmét, illetve önszerveződő képességének növelését elősegítő új állami szerepvállalások.
- A jogszabályok hatósági jogalkalmazása során a helyi és a központi közigazgatási szervek sokszor bürokratikusan túl lassan, és nem éppen ügyfélbarát módon járnak el. Ennek felszámolását egyfelől a jogszabályok egyszerűsítő célú felülvizsgálata, másfelől a helyi vezetők szervezési intézkedései segítik elő.
- Át kell tekinteni az államigazgatási eljárás korszerűsítésének más lehetőségeit is (például: biztosítani a fellebbezés lehetőségét; a jelenlegi ötfokozatú eljárás szűkítése; a közigazgatási bíráskodás elkülönítése a rendes bíróságokon belül).
- Szükséges az állampolgárok hatósági okmányainak reformja (útlevél, gépjárművezetői engedély, személyazonosító igazolvány, személyazonosító jel, hatósági igazolvány). Fel kell gyorsítani a hatósági nyilvántartások (ingatlan- nyilvántartások) korszerűsítési munkáit.
- A jogsértőkkel szemben határozottabban és hatékonyabban kell fellépni. Ennek érdekében erősíteni kell a jogszabályban előírt közigazgatási szankciókat.
- Áttekintendők a bíróságon kívüli egyéb szankciók (például: működés betiltása, kedvezmények, jogok ideiglenes vagy végleges elvonása).
- A feladat-felülvizsgálathoz kapcsolódóan folytatni kell a hatósági államigazgatási ügyek elválasztását a főként szolgáltató típusú feladatoktól. Ez utóbbiakat a szolgáltatás szempontjából jobb szervezeti formákhoz (közalapítvány, közhasznú társaság, gazdasági társaság, stb.) célszerű telepíteni.
- A közigazgatási szervek belső vezetésében jobban figyelembe kell venni az igazgatottak véleményét. A közszolgáltató intézmények vezetésének ismerniük kell a közszolgáltatást használók véleményét.
- Az informatikai fejlesztések jobban igazodjanak a közigazgatási munka valós szükségleteihez. A munkahelyi személyi számítógépek hasznosítása során felszámolandók azok a pazarlások, hogy sok helyütt ezeket csak írógépi funkciókra használják, pedig ezek a döntés-előkészítés, végrehajtás szervezése, vezetői ellenőrzés feladatában nyernék el jelentőségüket. A helyi önkormányzatot valamint az állam által működtetett információs rendszereket jobban össze kell hangolni.

- A központi és a helyi közigazgatás a közfeladatok minél szélesebb körét az érintettekkel való megállapodásokkal, ajánlások és támogatások útján - ahol ez lehetséges - piacosítással oldja meg. Ennek során a közigazgatás törekedjen arra, hogy a közhatalmi és irányítói hatáskörébe nem tartozó más szervekkel és személyekkel a közcélok elősegítése érdekében együttműködést, partneri kapcsolatokat alakítson ki, tehát köztük nem alá- és fölérendeltségi, hanem mellérendeltségi viszony legyen.

2. A kormányzás és a központi államigazgatás megújítása

A kormány végrehajtó szerepének jobb érvényesítése érdekében növelni kell a kormány feladat- és hatásköreit:

- a kormány és ne az országgyűlés fogadja el a kormányprogramot;
- a törvényalkotás és a kormány rendeletalkotási tevékenysége közötti aránytalanságokat fel kell számolni: az országgyűlés törvényalkotási túlterheltsége csökkenthető a kormányrendeletek bővítésével;
- növekedjen a kormány testületi döntéshozó szerepe a minisztériumi

köztisztviselői létszám és a minisztériumi szervezet meghatározásában.

A koalíciós kormányzás többpárti jellegéből adódó többoldalú önkorlátozás döntően a kormányzati döntés-előkészítési mechanizmusban érvényesüljön. Nemzetközi összehasonlító elemzésekre alapozva fel kell tárni a koalíciós kormányzás hazánkban is alkalmazható új eljárásait, módszereit. A kormánykabinetet olyan kistestületté célszerű átalakítani, amely koalíciós kormányoknál együttesen betölti az informális kiskabinet és az előzetes koalíciós megbeszélés funkcióját.

A kormányzat első számú vezetője, a miniszterelnök meghatározó szerepkört töltsön be a kormánytestület megalakításában, a testület tagjainak kiválasztásában és felmentésében, valamint a kormánypolitika általános irányvonalának kialakításában. A kormány testületi döntéseinek előkészítése során a miniszterelnök feladata, hogy megteremtse a kormányzati konszenzus lehetőségeit. Még a kormányülés előtt alakítson ki konszenzust a miniszterek között, kiemelkedően fontos ügyekben pedig a parlamenti csoportokkal és a parlamenten kívüli politikai szervezetekkel.

A kormány testületi döntéseinek végrehajtása általában a miniszterekre tartozzon, a miniszterelnök elsősorban a miniszteri végrehajtás koordinációjával és ellenőrzésével

foglalkozzon.

3. A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztése és a területi államigazgatási szervek reformja

A közigazgatás racionalizálásának igen fontos területe a települési és megyei önkormányzatok feladat- és hatáskörének differenciált megosztása. Az önkormányzatoknak kötelező feladatokat és hatásköröket megállapító törvényeket felül kell vizsgálni. A nagyobb település körzeti feladatellátásra való kijelölésére csak ritkán kerülhet sor, mivel a nagyobb település képviselőtestületében a kisebb település képviselői nem vehetnek részt a döntésben. A megyei önkormányzat az a szint, ahová a különböző települések képviselőt választhatnak.

A megye esetében a hatáskör-telepítés két összehangolandó szempontja közül az egyiket: a szubszidaritás (a helyi közügyeket az állampolgárokhoz közelebb álló települési önkormányzatokhoz indokolt telepíteni) szempontját eltúlozták, és kevésbé vették figyelembe a másik szempontot: a hatékonyság és gazdaságosság követelményét.

A megye nem hierarchikus főnöke a községnek és a városoknak, de területi feladatkörében a településeket is érintő térségi közszolgáltatási és térségfejlesztési funkciókat lát el. Ebben a ciklusban ki kell dolgozni azokat az ágazati törvénytervezeteket, amelyek hosszabb távra egyértelművé teszik a megyei önkormányzatok kötelező feladatait. A jövőben ne egyedi döntés, hanem csak a hatáskör-telepítő törvények jelölhessék ki, hogy melyik önkormányzati szinten kell az adott közfeladatot megoldani. A megyei önkormányzat feladat- és hatáskörének kiszélesítésénél figyelembe kell venni, hogy az állam központi és területi szerveinél vannak olyan állami feladat- és hatáskörök, amelyek átadhatók a megyei önkormányzatoknak.

4. A közigazgatás személyi állomány létszáma, minőségének és megbecsülésének növelése

A közigazgatás megújítása elképzelhetetlen a közigazgatás személyi állománya minőségének megjavítása, anyagi és erkölcsi megbecsülésének fokozatos növelése nélkül, mindezt kisebb közigazgatási létszám mellett kell elérni. Bár ez létszám nemzetközi összehasonlításban nem túl magas, az állami költségvetés csökkentésének általános tendenciáját itt is érvényesíteni kell. A létszám továbbá a közigazgatási rendszeren belül aránytalanul oszlik meg, ezt létszámrevízióval kell korrigálni. Ugyanakkor fontos, hogy a lecsökkenő létszámból származó

megtakarítások a köztisztviselői rendszerben maradjanak.

A magyar közigazgatás az előtte álló kettős kihívásnak - az EU-hoz való csatlakozás követelményeinek, valamint a növekvő hazai elvárásoknak - csak úgy tud megfelelni, ha lényegesen javul a személyi állomány minősége. A minőségi javulás gondosan kiválasztott, sokoldalúan képzett, hivatástudattal rendelkező, anyagilag és erkölcsileg egyaránt elismert alkalmazottakkal érhető el. A köztisztviselői pálya személyzetpolitikai intézkedésekkel (a karrier-pályáiv meghosszabbítása, illetmények növelése, a kiválasztás demokratizmusának és hatékonyságának erősítése) a jó szakemberek számára vonzóvá kell tenni.

A kiválasztás módszere a pályázat és a versenyvizsga együttese.

Az illetmény szorzószámát 3,2-szeresről 5-6-szorosra célszerű emelni. A karrierpálya idejét a jelenlegi 44-46 évtől a nyugdíjazásig terjedően kell meghosszabbítani.

Egységesebb jogi szabályozás révén meg kell szüntetni a köztisztviselői, közalkalmazotti kar jelenlegi túlzott megosztottságát (az államigazgatási szervezetben és önkormányzatokban dolgozók, a költségvetési szervezetben és önkormányzatokban dolgozók, a költségvetési intézményekben alkalmazott köztisztviselők és közalkalmazottak közötti) indokolatlan különbségeket.

4. fejezet

A közigazgatás-szervezés módszerei

4.1 A folyamatszémleletű szervezetfejlesztést segítő munkamódszerek a közigazgatásban

Ebben a fejezetben a közigazgatási szervezetek működését és az átalakítási, szervezetfejlesztési folyamatokat állítjuk vizsgálatunk középpontjába. Itt már nem a múlt vizsgálata a célunk, nem a történeti bemutatásé a főszerep, hanem a jelenkori közigazgatás működését befolyásoló módszerek ismertetése. Ennek egyik kiemelt területe a szervezetfejlesztés és az ehhez kapcsolódó módszerek, megoldások. Az általunk kiválasztott és bemutatott módszerek létező módszerek, melyek alkalmazása nem egyforma hazai közigazgatásunkban.

Célunk, hogy ebben a fejezetben összegyűjtsük azokat a munkamódszereket, amelyekkel teljes körűen lehet vizsgálni a szervezeti folyamatokat, a szervezet működését. Természetesen léteznek más módszerek is, amelyeket használ, vagy inkább használhatna a közigazgatás és mindig keletkeznek új módszerek, illetve a korábbi módszereket is továbbfejlesztik. Teljességre nem törekszünk, már azzal is elégedettek lennék, ha legalább ezeket a módszereket alkalmaznák a közigazgatásban.

A közigazgatás céljait és eredményeit a működési folyamatok kötik össze. Minden közigazgatási ügyhöz tartozik egy munkafolyamat, a munkafolyamatok összessége adja a közigazgatás működését. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az input (ami ebben az esetben egy beadvány, egy kérelem, egy feljelentés...) és az output (ami lehet egy határozat, egy intézkedés stb.) között zajlik egy munkafolyamat. A munkafolyamatok összessége a hivatali működés dinamikáját jeleníti meg. Azt, hogy egy szervezet mennyire sikeres, mennyire hatékony, többféle módszerrel lehet vizsgálni. A vizsgálat sok esetben a jogszabályi eszközökre, magára a jogi normákra vonatkozik.

Sajnos Magyarországon sok esetben szervezetátvilágításon, vagy szervezeti vizsgálaton csak a szabályozó jogszabályok vizsgálatát értik vagy jobb esetben a jogszabályok és a működés összehasonlítását. A valós működés vizsgálatához pedig ennél sokkal többre van szükség. A munkafolyamatok vizsgálata elengedhetetlen a közigazgatási szerv működésének megismeréséhez, a hatékonysági tényezők feltárásához. A vizsgálat tehát folyamatközpontú

kell, legyen, a folyamatközpontú munkaszervezés tehát elengedhetetlen kiindulópontja az általam bemutatott munkamódszereknek. A módszerek egyik része tehát a közigazgatási szervezetek működésének megszervezésére, átszervezésére vonatkozó módszerek, más részük a közigazgatásban dolgozó szakemberek véleményét a legjobban felhasználó módszerek csoportja. Emellett itt mutatjuk be a közigazgatásban még kevésbé használt és elfogadott speciális munkaidő rendszereket valamint a közigazgatási munkafolyamatok legalaposabb vizsgálatát a KMM-et, melyek minél szélesebb körű alkalmazása szintén sokat lendíthetne a közigazgatási szervezetek hatékonyságán.

4.1.1 A munkamódszerek fajtái

A vizsgált munkamódszereket érdemes egymástól megkülönböztetni.

Az első csoportba tartoznak a szervezetátvilágításkor alkalmazandó, alkalmazható munkamódszerek. Ezeket szokták a helyzetfelmérést -és elemzést segítő munkamódszereknek is nevezni. Ezek használata egyértelműen kapcsolódik a szervezet átalakításához, fejlesztéséhez, racionalizálásához. Így ezek a módszerek ennek a folyamatnak az átvilágító, információgyűjtő szakaszában használatosak. Ide tartoznak: az interjú. A kérdőíves módszer, a munkanap-fényképezés, a munkakör-elemzés, a funkciógyakoriság-elemzés, a dokumentum-elemzés és az ügymenetvizsgálat.

A másik csoportba azok a résztechnikák, módszerek tartoznak, amelyek nemcsak az átvilágítási szakaszban használhatók, hanem a szervezet „normál” működése során is. Ezek az ún. kollektív szellemi alkotótechnikák. Ezeket a résztechnikákat akkor érdemes használni, amikor a vezető vagy a vezetés nem egy előre meghatározott koncepció mentén, vagy jogszabály által előírt úton köteles haladni. Ezekben az esetekben a vezető lehetőséget adhat a beosztottaknak, munkatársaknak, hogy beleszóljanak az irányvonal meghatározásába, vagy akár csak egy konkrét feladat megoldásába. A résztechnika kiválasztását nagyban befolyásolja a cél, a vezető attitűdje, és persze az időkorlátok. Sok közigazgatási szakemberrel találkoztam az elmúlt 15 évben sok vezetővel konzultáltam, sok köztisztviselő tapasztalatát hallgathattam meg e témában és az eredmények szomorúak. Bár abban mindenki megegyezik, hogy ezek a módszerek korszerűek, jók és a dolgozók is jól motiválhatóak velük, a közigazgatási alkalmazásuk sajnos még elenyésző! Pedig ezek a módszerek nem újak, de még a mai napig újszerűek, a közigazgatásban feltétlenül.

4.1.1.1 A szervezetfejlesztési modell

Az első csoport, amit bemutatok, a szervezetátvilágításhoz kapcsolódó módszerek. Ezek megismeréséhez érdemes röviden áttekinteni a szervezetfejlesztés általános modelljét, hisz ennek egyik legmeghatározóbb lépése a szervezet alapos átvilágítása.

A modell egy keretet ad a sikeres szervezeti változások bevezetéséhez. Nem kötelező a lépéseit alkalmazni, de a tapasztalat azt mutatja, hogy ha a módszer kereteit betartják és emellett azt sikeres szakmai tartalommal is megtöltik, sikeres szervezetfejlesztés jöhet létre. Ez a modell persze korántsem kötelező, de mankó lehet a vezetők számára.

A modell lépései dióhéjban az alábbiak:

I. LÉPÉS: *A szervezés céljának meghatározás*

A szervezési munka lehet egy szervezet létrehozása vagy egy már meglévő szervezet átalakítása, fejlesztése.

A szervezési tevékenység a cél meghatározásával kezdődik. A vizsgálat megkezdésekor kézenfekvő, hogy a szervezést sokirányú tevékenységnek kell végigkísérni. A szervezés szükségképpen komplex szemléletű kell, hogy legyen, el kell érni, hogy már a létesítmény tervezésénél figyelembe vegyék a szervezés speciális szempontjait.

Meglévő szervezet szervezési céljai közt leggyakoribb az ún. hibás működést feltáró és kiküszöbölő szervezés, illetőleg a szervezet működésének folyamatos ellenőrzése és értékelése.

Nagyon fontos, hogy nem a szervezet alapcéljait kell itt meghatározni, hanem a szervezetfejlesztés céljait.

A szervezési célmeghatározás lényeges kérdése, hogy miként juthatunk szervezési célok birtokába, más szóval kinek a feladata szervezési célt kitűzni.

Elsőként a szervezési apparátust kell említeni. A képzett szervezőtől elvárható, hogy rendszeresen figyelemmel kísérje a szervezéstudomány és módszertan fejlődését, és folyamatosan figyelve a szervezet tevékenységét előterjessze szervezési elképzeléseit,

Kiemelkedő szerepe van a vezetőknek a szervezési célkitűzések meghatározásában. Ez a feladat a vezetői tevékenység szerves része.

Hasznos, jó kezdeményezéseket, ötleteket lehet szerezni, különösen a munkafolyamatok ésszerűsítése tárgykorében a dolgozóktól is. Helyes, ha a vezetés intézményesen gondoskodik arról, hogy a dolgozók megfelelő javaslatai fórumot kapjanak és megvalósulhassanak. Itt szintén hatékonyan lehet alkalmazni a különböző résztechnikákat, például a kollektív szellemi alkotótechnikákat, melyek biztosítják az összetett problémák több nézőpontú megközelítését.

A célmeghatározással elindított szervezési folyamat eredményességét és megvalósíthatóságát több tényező determinálja.

A szervezet szervezési kapacitása, az elmúlt időszak szervezési tevékenységének eredményessége vagy eredménytelensége, a dolgozók új iránti fogékonysága, a team munka megvalósíthatóságának lehetősége olyan befolyásoló körülmények, amelyek szerényebb, vagy merészebb szervezési célkitűzést indokolnak.

Nagyon fontos, hogy a szervezési célok konkrétak legyenek. Sokszor lehet hangzatos célkitűzéseket hallani, pl.: „jobb legyen az ügyintézés vagy gyorsabb legyen az ügyintézés”... De sok esetben nincs meghatározva, hogy mit értenek ezek alatt a jelzők alatt.

A másik fontos szempont a mérhetőség. A célok mérhetőek, számon kérhetőek legyenek.

II. LÉPÉS: Döntés a szervezési munka elrendeléséről

A szervezési cél meghatározása egyben vezetői döntést is jelent a szervezési munka elvégzéséről. A döntést követően, még a munkafolyamat megkezdése előtt fontos feladat a szervezés által érintett dolgozók tájékoztatása a szervezés végrehajtásának módjáról és a várható eredményről.

A nyílt és őszinte tájékoztatást az indokolja, hogy a dolgozókat, akik a szervezés résztvevői, alanyai és „tárgyai”, elsődlegesen érdekli és érinti minden, ami napi munkájukkal összefügg. Jogosan várhatják el, hogy még a munka megkezdése előtt tájékoztassák őket azokról a következményekről, amelyekre számíthatnak az átszervezés alatt és után. A dolgozók pozitív hozzáállása, segítőkészsége, és azok az információk, amelyekkel munkájukról rendelkeznek alapvetően befolyásolják a szervező munka eredményességét.

III. LÉPÉS: A szervezést végzők kijelölése

A szervezésben résztvevők száma és a részvétel formája a szervezési munka nagyságrendjétől, fontosságától, sürgősségétől és egyéb sajátosságaitól függ. Erre általánosan érvényes szabály nem állapítható meg.

Egy-egy kisebb, kevesebb szervezés-elméleti ismeretet igénylő szervezési feladattal a szervezet kellő szakmai felkészültséggel és gyakorlati tapasztalattal rendelkező dolgozója is megbízható.

Összetett szervezési feladat elvégzésére szervezési csoportot lehet alakítani a szervezeten belül. A csoport tagjainak összetételét célszerű úgy meghatározni, hogy a probléma több nézőpontú megközelítése és megoldása biztosítható legyen. Ezért célszerű különböző szakterületről válogatni a csoport tagjait.

A szervezési tevékenységbe be kell vonni a szervezés által érintett szervezet közvetlen vezetőjét, a szakterületet jól ismerő dolgozóját, valamint a szervezéssel foglalkozó dolgozókat. A munka jellegétől függően célszerű, ha a felettes szervezet szervezési, illetőleg a szakterület által érintett dolgozója is részt vesz a munkában.

A csoport munkájában részvételt - különösen nagyobb jelentőségű szervezésnél - célszerű írásban szabályozni.

A szervezési munka végzése történhet

- a csoport teljes jogú tagjaként a munkamegosztásnak megfelelő feladat elvégzése formájában,
- szaktanácsadással meghatározott szakmai kérdésekben.

A szervezési munkában résztvevő dolgozó a szervezési munka időtartama alatt egyéb munkája alól részben vagy egészben felmenthető.

Nagyobb volumenű szervezési feladat elvégzésével szervezési intézet is megbízható. A szervezési célkitűzés, illetve a szervezést végzők kijelölése után célszerű munkatervet, munkaprogramot összeállítani, amely tartalmazza a szervezési munka tervezett menetét, ütemezését, határidejét, felelőseit.

IV. LÉPÉS: Helyzetfelmérés és elemzés (szervezetátvilágítás)

A szervezetfejlesztésnek ebben a szakaszában használhatók az első csoportba tartozó résztechnikák.

A helyzetfelmérés és elemzés a szervezési munka nagy körütekintést igénylő, munkaigényes szakasza. A munka lényegében tények, adatok, információk gyűjtésében csoportosításában rendszerezésében és értékelésében realizálódik.

A szervezetekre vonatkozó információk hozzáférhetőségük alapján több kategóriába sorolhatók:

- vannak könnyen hozzáférhető információk, amelyek a különböző kimutatásokból, jelentésekből, egyéb dokumentumokból közvetlenül felhasználhatók
- részletes gyűjtést igénylő információk, pl. nyilvántartásokból kigyűjthető adatok
- csak külön munkával meghatározható, összetett információk, pl. munkaidő-kihasználási grafikonok, folyamatábrák.

A vizsgálódás mélységét, az információk mennyiségét a szervezési cél alapvetően befolyásolja. Erre vonatkozóan a vezető is hasznos iránymutatásokat adhat a probléma súlyának és jelentőségének mérlegelésével.

Az informálódás nem korlátozódhat a szervezet jelenlegi állapotának megismerésére, hanem szükséges a múlt eseményeinek az értékelése, (sok esetben ez magyarázza meg a jelenbeli állapotot), valamint bizonyos mértékű jövőbetekintés, tervezés is.

A múltbeli információknak nem kizárólag a már meglevő létesítmény szervezésekor van jelentősége, a visszapillantó értékelés új létesítmény szervezéskor bizonyos témakörökre korlátozódhat.

A helyzetfelmérés elemzés szakaszában fel kell tárni a szervezést befolyásoló környezeti sajátosságokat.

Ezek lényegében két csoportra oszthatók; azokra az adottságokra, kiaknázható lehetőségekre, amelyekkel a szervezet és környezete rendelkezik, illetve azokra a jogszabályokból, valamint az önkormányzati feladatokból eredő követelményekre, amelyeknek a szervezet meg kell, hogy feleljen.

Az adottságok és követelmények vizsgálata során célszerű azokat bizonyos szempontok szerint csoportosítani. A szervezési szakirodalom az adottságokat és követelményeket különböző szempontok szerint kategorizálja.

Így megkülönböztethetünk valóságos vagy feltételezett, változó vagy változatlan, időszakos vagy tartós, személyi és tárgyi, szervezeten belüli és kívüli, technikával összefüggő, illetve attól független adottságot, illetve követelményt.

A kategorizálás tovább bővíthető, azonban az értékelés és elemzés lényeges kérdése az, hogy a szervező felismerje a vizsgált területre vonatkozó döntő adottságokat ill. követelményeket. Az adott szervezetre vonatkozó döntő adottság felismerésének lehetősége, és ezáltal a szervezés sikerének lehetősége a szervezést végző csoport közös munkájától, az együttműködés és a komplex szemléletmód következetes érvényesítésétől függ.

A szervezés szempontjából döntő körülmény feltárását az információk rendszerszemléletű feldolgozása biztosítja.

Az adottságok és követelmények feltárása, csoportosítása és a szervezés szempontjából döntő adottság és követelmény meghatározása már önmagában alkalmat ad az összehasonlításra, értékelésre.

Az elemzés munkaszakaszában szembe kell állítani a szervezettel szemben támasztott követelményeket a szervezet adottságaival, és meg kell határozni az eltérés okát.

Az adottságok és követelmények feltárásának fenti módszere elsősorban már működő szervezetekre alkalmazható. A szervezőmunka menetének helyzetfeltáró szakasza új szervezet létrehozása esetében eltérő sajátosságokat mutat. Az adottságok és követelmények felmérése alapján a célnak leginkább megfelelő szervezeti működés kialakítása attól függ, hogy képesek vagyunk-e a tervezés stádiumában a szakmai (tehát az adott célrendszert ismerő, módszertani, a munkafolyamatokra vonatkozó, a szervezeti strukturális, a munkafeltételekkel kapcsolatos, valamint az építészeti stb.) követelmények számbavételére. A helyzetfelmerést és elemzést nagyban segítik azok a résztechnikák, amelyek részletes bemutatása e fejezet témája.

A helyzetfelmerés befejező mozzanataként ajánlott az adatfelmerés és értékelés eredményét írásban összefoglalni. A leírásban tárgyilagosságra kell törekedni, a munka a megállapított, bizonyított tényeket tartalmazza.

V. LÉPÉS: Szervezési javaslat kidolgozása

A helyzetfelmérés és elemzés során keletkezett információkból a szervezők a következő lépcsőben a szervezési javaslatot készítik el. A helyes probléma-megközelítés a legtöbb esetben úgy érhető el, ha a javaslat készítői a feladat megoldására több választ is keresnek.

Ritka az az eset, amikor a döntő adottságok és követelmények olyan egyértelműen meghatározzák a szervezéssel elérni kívánt célt, hogy elégséges egyetlen szervezési javaslat kidolgozása. A helyes gyakorlat tehát az, ha a szervezők előbb koncepcióvázlatokat, variánsokat készítenek. A koncepciói variánsok leírásának tartalmaznia kell:

- a szervezetre vonatkozó alapul vett döntő adottságokat és követelményeket,
- azt a szervezettségi színvonalat, amelyre a szervezés eredményeként a szervezet beáll,
- a szervezési elképzelés emberi, tárgyi, költség-ráfordítási kihatásait, ezek indoklását,
- a folyamatok és a szervezeti struktúra vázlatos leírását.

A vezetői döntés után a megfelelő variáns képezi részletes szervezési javaslat kidolgozásának alapját.

A részletes szervezési javaslat két fő részből áll:

- a folyamatok és szervezetek szabályozása,
- a szervezés során szükséges teendők meghatározása.

A folyamatok és a szervezet szabályozása a szervezeti és működési szabályzatnak, az ügyrendnek és a munkaköri leírásoknak az elkészítését jelenti. Mindhárom a szervezet feladatainak összességét és működési-kategóriáit tartalmazza különböző mélységben.

VI. LÉPÉS: A gyakorlati bevezetés megvalósítása

A gyakorlati bevezetés sikere a megfelelő és alapos előkészítésen és a helyes, megalapozott szervezési döntésen túlmenően a gyakorlati bevezetés módjától is függ.

Számos jó szervezési elképzelés bukott meg azon, hogy a szervezők a gyakorlatba való átültetést kellő körültekintés nélkül kísérelték meg.

A szervezés gyakorlati bevezetésének szakaszában elengedhetetlen követelmény a dolgozók megfelelő tájékoztatása, a szervezés céljának, várható eredményének megismertetése. Az új munkafolyamat nem kezdődhet meg addig, amíg az érintett dolgozók nem ismerik a

szervezéssel kapcsolatos szabályzatokat, és nem kapnak eligazítást saját munkakörük ellátására.

Nagyobb, több szervezeti egységet érintő átalakítást célszerű először kísérletképpen egy-egy szervezeti egységnél bevezetni. A kísérleti bevezetés tanulságait a későbbiekben jól lehet hasznosítani.

Elképzelhető az a megoldás is, hogy az új rendszert szakaszosan, fokozatosan vezetik be. Ez esetben az egész folyamatot részekre bontva annak lépcsőzetes bevezetését rendelik el.

Igen fontos, hogy a szervezők az első időkben a munkavégzés helyén tartózkodjanak. Amennyiben a dolgozó a munkavégzéskor felmerült problémája megoldásához nem kap azonnal választ, elkedvetlenedik, vagy a régi módszer szerint kezd tovább dolgozni. Mindkettő káros az új módszer eredményességére.

VII. LÉPÉS: A szervezés eredményeinek értékelése

A gyakorlati bevezetés után a szervezés eredményének értékelése tartalmazza azt a megállapítást, hogy miben milyen hatékonyságú előrehaladás történt. E munka keretében meg kell vizsgálni, hogy:

- az eredmények megfelelnek-e a kitűzött céloknak, maradéktalanul sikerült-e végrehajtani a szervezési tervet, jelentkezik-e olyan hatás, amellyel előre nem számoltak,
- a dolgozók elfogadják-e az új munkamódszereket.

A szervezőknek a szervezési munka befejezését követően időről-időre el kell végezniük az értékelést, amelynek megállapításai újabb szervezési feladat kiindulási pontjai lehetnek. A szervezési apparátus megállapításaira figyelemmel, vezetői feladat a végzett munka időszakonkénti, apparátus előtti minősítése.

A szervezési munka végzésekor, annak minden szakaszában keletkeznek írásos anyagok, rész munkatervek, adatokat összesítő és értékelő anyagok, tanulmányok, elemzések, javaslattervezetek, jelentések stb. Ezek közös neve: szervezési dokumentáció. A szervezési dokumentumokban meglévő adatok információk a későbbi Szervezési munkavégzéshez kiindulási alapot, következtetések levonására alkalmas megállapításokat tartalmaznak, ezért

azokat a szervezési munka befejezése után rendszerezve össze kell gyűjteni és meg kell őrizni

4.1.2 A szervezet átvilágítását támogató résztechnikák

Az átvilágításnál nagyon fontos az objektivitás, a tények megismerése, éppen ezért a módszerek nagy része erre törekszik. Ez alól kivétel a két először tárgyalt munkamódszer a szervezési interjú és a kérdőíves adatgyűjtés.

4.1.2.1 Interjú

Az interjú olyan adatgyűjtési módszer, amelyben a szervező beszélgetés során tesz szert a szervezés célja által körülhatárolt ismeretekre. A munkatársak személyes megkérdezése a szervezési tevékenység egész folyamatát végigkíséri, a szervezők ezáltal, nagymennyiségű és hasznos információkkal alapozhatják meg szervezetfejlesztési stratégiájukat. Fontos hangsúlyozni, hogy itt véleményekre vagyunk kíváncsiak, tehát egy szubjektív módszerről van szó.

Az interjú menete

Amennyiben azt szeretnénk, hogy az interjú módszer alkalmazásával nyert adatok hasznosan járuljanak hozzá a szervezési munkánkhoz, a megkérdezésre, a dolgozókkal történő beszélgetésekre éppoly alaposan fel kell készülni, mint más vizsgálati módszer alkalmazására.

A vizsgálat előkészítő szakaszában el kell dönteni, hogy kik azok a személyek, akik a kutatásunk tárgyáról bizonyos adatokkal rendelkeznek. Beszélgető partnerekként szóba jöhetnek a szervezet tagjai, de szervezeten kívülálló személyek is. Az előkészítő szakasz része annak eldöntése is, hogy az interjú melyik fajtáját alkalmazzuk.

Az interjúkészítés többféle formája ismert.

Nyílt interjúnak azt a módszert nevezzük, amikor a vizsgált személyek ismerik a beszélgetés célját, azzal egyetértenek. Ez lehetővé teszi a beszélgetés folyamatos rögzítését.

A rejtett interjú során kötetlen beszélgetés benyomását kell kelteni a kérdezettben olyan irányított kérdésekkel; hogy a vizsgálódást végző az őt érdeklő lehető legtöbb információhoz jusson.

A strukturált interjúnál a kérdező előre rögzített kérdéseket tesz fel. A módszer előnye a könnyebb feldolgozhatóság, hátránya viszont, hogy a kérdések körén kívül eső információk

rejtve maradnak. Annak érdekében, hogy ezt a merevséget feloldják a szervezésben, gyakran strukturálatlan, vagy csak részben strukturált interjúkat készítenek.

Csoportos interjút akkor készítünk, amikor arra vagyunk kíváncsiak, hogy az emberek abban a körben, amelybe tartoznak, hogyan nyilvánítanak véleményt. A csoportos interjúnak fontos eleme a megkérdezettek közt kibontakozó vita, a különböző szempontok, vélemények érvényre jutása.

Az interjúk elkészítése után a beszámolók elkészítése, majd a kapott eredmények értelmezése és értékelése következik. Az interjúkészítés sikere nagymértékben függ a kérdező személyiségétől. Fontos tulajdonságok a jó kapcsolatteremtő képesség, a megfelelő tájékozottság, a szakmai nyelv ismerete, a türelem és az empátia.

Az interjú módszer rendszerint más megfigyelések ellenőrzésére, egyéb résztechnikákkal végzett vizsgálatok megállapításainak kiegészítésére alkalmas módszer.

4.1.2.2 A kérdőíves adatgyűjtés

A kérdőíves adatgyűjtés lényegét tekintve „írásbeli interjú”, akkor alkalmazzák, ha sok személy véleményét akarják megtudni ugyanarról a kérdéskörrel.

A kérdőíves adatgyűjtés menete:

A kérdőíves adatgyűjtés alkalmazásának előkészítő szakaszában meg kell határozni a megkérdezettek körét, valamint meg kell szerkeszteni a kérdőívet. A kérdőíves vizsgálat fontos osztályozási kritériuma a megkérdezett személyek körének kiválasztása.

A vizsgálni kívánt terület által meghatározottan végezhetünk adatfelvételt ún. rétegezetlen mintán, amely esetben a vizsgált sokaság minden n -edik tagját megkérdezzük, illetve egy meghatározott idő alatt azonos helyen megforduló személyeket kérdezzük meg ún. rétegezett mintavétel akkor történik, ha bizonyos, a szervezés szempontjából jelentőséggel bíró tulajdonsággal rendelkező dolgozók a vizsgálatban nagyobb mértékben vannak képviselve. Végezhetünk megismételt felvételt is, amely vizsgálat történhet azonos személyekkel, vagy egy bizonyos eseményhez kötötten azonos szervezetben a személyek azonosságára tekintet nélkül. (Pl. kérdőív a munkahelyi légkörről az átszervezés előtt és után.)

A kérdőív szerkesztése során a következő követelményekre szükséges figyelemmel lenni:

- a kérdőív első kérdése keltse fel a vizsgált személy érdeklődését a vizsgálat eredményessége és a további kérdések iránt,
- törekedni kell a kérdések egyszerűségére és érthetőségére,
- az egyik témáról a másakra történő áttérésnél érvényesülnie kell a logika szabályainak,
- az ún. kényes kérdéseket (amelyekre adott válaszok a kérdezőt kellemetlen színben tüntethetnék fel) mellőzzük az olyan kérdőíveken, amelyek alkalmasak a választ adó azonosítására,
- a gépi adatfeldolgozás érdekében a kérdéseket úgy kell megfogalmazni, hogy a válasz számszerűen, vagy igennel és nemmel megválaszolható legyen,
- a részletes szöveges válaszadást el kell kerülni, illetve arra az esetre kell korlátozni, ha a válaszlehetőségek nagyon különbözőek lehetnek.

A kérdőív alkalmazásának köre lényegében megegyezik az interjú módszernél kifejtettekkel, a módszert gyakran alkalmazzák más résztechnikákkal elvégzett vizsgálatok ellenőrzésére.

4.1.2.3 Dokumentumelemzés

Az empirikus adatgyűjtés egyik jól hasznosítható forrása a szervezeti dokumentumok vizsgálata. A szervezeti problémák igen nagy százaléka visszatükröződik a szervezeti dokumentumokban, ezek összegyűjtése és tanulmányozása lehetővé teszi, hogy a szervező az egész szervezetről és a vizsgált kérdéskör több részletéről alapvető információkkal rendelkezzen anélkül, hogy a szervezeti munkát befolyásolná, „zavarná”. A dokumentumelemzés az egyik legegyszerűbben alkalmazható résztechnika, de alkalmazását nem szabad túlbecsülni. A dokumentumelemzéssel a szervezet felépítését, struktúráját ismerhetjük meg, de a szervezet valós működéséről nem kapunk információt. Sokszor a szervezők a dokumentumelemzést elegendőnek tartják a szervezet megismerésére, ami persze kevés ahhoz. A dokumentumelemzés önállóan nem elegendő egy szervezet teljes körű átvilágításához, de nélküle elképzelhetetlen a szervezet megismerése. Célszerű tehát más résztechnikákkal együtt alkalmazni.

A dokumentumelemzés menete

A dokumentumok vizsgálatára igen sokféle célból kerülhet sor, ezért a megfelelő források felkutatása az elemzés első lépése. A teljesség igénye nélkül az alábbiakban foglalhatók össze a szervezeti dokumentumok legfontosabb típusai:

- belső utasítások, rendelkezések, előírások,
- nyilvántartási adatok, nyilvántartás alapját képező egyéb dokumentumok,
- beszámolók, jelentések, szerven belüli levelezések,
- ügyfelekkel kapcsolatos dokumentumok, közérdekű panaszok, bejelentések,
- értekezletek; tanácskozások, gyűlések jegyzőkönyvei,
- személyi anyagok,
- a szervezetben végrehajtott vizsgálatok, ellenőrzések dokumentumai.

Megkülönböztetünk tartalmi és formai dokumentumelemzést.

A szervezeti dokumentumok tartalmi vizsgálata és értékelése mellett a szervezési cél függvényében formai vizsgálatot is kell végezni. A formai dokumentumelemzés megállapításai eredményeképpen szervezési cél lehet egyes feladatok informatikai szempontból történő átszervezése, az alkalmazott technika korszerűsítése a gépesítettség színvonalának emelése.

4.1.2.4 Munkanap fényképezés

A munkanap fényképezés egy személy, csoport vagy az egész szervezet hasznos munkaidőalapját vizsgáló résztechnika. Annak megállapítására szolgál, hogy a dolgozók rendelkezésükre álló munkaidőt hogyan használják ki, és hogyan osztják a meg a különböző tevékenységek között. A megfigyelés tárgya tehát a dolgozó által végzett munka és az egyes munkaelemek időtartama. A munkanap fényképezés során a dolgozó napi tevékenységét, - a munkaelemek elvégzéséhez szükséges idő megjelölésével - folyamatosan feljegyezi a munkafelvételi lapra.

A munkaidő alap és a végzett tevékenységek munkaidejének összehasonlításával megállapítható:

az egyes tevékenységfajtákra fordított idő mennyisége, a munka intenzitása, a munkavégzés folyamatossága vagy megszakítottsága, tehát az, hogy a tevékenységek mennyire szervezeten követik egymást a dolgozók egyéni munkavégzésében, az egyes tevékenységfajtákra fordított idő aránya, részesedésük az összmunkaidő alából.

A munkanap fényképezés többféle módon végezhető el:

- a megfigyelést végezheti a dolgozó maga (önfényképezés) vagy más személy,

- a mérés lehet csoportos, vagy egy dolgozóra vonatkozó,
- a mérés során többféle eszközt is igénybe vehetnek (fényképezőgépet, filmfelvétőt, stopperórát, egyéb speciális rögzítő eszközt),
- a munkafajtákat előre meghatározzák (tevékenységjegyzék), rendszerezik és a dolgozóknak csak a megfelelő kódszámot kell rögzíteni, vagy a tevékenységfajtákat utólag, a feldolgozás folyamatában minősítik,
- ténylegesen mért idővel számolnak, vagy előre meghatározott normaidővel.

A közigazgatási gyakorlatban elterjedt a csoportos önfényképezés. A munkafajtákat általában a szervezők minősítik a feldolgozás folyamatában, a dolgozók tényleges időt jeleznek a felvételi lapokon. A számítógépes feldolgozás az adatok gyorsabb és részletesebb elemzését teszi lehetővé.

A munkanap fényképezés menete

A vizsgálat előkészítő szakaszában a dolgozók számának megfelelő mennyiségben sokszorosítani kell a munkafelvételi lapokat, amelyekre a dolgozók a napi tevékenységeket rögzítik, valamint a vizsgálat eredményét számszerűen összesítő feldolgozó táblákat. A munkanapfelvétel céljáról valamint a felvételi lapok kitöltésének módjáról a dolgozókat tájékoztatni kell. A felvétel eredményessége a jó előkészítésen, az alapos, körültekintő elemzésen kívül azon is múlhat, hogy mennyire sikerül a dolgozókkal a felvétel célját, értelmét elfogadni. Az előkészítési szakaszba tartozik még az egyes tevékenységfajták minősítését tartalmazó jegyzék, a tevékenységek kódolásának előkészítése is.

A munkanap felvétel elvégzésére kb. 2 hetes, átlagos terhelésű időszakot célszerű kiválasztani, kivéve azt az esetet, ha meghatározott feladat elvégzésének körülményeire vagyunk kíváncsiak.

A felvétel adatfelvételi szakaszában a dolgozók napi tevékenységét a munkafelvételi lapra részletesen fel kell vezetni, és mérni kell a tevékenységek elvégzéséhez szükséges időt is. A kitöltött adatfelvételi lapokat a szervezet vezetője naponként láttamozza, majd azokat hetenként kell átadni a feldolgozást végző munkacsoport tagjainak.

A feldolgozás és értékelés szakaszában a szervezők a munkafelvételi lapok bejegyzéseit a tevékenységjegyzék alapján kódszámmal látják el, majd a feldolgozó táblázatokat osztályonként, csoportonként, vezetőként, ügyintézőként és az ügyvitelt ellátó dolgozóként kitöltik és számszerűen összesítik.

Az igazgatásszervezésben a munkanap fényképezés felhasználható:

- a szervezeten belüli munkamegosztás aránytalanságainak kiküszöbölésére, a munkateher egyenletesebb elosztására,
- az egyes tevékenységfajták arányának javítására, egyes tevékenységfajták elvégzésének jobb megszervezésére,
- az információgyűjtés és feldolgozás racionalizálására.

A munkanap fényképezés során nyert adatokat grafikus ábrázolási módszerekkel szemléletesebbé tehetjük.

4.1.2.5 Funkciógyakoriság elemzés

A szervezés szempontjából jelentősége van annak, hogy az egyes szervezeti funkciók adott időegység alatt hányszor fordulnak elő. A funkciógyakoriság elemzéssel választ kapunk arra, hogy:

- melyek azok az ügykörök, amelyeknél - tömegszerűségük miatt – kisebb problémák is fennakadást okoznak,
- melyek azok a gyakran ismétlődő feladatok, amelyek formalizálhatók, majd gépesített, automatizált feldolgozásuk lehetővé válik, a közigazgatási szervezet hatósági statisztikája az egyes tevékenységek mellé rendelt átlagidő alapján kiszámítható a funkció elvégzéséhez szükséges időtartam.

A funkciógyakoriság elemzés menete

A vizsgálat végzése folyamatában először rögzíteni szükséges a tevékenységi elemeket, majd az egyes tevékenységeknél meg kell jelölni az előfordulás gyakoriságát (időegység alatt végzett tevékenységszámot). A gyakorisági adatokat különböző forrásokból szerezhetjük be. Ilyenek lehetnek a közigazgatási szervezet hatósági statisztikája, az ügyforgalom mérés alapján nyert adatok, bizonyos típusú dokumentumok megszámlálása, becslés egyéb speciális

mérések. Ezt követi táblázatok adatainak összehasonlítása, amely alapján rangsort állíthatunk fel a különböző tevékenységek szervenkénti, dolgozónkénti előfordulásának gyakoriságáról. A táblázat adatai kiegészíthetők az átlag időráfordítás adataival, amelynek eredményeként megkapjuk a feladat elvégzéséhez szükséges időt.

4.1.2.6 Munkakörelemzés

A munkakörelemzés, mint önálló résztechnika - a munkanap fényképezéshez hasonlóan - egyes dolgozók napi tevékenységét vizsgálja. A vizsgálat célja azonban a munkakör tartalmi elemeire irányul. Amíg a munkanap fényképezésnél a cél a tevékenységek idő-ráfordítási arányainak vizsgálata, addig a munkakörelemzésnél azt tesszük vizsgálat tárgyává, hogy a dolgozó tevékenysége megfelel-e az adott munkakörre előírt, megkívánt tevékenységnek.

A munkakörelemzés menete

Az elemzés során elsősorban az adott munkakörre vonatkozó szabályozás dokumentumait vizsgáljuk meg. A különböző szintű szabályzatokból, valamint a dolgozó és a vezető tárgyra vonatkozó információiból összeállíthatjuk az aktualizált munkaköri leírást.

A vizsgálat elemző, értékelő szakaszában összehasonlítjuk a ténylegesen végzett munkaköri tevékenységeket a szervezeti cél által megkívánt, aktualizált munkakörrel. A munkakör elemzése során az alábbi kérdéskör tisztázhatók:

- a feladatokat rangsorolni lehet nehézségi fok szerint, a bonyolultság fokának megjelölésével,
- vizsgálhatók azok a tevékenységek, amelyek hiányoznak a munkakörből, ennek oka megállapítható,
- kikkel szükséges együttműködni a munkakör végzése során, milyen a kapcsolat,
- milyen módon lehetne tökéletesíteni a munkakört.

A munkakörelemzés során vizsgálható az is, hogy az egyes tevékenységek mennyiben felelnek meg a munkakörre előírt képesítettségi követelményeknek. Ennek alapján megállapítható, hogy a szervezet milyen hatékonysággal gazdálkodik a rendelkezésre álló képzett munkaerővel, van-e alulfoglalkoztatás, vagy ellenkezőleg, a dolgozók képzettsége nem, vagy nem mindenben felel meg az előírásoknak.

A vizsgálat eredményeként javítható a szervezeten belül az egyes munkakörök telepítése, változtatható a szervezeten belüli és a szervek közötti kapcsolatrendszer. A felmérés a magasabb színvonalú személyzeti munkát is elősegíti.

Ahhoz, hogy sikeres munkakörelemzést készítsünk, pontosan tisztában kell lennünk a munkakör és a munkaköri leírás tartalmával.

A munkakör a szervezet legkisebb azonosítható egysége, amelynek célja, dinamikája és a munkakörbetöltő által felelőse van.

A kor igényének megfelelő munkakörelemzésnek két, alapvetően fontos irányt célszerű megkülönböztetni:

- a munkakörelemzést
- és a kompetenciaelemzést

A munkakörelemzést egy olyan általános szisztematikus eljárásnak tekintjük, mely segítségével meghatározzuk a munkakör elvégzésével összefüggő:

- szervezeti viszonyokat (pl. felettes, közvetlen beosztottak)
- feladatokat és felelősségeket, kapcsolatokat,
- lehetőségeket és határokat,
- munkaköri követelményeket (tudás, tapasztalat, képességek).

A munkakörelemzés legfontosabb alapelvei:

Minden munkakör elemezhető.

A munkakörelemzés eredménye javíthatja a kommunikációt a menedzsment és a dolgozók, valamint a dolgozói érdekképviselések között.

A folyamat elősegítheti a tervezett változások megvalósítását.

A munkakörelemzés kiindulási alapként szolgálhat bármilyen emberi erőforrást érintő döntés megalapozásához.

A munkaköri követelmények (tudás, a képességek és tapasztalat) megfelelő módon megjeleníthetők.

A munkakörelemzés a megfigyelhető munkaköri magatartáson és folyamatokon alapulva hozzájárul a hatékony emberi erőforrás tervezés megvalósításához.

Bármilyen, ami a munkakörre vonatkozóan írásba foglalandó azt a munkakörelemzés során megtehető.

Bármilyen hatékony módon is végezzük a munkakör-elemzést és az arra épülő munkakör-tervezést, ügyet intézni, a polgárok ügyes-bajos dolgának utána járni csak az ember, a munkakörbetöltő fog.⁷⁷

Munkaköri leírás

A munkaköri leírás egy olyan dokumentum, amely az adott szervezet előírásainak megfelelő formában rögzíti a munkakör:

- azonosítóit (megnevezés, munkakör betöltő neve, a felettes munkakör megnevezése),
- célját, a fontosabb felelősségeket (feladatokat),
- szervezeti elhelyezkedését rögzítő szervezeti ábrát,
- mennyiségi dimenzióit,
- követelményeit (tudás, készség, tapasztalat).

A munkakörelemzés leggyakoribb végeredménye az írott formában megjelenő munkaköri leírás, amelynek igen sok felhasználási módja létezik. A munkaköri leírások felhasználhatók álláshirdetések megírásakor, kiegészítő információkat biztosítva a meghirdetett állásról. Felhasználhatók arra is, hogy meghatározzák az összehasonlítható tényezőket, hogy így megállapítható legyen a munkakör relatív értéke. A teljesítményértékelés is alapulhat a munkaköri leírásban foglalt kötelezettségeken, felelősségen és magatartáson. További felhasználási területei közé tartozhat az információnyújtás a jelentkezőkkel történő elbeszélgetéshez, új alkalmazottak orientációjához, valamint betanítási programok

⁷⁷ Carrell, M.R. - Elbert, N.F. - Hatfield, R.D. - Grobler, P.A. - Marx, M. - Schyf, S. (2000): Human Resource Management in South Africa, Pearson Education South Africa, p.105.

tervezéséhez. A munkaköri leírás információkat tartalmaz a közvetlen vezető és annak beosztottjai számára, épp ezért különleges figyelmet érdemel kettőjük viszonyában is.

Kompetencia elemzés

Kompetenciának hívjuk mindazt, ami megkülönbözteti az adott munkára alkalmas munkatársat az alkalmatlantól, illetve a kiválót az átlagostól. Csak kompetens (rátermett) munkatársak képesek kimagasló eredményeket produkálni. A vezetői rátermettség határozza meg, hogy az emberi tőke mennyi hasznot hajt a szervezet számára. A munkakör betöltéséhez szükséges kompetenciák, illetve a munkatársak meglévő kompetenciáinak összevetése az alapja annak, hogy megfelelő embert alkalmazzunk az egyes munkakörökben. A kompetencia menedzsment keretén belül lehet meghatározni a szükséges tréningeket és fejlesztéseket.

A kompetencia vizsgálat jól alkalmazható az alkalmazottak sikerességének előrejelzésére. A kompetenciák közül könnyen kiválaszthatóak azok, amelyek egy-egy munkaköri feladat esetében különösen fontosak.

A kompetenciák felmérésére szolgáló kompetencia szótár a különböző kompetenciák megítélésére többfokozatú skálát tartalmaz (pl. nagyon rugalmatlan...nagyon rugalmas). A szótár biztosítja az egyes kompetenciák egységes értelmezését.

A kompetenciák meghatározására szolgáló vizsgálatok a következők:

- önértékelésre használatos teszt;
- mások (főnök, beosztott, munkatárs) értékelésére használatos teszt;
- normatív teszt, ahol az állításokat egy többfokozatú skálán kell értékelni;

A vizsgálatok alapján készülő jelentés közérthető formában segíti annak felismerését, hogy milyen területeken szükséges fejlesztés. A kompetencia menedzsment a munkatársak fejlesztésének, az elkötelezettség és a motiváció fokozásának fontos eszköze, amelyben nagy szerepet kap a megfelelő kommunikáció.

Munkakörtervezés

A munkakörök elemzése alapján lehetővé válik, hogy a szervezet úgy alakítsa ki a munkakörök tartalmát, funkcióit és kapcsolatait, hogy a szervezeti célok elérését és a

dolgozók igényeinek kielégítését is szolgálják. A munkakörtervezés a munkakörök olyan strukturálását jelenti, amely során egyidejűleg törekszünk az optimális teljesítmény és az elégedettség elérésére. A továbbiakban bemutatom az alcímben jelzett megoldások öt jellegzetes alaptípusát:

A munkaköri specializáció

Történetileg a hangsúly a munkakörök specializációján volt, mely fokozott munkamegosztást eredményezett. A nagyfokú specializáció gondokat okozott a munkavállalók munkamoráljában és viselkedésében is. A gondok, mint például az elégedetlenség, a sok igazolatlan hiányzás és a fluktuáció részben annak a monotóniának a következménye volt, melyet a specializált, rutinjellegű, unalmas munka okozott.

A munkaköri rotáció

Az előzőekben jelzett problémákat a munkakörök rotációjával próbálták megoldani. Ezek a stratégiák, amelyek az egyes specializált munkakörök között mozgatták a dolgozókat, vagy többféle feladatot adtak nekik, csak átmenetileg tudták megoldani az alkalmazottak negatív reakciójából eredő gondokat. A munkaköri rotáció gyakran eredményes technikának bizonyul új, tapasztalatlan munkaerő betanításakor, illetve a vezetőfejlesztésben is hatékonyan használható módszer.

A munkakör bővítés

A cél éppen ellenkezője a korábban leírt specializációnak. Az alkalmazottaknak minél kevesebb feladatkört juttató munkakör-tervezés helyett itt arra törekszünk, hogy egy alkalmazott minél többféle feladatot lásson el. A munkakör-bővítő programok jelentős működésbeli különbséget okoznak, szemben a rotációval, melynek során csupán az történik, hogy ugyanazt a munkafolyamatot különböző területek között mozgó dolgozók végzik el. Habár a munkakör-bővítés megváltoztatja a munka ütemét azáltal, hogy a feladatokat újra kell osztani, nem növeli a munkakör mélységét. Más szóval, semmilyen változás nem történik a tervezés, a döntéshozatal, valamint a dolgozók teljesítményének ellenőrzése szempontjából. Annak ellenére, hogy a munkakör-bővítést a szakemberek továbbra is járható útnak tartják a specializációs problémák megoldásakor, ez a kérdéskör egy újabb, sokkal kifinomultabb technikával egészült ki, melynek munkakör-gazdagítás a neve.

A munkakör gazdagítás

A munkakör gazdagítás tovább megy a munkakörbővítés módszereinél. Ennek lényege, hogy meglehetősen eltérő feladatokat csoportosít egy-egy munkakörbe. Átfogó és komoly feladat annak az eldöntése, hogy a munka hatékony elvégzése érdekében hogyan lehetne a különböző tevékenységeket optimálisan egyesíteni.

Csoportmunka

Az autonóm munkacsoportok esetén a munkát a csoportok szintjén tervezik meg. A csoportmunka módszere a hetvenes, majd a kilencvenes években a „karcsú feladatvégzés” kapcsán került bele a szervezetek, mindennapjaiba. Ez a módszer ötvözi az egyedi- és a tömeges munkavégzés előnyeit. Fő célja az egyedi feladatvégzés magas költségeit és a tömeges kiszolgálás rugalmatlanságát elkerülve, a munkacsoportba szervezett, sokoldalúan képzett munkaerő segítségével nagy rugalmasságú, automatizált környezetben kiváló minőségű kiszolgálást biztosítani az ügyféligények maximális kielégítésével.⁷⁸ A csoportok önirányítóvá válnak és általában saját igazgatásukért is felelnek, beleértve a csoporton belüli tervezést, döntéshozatalt és az ellenőrzést is. A tagok maguk választhatják meg vezetőiket, s maguk osztják szét a csoporttagok között a feladatokat éppúgy, mint az érte járó juttatásokat.

Munkaidő rendszerek

Az előbb vázolt, a munkakörhöz kapcsolódó módszerek megegyeznek abban, hogy a munka természetének megváltozásával járnak. Sokszor azonban lehetetlen, vagy nem kifizetődő a munka tartalmának megváltoztatása. Ekkor lehet megoldás az alternatív munkaidő rendszerek alkalmazása.

A munkakörülmények ilyen alakítása is fokozhatja a munkával való elégedettséget, csökkentheti az igazolatlan hiányzásokat és a fluktuációt, és növelheti a termelékenységet. A közigazgatásban ezeket a módszereket csak elvétve alkalmazzák, ennek oka a közigazgatási szervezetek speciális jellege.

⁷⁸ Györi, I. - Poór, J. - Titkos Cs. (2002): Csoportmunka szervezése. (kézirat), Mercer, Budapest.

A rövidített munkahét

A rövidített munkahét a hagyományos ötnapos munkahétnél rövidebb. Ilyenkor a napi munkaórák száma több, így a heti óraszám továbbra is negyven. A leggyakoribb rövidített munkahét a négynapos. Ez kulcsfontosságú lehet olyan dolgozók toborzásakor, akik több szabadidőt szeretnének.

A rugalmas munkaidő

Az alternatív munkaidő rendszerek másik típusa a rugalmas munkaidő. Ebben a rendszerben a munkaadó megállapít egy alapmunkaidőt, amely alatt minden alkalmazottnak dolgoznia kell. Ez az alapmunkaidő rendszerint a forgalmas napszakra esik, pl. 9:30-tól 15 óráig. A szolgáltató szervezeteknél az alapmunkaidőt, a törzsidőt ahhoz illeszkedve alakítják ki, hogy mikor mutatnak a forgalomszámlálási adatok csúcsokat. Ha az alkalmazott távol van a törzsidő alatt, azt a munkanapot nem ismerik el. Másrészt viszont az alkalmazott különböző időpontokban kezdheti és fejezheti be a munkát, bár általában a peremidő megválasztásának lehetnek a szervezet által megszabott korlátai, a hét különböző napjain mindaddig, amíg az alapmunkaidőt letölti, és megvan a heti órászáma. Ezt a rendszert általában a vezetés és a dolgozók is támogatják. Az utóbbiak azért, mert jobban megszervezhetik az életüket: ők döntenek el, mikor jönnek be, mikor távoznak, milyen napokon, stb. Az egyetlen negatívum a komplikált időbeosztás, amely megnehezíti a vezetés számára azt, hogy egy minimális szintű munkaerő jelenlétét mindig biztosítsa.

Az otthoni munkavégzés

A technológia fejlődése új utat nyitott meg az alternatív munkaidő beosztás lehetőségei előtt. A munkavállalók a munkaidő egy részében vagy teljes egészében otthon dolgozhatnak. A munkáltatóval ez alatt az idő alatt telefonon, faxon vagy számítógépen keresztül tartják a kapcsolatot. Az elektronikus posta (E-mail) és az Internet lehetővé tette, hogy az emberek otthonukban dolgozzanak anélkül, hogy a munkahelyükre utaznának. Az úgynevezett otthoni, vagy távmunka különösen a csúcstechnológiájú ágazatokban népszerű, ilyen például a számítógépes programozás és adatfelvitel. A haszon jelentős, hiszen kevesebbe kerül a munkaerő, kevesebb irodahelyiségre van szükség, csökken az utazási költség, stb. Vannak természetesen hátrányok is, mint például a munkatársakkal való kapcsolattartás hiánya, vagy az, hogy igen könnyű lemaradni egyes fontos információkról. A távmunka eltérő mentalitást, vezetési stílust és munkastílust jelent. A vezető nem látja minden nap a beosztottját. Ez

viszont rendszeres telefonkapcsolattal, üzenő rendszerrel részben, vagy teljesen pótolható. A beosztottnak viszont nincs lehetősége a főnöke, vagy más munkatársaitól való állandó és rendszeres információszerzésre, kommunikációra.

A munkakör-megosztás

Ez a módszer annyit jelent, hogy a munkavállalók megosztják egymás között a munkakört, a munkaidőt, a feladatokat, a fizetést, a juttatásokat, és a szabadságot. A munkakör-megosztás egyik legnagyobb nehézsége olyan munkavállalók alkalmazása, akik hasonló képességekkel rendelkeznek. Több változata is ismert. Kezdetben csak fizikai területen alkalmazták. Ma kezd igen népszerű lenni szakmai karrierjüket és a családi életet is összehangolni akaró professzionális női munkavállalók körében. Ez általában két főállásban dolgozó alkalmazott, vagy fizikai dolgozó kapcsán értelmezhető, akik a munkakört felosztják egymás között.

4.1.3 Csoportos szellemi alkotótechnikák

A csoportos szellemi alkotótechnikák elsősorban a tengerentúli nagy gazdasági szervezeteknél jelentkeztek először. A más néven kollektív szellemi alkotótechnikák is nevezett módszerek alapvetően problémamegoldó eljárások. Olyan módszerek ezek, amelyeket a vezető vagy a vezetés a szervezeti működés során bármikor alkalmazhat. Nem kell tehát hozzá egy teljes szervezetet érintő szervezetfejlesztési folyamat, a vezető a „normál” működés során bármikor választhat és alkalmazhat egy ilyen módszert, ha elfogytak az ötletei vagy kíváncsi a szervezet tagjainak, beosztottjainak ötleteire, javaslataira.

Ahogy már a bevezetőben is említettük, sajnos ezeknek a módszereknek az alkalmazása is elenyésző hazai közigazgatásunkban. Pedig a gazdasági életben igazán széles területen alkalmazzák őket, nem kis sikerrel! Minden közigazgatási vezetőnek javasolnánk, hogy bármelyiket ezek közül - akár csak kísérleti jelleggel - próbálja ki! Garantált a siker! És az is biztos, hogy a későbbiekben már nem lesz kérdés az alkalmazás.

Az ötletelési módszerek igen változatosak, nagyban függenek a szervezet alaptevékenységétől, a szervezet méretétől, a szervezeti munkamegosztástól, a csoportmunkába bevonható személyektől és a feladat sürgősségétől.

A csoportmunkák alapját a pszichológia és a szociológia tudomány vizsgálati eredményei, megállapításai képezik. A kollektív szellemi alkotótechnikák kidolgozói a az előbb felsorolt tudományterületek kutatási eredményei alapján részletes szabályokat dolgoztak ki azoknak a

feltételeknek a biztosítására, amelyek lehetővé teszik a kreativitást gátló, a szervezeti hierarchiából származó, több szempontú megközelítés hiányából eredő gátló tényezők kiiktatását.

Ezek az alábbiak:

- Az ember ugyanannyi idő alatt csaknem kétszeres mennyiségű elgondolás produkálására képes akkor, ha az ötletek értékelését későbbre halasztják. Ez alapvetően a szóbeli csoportmunkáknál fontos. Abban az esetben, ha a csoportmunka ötletelési szakaszában bármelyik tag kritikával illeti bármelyik ötletet, az visszaveti az ötletelési folyamatot.
- A kigondolt ötletek minősége számukkal együtt növekszik.
- A kollektív szellemi alkotómunka lehetővé teszi, hogy több jó ötlet szülessen, mint az egyéni problémamegoldók elgondolásainak összege. Ennek oka az ember asszociációs képessége, egy-egy elhangzott, felmerült ötletre reagálni tud és a gondolat-társítás révén újabb ötleteket alkot.
- Fontos az ilyen típusú csoportmunkáknál a csoporton belüli hierarchia kizárása. Célszerű a csoport tagjainak kiválasztásánál az egyenlőségre törekedni, a főnök-beosztott kapcsolat elkerülése. A vizsgálatok alátámasztják, hogy a hierarchikus kapcsolatok negatívan befolyásolják az ötletek szabad áramlását. Már a csoportmunkához használandó terem kiválasztásánál, berendezésénél is fontos a hierarchikus elrendezés megszüntetése. Érdekes a szereplőket kör alakú asztalnál elhelyezni.
- Az ötletelés(szóbeli) során nem szabad semmilyen sorrendet alkalmazni, a csoport tagjai szabadon ötletelhetnek, ötleteik egyenlőek és korlátlanok.
- A szóbeli csoportmunkák esetében szintén a pszichológiai vizsgálatokra alapozva nem érdemes az ötletelés szakaszát 40-45 percnél tovább „erőltetni”. A pszichológiai vizsgálatok kimutatták, hogy az átlagember kb. 40-45 percet képes egy dologra maximálisan koncentrálni.
- Szintén a szóbeli technikáknál okozhat problémát a csoporttagok megfelelő kiválasztása. Nem mindig egyértelmű, hogy pl. egy szakma legjobb képviselői megfelelően tudnak csoportmunkában részt venni. A csoporton belül lehetnek erősebb véleménnyel rendelkező, ún. domináns egyéniségek, akik nem fogadják el mások véleményét vagy csak kevésbé, nem képesek vitára vagy közös munkára. Néha az is előfordulhat, hogy a csoport tagjai -

bár szakmailag a legfelkészültebbek – nem tudnak vagy akarnak együtt dolgozni, nem szeretik egymást... Sok esetben ezért a csoport kiválasztásakor, a résztvevők bevonása előtt érdemes egy pszichológiai tesztet készíteni és a leendő csoporttagokkal azt kitöltetni.

Az igazgatásszervezésben rendkívül nagy szükség van a szervezetek munkakollektíváiban felhalmozódott szakmai tudás, gyakorlati tapasztalat minél szélesebb körű hasznosítására.

A szellemi alkotótechnikák gyakorlati alkalmazása a szervezőtől a kidolgozott módszerek részletes ismeretét, és bizonyos gyakorlati tapasztalatokat is feltételez.

Számos elterjedt résztechnika létezik, elsősorban a gazdasági szektorban. E munkám keretében csak néhány ismertebb szellemi alkotótechnika lényegi összefoglalására vállalkozom. Sajnos csak ezek egy része ismert és alkalmazott is a közigazgatásban (bár nem mondható, hogy bármelyiket folyamatosan, rutinszerűen alkalmaznák) más részük még ismeretlen ezen a területen.

4.1.3.1 A Brain storming

A Brain storming a közigazgatási szervezeteknél talán a legtöbbször használt módszer, gyors javaslattételre szolgál. Sajnos tapasztalataim szerint sok esetben minden ötletelés brain storming-nak titulálnak, akkor is, ha annak még az alapfeltételei sem adóttak. Sokszor a vezető hívja beosztottjait egy gyors brain stormingra, majd ő maga vezeti azt. A fent említett szabályok alapján ezt a fajta csoportmunkát a hierarchikus kapcsolatrendszer miatt korántsem nevezném Brain storming-nak.

A Brain storming (ötletroham) vezetése egy csoportmunka vezető, vagy elterjedtebb nevén moderátor által történik. Az általa röviden vázolt problémával kapcsolatban a csoport tagjai minden megkötöttség nélkül kinyilvánítják mindazt az ötletet, ami megoldásként eszükbe jut. Minden ötletet rögzítenek, de egyet sem értékelnek addig, amíg valamennyit össze nem gyűjtöttek. Ilyen körülmények között azt érhetik el, hogy az egyik csoporttag ötlete a másik gondolatainak bővülését, gazdagodását eredményezi.

A Brain storming menete

A megbeszélés a munka előkészítésével; a megoldani kívánt kérdés egyértelmű megfogalmazásával, általában nyolc-tíz különböző képzettségű, de a problémához értő résztvevő kiválasztásával, és a helyiség előkészítésével kezdődik.

A moderátor az ülés megkezdésekor röviden ismerteti a célt, a brain storming lefolytatásának szabályait. A résztvevők sok esetben már a meghívóból ismerik a megoldani kívánt problémát, így nincs akadálya annak, hogy a bevezető után egymást követően elmondják javaslataikat. Az ötleteket falitáblára rögzítik. A felvetett javaslatok mennyisége időközönként lanyhul, célszerű ilyenkor a moderátor gondolatokat továbbblendítő beavatkozása.

A brain storming időtartamát 30-40 percnél hosszabb időben nem érdemes meghatározni, ennél hosszabb idő a résztvevők kifáradása miatt valószínűleg már nem eredményez újabb ötleteket.

Az ülés következő szakaszában a kapott ötleteket csoportosítják és értékelik. Az ún. klasszikus Brain storming itt lezárul. A vezető ilyenkor ún. nyers ötletjegyzéket kap. Ezek az ötletek tehát csak felvetések, nem kidolgozott javaslatok.

A brain storming alkalmazása akkor javasolható, ha nem törekszünk teljes megoldásra. Nem helyettesíti az elmélyült egyéni munkát, jól alkalmazható viszont helyzetfeltáráskor, koncepcióalkotáskor.

4.1.3.2 A nominál csoportok módszere (NCM)

Az NCM módszer a modern szociálpszichológia legújabb eredményeire épít, alapja a Brain Storming, ám annál alaposabb eredmények érhetők el alkalmazásával. Ritkán használják a közigazgatásban, tapasztalataim alapján a Brain storming továbbgondolásaként, kiterjesztéseként használják néha.

Az NCM módszer menete

Az NCM módszer alkalmazásakor a résztvevő csoporttagok megismerkednek a szabályokkal, és megkapják legépelve az NCM kérdést. Erre azért van szükség, hogy kizárható legyen magának a kérdésnek a vitatása. Ezt követően a résztvevők az előttük fekvő papírra szótlanul a munkában elmélyedve kidolgozzák saját probléma-megoldási elképzeléseiket. A munkát mindaddig lehet végezni, amíg a résztvevők kb. 90%-a már befejezte az alkotást.

A módszer következő szakaszában a résztvevők egymást követő sorrendben szóban megteszik a probléma megoldásával kapcsolatos javaslataikat. Ehhez segítségül használják a korábban írásban kidolgozott véleményüket is, de a másik csoporttárs által fölvetett javaslatot is továbbfejleszthetik, vagy előadhatják azt az ötletüket is, amely az ötletek felvetése közben jutott eszükbe. Ebben a szakaszban tilos a vélemények értékelése, kritizálása, a szabályok itt

láthatólag a brain storming-ra épülnek. Az ötletek felvetését addig kell folytatni, amíg minden résztvevő ki nem fogy az ötletekből. A javaslatokat jól láthatóan falitáblára feljegyzik.

Az elgondolások feljegyzése után azok megbeszélése következik. Ennek menete úgy történik, hogy a felírt javaslatokkal, ötletekkel kapcsolatban a vezető felkérése alapján a résztvevők kérdéseket tehetnek fel, magyarázatokat fűzhetnek. A vitát a falitáblára írt valamennyi ötlettel kapcsolatban lefolytatják.

A kérdések megtárgyalását követi a szavazás. A résztvevők a javaslatlista elemeinek számától függően NCM szavazókártyát kapnak. A szavazókártyák száma a listán szereplő javaslatok kb. 10-15%-a. A kártyákon sorszám, megnevezés és fontossági súlyszám adatokat kell kitölteni. A csoport tagjai tehát az általuk fontosnak tartott megoldási módok sorszámát felírják a szavazólapra a falitábláról, majd leírják azok megnevezését. Ezt követően az általuk kiválasztott javaslatokat fontossági sorrendben rangsorolják. A rangsorolás annak figyelembe vételével történik, hogy hány szavazókártyát kaptak. Így pl. 5 szavazókártya esetén a legfontosabbnak tekintett kérdés kapja az 5 számot, a többiek tovább 4-et, 3-at stb.

A rangsor alapján kialakulnak azok a témakörök, amelyekhez hozzárendelhetők a felmerült javaslatok. Így egy strukturált ötletjegyzék jön létre, mely megalapozza a probléma végleges megoldását.

Az NCM módszer megalapozott célok kitűzése esetén a csoportmunka alapos, igényes, gyors módszer.

4.1.3.3 A Delphi-módszer

Egy a gazdasági életben használatos, közigazgatásunkban még nem elterjedt módszer. Mind a Brain storming módszer, mind az NCM esetében szükség van a csoporttag egy időben, egy helyen való megjelenésére és közös munkájukra. Ez nem mindig megoldható, illetve sokszor nem érdemes erre vállalkozni. A Delphi-módszer olyan csoportmunka, ahol a csoport tagjai egymástól térben és időben is elkülönülten tudnak dolgozni.

A módszer alkalmazásakor a csoportmunkában résztvevő személyek írásban, a vezető szervező, vagy szervező csoport által meghatározott határideig kifejtik a probléma teljes megoldására vonatkozó véleményüket. A csoport tagjainak lehetőségük van egymás munkájának megismerésére, és önálló elmélyült munka eredményeként annak

továbbfejlesztésére. A módszer tehát a csoporttagok formális együttléte nélkül valósít meg csoportos munkát.

A Delphi-módszer menete

A tagokat levélben kéri fel a munkában való részvételre. A cél a probléma ismertetében megadott határidőig (ez általában 2 hét) kell írásban kifejteniük megoldási javaslataikat. A csoport tagjai ebben az esetben otthon, munkahelyükön elmélyült munkát végezhetnek, felhasználhatják könyvtárukat, az internetet stb. A beérkezett írásos javaslatokat a szervezést irányító csoport összegzi, ráirányítva a figyelmet az eltérő véleményekre, a pro- és kontra érvekre. Ezt követően a csoport tagjai megkapják az összefoglalást, és ismét írásban kell – most már a továbbfejlesztett anyagban foglalt megállapításokra tekintettel - javaslataikat kifejteni. A levelezés addig folytatódik, amíg a csoport tagjai egymás álláspontját a sajátjukkal integrálva, azonos véleményre nem jutnak. Így több, ún. Delphi forduló is tartható.

A módszer lehetőség szerint a teljességre törekszik. Az alkotó, elmélyült munkát, az önálló gondolkodást ötvözi a kollektív munka előnyeivel. Elsősorban koncepcióalkotáskor, részletes terv készítésekor, problémamegoldás céljára használható.

4.1.3.4 A 635 módszer

Igazi tréning-módszer. Bár már én is részt vettem hasonló módszert alkalmazó közigazgatási továbbfejlesztési tréningen, nem mondhatjuk, hogy a közigazgatásban elterjedt módszerről lenne szó. Pedig alkalmazása viszonylag egyszerű és nagyon hatékony!

A módszer megnevezését a rá jellemző számszerű adatok alapján kapta. Lényege, hogy 6 fős csoportok, 3 megoldási változatot 5-ször továbbfejlesztnek.

A módszer akkor eredményes, ha szakmailag vegyes összetételű tagokból állítják össze. Időtartama 2-3 órát vesz igénybe. Lényeges a megfelelő helyiség biztosítása. A helyiség berendezése azt az érzetet kell, hogy keltse, hogy a csoport tagjai a munkavégzésük során egyenlők.

A 635 módszer menete

A vezető a résztvevőkkel ismerteti a célt, és az ülés lefolytatásának módját. Ezután felszólítja a résztvevőket, hogy a probléma megoldására kialakított 3 tervvariánst írják fel, majd adják tovább jobbról a mellettük ülőnek. Ezt követően kezdjék tanulmányozni, újabb ötletekkel

gazdagítani a baloldali szomszédjuktól kapott munkát. A tevékenységet addig kell végezni, amíg a saját javaslatunkat most már ötször továbbfejlesztve vissza nem kaptuk.

A módszert alkalmazó szervező ezzel a technikával csoportonként 18, ötször áttekintett, véleményezett, továbbfejlesztett megoldási javaslatot, variációt kap. A módszer a felmerült probléma alapos, teljességre törekvő megoldására alkalmas.

5. fejezet

A közigazgatási szervezés ágai

5.1 Folyamatszervezés

5.1.1 A közigazgatási ügyintézés racionalizálásának gyakorlata Fluck András munkássága alapján

Fluck András a közigazgatás korszerűsítése érdekében kifejtett tevékenysége a közigazgatási ügyintézés racionalizálásának módszertani kidolgozását alapozta meg századunk 30-as éveiben. A közigazgatási ügyintézés gyűjtőelemzés alá tartozik minden munkamozzanat és a munkamozzanatokból előálló minden munkamozzanat sorozat, amit a közigazgatási feladatok ellátása során a konkrét ügyek a megindulástól a befejezésig a közigazgatási szervek végeznek.

A közigazgatási reformok közül Fluck András munkássága, vizsgálati területe áll legközelebb az általam választott területhez. Fluck András kutatásainak középpontjában nem az elmélet, hanem a közigazgatási gyakorlat állt. Kutatásai elsősorban a módszertanra koncentráltak, így elméleti vizsgálatainak célja mindig a módszertani hasznosítás volt. Ebben a vonatkozásban nagyon hasonló az ő munkamódszere és az általam preferált módszer, én is az elméleti alapok figyelembevételével igyekszem a módszertani eredményekre koncentrálni. A Fluck féle közigazgatási munkafolyamatok széleskörű vizsgálata, annak általa kidolgozott módszere, ábrázolási technikái, fogalmi definíciói a mai napig hatnak, s a 90-es évektől napjainkig a folyamatközpontú közigazgatás-szervezés nagymértékben támaszkodik kutatómunkájára.

Ez természetesen az általa kidolgozott módszerek, technikák átvételét, továbbfejlesztését jelenti, melyekről a második fejezetben szólok. Munkásságát, tudományos eredményeit két műve (Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja, A közigazgatási ügyintézés racionalizálása) alapján mutatom be. Mindezek előtt azonban ismerjük meg életútját.

Élete

A Szegeden született Fluck András (1892-1964) tevékenységének sokrétűségét tekintve alighanem a magyar közigazgatás-tudomány egyik legszínesebb egyénisége. Jogi tanulmányait a dijoni, jenai, budapesti és kolozsvári egyetemeken végezte. Ifjúkori éveiben Raggamby András néven a legelőkelőbb napilapok és szépirodalmi újságok hasábjain

publikált, „Babarózsa” című vígjátékát pedig bemutatta a Magyar Színház.

Közigazgatási pályafutását szolgabíróként kezdte, később főispáni titkár, majd árvaszéki ülnök lett. Ezt követően hosszabb ideig tartó magángazdálkodás után, mint a közigazgatás racionális újjászervezésének egyik elindítója, 1933-ban a Belügyminisztérium szolgálatába állott, ahol több közintézmény átszervezésével bízták meg. Az iparügyi Minisztérium felállítása után (1935) minisztériumi osztálytanácsosként számos nagyjelentőségű szociálpolitikai reformot készített elő.

Egyebek között megszervezte az Országos Ipari és Bányászati Családpénztárat.

Közel száz cikket, értekezést, önálló tanulmányt írt és publikált. Legismertebb munkája „A közigazgatási ügyintézés racionalizálása”. „A korszerű közigazgatás útja” című sorozat 7. köteteként jelent meg. (Budapest, 1938.)

Munkássága, a közigazgatási ügyintézés racionalizálása

Fluck András a közigazgatás korszerűsítése érdekében a közigazgatási szervek munkafolyamatait vette vizsgálatainak középpontjába. Racionalizálási törekvéseinek alapja a taylor-i munkaszervezés eredményei.

„Maga a racionalizálás sem új gondolat már, most a mi korunkban csupán virágkorát éli.

Frederick Winslow Taylor amerikai mérnök (1856-1915) kezdte meg mintegy 45-50 évvel ezelőtt az emberi munkát illető szakszerű vizsgálódásokat. Neki köszönhetjük a racionalizálás tulajdonképpen lényegének lerögzítését is, azt, hogy minden munkafolyamatot fel lehet bontani mozzanati alkotóelemeire és azután ezeknek az alkotóelemeknek valóban szükséges egyedeiből - a szükségtelen mozzanatok kiküszöbölése, egyben pedig a szükséges mozzanatok praktikus átalakítása mellett - a gazdaságosságot és a célszerűséget tartva szem előtt, újra meg lehet konstruálni a szóban forgó munkafolyamatot, amely ekkor már mint racionalizált munkafolyamat jelentkezik.

A munkafolyamat felbonthatósága és észszerű rekonstrukciójának lehetősége a fundamentuma a racionalizálásnak. Ez az alap, a lényeg. A többi: az ú.n. szervezési tudomány egész komplexusa már nem más, mint felépítmény, következtetés, kivitelezés, behelyettesítés, alkalmazás, technika.

Taylor rendszere a századforduló körüli években valósággal forradalmasította a termelést. A rendszer, közvetlenül a háborút megelőző időkben, átszivárgott már az ó-kontinensre is. A termelés racionalizálását nyomon követte az üzemek racionalizálása, az üzemek racionalizálása az irodaüzemek racionalizálásához vezetett, irodaüzemek racionalizálásának tapasztalatai pedig tovább termékenyítettek és elvezettek a közigazgatás racionalizálásának gondolatához. A háborút követő években az amerikai példa nyomán egész Nyugat-Európa fokozott mértékben és ütemben tért át közigazgatásának revíziójára, újjászervezésére, racionalizálására.”⁷⁹

Fluck András a Taylor által kialakított ún. „legjobb út” elvét akarta adaptálni a közigazgatási munkafolyamatokra, létrehozva egy olyan ügyintézési módot, amely gyors, gazdaságos és hatékony.

A kérdés már csak az, hogy átvehető-e az üzemi folyamatokra kialakított módszer a közigazgatásra?

Fluck szerint: „Feltehető most már az a kérdés, vajon a taylori elv, a munkafolyamatoknak a felbonthatósága és racionális rekonstrukciójának lehetősége valóban alkalmazható-e közigazgatásban is. A tapasztalat azt mutatja, hogy igen.

A közigazgatás munkája ugyanis - éppen úgy, mint minden munka - láncszerűen egymáshoz kapcsolódó munkamozzanatokból áll. Ha a közigazgatás munkáját csak egy-egy hivatal keretén belül figyeljük meg, már futólagos áttekintésre is számos munkacsoportot tudunk megkülönböztetni egymástól. Ilyenek: a postabontás, iktatás, mutatózás, kiosztás, elintézési tervezet-készítés, kiadmányozás, letisztázás, kiadás, továbbítás, stb. Egy-egy munkacsoportot közelebbről megfigyelve, azon belül ismét több-kevesebb munkamozzanatra bukkanunk.

A kiosztás munkacsoportja például a főnök elé terjesztés, a főnök általi szignálás, a szignálás feljegyzése, a szignált daraboknak munkakönyvbe való bevezetése, a daraboknak az előadó kezeihez való juttatása, az előadó általi átvétel, stb. mozzanatokra tagozódhatik.”⁸⁰

A magyar közigazgatás vizsgálatakor arra az eredményre jut, hogy a kitűzött cél (az idővel, anyaggal és emberi energiával való takarékoskodás) érdekében megoldandó feladatok (szükséges intézkedések) két általános csoportra oszlanak:

⁷⁹ Fluck András: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása

⁸⁰ Fluck András: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása

- a szorosan vett szervezési megoldások és
- a mechanizálási megoldások csoportjára.

„Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja” című művében Fluck főleg a szorosan vett szervezési megoldásokat vizsgálja, melyek: „azok az intézkedések, amelyek egyedül a következtetés, a logika, a józan ész, a meditáció, a spekulatív készség, az adminisztratív érzék útján és minden különleges berendezés vagy felszerelés igénybevétele nélkül megvalósíthatók.”⁸¹

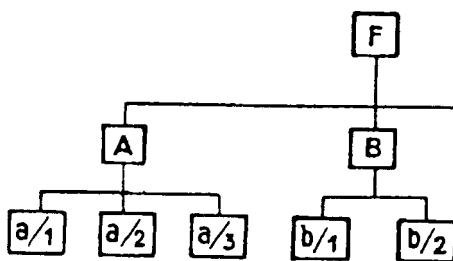
A szorosan vett szervezési megoldások áttekintését öt részre osztja fel:

- az általános szervezetvizsgálattal,
- a részletes szervezetvizsgálattal,
- az ügyvitel-vizsgálattal,
- az ügyvizsgálattal és
- az ügymenetvizsgálattal kapcsolatos feladatokra és megoldásokra.

5.1.1.1 Az általános szervezetvizsgálat

Az általános szervezetvizsgálat az egész közigazgatás szervezeti felépítésének tanulmányozását jelenti abból a szempontból, hogy a közigazgatás egysége, szervezeti tagozódása, a szerveknek összefüggése, azok hatásköri, illetőleg illetékességi (területi) beosztása megfelel-e az egyszerűség, célszerűség, jóság és gazdaságosság követelményeinek.

A feladat megvilágítására álljon itt a következő sematikus ábra:



⁸¹ Fluck András: Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja

Az "F", főhatóságnak 4 középhatóság: "A", "B", "C", "D", -- "A" középhatóságnak viszont három, "B" középhatóságnak pedig két alsó hatóság van alárendelve.

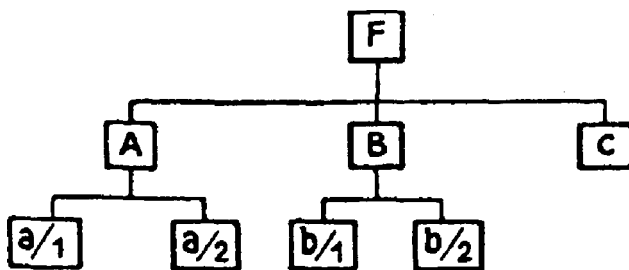
A főhatóság szervezetének, illetőleg középhatósági tagozódásának vizsgálatánál megállapítást nyer, hogy az A, B, és C középhatóságokra szükség van, a D hatóság feladatkörének jelentősége azonban csekélyebb, semhogy önálló hivatali minőségben való fenntartása indokolt lenne.

Célszerűnek látszik a D középhatóságot a C kategóriába beolvasztani. (Hatásköri, horizontális revízió).

Az alsó hatóságokkal rendelkező A és B középhatóságok szervezetének, illetőleg alsó hatóságaik tagozódásának vizsgálatánál megállapítást nyer, hogy a B középhatóság alsó hatóságainak (b/1 és b/2-nek) illetékességi (területi) beosztása racionálisabb, mint az A középhatóságnak hármassal (a/1, a/2, a/3) alsó hatósági tagozódása.

Célszerűnek látszik a B középhatóságnál megfelelőnek mutatózó, csupán két kerületre való tagozódást A középhatóságnál is keresztülvinni és a hármassal területi beosztást itt is kettősre átváltoztatni. (Illetékességi, vertikális revízió).

A javasolt egyszerűsítés keresztülvitele után működő szervezet képét a következő sematikus ábra tünteti fel:



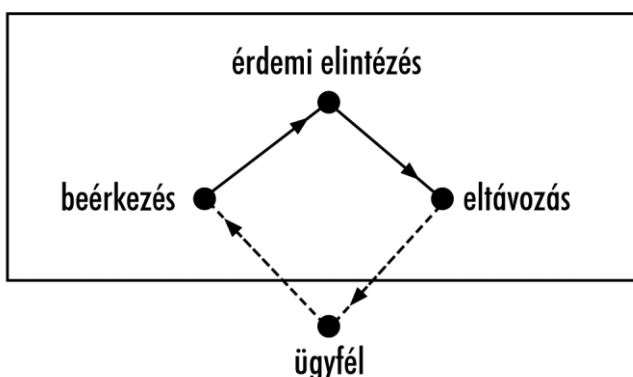
5.1.1.2 Részletes szervezetvizsgálat

Ebben a részben a hatósági működést vizsgálja. A részletes szervezetvizsgálat a hatóságok működésének általános és részletes tanulmányozását jelenti. Vizsgálja a hatóságok belső tagozódását, azaz az ügyek megfelelő elosztását és a külső tagozódást, a hatóságok helyiségbeosztását (az megfelel-e a célszerűség, egyszerűség és gazdaságosság követelményeinek).

5.1.1.3 Ügyviteli vizsgálat

Az ügyvitelvizsgálat a hatósági ügyintézési munkamenet részletes vizsgálatát jelenti, melynek célja annak megállapítása, hogy a hatóság ügyintézése megfelel-e a célszerűség, hatékonyság, egyszerűség és gazdaságosság követelményeinek. A hivatalok ügyintézési munkamenetének vizsgálata, illetőleg annak célszerű újjáépítése sarkalatos részletmunkája a közigazgatás-tudományos szervezésének. Ha tekintetbe vesszük, hogy egy-egy konkrét ügy életét annak a munkamenetnek, kezelési egymásutának, illetőleg időtartamnak hosszúsága, vagy rövidsége határozza meg, mely az ügydarabnak a hivatalba való beérkezésétől onnan való eltávozásáig terjed, nyilvánvaló, hogy az ésszerűség és célszerűség szempontjából minden lehetőt el kell követnünk annak érdekében, hogy minél inkább leegyszerűsítsük és megrövidítsük.⁸²

Az egyes ügydarabok intézési munkamenetét sematikusan a következőképpen ábrázolhatjuk:



Az intézési ügymenet három fő munkamozzanatra oszlik:

- 1) az ügydarab beérkezését követő kezdési mozzanatokra (postaelemzés, iktatás, betűsoros névmutató-készítés, esetleges előiratok felszerelése, előadóhoz való továbbítás),
- 2) az érdemi elintézés munkamozzanatára,
- 3) az ügydarab eltávozását megelőző kezelési munkamozzanatokra (előadóktól való átvétel, leírás, a tisztázat kiadmányozása, postára adás vagy kézbesítés útján való kiadás).

Az intézési menet munkamozzanatai - mint látjuk - nagyszámúak. Általános a törekvés, hogy már maguknak ezeknek az ügyintézési mozzanatoknak a száma a lehetőséghez képest csökkentessék, valamint, hogy az üzemi szervezés területéről ismeretes folyamatos munka

⁸² Fluck András: Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja

elvénnek megfelelően az ügydarab irányának lehető egyirányúsága biztosíttassék, illetőleg az ügydarab vissza-visszatérő továbbítása kiküszöböltessék.⁸³

Ezután sorra veszi az intézési munkamenet (ma ügyiratkezelés) munkamozzanatait egyenként, mindegyikhez egy-egy szervezési javaslatot fűz.

5.1.1.4 Az ügyvizsgálat

Fluck szerint az ügyvizsgálat és a következő pontban tárgyalandó ügymenetvizsgálat két olyan terület, amely a racionalizálás, egyszerűsítés szempontjából igen nagy fontosságú, mégis a külföldi szakirodalom keveset foglalkozik vele, jóformán figyelmen kívül hagyja.

Az ügyvizsgálat Fluck szerint:

„... a közigazgatás hatáskörébe utalt összes feladatköröknek, feladatoknak, funkcióknak és az ezeket rendszeresítő jogszabályoknak tanulmányozását jelenti abból a szempontból, hogy e feladatoknak a közigazgatás hatáskörébe való utalása, e feladatok terjedelmének kiszabása, e feladatok intéző fórumainak kijelölése és e feladatok intézési módjának megállapítása megfelel-e az egyszerűség, célszerűség, okszerűség és gazdaságosság követelményeinek.”⁸⁴

„Az ilyen irányú feladatkörselejtezés kétféle módon lehetséges: 1. a feladatkör teljes megszüntetése útján; 2. a feladatkörnek közhatósági, közhivatali hatáskörből való kiemelése és például érdekképviselőkre (mezőgazdasági kamara, ipartestület, egyéb érdekelttek egyesülése stb.) való átruházása útján.”⁸⁵

Emellett e témakörben vizsgálja azt is, hogy a feladatok terjedelmi kiszabása milyen egyszerűsítési és költség-megtakarítási eszközöket rejt magában.

A hatóságok kijelölésének kérdésével is foglalkozik. „A hatóságok kijelölése kétféle szempontból jelentős. Egyrészt lehetségessé teszi azt, hogy a kevésbé fontos ügyek intézését kiemelhessük a felsőbb hatóságok hatásköréből azokat alsóbb hatóságokra ruházzuk át (ami a felsőbb hatóságok tehermentesítését vonja maga után), másrészt, hogy az egyes ügyek intézési menetéből kiküszöböljük azoknak a hatóságoknak munkáját, melyek nem feltétlenül

⁸³ Fluck András: Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja

⁸⁴ Fluck András: Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja

⁸⁵ Fluck András: Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja

szükségesek s melyek csupán nehézkessé teszik az intézés menetét.”⁸⁶

Vizsgálja az ügyek intézési módjait. Felismeri az ügyek intézésének egységesítési lehetőségeit. „Vannak a közigazgatásban teljesen rokon természetű ügyek, melyeknek intézési módját két különböző jogszabály egymástól eltérőleg szabályozza”...

„Ha az ügyek intézési módjait bizonyos magasabb nézőpontból vizsgáljuk,

olyan összekapcsolási lehetőségeket tudunk felfedezni, amelyek jelentős és lényeges egyszerűsítésekre és így munkacsökkentésre vezetnek...”⁸⁷

5.1.1.5 Ügymenetvizsgálat

Fluck András a szorosán vett szervezési megoldások ötödik részeként tárgyalja az ügymenetvizsgálatot. Későbbi művében (A közigazgatási ügyintézés racionalizálása) részletesebben kidolgozza ezt a vizsgálati módszert, kiegészítve az intézési menet vizsgálatával, egy komplett szimbólumrendszerrel, részletes ábrázolással és a tevékenységek részletes vizsgálatával kiegészítve.

A vizsgálatok bemutatása előtt célszerű megvizsgálni az ügymenet és az intézési menet fogalmát.

Intézési menet - ügymenet

Fluck intézési menetnek nevezi azt a munkamozzanat-sorozatot, amely egy-egy hivatalban egy konkrét ügy intézésével előáll, míg ügymenetnek azt az intézési menetsorozatot, mely a konkrét ügybe bekapcsolódó összes hivataloknál a konkrét ügy teljes elintézését eredményezi.

„Az intézési menet - ügymenet fogalmak megvilágítására megemlíthetjük a hatósági bizonyítványokat. A hatósági orvosi bizonyítványt például Budapesten a kerületi elöljáróságoknál működő kerületi tisztiorvos adja ki. A kérelmet a kerületi elöljáróság segédhivatala beiktatja, a fél az iktatott darabbal a tisztiorvoshoz megy, a tisztiorvos elvégzi a vizsgálatot, megfogalmazza a bizonyítványt, azt letisztázzák, a tisztiorvos aláírja és a félnek átadják. Az ügy egész menete egy hivatalon belül intéződik el, tehát az ügymenet egyetlen elintézési menettel egyenlő.

⁸⁶ Fluck András: Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja

⁸⁷ Fluck András: Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja

Hatósági erkölcsi bizonyítványért viszont Budapesten a kerületi rendőrkapitányságnál kell jelentkezni, ahol a kérelmet jegyzőkönyvbe veszik. Az ún. prioráló iratok ezután megjárják az Országos Bűnügyi Nyilvántartó Hivaltalt, a politikai nyilvántartót, ha nőkről van szó, akkor még az erkölcsrendészeti osztály nyilvántartóját is, azután újra visszakerülnek a kerületi kapitányságra, ahol végül is kiállítják az erkölcsi bizonyítványt.

Az iratok tehát ebben az esetben - mint látjuk - egy hatóságnál indulnak el, három, esetleg négy hatóságon, illetve hivatalon futnak át, újra visszakerülnek az első hatósághoz, - az ügymenet tehát itt négy, esetleg öt intézési menet összetételéből áll elő.”⁸⁸

A vizsgálat mindig az általánostól a konkrét felé halad, azaz először ügymenetvizsgálatot kell készíteni sematikus ábrákkal, majd az ügyek menetének vizsgálata, elemzése után át lehet térni egy-egy intézési menet részletes grafikus, ábrázolására és vizsgálatára.

Ha még tovább szeretnénk szűkíteni a vizsgálat tárgyát, akkor az egyes munkamozzanatokat, tevékenységeket is meg lehet vizsgálni. Így lehet vizsgálni az érdemi és az eljárási tevékenységeket, melyek közül Fluck az érdemi tevékenységét veszi nagytípus alá.

Az első lépés az ügymenetvizsgálat. Fluck szerint az „ügymenetnek és alkotórészeinek vizsgálata csak abban az esetben vezethet kézzelfogható és bármikor demonstrálható eredményekhez, ha módját tudjuk ejteni annak, hogy a közigazgatási munkamozzanatokat, a belőlük előálló intézési meneteket, végül az ezekből összetevődő ügymeneteket valamilyen módon, szemléltető rendszerben, grafikusan le is rögzítjük.”⁸⁹

Az ügymenetek ábrázolására és áttekintésére Fluck sematikus ábrákat használ. Ez a módszer a konkrét ügyben közreműködő hivatalokat és hatóságokat függőleges hasábokban sorolja fel és ezekbe a hasábokba állítja bele sematikus formában az egyes hivataloknál (hatóságoknál) lefolyó intézési menetet. Ez a sematikus forma rendszerint egy négyszögecskét, egy köröcskét és Újra egy négyszögecskét mutat. A köröcske az érdemi tevékenységet (általában: az előadói elintézését és annak főnöki approbálását) jelzi, az első négyszögecske az érdemi tevékenységeket megelőző kezelési tevékenységeket (általában: az iktatást, mutatózást, szerelést, kiosztást), a második négyszögecske pedig az érdemi tevékenységet (általában: a tisztázást, továbbítást, irattározást).

Ha a sematikus ábra folytatódó láncolata egy másik hasábra tolódik át, az azt jelzi, hogy az

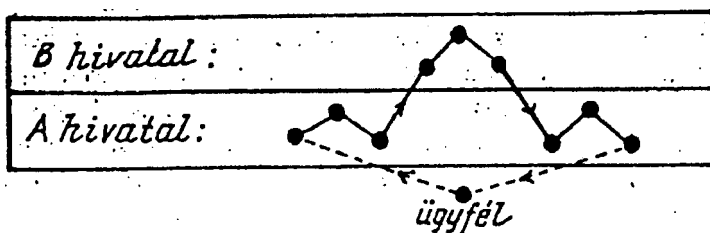
⁸⁸ Fluck András: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása

⁸⁹ Fluck András: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása

illető ügyben egy másik hivatal (hatóság) ténykedik tovább. Ha az intézési láncvonal szétágazik, az azt mutatja, hogy attól kezdődőleg két vagy több hivatal (hatóság) kapcsolódik bele az ügy további intézésébe.⁹⁰

A sematikus ábrázolási módszerrel az egyes ügyek menete áttekinthetővé válik, s ennek eredményeképpen lehetőség adódik a szakszerű felülvizsgálatokra, elemzésre és az átszervezésre, racionalizálásra.

Magát az ügymenetet a következőképpen ábrázolja:



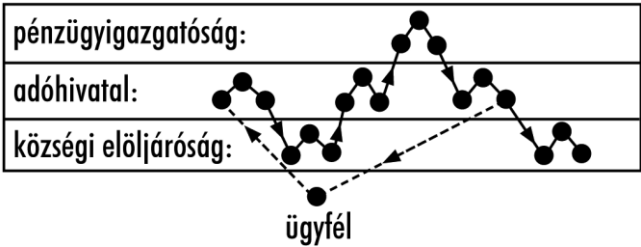
Az ügymenetvizsgálat egy-egy ügy végleges elintézési egymásutánjának szakszerű tanulmányozása annak a ténynek szemmeltartása mellett, hogy egy-egy ügy végleges elintézése annál egyszerűbb, annál gazdaságosabb, minél kevesebb és minél racionálisabb egybekapcsolt intézési mentből tevődik össze.

Fluck közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramjában az ügymenetvizsgálat három fő szempontját emeli ki. Az első fő szempont az ügymenetben szereplő intézési menetek számának céltudatos csökkentése, a nem feltétlenül szükségesen bekapcsolódó hatóság munkájának kikapcsolása útján.

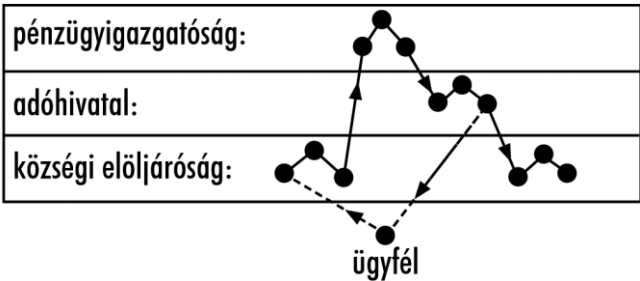
A házadó-fellebbezések ügymenete például az, hogy a fellebbezést az adóhivatalnál kell benyújtani, mely azután a fellebbezést az előiratokkal való felszerelés végett a községi elöljáróságokhoz adja le. Az előljárástól visszaérkező fellebbezésnek a pénzügyi igazgatósághoz való felterjesztése során az adóhivatalnak érdemleges tevékenysége ismét nincs.

⁹⁰ Fluck András: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása

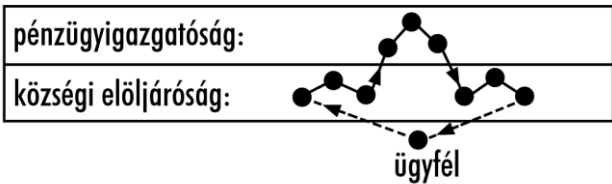
A jelenlegi ügymenet sémája a következő:



Ha a fellebbezést az elöljáróságnál kellene beadni s az elöljáróság az adóhivatal kikapcsolásával terjeszthetné fel az iratokat a pénzügyigazgatósághoz, az ügymenet a következőképpen egyszerűsödne:



Minthogy a fellebbezéseknél a másodfok sok esetben nem változtatja meg az elsőfokú kivetést, az ilyen esetekben az adóhivatalnak érdemi munkája ismét nincs, az ügyek nagy hányadában tehát a következő még egyszerűbb ügymenet volna megvalósítható:

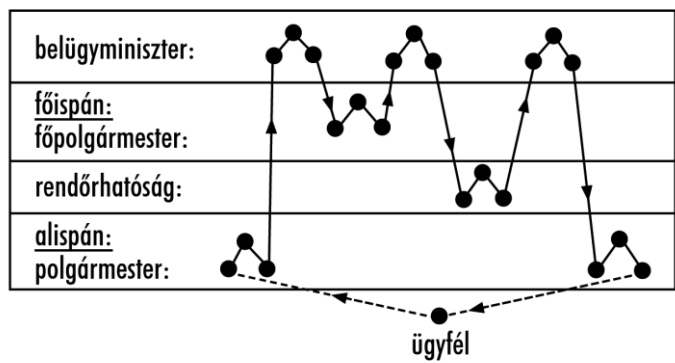


Azaz a visszafelé való menetben az iratoknak megint csak akkor kellene érinteni az adóhivatalt is, ha az elsőfokú kivetés változást szenved, vagyis amikor az adóhivatalnak

valóban érdemi munkája is van a kérdéses ügydarabbal. Ilyen szabályozás útján a ma hat elintézési menetből álló ügymenet a legtöbb esetben a felére csökkenne. ⁹¹

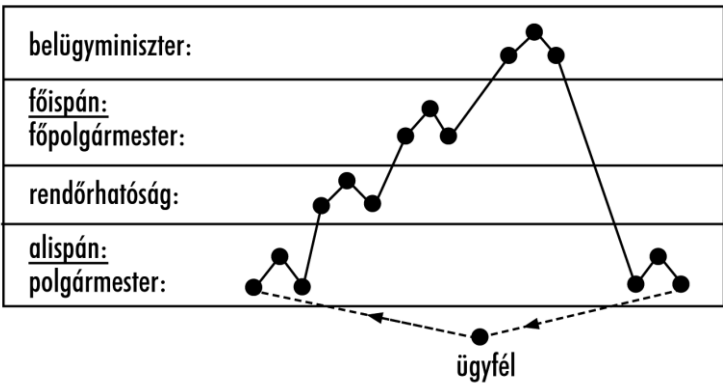
Az ügymenet másik fő szempontja az ügymenetben található intézési menetek számának céltudatos csökkentése, az intézési menetek sorrendjének átalakításával.

A honosításra irányuló kérelmek ügyében a mai ügymenet pl. a következőképpen ábrázolható:



Az ügymenet - mint látjuk - hét intézési menetből áll, ha azonban az intézési menetek egymásutánjában semmi mást, csupán logikus rendet teremtünk, az ügymenet egyszerre öt elintézési menetre csökkenthető.

Így:



Az ügymenet harmadik szempontja: „az ügymenetben szereplő intézési menetek munkakapcsolatának tanulmányozása abból a szempontból, hogy minden egyes hivatal munkájára való figyelemmel, racionálisan szerveztessék meg abból a célból, hogy az egyes

⁹¹ Fluck András: Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja

hatóságok minél kevesebb idővesztés vagy tevékenység árán teljesíthessék az ügyben megkívánt funkciójukat, illetőleg, hogy az érdekelt ügyfél minél egyszerűbben és gyorsabban érhesse el ügyében a kívánt eredményt.”⁹²

A vizsgálni kívánt ügyfajta menetét feltüntető sematikus ábrázolás elkészítése után következik az illető ügyfajta vonatkozó jogszabályoknak (törvényeknek és rendeleteknek) áttanulmányozása, hogy az intézés tényleges menetének megismerése után az illető ügyfajta nézve megismerhessük e módon a szabályozás célját és előírásait.

Az ügymenetvizsgálat grafikus ábrázolása és a szabályozás céljának és előírásainak ismerete után a következő kérdések merülhetnek fel:

- 1) „Mi a vonatkozó feladatkör lényege?
- 2) Mik a vonatkozó feladatkör intézésének lényeges mozzanatai?
- 3) A szükséges tennivalók a konkrét ügy valóságos menetében logikus sorrendben követik-e egymást?
- 4) Nincsenek-e felesleges tevékenységek az ügymenetben?
- 5) Nem kapcsolódnak-e bele az ügymenetbe olyan hivatalok, amelyeknek munkája az illető ügytípus intézésében nélkülözhető, vagy pedig esetleg más hivatal munkájával eredményesebben helyettesíthető?
- 6) Nem tartalmazznak-e a vonatkozó jogszabályok a szabályozás célját túlhaladó és így felesleges módon túlértelmezett intézési előírásokat?
- 7) Az egész vonatkozó feladatkör valóban az illető hivatal működési körébe tartozó tevékenység-e, illetve indokoltan közigazgatási tevékenység-e, azaz nem volna-e célszerűbb az egész vonatkozó ügyfajtát az illető hivatalnak, sőt magának a közigazgatásnak működési köréből esetleg teljes egészében kiemelni?”⁹³

Fenti szempontok figyelembevételével egy szakszerű felülvizsgálat készíthető, melynek alapján egy újabb sematikus ábra készíthető. Ez az új ábra azt az ügymenetet igyekszik

⁹² Fluck András: Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja

⁹³ Fluck András: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása

Az ábrázoláshoz Fluck egyszerű, könnyen érthető szimbólumokat használ. A sematikus ábrázolásmódra, illetve a párhuzamos ábrázolásra mutat példát következő ábra:

„Az egyes ügyek menetének vizsgálata után módot kell találnunk arra is, hogy az ügymenet alkotó elemeihez: az intézési menethez is közelebb férközzünk, és hogy azok is külön-külön alaposan megvizsgálhassuk.” - írja A közigazgatási ügyintézés racionalizálása című művében Fluck.

Vizsgálódásának két célja van. Egyrészt annak vizsgálata, hogy az illető hivatalban egy beérkező ügydarab hogyan fut végig. (az átvételtől az érdemi ügyintézésen át a postázásig, majd az irattárig), másrészt meg lehet állapítani, hogy az illető hivatalban az egyes feladatkörök intézése során a feladatkörre vonatkozó speciális tennivalók, munkamozzanatok helyesen, racionálisan vannak-e megszervezve.

Az intézési menet vizsgálatához ismét a grafikus ábrázolásmódot hívja segítségül a szerző. Most viszont minden munkamozzanatot és a munkamozzanatokat végző összes egyént is meg kell jeleníteni. Így egy részletes grafikus ábra készülhet.

A részletes grafikus ábrázolás egymás mellett mutatja be függőleges hasábokban az intézésben résztvevő összes hivatalt és hatóságot, és egy-egy hivatal keretében egyenként ábrázolja a tevékenységet folytató személyeket illetve szerveket.

Az intézési menet megjelenítéséhez már egy bonyolultabb, részletes szimbólumrendszerre van szükség.

Az egyes munkamozzanatokat egy-egy kör jelöli és a körben lévő jelzés magyarázza meg, hogy konkrétan milyen tevékenységről van szó. Az ugyanebben a hasábban egymás alatt található körök ugyancsak a személynek (szervnek) egymás után következő tevékenységét mutatják. Ha a kör függőleges irányból másik hasádba tolódik el, az azt jelenti, hogy az illető ügyben egy másik személy (szerv) tevékenykedik tovább. Az egyes munkamozzanatokat jelző körök láncként kapcsolódnak össze. Ha ez az intézési lánc szétágazik, az azt mutatja, hogy attól kezdődően két vagy több egyén (vagy szerv) kapcsolódik bele az ügyintézésbe.

A JELEK MAGYARÁZATA

	munkamozzanat		véleményszerkesztés, elintézési tervezet		sokszorosítás
	átvétel, postabontás		tudomásulvétel		egyeztetés
	iktatás		kiszállás		tisztázati aláírása
	betűsoros névmutatózás		helyszini szemle		postázás
	számmutatózás		bizottsági ülés		továbbítás, kézbesítés
	iratrendezés		hatósági tárgyalás		kivezetés
	lajstromos iktatás, számhoz való iktatás		jegyzőkönyv-felvétel		irattárba helyezés
	szerelés		láttaozás, felülvizsgálás		határidő-nyilvántartás
	iratcsomó-rendszer jelzése		kiadmányozás		nyilvántartásba, kimutatásba való vétel
	szignálás		másolás kézzel		sürgetés
	munkakönyvbe való kiosztás		másolás írógéppel		fellebbezés
	feljegyzés, előírás				kifizetés

A fenti módszerrel nemcsak ábrázolni lehet a vonatkozó ügy menetét, hanem a módszer egyúttal lehetőséget ad az ügymenet és az ügyintézés legkisebb részleteinek a megismerésére, azok elemzésére, a problémák szakszerű feltárására és ezen keresztül a racionalizálásra is. Fluck szerint az alábbi alapvető kérdésre kaphatunk választ vizsgálódásaink során:

- „ az egyes megvizsgált munkatényezők valóban szükségesek-e?
- a szükségesnek talált munkatényezők jól vannak-e megszervezve?

- a túlméretezett munkatényezőket miképpen lehetne leegyszerűsíteni?
- a feleslegesnek talált munkatényezőket miképpen lehetne kiselejtezni?”

Az ügymenetvizsgálat és főleg az intézési menet vizsgálata után lehetőség nyílik egy-egy tevékenység vizsgálatára is. Fluck a következőkben az érdemi tevékenység vizsgálatáról ír, amely tevékenység alatt azt a munkamozzanatot érti, amelyben az előadó a konkrét ügyben meghozza a döntést, egyben általában lezárja az ügyet. Az érdemi döntéshozatal alapvetően szellemi tevékenység, éppen emiatt szervezési szempontból alig szabályozható. Fluck a tisztviselőképzés, tisztviselő-nevelés, tisztviselő továbbképzés reformjait említi, mely reformokkal szabályozhatók az érdemi döntések is.

Az ügyintézés racionalizálásával kapcsolatos tennivalók közé sorolható az érdemi ügyintézéshez kapcsolódó egyes munkakörülmények javítása. Az érdemi munka megkönnyítése érdekében a járulékos körülmények megszervezésénél kell úgy eljárni, hogy az ügyintézés meggyorsítsuk, leegyszerűsítsük. Ehhez segítenek a megfelelő bélyegzők használata. Ilyen bélyegző pl.: az elintézési bélyegző és az úrlaphasználatra utasító bélyegző.

Az ügyintézés gyorsaságát, egyszerűségét, célszerűségét nagymértékben előmozdítják a megfelelő formanyomtatványok, a megfelelő technikai felszerelések, irodai berendezések, a hivatali helyiségek beosztása és az ügyintéző személyzettel kapcsolatban fogatosított intézkedések.

Ezt a témakört a két világháború közt Raith Tivadar dolgozta fel részletesen. Vizsgálódásainak középpontjában az irodai munka egyszerűsítése, korszerűbbé tétele állt. Rávilágított a racionalizálás személyi kérdéseire valamint a tárgyi feltételek problémáira. Célja egy átlátható, gyorsan dolgozó közigazgatási „üzem” létrehozása volt.⁹⁵

Fluck András munkásságának jelentősége a mai napig kiemelkedő a közigazgatási munkafolyamatok szervezése szempontjából. Magyarországon ő volt az az úttörő személyiség, aki talán elsőként a közigazgatás megújítói közül nem a személyekre, nem a személyzetre, nemcsak a jogszabályi háttérre, a jogszabályok frissítésére, korszerűsítésére koncentrált, hanem vizsgálatainak középpontjába helyezte a közigazgatási munkafolyamatokat, az ügyintézés. Arra kívánt választ kapni és adni, hogyan lehet a hivatali ügyintézés megvizsgálni, áttekinteni, láthatóvá tenni, korszerűsíteni, majd hosszú távon egységessé tenni. Ezek a kérdések a mai napig aktuálisak és égetőek, hiszen még a mai közigazgatásban sem

⁹⁵ Bővebben lásd: Raith Tivadar: Az irodaüzem racionalizálása Bp. 1930

beszélhetünk egységes ügyintézésről, bár természetesen Fluck óta sokat fejlődött az adminisztráció rendszere. A továbbiakban a közigazgatási korszerűsítési törekvések II. világháború utáni történetét mutatom be, amely egy igen nehéz időszak volt a tárgy kutatásának szempontjából. Azt is mondhatnám, hogy a Fluck-i kutatások után keletkezett egy jó húszéves űr, majd ezután kezdett lassan újjáéledni a kutatás.

5.1.1.6 Ügymenetvizsgálat

Külön, kiemelten foglalkozom ebben a fejezetben az ügymenetvizsgálattal és az erre épülő közigazgatási minőségfejlesztő metodikával, mint önálló módszerrel. Az ügymenetvizsgálat alapjai a már bemutatott fluck-i kutatásokra, eredményekre építenek, a közigazgatási minőségfejlesztő metodika pedig a '90-es évek végétől jelent meg a közigazgatásban, de sajnos még a mai napig sem terjedt el, felhasználása korlátozott. Pedig ez a szervezetfejlesztés egyik leginkább közigazgatási specifikumokkal rendelkező elemzési módszere, ezért érdemel egy alaposabb bemutatást.

Az ügymenetvizsgálat az igazgatásszervezésben a munkanap fényképezés mellett a legelterjedtebben alkalmazott elemzési és tervezési módszer. A közigazgatási ügyintézési technológia kidolgozása az ügyben alkalmazni szükséges anyagi jogi, eljárásjogi, ügyviteli és technikai szabályok logikus, szakszerű munkafolyamattá rendezését jelenti. Az ügyintézés fenti értelemben vett technológiájának előírása jelenleg még kivétel és nem elfogadott a gyakorlat által. Az ügymenetvizsgálat során az egyes ügycsoportokban a különböző ügyintézők egyéni munkamódszerei szerint végzett ügymenetek teljes ügyintézési folyamatának grafikus ábrázolása, majd elemzése eredményeként az adott ügyben optimális ügyintézési technológia kialakítása történik meg.

Fontos a vizsgálat előtt pontosan meghatározni, hogy milyen ügytípusoknál érdemes ezt a vizsgálatot választani.

Az egyik szempont a vizsgált feladat jellegére vonatkozik. Azokat a feladatokat érdemes eszerint a módszer szerint vizsgálni, amelyek ún. strukturált feladatok. Strukturált feladatnak nevezzük azokat a feladatokat, melyek esetében strukturált döntés hozható, azaz előre lehet látni, modellezni a döntési kimeneteket. Egy építéshatósági ügynél például előre látható, hogy milyen döntések születhetnek, mondjuk egy építési engedély esetében. Vagy megadja az eljáró szerv az engedélyt vagy nem, más döntési lehetőség végső soron nem létezik. A közigazgatásban számtalan ilyen, strukturált döntést igénylő ügytípus létezik. Az ilyen

feladatoknál célszerű az egységes eljárasmódra törekedni, ezért érdemes lehet ügymenetvizsgálatra vállalkozni.

A másik fontos szempont a feladat gyakorisága, előfordulásának száma. Nyilvánvaló, hogy egy teljesen egyedi, alapos mérlegelést igénylő ügyben nem törekedhetünk az egységességre, míg egy tömegesen előforduló (rutin) ügýtípusoknál elvárható az egységes ügyintézési technológia. A cél nem az, hogy egy adott konkrét ügyet vizsgáljunk meg alaposan, hanem az, hogy az egy ügýtípusba tartozó valamennyi ügy vizsgálatával egy egységes ügyintézési módszert alakítsunk ki. Így elkerülhető lesz, elkerülhető lehet, hogy egy ugyanolyan ügy intézése különböző hivatalokban, különböző helyeken más-más ideig tartson, más-más lépésekkel történjen. Bizonyos ügyekben egységes ügyintézési módszertan, intézési menet vagy más néven technológia alakítható ki.

A vizsgálat a folyamat három elemére koncentrált:

- Az ügyintézési folyamat egyes elemeit kik, mely szervezetek ill. személyek végzik,
- A folyamat elemei milyen sorrendben, egymásutániségben jelennek meg,
- Milyen szabályozás alapján végzik az ügymenet egyes mozzanatait.

Az ügymenetvizsgálat folyamata

Az ügymenetvizsgálat elvégzésének előkészítő szakaszában kiválasztjuk az igazgatási munkafolyamatot, illetve ügycsoportot jól jellemző konkrét ügyeket. Ezt követően a rendelkezésre álló iratanyag, az ügyintézők kikérdezése és más dokumentumok alapján rekonstruáljuk az ügyintézési folyamatot, elkészítjük az ügymenet grafikus ábráját.

A grafikus folyamatábra tartalmazza az ügyintézést megelőző mozzanatokot, a tényleges eljárás összes ügyintézési elemét a cselekvések időrendi sorrendjében: a munkamozzanat, a munkafolyamatban résztvevő, valamint az ügymenet mozzanatát meghatározó szabályozás megjelölésével. Hasznos, ha a folyamatábra tartalmazza az egyes eljárási cselekmények között eltelt időtartamot is.

A mozzanatok jelölésekor más módon kell feltüntetni az érdemi, ill. az ügyviteli elemeket (pl. az érdemi tevékenységeket négyzettel, az ügyviteliakat körrel jelölve). A feldolgozás és elemzés során ugyanis jelentősége van annak, hogy a folyamatban hány érdemi, illetőleg hány

ügyviteli mozzanatot végeztek. A folyamatábrák elkészítése után, az értékelés szakaszában ügykörszakértők bevonásával elvégezzük az ügymenet kritikai elemzését. Az azonos ügycsoportba tartozó ügyek folyamatábráinak összehasonlítása, a tapasztalatok általánosítása a szöveges értékelés elkészítése után kerül sor a módosított, javított munkafolyamat ábrázolására, amely alapját képezi a folyamatra vonatkozó ügymenetmodell kialakításának.

A módosított munkafolyamat modelljéhez szöveges indoklást is fűzhetünk, amely a javasolt változás előnyeit magyarázza.

Az ügymenetvizsgálat eredményei egyéb szervezési következtetések levonását is eredményezhetik. Így ráirányíthatják a figyelmet a szervezeti kapcsolatok neuralgikus pontjaira (házon belüli levelezgetés, külső szervekkel való nem kielégítő kapcsolat, párhuzamos nyilvántartás-vezetés...). Lehetőség van továbbá arra is, hogy az érdemi lépéseket lassító ügyviteli mozzanatokat ésszerűbben szervezzék meg. Az ügyintézési folyamatot tovább ésszerűsíthetjük a munkafolyamatba beépített segédletekkel; iratmintákkal.

Az ügymenet modellezés készítése és fajtái

Az ügymenet vizsgálat során alkalmazott ábrázolási technikák igazodnak a szervezési cél követelményeihez.

Két szakmai kérdés megválaszolása után lehet ábrázolási módszert választani. Az első kérdés az, hogy milyen részletességgel képezzük le a vizsgált munkafolyamatot. A másik kérdés az, hogy milyen adatokat kell tartalmaznia az ügymenet modellnek a munkafolyamatról.

A blokk sémájú ügymenet modellek

A folyamatábrázolás mélysége igen különböző lehet. A folyamatok nagyvonalú globális áttekintése elégséges lehet akkor, amikor a feladatok szakmai csoportjait a munkamegosztásban elfoglalt helyük és a szervezeti elhelyezkedésük szerint kívánjuk vizsgálni.

Mátrix típusú ügymenet modell

A közigazgatásban a legszélesebb körben alkalmazott megoldás a mátrix típusú ügymenet ábrázolás. Ezt az ábrázolási formát sematikus, grafikus ábrázolásnak is nevezi a szakirodalom, azért mert a munkafolyamatot csak munkamozzanat mélységig bontja fel és

nem ábrázolja a mozdulatokat. A ??? számú ábrán világosan látható, hogy az iktatást egy mozzanatként írja le, holott az legalább nyolc mozdulattól áll, melyek az iktatási mozzanat egyes tételeit jelentik (érkezés időpontja, előadó neve, az ügy tárgya stb.).

A mátrix típusú ügymenet ábrázolás minimálisan három elemet mutat be a munkafolyamatról: a vízszintes sorban a munkamozzanat megnevezése található, az ábra függőleges sorában a mozzanatot végző személyek vagy szervezetek jelölésére kerül sor. A harmadik elem a mozzanat munkaszervezési minősítését jeleníti meg, amely alapvetően az érdemi és az ügyviteli cselekmények szétválasztását szolgálja.

Az ügymenet modell ezen túlmenően fakultatív jelleggel tartalmazhatja a mozzanatokra vonatkozó jogszabályhelyek megjelölését, a mozzanatok végzésének időpontját, a becsült időráfordítást és a becsült költséget.

A mátrix típusú ügymenet modell alapvetően munkaszervezési céllal készülnek kitüntetett jelentőségük van az elektronikus technológia váltás megalapozásában. Az elektronikus technológia váltás sikeréhez szükség van olyan ügymenet modellekre, amely mind törvényességi és mind hatékonysági szempontból alkalmasak az ágazati szoftverek megalapozásához.

5.2 Minőségmenedzsment

5.2.1 A közigazgatás minősége. A minőségirányítási rendszerek a közigazgatásban

Ebben a részben a minőség és a közigazgatás kapcsolatát szeretnénk bemutatni. Magyarországon a '90-es évekre fogalmazódott meg a „minőségi közigazgatás” igénye, majd fokozatosan előtérbe került, hogy milyen eszközökkel lehet a minőséget mérni a közigazgatásban. Ebben az időszakban sokan a hatékonyság egyik alapvető eszközének tartották a minőségügyet és azon belül is a minőségbiztosítási rendszerek bevezetését. A minőség ellenőrzése, a korszerű minőségirányítás a közigazgatásban a hatékonyság egyik lehetséges eszköze. Mivel ebben a témában sok még a bizonytalanság (legalábbis a közigazgatás területén), igyekszünk az általános és a hazai tendenciákat bemutatni.

5.2.1.1 Minőség fogalmak és a minőségirányítás története

Mindenekelőtt tisztázzuk mi a minőség? Vagy mégsem? Egyetlen, elfogadott minőségfogalom nem létezik. Több alkalommal végeztünk felmérést minőséggel kapcsolatos

témákban és minden alkalommal eltérő minőség fogalmakkal találkoztunk. Mi is akkor a minőség? Hogyan lehetne meghatározni?

A „minőség” szó rengeteg jelentéssel bír. A nyugati nyelvhasználatban elterjedt kifejezés a latin „qualis” szóból származik, melynek jelentése: valamilyen tulajdonságokkal bíró. A teljesség igénye nélkül, bemutatunk néhány nemzetközi híró személyiség által adott meghatározást a minőség fogalmára.

Juran: A minőség a használatra való alkalmasság

Deming: A minőség a termék egész élettartama alatt „múlja felül” a fogyasztó várakozásait.

Feigenbaum: A minőséget „mozgó célként” határozza meg, figyelembe véve a minőség folyton változó természetét.

Freund: A minőség a termék vagy szolgáltatás azon jellemzőinek összessége, amely lehetővé teszi, hogy megfeleljen a kimondott vagy kimondatlan igényeknek. A minőség: használhatóság, biztonság, megvalósíthatóság, hozzáférhetőség, fenntarthatóság.

Crosby: A minőség a vevőkkel megállapodott követelmények teljesítése, vagy módosítások kezdeményezése, hogy azok a vevőknek és a szervezet saját szükségleteinek megfeleljenek.

Grocock: A minőség valamely termék vagy szolgáltatás jellemzői és tulajdonságai összességének alkalmazkodási foka a vevő szükségletei követelményeinek összességéhez, annak az árnak és szállítási feltételeknek a határai között, amelyeket a vevő hajlandó elfogadni.

Dukáti, Sallay: A minőség a gondosan megalkotott, szabványoknak vagy előírásoknak való megfelelés, tehát ha ilyenek valamilyen ok miatt nincsenek, úgy minőségről nem beszélhetünk.

S. Shiba négy minőségszintet fogalmaz meg:

- Megfelelés a szabványnak (előírásnak);
- Megfelelés a használatra, a felhasználásra való alkalmasságnak;
- Megfelelés a vevő kinyilvánított igényeinek;
- Megfelelés a vevő látens, ki nem mondott igényeinek.

Geiger: A minőség a követelmények vonatkozásában megvalósított tulajdonság.

A minőség fogalma korszakonként, társadalmanként változott és természetesen folyamatosan változik. A minőség régóta elismerten a siker egyik összetevője a felhasználási területtől függetlenül. A minőség egyik meghatározása pl. a vevők vagy a szolgáltatást igénybe vevők elvárásainak teljesítése vagy túlteljesítése, vagyis a termék milyen mértékben elégíti ki bizonyos fogyasztói kör igényeit. Ennek két dimenziója van: a termék (szolgáltatás) tulajdonságai, jellemzői, valamint a hiányosságoktól való mentesség.

A minőség sok esetben nem volt más, mint a használatra alkalmasság.

A minőség megvalósulása lehet egy pontosan meghatározott szabványnak való megfelelés is, vagy egyszerűen csak a vevők nyilvánvaló igényeinek kielégítése.

A minőség megvalósulása lehet a vevők (az ügyfelek) látens igényeinek való megfelelés is. Tipikus példaként szokták a látens igények kielégítéseként említeni a nyolcvanas évekből a SONY cég Walkman-jét.

A minőségtervezés először a termékek gyártásával foglalkozó szervezetek vezetési és szervezési stratégiájában kapott szerepet. Az első időszakban a minőségi vizsgálat tárgya nem volt más, mint maga a termék. A termék használatra alkalmassága volt maga a minőség. Taylor volt az első, aki már nem csak a termékre, hanem annak előállítására is koncentrált, így a minőségi ellenőrzés látókörébe bekerült a folyamat, a gyártási folyamat is. A minőség vizsgálatának folyamatközpontú megközelítésének ez volt az első lépése.

Az összetettebb gyártási folyamatok megköveteltek egy alaposabb, összetettebb vizsgálati megközelítést. Az alvállalkozók, beszállítók munkája is górcső alá került.

A minőségi ellenőrzés így már nemcsak a termékre és a szervezeten belüli folyamatokra korlátozódott, hanem kiszélesedett a rendszerben résztvevő valamennyi szereplőre.

A fejlődés másik iránya a vizsgálat tárgyára vonatkozott. Hiszen nemcsak a terméket, hanem a szolgáltatást is lehet, illetve kell is mérni, minősíteni. A vevők, ügyfelek elvárásai nemcsak egy cipővel, autóval, székkal, asztallal szemben magasak, hanem egy banki, közüzemi vagy éppen egy önkormányzati ügyintézővel kapcsolatban is. Ezért egy teljesen új megközelítés került a minőséggel kapcsolatos vizsgálatokba, a szolgáltatás mérése, pontosabban a szolgáltatás színvonalának mérése.

Az utóbbi években (évtizedekben) válik egyre hangsúlyosabbá, hogy meg kell tanulni, s alkalmazni kell azokat az elveket, szakismereteket, eszközöket és technikákat, amelyek ahhoz szükségesek, hogy beépítsék a minőséget a termékbe és a szolgáltatásba.

A szolgáltatás minősége a kifejezett és elvárható igényeket kielégítő funkciók, tulajdonságok összessége. Összetevői:

- Ötlet minőség: az ötlet újdonságának, kreativitásának és eredetiségének színvonala.
- Kivitelezési minőség: az előírt minőségi, biztonsági követelmények megvalósulásának szintje.
- Információs minőség: az információk és a mellékelt dokumentációk színvonala.

A közigazgatásban a következő minőség-paramétereket használjuk:

- átláthatóság,
- időszerűség,
- pontosság,
- ügyfelek bevonása,
- ügyfelek igényeinek kielégítése (rugalmasság),
- megközelíthetőség,
- megfelelő információ-ellátás,
- választási lehetőség,
- reklamáció joga,
- minőséggel kapcsolatos célkitűzések, normák.

A szervezetek csak akkor lehetnek sikeresek, ha a vevők hajlandók használni a nekik kínált árukat, szolgáltatásokat, és fizetnek is érte. A közszolgáltatások a helyi önkormányzatok feladatai közé tartoznak. Korábban az önkormányzati munka területén a minőség igen ritkán képezte külön megfontolás tárgyát. Mivel az önkormányzatok anyagi lehetőségei fokozatosan szűkülnek, a minőség ügyének megfelelő kezelése a közszolgáltatások terén is egyre

hangsúlyosabbá és sürgetővé vált. A minőséget a vevő, az ügyfél ítéli meg szubjektív módon, a vevő elégedettsége csak akkor érhető el, ha a minőséggel összefüggő tényezőket az egész szervezet ismeri, s ha a problémákat sikerül megelőzni.

A nyolcvanas évekig a közigazgatási szolgáltatások minőségét úgy értelmeztük, mint ezek megfelelését a vonatkozó törvényeknek. Az eltelt időben az önkormányzatok fokozatosan felismerték, hogy a szolgáltatást a szándékolt felhasználásához kell igazítani. Egyre többen igyekeznek olyan szolgáltatásokat nyújtani, amelyek összhangban vannak a lakosság - a vevők - szükségleteivel és eljárásaival. A kilencvenes évek derekára fogalmazódott meg a közigazgatásban is, hogy a szolgáltatásnak ki kell elégítenie a szolgáltatás használóit.

A közigazgatásnak kettős szerepe van. „Kényszerítő” szerepéből adódóan biztosítani kell a törvények és más rendelkezések betartását. „Szolgáltatói” szerepéből adódóan többféle szolgáltatást kell, hogy nyújtson az állampolgároknak. Számos esetben azonban gondot jelent, hogy a hatósági, kényszerítő szerepre való összpontosítás olyan erős, hogy beárnyékolja a gondoskodó, szolgáltató funkciót.

A szolgáltatásnak tehát ki kell elégítenie az ügyfél elvárásait, a szolgáltatónak pedig el kell érnie az ügyfél elégedettségét. A vevőt/ügyfelet meghatározhatjuk úgy, mint valamilyen tevékenység eredményének felhasználóját, bárki, aki egy tevékenység eredményét (outputját) kapja, vevőnek/ügyfélnek tekintendő. A közigazgatás is „outputokat” termel, melyeket személyek és más egységek felhasználnak. A közigazgatás „vevőinek” tekinthetők az adófizető- és választópolgárok, jogi személyek, átutazó személyek, a médiák, a választott testület szakmai bizottságai, valamint a hivatal szakmai szolgáltató területei (irodák, titkárságok).

Az emberek mindinkább úgy tekintenek a közszolgáltatásra, mint egy speciális szolgáltatásra, amely az ő pénzükből működik, amelyet ők tartanak el, és a pénzükért joguk van megkövetelni a szolgáltatás kielégítő minőségét. A társadalmi tudatban mindinkább eltűnik a különbség az üzleti szolgáltatásoktól és a helyi közigazgatás által nyújtott szolgáltatásoktól megkövetelt „fogyasztói” minőségigény között. Az emberek a szolgáltatások minőségének megítélésekor, elégedettségük vagy elégedetlenségük kifejezésekor egyre kevésbé veszik figyelembe azt, hogy a szolgáltatást ki nyújtja.

A közigazgatás sem nélkülözheti a hatékonyságot. Az a minőség- és hatékonyságjavulás, amelyre a magánszektor a minőségirányítási stratégiák megvalósítása révén tett szert, olyan

hatalmas és szerteágazó, hogy a közigazgatási szféra sem hagyhatja figyelmen kívül az ebben a megközelítésben rejlő potenciális elemeket. A minőségirányítás és ezen belül a minőségbiztosítási rendszer kifejlesztése és működtetése az az eszköz, amellyel a közigazgatás valamennyi ügyfele számára biztosítani képes a szolgáltatások minőségének folytonos jobbítását.

5.2.1.2 Minőség a XXI. században

A XXI. században egy teljesen új minőség fogalommal szembesülünk, amely lassan, de biztosan hódítja meg a világot, és még lassabban a közigazgatást. Ez a minőség fogalom igazán komplex, az egész világra vonatkoztatható. Lényege, hogy az előállított termékeknek, az előállítási folyamatnak, a szolgáltatásoknak nemcsak önmagában kell minőséginek lenniük, hanem az egész világ működésére is pozitív hatással kell lenniük.

Vagyis nem szennyezhetik a környezetet, nem bocsáthatnak ki káros anyagokat (vagy minél alacsonyabb szinten...), és biztosítaniuk kell a fenntartható fejlődést bolygókon. A minőségi termék, vagy szolgáltatás mai kritériuma tehát sok más szempont mellett: a fenntartható fejlődés.

Ha autót veszünk, már régóta szempont az alacsony üzemanyag-fogyasztás, de ma már elsősorban azért, mert lassan elfogy a kőolaj, így kénytelenek leszünk másik erőforrást találni. Szintén fontos a káros-anyag kibocsátás, amit egy ideje az autóreklámokból ismerhetünk. Egy autó minőségét tehát már nemcsak a teljesítménye, formavilága, vagy ára határozza meg, hanem az, hogy mennyire tud megfelelni a XXI. századi minőség igényünknek.

De vegyünk egy másik példát: ha valaki alaposabban megnéz egy ásványvizes palackot, több olyan jelet is talál rajta, ami szintén századunk minőségi igényeit szimbolizálja. A palack valószínűleg környezetbarát anyagból készült, újra hasznosítható és még ki tudja milyen nemzetközi előírásoknak, akár szabványoknak is megfelel. Van olyan palack, amin 4-5 ilyen jelet is láthatunk. Mégsem gondolom, hogy sokan vannak, akik ezen szempontok alapján választják ki ásványvizüket. Egyelőre...

De ki tudja, mi lesz húsz év múlva? A globalizáció megállíthatatlan, és nem lehet tudni, mire leszünk rákényszerítve. Így a minőség fogalmának nemcsak a növekvő igényeknek kell megfelelnie, hanem a fenntartható életnek, a fenntartható fejlődésnek is.

A közigazgatás általában mindig fáziskésében van a fejlődésben ezen a téren(is). A

társadalommal szembeni küldetéstudat egyes elemei már megjelennek a modern minőségügyi rendszerekben, filozófiákban (lásd ebben a fejezetben TQM és kiemelten CAF modell), ám ez igen távol van a fenntartható fejlődés globális minőség fogalmától. Ha csak abba belegondolunk, hogy a még mindig elsősorban papíralapú ügyintézés mennyire környezetszennyező, még jobban felértékelődik az elektronikus közigazgatás jelentősége. Pedig az elektronikus közigazgatás sokszor hangoztatott előnyei között nem első helyen szerepel a környezet-tudatosság vagy a fenntartható fejlődés. Sokkal inkább a gyorsaság, az ügyfélközpontúság, az egyszerűség dominál. A jegyzetünkben bemutatott módszerek (résztechnikák), menedzsment modellek és azok eredményei, az ebben a fejezetben ismertetett minőségirányítási modellek és azok eredményei – bár nem a fenntartható fejlődés elérése miatt alakultak ki –, mégis hosszútávon annak előmozdítói, katalizátorai lehetnek, és biztos, hogy lesznek is.

5.3 A TQM

A vezetési szemlélet alapvető, minőségcentrikus megváltoztatásának igényét a nyugati országokban a Total Quality Management (TQM), (magyarul teljeskörű minőség irányítás) felfogás testesítette meg, amely olyan vezetési filozófia és vállalati gyakorlat, amelynek célja egy szervezet emberi és anyagi erőforrásainak leghatékonyabb módon való felhasználása a szervezet célkitűzéseinek megvalósítása érdekében.

„A TQM-et a japán iparban alkalmazták először az 50-es években, és a 80-as évektől kezdve vált népszerűvé a nyugati világban. Konceptióját, elméletét és gyakorlatát sok-sok évvel ezelőtt fejlesztették ki azok a cégek, amelyek keresték termékeik és szolgáltatásaik minőségfejlesztésének lehetőségeit. Voltak közöttük, akik már bevezettek egy szabványos, ISO 9001 szerinti rendszert, és tovább akartak lépni, miután felfedezték annak hiányosságait és korlátait.”⁹⁶

A TQM definíciója

Az egyik régi, de ma is használható meghatározás szerint a TQM a szervezet olyan irányítási koncepciója

- amelynek központjában a minőség áll,

⁹⁶ Bálint Júlianna: Minőség – tanuljunk, tanítsuk meg és fejlesszük tovább, Terc 2006.

- amely a humán szempontokat tekinti elsődlegesnek, és a szervezet minden tagjának részvételén alapszik,
- amely azt célozza, hogy hosszú távon sikert érjen el a vevő megelégedettsége révén,
- és hasznára legyen a szervezet összes tagjának és a társadalomnak.

Még fontosabb kihangsúlyozni, hogy a TQM

- egy szervezetfejlesztési eszköz, a szervezet azon képességeinek kialakítására és működtetésére szolgál, amelyek lehetővé teszik a folyamatosan változó külső és belső igények kielégítését;
- a vezetés fejlesztésére szolgál, mert olyan vezetési filozófiát és módszereket jelent, amelyek összefoglalják a szervezeti potenciált a folyamatos fejlesztés irányába;
- megvalósításával folyamatosan fejlődik a minőségkultúra;
- nemcsak filozófia és elvek gyűjteménye: módszerei és eszköztára teszik lehetővé a megvalósítását.

5.3.1 *A TQM alapelvei*

A TQM alkalmazásának számos módja és lehetősége van. Minden egyes cég a kultúrájának és történelmének, valamint a társadalmi és gazdasági környezetének az ismeretében kell, hogy kiválassza a számára legmegfelelőbbet. Azonban az alapelvek minden esetben azonosak, és megkülönböztetik a TQM-et alkalmazó szervezeteket a többi szervezettől.

A következő öt alapelv tekinthető a legfontosabbnak:

1. Összpontosítás a külső és belső vevőkre; vevőközpontúság. A TQM-et alkalmazó cégek a vevőre és a vevők igényeinek a kielégítésére összpontosítanak. A vevő megelégedettsége kapja a legmagasabb prioritást, és ebbe a belső vevőket — a munkatársakat — is beleértik. Ezért alaposan meg kell érteni ezeket az igényeket, gyorsan kell reagálni a változó vevői igényekre és az erőforrásokat a vevői igények kielégítésének a szolgálatába kell állítani.

2. Folyamatos fejlesztés. Ahogyan felismerik a kapcsolatot a termék minősége és a vevő megelégedettsége között, ugyanúgy fel kell ismerni, hogy a termék minősége a folyamatminőség eredménye. Ez a folyamatok folyamatos fejlesztéséhez fog vezetni, amelynek a következménye a termékek minőségének a javulása, ami a vevő elégedettségét növeli. Ez a PDCA-ciklus alkalmazásával és gyengeség-központúsággal valósul meg.

A PDCA ciklus

A PDCA-ciklus 4 fő elemre bontható:

Plan!:

Tervezzük meg, hogy mit szándékozunk csinálni!

Ez azt jelenti, hogy határozzuk meg, hogyan akarjuk megvalósítani az adott termék előállítását (egy cipő előállítását, egy motor összeszerelését, egy szolgáltatás megszervezését stb.).

Do!:

Csináljuk a feladatot, a munkát a leírtak szerint! Ügyeljünk arra, hogy mindenki a leírtak szerint végezze munkáját. Ehhez a dolgozókat folyamatosan képezni kell arra, hogy el tudják végezni a munkájukat, mindig a legújabb munkautasítások szerint.

Check!:

Ellenőrizzük, amit csináltunk! Ez azt jelenti, hogy feljegyzéseket készítünk az elvégzett munkáról, és megőrizzük őket. Ezek alapján tudjuk ellenőrizni és bizonyítani, hogy mit csináltunk. Ez egy folyamatos controlling típusú ellenőrzés.

Act!:

Avatkozunk be, azaz ha jó az, amit csinálunk, akkor csináljuk ugyanúgy, ha viszont hibát követtünk el, akkor keressük meg a hiba keletkezésének helyét és okát, és tegyünk intézkedéseket a kijavítására.

A vevői, illetve az ügyféli visszajelzések alapján, valamint a folyamatokban talált hibák — gyengeségek — megszüntetésével javítják a folyamatokat. Nem az emberi gyengeségek, hanem a folyamatok gyengeségeinek megtalálása és kiküszöbölése a cél! A hangsúly a megelőzésen van a hibakeresés helyett.

3. A dolgozók teljes körű részvétele. A TQM-et alkalmazó cégek a dolgozók teljes körű részvételére alapoznak, amit motiválással tudnak elérni. A cég összes tagjának képességeit és tudását fel akarják használni a folyamatos fejlesztés érdekében és a vevők igényeinek kielégítéséhez. Ehhez dolgozóikat is vevőiknek — belső vevőiknek — kell tekinteniük.

4. Részvétel a többi szervezettel közös tanulásban, tanuló szervezetté válás. A TQM-et alkalmazó cégeknek részt kell venniük a társadalmi méretű közös tanulásban, ami a többi céggel közös tanulás kell, hogy legyen azért, hogy elkerüljék a módszerek újrakitalálását, a minőség gyakorlatát gyorsabban tudják bevezetni, és minőségkultúrát teremtsenek meg az üzleti élet számára. Tanuló szervezetté kell válniuk, ami a kísérletezést, azaz új dolgok keresését és megvalósítását, a problémamegoldást, a tanulást a saját és a mások tapasztalataiból, valamint a megszerzett tudás és az eredmények elterjesztését jelenti.

5. Vezetés. A TQM-nek a cég életformájává kell válnia. Ehhez az kell, hogy a felső vezetés irányítsa ezt a tevékenységet, és ez a kulcskérdés. A legtöbb sikertelenséget az okozza, hogy a felső vezetés nem elkötelezett, és nem maga végzi, hanem delegálja a TQM-tevékenység irányítását. A szervezet sikere a vezetők kompetenciájától függ, amibe bele kell érteni a minőségközpontú irányításra való képességet és hajlandóságot is. Minél jobb a vezetés minősége, annál nagyobb a szervezet esélye a sikerre.

Az alapelvekben közös az, hogy megvalósításukban fő tényező az ember akár vezetőnek, dolgozónak, külső vagy belső vevőnek, akár érdekelt félnek nevezzük őt. Ezért a megvalósításuk csak az emberek motiválásával, csoportmunkával, valamint oktatásuk és képzésük segítségével érhető el. Közös továbbá az, hogy megvalósításukhoz számos módszer és eszköz áll rendelkezésre.

A TQM modellje

A TQM (Teljeskörű Minőségirányítás) két fő részre tagolódik: vezetési elvekhez, valamint a minőségjavítás módszereihez tartozó útmutatóra. Egy szervezet céljai a szabvány szerint a következők:

- vevők (szolgáltatást igénybevevők) elvárásainak kielégítése,
- üzleti célok (tulajdonosok, befektetők elégedettsége),
- társadalom elvárásainak teljesítése.

A Teljeskörű Minőségirányítás amerikai megközelítés szerint egyének, csoportok és szervezetek olyan folyamatos tevékenysége, melyben meghatározó, hogy „megfelelő dolgokat” az első lehetséges alkalommal elvégezzék, továbbá az a törekvés, hogy a kliensek meglegedésére szolgáljanak azzal is, hogy a kritikus folyamatokat rendszeresen mérik és

javítják.

A TQM-alapmodell központjában egy minősegbiztosítási rendszer található, amelyet napjainkban (a gazdasági éltben) leggyakrabban az ISO 9000 szabványos rendszerrel valósítanak meg. A minősegbiztosítási rendszer szorosan kapcsolódik a vezetés elkötelezettségéhez, a csoportokban történő munkavégzési módszerekhez, valamint az alkalmazandó eszközökhöz, a szervezet adottságai és eredményei közötti kapcsolat megszilárdítása céljából, mely a következőket foglalja magában:

- vevők (felügyelet, piac) kielégítése, alkalmazottak elégedettsége,
- folyamatok szervezése, mérése, radikális átvilágítása (minden tevékenységre vonatkozóan),
- teljesítményszintek összemérése a legjobbal,
- problémák meghatározása és megoldása, minőségi veszteségek figyelése,
- önértékelés (teljesítmény mérése egy referencia-modell ellenében) és folyamatos javítás (emberek, folyamatok teljesítménye),
- humán erőforrások kezelése (emberekkel való foglalkozás és továbbképzés),
- szervezeti célok és az egyéni hozzáállás összehangolása,
- egyéni felelősség meghatározása és elfogadtatása,
- stratégiai tervezés.

A TQM célja nem az önmagában vett minőség, hanem beletartozik minden, ami folyamatosan javítja a szervezeti irányítást annak érdekében, hogy tökéletesedjék a működés, növekedjék a teljesítmény és elérhető legyen a kiválóság. A Teljeskörű Minőségirányítás nem annyira a gyors eredmények, mint inkább a tartós megoldások elérésére törekszik, közép- és hosszútávon gondolkodik. Ez a szemléletmód állandó tökéletesítésre ösztönzi a szervezeteket, így a folyamatszervezés egyre nagyobb jelentőségre tesz szert.

A szervezetek fejlesztésénél biztosítani kell az átmentet a hagyományos vertikális struktúrából a vevő (ügyfél)-központú, horizontális és keresztfunkciós csoportmunkán alapuló struktúrába,

majd gondoskodni kell a hatékonyság megfelelő szintjének fenntartásáról. E fejlődés nyomon követésére jó módszer az önértékelés és a saját teljesítmény összehasonlítása az adott területen kiválónak számító szervezetekével (benchmarking).

A folyamatközpontú szervezésként kialakított menedzselési rendszer az üzleti és gazdasági élet szereplőjéhez kötődik elsősorban. Lényege, hogy a képesített munkavállalók felé először küldetést és értékeket közvetítenek, majd rájuk bízják, hogy az üzleti, működési eljárásokat úgy folytassák, ahogyan a szervezet számára adott helyen, időben és körülmények között a legmegfelelőbb. A folyamatközpontú szervezés arra épít, hogy a felelősségteljes egyének szervezett láncán át egy konzisztens, elkötelezett menedzselési folyamat köti össze a szervezeti lehetőségeket és eszközöket.

Az ún. holisztikus folyamat-modell a folyamatközpontú szervezés alapvető tervezési és végrehajtási mechanizmusa. A modell egyesíti a hagyományos műveletorientált „bemenet-folyamat-kimenet” konstrukciót a dinamikus, elkötelezettség által hajtott kommunikációs mintával, amelyet „munkafolyamat” vagy „párbeszéd” modellnek nevezünk.

A hagyományos modell erőforrások tevékenységgé való konvertálását jelenti meghatározott eredmények elérése érdekében. A párbeszéd modell a vevő (ügyfél) - szállító (szolgáltató) kapcsolatok olyan szférája, amely meghatározott időpontban meghatározott eredményeket hoz létre.

E kétféle modell integrálása egységes holisztikus modellé nem más, mint a vevő (ügyfél) - szállító (szolgáltató) kapcsolatok olyan szériája, amely az erőforrások felhasználásán alapuló tevékenységeket indukál annak érdekében, hogy meghatározott időpontban meghatározott eredmények jöjjenek létre, s így kialakuljon a vevői érték. A holisztikus megközelítésnek a szolgáltatás, sőt, a közszolgáltatás területén is növekszik a jelentősége. A XXI. században, melyet a minőség évszázadának is neveznek, a fejlődés ebben az irányban fog haladni.

A minőségirányítás szakaszai

A minőségirányítás az általános irányítási feladatköröknek minden olyan tevékenysége, amely meghatározza a minőségpolitikát, a minőségre vonatkozó célkitűzéseket és feladatköröket, valamint megvalósítja azokat olyan eszközökkel, mint a minőségügyi tervezés, a minőségszabályozás, a minőségbiztosítás és a minőségfejlesztés. A minőségirányítás megvalósításához szükséges szervezeti felépítés, eljárások, folyamatok és erőforrások

minőségügyi rendszert alkotnak.

A minőségirányításban a következő öt szakaszt különböztetjük meg:

- Termék-orientált: a minőség kiváló szaktudáson, felügyeleti terveken és javításokon, valamint kimenő ellenőrzésen keresztül valósítható meg.
- Folyamat-orientált: az elsődleges folyamatok minőségirányítását jelenti, támogató irányítás, kevésbé hierarchikus, mint az előző.
- Rendszer-orientált: a folyamatok rendszerének irányítása, a másodlagos folyamatok is fontosak.
- Értéklánc-orientált: az értéklánc minőségirányítása, a rendszer kiterjesztése a vevőre (szolgáltatás igénybevevőjére), a szállítóra és a személyzetre.
- Teljeskörű minőségirányítás: teljes körű minőség, vezetés és jövőkép a társadalomhoz kapcsolódó előnyökre vonatkozóan.

5.4 A minőségbiztosítás és az ISO

A minőség szabályozás, minőségbiztosítás kifejezés mellett erősen elterjedt a minőségirányítás kifejezés, mely korábban a vezetői tevékenységet jelentette a minőségirányítással kapcsolatosan, ma már a minőségbiztosításra irányuló tevékenységeket foglalja magában. A minőség szabályozás, minőségbiztosítás és minőségirányítás kifejezések alatt sokan ugyanazt értik, a különbségek e szavak között elmosódtak, ezért megjelent egy új kifejezés: a minőségügyi rendszer.

5.4.1 A minőség szabvány szerinti definíciója

„A termék vagy szolgáltatás olyan tulajdonságainak és jellemzőinek összessége, amelyek hatással vannak a terméknek vagy a szolgáltatásnak arra a képességére, hogy kifejezett vagy elvárt igényt kielégítsen”⁹⁷

A minőség megvalósításának egyik eszköze a minőségügyi rendszer bevezetése, működtetése, melynek legfontosabb elemei a tervezés, a végrehajtás, az ellenőrzés valamint a javítás.

5.4.2 A minőségbiztosítás szabvány szerinti definíciója

„Mindazok a tervezett és rendszeres intézkedések, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a termék

⁹⁷ MSZ EN ISO 8402:1996 szabvány

vagy szolgáltatás a megadott minőségi követelményeket kielégítse.”⁹⁸

A minőségbiztosítás egyik nagyon lényeges eleme, a rendszer belő auditálása valamint külső, független tanúsító szervezet által végzett felülvizsgálata.

5.4.3 A minőségügy

A minőségügy az értékesítésre szánt termékek előállításával és felhasználásával foglalkozik. E fogalomnak tartalmi elemei az üzleti kiválóság, a minőség ellenőrzése és a fogyasztók védelme.

5.4.4 Az ISO 9000 története

„A modern minőségirányítási szabványok a 20. század szülöttei, és — mint az új dolgok nagy része — a hadiiparban keletkeztek. Az amerikai hadseregben létrehoztak egy minőségsszabályozási szabványt, amelynek betartását megkövetelték a civil beszállítóktól is. Így keletkezett az 1968-as NATO szabvány. Azután 1974-ben a brit Szabványügyi Intézet elkészítette a BS 5719, nem a hadsereg számára készült minőségbiztosítási irányelveket. Ez volt az alapja a BS 5750, 1979-ben megjelent első, minőségirányítási rendszerekre vonatkozó szabványnak, amit az 1979 utáni években sok ország adaptált.

Ennek következtében a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (ISO) elkezdte kidolgozni, és 1987-ben megjelentette az ISO 9000 szabványsorozatot. Európában a CEN nemzeti szabványügyi szervezetei elfogadták, és EN 29000:1987 jelzéssel meg is jelentették.

A következő változatot 1994-ben EN ISO 9000 jelzéssel adták ki, némi módosítással az előző változathoz képest. Ezt vették át az egyes országok, majd lefordították és nemzeti szabványként ki adták. Nálunk MSZ EN ISO 9000:1996 jelzéssel.

Az ISO 9000 család következő, átdolgozott kiadása 2000 végén jelent meg, és koncepcionális változtatásokat tartalmazott az előző változathoz képest. Ezek közül a legfontosabb a teljes folyamatirányítási rendszer kiépítése, a vevői igények felmérésétől kezdve a vevői megelégedettség figyelemmel kíséréséig, rugalmasabb alkalmazkodás a rendszert bevezető szervezet adottságaihoz, kisebb a stagnálás veszélye, mert követelményként tartalmazza a folyamatos fejlesztést, elmozdult a TQM irányába, és felépítése logikusabb, a PDCA-elvet követi.

⁹⁸ MSZ EN ISO 8402:1996 szabvány

A minőségirányítási szabványok családot alkotnak. A szűkebb család három szabványból áll, az ISO 9000, 9001 és 9004-ből. A lényeges különbség az ISO 9001 és a család összes többi szabványa között az, hogy míg az előbbi a cég minőségirányítási rendszerének kialakításához és tanúsításához szolgáltatja a követelményeket, azaz egy cég minőségirányítási rendszere tanúsítható az ISO 9001 szabvány (modellnek is nevezik) alapján, addig az összes többi szabvány útmutató, amely magyarázatokat, ajánlásokat tartalmaz.”⁹⁹

Az ISO 9000 szabványsorozatot a legtöbb országban kiadták, nemzetközi szabványként. Az Európai Unió és tagországai szó szerint adták ki, az Európai Unió EN jelzéssel a szabvány neve előtt, a tagországok pedig saját jelzetükkel. Ez jelzi azt, hogy a szabvány szó szerint fordították.

5.4.5 Hazai gyakorlat

Magyarországon a rendszerváltást követő folyamatos változások nem tették lehetővé az angol minőségügyi rendszerhez hasonló intézkedések megtételét, de nagy előrelépés történt a minőségügy témájában. Ilyen intézkedés volt a kormány 3545/1992. sz. határozata a minőségügyről és a 2006/1993. sz. Kormányhatározat. 1993-ban a minőségügyi feladatok irányítására létrejött egy tárcaközi bizottság. 1995. április 11-én a minőségügy szempontjából nagyon fontos törvényt fogadott el az Országgyűlés, a nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. számú, és az ellenőrző szervezetek akkreditálásáról szóló 1995. évi XXIX. számú törvényt. Ezek tartalmát figyelembe véve alakult meg 1995 őszén a Magyar Szabványügyi Testület (MSZT) és a Nemzeti Akkreditáló Testület (NAT). Az európai szabványok, előírások, jogszabályok átvételét különböző alapok, PHARE minőségügyi programok segítették. Ezek segítségével Magyarországon a '90-es években az ISO 9000 szabványsorozat nagymértékben elterjedt.

5.4.6 Az ISO 9000 szabványsorozat

5.4.6.1 Az ISO szabvány létrehozása

Szükségessé vált egy olyan minőségi szabvány létrehozása, amely viszonyítási alapként és a szerződéses kapcsolatokban is használható. Az első ilyen szabvány volt a három részből álló BS 5750-es szabvány, melyet 1979-ben adtak ki. Ez az Észak-Atlanti Szövetség részére kidolgozott Szövetségi Minőségbiztosítási Közlemények (AQAP) 1., 4. és 9.szabványain alapult.

⁹⁹ Bálint Júlianna: Minőség – tanuljunk, tanítsuk meg és fejlesszük tovább, Terc 2006.

Az ISO 9000-es szabványsorozatot a genfi székhelyű, Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (International Standard Organization, 1947) egyik bizottsága dolgozta ki Kanada elnökletével, mely erősen támaszkodott a BS 5750-es szabványra. A szabványsorozat 1986-ra készült el és 1987-ben jelentették meg, ezután pedig többször is módosították, egyszer 1994-ben, majd 1996-ban, figyelembe véve a tapasztalatokat. Az ISO 9000 felöleli az ISO 9001, az ISO 9002, az ISO 9003 és az ISO 9004-es szabványokat.

Az ISO 9001 azokra a vállalatokra vonatkozik, melyek saját maguk tervezik meg termékeiket, és teljeskörű minőségszabályozást végeznek. (tervezés, fejlesztés, gyártás, ellenőrzés, felszerelés, vevőszolgálat). Az ISO 9002 olyan vállalatok számára készült melyek kapott tervek szerint végzik a gyártást (gyártás, ellenőrzés, felszerelés, vevőszolgálat). Az ISO 9003 pedig azon vállalatok számára készült, melyek egyszerű termékeket készítenek, technológiát használnak, és a termékeket pedig ellenőrzik. (végellenőrzés)

E szabványok indokoltsága nem volt teljesen érthető, így kiadták az ISO 9000, amely megmagyarázta, hogy e 3 szabvány között nincs logikai és időbeli kapcsolat, hanem a vállalatoknak egyet kell közülük kiválasztani. Mivel az érthetőség még e szabvány után is problémát okozott így kiadták az ISO 9004 jelű szabványt, mely magyarázatokat, ajánlásokat tartalmaz. Az ISO 9004 kiter a gazdaságosságra is, ugyanis erről a 3 szabvány egyike sem rendelkezik, mivel ez nem sorolható a szerződéses kötelezettségei közé, valamint részletesen megfogalmazza a szabványok célját, jellegét, bevezetésének módját.

5.4.6.2 A rendszerhez a következő szabványok tartoznak:

ISO 8402: Terminológia, mely a sorozatban használt szakkifejezések értelmezését foglalja magában

ISO 9000: Irányelveket tartalmaz az egyes szabványok kiválasztásához és használatához

ISO 9001 /9002 /9003: Alkalmazása külső használatra, tanúsíttatásra

ISO 9001: A tervezés, fejlesztés, gyártás, telepítés és vevőszolgálat minőségbiztosítási modellje azon vállalatok számára melyek működésükből következően az említett területekre előírt követelmények megfelelőségét kötelesek igazolni.

ISO 9002: A gyártás, a telepítés és a vevőszolgálat minőségbiztosítási modellje

ISO 9003: A végellenőrzés és a vizsgálat minőségbiztosítási modellje

ISO 9004: Minőségirányítási és minőségügyi rendszerelemek irányelveit tartalmazza

ISO 10005: A minőségtervezés irányelveit tartalmazza

ISO 10007: A konfigurációirányítás alapelveit tartalmazza

ISO 10011: A minőségügyi rendszerek auditjának az irányelveit tartalmazza

ISO 10012: A mérőberendezések minőségbiztosítási követelményeit tartalmazza

ISO 10013: Útmutatást ad a minőségügyi kézikönyvek kidolgozásához

A felsorolt szabványokat Magyarországon is kiadták. Az ISO 9000-est 1992. július 1.-én, a 9001-től 9004-ig 1992. június 1-én. 2000-ben a szabványokon jelentős módosításokat hajtottak végre. Az ISO 9001:2000 szabványt többszöri módosítás után 2000. december 15-én adták ki, Magyarországon MSZ EN ISO 9001:2001 jelzéssel.

5.4.6.3 Az ISO 9000 követelményei

Az ISO 9000-es szabványban összefogott modellek más-más követelményeket fogalmaznak meg. Fontos, hogy ezek az előírások nem helyettesítik, csupán kiegészítik a termékek műszaki követelményeit. A minőségrendszer követelményeit az ISO 9001- es szabvány foglalja egységbe, az alábbi 20 minőségelemet felsorolva:

- A vezetőség felelőssége
- A minőségügyi rendszer
- A szerződés átvizsgálása
- A tervezés szabályozása
- A dokumentumok és adatok kezelése
- Beszerzés
- A vevő által beszállított termék kezelése
- A termék azonosítása és nyomon követhetősége
- Folyamatszabályozás

- Ellenőrzés és vizsgálat
- Ellenőrző, mérő- és vizsgáló berendezések felügyelete
- Ellenőrzött és vizsgált állapot
- Nem megfelelő termék kezelése
- Helyesbítő és megelőző tevékenység
- Kezelés, tárolás, csomagolás, állapotmegőrzés és kiszállítás
- A minőségügyi feljegyzések kezelése
- Belső minőségügyi felülvizsgálatok
- Képzés
- Vevőszolgálat
- Statisztikai módszerek

Mi motiválja egy minőségbiztosítási rendszer bevezetését?

Első és legfontosabb tényező a legfelsőbb vezető, vezetés elkötelezettsége, ha ez nincs meg gyakorlatilag a bevezetés nagy valószínűséggel megbukik. Sajnos Magyarországon a kilencvenes években erre több példa is akadt. Főleg önkormányzatoknál. Sok esetben a minőségbiztosítási rendszer bevezetése előtt vagy éppen a legnehezebb időszakban hátrált meg a vezetés, a nehézségek jelentkezésekor, legtöbbször a dolgozói ellenállás hatására a vezetés nem állt ki a változtatások mellett, így az elbukott.

E tényezőn kívül külső és belső tényezők egyaránt befolyásolják egy minőségbiztosítási rendszer bevezetését. A külső tényezők között lehet említeni a látens vevői igényt, vagyis a piac kényszerítő erejét, vagyis azt, hogy a vevők elvárják az ISO 9000 tanúsítvány meglétét. A belső tényezők közt szerepel a belső szabályozási rendszer bonyolultsága, áttekinthetetlensége.

5.4.6.4 Az ISO dokumentációja

Az ISO 9000 minőségbiztosítási modellben nagy hangsúlyt kap a dokumentáció. Megvalósítására az ISO 9001-es egy 3 szintű rendszert határoz meg. A rendszer minden egyes

eleme ugyanakkora jelentőséggel bír, de mégis ki kell emelnem a minőségügyi kézikönyvet, mivel a másik két szint ebből a szintből származtatható. A minőségügyi kézikönyv egy vezetési dokumentum, amely magában foglalja a szervezet minőségpolitikáját, minőségrendszerét. Bemutatja a célokat melyeknek teljesítésére kötelezettséget vállalt, a szakértőket, a felelősségi köröket, jogosultságokat. Célja pedig a rendszer kialakításának, működésének, felülvizsgálatának szolgálata. A minőségügyi kézikönyvnek követnie kell a választott minőségügyi modell megfelelő szabvány felépítését. A rendszer minden egyes elemére eljárásokat alakítottak ki, melyeket azon vezetők irányítanak, akik az adott elemért felelősek. Ezen eljárásokat tartalmazza az eljárások könyve. A legalsó szinten helyezkednek el az utasítások, melyekben megtalálhatóak az egymás után megvalósítandó, feladatsztű előirányzatok.

Összefoglalva az ISO 9000 szabványsorozat egy hosszú távon azonos minőségi szintet biztosítani alkalmas rendszer modellje, mely rendszeresen ellenőrizve van és jól dokumentált. Legnagyobb hátránya az, hogy statikus, tehát nem helyeznek hangsúlyt a minőség fejlesztésére a minőségköltségek elemzésére, és nem foglalkoznak az emberi erőforrások menedzselésével.

5.4.6.5 Az ISO rendszer alkalmazása a közigazgatásban

A közigazgatás nem egyszerűen az állami hatalomgyakorlás egyik formája, hanem szolgálat, amit az állampolgároknak teljesítenek. Napjainkban célként fogalmazódik meg a minőségi közigazgatás megteremtése, azaz egy szakszerűbb, gyorsabb, kiszámíthatóbb, megbízhatóbb közigazgatás. Továbbá, hogy az igazgatási munka hatékonysága, és minősége növekedjen, valamint erősödjön az állampolgárokat, ügyfeleket szolgáló jellege.

Magyarországon az 1990-es évek végén kezdték a közigazgatásban a minőségbiztosítást alkalmazni. Az önkormányzatok polgármesteri hivatalai, valamint a közigazgatás területi szervezetei közül többen, különösképpen a közigazgatási hivatalok jártak elől az úton. Akkor még nagyon sok ellenérv szolt a minőségbiztosítási rendszerek önkormányzati alkalmazásával szemben. Úgy gondolták, hogy a szabványt alapvetően gazdasági társaságoknak találták ki. Egy másik elterjedt ellenérv volt, hogy az önkormányzatok működése különféle jogszabályok által jelentős mértékben szabályozott, és nem marad alkalmas szabályozási terület a minőségügyi rendszer folyamatszabályozásai számára.

Miért volt és van akkor mégis szükség a minőségbiztosítási rendszerre ebben a közegben? Mert az elősegítheti, illetve továbbfejlesztheti a törvényes, és hatékony munkavégzést, a

hivatal működésének átláthatóságát, a különböző dokumentumok mozgásának, a lejátszódó munkafolyamatoknak a nyomon követhetőségét. Fontos tény, hogy az ISO szabványok nemcsak olyan szervezetekre vonatkoztathatók, amelyek egy bizonyos típusú feladatkört végeznek, hanem minden olyan szervezetre alkalmazható, amelynek meghatározott célja, illetve a cél eléréséhez szükséges erőforrásai vannak.

Igazából a minőségügyi rendszernek a bevezetése az önkormányzatoknál nem eredményezi a szolgáltatások színvonalának automatikus javulását, illetve nem oldja meg azonnal a szervezetek minden működési problémáját.

A közigazgatásban alkalmazott minőségbiztosítás jellemzői, az önkormányzat, mint speciális alkalmazási terület

A polgármesteri hivatal az önkormányzati testületnek döntés előkészítő, végrehajtó szerve. Az önkormányzati ügyekben a hivatal alárendelt az önkormányzat döntéshozó szerveinek, azaz a képviselő-testületnek, a bizottságoknak, és a polgármesternek. A hivatal vezetése a hivatal minőségügyi rendszere tekintetében nem feltétlenül önálló, hanem egy vagy több külső szervtől függ.

Az önkormányzatokat közérdekű szerveknek tekinthetjük, de a közérdek összetett és elvont kategória, amely megnehezíti a vevő, ezen belül a minőség meghatározását az egyes munkafolyamatok tekintetében.

5.4.6.6 Jogi szabályozás, SZMSZ, belső szabályzatok kapcsolata a minőségügyi szabályozással

A jogszabályok kötöttséget jelentenek. Az önkormányzatokra vonatkozó jogi szabályozás jelentős mértékben feladat-, illetve hatáskör telepítő, azaz kötelező feladatokat állapít meg. A minőségügyi eljárások viszont a belső hivatali munkaszervezés olyan folyamatait és sajátosságait szabályozzák, amelyek jogszabályi szinten nem írhatók elő. Az önkormányzatok saját szervezeti és működési rendjüket szabadon, önállóan határozzák meg. Saját adottságaikat figyelembe véve maguk alakíthatják ki kötelező feladataik ellátásának működési feltételeit. A minőségügyi rendszer szempontjából az eljárási törvények, önkormányzati rendeletek, valamint a szervezeti és működési szabályzat a meghatározó.

Az eljárási törvények esetében más a szabályozás, mint a minőségügyi szabályozás során, a legfőbb funkciók, az eljárásban részt vevő ügyfelek ügyféli jogainak, illetve a hatóság ezzel kapcsolatos kötelezettségeinek meghatározása.

Az SZMSZ határozza meg az önkormányzat belső szervezeti rendjét, elhatárolják az egyes szervezeti egységek feladat-, és hatásköreit. Nem foglalkoznak olyan belső munkaszervezési kérdésekkel, amelyek a feladatok ellátását biztosítják a vezetői felelősség rendszerén, a folyamatok dokumentálásán, a belső ellenőrzések rendjének rögzítésén át.

A belső szabályzatok egy része beilleszthető a minőségügyi rendszerbe, mivel a folyamatos működés szempontjából releváns folyamatokat írnak le. A minőségügyi rendszer belső dokumentációja önálló rendszert alkot, melynek elemei legáltalánosabban a minőségpolitikában megjelölt célok elérését követi. Alkalmas arra, hogy a munkafolyamat egyes elemeit, felelősségi köröket ne csupán a szervezeti egységek szintjén, hanem azon belül is tisztázza. Így a feladatmegoldást, az ügyintézés teljes folyamatában ellenőrizhetővé teszi.

A közigazgatás adottságai, a minőségbiztosítási rendszerrel kapcsolatos előnyök, hátrányok

A közigazgatás bizonyos adottságai előnyösek a minőségügyi rendszer szempontjából, és ezek részben ellensúlyozhatják az alábbi problémákat. Az önkormányzatok dolgozói kötött munkaidőben, szigorú munkarendben látják el feladataikat, teljesítményük visszaigazolása egyáltalán nem történik meg, illetve csak nagyon közvetett módon, és egyoldalúan. Az esetek nagy részében nehéz feladat a minőség értelmezése egyes hivatali munkafolyamatokban, illetve az elkötelezettség, érdekeltség megteremtése a minőségi teljesítmény iránt.

Az önkormányzatoknál fejlett iratkezelési rendszer működik. Előfordul, hogy a hatalmas mennyiségű irat miatt a rendszer működése nehezen áttekinthető, mégis az ilyen rendszert alkalmazó munkatársak általában fogékonyabbak a strukturált minőségügyi dokumentáció kezelésére, hisz tevékenységük alapvetően iratalapú.

A jogi szabályozás betartásának kötelezettsége miatt kiemelhető az önkormányzati hivatalok képessége a többszintű szabályozás szerinti működésre, illetve ennek rendszeres ellenőrzésére. Így a minőségügyi eljárások kezelése kevesebb problémával járhat.

5.4.6.7 A minőségbiztosítási rendszerek közigazgatási alkalmazásának szempontjai

1) Belső szempontok:

- Belső működés szabályozottsága
- Rendszer- és funkciószerű működés
- Egyértelmű felelősségi rendszer meghatározása

- Minősegtudat kifejlesztése
- Gazdaságosság

2) Külső szempontok:

- Ügyféli elvárások kielégítése, ügyféli elégedettség elérése
- Lakossági bizalom növelése a hivatal iránt
- Külső image

5.4.6.8 Az ISO 9001:2000 szabvány jellemzői, alapelvei

Az ISO - Nemzetközi Szabványügyi Szervezet - a világ legnagyobb szabványfejlesztője. Az ISO 9001 célja, hogy meghatározza a minőségirányítási rendszer azon minimális követelményeit, amelynek teljesítése a vevő megelégedettségének eléréséhez szükségesek. Ezen az alapvető célon kívül az elvárt, közvetlen eredmények közül különösen fontos a folyamatközpontú minőségszemlélet meghonosodása a közszolgáltatásokat nyújtó hivatalok körében. A szolgáltatási folyamatok, és eljárások újragondolásával a szükséges változtatások elindítása, főleg a folyamatok vevőközpontúságára. Különösen fontos még a változtatások menedzselése és irányítása. Továbbá az önkormányzat szakterületi vezetőinek ellátása olyan minőségügyi eszközökkel, amely elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy rendszeresen vizsgálják, fejlesszék a tevékenységüket, kapcsolataikat, együttműködésüket.

Az új ISO 9001 súlypontja a struktúráról a folyamatokra helyeződött át, és nyolc alapelve épül:

- 1) Vevőorientált szervezet: a szervezet a vevőktől függ, ezért tisztában kell lenni a vevők mindenkorai szükségleteivel, teljesíteni kell a vevői követelményeket, és elvárásokat.
- 2) Vezetés: a vezetés feladata, hogy a szervezet céljait egységesítse, összehangolja. Létre kell hoznia egy olyan belső munkahelyi környezetet, amelyben a munkatársak azonosulni tudnak a szervezet céljaival.
- 3) Munkatársak részvétele: a szervezet lényegét minden szinten a munkatársak jelentik, és a teljes bevonásuk teszi lehetővé képességeik kihasználását a szervezet javára.
- 4) Folyamatalapú megközelítés: a kívánt eredményt hatékonyabban lehet elérni, ha az

erőforrásokat, és tevékenységeket folyamatként kezelik.

- 5) Rendszer-megközelítés és -irányítás: az egymással kölcsönhatásban álló folyamatok azonosítása, megértése és irányítása hozzájárul a szervezet hatékonyságának és eredményességének javításához.
- 6) Folyamatos fejlődés: a szervezet fő célja a folyamatos fejlődés.
- 7) Tényeken alapuló döntéshozatal: az eredményes döntés az adatok, és egyéb információk elemzésén alapul.
- 8) Kölcsönösen előnyös szállítói kapcsolatok: a szervezet és szállítói kölcsönösen függenek egymástól, kölcsönös együttműködésük mindkét fél számára előnyös. Fokozza a szervezet és beszállítói értékteremtő képességét.

5.4.6.9 A Minőségirányítási rendszer kiépítésének folyamata

A minőségirányítás első számú felelőse mindig az adott intézmény vezetője. Elvileg az intézmény vezetőjének létre kell hoznia egy, kizárólag minőségbiztosítással foglalkozó függetlenített beosztást, konkrét személylyel együtt, aki egyedül csak az első számú vezetőnek van alárendelve. Ez a személy tervezi, összehangolja, valamint felügyeli a minőség irányításával, fenntartásával, és fejlesztésével kapcsolatos intézkedéseket.

A minőségirányítás kialakításában a felső vezetésnek, és magának az első számú vezetőnek nemcsak kizárólagos felelőssége van, hanem olyan kezdeményezhetőséget kell tanúsítania, hogy a szervezetben minden dolgozó elkötelezettsége is kialakuljon.

Ez a közös és kölcsönös elkötelezettség garanciája a hatékony közszolgálati TQM (Teljeskörű Minőségirányítás) kialakításának is.

A minőségirányítási rendszer kiépítésénél nem az a cél, hogy mindent felforgassunk, hanem az, hogy a jól működő dolgokat megtartsuk, és csak a hiányzókat pótoljuk, illetve kiegészítsük a szabvány követelményeinek megfelelő elemekkel. A minőségirányítási rendszer kialakítása komplex, és időigényes feladat.

A minőségirányítási rendszer kiépítése a következőkből tevődik össze:

- minőségügyi alapfogalmak ismertetése, képzés alapismeretek,
- helyzetfelmérés, és értékelés, vezetői átvizsgálás, fejlesztés,

- minőségpolitika meghatározása, rendszer megtervezése, felülvizsgálata,
- minőségcélok meghatározása, rendszer megtervezése, felülvizsgálata,
- belső rendszer audit,
- működtetés,
- képzés (belső auditoroké, alkalmazás elősegítése).

5.5 Minőségbiztosítási alapfogalmak

Ahogy azt a fejezet bevezetőjében említettem, itt térek ki néhány fontos fogalomra, amit sokszor nem pontosan használunk e téma kapcsán.

Audit

Bizonyítékok nyerésére és ezek objektív kiértékelésére irányuló rendszeres, független, és dokumentált folyamat. Jellemzően a szervezeten kívüli külső, arra jogosultsággal rendelkező személy, szervezet, intézet végzi.

Dokumentum

A követelményeket, előírásokat tartalmazó külső (jogszabályok, szabványok, műszaki előírások), vagy belső (utasítások, intézkedések, szabályzatok) készítésű szabályozás.

Ellenőrzés

A megfelelőség kiértékelése megfigyelés és ítéletalkotás útján, amelyhez szükség esetén mérés, vizsgálat, vagy ellenőrzés társul.

Eljárás

Egy tevékenység, vagy egy folyamat elvégzésének előírt módja.

Helyesbítő tevékenység

Tevékenység egy felfedett eltérés, vagy más nem kívánatos helyzet okának kiküszöbölésére.

Megelőző tevékenység

Tevékenység egy lehetséges eltérés, vagy más nem kívánatos helyzet okának kiküszöbölésére.

Minőség

Egy termék, rendszer, vagy folyamat saját jellemzői együttesének az a képessége, hogy kielégítse a vevők és más érdekelt felek követelményeit.

Minőségcél

A minőséggel kapcsolatos elvárás, amire törekszenek, vagy amit el akarnak érni.

Minőségirányítás

Koordinált tevékenység egy szervezet vezetésére és ellenőrzésére, a minőség szempontjából.

Minőségirányítási rendszer

Összetett rendszer a minőségpolitika és a minőségcélok megfogalmazásához és a célok eléréséhez.

Minőségpolitika

Egy szervezetnek a minőségre vonatkozóan a felső vezetés által hivatalosan kinyilvánított általános szándékai és irányvonala.

Minőségtervezés

A minőségirányítás része, amelynek középpontjában a minőségcélok kitűzése, valamint a szükséges operatív folyamatok és a minőségcélok eléréséhez szükséges erőforrások meghatározása áll.

Minőségügyi feljegyzés

A minőségirányítási rendszer működését igazoló jelentés, jegyzőkönyv, nyilvántartás, elemzés, értékelés, minősítés.

Minőségügyi Kézikönyv

Dokumentum, amely egy szervezet minőségirányítási rendszerének követelményeit írja le.

Nem megfelelés

Egy követelmény nem teljesülése.

Termék

Egy folyamat eredménye

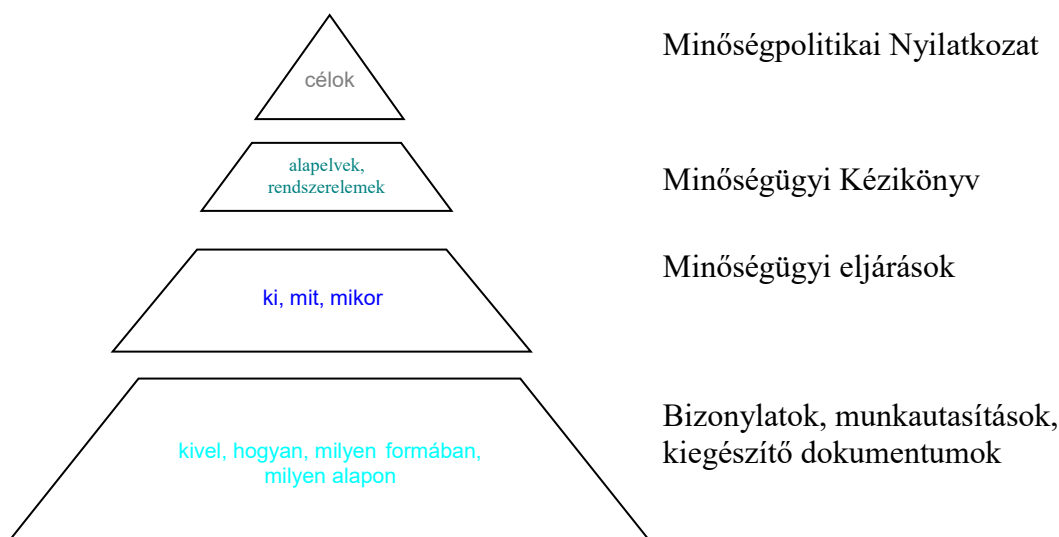
5.5.1 Helyzetfelmérés

A helyzetfelmérést a szabvány nem írja elő, de tanácsadói segítség mellett szükség van rá. Erre alapozva lehet meghatározni a minőségpolitikát. Ez nem más, mint a szervezet alapos átvilágítása, meghatározott szempontok szerint. Ebben a szakaszban természetesen sok helyzetfelmérés -és elemzés támogató módszert lehet alkalmazni, melyekről részletesen az előző fejezetben írtam.

A minőségtervezés szempontjainak érvényre juttatásakor figyelni kell a nyomon követhetőség igényére is, a rendszerre és az összes minőségre ható folyamatra egyaránt. A folyamatok irányítását, dokumentálását, az ellenőrzött vizsgálati állapot rögzítését ki kell alakítani. Így a folyamatokra vonatkozóan követhetővé válik, hogy a vevői és jogszabályi követelmények hogyan teljesülnek, illetve az is, hogy a dokumentációs rendszerben rögzítettek szerint történik a működés, és ha attól eltérés van, annak milyen következményei vannak.

A minőségirányítási szabályozás a minőségirányítási dokumentációs rendszerben ölt testet.

A minőségirányítási rendszerben a dokumentumok vertikális tagozódását ún. dokumentációs piramisként jelenítjük meg.



1. ábra /Kalapács János: Minőségbiztosítás, - irányítás a közigazgatásban, 159. old./

A dokumentációs rendszer felépítésével kapcsolatban a szabvány eléggé szabad kezet ad a sajátosságoknak megfelelő testre szabott rendszer érdekében. De azon dokumentált eljárásokat tartalmaznia kell, amelyeket a szabvány megkövetel.

5.5.2 Felelősségi körök, hatáskörök

Amennyiben a szervezet megfelel a hatásos működés igényének, akkor a minőségre ható folyamatokhoz kapcsolódó felelősségek, hatáskörök meghatározhatók, beleértve a minőségirányítási vezető kijelölését és felhatalmazását. Fontos az előbbieket ismertetni a szervezet érintett szintjeivel.

Egyértelmű és rugalmas szervezeti működés biztosítható:

- a szervezet sajátosságainak, hatásos működésének megfelelő rugalmas szervezeti struktúra kialakítása,
- minőségre ható folyamatok szabályozása a kapcsolódó felelősségekkel a minőségirányítási eljárásokban rögzíthető,
- munkakörökhöz kapcsolódó személyre szabott illetékességek, és hatáskörök a munkaköri leírásokban határozhatók meg, amelynek során figyelemmel kell lenni az eljárásokra, a rendszerrel való összhangra.

5.5.3 Kommunikáció

Az egész folyamat során fontos szerepe van a munkatársak egymás közötti kapcsolattartásának, kommunikációjának. Ez nagymértékben hozzásegít a szervezet működésének fejlesztéséhez, valamint közvetlenül bevonja a munkatársakat a minőségcélok elérésébe. A szabvány csak a belső kommunikációt követeli meg, azonban a külső kommunikáció a vevőkkel kapcsolatban elengedhetetlen.

5.5.4 Vezetőségi átvizsgálás

A szervezet minőségi teljesítményéért a felső vezetés a felelős. A vezetőségi átvizsgálás eredményeiről minőségügyi feljegyzést kell készíteni. A vezetőségi felülvizsgálat keretében rendszeresen, a tanúsító és felügyeleti auditok gyakoriságának megfelelően évente legalább egy alkalommal felülvizsgálja a minőségpolitika, minőségcélok aktualitását, megvalósulását.

5.5.5 Erőforrás-gazdálkodás

A minőségirányítási rendszer működtetéséhez, fejlesztéséhez szükséges erőforrások, a

megfelelő infrastruktúra, valamint a munkahelyi környezet kialakítása, fenntartása, biztosítása a felső vezetőség feladata.

5.5.6 Termék előállítása, szolgáltatás biztosítása

A szervezeteknek meg kell tervezniük, és ki kell alakítaniuk azon folyamataik rendszerét, amelyek a termék, szolgáltatás előállításához szükségesek.

Ebben az esetben fontos a vevőközpontúság (ügyfélközpontúság) a működési folyamatok szabályozásában a hatékony vevő/ügyfél-szolgáltató kapcsolatra fektetve, jogszabályi, valamint szakmai követelmények kielégítése mellett.

5.5.7 Megfigyelő- és mérőeszközök és a vevői elégedettség mérése

A vevői (ügyfél) vélemény megismerésnek módját mérésnek, a vevői (ügyfél) vélemény megismerésének eszközt mérőeszköznek tekintjük. A mérés és elemzés azt igazolja, hogy tevékenység megfelel az előírt követelményeknek, illetve, hogy a minőségirányítási rendszer megfelelően működik, és folyamatosan fejlesztik eredményességét.

5.5.8 Belső audit

A szervezetnek előre megtervezett időszakonként belső auditokat (belső felülvizsgálatokat) kell végezni. A belső auditok irányítását a minőségirányítási vezető látja el. A cél annak megismerése, hogy a minőségirányítási rendszer megfelel-e a tervezett intézkedéseknek, a szervezet által kitűzött követelményeknek, valamint bevezetése és fenntartása eredményes-e.

5.5.9 Vezetői átvizsgálástól várható előnyök

A felső vezetőség tervszerű időközönként végzi el a minőségirányítási rendszer átvizsgálását, hogy ezúton biztosítsa a rendszer folyamatos alkalmasságát, megfelelőségét, és eredményességét. Az átvizsgálásnak ki kell terjednie a fejlesztési lehetőségek értékelésére, és a minőségirányítási rendszerben eszközözlendő változások szükségességére, beleértve a minőségpolitikát és a minőségcélokat.

Az auditok eredményei, vevői visszajelzések, folyamatok működése, megelőző és helyesbítő tevékenységek helyzete, fejlesztésre irányuló ajánlások alapján kell döntéseket és intézkedéseket hozni a minőségirányítási rendszer eredményességének fejlesztéséről, vevői követelményekkel kapcsolatos fejlesztésről, erőforrás szükségletekről.

5.5.10 Szakmai átvilágítástól várható előnyök

A vizsgált szerv szervezetének, valamint működésének helyzetfelmérésére, értékelésére, fejlesztési-korszerűsítési javaslatok kidolgozására és alkalmazására irányul.

Ilyenek például többek közt:

- a szervezeti struktúra hatékonyságának javítása,
- feladat- és hatáskörök pontosítása, átfedések megszüntetése,
- szervezeti egységek, hivatali dolgozók közötti eredményesebb munkamegosztás kialakítása,
- belső koordináció,
- hivatali létszám és technikai ellátottság ellenőrzése, létszám optimalizálás,
- hivatali ügymenetmodellek kialakítása.

Az ISO lehetséges eredményei a közigazgatási szervezetekben, az önkormányzatoknál

Az ISO 9001-es szabvány szerinti minőségbiztosítási rendszer kifejlesztésével és alkalmazásával a vevők igényei kielégítésének általános célján kívül az elvárt, közvetlen eredmények közül különösen fontosak a következők:

- folyamatközpontú minőségszemlélet meghonosodása a közszolgáltatásokat nyújtó hivatalok körében,
- a szolgáltatási folyamatok és eljárások újragondolásával a szükséges változtatások elindítása, különös tekintettel a folyamatok vevőközpontúságára,
- a változtatások menedzselése és irányítása,
- az önkormányzat szakterületi vezetőinek ellátása azokkal a minőségügyi eszközökkel, amelyek ahhoz szükségesek, hogy rendszeresen vizsgálják és fejlesszék a tevékenységüket, koordinatív kapcsolataikat és együttműködésüket.

Az önkormányzat vezetőinek kell eldönteniük a szolgáltatások nyújtásának módját, valamint azt, hogy milyen rendszerre van szükség a döntéshozók által meghatározott minőség eléréséhez és a lakosság által támasztott minőség-követelményeknek lehető legjobb teljesítéséhez. Az önkormányzatnak alkalmas módszerrel meg kell határoznia azt, hogy:

- a helyi lakosok hogyan értékelik a kapott szolgáltatásokat,

- melyek azok az elvárások, amelyeket ezekkel a szolgáltatásokkal szemben támasztanak,
- milyen eszközök segítségével lehet ezeket az értékeléseket és elvárásokat figyelembe venni a nyújtott szolgáltatásokban.

Bevezetés az önkormányzatoknál

Az önkormányzati igazgatás szakmai EU-harmonizációja folyamatában követelményként jelentkezett a minőségi szemlélet kialakítása és a tevékenységekre érvényes minőségbiztosítás megvalósítása. Eszerint minőségen azt is értették az önkormányzatok, hogy a feladat- és hatásköreiknek ellátását biztosító döntési és eljárési rendszereik működése az európai normáknak megfelelő legyen.

A minőségbiztosítási rendszer kialakítását a bevezetőben említett közigazgatási szervezetek, elsősorban önkormányzatok városok az alábbiak szerint végezték:

1. szakasz:

- a) Diagnózis készítése az egységes minőségi szempontok figyelembevételével, amelyek illeszkednek az Európai Minőségi Díj követelményrendszeréhez.
- b) Helyszíni átvilágítás és felmérés az önkormányzat/közigazgatási szerv teljes szervezeti egységeit illetően. (Helyszíni interjúk, szemlék, konzultációk, dokumentumok és feljegyzések segítségével)

2. szakasz:

A minőségbiztosítási rendszer alapjainak megteremtése, Minőségügyi Kézikönyv elkészítése. Ebben található a szervezet minőséggel kapcsolatos célkitűzései, feladatai, szervezeti- és felelősségi rendszere. A Minőségügyi Kézikönyv gyakorlatilag az ISO 9001 minőségbiztosítási rendszer közigazgatási „lefordítása”, az értelmezhető szabványpontok azon összefoglalása, amelyek az önkormányzati/közigazgatási eljárási folyamatait szabályozzák. A hivatal szervezeti egységei kidolgozzák azt a folyamatszabályozási rendszert, amely az önkormányzati ügyek és az államigazgatási eljárások tekintetében is állandónak tekinthető, a hatáskör címzettjétől függetlenül.

3. szakasz:

- a) A minőségbiztosítási rendszer működési területeit megfogalmazó, a Minőségügyi Kézikönyvhöz csatlakozó eljárások elkészítése. A Minőségügyi Kézikönyvben leírt minőségbiztosítási feladatok végrehajtásának folyamatát írják le, részletes felelősség megjelöléssel.
- b) Minőségbiztosítási Utasítások leírása. A Minőségbiztosítási Utasítások a Minőségbiztosítási Eljárásokban előírt minőségbiztosítási tevékenységek végrehajtási módszerének részletes leírásai.

4. szakasz:

A minőségbiztosítási rendszer próbaműködtetése, preauditálása, auditálása. A minőségbiztosítási rendszer bevezetése és néhány hónapos gyakorlati működtetése után lehet elvégezni a gyakorlati tesztelést, melyet az esetleges hibák kijavítása követ. Ha a működés már az ISO 9001-es követelményeknek megfelelően történik, akkor el lehet végeztetni egy független szakértő testület általi tanúsítást.

A leírt célok és feladatok megvalósításával a rendszeresen fejlesztett minőségű közszolgáltatás alapjait lehet lerakni.

5.6 A CAF rendszer

Az Általános Értékelési Keretrendszer (Common Assessment Framework, CAF) az önértékelési modellek kategóriájába tartozik, alapja az EFQM (Európai Minőségfejlesztési Alapítvány) modell. Mielőtt belemennék a keretrendszer kialakulásának részleteibe, érdemes néhány dolgot előljáróban kihangsúlyozni.

A CAF nem szabvány, éppen ezért egyetlen egy eleme sem kötelező. A CAF egy keret, egyetlen szervezetre sincs kötelező érvénye és nem szervezet specifikus. Pontosabban a közigazgatási szervezetekre specializált, de azon belül mind a helyi, mind központi szinten minden szervezetnél alkalmazható. Éppen ezért a rendszert alkalmazó szervezetek jól összehasonlíthatóak a CAF rendszer segítségével.

Véleményem szerint ma a hazai közigazgatási szervezeteknek szinte kötelező a minőségirányítás felé nyitniuk, és ha ezt az utat választják, a legjobb lehetőséget a CAF rendszer kínálja számukra. Hogy miért, azt az alábbi részben igyekszünk megvilágítani.

5.6.1 Kialakulása, előzményei

1998-ban az Európai Unió közigazgatással foglalkozó minisztériumainak főtitkárai létrehozta egy ún. „Irányító Csoportot” (Steering Group), azzal a céllal, hogy koordinálják a 15 tagállam közigazgatási-fejlesztési programját, és kidolgozzanak egy rendszert a minőségmenedzsment technikák közigazgatási alkalmazásának elősegítése érdekében, amely megfelelő eszköz lehet a közigazgatási szervek minőségügyi rendszerének továbbfejlesztésére.

„A CAF alapelveit az Európai Unió osztrák elnöksége alatt határozták meg, 1998-ban, a tényleges kidolgozásra pedig egy évvel később, a finn elnökség idején került sor. Végleges formát a portugál elnökség idején kapott a modell, a Lisszaboni konferencián és ekkor került próbaalkalmazásra is.”¹⁰⁰

Azóta a rendszert számos uniós tagállam közigazgatási szerveinél sikerrel tesztelték, illetve alkalmazzák.

A modell elkészítésében, annak tartalmi alapjainak kidolgozásában több európai szervezet is részt vett:

- EFQM – Európai Minőségfejlesztési Alapítvány
- Német Speyeri Közigazgatási Akadémia
- EIPA – Európai Közigazgatási Intézet

A modell újabb változata 2002-ben jelent meg.

A CAF-modellel szemben támasztott legfontosabb követelmények

A CAF-modellel szemben megfogalmazott két fő követelmény a modell kifejlesztése során az volt, hogy a keretrendszer megfelelő, illetve alkalmazható legyen a közigazgatási szervekre, figyelemmel azok sajátosságaira, valamint kompatibilis legyen az európai közigazgatási rendszerekben alkalmazott főbb szervezeti modellekkel.

¹⁰⁰ Dr. Sente Zoltán: A CAF, mint közigazgatási kiválósági modell (Minőség és Megbízhatóság 2002. 2. sz.)

Kiemelten fontos az előbb említett követelmények teljesülése: egyrészt mert a minőségügyi rendszerek többsége a vállalkozói, gazdasági szférában alakult ki és a piaci szervezetek működésre lett kidolgozva, de a CAF kifejezetten figyelembe veszi a közigazgatási szervezetek működési sajátosságait. Másrészt pedig a magánszektorban használatos minőségügyi rendszerekkel – kifejezetten az EFQM-mel -, illetve módszerekkel összeilleszthető annak érdekében, hogy a közszférában a minőségmenedzsment területén elért eredmények folytathatók legyenek.

A CAF kidolgozásakor a tagállamok eltérő közigazgatási rendszerét figyelembe vették, ez eredményezte azt, hogy a rendszer ajánlásként fogalmazódik meg, nem kötelező a tagállamok közigazgatási szerveire. Nem szabvány tehát!!!

Továbbá nem érinti közvetlenül a közigazgatási szervek belső szervezeti-működési rendjét ebből is következik, hogy különböző típusú közigazgatási szervezetek alkalmazhatják, formálhatják, specializálhatják saját magukra.

Ahogy azt már a bevezetőben is említettük, a rendszer általános keretet nyújt a közigazgatási szervek értékeléséhez, sajátosságaik figyelembevételével, bármilyen típusú közigazgatási szerv alkalmazhatja, másrészt alkalmas arra, hogy a szervek működését összehasonlíthatóvá tegye, képes legyen a legjobb gyakorlat bemutatásának alapjait megteremteni.

A CAF minőségügyi modell, mely minőségirányítási rendszerek kialakítását és működtetését támogatja, azonban fontos tisztázni, hogy önmagában nem minőségirányítási rendszer. Egy olyan vezetői eszköz, amely a szervezet működését eredményesebbé tevő fejlesztési célok meghatározására használható, az önértékelési folyamatban a szervezeti kultúrát is fejlesztő rendszer.

A CAF modell egy olyan önértékelési eszköz, melynek rendszeres alkalmazása előkészítheti a közigazgatási szerv minőségirányítási rendszerének kialakítását, a minőségügyi módszerek alkalmazását, ugyanakkor a szervezet a rendszer megfelelő alkalmazása esetén folyamatosan képes általa fejleszteni működését.

5.6.2 A CAF céljai

„A CAF megfelelő eszközt jelent a közigazgatási szervek számára, melyek a belső irányítási rendjüket folyamatosan fejleszteni kívánják – figyelembe véve az ügyfelek elégedettségét is -, és minőségirányítási rendszert kívánnak alkalmazni a jövőben. A CAF bevezető módszer a

minőségügyi rendszer és módszerek alkalmazásába, illetve annak kiegészítője, amely a szervezet önértékelésén alapul.

A CAF-nak összekötő rendszernek kell lennie az Európai Unió közigazgatási szerveinél alkalmazott minőségügyi módszerek és modellek között. Cél az is, hogy az összehasonlíthatóság bizonyos normáit vigye a már létező rendszerekbe.

Fontos cél a benchmarking alkalmazásának lehetővé tétele. Hasonló módszerek, szempontok alapján végrehajtott önértékelés alkalmazása széles körűvé válik, akkor alapjává válhat a benchmarkingnak, vagyis a közigazgatási gyakorlat összehasonlításának a közigazgatási szervek között.”¹⁰¹

5.6.3 ISO „rokonság” és önértékelés

Néhány európai országban, így ahogy már említettük hazánkban is a közigazgatási szerveknél is számos minőségügyi eljárást, módszert, alkalmaztak, például az ISO 9000 szabványsorozatot, elsősorban önkormányzatoknál.

Tulajdonképpen a CAF is minőségügyi modell, mely szemléletmódjában, alapelveiben rokon az ISO szabványrendszer követelményeivel, de tartalmában, és főként módszerében jelentősen eltérnek egymástól. Valójában úgy kell felfognunk, hogy a „két rendszer inkább kiegészítik egymást, hiszen míg az ISO 9001 szabályozáson, állandó fejlesztésen alapuló vezetési eszközrendszer, mely közvetlen hatással jár a szervezet működésére, addig a CAF elsősorban folyamatos szervezeti teljesítményértékelést jelent, s csak közvetett befolyással bír a közigazgatási szerv tevékenységére.”¹⁰²

De míg az ISO 9000 szabványsorozat szabványosított követelményeket támaszt az alkalmazó szervezet működésével kapcsolatban és külső (auditor) fél értékeli, addig a CAF a működés különböző területeinek vizsgálatában ír elő követelményeket és az elért eredmények értékelését a szervezetre bízta. Itt tehát nem külső, hanem belső értékelés zajlik. Természetesen az értékeléskor a szervezetnek tényekre és adatokra kell támaszkodnia, nem helyes, ha azok tudatos és sok-szempontú vizsgálata nélkül értékeli a szervezet.

¹⁰¹ Dr. Sente Zoltán: A CAF, mint közigazgatási kiválósági modell (Minőség és Megbízhatóság 2002. 2. sz.)

¹⁰² Dr. Sente Zoltán: A CAF, mint közigazgatási kiválósági modell (Minőség és Megbízhatóság 2002. 2. sz.)

5.6.4 A CAF és a TQM kapcsolata

A közigazgatási szervek működési rendszerében az ISO 9001 mellett a TQM módszerek adaptálása is megjelenik, kisebb, nagyobb sikerrel. A közigazgatási szervek számára ez úgy tűnik túl „laza”, a közszféra egyébként szigorúan dokumentált rendszerébe nehezen illeszthető bele a TQM szemlélet, mely nem rendelkezik követelményrendszerrel, rögzített szabályokkal.

Ugyanakkor a TQM módszerek közül számos jól alkalmazható a közigazgatási szervezetekben is, sőt a CAF alkalmazása során kifejezetten javasolható is.

5.6.5 Hazai példák

A CAF első magyarországi alkalmazására 2000-ben került sor Százhalombatta Város Önkormányzatánál és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleténél (továbbiakban: PSZÁF). Azóta több közigazgatási szerv is bekapcsolódott, megyék (pl.: Somogy megye), megyei jogú városok (pl.: Kaposvár, Tatabánya), és más városok (pl.: Marcali).

Ezek a szervek központi kormányzati kezdeményezés, támogatás nélkül, saját igényeik alapján alkalmazták a CAF modell szerinti önértékelést.

Magyarországon 2001-ben jelent meg az a Kormányhatározat, mely a közigazgatási reform két évre szóló kormányzati feladatairól rendelkezik, és gyakorlatilag kötelezővé teszi a CAF modell bevezetését. Az 1057/2001. (VI.21.) Korm. határozat ezt az alábbiakban fogalmazza meg:

„a közigazgatás egészére érvényesíthető egységes minőségbiztosítási, -fejlesztési rendszer bevezetése érdekében el kell készíteni az Európai Unióban kidolgozott CAF rendszer (Common Assessment Framework) hazai adaptációját, és meg kell kezdeni alkalmazását a hazai programban rögzítendő ütemezés szerint.” (II/18. pont)

Ez a rendelet nem volt hatással a legtöbb közigazgatási szervezetre, melynek elsősorban abban keresendő az oka, hogy a szervezetek nem kapták meg azokat a támogatásokat, mely nélkül elképzelhetetlen egy új minőségügyi rendszer bevezetése. Később a a Belügyminisztérium Közigazgatásszervezési és Közszolgálati Hivatala kezében összpontosult a feladat, akik 2002-től különböző lehetőségeket teremtettek arra, hogy a szervek megismerjék magát a modellt és a modell szerinti önértékelést. Egyrészt konferenciákat szerveztek, szerveznek, másrészt modellkísérleteket indítottak el megyei közigazgatási

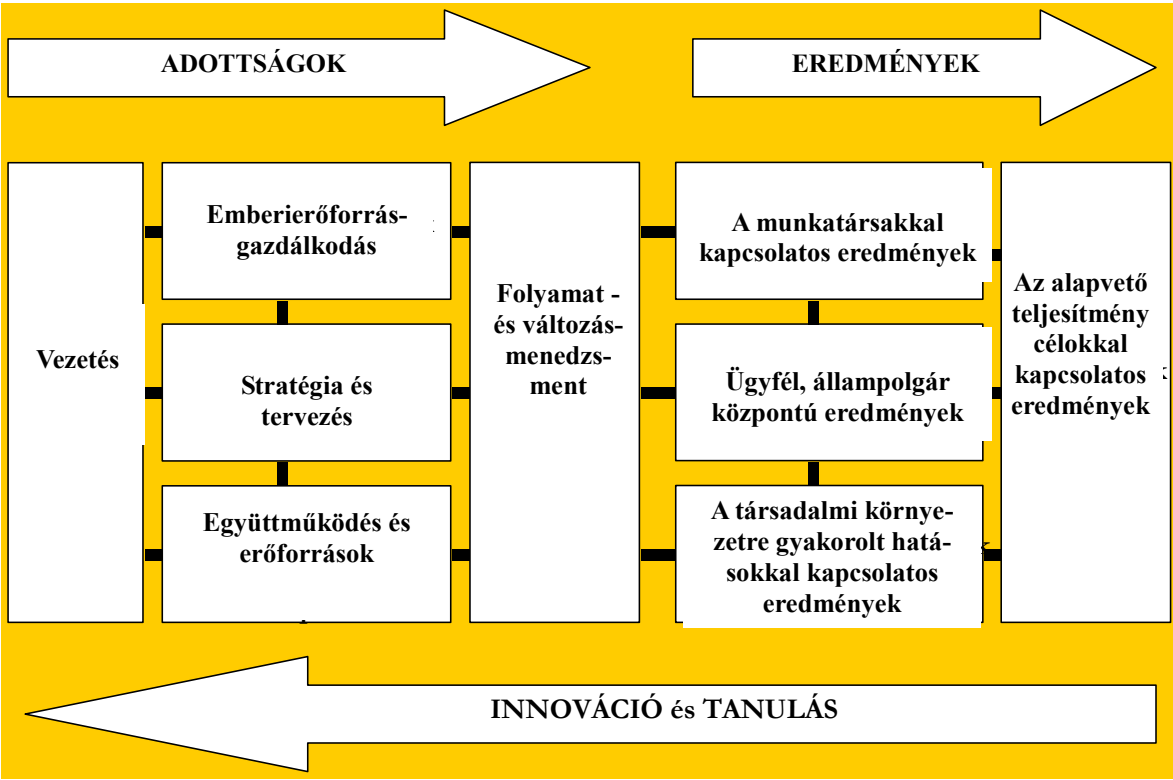
hivataloknál. Ezen kívül a CAF rendszer bevezetését igyekeznek támogatni egyéb ösztönzőkkel: támogatott képzési programokkal, pénzügyi támogatásokkal, pályázatokkal.

Jelenleg a CAF a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Közigazgatás- Fejlesztési és Stratégiai Tervezési Főosztályának hatáskörébe tartozik, mely főosztályon 2013-ban az ÁROP 1.2.18-as programban frissítették a CAF modell szövegét, a modell elemeit, a magyar fordítást is aktualizálták és a közigazgatás szervezetihez igyekeztek, igyekeznek közelebb hozni.

5.6.6 A CAF modell felépítése

A CAF megőrizte az EFQM modell szerkezetét, a változás abban fedezhető fel, hogy az egyes fejezetek tartalmi követelményeit igyekeztek a közigazgatás általános sajátosságaihoz igazítani.

(Maga az alapmodell a legsikeresebb vállaltok működésének vizsgálata során alakult ki, megvizsgálva azt, hogy mitől is sikeresek ezek a vállaltok.)



ábra: A CAF modell felépítése Forrás: Közigazgatási Füzetek 7.

„Az ábrán jól látható, hogy a 9 kritériumot a modell két nagy csoportra bontja: adottságokra és eredményekre. Az adottságok oldalán arról kell a szervezetnek információkat gyűjtenie,

hogy milyen módszerek, eljárások határozzák meg a szervezet működését. Az eredmények oldalán kell bemutatni, hogy az adottságok tükrében a szervezet mit, milyen eredményeket ért el. Tehát az adottságokat és eredményeket együtt kell vizsgálnia a szervezetnek, hiszen az adottságok segítik az eredmények elérését, és az eredmények figyelembevételével következtethetünk arra, hogy az adottságok oldalán milyen fejlesztésekre van szükség. Ez a logika minden önértékelési modell alapja. Ezzel azonban nem áll meg a folyamat, hiszen az egyes kritériumok kapcsán a szervezet meg tudja határozni – pontos tényekre, adatokra alapozva –, hogy mik az erősségei és milyen fejlesztendő területei vannak.

Az adottságok értékelése lehetőséget ad megfelelő célok kitűzésére, míg az eredmények azt mutatják, hogy az erőforrások felhasználása során ezek a célok milyen mértékben valósultak meg.

Bár az önértékelési modellek egy alkalommal történő megvalósítása is hozhat sikereket, eredményeket egy szervezet életében, azonban akkor lesz igazán, hatékony és hasznos, ha meghatározott gyakorisággal ismétlik az önértékelést és abból minden esetben elindítják a szükséges fejlesztéseket.

Az újabb önértékelés alkalmával válnak igazán érzékelhetővé a szervezetben végbement változások, a kimutatható hozzáadott érték. Már az első alkalommal való megvalósítás is képes bemutatni a szervezet erős és fejlesztendő pontjait és a szervezet belső helyzetének világos, egyértelmű bemutatásával alapja kell legyen számos fejlesztés elindításának. Egy minőségirányítási rendszer kialakítása előtt pl. kiváló helyzetelemzést mutathat be, amely alapján a vezetés meghozhatja döntéseit a szükséges fejlesztésekről.

A kritériumok értékelése előtt érdemes átgondolni, hogy az adott kritérium a szervezet működésének mely területére kérdez rá, mire, mely tevékenységekre is vonatkozik a kritérium.”¹⁰³

Minden kritérium további alkritériumokból áll.

Az összesen 28 alkritérium a szervezet értékelésének alapvető szempontjaira vonatkozik, mindegyik alkritériumnál magyarázó példák segítenek eldönteni, hogy ezek alapján a szervezet mennyire képes megfelelni az összes alkritérium által támasztott követelményeknek. Az alkalmazást különböző európai ún. „best practice”-ek, azaz jó

¹⁰³ Bevezetési útmutató a CAF (Közös Értékelési Keretrendszer) szerinti önértékelés megvalósításához, szerk.: Menner Ákos, MKI, 2004

gyakorlatok segítik, melyek persze nem minden szervezet esetében használhatóak, de alkalmasak arra, hogy irányt mutassanak.

A kiválóság 8 alapelve

A CAF olyan modell, amely a TQM, teljeskörű minőségirányítás elemeit is tartalmazza, és emellett a kiválóság EFQM által alkalmazott alapfogalmait is átveszi. A gazdasági területre kialakított EFQM elemeit igyekszik a közigazgatás működéséhez adaptálni, nyelvezetéhez igazítani. A bemutatott 8 alapelv különbözteti meg a modern minőségirányítást választó szervezeteket a hagyományos, bürokratikus szervezetektől.

6. ábra: A kiválóság alapelvei. Forrás: CAF 2013 modell Fejlesztési Módszertan Szervezeti önértékeléshez kapcsolódó módszertani útmutató

1. alapelv: eredményorientáltság
2. alapelv: állampolgár-/ügyfélközpontúság
3. alapelv: vezetés és a célok állandósága
4. alapelv: folyamatokon és tényeken alapuló irányítás
5. alapelv: munkatársak fejlesztése és bevonása
6. alapelv: folyamatos tanulás, innováció és fejlesztés
7. alapelv: partnerkapcsolatok fejlesztése
8. alapelv: társadalmi felelősségvállalás

Az alapelvek felsorolása után, szeretném egy kicsit részletesebben szemléltetni a nyolc kiválósági elv lényegét.

Az eredményorientáltság elvéből adódóan magától értetődő, hogy egy szervezet az eredményekre koncentrál. A kitűzött célok tekintetében kielégítő eredményeknek kell születnie az összes érdekelt fél pl.: állampolgárok/ügyfelek, hatóságok, a szervezetben dolgozó kollégák számára.

A 2. alapelv értelmezésében, a szervezet figyelemmel kíséri az állampolgárok/ügyfelek igényeit, valamint bevonja őket a szervezet szolgáltatásainak korszerűsítéseibe, a szervezet működésének és hatékonyságának korrigálásába.

A vezetés és a célok állandóságának elve hangsúlyozza a vezetés jövőkép- alakító szerepét, mely ösztönzőleg hat és változásokat generál. Ebből kifolyólag biztosítania kell ebben a változó környezetben a szervezeti célok szilárdságát, továbbá a munkatársak teljes körű foglalkoztatását a szervezeti célok elérése érdekében.

A folyamatokon és tényeken alapuló irányítás elve azon alapul, hogy egy szervezet úgy éri el legeredményesebben a céljait, hogy folyamatokba szervezve irányítja az erőforrások felhasználását és működését, továbbá azon döntések, melyek a szervezet irányításához kapcsolódnak, azok a szervezet részéről összegyűjtött adatok és információk tanulmányozása után születnek meg.

Az 5. alapelv munkatársak fejlesztését és bevonását emeli ki. A szervezet "alapkövekként" tekint a munkatársakra, akiket teljes mértékben be kell vonni, hogy tehetségükkel a szervezet javára váljanak. Kiemeli továbbá, hogy egy olyan munkakörnyezetet szükséges megteremteni, ami az elismerésen, felhatalmazáson, ösztönzésen, illetve közös értékeken alapul.

A következő elv a folyamatos tanulás, innováció és fejlesztés címmel, a jelenlegi állapotot vonja kétségbe, és változásokat generál úgy, hogy az állandó tanuláson át újítási és korszerűsítési esélyeket teremtsen. Fontos, hogy a folyamatos fejlesztés a szervezet szilárd, örök célja legyen.

A 7. alapelv részletezi, hogy a közszolgálati szervezetnek céljaik eléréséhez nélkülözhetetlen, hogy kialakítsanak és fenntartsanak másokkal hasznos és értékteremtő partnerkapcsolatokat. Az egymásrautaltság okán, a közöttük fennálló előnyös kapcsolat ugyanis segíti a feleket céljaik elérésében és az értékteremtésben.

Az utolsó, 8. alapelv a társadalmi felelősségvállalás, fontos pontja a közszolgálati szervezetek működésének.

„Tiszteletben kell tartaniuk az ökológiai fenntarthatóságot, továbbá meg kell felelniük a globális és helyi közösségek legfőbb elvárásainak és követelményeinek is.”

A CAF-modell a fentiekben ismertetett 8 kiválósági alapelvre épül. Ezek az alapelvek megjelennek a CAF-ot alkotó kritériumok és alkritériumok rendszerében, valamint az alkritériumokhoz kapcsolódó példákban is. A CAF külső visszajelzési rendszerében minden egyes elvhez négy ún. érettségi szintet dolgoztak ki annak érdekében, hogy a szervezetek képet alkothassanak arról, hol is tartanak a kiválóság felé vezető úton. Minél nagyobb mértékben érvényesülnek egy szervezet működésében a kiválóság alapelvei, a szervezet annál előrébb jár ezen az úton, az érettségnek annál magasabb szintjén helyezkedik el. E szintek értelmezését és a kapcsolódó módszertant a CAF külső visszajelzési folyamatával kapcsolatban kidolgozott útmutató tartalmazza részletesen.

A rendszer bevezetése tehát nem egyszerű feladat, mind a helyi önkormányzatoknak, mind a központi szerveknek nagy kihívást jelent a megértése, megismerése és persze maga a bevezetés. A minisztérium által kidolgozott módszertan ebben is segít, közös nyelvet alakít ki egy fogalomtár segítségével, és bemutatja, hogyan is kell a kritériumrendszert használni.

A közigazgatási szervezetek vezetői, dolgozói sokszor nem ismerik a minőségirányítási rendszereket, a CAF előnye, hogy létrehoz egy „kvázi” közös nyelvet, amely lehetővé teszi a szervezetek vezetőinek és munkatársainak, hogy a közigazgatás szervezeti kérdéseit, a megoldandó ügyeket ennek segítségével megbeszélhessék és konstruktív módon előre léphessenek.

A CAF tehát megteremi, vagy legalábbis segíti a párbeszédet és az egymástól történő tanulást európai szinten is, hiszen a rendszernek köszönhetően, minden felhasználó számára egyszerű és érthető lehet.

Az új CAF modellben tehát továbbra is 9 kritérium és 28 alkritérium található, de néhány ezek közül újra lett definiálva. A modell új szerkezetét a módszertani dokumentum legvégén található melléklet mutatja be, a 2006-os és a 2013-as CAF modell összehasonlítása található itt.

A legfőbb változások az 5. kritériumban találhatók, ahol két alkritériumot egybevontak, illetve egy újat is létrehoztak. Ehhez kapcsolódóan az összes példát átdolgozták és a fogalomtár is frissítésre került.

A gyakorlatban az is kiderült már, hogy nem egyszerű alkalmazni a CAF rendszert, még akkor is, ha alapvetően nem kötött a rendszer. S bár a szervezetek szabadon alakíthatják, van

benne kötöttség, amihez ragaszkodniuk kell, amitől nem térhetnek el: a 9 kritérium és 28 alkritérium szerkezete nem változtatható.

5.6.7 A CAF megvalósítási folyamata

A módszertani útmutató alapján kirajzolódik a CAF folyamata.

A hazai tapasztalatok alapján elmondható, hogy a CAF-modell használata nem egyszerű, nem könnyen adaptálható, de megtanulható, egyúttal tanulási folyamat is az azt alkalmazó szervezetek számára. A tapasztalatok alapján, valamint a CAF nemzeti szakértők tanácsait felhasználva dolgozták ki az általam bemutatott tízlépéses önértékelési folyamatot, amely a kidolgozói szerint segítheti a szervezeteket a CAF-önértékelés eredményes és hatékony megvalósításában.

I. fázis: A CAF alkalmazásának előkészítése és tervezése

1. lépés: Az önértékelési projekt megtervezése
2. lépés: Az önértékelési projekt kommunikálása

II. fázis: Az önértékelési folyamat

3. lépés: Önértékelési csoport(ok) létrehozása
4. lépés: Képzések szervezése és lebonyolítása
5. lépés: Az önértékelés megvalósítása (egyéni értékelés és konszenzusteremtés)
6. lépés: Az önértékelés eredményeinek összegzése és elemzése (vezetői jelentés)

III. fázis: Fejlesztési fázis

7. lépés: Fejlesztések kijelölése és tervezése (fejlesztési programok és intézkedési tervek)
8. lépés: Fejlesztési programok és hozzájuk kapcsolódó intézkedési tervek kommunikálása
9. lépés: Fejlesztési programok és hozzájuk kapcsolódó intézkedési tervek megvalósítása
10. lépés: A következő önértékelés előkészítése”

Az elmondottak alapján összegezve látható, hogy a jelenlegi kormányzat komolyan gondolja a CAF minél szélesebb körű elterjesztését, a hazai közigazgatás minőségellenőrzésének fő eszközének tekintve azt. A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program legfontosabb stratégiai célja az állami működés hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése. Az ÁROP 1.2.18 Szervezetfejlesztési Programban találjuk meg a CAF rendszerre való utalást. A kormány oly módon kíván hozzájárulni a közigazgatási szervezetrendszer teljesítményének növekedéséhez, hogy öt területen kínál célzottan közigazgatásra szabott szervezetfejlesztési célú módszertanokat. Ez az öt terület: a teljesítménymenedzsment, a folyamatok optimalizálása, a tudásmegosztás, a minőségirányítás, és a változáskezelés.

Ezen belül a minőségirányítás területén belül a CAF rendszer kapott prioritást, azok a szervezetek, akik szervezetfejlesztési pályázatban vesznek részt, azaz az ÁROP 1.2.18/A a központi közigazgatási és igazságszolgáltatási szervek számára c. pályázatban, a minőségirányítás beavatkozási területein belül kötelezően be kell vezetniük a CAF modellt.

Ilyen kötelezettség korábban nem volt, a CAF mindig csak ajánlásként fogalmazódott meg. Ez a példa rámutat a közigazgatási minőségi rendszer prioritására, illetve arra, hogy Magyarországon most először konkrét rendszer lett megjelölve, mint követendő irány.

Így tehát egyértelműen érezhető a CAF rendszer preferálása, ami korábban hiányzott a magyar közigazgatás vezetéséből. A lehetőség tehát adott, az önkormányzatoknak és más közigazgatási szervezeteknek, már „csak” élni kell vele, hogy még hatékonyabb, még inkább ügyfélközpontú közigazgatást érjünk el, hiszen a közigazgatásra vonatkoztatva mindig ez a fő célja bármelyik minőségi rendszernek.

6. fejezet Változásmenedzsment

Bevezetés

„... mindenki elfogadja a változások elkerülhetetlen voltát. Mégis mindenki azt kívánja, a változás – akár az adózás és a halál – olyan messzire legyen kitolva időben, amennyire csak lehetséges.”

Drucker

Az embereket körülvevő világ állandóan változik és közben maga az ember is változik. A változások közül vannak alig észrevehetőek, melyekhez nagyon hosszú idő szükséges, és csak közvetve érzékelünk, azonban vannak olyanok is, amelyek rövid idő alatt következnek be, és közvetlenül érzékelünk. Ezek lehetnek folyamatosak, ilyen pl. az idő múlása, vagy ciklusosan ismétlődőek, ilyen pl. az évszakok váltakozása.

A keletkezés és az elmúlás körforgásában is nagy szerepet játszik a változás. Ezt a két mérföldkövet a változás folyamata kapcsolja össze, és ebbe a körforgásba az ember is beleavatkozik. Különösképpen napjainkban, amikor az innovációs megoldások jelentősen befolyásolják a természetes folyamatokat, és megváltoztatják a keletkezés és elmúlás korábbi törvényszerűségeit.

Napjainkban a változás egyik legmarkánsabb katalizátora maga az ember. Az általa kialakított tevékenységek, különösképpen az új technológiák megjelenése miatt rengeteg változás következik be a mindennapi munkában, munkafolyamatokban, ami befolyással van a szervezetekre, és egyben az érintett egyénekre is hatást gyakorol. Éppen ezért nagyon fontos, hogy ezek a folyamatok ne random módon, hanem tudatosan történjenek; a változás vezetői kézben tartásuk ezek irányítását, és a szervezetek tagjai is alkalmazkodni tudjanak a megváltozott helyzethez: ne csupán „elszenvedői”, hanem aktív résztvevői legyenek az eseményeknek.

„Semmi nincs állandóbb, mint a változás” – tartja a mondás, mégis sokszor idegenkedünk tőle. Vajon mi okozza a nehézséget, és hogyan könnyíthetnénk meg ezek kezelését? Az utóbbi évtizedekben a változás és a változáskezelés témaköre nagy publicitást kapott, előbb a nemzetközi, majd a hazai szakirodalomban is. Számos modell született a változások,

változtatások tudatos kezelésére, ezek főként szervezeti oldalról közelítik meg a témakört, de született számos, a változásokkal járó konfliktus és stressz egyéni kezelésére vonatkozó munka is.

A fejezet célja áttekintést adni a változásmenedzsment azon legfontosabb elméleteiről és modelljeiről, amelyek elősegítik a szervezeti változások megismerését és megértését, bemutatni ezek alkalmazási módszereit, valamint néhány változásmenedzsment modellt, mint a szervezeti változások hatékony kezelésének lehetséges alternatíváit.

6.1 A változás szervezeti megközelítései

Mielőtt rátérnénk a változásmenedzsmentre és irányzatainak ismertetésére, érdemes áttekintenünk néhány, a szakterülethez kapcsolódó alapfogalmakat, amelyek megkönnyítik a továbbiak értelmezését.

6.1.1 A változástól a változásmenedzsmentig

Mindenekelőtt fontos, hogy különbséget tegyünk a változás és a változtatás fogalmak között. Általánosságban a **változás** a környezeti feltételekhez való folyamatos alkalmazkodást jelenti. A környezeti feltételek módosulása kényszeríti ki a **változtatást**, hogy az új körülményekhez alkalmazkodni tudjanak a szervezetek.¹⁰⁴

A **változás** olyan objektív folyamat, amelynek meghatározott és értelmezhető iránya van. Akaratunktól függetlenül létezik, és úgy a rendszereket körülvevő világban, mint a rendszereken belül jelen van. A **változáskészítések** olyan jelek, jelenségek, tények (megváltozott körülmények, feltételek), amelyek az érintett rendszereket célszerű alkalmazkodásra, önmaguk megváltoztatására készítetik. A **változtatás** pedig olyan tudatosan alakított folyamat (beavatkozás), amelynek iránya a jövőbe mutat. Célja a jelenlegi állapothoz képest egy új (fejlettebb) egyensúlyi állapot elérése.¹⁰⁵

A szervezeti változásokra korlátozva figyelmünket, megállapíthatjuk, hogy a szervezetek dinamikus, nyílt rendszerként való értelmezéséből fakadóan a változás, mind a fejlődés, mind a stagnálás időszakában, része a szervezetek mindennapi életének. A szervezetekben állandóan változik valami, maga a szervezet is folyton átalakul, módosul. A **szervezeti változás** tehát a szervezet egy vagy több alapvető jellemzőjében bekövetkező, jelentős mértékű változás. Ezek lehetnek: a szervezetre jellemző működési folyamatok és technológia, a szervezeti struktúra és kultúra, a szervezeti magatartás és a szervezet hatalmi viszonyai.¹⁰⁶

A **változásvezetés** pedig a vezetők tudatos tevékenysége, melynek során szervezetet a jelenlegiből egy kívánt állapotba kívánják „átvezetni”.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Csath M. (1999): Sikeres változásmenedzsment. In: Marketing & Manager, 2. szám pp.4-9.

¹⁰⁵ Németh B. (1997): A kiegyensúlyozott vállalat. A változási folyamatok menedzseléséről. In: Vezetéstudomány, 12. szám. pp. 3-15.

¹⁰⁶ Dobák M. (2004): Szervezeti formák és vezetés. KJK, Budapest, pp. 181.

¹⁰⁷ Csath M. (2005): Stratégiai változtatásmenedzsment. Aula Kiadó, Budapest. pp. 18.

A szervezeti változások **tartalma** és **folyamata** között fontos különbséget tenni. Ugyanis a változások megfigyelése vonatkozhat a változás tartalmára, azaz a szervezet egy vagy több lényeges jellemzőjére (struktúra, kultúra stb.) és a változás mértékére, illetve magára a folyamatra, amit megfelelő eszközök és vezetői kompetenciák segítségével menedzselni kell a szervezetben.¹⁰⁸ A változások kezelésére használt folyamatok, eszközök és technikák összességével a **változásmenedzsment** foglalkozik, annak érdekében, hogy a lehető legjobb eredményt érjük el. Célja a szervezet felkészítése és alkalmassá tétele valamilyen lehetőség kihasználására vagy veszély elhárítására.¹⁰⁹

A fentiekből tehát kiderül, hogy míg a **változás** akarattól független folyamat, a **változtatás** akaratlagos, illetve **változásvezetés** (leading change) vezetői tevékenység, a **változásmenedzsment** (managing change) pedig szervezeti folyamat. A továbbiakban a változásmenedzsment kérdéskörével foglalkozunk, annak néhány irányzatát tekintjük át.

6.2 Változásmenedzsment irányzatok

A változásmenedzsment kialakulása Kurt Lewin ez irányú munkásságával kezdődött a múlt század közepén. Napjainkra számos részterülete és irányzata alakult ki, és igen gazdag, gyorsan fejlődő, népszerű szakterületté vált. A szakirodalom többféle megközelítésben is tárgyalja a témát, ezek közül néhányat tekintünk át.

6.2.1 *Változásmenedzsment, mint egyensúlyteremtés*

A szervezetekre napjainkban egyre inkább egyfajta egyensúlyteremtési erőfeszítés jellemző: minél távolabb kerül egy szervezet ettől az egyensúlyi helyzettől, annál kevésbé alkalmazkodó képes, működése vagy túl merev vagy túl kaotikus.¹¹⁰

Ezen elmélet szerint a szervezeti változások célja a szervezet átvezetése egy adott egyensúlyi állapotból egy másikba:

- **“A” egyensúlyi állapot:** A jelenlegi helyzet, amely magában hordozza a változás kényszerét és szükségességét.

¹⁰⁸ Dobák M. (2004): Szervezeti formák és vezetés. KJK, Budapest, pp. 181.

¹⁰⁹ Farkas F. (2004): Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV. Budapest, pp. 41.

¹¹⁰ Farkas F. (2004): Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV. Budapest, pp. 31-32.

- **Az átmenet menedzselése:** Jövőkép és stratégia kidolgozása, kommunikálása, a stratégia végrehajtásának irányítása, gyors győzelmek kivívása.
- **“B” egyensúlyi állapot:** A változás célállapota, amikor az egyensúly ismét helyreáll a szervezeti egységen és a szervezeten belül egyaránt. A változások eredményei, a kitűzött jövőkép megszilárdul a szervezeti kultúrában és működésben.

Az egyensúlyteremtés folyamatát az 1. számú ábra mutatja.



2. 1. ábra: A változásmenedzselés, mint egyensúlyteremtés. Forrás: saját szerkesztés.

6.2.2 *Változásmenedzsment, mint a zavaros problémák kezelése*

Ahhoz, hogy eljussunk abba a kívánatos állapotba, amely a változás célja, számtalan problémával találkozhatunk szembe magunkat. A probléma alapja, hogy van valamilyen célállapot, amit el akarunk érni, de nem ismerjük egészen pontosan a hozzá vezető utat; és mindig szubjektív, relatív, hogy mi a probléma. A problémáknak két nagy csoportját különböztethetjük meg: ezek a zavaros problémák, és a bonyolult problémák.¹¹¹

- A **zavaros (messy) problémák** legfontosabb jellemzői, hogy ezek jelentkezése esetén nem beszélhetünk világos, egyértelmű problémákról, valamint megoldhatóságuk is bizonytalan. Ha mégis van lehetőség megoldásukra, akkor annak időintervalluma hosszú, valamint bizonytalan és súlyos következményekkel járhat. A problémát tovább súlyosbítja a felhasználandó eszközrendszer hiánya. Az ilyen típusú problémák nem különálló problémaként merülnek fel, hanem valamely más probléma eredőjeként, vagy éppen következményeként. Ezek a problémák általában több embert érintenek.
- A **bonyolult (difficulties) problémák** fennállása esetén már korántsem annyira aggasztó a helyzet, mint a zavaros problémáknál. Ezek legfontosabb jellemzői, és a

¹¹¹ Watson L. (1993): Planning and Managing Change. The Open University Business School, Milton Keynes.

zavaros problémákhoz képest kimutatható különbségei, hogy jól körülhatárolható problémákkal állunk szemben. Éppen ezért ezeket belátható időtávon belül, akár többféle megoldás közül válogatva oldhatjuk meg, következményei pedig kiszámíthatóak és elkerülhetőek. Fontos jellemzője még, hogy a megoldás algoritmizálható, amely olyan megengedett lépésekből álló módszert, utasítást, részletes útmutatást jelent, amely valamely felmerült probléma megoldására alkalmas.

A kétféle problémátípus összehasonlítását az 1. számú táblázat mutatja be.

Zavaros problémák	Bonyolult problémák
Nem világos, strukturálatlan	Jól körülhatárolható, strukturált
Nincs megoldás	Többféle megoldás lehet
Hosszú időhorizont	Belátható időtáv
Megkérdőjelezhető prioritások	Egyértelmű prioritások
Bizonytalan, súlyos következmények	Kiszámítható, elkerülhető következmények
Több embert érintő probléma	Kiszámítható érdekviszonyok
Nincs felhasználható eszközrendszer	A megoldás algoritmizálható

3. 1. táblázat: A zavaros és bonyolult problémátípusok összehasonlítása. Forrás: saját szerkesztés.

A problémamegoldás tágabb értelemben magas szintű gondolkodási folyamatot jelent. Szűkebb értelemben azt mondhatjuk, hogy az aktuális helyzetből egy célhelyzetbe való eljutást megtestesítő folyamat. A **messy – difficulty** fogalompár szembeállítás a lágy és kemény megközelítések szinonimájává vált.¹¹² E szerint:

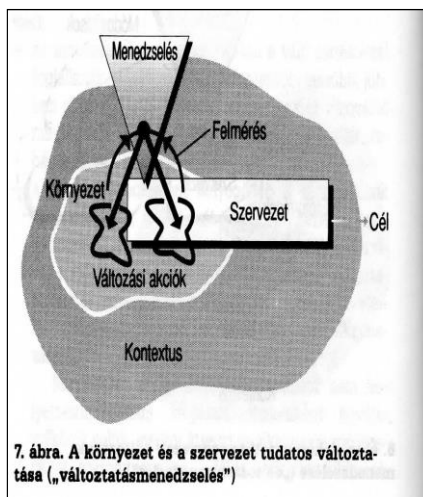
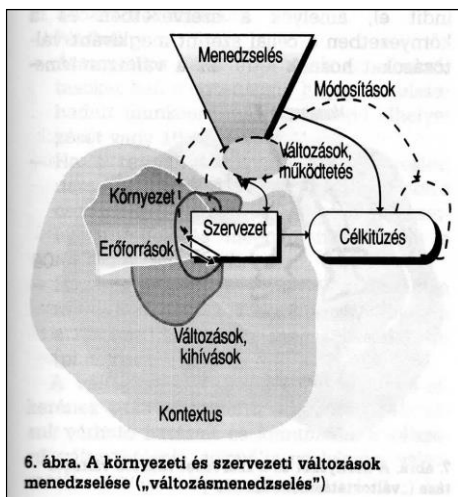
- a **messy**, vagyis zavaros problémák kezelésére a „**lág**y” megközelítések és módszerek (komplexitás, érintettség és bevonás, bizonytalanság, szerteágazó megoldások, széles időhorizont, bonyolult érdekviszonyok stb.) a jellemzőek, míg
- a **difficulties**, vagyis bonyolult helyzetek, problémák esetében a „**kemény**” megközelítések és módszerek (számszerűség, jól leírható célösszefüggések, izolálhatóság stb.) lehetnek célravezetők.

A változásmenedzsment sikerét a két megközelítés együttes alkalmazása biztosítja.

¹¹² Farkas F. (2004): Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV. Budapest, pp. 35.

6.2.3 Változásmenedzsmet, mint szervezeti változtatás

Kocsis József különbséget tesz **változásmenedzselés** és **változtatásmenedzselés** között. Előbbi azt jelenti, hogy a szervezet alkalmazkodik a környezetében történő változásokhoz, míg utóbbi azt jelenti, hogy a menedzser helyzetértékelést követően olyan tudatos változásokat indít el a szervezetben és a környezetében is, mellyel elérheti a kívánt változást.¹¹³ A változásmenedzselés és a szervezet változtatásmenedzselés összehasonlítását az 2. sz. ábra mutatja.



4. 2. ábra: Változás- és változtatásmenedzselés. Forrás: KOCSIS J. (1994): Változások menedzselése, Műszaki Könyvkiadó.

A The Open University Business School-ban William Mayon-White vezetésével kidolgozott „Change Management” olyan általános módszertan, amely arra koncentrál, hogy hogyan lehet a szervezeteken belül a változtatásokat sikeresen végrehajtani. A változtatásmenedzsmennek, mint fogalmi keretnek a legfontosabb sajátosságai a következők:¹¹⁴

Rendszerszemléletű problémakezelés: segítséget nyújt egy szervezetben lezajló összetett folyamat megértéséhez és kezeléséhez, illetve a rendszergondolkodás keretét ad minden változással összefüggő tevékenységnek és a tovagyrúzó hatások figyelembevételének. A rendszerszemléletű vállalat koncepciója különösen hasznos keretnek bizonyul a szervezetekben végbemenő változtatások esetén.

¹¹³ Kocsis J. (1994): Változások menedzselése. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, pp. 59-60.

¹¹⁴ Watson L. (1993): Planning and Managing Change. The Open University Business School, Milton Keynes.

Fejlett kommunikációs kultúra alkalmazása: lehetőséget kell teremteni egy olyan vitakultúra és kommunikációs színvonal elérésére és alkalmazására, amelynek segítségével hatékonyan és gyorsan elérhető a szervezeti szintű egyetértés, így a szervezeti változásokkal szembeni ellenállás is mérséklődhet.

A módszer-bank jelleg érvényesítése: a változásvezetésen belül rengeteg hasznos modellt állítottak már fel. Többek között folyammodelleket, valamint szakaszoló modelleket. Fontos megjegyezni, hogy egyik megoldás sem számít csodaszernek, hanem egy a lehetséges megközelítések közül. A kontextus és az adottságok figyelembevétele alapján a változásmenedzser feladata a modellek közötti választás.

Kapcsolódás a számítógépes programokhoz: különböző alternatívaértékelő, erőforrás elosztó, célelemző programok hasznosak lehetnek, mesterséges intelligencia felhasználásával következtetéseket vizsgálhat, gondolatkísérleteket végezhet a változtatást végző menedzser.

Farkas Ferenc szerint két folyamatot lehet a változásmenedzsmenten belül elkülöníteni. Első a működési folyamatok, mely szerint az adott elem változása nem jelent tartós minőségi változást, maga a folyamat a stabil működés érdekében történik, ezt **menyiségi állapotváltozásnak** nevezzük. A második a fejlődési folyamat, ami alapján a vizsgált elem lényeges **minőségi állapotváltozáson** megy keresztül, mindent összevetve az alacsonyabb rendűtől a magasabb rendűbe indul meg, amelyek visszafordíthatatlan változások.¹¹⁵

Pataki Béla a rendszer érintettsége alapján megkülönböztet morfostatikus és morfogenetikus változást.¹¹⁶ A **morfostatikus** vagy más néven elsőfokú változás egy adott rendszeren belül zajlik, ebben az esetben maga a rendszer változatlan marad. Az ilyen változásnak az **adaptáció** az eredménye. (A változásmenedzsment a morfostatikus változásokkal nem foglalkozik jelentős mértékben.) A **morfogenetikus** más néven másodfokú változás magának az adott rendszernek a megváltozása. A rendszer megváltozik funkcióiban, változáson mennek át a funkciókapcsolatok és a struktúrák. A morfogenetikus változás eredménye a **transzformáció**.

¹¹⁵ Farkas F. (2004): Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV. Budapest, pp. 28.

¹¹⁶ Pataki B. (2008): Változásmenedzsment. Oktatási segédlet. BME. Budapest, pp. 6.

6.3 Szervezeti változások

A változás a szervezeti magatartás egyik legizgalmasabb és legösszetettebb problematikája. A szervezeteknek is alkalmazkodniuk kell a külső környezetükben bekövetkező változásokhoz (pl. az önkormányzatok az Ötv. változása következtében a feladatrendszerük átalakulásához), és ez éppen a szervezeti változtatások révén biztosítható. Dinamikus környezetben ugyanis csak akkor lehet eredményes egy szervezet, ha állandóan megújul, változik (illetve magában hordozza ennek lehetőségét). Ezzel egyidejűleg minden szervezetre jellemző, hogy valamilyen fokon a stabilitásra törekszik.

Szervezeti változásnak tekintünk minden olyan átalakulást, amely a szervezet lényeges jellemzőinek valamelyikében (folyamatokban, technológiában, outputokban, struktúrában, kultúrában, hatalmi viszonyokban, magatartásban) következik be. Ezek közül irányított szervezeti változásoknak vagy **szervezeti változtatásoknak** nevezzük azokat, amelyek a szervezet vezetésének tudatos beavatkozása nyomán mennek végbe.¹¹⁷

6.3.1 A szervezet, mint rendszer

A kutatók felismerték, hogy a szervezeteket akkor vizsgálhatják a legeredményesebben, ha rendszernek tekintik. A szervezetekben végbemenő változások elemzésénél is hasznos lehet a szervezet rendszerszemléletű értelmezése. Hogy miért? Gyakori típushibának számít a változáskezelő tanácsadói projektekben, hogy valamit elszigetelten, összefüggéseiből kiragadva (pl. az egyes szervezetek sajátosságainak figyelembevétele nélkül) „sablonyszerűen” próbálnak megváltoztatni, ami illeszkedési zavarokhoz vezethet a későbbiekben. Ennek elkerülésére érdemes a szervezeti viselkedés kongruencia-modelljét szem előtt tartani.¹¹⁸ Ha a szervezetet vagy akár a változást darabokra bontjuk, és ezekkel külön-külön elszigetelten foglalkozunk, akkor könnyen megfeledkezhetünk a szervezeten belül végbemenő változás dinamikájáról.

A változásmenedzsment során a legfontosabb, hogy megértsük, és figyelembe vegyünk, miként egyensúlyozzák ki egymást az egyes részek, és hogy az egyik szervezeti részrendszer változása milyen hatással van a többi alrendszerre, szervezeti elemre (pl. az egyes közszolgáltatási alaptevékenységek kiszervezése hatással van a kiszolgáló tevékenységek

¹¹⁷ Bakacsi Gy. (2004): Szervezeti magatartás és vezetés. Aula Kiadó, Budapest, pp. 279.

¹¹⁸ Pataki B. (2004): Változásmenedzsment. Oktatási segédlet. BME. Budapest, pp. 5.

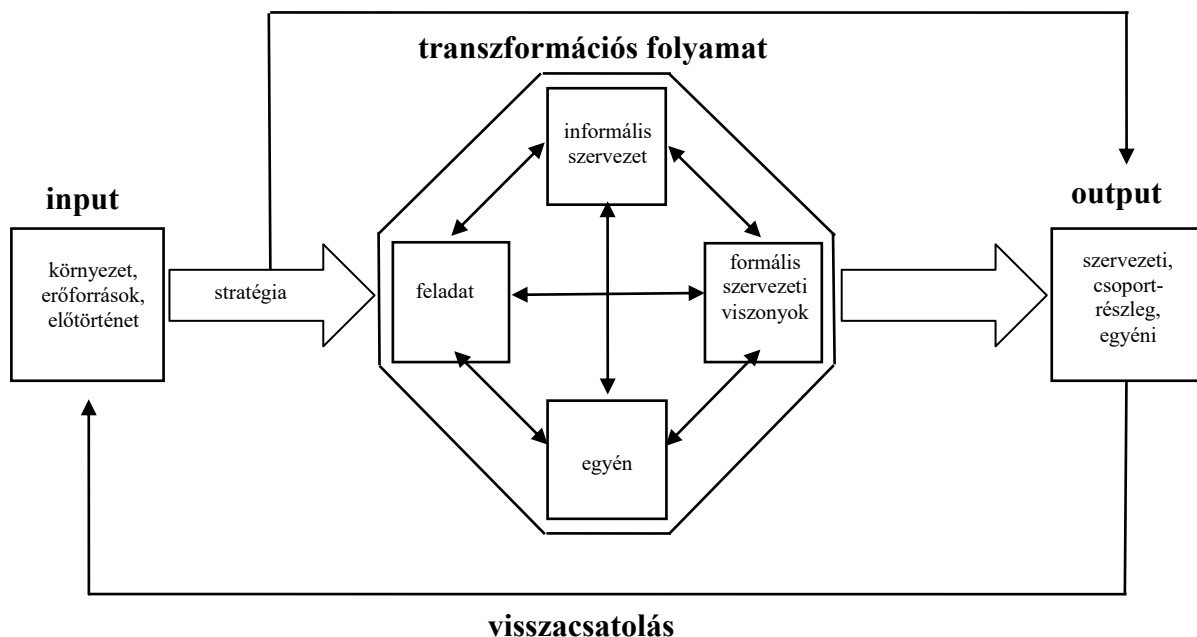
működésére is). A szervezet eredményessége és működésének hatékonysága szempontjából kulcsfontosságú az egyes részrendszerek, azok elemei, illetve a környezet és a rendszer közötti összhang.

Miért érdekes ez a mindenre kiterjedő összhangteremtés a változás szempontjából? Egyrészt azért, mert ha a szervezet és a környezete által alkotott rendszeren belül valamelyik összetevő megváltozik, akkor a többi elemet, részegységet is hozzá kell hangolni (pl. az egyes szervezeti alapfolyamatokban történő változás hatással van a támogató folyamatokra is). Másrészt pedig mivel közvetve vagy közvetlenül mindegyik elem hatással van mindegyik elemre (minden mindennel összefügg), a szervezet akkor a leghatékonyabb, ha fő összetevői kongruensek (összhangban vannak) egymással. Ezért minden változtatás esetén a modell egészében kell gondolkodnunk, és a kölcsönös összefüggéseket figyelembe véve szabad csak bármit megváltoztatnunk. Különösen igaz ez a modell középpontjában álló transzformációs folyamatra (pl. egy közigazgatási hivatal belső működésére). A szervezetekre tehát érdemes, mint rendszerekre gondolni, amik olyan – ismérvei alapján a környezetétől elhatárolható, de azzal szoros kapcsolatban álló – objektumok halmaza, melyeket kölcsönhatások és kölcsönös összefüggések kapcsolnak össze.¹¹⁹

Meg kell még jegyezni, hogy egy szervezet nemcsak rendszer, hanem egyben **nyílt rendszer** is, hiszen egy szervezet át- vagy kialakításakor nem vonatkoztathatunk el a környezeti kontextustól (pl. a település földrajzi elhelyezkedésétől, méretétől, szerkezetétől stb.). Mindez azt jelenti, hogy bizonyos feltételrendszer mellett alkalmazott eredményes vezetési-, illetve szervezési alternatíva nem feltétlenül lenne megfelelő teljesen más környezeti kontextus esetén (természetesen a mindenkori szabályozási keretek között gondolkodva).¹²⁰ A szervezet kongruencia modelljét a 3. sz. ábra mutatja be.

¹¹⁹ Németh B. (1997): A kiegyensúlyozott vállalat. A változási folyamatok menedzseléséről. In: Vezetéstudomány, 12. szám. pp. 3-15.

¹²⁰ Dobák Miklós (2006): Szervezeti formák és vezetés. KJK, Budapest, pp. 25.



5. 3. ábra: A szervezeti viselkedés kongruencia modellje. Forrás: Pataki B. (2004):
Változásmenedzsment. Oktatási segédlet. BME.

A rendszermodellben tehát a környezetet és az abban elhelyezkedő szervezetet a változtatások szempontjából adottan tekintjük a jellemző tulajdonságaikkal, paramétereikkel. A **környezet** azokat a tényezőket jelenti (pl. a politikai, jogi, gazdasági, társadalmi stb.), amelyek a szervezetek működésére is hatást gyakorolhatnak, illetve amelyek esetében ezen szervezetek befolyásoló képessége általában csak korlátozott mértékű. A környezet egyrészt lehetőségeket jelent a szervezetek számára a további növekedés, átalakulás, fejlődés útján. Másfelől kedvezőtlen hatásokat, veszélyeket is tartalmazhat, amelyek nem hatékony folyamatokat eredményezhetnek, vagy akár a szervezet fennmaradását is veszélyeztethetik.¹²¹ A változtatási ötlet generálódhat például a szervezet környezetében rejlő lehetőségekből, a veszélyek pedig a változtatások szükségességének kialakulását eredményezhetik.

6.3.2 A változás indukciója

Az indukció valamiféle kiváltó okot jelent, és az alapján, hogy mi válthatja ki a változást, két főbb csoportra oszthatjuk: belső illetve külső indítékokra.¹²²

¹²¹ Dobák M. (2006): Szervezeti formák és vezetés. KJK, Budapest, pp. 185.

¹²² Farkas F. (2004): Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV. Budapest, pp. 49.

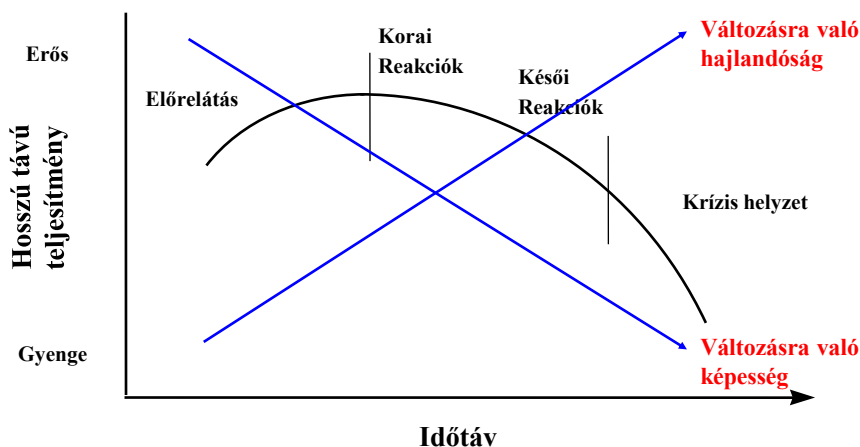
A **külső indíttatású változás** egyértelműen kívülről történik, valamilyen külső tényező hatására. Egyfajta kényszernek is mondható. Ez a külső kényszer, jóval erősebb, mint a belső. Pl. egy jogszabályváltozás, mint külső tényező, nagy hatással van egy közigazgatási szervre. Külső tényezők még többek között a politikai, gazdasági, társadalmi folyamatok, és az, hogy ezek hogyan hatnak a szervezetre.

Ezeket a külső indíttatású változásokat a rendszer zavarként érzékeli. Megbomlik az egyensúlyi állapot, amit a rendszernek vissza kell állítania. Ilyenkor a rendszer jövőbeli egyensúlyi állapotát össze kell kötni a múltbélivel. Úgy kell befolyásolni a tőlünk függő tényezőket, hogy a rendszer a tőlünk függő és független tényezők hatásának eredményeként a nekünk megfelelő irányba mozduljon el. A rendszerben fontos, hogy meg kell teremteni a statikus (rendszerstruktúra) és a dinamikus (folyamatok) elemek összhangját.

A **belső indíttatású változás** általában nem spontán módon vagy reaktív jelleggel, hanem tervszerűen, tudatosan zajlik le, jellemzően preaktív vagy proaktív jelleggel. A belső indíttatású, tudatos változásnál (pl. az önként vállalt közfeladatok esetében) a szervezet dönti el, hogy mit szeretne változtatni, és ennek érdekében hogyan avatkozik be a folyamataiba, a struktúrájába, főbb alrendszereibe stb.

Ilyenkor megtervezi, hogy milyen konkrét lépésekre van szükség céljai eléréséhez, kialakítja a megfelelő szervezeti struktúrát, és szükség esetén beavatkozik a folyamatokba is. A változtatás során a szervezet feladata az őt érő hatások helyének, valamint nagyságának megválasztása, annak érdekében, hogy a rendszer az adott szervezetet érő hatások következtében a megfelelő irányba mozduljon el.

A szervezeti változásokat illetően, az idő és a teljesítmény összefüggésében, általánosságban elmondható, hogy preaktív és proaktív megközelítések esetben a változásra való képesség erős, de a hajlandóság gyenge. Reaktív és krízis helyzetben viszont a változásra való hajlandóság erős, de a képesség ekkor már gyengébb. Az idő és a teljesítmény közötti összefüggést a szervezeti változások esetében a 4. sz. ábra mutatja be.



6. 4. ábra: Az idő és a teljesítmény közötti összefüggés. Forrás saját szerkesztés.

6.3.3 A változás erőtere

A változtatás előkészítésének kiemelkedően fontos módszere az erőtérelemzés. Kurt Lewin kutatásai teremtették meg azt a szemléletmódot, amely szerint a változás mindig valamilyen erőter hatására megy végbe. Eszerint egy változás során két nagy erő csoport hat egy rendszerre:¹²³

- azok az erők, amelyek meg akarják változtatni a pillanatnyi helyzetet,
- azok az erők, amelyek a pillanatnyi helyzet fenntartásában érdekelték.

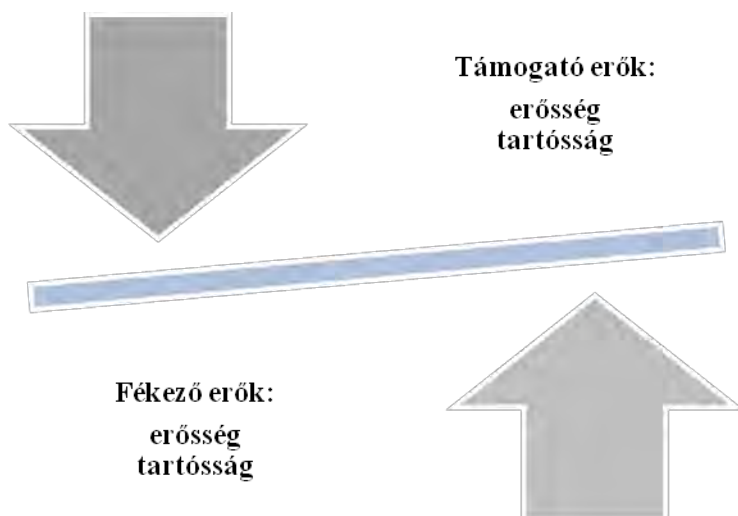
Következésképpen a változás egy bizonyos pszichológiai erőtérrrel jellemezhető. Vannak **hajtóerők**, amelyek elősegítik a változás végbemenetelét, és vannak **fékezőerők**, amelyek gátolják azt. A változás csak akkor mehet végbe, ha ezek a pszichológiai hajtóerők túlsúlyba kerülnek a fékezőerőkkel szemben, és így ki tudunk mozdulni az egyensúlyi helyzetből.¹²⁴

Ezért a változások tervezésénél és elemzésénél célszerű ábrázolni, azt az erőteret, amely hatásainak eredményeként a rendszer a pillanatnyi helyzetéből elmozdul. A változás akkor jön

¹²³ Bencsik A. – Kovács P. (2008): Változás és projekt szimbiózisa a menedzsment kezében. In: Vezetéstudomány, XXXIX. Évf.) 3. szám pp. 32-43.

¹²⁴ Lewin K. (1972): A mezőelmélet a társadalomtudományban. Gondolat Könyvkiadó, Budapest.

létre, ha a jelenlegi és jövőbeli állapot között olyan erőter alakul ki, amely a jelenlegi állapottól való eltérést kikényszeríti.¹²⁵ A változások erőterét és hatását az 5. sz. ábra mutatja.



7. 5. ábra: A változások erőtere. Forrás: saját szerkesztés.

Gyakran előforduló típushiba a szervezeti változáskezelő projektekben a hajtóerőre való egyoldalú koncentráció, a fékezőerők megszüntetésére vagy legalább mérséklésére tett bármiféle kísérlet (pl. a munkatársak bevonása) nélkül. A hajtó- és fékezőerők nem tévesztendőek össze a tervezett változtatás előnyeivel és hátrányaival. Elhibázott változtatások is keresztülvihetők, és kitűnő változtatási kezdeményezések is kudarcba fulladhatnak, ha a pszichológiai hajtó- és fékezőerők úgy alakulnak.

6.3.4 A változás tipológiája

Minden szervezeti változásnak vannak „hard”, azaz pl. a szervezeti struktúrára, hatáskörökre vonatkozó változói, és egy irányított változás menedzselésének természetesen mindig vannak „soft”, vagyis humán tényezői is, melyek kijelölnek egy alapvető változásvezetési stílust, amely szervezeti ellenállás-kezelő programok inputja lehet.¹²⁶

¹²⁵ Németh B. (1997): A kiegyensúlyozott vállalat. A változási folyamatok menedzseléséről. In: Vezetéstudomány, 12. szám. pp. 3-15.

¹²⁶ Noszkay E. (2008): A változás- és válságmenedzselés néhány elméleti és gyakorlati dilemmája. In: Vezetéstudomány XXXIX. Évf., 4. szám pp. 24-34.

Hard típusú változók

Az úgynevezett hard típusú változók azok, amelyek a stratégia jellemzőit adják, kívülről is jól érzékelhetőek, felmérhetőek, ezeken keresztül egy külső szemlélő számára is megfigyelhető, hogy milyen változás ment végbe egy adott szervezeten. A következő változókat foglalja magában:

- a) kiterjedés (a változás jellemzői a kiterjedés mértéke alapján)
- b) mélység (a változás jellemzői a mélység foka alapján)
- c) sebesség (a változás jellemzői a változás sebessége alapján)
- d) típus (a változás jellemzői a változás típusa alapján)

a) A változások jellemzői a kiterjedés mértéke alapján

Ebből a szempontból a változás vagy **radikális** vagy **inkrementális** lehet. A két változási modell egymással teljesen ellentétes. A két modellt több szempont szerint lehet összehasonlítani, amelyből érezhető az éles ellentét a két változtatási alternatíva között.¹²⁷

A **változás terjedelme** tekintetében míg az inkrementális változás csak egy vagy néhány szervezeti jellemzőt érint, addig a radikális változás valamennyi lényeges szervezeti jellemzőre kihat.

A **változás mértéke** szerint inkrementális változás esetén kismértékű, radikális változás esetén nagymértékű átalakuláson mennek keresztül a szervezeti jellemzők.

A **változás hatóköre** meghatározza, hogy a szervezet mely részére terjed ki a változás, inkrementális esetében adott szervezeti egységre, míg radikális változás esetében az egész szervezetre.

A **változás szintje** szempontjából egy vagy néhány hierarchikus szinten megy csak végbe változás az inkrementális változás esetében, míg a radikális mértékű változás hatásai a szervezeti hierarchia minden szintjére kihatnak.

A **változás módja** szerint az inkrementális változás lépésről lépésre megy végbe, kevésbé látványos, míg a radikális változás nagyobb, látványos ugrásokkal valósul meg.

¹²⁷ Dobák M. (2006): Szervezeti formák és vezetés. KJK, Budapest, pp. 191.

A **változás sebessége** alapján az inkrementális változás viszonylag lassú, ezzel ellentétben a radikális változás viszonylag gyorsan realizálódik.

A **változás alapvető célja** is nagymértékben különbözik. A külső alkalmazkodás és a belső illeszkedés fejlesztése az inkrementális változásnál, ezzel szemben a külső alkalmazkodás és új konfigurációk kialakítása a radikális változásnál jellemző.

A **változás irányítása** tekintetében is jelentős különbség figyelhető meg. Az inkrementális változás esetén az alsóbb szintű vezetők, radikális változás esetén a felső vezetés irányítása alatt megy végbe a folyamat lebonyolítása.

A kétféle változás jellemzőinek összehasonlítását a 2. sz. táblázat foglalja össze.

Inkrementális változás	Szemponatok	Radikális változás
egy vagy néhány lényeges szervezeti jellemző változik	a változás terjedelme	számos vagy az összes lényeges szervezeti jellemző változik
a megváltozó szervezeti jellemzők kismértékű módosulása	a változás mértéke	a szervezeti jellemzők nagymértékű változása
adott szervezeti egységre korlátozódó változások	a változás hatóköre	a szervezet egészét érintő változások
a szervezet egy vagy néhány hierarchikus szintjét érintő változások	a változás szintje	a szervezet minden hierarchikus szintjét érintő változások
lépésről lépésre bekövetkező, kevésbé látványos változások	a változás módja	nagyobb, látványos „ugrások” révén bekövetkező változások
viszonylag lassan bekövetkező változások	a változás sebessége	a változások viszonylag gyorsan következnek be
a szervezet külső alkalmazkodásának előmozdítása és/vagy a szervezeti alrendszerek, struktúrák és folyamatok belső illeszkedésének továbbfejlesztése	a változás alapvető célja	a szervezet külső alkalmazkodásának előmozdítása és/vagy a szervezeti alrendszerek, struktúrák és folyamatok új konfigurációjának létrehozása
az alsóbb szintű vezetők vagy a felső vezetés irányítja	a változás irányítása	a felső vezetés irányítja

8. 2. táblázat: Az inkrementális és radikális változások összehasonlítása. Forrás: DOBÁK M. (2006): Szervezeti formák és vezetés. KJK.

Az összes szempontot összevetve megállapítható, hogy pl. a településfejlesztéssel kapcsolatos változtatások esetében a kiterjedés szempontjából az inkrementális változás jobb, mint a

radikális változás, hiszen sokkal megfontoltabb, átláthatóbb, ésszerűbb, és a hosszú távú pozitív hatások is sokkal inkább biztosíthatók.

b) A változás jellemzői a mélység foka alapján

A változás mélysége alapvetően szintén kétféle lehet: gyenge vagy erős.

A **gyenge** változások nincsenek nagy hatással a szervezetre, csak kismértékű átalakulás következik be, kevésbé jelentős. Ilyen változás például, ha egy adott szervezeten belül csak a vezető személye változik meg, a szervezet feladatköre, tevékenysége változatlan marad.

Az **erős** változásnak ezzel ellentétben komoly hatásai vannak a szervezet egészére, a változás meghatározó mértékű és általában kihat az egész szervezetrendszerre. Ilyen változás pl. ha egy közigazgatási szervezeti egység új feladatot, hatáskört és illetékességet kap vagy veszít. Ekkor a változás az adott szervezet funkcióiban megy végbe, hiszen kiterjedtebb vagy éppen szűkebb lesz a szervezet feladatköre, tevékenysége.

c) A változás jellemzői a változás sebessége alapján

A változás sebessége alapján is több kategóriába sorolható a változás mértéke. Megkülönböztethető az úgynevezett big bang, a próba, valamint a párhuzamos futtatás modellje.¹²⁸

A **big bang** módszer esetén a szervezetek rövid idő alatt, egy az egyben teljesen az új rendszerre térnek át (pl. feladat- vagy hatáskör átadás-átvétel esetében), a változás sebessége ennél a típusnál a leggyorsabb.

A **próba** típus értelmében először csak egy szervezeti egységen alkalmazzák a változásokat (pl. az e-ügyintézés fokozatos bevezetése az egyes ügytípusok esetében) és erre az egységre vonatkozóan értékelik, hogy a változás milyen hatásokat váltott ki, amik alapján meghatározzák, hogy a változtatás ezen stratégiáját alkalmazzák-e a többi szervezeti egységre is vagy esetleg új stratégiát alakítanak ki.

A **párhuzamos futtatás** lényege, hogy a változtatásokat fokozatosan vezetik be a szervezet életébe oly módon, hogy egy meghatározott ideig még a „rég rendszer” is él, de közben az új magatartásformák, struktúrák és működési szabályok is bevezetésre kerülnek, tehát a régi és

¹²⁸ FARKAS F. (2004): Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV. Budapest, pp. 74.

az új elemek együttesen fellelhetőek a szervezetben. Pl. egy új iktatóprogram használatára való áttérés esetén egy ideig párhuzamosan rögzítik az adatokat a régi és az új szoftverbe, egészen addig, amíg az új már megbízhatóan működik.

d) A változás jellemzői a változás típusa alapján

A változás típusa szerint két elmélet az irányadó. Az egyik az E- (Economy) elmélet, amely a pénzügyi problémákat helyezi előtérbe, a másik az O- (Organizational Capacity) elmélet, amely a szervezet kapacitására fókuszál. A két elmélet bemutatásával jól lehet érzékelteni, hogy mennyire különböző lehet a változtatás célja, menedzselése, irányítása egy adott szervezeten belül.¹²⁹

Az **E-elmélet** célja a költségcsökkentés, illetve bevételnövelés, amelyben a változás fentről lefelé történő menedzselése az irányadó a vezetés részéről. Az elmélet a struktúra és a rendszer hangsúlyozására fókuszál, tehát a változtatási folyamat programok tervezése és bevezetése szakaszában szokásos alkalmazni. Anyagi ösztönzőkkel motiválja a változás elfogadását a szervezetben. Az elmélet alkalmazása a közigazgatásban is gyakran olyan tanácsadók bevonásával történik meg, akik elemzik a problémákat és kialakítják a megoldásokat (szakértői tanácsadás). Az elmélet feltételezi a pénzügyi gazdálkodási értékek jelentős és gyors erősödését egy jó átszervezéssel, ami olyan kemény, eredmény-alapú tevékenységeket foglal magában, mint az elbocsátások, források zárolása stb.

Az **O-elmélet** a szervezet képességeinek fejlesztését tűzi ki célul, amelynek elérése érdekében pl. a közigazgatási szervezeti kultúra kialakítására összpontosít, a köztisztviselők viselkedésére és attitűdjére próbál hatni. Az elmélet a középvezetőket próbálja elkötelezni, hogy álljanak a változás mellé, és az E-elmélettel ellentétben az elkötelezettség révén motivál. Az elmélet szerint a fizetés egy igazságos csere eredménye, nincsenek különböző anyagi jellegű támogatások a változás elfogadásának érdekében. A tanácsadók itt csupán abban segítik a szervezetet, hogy maguk alakítsák a megoldásokat a stratégiában meghatározott célok elérése érdekében (folyamat tanácsadás).

A kétféle változástípus összehasonlítását a 3. sz. táblázat mutatja be.

¹²⁹ FARKAS F. (2004): Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV. Budapest, pp. 78.

A változás dimenziói	E-elmélet	O-elmélet	A két elmélet kombinálása
Célok	Maximalizálni a részvények értékét	Szervezeti kapacitások fejlesztése	Határozottan, nyíltan azonosul a gazdasági értékekkel és a szervezeti kapacitásokkal
Vezetés	Top-down	Bottom-up	Az irányt felülről megadni, és az embereket alulról mozgósítani
Fókusz	Kihangsúlyozza a struktúrát és a rendszereket	Vállalati kultúra felépítése: dolgozói magatartás és hozzáállás	Szimultán figyeli a „kemény” és a „lágy” elemekre
Folyamat	Tervezés és programok létrehozása	Kísérletezés és fejlesztés	Spontaneitás fejlesztése
Jutalmazási rendszer	Pénzügyi eszközökkel való motiválás	Motiválás elismerés révén – a fizetést igazságos ellenszolgáltatásként értelmezi	Az ösztönzők segítsék a változtatásokat, de ne hajtsák!
Tanácsadók alkalmazása	Tanácsadók elemzik a problémákat és megoldást dolgoznak ki	Tanácsadók támogatják a menedzsereket saját megoldások kialakításában	A tanácsadók szakmai erőforrások, akik fejlesztik az alkalmazottak képességeit

9. 3. táblázat: Az E- és O változtatási típusok összehasonlítása. Forrás: Beer, M. – Nohria, N. (2000): Cracking the Code of Change. Harvard Business Review May-June

Összehasonlítva, míg az E-elméletet inkább a racionális, addig az O-elméletet a humán jelzővel lehet leginkább jellemezni. Az E-elmélet alkalmazók gyakran érnek el rövid távú sikereket, de ezek gyorsan változnak és küzdeniük kell, hogy az eredményeket hosszú távon is fenntartsák. Az O-elméletet alkalmazóknak általában sikerül kiépítenie az elkötelezettséget, de félő, hogy nem sikerül olyan kielégítő teljesítményt elérni, amit megkövetelnek. Éppen ezért szükséges, hogy a két változtatási stratégia elemeit egymással ötvözzék. Ennek értelmében egy olyan célt szükséges megfogalmazni, amely feloldja a gazdasági érdekek és a szervezet képességei között kialakult ellentétet. A közigazgatás esetében is az optimális stratégia az, amely a két elméletet ötvözik; először az E-, majd az O-elmélet alkalmazása a célszerű, mert így a változás hosszútávon is eredményes és fenntartható lesz.

Általánosságban elmondható, hogy amennyiben kiterjedés alapján a radikális stratégia mellett döntünk, ehhez az E-elméletet és a gyors átmenetet érdemes társítani, ami viszont várhatóan gyenge mélységű változást eredményez. Fordítva is igaz: ha az inkrementális stratégia mellett döntünk, ehhez érdemes az O-elméletet és a lassú átmenetet alkalmazni, ami viszont várhatóan erős változást eredményez. A hard típusú változók közötti lehetséges összefüggést a 4. sz. táblázat mutatja.

Radikális	kiterjedés	Inkrementális
Gyors	sebesség	Lassú
Gyenge	mélység	Erős
E-elmélet	típus	O-elmélet

10.4. táblázat: A hard típusú változók közötti összefüggés. Forrás: saját szerkesztés

Soft típusú változók

Az úgynevezett „soft” faktorok a vezetési stílust határozzák meg a változási folyamatban. Ezek a koncepciók lényegében azokat a lehetséges stratégiai magatartásokat jelentik, amelyeket a vezető alkalmazhat a változtatás megtervezésére és végrehajtására. A választott stratégia magában foglalja a meglévő környezeti-szervezeti állapot megváltoztatását (felolvasztását), azaz a kialakult és rögzült állapot, magatartásforma, struktúra, eljárástechnikák, erőforrás szerkezet, célrendszer stb. fellazítását, majd a szervezet-környezet kontextus relatív visszafagyasztását, azaz a változtatások végrehajtása után az új állapotok, normatívák stb. intézményesítését és az új működési szabályok bevezetését.¹³⁰

A változásvezetési stratégiákat illetően a szakirodalomban nincs egységes nézet. Greiner radikális és inkrementális stratégiát különböztet meg, de nem két elkülönült alternatívaként, hanem a közöttük értelmezhető kontinuum bármely pontjára vonatkoztatva.¹³¹ A radikális változások pontos akciótervet, mérsékelt részvételt és az ellenállás lehengetését feltételezik, míg az inkrementális változások indulásakor nincs pontos terv, és kiterjedt részvételt, valamint az ellenállást mérséklését feltételezik.

¹³⁰ Kocsis J. (1994): Változások menedzselése. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, pp. 117-118.
¹³¹ Bakacsi Gy. (2004): Szervezeti magatartás és vezetés. Aula Kiadó, Budapest, pp. 289-294.

Kocsis jellegzetesen négy változtatásvezetési **stratégiát** különböztetünk meg, ezek a következők: ¹³²

- a) Változtatás hatalmi ráhatással.
- b) Változtatás racionalitás alapján.
- c) Változtatás normatívák alapján.
- d) Változtatás megnyeréssel.

A felsorolás a stratégiák erősségi sorrendjét is tükrözi. A hatalmi stratégia a legerősebb, míg a megkönnyítő stratégia a leggyengébb, legegyszerűbb módja a változás foganatosításának. Mindegyik stratégia más–más hatásfokú, és természetesen a környezettől, a változás természetétől és a kulcsemberek megnyerésének lehetőségétől függően célszerű a megfelelő stratégiát, vagy stratégia-kombinációt kiválasztani.

a) Változtatás hatalmi ráhatással

A hatalmi stratégia a beosztottak függőségére épít: a változás kezdeményezői kihasználják magasabb pozíciójukat és elrendelik az új változásokat. A stratégia lényege, hogy elsősorban utasításokat alkalmaz a változások végrehajtására, nem törődve az érintettek véleményével és reagálásával. Gyakran kényszer alkalmazására is sor kerül az ellenállókkal szemben. Leginkább ezt a stratégiát alkalmazzák a vezetők, de sokszor nem elég, kombinálni szükséges egy másik stratégiával, hogy eredményes legyen.

b) Változtatás racionalitás alapján

A meggyőző stratégia a józanészre hat, érvekkel, indokolással, a tények korrekt vagy szándékosan eltorzított bemutatásával igyekszik elfogadtatni a változtatás helyességét, hasznosságát. Az emberek véleményét megpróbálja a kívánt irányba megváltoztatni, amihez gyakran használ fel racionális (vagy annak ható hamis) információkat és logikus (vagy annak ható manipulált, „mellébeszélő”) érveket. Csak egy konkrét ügyről alkotott véleményt, értékelést céloz meg, miközben az alapértékek, az elvárt viselkedésformák nem változnak.

c) Változtatás normatívák alapján

Ez a stratégia az emberek gondolkodásmódját, értékrendjét próbálja megváltoztatni, tehát a szervezeti kultúra alapvető elemeiben igyekszik változást eszközölni. A „visszatanulás”

¹³² Kocsis J. (1994): Változások menedzselése. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, pp. 117-118.

folyamata megy végbe, a változás résztvevőinek meg kell szabadulniuk a kialakult rutintól és a meglévő beidegződésektől. A megszokott, mindennapos szabályoktól, tevékenységektől, eszméktől való elválás nagy erőfeszítést igénylő, fáradságos folyamat.

d) Változtatás megnyeréssel

A stratégia lényege: a változás megnyerés alapján. Az érintetteket előzetes ígéretekkel, kedvezményekkel (például kedvezőbb munkaidő kilátásba helyezésével), anyagi és egyéb erőforrások (célprémiumok) juttatásával igyekszik rávenni arra, hogy vegyenek részt a végrehajtás részletes megtervezésében és a szükséges döntések meghozatalában is, valamint segítően működjenek együtt a kivitelezésben, implementálásban, a változások bevezetésében. Ezt a szükséges feltételek megteremtésével is könnyebbé teszik, ennek érdekében továbbképzéseket, megfelelő eszközöket és magasabb színvonalú szakmai körülményeket biztosítanak a változás résztvevői számára.

A változásvezetési stratégiákhoz köthetők a **változásvezetési taktikák**, ezek azok a konkrét eszközök, cselekvések, amelyek egy-egy stratégia konkrét megvalósulását szolgálják. Ezek közül két osztályozás is ismert: a **Zaltman-Duncan-féle** változási taktikák és a **Nutt-féle** rendszerezés.¹³³ A kettő közötti különbség az, hogy míg az első csoportosítás tematikusan rendezi a változások megvalósításával kapcsolatos magatartási formákat és elsősorban a szervezeten kívüli támogatóinak szempontjából elemzi a különböző módszereket, addig a második egyértelműen a változás vezetője szempontjából írja le a taktikákat.

A Zaltman-Duncan-féle változásvezetési taktikák:

- **Rásegítő taktika.** Ennek során a változás kezdeményezői, vezetői felkarolják az érintettek önkéntes változási szándékát, és segítik annak véghezvitelét. A segítség kiterjedhet a változások anyagi erőforrásainak megteremtésére, a változások útjában álló külső és belső akadályok elhárítására, a változás menetének egyszerűsítésére stb.
- **Felvilágosító-oktató taktika.** Azon a feltételezésen nyugszik, hogy az emberek racionális lények. A változások kapcsán ez azt jelenti, hogy ha józan ésszel belátják a változás szükségességét, akkor elkötelezetté válnak a változások iránt és önállóan végre is hajtják azokat.

¹³³ Bakacsi Gy. (2004): Szervezeti magatartás és vezetés. Aula Kiadó, Budapest, pp. 289-294.

- **Manipulatív taktika.** Olyan eszközök igénybevételét is jelenti a változások megvalósítása érdekében, amelyet a köznapi nyelv „beetetésnek”, szemfényvesztésnek, sőt egyszerűen hazugságnak nevezne. E taktika alkalmazása során a vezetők az érintettek változáshoz való érzelmi és tudati viszonyulásával igyekeznek manipulálni a változás kívánatosságának irreális felnagyításával, míg a negatív aspektusokat igyekeznek háttérbe szorítani.
- **Hatalmi taktika.** Elsősorban a kényszerítés eszközét alkalmazza a kívánatos változások elérésére. A hatalom egyének és szervezeti egységek képessége arra, hogy más szervezeti szereplőket befolyásoljanak saját céljaik megvalósítására.

A Nutt-féle változásvezetési taktikák:

- **Beavatkozási taktika.** Lényege, hogy a vezető egy személyben beavatkozik a dolgok menetébe, kezdeményezi és bevezeti a változásokat.
- **Részvételi taktika.** A vezető kezdeményezi az új elképzelés kialakítását, bevezetését és deklarálja az alapvető elvárásokat és a továbblépés irányait. Az induló ötlet kifejlesztésére létrehoznak egy csoportot, amely a továbbiakban kézben tartja a változtatási terv elkészítését és bevezetését.
- **Szakértői meggyőzésen alapuló taktika.** Ennek keretében a vezető a változás taktikájának kidolgozásánál alapvetően a felkért külső szakértőkre támaszkodik.
- **Kényszerítő taktika.** Alkalmazása során a vezető az általa elkészített terv elfogadását hatalmi eszközökkel éri el, és ez a kényszerítés helyettesíti a változásoknak az érintettek önkéntes közreműködésén alapuló megvalósítási folyamatát.

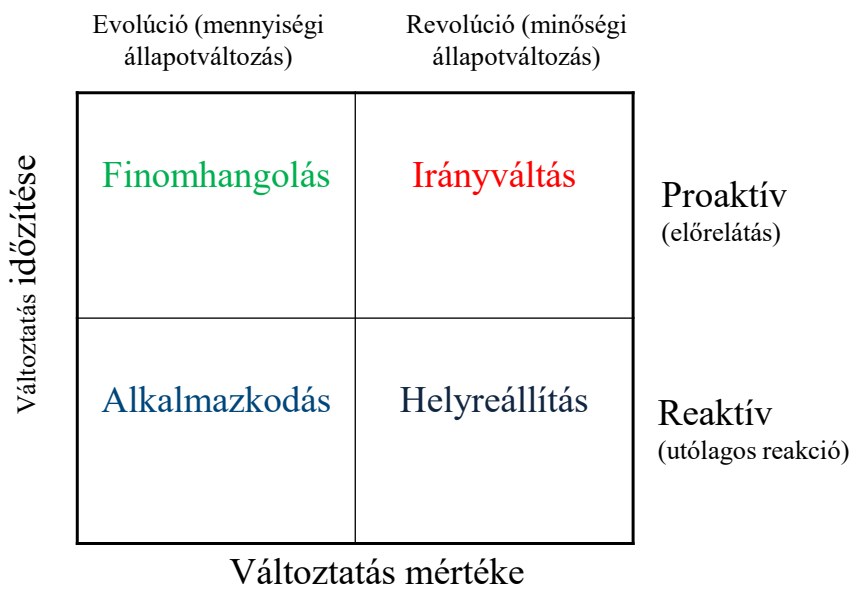
6.3.5 A változás időzítése

A környezet és a szervezet illeszkedési módját és az adaptáció sikerességét, a bekövetkező szervezeti változások eredményeit a szervezet vezetőinek tudatos választása határozza meg. Megkülönböztetünk **reaktív** (a környezeti változásokhoz alkalmazkodó), **preaktív** (a várható környezeti változásoknak elébe menő) és **proaktív** (a környezeti feltételrendszer megváltoztatására törekvő) vezetői választásokat.¹³⁴

A változás időbeliségét tekintve, megelőző vagy reagáló átalakításokról beszélhetünk, annak megfelelően, hogy a domináns környezeti hatás és a változás megindítása időben hogyan

¹³⁴ Dobák M. (2006): Szervezeti formák és vezetés. KJK, Budapest, pp. 180.

viszonyulnak egymáshoz. A megelőző típusú változásoknál a környezeti hatás jelentkezését meg sem várva következik be a szervezet részéről a változásban megjelenő válasz. A reagáló típusú változásoknál viszont a már bekövetkezett környezeti változásokra keresi a szervezet az adekvát választ. A változások alaptípusait az 6. sz. ábra mutatja be.



11. 6. ábra: A változás négy alaptípusa. Forrás: saját szerkesztés.

A két dimenzió mentén **négy változási típust** különböztethetünk meg:

- 1) **Finomhangolás:** inkrementális változtatás, mely valamely külső vagy belső tényező jól valószínűsíthető módosulására ad választ.
- 2) **Alkalmazkodás:** inkrementális változtatás, mely már folyamatban lévő vagy most kezdődő változásra ad választ.
- 3) **Irányváltás:** radikális, szakaszos változtatás, mely az egyensúlytalansági periódus elején jelenik meg.
- 4) **Helyreállítás:** radikális, szakaszos változtatás, mely a szervezet létét fenyegető veszélyek ellen indítanak.

A szervezetek esetében döntő versenyelőnyt jelent, ha a változási képesség a szervezet alapvető képessége (core competence). A változási képesség ilyenkor szinte „beépül” a szervezetbe, és úgy látszik, mintha a változtatás maga is önálló cél volna.¹³⁵

1.1 . A változás szereplői

Kotter véleménye szerint a változások vezetőinek kiválasztásakor a leader – menedzser szerep megkülönböztetést kell figyelembe venni.¹³⁶ Kotter véleménye szerint a **menedzser** a komplexitással birkózik, míg a **leader** a szükséges változásokra koncentrál. Alapvető különbség, hogy míg a leadernek követői, a menedzsernek beosztottjai vannak. Míg a leadereket a csoportcélok, érzelmi kötődés és az érdekközösség jellemzik, addig a menedzsereket a feladatok, utasítások, szervezeti célok meghatározása jellemzi. A változásvezetés esetében a leader szerepkör felértékelődik.

Conner a változtatás szereplőinek csoportosítása kapcsán négy tipikus érintettet különböztet meg: védnök, ügynök, célpont, szószóló.¹³⁷

- **Védnök (sponsor):** azok a személyek vagy csoportok, akiknek megvan a hatalmuk a változtatás legitimitására, jóváhagyására, szankcionálására (jutalmazására, büntetésére). Megfelelő támogatást nyújtanak a sikerhez. Eldöntik, hogy milyen változások történjenek, tudatják a szervezettel az új prioritásokat, és megfelelő támogatást nyújtanak a sikerhez. Felelősek a változtatás megvalósításához szükséges feltételek megteremtéséért, a határidő és a költségvetés betartásáért. Magas beosztásban kell lenniük, hogy hatáskörük kiterjedjen a változtatás teljes színterére, különben nem hozhatnák meg az összes szükséges döntést (pl. az önkormányzatok esetében védnöknek tekinthetjük a képviselőtestületet).
- **Ügynök (agent):** azok a személyek vagy csoportok, akik a változtatás gyakorlati kivitelezéséért felelősek. Sikeressége a problémaelemző, tervező és megvalósító képességükön múlik (pl. az önkormányzatok esetében ügynöknek tekinthetjük a jegyzőt).
- **Célpont (target):** azok az emberek vagy csoportok, akiknek meg kell változniuk. Kulcsszerepük van a rövid és hosszú távú sikerben. Képezni kell őket, hogy megértsék

¹³⁵ Bakacsi Gy. (2004): Szervezeti magatartás és vezetés. Aula Kiadó, Budapest, pp. 279.

¹³⁶ Pataki B. (2004): Változásmenedzsmet. Oktatási segédlet. BME. Budapest, pp. 2.

¹³⁷ Pataki B. (2004): Változásmenedzsmet. Oktatási segédlet. BME. Budapest, pp. 5-7.

a változást, be kell vonni őket a megvalósítás folyamatába (pl. az önkormányzatok esetében célpontnak tekinthetjük a köztisztviselőket).

– **Szószóló (advocate):** olyan személyek vagy csoportok, akik változást szeretnének, de nincs meg hozzá a hatalmuk. Megfelelő védnöki támogatás nélkül lehetetlen véghezvinni bármilyen nagyobb változtatást. A szószólóknak találniuk kell valakit, aki a javasolt változtatás védnöke lehet (pl. az önkormányzatok esetében szószólónak tekinthetjük a helyi lakosokat vagy a civil szervezeteket).

A változás folyamatainak kezdeményezői a védnökök, illetve a szószólók. Különböző módszereket használnak a változások előmozdításához, pl. utasítás, rábeszélés stb. formájában.

Ha a változtatási kezdeményezés kellően magas szintről indul, akkor nincs szükség szószólókra, hiszen egy kellő hatalmú vezetőnek nem kell elnyernie senki pártfogását, hanem védnökként elindíthatja a változtatást. Ha viszont alulról, kellő hatalommal nem rendelkező személyektől indul a kezdeményezés, akkor a szószólók kezdeményeznek mindaddig, míg nem találnak védnököt a változtatási javaslatukhoz. Általában amíg csak a szószóló van, addig nem létezik a másik három szerep. Amikor már van védnök, a szószóló szerepe automatikusan megszűnhet.

Az egyes szereplők kapcsolatában problémák is felvetődhetnek. Ilyen kialakulhat a védnök és az ügynök között, ez az ún. **„fekete lyuk”** jelensége. Azok a személyek sorolhatók ide, akik nyomtalanul elnyelnek mindenféle változást és erőfeszítést. Sokszor itt nem információelnyelésről, hanem energiaelnyelésről beszélhetünk. Ha valaki nem támogatja a változást, megszakad az ügynök-védnök lánc. A „fekete lyukat” a legfelső szinttől kezdve kell megkeresni és eltüntetni.

Másik ilyen jelenség a **„farkas a szekrényben”**, amely az ügynök és a célpont konfliktusából keletkezik. Az elnevezéshez egy történet fűződik: egy négyéves kisfiú megnézett egy horrorfilmet, és napokon keresztül nem tudott elaludni. A kisfiú meggyőződése volt, hogy egy farkas van a szekrényében. Hiába bizonyították be, hogy nincs ott, azt mondta, csak éjjel bújik elő. A félelem eloszlatását a nagymamának sikerült megoldania, aki a szekrény elé állított egy papírból készült Michelangelo tini nindzsa figurát. A kisfiú megnyugodott, mert tudta, hogy Michelangelo vigyáz rá. A változás kapcsán sokan indokolatlan félelmeket keltenek. Az

ügynök feladata, hogy rájöjjön, kinek mi a „farkasa”, és az milyen „nindzsa teknőccel” űzhető el. Ez viszont csak a munkatársak alapos ismerete és az empátia segítségével valósítható meg.

6.4 A változási folyamatok kezelése a szervezetekben

A **változási folyamat** a szervezetet a jelenlegi helyzetből egy kívánt állapotba kívánja „átvezetni”. Vezetői szempontból az átmenet folyamata rejti a legtöbb nehézséget: a jelenlegi helyzet elemzésével és a kívánt állapot meghatározásával a változásnak csak egy kis részén vagyunk túl. Az igazi erőfeszítések a célok elfogadtatása, a változási terv kivitelezése, az előre nem látott akadályok leküzdése és a program ennek megfelelő korrekciója során várhatók.

A szervezeti változás előkészítési folyamatát három nagy szakaszra tagolhatjuk:¹³⁸

- 1) Alapos szervezeti elemzés, amely feltárja a jelenlegi helyzetet, a problémákat és a problémákhoz vezető okokat.
- 2) A szükséges változások megvalósításához (implementációjához) nélkülözhetetlen tényezők (ellenállás) alapos elemzése.
- 3) Az előző két szakasz elemzéseit alapul véve a változtatási stratégia és taktika kidolgozása, a változási folyamat akciótervének elkészítése.

6.4.1 A szervezeti problémafeltárás folyamata

A probléma alapja, hogy van egy célállapot, amit el akarunk érni, de nem ismerjük a hozzá vezető utat; és mindig szubjektív, relatív, hogy mi a probléma. A problémamegoldás tágabb értelemben magas szintű gondolkodási folyamatot jelent. Szűkebb értelemben azt mondhatjuk, hogy az aktuális helyzetből egy célhelyzetbe való eljutást megtestesítő folyamat.¹³⁹

A probléma-megoldási folyamat egy döntési folyamat is egyben. Ez lehet egyéni vagy csoportos. Arra kell törekedni, hogy esetlegesen a több rendelkezésre álló lehetőség közül az optimálist válasszuk ki. Ha elegendő információ áll a rendelkezésünkre, akkor nagyobb valószínűséggel állíthatjuk, hogy a döntés helyes lesz. Ahhoz, hogy meg tudjuk oldani a

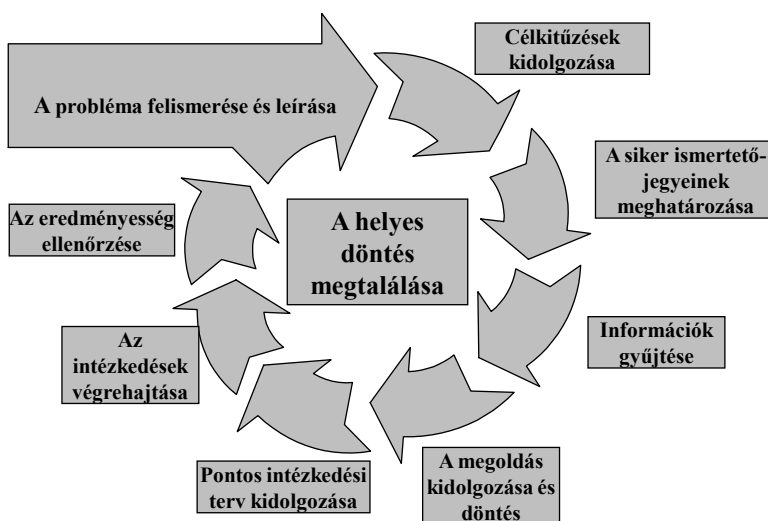
¹³⁸ Bakacsi Gy. (2004): Szervezeti magatartás és vezetés. Aula Kiadó, Budapest, pp. 280-281.

¹³⁹ http://www.staff.u-szeged.hu/~krajcsi/oktatas_ea/g-prob.pdf

problémát, lépésről lépésre kell haladnunk. Általánosságban ehhez nyújtanak segítséget az alábbi szakaszok:

- **A szervezeti probléma felismerése és leírása:** a problémára vonatkozó összefüggések összessége.
- **Célkitűzések kidolgozása:** program kidolgozása, keret megadása.
- **A siker ismertetőjegyeinek meghatározása:** kritériumok felállítása.
- **Információk gyűjtése:** dokumentumok, adatbázisok és egyéb források kutatása.
- **A megoldás kidolgozása és döntés:** több megoldási javaslat közül a legkedvezőbb kiválasztása.
- **Pontos intézkedési terv kidolgozása:** részletes terv készítése, lépésről lépésre.
- **Az intézkedések végrehajtása:** akciók, tevékenységek.
- **Az eredményesség ellenőrzése:** mérés, értékelés.

A problémafeltárás folyamatát a 7. sz. ábra mutatja be.



12. 7. ábra: A problémafeltárás folyamata. Forrás: saját szerkesztés.

A szervezeti problémamegoldás menetét Wallas a következő módon írta le:¹⁴⁰

- **Előkészítés:** az információk gyűjtését, a kezdeti próbálkozásokat foglalja magába a probléma megoldásának folyamatában.
- **Inkubáció** (vagy lappangás): a probléma félre tételét jelenti; hagyjuk a problémát, csupán „rágódunk” rajta.
- **Illumináció** (vagy megvilágosodás): hirtelen, váratlan belátást, „heuréka-élményt” jelent.
- **Verifikáció** (igazolás): ellenőrizzük az ötletet, hogy működik-e; igazoljuk a helyes megoldást; valamint bizonyítunk.

A probléma okainak megoldására szolgáló másik lehetőség az **ok-okozati diagram**, vagy más néven Ishikawa-diagram egy adott probléma (okozat) lehetséges okainak ötletbörze keretében történő összegyűjtése, majd azok csoportosítása és ábrázolása. Mindig az okozatból kell kiindulni: valódi okokat, nem pedig valaminek a hiányát kell keresni. Az ok-okozati diagram a halszálka nevet alakjáról kapta, alkalmazásának lényege abban van, hogy vizsgálja az adott helyzet kialakulását befolyásoló okokat. Alkalmazása irányulhat egy konkrét probléma okainak meghatározására, vagy egy folyamat működőképességének a javítására. A módszer felhasználásával a hatékonyságot vagyunk képesek növelni az adott területen. Alkalmazásakor ötleteket nyerünk, majd az okok közötti kapcsolat további elemzéssel állapítható meg. Elkészítéskor a felmerült hiányosságot kell egyértelműen meghatározni, és ezt követően a fő okokat kell összegyűjteni, illetve elhelyezni a diagramon. Az okok között lévő és az adott hiányosságot kiváltó okra koncentrálni lehet a problémát megoldani.”¹⁴¹

A fentiek rámutatnak arra, hogy a problémafeltárás folyamata többféle módszerrel, vagy akár ezek kombinációjával is történhet. Közös ezekben, hogy egyfajta algoritmust követve haladnak egy körülhatárolatlan helyzet irányából egy a megoldást támogató körülhatárolhatóbb felé. Bármelyiket is alkalmazzuk a szervezeti változtatások kapcsán, fontos, hogy precízen használjuk az adott módszer, egyetlen lépés kihagyása is veszélyezteti a várt végeredményt.

6.4.2 A változással szembeni ellenállás

A változással szembeni egyéni ellenállás megjelenésének jól megmagyarázható pszichológiai okai vannak. Jól ismert az emberek veleszületett védekező magatartása a változásokkal szemben. Ez szervezeti, belső vagy külső tényezők hatására lehet az egyén viselkedésének mozgatórugója, gondolkodási mintáinak alapköve.¹⁴²

¹⁴⁰ http://www.staff.u-szeged.hu/~krajcsi/oktatas_ea/g-prob.pdf

¹⁴¹ <http://www.innostrada.hu/okokozati>

¹⁴² Bakacsi Gy. (2004): Szervezeti magatartás és vezetés. Aula Kiadó, Budapest, pp. 281-284.

A változásokkal szembeni rezisztencia legfőbb **egyéni eredetű okai**: félelem az újtól, ismeretlentől, az emberek homeosztatikus beállítottsága miatti bizonytalanság-kerülés, az úgynevezett „outsider” effektus – a ti akartátok, csináljátok is meg álláspont –, a függelmi viszonyok változásával szembeni fenntartások, illetve eltérő értékelések, interpretáció.

Az ellenállás **szervezeti eredetű okai** pedig a szervezeti struktúrában, kultúrában, a hatalom, a pozíció fenyegetettségében, a szervezeti konzervativizmusban, erőforráshatásokban, a szervezeten belüli formális/nem formális megállapodásokban, egyezségeken gyökereznek.

A szervezeti változásokkal szembeni ellenállás legfontosabb okai rendkívül sokrétűek, a következő felsorolás csak néhány fontosabb okot elemez:¹⁴³

- **Egyéni érdekek féltése, félelem a státusz, hatalom elvesztésétől.** Ez az ellenállások talán legfőbb oka. Ha egy szervezet változásokkal szembesül, az érintettek reakcióját elsősorban nem a támogató attitűd jellemzi. Sok esetben még a tervezett jövővel kapcsolatos pontos információk birtokában is tartanak attól, hogy az aktuális status quo megbomlásával elvesztik kompetenciájukat a végzett munka, illetve a hozzá kapcsolódó erőforrások felett. A változások sok esetben átrendezik a hatalmi pozíciókat, csökkent mozgástereket, kisebb döntési szabadságot eredményeznek, amelyek természetesen érdeksérelemmel járnak. Ezen kívül félelem alakulhat ki a szervezeti tagokban arra vonatkozóan, hogy megváltoznak a szervezeten belüli kapcsolatrendszer, másokkal kell majd együttműködni a jövőben. Pl. az Ötv. változása kapcsán minden önkormányzati szervezet „átrendeződött”: változtak a hatáskörök, feladatok, a struktúra, a létszám, és ezzel együtt a megszokott szervezeti kulturális viszonyok is.
- **Értetlenség, bizalomhiány, félreértések.** A nem hatékony információáramlás, a kommunikációs csatornák nem megfelelő működése komoly problémák forrása lehet. Ha a szervezet tagjait nem informálják megfelelően arról, hogy pontosan miért is van szükség bizonyos változtatásokra, akkor az azzal kapcsolatos erőfeszítéseket szükségtelennek, felesleges idő- és energiaráfordításnak értékelik. Így bizalmatlanság alakulhat ki a változásban érintettek és a változást kezdeményezők között. Mindemellett a szelektív észlelés problematikájából következően az addig tanúsított magatartás helyességének túlzott megerősítése jelentkezhethet, mely azt eredményezi a szervezet tagjaiban, hogy semmi ok a változtatásra. Pl. mivel az Ötv. változása kapcsán eleinte sok volt a bizonytalansági tényező, gyakran nem került sor a

¹⁴³ Bakacsi Gy. (2004): Szervezeti magatartás és vezetés. Aula Kiadó, Budapest, pp. 284-286.

köztisztviselők alapos és körültekintő tájékoztatására a vezetők részéről, ami oda vezetett, hogy félreértések következtében olyan szakemberek hagyták el a szervezetet, akinek a tudására és tapasztalataira szükség lett volna.

- **Eltérő érdekek.** Az eltérő személyes anyagi- és nem anyagi jellegű motivációk a változások gyors és hatékony lebonyolítását nagymértékben gátolják. Fontos, hogy mivel az érintettek a szervezet különböző szintjein, akár eltérő szervezeti szubkultúrákban, különböző felelősségi körökben dolgoznak, egy-egy szituációt eltérő módon látnak, ezáltal különbözőképpen értékelnek. Pl. egy közszolgáltatás kiszervezése kapcsán olyan érdekek kerülhetnek egymással szembe, mint a feladat egyszerűbb, olcsóbb megszervezése, illetve az ezzel kapcsolatos önkormányzati munkahelyek megszűnése, ami az érintettek munkahelyének megszűnését jelenti.
- **Alacsony toleranciaszint, ragaszkodás a szokásokhoz.** A változási folyamatokban gyakran megfigyelhető, hogy az érintettek úgy érzik, a nem megfelelő munkavégzésük, rossz teljesítményük miatt van szükség a változtatásokra. Ez könnyen negatív hozzáállást – esetenként a változások elszabotálását – eredményezhet. Ráadásul a változási folyamat következtében általában új munkastílust és módszereket szükséges elsajátítani, amely sok szervezeti tagban félelmet, önbizalomhiányt eredményezhet, másrészt a váltás a már megszerzett kompetenciák, tudás elvesztésének kockázatával jár. Az önkormányzatok esetében is felmerül az elektronikus és a személyes, illetve a racionálisabb ügyintézés paradigmája: sok esetben – különböző okok miatt – nemcsak az ügyfelek, hanem maguk a köztisztviselők is ragaszkodnak a hagyományos ügyintézési szokásaikhoz.

6.4.3 Az ellenállás kezelése

A szervezeti változások hatására kialakuló szervezeti konfliktusok, egyéni ellenállás kezelésének első lépése tehát a **szervezeti ellenállás felismerése**. A vezetők, illetve a változásmenedzsmenttel foglalkozó tanácsadók egyik legfontosabb feladata pontosan azonosítani a változásokat gátló potenciális erőket, majd pl. a konfliktusmenedzsment különböző technikáit alkalmazva feloldani a belső ellentéteket. A legjobb, ha már a változási folyamat tervezési szakaszában sor kerül a változásokkal szembeni esetleges ellenállás becslésére, vélemények, attitűdök előzetes felmérésére, hiszen az ellenállás leküzdésének leghatékonyabb módja annak megelőzése. Így felszínre kerülhet már a kezdeti fázisban az információhiány, a szűklátókörtség, a változásoktól való általános idegenkedés, a vélt önérdek, a félreértések, a kockázatok elkerülésére való törekvés stb. megléte. Ezek leküzdéséhez

természetesen más és más módszereket szükséges alkalmazni a változást végző menedzsereknek.¹⁴⁴

A változással szembeni ellenállás, immunitás diagnózisát követően az **ellenállás leküzdésével** vagy legalábbis a lehető legalacsonyabb szintre való csökkentésével kell foglalkozni. A szervezeti tagok ellenállása, negatív attitűdje egyes esetekben viszonylag jól kezelhető megfelelő vezetői hozzáállással, odafigyeléssel. A legjobb eset a változásokkal kapcsolatos vitáknak, konfliktusoknak produktív, ösztönző versennyé vagy a szervezetet előmozdító eszmecserévé való alakítása. Ha ez valamilyen okból nem lehetséges, akkor is törekedni kell az ellenállás kézben tartására. Ez a fázis személyre szabottságot és meglehetősen nagy idő-, és energiaráfordítást igényelhet, ugyanis az egyén viselkedésének és cselekvéseinek befolyásolása által a szervezeti változások sikere jelentheti az igazi tétet. A változások sikere pedig nagyban múlik azon a tényen, hogy mennyire sikerül az érintettek korábbi előfeltevéseit, viselkedési normáit, gondolkodási sémáit „bizonyítékok”, érvek, racionalitás stb. segítségével először kétségbe vonni, majd – ha szükséges – megváltoztatni.¹⁴⁵

A szervezeti kultúra „jéghegyének” legalsó szféráiba (ahol az alapvető értékek, normák, feltételezések találhatók) való férkőzés pedig korántsem egyszerű feladat. Az ellenállás kezelésének, leküzdésének **módszerei** többek között a következők lehetnek.¹⁴⁶

- **Tájékoztatás, oktatás.** A szervezet tagjainak megfelelő, részletes tájékoztatása a célokról, várható eredményekről, a munkájukra gyakorolt hatásokról nagyon fontos még a változtatási folyamat megkezdése előtt. A változás vezetőinek el kell érni, hogy az érintettek az elköteleződés kialakítása érdekében megértsék, átlássák a folyamat logikáját, értelmét, a változásokkal nyerhető előnyöket. Így csökkenthető a szervezeti tagok bizonytalansága, és az esetleges dezinformációs folyamatok kialakulása is megelőzhető a szervezetekben.
- **Aktív részvétel a változási folyamatban.** Amennyiben a köztisztviselők arra vannak ösztönözve, hogy osszák meg meglátásaikat, ötleteiket a változási folyamattal kapcsolatban, úgy érezhetik, valóban aktív részesei a környezetükben folyó történéseknek. Ez főleg olyan szituációkban bizonyulhat hasznos megoldásnak, ha az érintettek tisztában vannak a problémával és segíteni szeretnék a fejlesztést, ami számunkra nem a munkahelyük elvesztését jelenti.
- **Támogató vezetői magatartás.** A szervezet vezetésének hatékony kommunikációval segítenie kell a változás megértését, támogató szervezetet kell teremtenie, különösen, ha a változással szembeni ellenállás fő oka az újtól, ismeretlentől való félelem.

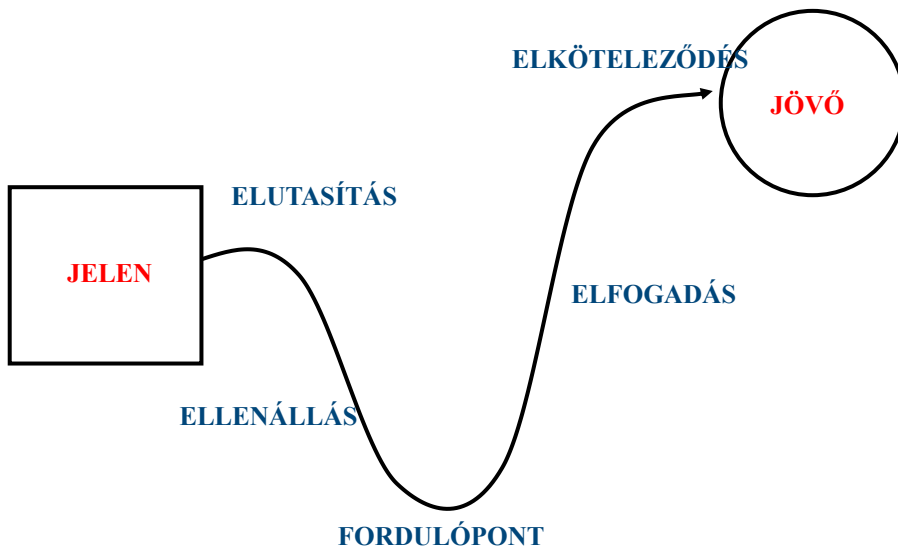
¹⁴⁴ Kocsis J. (1994): Változások menedzselése. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, pp. 198.

¹⁴⁵ Farkas F. (2004): Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV. Budapest, pp. 101.

¹⁴⁶ Csath M. (1999): Sikeres változásmenedzsment. In: Marketing & Manager, 2. szám pp. 4-9.

- **Tárgyalások, megállapodások.** A vezetés nagyobb valószínűséggel nyer támogatást a változásokhoz, ha a célokat, a megoldási alternatívákat, a végrehajtási módszereket, az akciókat az érintettekkel közösen megvitatva, velük egyezsége jutva alakítja ki.

Az esetek többségében a változás egyéni szintű fogadtatásának időbeli módosulása, dinamikája viszonylag jól nyomon követhető. A változtatás fogadtatása, az ellenállás, közömbösség vagy támogatás nem egyik pillanatról a másikra alakul ki, hanem sokkal inkább egy folyamat eredménye. A változásmenedzsment szakirodalma gazdag tárházát összegyűjtötte azoknak a megközelítéseknek, amelyek a változás szakaszait ebből a szempontból tárgyalják. A változás hét fázisa Carnall szerint: sokk és meglepetés, elutasítás és visszautasítás, ésszerű megértés, érzelmi elfogadás, gyakorlás és tanulás, felismerés, integrálódás.¹⁴⁷ A stádiumok következő egymásutánisága is lehetséges: bénultság, tiltakozás, depresszió, beletörődés, kipróbálás, tudatosság, beépítés.¹⁴⁸ Az esetek döntő többségében az egyén elkötelezettsége a változások befogadásának irányában folyamatosan nő az idő függvényében, egyben a változás elutasításának szintje – azaz az ellenállás – fázisról fázisra egyre csökken. Másfelől az is elképzelhető, hogy a változtatás fogadtatása a folyamat során az ellenkezőjére is módosul akár több alkalommal is. Az ellenállás időbeli dinamikájának egy általános modelljét a 8. sz. ábra mutatja-



13. 8. ábra: Az ellenállás időbeli dinamikája. Forrás: saját szerkesztés

A téma kutatói közül sokan úgy vélekednek, hogy a változási folyamat egyes szakaszaiban a vezetők más-más módszereket jelölnek ki a változás elősegítésére és az ellenállás kezelésére. A szervezeti tagok jellemző viselkedése és a vezetők ehhez kapcsolódó tevékenysége

¹⁴⁷ Farkas F. (2004): Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV. Budapest, pp. 116.

¹⁴⁸ Pataki B. (2004): Változásmenedzsment. Oktatási segédlet. BME. Budapest, pp. 16.

Dallavalle szerint három fázisra bontható: a „leválás”, az „idomulás” és a „befogadás” szakaszaira.¹⁴⁹

A „leválás” első jele lehet a változás kezdeti sokkhatás mellett a düh, a defenzív hátrálás, depresszió, félelem vagy a bizonytalanság. Már ekkor szükséges a vezetőknek látható, érzékelhető támogatást nyújtani az érintetteknek, közös alap keresésével, a változás pozitív bemutatásával, stabilitásról való gondoskodással, információ-elosztó eszközök felállításával, majd hatékony működtetésével, illetve informális-formális kommunikációs csatornák megnyitásával.

Az „idomulás” szakaszában a szervezeti tagok megfigyelhető jellemző viselkedése a változások lehetséges előnyeinek, hátrányainak mérlegelését követően a tervezés, majd a régi szokások megváltoztatása, a felfedezés és a kipróbálás. Ebben a fázisban a változásvezetőknek nagyon érzékenynek kell lenni az emberi tényezőre, ami a szervezeti ellenállásokra való kitüntetett figyelme mellett rendkívül erős támogatás, egyfajta „biztonsági háló” biztosítását jelenti. Folyamatos megfelelő mennyiségű és minőségű információelosztás folytatása, az előrehaladások, közbenső pozitív eredmények, mérföldkövek elismerése is a menedzserek ellenállás-kezelő lehetőségei közé tartoznak.

A „befogadás” fázisban általában a változásban résztvevők feszültségének csökkenése, nyitottság, nagyobb mértékű kockázatvállalás és az újabb gyakorlatok, munkamódszerek rutinná alakítása figyelhető meg. Ekkor az információ- és támogatásnyújtás folytatása mellett a visszajelző csatornák kialakítása és működtetése a legfontosabb vezetői teendő.

A fentiekből következik tehát, fontos, hogy a szervezeti változások kapcsán a vezetők tudatosan és alaposan készüljenek fel a várható ellenállásra és annak kezelésére.

¹⁴⁹ Farkas F. (2004): Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV. Budapest, pp. 102.

6.5 Változásmenedzsment modellek

Ahogy az előzőekből már kiderült, a szervezeti változások folyamata befolyásolható és tudatosan irányítható. Ehhez adnak segítséget a különböző modellek. Minden változásnak vannak olyan fázisai és elemei, melyek általában valamennyi modellben felfedezhetőek. Ezen kívül megfigyelhető a különböző fázisok sorrendisége is. A szervezeti változások folyamatának elemzésekor azt vizsgálják, hogy a változások milyen módon és milyen gyorsan zajlanak le, mennyire tervezettek, koordináltak, az előzetes elképzelés szerint valósulnak-e meg, továbbá, hogy a megvalósulás folyamatában milyen mértékben vesznek részt a különböző szereplők (a szervezet munkatársai és vezetői). A szakirodalmak a változásmenedzsment modelleket két részre osztják: folyamatmodellekre és szakaszoló modellekre.

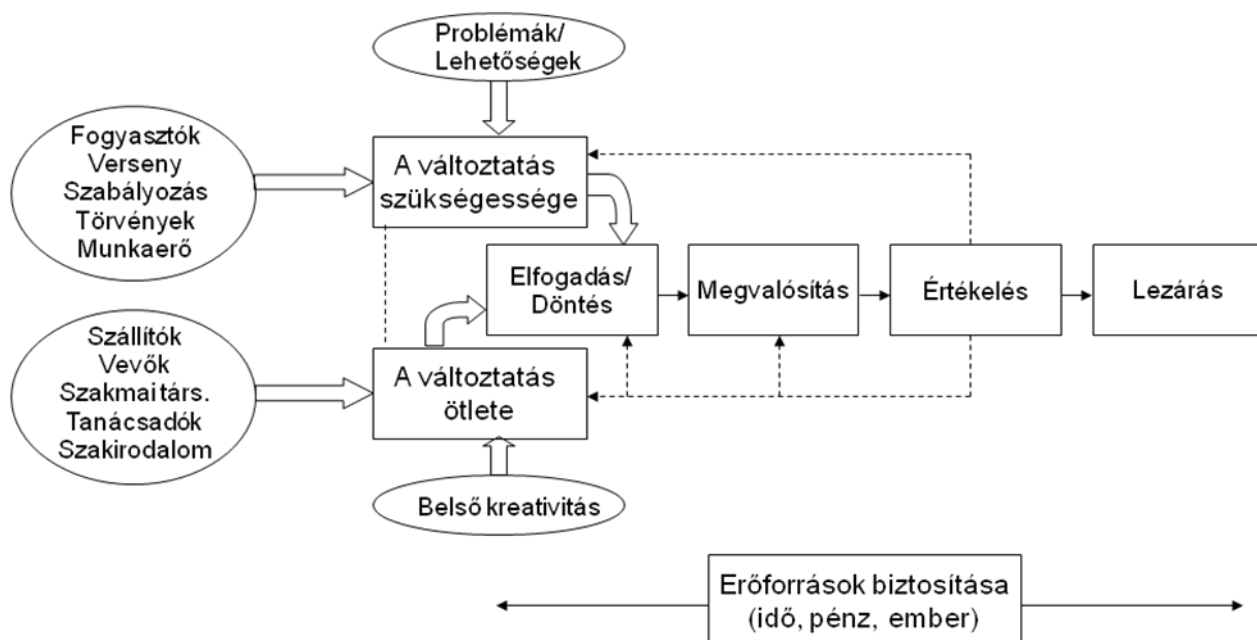
6.5.1 Folyamatmodellek

A folyamatmodellek olyan ábrázolási módok, melyek alkalmasak a szervezeti változások egyes elemeinek megjelenítésére, a köztük lévő kapcsolatok felvázolására. A két legismertebb: Daft általános modellje és Kocsis József modellje, a továbbiakban ezek kerülnek bemutatásra

6.5.1.1 Daft általános modellje

Richard L. Daft (1992) modellje a változtatások azon elemeit vizsgálja, melyek általában felfedezhetőek egy változtatási folyamat során. A változtatás szükségességének felismerését követően körvonalazódik egy vagy több ötlet. Az alternatívák közül választás történik. A döntést követi a megvalósítás, majd az értékelés. Ha az értékelés szerint elértük a kitűzött célt, akkor a lezárás következik, ha azonban az értékelés nem pozitív, akkor visszatérünk ahhoz a lépéshez, ahonnan újra kell kezdeni.¹⁵⁰ A szervezeti változás általános modelljét bemutató 9. ábrából leolvasható a visszacsatolás, valamint a folyamathoz biztosítandó erőforrások fontossága.

¹⁵⁰ Dobák M. (2006): Szervezeti formák és vezetés. KJK, Budapest, pp. 193.



14. 9. ábra: Szervezeti változtatás általános folyamatmodellje. Forrás: DOBÁK M. (2006): Szervezeti formák és vezetés. KJK.

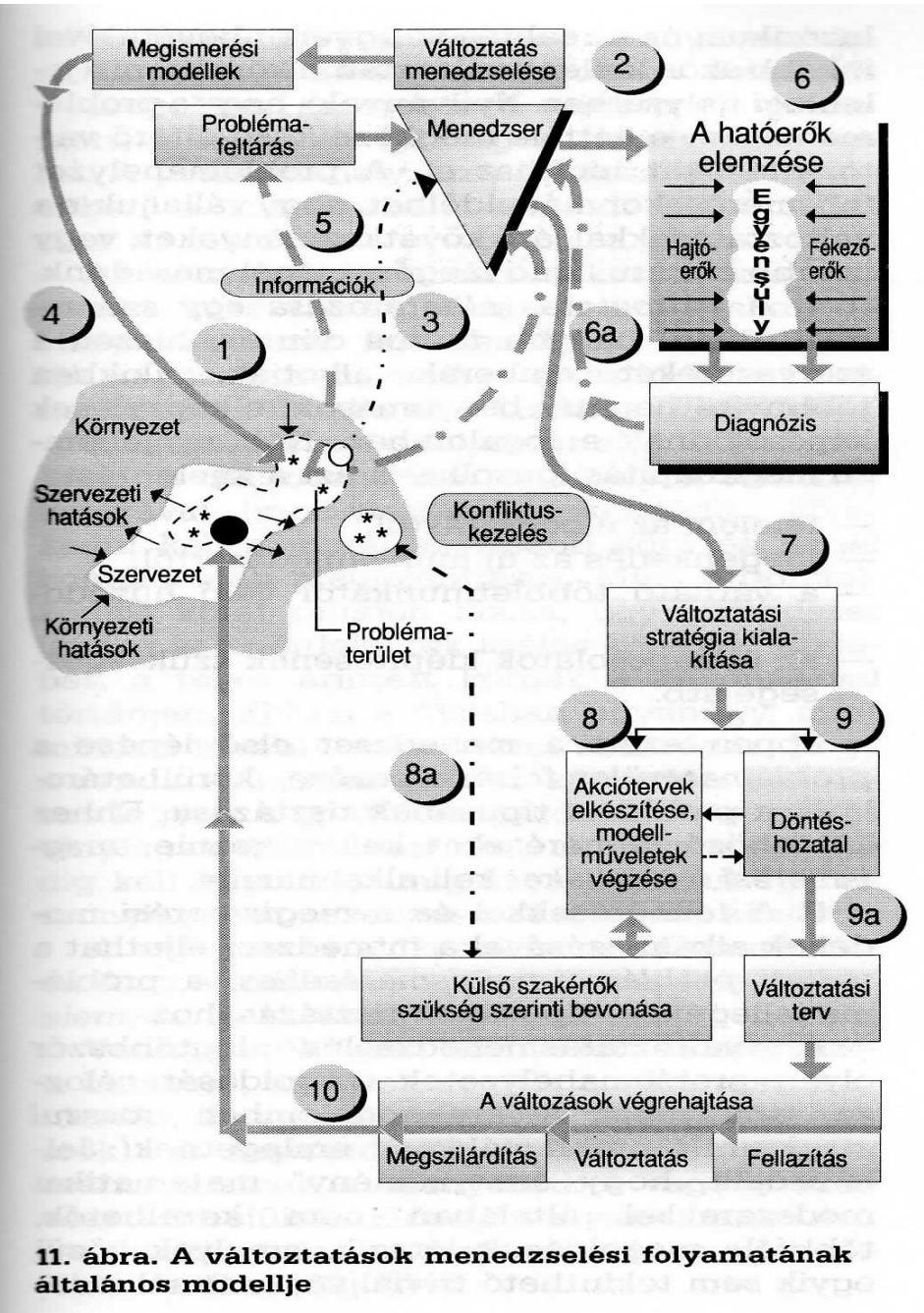
6.5.1.2 Kocsis József modellje

Kocsis József (1994) folyamatmodellje egy 11 elemből álló eljárást vázol, mely a változás-változtatás fogalmakat, a környezet és a szervezet viszonyát vizsgálva a főbb változtatási fázisokat mutatja be.¹⁵¹

- A modell alapelemei:** a szervezet, mint rendszer és környezete: a szervezet, mint nyílt rendszer.
- A változtatást végzők szerepe:** külső-belső, leader-manager, védnök, ügynök, célpont, szószóló szerepek.
- A változás indukciója:** külső indíttatású és belső indíttatású változás.
- A változás elhatározása:** a változás szintjei, időzítése, ütemezése.
- Helyzetelemzés és problémafeltárás:** problémák, okok elemzése.
- Diagnóziskészítés, erőter-analízis:** átvilágítás, hajtóerők és fékezőerők elemzése.
- A változtatás stratégiájának kialakítása:** hard típusú változók (változásvezetési tipológia) és soft típusú változók (változásvezetési stílus).
- Akciótervek elkészítése:** megvalósítási alternatívák kidolgozása, sikerkritériumok meghatározása.
- A változtatási döntések meghozatala:** egy személyi-, csoportos döntés, döntéshozatali módszer kiválasztása.
- A változtatások végrehajtása:** a háromfázisú modell alkalmazása, felengedés, mozgatás, megszilárdítás.
- Szervezeti ellenállás- és konfliktusmenedzsment:** a változtatásokkal szembeni ellenállás egyéni és szervezeti okai; az ellenállás-kezelés módszerei.

¹⁵¹ Kocsis J. (1994): Változások menedzselése. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, pp. 113.

A Kocsis-modell változtatási folyamatát az 10. sz. ábra mutatja be.



11. ábra. A változtatások menedzselési folyamatának általános modellje

15. 10. ábra: A Kocsis folyamatmodell. Forrás: KOCSIS J. (1994): Változások menedzselése. Műszaki Könyvkiadó.

6.5.2 Szakaszoló modellek

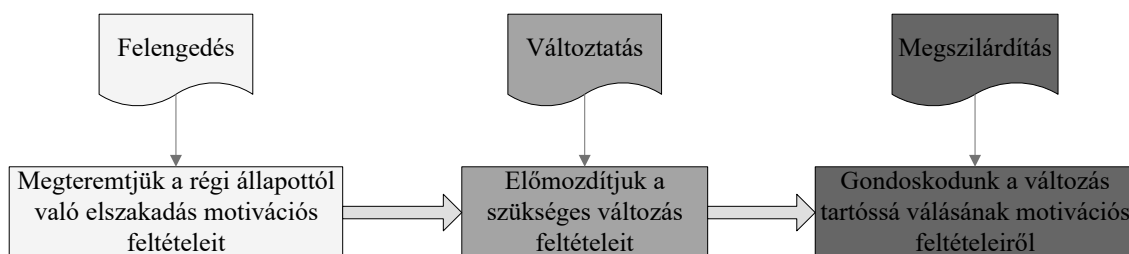
A szakaszoló modellek különböző részekre tagolják a változtatás folyamatát. A két leggyakrabban alkalmazott szakaszoló modell a Lewin féle háromlépcsős modell és a Kotter-féle nyolclépcsős modell, de a szakirodalomban más modellek is fellelhetők, a továbbiakban – a teljesség igénye nélkül – ezek kerülnek bemutatásra

6.5.2.1 Lewin klasszikus háromfázisú modellje

Az első jelentős modell Kurt Lewin (1972) nevéhez fűződik, aki az alábbi három szakaszt vázolta fel:¹⁵²

1. **Felengedés (unfreezing):** megteremtjük a régi állapottól való elszakadás motivációs feltételeit.
2. **Mozgatás (moving):** előmozdítjuk, végrehajtjuk a szükséges változtatásokat.
3. **Megszilárdítás (freezing):** gondoskodunk a változás tartóssá válásának motivációs feltételeiről.

Lewin modelljében kihangsúlyozza a változtatást megelőző, felengedési fázis jelentőségét. A felengedési fázisban előtérbe kerül a régi rutinná vált állapottól való elszakadás szükségességének érzékeltetése, az újítások elfogadásának elősegítése. E fázist követően kerülhet sor a konkrét változtatásra, vagyis a jelenlegi állapotból a kívánt állapotba történő elmozdulásra. A felengedési fázis elmaradása esetén a változtatás véghezvitele kudarcba fulladhat. A változás tartóssá válásához, az eredményességhez fontos a megszilárdítás fázisa. A változás háromfázisú modelljét az 11. sz. ábra mutatja be.



16. 11. ábra: Lewin háromfázisú modellje. Forrás: saját szerkesztés.

Tekintettel arra, hogy a szervezeti változás gyakran magának a szervezeti kultúrának a megváltozását is igényli, a **felengedés szakaszában** megteremtjük a régi normáktól való elszakadás motivációs feltételeit (a régi értékektől való eltávolodással, a régi hozzáállás és viselkedés támogatásának megszüntetésével, többszöri kommunikációval az új értékekről, a változás motivációs megerősítésének maximálásával). A **változás szakaszában** előmozdítjuk a normaváltást (a döntéshozók példamutatásával, a kívánatos hozzáállás és viselkedés elsajátításának módszeres elősegítésével). A **megszilárdítás/befagyasztás szakaszában** pedig gondoskodunk a normaváltás tartóssá válásának motivációs feltételeiről (az újfajta hozzáállás és viselkedés folyamatos jutalmazásával a döntéshozók részéről, folyamatos támogatással a szervezet többi tagja részéről, elszigetelődéssel a visszahúzódotól és a tolerálható kritika támogatásával). Jellegzetes típushiba: az előbbi lépések elhanyagolása, a változás kierőszakolása, majd sorsára hagyása.

6.5.2.2 Carnall háromlépcsős modellje

Colin Carnall (1976) szintén három szakaszra osztja a változási folyamatmodelljét és eszközöket is ad a menedzserek kezébe azok végrehajtásához.¹⁵³

¹⁵² Lewin K. (1972): A mezőelmélet a társadalomtudományban. Gondolat Könyvkiadó. Budapest.

¹⁵³ Farkas F. (2004): Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV. Budapest, pp. 114-115.

1. **Feltérképezés:** bevezetés – előkészítés. Tevékenységek: helyzetfelmérés, megvalósíthatósági tanulmányok, brainstorming, problémaazonosítás, SWOT-analízis, irányító csoport felállítása.
2. **Definiálás:** fókuszálás – képességek megszerzése. Tevékenységek: munkacsoportok létrehozása, képzés, új készségek kialakítása, támogatás biztosítása, kísérleti bevezetések, próbatermékek.
3. **Cselekvés/végrehajtás:** részvétel – változás végrehajtása és fenntartása. Tevékenységek: változás megindítása, változás „bajnokainak” kiválasztása, változási javaslatok, új felépítés és képességek, csapatépítés, elismerés és jutalmazás, változás „eladása”, siker kommunikálása, nyilvánosságra hozás.

6.5.2.3 Beer hatlépcsős modellje

Beer és munkatársai (1988) hattyéyzős folyamatra bővítik ki a Lewin-modellt.¹⁵⁴

1. Szövetségesek keresése közös helyzetelemzés által.
2. Közös vízió és célállapot felvázolása.
3. Konszenzus, kompetenciák és együttműködés biztosítása.
4. A változás egyidejű megvalósítása.
5. A változás intézményesítése minden szervezeti alrendszerben.
6. Változási folyamat-monitoring.

Láthatjuk, hogy a lewin-i modell egyes fázisai fellelhetőek Beer modelljében is. Az első három fázis a „kiolvasztás” részének tekinthető, mely szövetségesek, együttműködő partnerek és koalíciók keresésére, közös helyzetértékelésre, közösen megfogalmazott vízióra és jövőképre épül. Mindemellett a kiolvasztási fázis részének tekinthető Beer modelljének harmadik lépése is, azaz a szervezeti konszenzus, valamint a változtatás megvalósításához szükséges kompetenciák biztosítása is. A „mozdítás” fázisa Beer modelljében a negyedik – a változás egyidejű megvalósítása – lépésben jelenik meg, míg a „visszafagyasztás” mozzanata tulajdonképpen a modell ötödik lépése. Eszerint fontos, hogy a tükröződjön a szervezeti folyamatokban, struktúrában, hatáskörökben. Beer mindezt kiegészítette a változtatási folyamat rendszeres monitoringjával, a megfelelő visszacsatolással és az esetlegesen szükséges aktív beavatkozással.

6.5.2.4 A GE hétlépéses modellje

A modellt a General Electric-nél (2002) alkalmazták, innen a GE elnevezés. Magát a modellt, mint egy „emlékeztető listát” (checklist) kell tekinteni, mely biztosítja, hogy minden alapvető lépés követve legyen.¹⁵⁵

1. **Vezetői viselkedés:** bajnokok; példaképek; a források felhasználásáról való rendelkezés
2. **Közös szükségletek kreálása:** biztosítani kell, hogy mindenki megértse a változás szükségességét

¹⁵⁴ Csödő Z. (2006): Szervezeti változás és változásvezetés a folyamatos differenciálódás és integráció tükrében: az innovatív gyógyszeripar példája. Ph.D. Értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem. Budapest

¹⁵⁵ Farkas F. (2004): Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV. Budapest, pp. 113.

3. **A vízió megformálása:** biztosítani kell, hogy az alkalmazottak általuk is vágyott eredményeket lássanak a konkrét magatartási formák függvényeként
4. **Az elkötelezettség kihasználása:** különböző érdekeltségű személyek érdekeinek megértése; stakeholderek azonosítása; támogatókkal való koalíciók kiépítése
5. **A változás tartóssá tétele:** változás elindítása konkrét lépésekkel; hosszú távú tervek kidolgozása a változás tartósságának biztosítása érdekében
6. **Az előrehaladás ellenőrzése:** mértékrendszer létrehozása, a siker értékelése; az előrehaladás felvázolása, mérőföldkövek és teljesítményértékelés felhasználásával
7. **Rendszerek és struktúrák változtatása:** a munkaerő-alkalmazás, a képzés, az értékelés, a kommunikáció, a javadalmazási rendszer, a betöltött szerepek és a beszámolóí viszonyok rendszerének figyelembevétele (e rendszerek kiegészítik és támogatják egymást).

A modellben a sürgősség érzetének megteremtésében, a vízió megteremtésében, kommunikációjában, a változás irányításában, a változás előrehaladásnak több dimenzióban történő mérésében és intézményesítésében a vezető szerepére helyeződik a hangsúly.

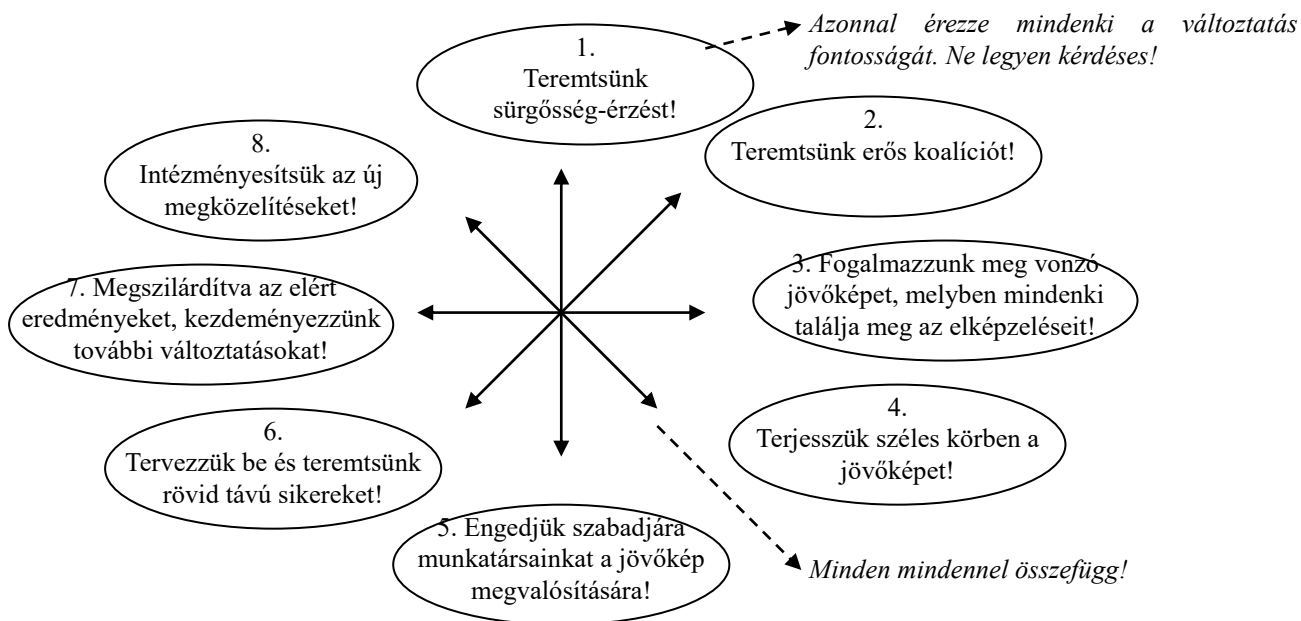
6.5.2.5 Kotter nyolclépéses modellje

Napjaink másik népszerű modelljét John P. Kotter (1999) alkotta meg, aki tapasztalatai összegzéseként a változás 8 fázisát különbözteti meg, melynek sorrendje nem felcserélendő, mert azzal a változtatás sikere veszélybe kerül. Kotter több vállalati példán is kielemezte a változások kezelése, vezetése során elkövetett hibákat. Ezek alapján nyolc lépésre, szakaszra osztja a változáskezelés folyamatát.¹⁵⁶

1. **A változás halaszthatatlanságának érzékeltetése:** elsődleges szempont, hogy felismerjük, hogy változtatásra van szükség.
2. **A változást irányító csapat létrehozása:** erős, irányító csapat kis létszámmal, aki képes kidolgozni a jövőképet.
3. **Jövőkép és stratégia kidolgozása:** a hatékony jövőképnek hat fontos jellemzője van: elképzelhető, kívánatos, megvalósítható, fókuszált, rugalmas, kommunikálható.
4. **A változtatás jövőképének kommunikálása:** az alkalmazottak megismertetése, az azonosulás segítése a jövőképpel.
5. **Az alkalmazottak hatalommal való felruházása:** döntési jogkörök kialakítása.
6. **Gyors győzelmek kivívása:** a már elért eredmények alapján tájékoztatás és jutalmazás.
7. **Az eredmények megszilárdítása és további változások elérése.**
8. **Az új megoldások meggyökereztetése a kultúrában:** a napi munkafolyamatok változtatási javaslatai a jövőképnek megfelelően.

A Kotter-féle változásvezetés modellt a 12. sz. ábra mutatja be.

¹⁵⁶ Kotter P. (1999): A változások irányítása. Kossuth Kiadó. Budapest.



2. 12. ábra: A Kotter-féle változásvezetési modell. Forrás: saját szerkesztés

Kotter szerint a nyolc leggyakoribb hiba, ami miatt a változások elbukhatnak a következő:

1. Nem eléggé kifejlesztett sürgősségi érzés.
2. Nem eléggé ütőképes csapat a változások vezetéséhez.
3. A jövőkép hiánya.
4. Tizedannyi kommunikáció a jövőképről, mint szükséges lenne.
5. Az új jövőkép útjából nem gördítjük el az akadályokat.
6. Nem rendszeresen tervezzük és érzük el a rövidtávú eredményeket.
7. A győzelem túl gyors kihirdetése.
8. A változások nem ivódnak be a szervezeti kultúrába.

6.5.2.6 Jick tízlépéses modellje

Todd D. Jick (1991) tízlépéses modellt dolgozott ki, mely egy taktikai szintű megoldást kínál jelentős szervezeti változások kivitelezéséhez. Az elképzelés tervként szolgál azon szervezetek számára, melyek változási folyamatokba kezdenek, és módot kínál a már folyamatban lévő változások értékelésére is. A modell a következő lépéseket tartalmazza: ¹⁵⁷

1. A szervezet és a szervezetbeli változás szükségességének elemzése.
2. Közös vízió és irány megteremtése.
3. A múlttal való szakítás.
4. Sürgősség érzetének keltése.
5. Erős vezetői szerep támogatása.
6. Politikai támogatottság felállítása.
7. Kivitelezési terv felvázolása/bevetése.

¹⁵⁷ Farkas F. (2004): Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV. Budapest, pp. 112-113.

8. **Megfelelő struktúrák létrehozása.**
9. **Kommunikáció, emberek bevonása, őszinteség.**
10. **A változás megerősítése, megszilárdítása, intézményesítése.**

Jick azt mondja, hogy a változás egy olyan folyamatos felfedező út, melynek során újabb és újabb elgondolkodtató kérdések merülnek fel, vagyis a változáskezelés egy “felfedező út”, ahol is mindig újabb és újabb megoldandó kérdésekkel szembesülünk.

A fent bemutatott szakaszoló változásmenedzsment modellek összefoglalását és összehasonlítását a 6. sz. táblázat tartalmazza. Látható, hogy a lewin-i modell egyes fázisai, kisebb-nagyobb részletezettséggel fellelhetők szinte az összes többi modellben, tehát a lényeg már a klasszikus modellben is megfogalmazódott.

Lewin	Carnall	Beer	GE	Kotter	Jick
1. Felengedés (unfreezing)	1. Feltérképezés 2. Definiálás	1. Szövetségesek keresése közös helyzetelemzés által 2. Közös vízió és célállapot felvázolása 3. Konszenzus, kompetenciák és együtműködés biztosítása	1. Vezetői viselkedés 2. Közös szükségletek kreálása 3. A vízió megformálása 4. Az elkötelezettség kihasználása	1. A változás halaszthatatlanságá nak érzékeltetése 2. A változást irányító csapat létrehozása 3. Jövőkép és stratégia kidolgozása	1. A szervezet és a szervezetbeli változás szükségességének elemzése 2. Közös vízió és irány megteremtése 3. Múlttal való szakítás 4. Sürgősség érzetének keltése 5. Erős vezetői szerep támogatása 6. Politikai támogatottság felállítása
2. Változtatás (moving)	3. Cselekvés / végrehajtás	4. A változás egyidejű megvalósítása	5. A változás tartóssá tétele	4. A változtatás jövőképének kommunikálása 5. Az alkalmazottak hatalommal való felruházása 6. Gyors győzelmek kivívása	7. Kivitelezési terv felvázolása/bevezetése 8. Megfelelő struktúrák létrehozása 9. Kommunikáció, emberek bevonása, őszinteség
3. Megszilárdítás (freezing)		5. A változás intézményesítése minden szervezeti alrendszerben 6. Változási folyamat- monitoring	6. Az előrehaladás ellenőrzése 7. Rendszerek és struktúrák változtatása	7. Az eredmények megszilárdítása és további változások elérése 8. Az új megoldások meggyökereztetése a kultúrában	10. Változás megerősítése, megszilárdítása, intézményesítése

17.5. táblázat: A szakaszoló változásmenedzsment modellek összehasonlítása. Forrás: saját szerkesztés.

6.6 Egyéb életpályaciklus modellek

A fenti modelleken kívül, amelyek a változások vezetésének folyamatát vagy szakaszait elemzik, léteznek olyan modellek is, amelyek a szervezeti életciklusban történő változásokat vizsgálják. Az evolúciós irányzat egyes kutatói szerint a szervezet – hasonlóan a biológiai organizmusokhoz – a keletkezéstől (születéstől) kezdve változó életszakaszokon megy át. A vezetés egyik feladata, hogy az adott szervezetet minél hosszabb ideig életképesen, fiatalon tartsa. A szervezet akkor tud a legproduktívabb szakaszban megmaradni, ha folyamatosan képes az adaptációra, vagyis a környezethez való alkalmazkodásra. A továbbiakban ezek kerülnek bemutatásra.

6.6.1 A szervezeti életciklus Adizes modelljében

Ichak Adizes (1992) elmélete szerint a szervezeti működésben éppúgy fellelhetők életciklusok, mint az élő organizmusokban. A szervezetek is fejlődnek, szembenézve az egyes fejlődési szakaszok nehézségeivel, a különböző életszakaszok pedig – ugyanúgy, mint az élő szervezetek esetében – különböző teljesítményekre teszik képessé a szervezeteket.¹⁵⁸

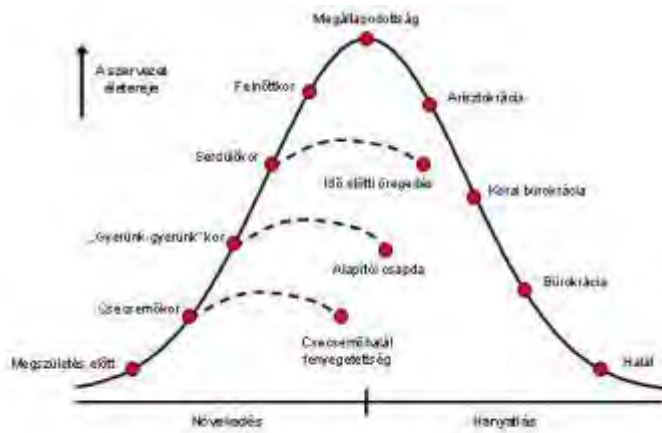
1. Az **udvarlás** szakaszában, a szervezet még nem születet meg, hanem csak elgondolásként létezik. Az alapító terveket sző, elkötelezettségével társakat szerez jövőendő vállalkozásához, igyekszik felmérni lehetőségeit és korlátait.
2. A **csecsemőkor**, a szervezet működésének kezdete, a tettek, a cselekvés időszaka. A vezetés eredményt akar, szeretné minél előbb igazolva látni elképzeléseit, emiatt mindenki sokat, aktívan és kötetlenül dolgozik. Jellemző lehet erre a szakaszra a hullámnzó teljesítmény, védtelenség a külső környezet negatív hatásaival kapcsolatban (nincs elég tapasztalat és ismeret azok kivédésére) és gyakran az elégtelen eredmény következtében beálló tőkehiány. Ezek a jelenségek gyakran vezetnek „csecsemőhalálhoz”.
3. A **„gyerünk-gyerünk”** szakaszba érkezett szervezet sikeresen leküzdötte a kezdeti nehézségeket, és megkezdheti az eredeti terv valóra váltását. A szervezet virágzásnak indul és egyre több lehetőséget lát meg és használ ki. Gyakran éppen ebben rejlik a legfőbb veszély az ilyen szervezetek számára. A siker nyomában megjelenő túlzott önbizalom hatására olyan vállalkozásokba fog, amelyek meghaladják teljesítőképességét. A szakasz szervezetére jellemző a szervezeti szabályozás és adminisztráció rugalmassága, sokszor teljes hiánya, mindenki azt teszi, amire éppen szükség van.
4. A **serdülőkorba** érkezett szervezet ebben a szakaszban újjászületik. Ekkor történnek az első nagyobb változások a szervezeti struktúrában, a vezetőség és a régi személyi állomány részben kicserélődik, az alapító vezetőnek meg kell tanulnia a döntési felelősség és hatáskörök átruházása után stratégiai vezetés szemléletével vezetni. Gyakran ekkor történik a célok újragondolása. E szakasz jellegzetes problémái a viták, belső harcok folyamatos jelenléte, amelyek túlzott fennállása válságos állapotot is előidézhet.
5. A **férfikor** az életciklus legkedvezőbb szakasza. Jellemzője a jól működő szervezeti rendszer és struktúra, intézményesített célok és jövőkép, szabályozottság és tervezettség a folyamatok működésében, melynek következtében a szervezet kiszámíthatóan

¹⁵⁸ Göblös Á. – Gömöri K. (2004): A vállalati életciklus modellről. Vezetéstudomány, 10. sz.

eredményesen működik. A szervezetről új csecsemőkorú szervezetek válnak le. A lendület olyan, mint a szervezet „gyerünk–gyerünk” korszakában, ugyanakkor irányítható, kiszámítható és megbízható teljesítményt képes nyújtani szervezetségének köszönhetően. A férfikorszak panaszai a kevés jól képzett szakember, és az önelégültség, amely kóros esetben feléli, kiaknázza a lendületet, ahelyett, hogy tovább táplálná.

6. A **megállapodottság** szakaszában az öregedő szervezet még erős ugyan, de már kezd veszíteni rugalmasságából. Alábbhagy a kreativitás, az újtókedv, a jól bevált szokásokra hagyatkoznak. Kevesebb ráfordítást engedélyeznek a kutatásokra, a hangsúlyt a pénzügyekre, és nem a marketingre a fejlesztésekre helyezik. Gyanakvással szemlélik a változásokat, és a kreatív változtatni akarókat. Kevesebb a szervezeten belüli konfliktus, amit örömmel élnek meg, pedig ennek negatív hatása, az ötlettelenség, az újat kereső szellemiség hanyatlása, a kreativitás hiánya már csírájában jelen van.
7. Az **arisztokrácia** szakaszában jellemzően nem a „mit” teszünk, válik fontossá, hanem a „hogyan”, vagyis a stílus. Formalizmus uralkodik el a működésben, a vezetők és alkalmazottak viselkedésében, de még öltözködésében is. Mivel a szervezet likviditása még jó, potenciális felvásárlási célponttá válik. Egyes vezetők már érzik a veszélyt, a változtatás szükségességét, de „nem illik” nyilvánosan aggódniuk, hiszen egy nagy tapasztalattal, és komoly erőforrásokkal rendelkező jó nevű cég dolgozói. A jövő problémái egyelőre még nem nyomasztóak, az állóvíz megmozgatása jelenleg mindenkinek kényelmetlen, az ebből eredő költségek és konfliktusok ódiumát senki sem hajlandó felvállalni. Előbb utóbb azonban eljön az igazság pillanata, amikor is rendszerint megkezdődik a harc, amely nem a szervezet, hanem az egyén túléléséért folyik.
8. A **korai bürokrácia** korszakában a személyeskedő konfliktusok, a belviszályok jellemzik a szervezetet. Az egyre romló teljesítmény miatt bűnbakokat keresnek és találnak, általánossá válik a gyanakvás, klikkek alakulnak, a kreatív képességek végképp célt tévesztenek, a szervezeti célok megvalósítása helyett egyéni célokat szolgálnak.
9. A **bürokratikus** szakaszba átlépett szervezet működik, de nem életképes. Elhatárolja magát környezetétől, formális, túlszabályozott, bonyolult rendszert működtet, amelynek nem elsődleges célja az ügyfél igényeinek kielégítése. Az ilyen szervezet azonban gyakran hosszú ideig fennmarad, mivel lobbi érdekek, a munkahely megtartásáért folytatott eredményes szakszervezeti harcok, politikai érdekek életben tartják.
10. A **halál** a szervezet működésének felszámolását jelenti. Amint már többé senki sincs elkötelezve a szervezetnek, bekövetkezik a szervezet megszűnése.

Adizes szerint az életciklus szakaszai a szervezetek esetében előreláthatók, és az élő organizmusokkal ellentétben a szervezeteket belülről meg lehet változtatni annak érdekében, hogy minél tovább hatékonyak maradjanak. A szervezeti életciklust a 13. sz. ábra mutatja be.



3. ábra. Adizes életciklus modellje (1992)

18. 13. ábra: Az Adizes modell. Forrás: <http://blog.mfor.hu/controlling/6199.html>

6.6.2 A szervezeti növekedés Greiner modelljében

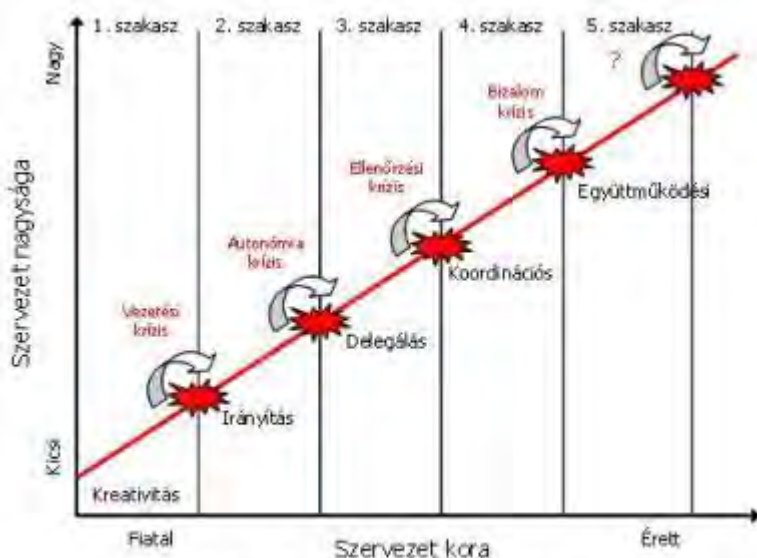
Larry Greiner (1972) elkészítette a vállalkozások növekedési életútjának modelljét. Grafikonján öt elkülönülő szakaszra bontja az életút állomásait, és az egyes periódusokon belül evolúciós és revolúciós időszakok váltakozását jeleníti meg, amiket a rajzokon az egyenes, illetve tört szakaszok illusztrálnak. Az evolúciós időtartamok nyugodt, kiegyensúlyozott fejlődést mutatnak, míg a revolúciós szakaszokat a krízisek jellemzik. (Elsősorban az emberi életpálya válságos szakaszaira asszociál: a problémák maguktól is felmerülnek, a megoldás azonban általában mindig várat magára.) A modell fázisai:¹⁵⁹

1. **Kreativitás:** A szervezet születésekor a hangsúly a termék és a piac megteremtésén van. Technikai és vállalkozási, valamint szervezeti problémákkal foglalkozik elsősorban a cég. A növekedés miatt azonban a vezetés egyre nehezebbé válik ebben az informális kommunikációra támaszkodó környezetben (vezetőség krízise).
2. **Irányítás:** Az első fázis után megfelelő vezetés mellett általában növekvő szakasz szokott következni. A hosszan tartó növekedés hatására az összetettebb szervezet működtetése egyre nehezebben lesz irányítható az addigi keretek között, megjelenik az átruházás iránti igény (autonómia krízise).
3. **Átruházás:** Ez lényegében a decentralizált szervezeti struktúra életre hívását jelenti. Ennek a szakasznak a végén a „szabadság szűklátókörűségének” csapdája jelentkezik, az önálló területi vezetők saját részlegükkel foglalkoznak és nincs összhang a többivel (ellenőrzési krízis).
4. **Koordináció:** a hatékonyabb együttműködés biztosításának szakasza. Ennek eredményeként a vezetésben elterjed a „Gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan!” elv, azaz nemcsak a saját részlegük érdekét fogják figyelembe venni, hanem az egész vállalatét. Azonban fokozatosan némi bizalomvesztés figyelhető meg, ugyanis a helyi viszonyokat kevésbé ismerőktől nehezebben fogadják el az utasításokat (bürokrácia krízis).

¹⁵⁹ Salamonné H. A. (2006): Magyarországi kis- és középvállalkozások életútjának modellezése. Competitio, 5.évf., 1.sz.

5. **Együttműködés:** A mátrix vagy kvázi-mátrix szervezet kialakulása tapasztalható. Az előző fázisnál valamivel lazább. A formális ellenőrző rendszerek leegyszerűsödnek (holding, fúzió).

Ez a modell a szervezet növekedését egy olyan fejlődési ívként ábrázolja, melyben mind az evolúciós (inkrementális), mind a revolúciós (radikális) változások jól érzékeltethetőek. Öt fontos dimenzió tűnik fel a modellben: a szervezet kora, a szervezet mérete, az evolúció fokozatai, a revolúció fokozatai és az iparág fejlettségi foka. A szervezeti növekedés modelljét a 14. sz. ábra mutatja be.



4. ábra. Greiner növekedési modellje

19. 14. ábra: A Greiner modell. Forrás: <http://blog.mfor.hu/controllers/6199.html>

6.6.3 A változási ciklus Want modelljében

Jerome Want (1995) változási ciklusmodellje bemutatja, hogy mikor milyen típusú változtatásokra van szükség a szervezetben, a változás mely területeket érint, és milyen stratégiák állnak a változtatók rendelkezésére.¹⁶⁰

A szervezet élelciklus szakaszai:

A szervezet **fejlődési fázisa** (emelkedő szakasz). Ez két részből áll: az egyik az énkép-meghatározás, a másik a szabványosítás. Az első rész végén már egy jól beazonosítható szervezetről van szó, amely szerves módon fejlődik és lép át a második részbe, a fejlődés következő szakaszába, a szabványosításba. Ebben a szakaszban válnak általánossá az addigra kialakult jellemzők, kialakul az emberierőforrás-rendszer, a munkahelyi légkör, és folyamatosan fejlődik a vállalati kultúra.

A szervezet **változási fázisa** (leszálló ág). A különböző, változási igényt magukban hordozó tényezők nagyon könnyen átlendítik a szervezetet a görbe csúcspontján. Want ezt szintén két részre osztja: véleményeltérésre és elidegenedésre. Ahogy lefelé jutunk a görbén, a problémák egyre komplexebbé válnak, és egyre nagyobb sebet ejtenek a szervezet „testén”.

¹⁶⁰ Farkas F. (2004): Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV. Budapest, pp. 117-122.

Véleményeltérés fázisa. A változás irányába mutató tényezők sokasodásával a szervezeti kultúra első és jellemző reakciója a változásra a véleményeltérés lesz. A középvezetés vagy a dolgozók azon csoportja, melynek van lehetősége véleménye hallatására, eltérő véleményen lesz a feltételekkel, a döntések megfelelőségével kapcsolatban. Lényeges momentum, hogy a véleményeltérés ellenére erős a szervezettel, a misszióval vagy a vezetéssel szembeni elkötelezettség. A véleményeltérés fázisában két különböző változási típust különböztetünk meg:

1. működési változás
2. irányultságbeli változás.

Elidegenedés fázisa. Ha a véleményeltérés fázisán belül nem sikerült megfelelő változásokat eszközölni, vagy a szervezetet ért hatások annyira jelentősek, hogy az előzőekben felsorolt változási típusok nem vezetnek eredményre, a szervezet eljut az elidegenedés fázisába. Az elidegenedés valamennyi dolgozói szinten jelentkezhet. Kétféle változási típust lehet segítségül hívni.

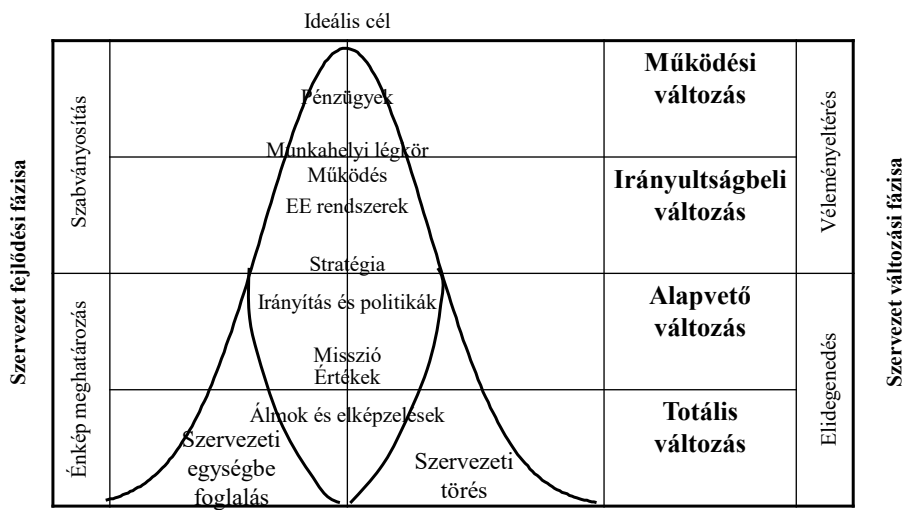
3. alapvető változásokat, a szervezet meghatározó értékeit érintő változásokat,
4. vagy totális változást.

Működési változás. A leggyakoribb változási típusnak mondható. Szinte valamennyi szervezet működési változáson megy keresztül, amikor a cél a kapacitások bővítése vagy a hatékonyság növelése. A szervezet alapjai, a misszió, az irányítás és a stratégia továbbra is szilárd alapokon állnak. A működési változás lényege a termelékenység és a hatékonyság. Fejlett szervezeti kultúrával rendelkező cégek esetében ez építő jellegű. Amennyiben a felső vezetés bíz a középvezetőkben és a dolgozóiban, a meghozott döntések származhatnak a „lentől” jövő ötletek alapján. Megfelelő stratégiákra van szükség ahhoz, hogy sikeres legyen a változás. A működési problémákra működési stratégiákat kell kialakítani

1. **Irányultságbeli változás.** Amikor a szervezet üzleti stratégiája már tovább nem vezet sikerre. Indokok: ha a versenytársak termékei vagy szolgáltatásai jelentős fejlődésen mennek keresztül, amikor a különböző szabályozások változnak, a versenytársak új technológiákkal rukkolnak elő, a piacon új versenytársak jelennek meg, vagy ha a szervezet vezetése gyenge, és ezért nem képes a stratégia végrehajtására. Kritikus a szervezet szempontjából, mivel a szervezeti véleményeltérés és elidegenedés között a szervezet sarkalatos teljesítménytengelyeként szolgál. Megjeleníti a kritikus különbséget azon szervezetek között, melyek a sikerért, és melyek a bukás elkerüléséért küzdenek.
2. **Alapvető változás.** A szervezet missziója vagy az irányítás bukásra van ítélve. A dolgozók többé nem képesek azonosulni a misszióval, és nem elkötelezettek a cég vezetésével sem. Jelentős működési zavarok jelennek meg, és a szervezet az összeomlás határára kerül, szervezeti törés következik be. A legvalószínűbb, hogy a dolgozók elkezdnek új munkahely után nézni, ami újabb nyomást jelent a felső vezetésre. Néhány felsővezető elmegy a konkurenciához, ahol kamatoztatja azon ötleteit, melyeket a cégnél ignoráltak. Bürokratikusá válik a szervezet, a kultúra pedig merev, konfliktusos és a változással ellenállóbb lesz. A cég kulcsemberei az ötleteikkel együtt elhagyják a szervezetet, és űrt hagynak maguk után

3. **Totális változás.** A szervezet rendszerei összeomlóban vannak, de ami még fontosabb, a tevékenységről alkotott eredeti értékek és elképzelések is. A vállalati kultúra töredezetté, túlpolitizálttá vagy kizsákmányolóvá válik. A dolgozók nem bíznak többé abban, hogy a szervezet kiszámítható, racionális módon tudna tovább működni. A dolgozói kezdeményezés és elkötelezettség összeroskad. Egy nem produktív és irracionális környezet alakul ki

A Want-modell életciklus szakaszait a 15. sz. ábra mutatja be.



20. 15. ábra: A Want-modell. Forrás: Farkas F. (2004): Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV.

A fenti modellek elsősorban az üzleti szektor szervezetiben végzett kutatások alapján születtek, viszont egyes elemei a közigazgatási szervezetek esetében is adaptálhatóak.

Összefoglalás

*„Nem az marad életben, aki a legerősebb,
nem is az, aki a legokosabb, hanem az,
aki a legfogékonyabb a változásokra.”*
Darwin

A fejezetben áttekintettük a változásmenedzsment alapvető fogalmait és irányzatait; a szervezeti változások jellemzőit; valamint a változási folyamatok kezelésének lehetőségeit, amelyek elősegítik ezek megismerését és megértését; valamint láttunk néhány változásmenedzsment modellt, mint a szervezeti változások megvalósításának lehetséges alternatíváit. Azonban nagyon fontos kimondanunk, hogy ezek egyike sem kezelendő úgy, mint a biztos siker kész receptje. Minden egyes szervezeti változtatás egyedi eljárást kíván: alapos elemzés után érdemes kiválasztani az adott szervezethez és helyzethez leginkább illeszkedő módszert vagy módszer-kombinációt.

Ezek közül mindmáig a klasszikus Lewin-modell a legismertebb és legnépszerűbb: egyszerűsége folytán viszonylag könnyedén alkalmazható. A Kotter-modell talán a legdidaktikusabb: követhető algoritmusa révén nyert teret és vált igen közkedvelté a szervezetek körében. A Kocsis-modell a bemutatott modellek közül a legösszetettebb: ezt inkább a nagyobb, bonyolult szervezeti változások esetében érdemes adaptálni. Kiemelendő a modellek közös tartalma, ezek azok, amelyekre minden esetben fontos fókuszálunk.

Összehasonlítva a modelleket, közös és ellentétes szempontok is megmutatkoznak az egyes kutatók elképzeléseinek alapján. Az egyes területektől eltekintve azonban általánosságban elmondható, hogy a modellek önállóan is alkalmasak a szervezetek elemzésére, és segíthetnek a változáskezelés javításában, vagy a kritikus periódusokban. Továbbá mivel az elméleti felvetések általános gyakorlati tapasztalatokkal és felmérésekkel is alátámasztottak, így lehetővé válhat a modellek alkalmazásával a szervezetek jövőjének tervezése is.

Ezen kívül, maga a változásmenedzsment tudományterülete folyamatosan változik: a gyakorlati tapasztalatok alapján újabb és újabb eljárások, modellek születnek, tovább gazdagítva az elmélet tárházát. Az újabb megoldások sikeres alkalmazása esetén, ezek szintézise nyomán olyan új eljárások keletkezhetnek, amelyek jobban illeszkednek a megváltozott környezeti feltételekhez, mint a korábbiak.

A változásmenedzsment területén végül lényeges tényező még a rugalmasság, mind a modell-választásban, mind a helyzetkezelésben. Egyrészt a folyamatosan változó, dinamikus környezet kívánja ezt meg, másrészt tapasztaljuk, hogy az emberi kreativitás olyan új innovatív megoldásokhoz vezet, amelyek továbbfejlesztik a már ismert megoldásokat. Érdemes tehát továbbgondolni az itt bemutatott módszereket, és a konkrét közigazgatási szervezethez, annak helyzetéhez igazítva alkalmazni azokat.

7. fejezet Tudásmenedzsment

7.1 A tudásmenedzsment kialakulásának társadalmi háttere

A tudásmenedzsment kialakulásának a következő alapvető társadalmi változásokhoz köthető:

- 1) Mélyre ható strukturális változások a fejlett országok gazdasági szerkezetében,
- 2) a nem tárgyasult tőke szerepében bekövetkezett felértékelődés,
- 3) az információ szerepének átértékelődése.

A gazdasági szerkezet átalakulásának közismert folyamata az, amikor egy ország fejlődése során a mezőgazdaság részaránya, mind a bruttó nemzeti termékben, mind a nemzeti vagyonban, mind a foglalkoztatottak számában összezsugorodik, és átadja korábbi vezető helyét az iparnak, amely hosszú – száz évet is meghaladó – időn keresztül a fejlett országok vezető gazdasági szektora lesz. Ezt az időszakot nevezi k ipari korszaknak. A tudásmenedzsment iránti igényt, illetve ennek felerősödését azzal az újabb folyamattal kapcsolja össze, amikor az ipari vezető szerep is hanyatlani kezd, amikor a ipari gazdaság-szerkezeti súlya, akárcsak korábban a mezőgazdaságé, zsugorodásnak indul és egy új szektor lesz a meghatározó, mégpedig a szolgáltató szektor. *Sveiby* szerint az átbillenés időpontja 1995. Az USA-ban „ebben az évben haladta meg először az ipart kiszolgáló cégek száma az iparban dolgozó vállalatok számát”.

Sok szempontból valószínűsíthető, hogy az ipar kontra szolgáltató szektor szerkezeti váltás más természetű, mint az ipar kontra mezőgazdasági váltás. Láthatóan most egy olyan szektor tör elő, amelyben a foglalkoztatás jelentős, az anyagi folyamatokban való kicsapódás viszont másodlagos, ezért feltételezzük, hogy az anyagi folyamatok ezt a szerkezetváltást nem követik. A szerkezetátalakulást jellemző hangsúlyok áttevődnek a foglalkoztatásra, azonban azon belül is arra, amit a foglalkoztatottak a fejükben hordoznak, azaz a foglalkoztatottak fejében kicsapódó immateriális vagyonra.

Az immateriális javak meghatározóvá válásának korszakát tudáskorszaknak nevezik, és mivel ezt az elnevezést egy nagyon is valós változáshoz kötik, a változás mögötti tartós elemeket ragadja meg.

A változás lényege az, hogy a tőke szerkezetében a hangsúly a tárgyasult tőkéről fokozatosan áttevődik a nem tárgyasult tőkére. Ez a folyamat mélyen átalakítja a társadalmat, szemléletünket, de leginkább a tőke menedzsmentjét, és helyet követel a menedzsmenttechnikákban is.

Ha nem tárgyasult tőke lesz a meghatározó, akkor

- megváltozik a hagyomány szerepe;
- a folyamatos tanulás válik „hagyománnyá” és a
- társadalmi konfliktusok egyik legfőbb színtere a tudás megszerzése lesz.

Mit rejtenek ezek a megállapítások? Nagyon súlyos következményeket. Az ismétlődő, mechanikus feladatokat vagy gépesítik, vagy kiszervezik. A szervezetbe a munkaerőt az egyedi, megújulási igénylő feladatokra koncentrálnak. Ez kiszorítja a betanított, illetve ismétlésre beállt munkaerőt, és helyébe a kreatív, megújulásra képes munkaerőt állítja.

Milyen hatással lesz mindez a menedzserek viselkedésére?

A menedzserek nagyon gyorsan rá fognak jönni, hogy a nem tárgyasult tőke menedzsmentje nem ugyanaz, mint a tárgyasult tőkéé.

Azért, mert

- a nem tárgyasult tőke nem sajátítható ki teljesen;
- a nem tárgyasult tőke visszabeszél;
- a nem tárgyasult tőke drága;
- a nem tárgyasult tőkét nehéz, vagy lehetetlen szervezeti sémákba gyömöszölni (a nem tárgyasult tőke a merev szervezeti sémákat fellazítja, és a projektmenedzsmentet nyomja előtérbe);
- a nem tárgyasult tőke megszerzése nem garantálja a lehetséges output megszerzését;
- a nem tárgyasult tőkét nehéz vásárolni;
- a nem tárgyasult tőkéből nehéz megszabadulni, és végül
- a nem tárgyasult tőke átalakítja a vezetési technikákat.

7.1.1 A tudás építőkövei és fogalma

A tudás fogalmának *gyakorlati szempontú elmélete* az adat és információ fogalmakból indul ki, melyek között fogalmi szinten különbséget kell tennünk.¹⁶¹

Adat: olyan ítélet és összefüggés nélküli objektív tény, rögzített eredmény, amely egy szituációra vonatkozik egy adott időpontban, pl. kimutatás vagy felmérés számszerű értékei.

Az adatot még nem értelmezett jelsorozatnak, jelek összességének is tekinthetjük.

A szervezetek gyakran esnek abba a hibába, hogy túlzottan sok adatot gyűjtenek össze, amelyek valójában megnehezítik a lényeges adatok kiszűrését és felhasználását, Az adatokra jellemző, hogy a történeteknek csak egy részét írják le, nem tartalmaznak sem magyarázatot, sem véleményt.

Információról akkor beszélünk: ha az adatokat kategorizáljuk, elemezzük, összegezzük, továbbá valamilyen jelentéstartalmat, hozzáadott értéket rendelünk hozzá, valamilyen következtetést vonunk le belőlük. Az információ tényeket, javaslatokat, szimbólumokat foglal magába, az integritás elvesztése nélkül átadható, ha a szintaktikai szabályok is ismertek.¹⁶²

Tulajdonképpen információnak tekintünk bármit, amely valamiképpen bizonytalanságot szüntet meg, miközben megerősíti vagy módosítja a problémahelyzetek megoldására kialakított válaszkészletünket.

Explicit – implicit tudás: a tudást számos módon definiálták és csoportosították, ahogy azt a fentiekben is említettük. A legelterjedtebb nézet szerint a tudás két nagy csoportját különíthetjük el. Eszerint beszélhetünk explicit és passzív (implicit) tudásról^{163,164}. Az explicit tudás megszerezhető, rögzíthető, formalizálható és sok számára könnyen megfogalmazható átadható pl: jelentések, könyvek által. Ezen belül megkülönböztethetünk struktúrált, kategorizált és folyamatok mentén előállított tudást. Az explicit tudás a tények ismeretét foglalja magába, melyeket elsősorban információkon keresztül sajátítunk el.

Az implicit tudás az egyén tapasztalataira, cselekedni tudásra (know-how) épülő tudás. A rejtett tudás leginkább az egyén magánkapcsolatait, hosszú évek alatt megszerzett szaktudást,

¹⁶¹ Porter, M (1985): Competitive Advantage, New York, The Free Press

¹⁶² Newell, S. – Scarbrough, H – Swan, J: (2001): From global knowledge management to internal electronic fences: contradictory outcomes of intranet development, British Journal of Management, 12:2, 97-112.

¹⁶³ Sveybi, K.E. (2001) : Szervezetek új gazdagsága? a menedzselt tudás KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft, Budapest

¹⁶⁴ Nonaka, K. Umamoto, D. Senoo (1996): From Information Processing to Knowledge Management – A Paradigm Shift in Business Management (Technology in Society, Vol. 18., No. 2., 203-2018., Web of Science/ISI)

munkatapasztalatot takar. A passzív, vagyis a fejekben meglévő, nem struktúrált tudást nem lehet megfogalmazni, csak megfigyeléssel, gyakorlattal szerezhető meg. Sok esetben azért marad ez a tudásréteg passzív, mert meg sem próbáljuk felszínre hozni.

Egyéni – kollektív – szervezeti tudás: a fentiekén kívül beszélhetünk még *egyéni, kollektív és szervezeti tudásról*. Az egyéni tudás az a tudás, amellyel az egyes személy rendelkezik. A kollektív tudás bizonyos számú egyén ismereteinek összessége. A szervezeti tudást a szervezeti kompetenciával azonos fogalomként kezeli, miszerint a szervezeti tudás olyan kompetencia, amely egy szervezeten belül a kollektív tudás megteremtésén és összekapcsolásán alapul¹⁶⁵

7.1.2 A tudás értéklánca

- A szervezeti stratégia és **küldetés alapján** a szükséges tudás meghatározása a releváns adatok **összegyűjtése, majd tárolása** (beleértendő a normatív stratégiai és operatív szervezeti tudással kapcsolatos célok meghatározása is);
- A rendelkezésre álló és elérhető tudás **felmérése** (ez jelenti egyben a belső és külső információk, lehetőségek átláthatóvá, világossá tételét);
- A szükséges tudás **kifejlesztése** (néhány tudás kifejlesztésére az adott szervezet képtelen, ezért azokat megpróbálhatja megvásárolni a piacról);
- A tudás **megosztása** (az érintettek között, az egyéni és kollektív tudás megosztását segítő eszközök, módszerek alkalmazásával);
- A tudás **használata, alkalmazása** (a folyamatorientált tudásmenedzsment alkalmazása a vállalat/szervezet számára fontos, szükséges módon, a szervezeti célokkal, tevékenységekkel összhangban);
- **Értékelés** (a szervezeti tudás szempontjából leglényegesebb kihívások, értékek mérése, értékelése).

A tudással kapcsolatban alapvető kérdés az is, hogy hogyan rögzíthető, kodifikálható úgy, hogy megkülönböztethető sajátosságait megtartsa, s hogy egyáltalán ez lehetséges-e minden esetben.

Ma a szervezetek sikeressége sok esetben és egyre inkább azon múlik, hogy **milyen gyorsan képesek a releváns információk beszerzésére és változásokra reagálni**.

¹⁶⁵ Pietschmann-Ruhtz-Zobel (2001): A tudásmenedzsment célja, felépítése, megvalósítása és működése. BME OMIKK- Humánerőforrás – menedzsment 9.

Az ismeretek átadásának **technikai háttérét** az informatika és a telekommunikáció biztosítja, de a tudásalapú eszközök kezelését el is kell sajátítani és a technológia fejlődését követő módon az emberi erőforrás folyamatos képzését, a tudás megújítását, aktualizálását teszi szükségessé.

Ugyanez vonatkozik a kodifikáció kérdésére is, vagyis, még ha a tudást sikerül is rögzíteni, a szervezeti kultúrába való illesztés az elme feladata marad. Ahogy ezt például *Lofti Zadeh* a mesterséges intelligencia úttörője megfogalmazta: "Egyetlen számítógép sem képes összefoglalni a mondanivalónkat."

A tanuló szervezeté a jelen, amely a modern világ változásaiból eredő új követelményeket támaszt. Ezzel egy időben, ahogy *Klein Sándor*¹⁶⁶ fogalmaz: „a klasszikus szervezeti formák bírálatából még nem kristályosodtak ki azok az új típusú szervezeti formák, amelyek egyértelműen megfelelnek az új követelményeknek.”

A hagyományosnak mondható szervezeti típusok vizsgálata is alátámasztja, hogy mindegyik szervezetben eltérő arányban kombinálódhatnak a tudás különböző fajtái, de valamelyik dominál. *Lam*¹⁶⁷ szerint szoros kapcsolat áll fenn a **domináns tudás típus és a szervezet struktúrája** között.

Általános megállapítás:

- az explicit tudás a formális koordinációs és statikus struktúra,
- az implicit (tacit) tudás az informális, decentralizált struktúra esetén működik hatékonyan.

7.2 A tudásmenedzsment fogalma

Jelenleg nincs egybevágó, széleskörűen elfogadott definíciója. Peter Drucker¹⁶⁸ az 1990-es évek elején már kiemelte a tudás jelentőségét a következő évszázad gazdaságában és a „tudás művelőinek” (tudásmenedzserek) fontosságát és a tudás domináns szerepét a jövő folytonosan bővülő piacain.

¹⁶⁶ Klein Sándor, 2002: Vezetés- és szervezetpszichológia p. 401.

¹⁶⁷ Lam: Tacit Knowledge, Organisational Learning and Innovation: A Societal perspective DRUID Working Paper, 1998, Copenhagen

¹⁶⁸ Peter Drucker: Post-kapitalista társadalom, Harper-Collins, 1994

Szeleccki Zsolt¹⁶⁹ a következő definíciót adja: „A tudásmenedzsment olyan **vezetési megközelítés**, amely a tudás különböző formáit kezeli annak érdekében, hogy versenyelőnyt/üzleti értéket biztosítson egy adott szervezet számára.”

Ed Sanstrom¹⁷⁰ meghatározása így hangzik: a tudás vizsgálata és fejlesztése a tudásmegosztással összefüggő folyamatok feltérképezésével és a megfelelő alkalmazásával¹⁷¹.

A BPRC (Business Processes Resource Centre) úgy definiálja a tudásmenedzsmentet, mint a **globális üzleti folyamatokban meghatározó jelenséget**¹⁷².

David Sryme¹⁷³ szerint a tudásmenedzsment az **élő tudás és a vele összefüggő folyamatok explicit és szisztematikus menedzselése**, beleértve a tudás létrehozását, szervezését, elosztását, felhasználását.

A Delphi Group Tudásmenedzsment Fehér könyvében¹⁷⁴ John L Ladley tollából a következő sorokat olvashatjuk: „A Tudásmenedzsment olyan folyamat, amelyben **különböző technológiák egy új üzleti modellbe** futnak össze, miközben figyelembe vesszük azt a tényt, hogy az **intellektuális tőkével** számolni kell.” Karen Vander Linde olyan folyamatnak nevezi a TM-et, amely az **információt és az intellektuális eszközöket stratégiai értéké transzformálja** a szervezet ügyfelei és a többi ember számára.

Joseph S. Rubenfeld és David Moon nézetei közel állnak egymáshoz. Moon hangsúlyozza, hogy a tudásmenedzsment **eszközöket igényel**, amelyek az információk elérhetőségére és relevanciájára összpontosítanak, és arra, hogy a meglévő információk hatékonyan jussanak el azokhoz, akiknek a legnagyobb szükségük van rájuk. Rubenfeld is kiemeli a **tudás és az intellektuális eszközök elhelyezésének, megosztásának, karbantartásának fontosságát**.

Fehér Péter¹⁷⁵ a tudásmenedzsment funkcióját a tudás, mint **stratégiai erőforrás** kezelésében látja és fontos, *hogy ehhez más tudományágak tapasztalatait is felhasználja*.

Wiig¹⁷⁶ szerint a tudásmenedzsment „a **tudás szisztematikus, explicit, felszabadító megalkotása, megújítása és alkalmazása** a vállalat tudáshoz kapcsolódó hatékonyságának növelése, a tudástőkéje megtérülése érdekében.”

¹⁶⁹ Szeleccki Zsolt: A tudásmenedzsment koncepciója és háttere, Vezetéstudomány XXX. évfolyam 1999. 12. szám

¹⁷⁰ Ed Sanstrom, What is Knowledge Management, a book in process from John Wiley and Sons, 1998, p.3.

¹⁷¹ „...monitoring and improving knowledge by measuring and modifying the knowledge process and their environment”

¹⁷² „crucial element of global business process”

¹⁷³ Scyrme D.J.: Knowledge, Making sense og Oxymoron, management Insight, 1998.

¹⁷⁴ KouloupousT. : Knowledge Management White Paper <http://kmwoerld.com6neweslibrary619976KMDelphi/KnowMgmtWPOTC.ctm>

¹⁷⁵ Fehér Péter: Tudásmenedzsment: Problémák és veszélyek, Vezetéstudomány XXXIII. évfolyam 2002. 04. szám

Hibbard¹⁷⁷ definíciója: 'A tudás a vállalat – adatbázisokban, papíron, az emberek fejében meglévő – **kollektív tapasztalatát összegyűjtő és a legjobb eredményt hozó módon megosztó folyamat.**'

O'Dell¹⁷⁸ a tudásmenedzsmentről a következőt állítja: a **tudás érték**ké alakítása érdekében alkalmazott szisztematikus megközelítés a tudás megtalálására, megértésére és használatára.

Stratégiai megközelítést alkalmazva *van der Spek*¹⁷⁹ az alábbi módon határozza meg a tudásmenedzsmentet: „olyan explicit ellenőrzése és menedzsmentje a tudásnak a szervezeten belül, amely a **vállalat céljainak elérését támogatja.**”

7.2.1.1 Tudásmenedzsment fogalma

A tudásmenedzsment definíciójának fő elemeit kutatva *Zoltayné Paprika Zita*¹⁸⁰ a következőket emeli ki:

- értékvezérelt szervezeti folyamata;
- új üzleti modell, amely az intellektuális eszközökre helyezi a hangsúlyt;
- az információmenedzsment új technológiája;
- az információ megtalálásának, összeszerkesztésének és szétosztásának tudásalapú megközelítése;
- új menedzsment eszköz.

Az **intellektuális tőke**¹⁸¹ fogalmának megalkotása a tudás értékének és költségeinek felismeréséhez köthető.

- *Sveiby*¹⁸² és *Edvisson*¹⁸³ az intellektuális tőke koncepcióját a tudás piaci értékéhez köti és három további tőketípusra osztja:
- **Ügyféltőke:** ügyfélkör, ügyfélkapcsolatok, potenciális üzletlehetőségek az ügyfelekkel;
- **Szervezeti tőke:** folyamatokhoz kapcsolódó tőke, szervezeti kultúra és filozófia, innovációs tőke;
- **Emberi tőke:** alapérték – tudás – képességek, kapcsolati tőke, lehetséges érték.

¹⁷⁶ Készült a Maria Wimmer-Josef Makolm (szerk.): Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung, 2005, p. 51. alapján

¹⁷⁷ Készült a Maria Wimmer-Josef Makolm (szerk.): Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung, 2005, p. 51. alapján

¹⁷⁸ Készült a Maria Wimmer-Josef Makolm (szerk.): Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung, 2005, p. 51. alapján

¹⁷⁹ Készült a Maria Wimmer-Josef Makolm (szerk.): Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung, 2005, p. 51. alapján

¹⁸⁰ Zoltayné Paprika Zita: Tudásmenedzsment szerepe a döntéshozatalban Vezetéstudomány XXXIII. évfolyam 2002. 05. szám

¹⁸¹ Ez a rész a következő irodalom felhasználásával készült: John Proerce, 2005: Knowledge Management for beginners/www.knowledgeboard.com

¹⁸² Polányi: Personal Knowledge, University of Chicago Press, 1958. Chicago

¹⁸³ Készült a Maria Wimmer-Josef Makolm (szerk.): Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung, 2005, p. 51. alapján

Részletesebben kifejtve:

- **Ügyfél-tőke:** ez a leginkább értékelhető kategória a könyvelés oldaláról tekintve, hiszen ez a vevőkör elégedettségével, hírnévvel, márkaértékkel függ össze, magában foglalja azt a kapcsolatrendszert, amit a vevőkörrel kialakít egy vállalat és azt a kihívást, hogy a szervezet pontosan azt árulja, amit az ügyfél akar;
- **Szervezeti tőke:** a szellemi munka kifejezett eredménye, kialakított, bevált módszerek, eljárások tartoznak ide, de a valódi piaci értéke nem önmagában, hanem a harmadik tőke útján érvényesül, ide tartozik a szervezeti okultura, struktúra, a különböző fejlesztések is;
- **Humán/emberi tőke:** az alkalmazottak kompetenciáinak összesített értéke, lényegben ez maga az ember, aki reggel munkába megy és este hazatér, ez olyan vagyont, akár a kötvényt, magában foglalja a képességeket, attitűdöt és sok más dolgot, ami tudás formájában jelenik meg.

Megállapítható, hogy a három komponens kapcsolatban áll, értékláncot képez. Az egyes elemek továbbfejlesztése a tudásmenedzsment feladata.

A **strukturális tőke** alatt értjük a technológiát, hardvereket, szoftvereket, adatbázisokat, szervezeti struktúrát, védjegyet, ahogyan *Pierce* fogalmaz „mindazt ami az irodában marad, amikor a dolgozó ember hazamegy”.

Sok olyan kísérlet is történt arra, a tudásmenedzsment vonatkozásában, hogy az emberi tőke elemeit a strukturális tőke alá sorolják, végtére is valamennyire ez is mutatja az információmenedzsment, a technológia-központú gondolkodás erősödését.

A társadalmi tőke

A tudásmenedzsment témakörénél felvetődő fogalom még a **társadalmi tőke** is. *Cohen and Prusak* 'A jó vállalatban' című könyvében a következő definíciót adja:

„A társadalmi tőke az emberek közötti aktív kapcsolatok tömkelegére épül: a **bizalom, a kölcsönös megértés és a megosztott értékek és viselkedések**, amelyek összekötik az emberi hálózatok és közösségek tagjait és az együttműködést lehetővé teszik.”¹⁸⁴

A szerzők is felhívják a figyelmet azonban arra a tényre, hogy a társadalmi tőke túlértékelése problémákhoz vezethet, mivel az nem helyettesítheti az üzleti tervet és egyéb megfontolásokat.

¹⁸⁴ Cohen, D and Prusak, L: In good company: how social capital makes organizations work. Harvard Business School Pressm 2001.

A csoportban való gondolkodásnak megvannak az előnyei, nem vonható kétségbe többek között a csoportos döntéshozatali technikák jelentősége. Az egy elképzelésbe vetett hit, amely a csoport minden tagját vakságra ítéli (groupthink¹⁸⁵), azonban hatalmas veszteségeket okozhat. Az egyik ilyen példa, amikor a változó piaci körülményeket figyelmen kívül hagyják. A Digital nevű cégnél kijelentették annak idején, hogy a PC-vel mint eszközzel nem foglalkoznak és ennek egyes következményeként a vállalat nem tudott erre az érzékeny témakörre megfelelően reagálni.

A gyakorlati közösségek (communities of practice, CoP¹⁸⁶) a társadalmi tőke fő forrásai a szervezetekben. Ahogy *Wenger és Snyder*¹⁸⁷ fogalmaz: „emberek csoportjai informálisan összekötődnek a megosztott tapasztalataik és a közös vállalkozásba vetett hitük révén. 'Ahogy mondják', s menedzserek vezethetnek gyakorló közösségeket, ehelyett a sikeres menedzserek a megfelelő embereket összehozzák az infrastrukturális feltételeket is megteremtve és felméri a közösség értékét nem hagyományos eszközökkel.” **A közösségek megválasztják a saját vezetőiket, de szükségük van a támogatásra a menedzsment oldaláról és pénzügyi, infrastrukturális értelemben egyaránt.**

A közösségek általában kis létszámúak, ha nagyobbak a gyakorlati közösségek helyett *Brown and Duguid*¹⁸⁸ a gyakorlati hálózatok (**networks of practice**) kifejezést használja, ezzel is utalva annak hálózatos jellegére. A közösségeknél általában a **kulcskérdés annak tudása, hogy ki az a szervezetben, aki tudja** azt, amire szüksége van aktuálisan.

Tom Boyle a *BT*¹⁸⁹-től azt javasolja, hogy a szervezeti tudást az ún. NQ (network quotient) mérjék, ami az egyén intelligenciájához használt IQ-hoz hasonlóan, de annál tágabb értelemben arra használt, hogy milyen szervezetben, milyen típusú emberek vesznek részt szívesen a hálózat létrehozásában.

A következő alapigazságok fektethetők le a gyakorlati közösségekben:

- jellemzője az önszervezés: szándékosan nem vezethetőek;
- ha nagyobb létszámúak, inkább networks of practice;
- kulcs, hogy ismert legyen kinél van a szükséges tudás a szervezetben;
- lényeges eszköz a benne rejlő lehetőségek kiaknázására, a beszélgetésekre ösztönzés;

¹⁸⁵ Janis I. Groupthink, 2nd edition, Houghton Mifflin Boston, 1982.

¹⁸⁶ Perce, J. 2005: Knowledge Management for beginners/www.knowledgeboard.com

¹⁸⁷ Wenger X, Snyder Y, Communities of practice, the Organizational Frontier, HBR, Jan-Feb 2000

¹⁸⁸ Brown JS and Duguid P., „The Social Life of Information, Harvard Business School Press, 1999

¹⁸⁹ British Telecom

- ereje a „pletyká”-ban rejlik;
- NQ.

Megkérdőjelezhetetlen igazság, hogy a tudás menedzselésének össze kell kapcsolódnia a kezdetektől a **szervezet stratégiájával**. A tudás, mint érték kiaknázása csak úgy képzelhető el, ha a tudás értéklánca működik, beleértve a tudásmegosztást is. A tudásmenedzsment alapvető feltételeiként emlegetett a megfelelő vezetés, a kultúra és az infrastruktúra is, ahogyan azt *Nonaka és Takeuchi*¹⁹⁰ is alátámasztja.

Pontosan mit is jelent a TM stratégia?

Részletezett terv annak alátámasztására, hogy a szervezet milyen módon kíván bevezetni, betartani, alkalmazni, **megvalósítani tudásmenedzsment alapelveket és eszközöket a szervezet céljainak eléréséhez.**

A stratégia, terv elkészítésének feltétele, hogy a tudást feltérképezzék a szervezetben, **milyen elérhető tudásforrások vannak, mi jellemzi a tudásfolyamatot/áramlást.** A térképet arra is használják, hogy a tudás elérhetőségén és a folyamat jellemzőin túl, azokra a lehetséges veszteségekre is rámutasson, amelyekre számítani lehet a különböző scenáriók esetén.

A **tudástérkép** egy olyan eszköz, amit lehet a szervezet állapotának felmérésére is használni, valamint a KM beavatkozások irányának meghatározására is.

Mit tartalmaz a tudástérkép?

Egy szervezetnél rengeteg tudás gyűlik össze és nagyon fontos tudnunk, hogy hol keressük. Szükség van valamilyen tudásleltárra, vagy inkább térképre, ahol bejelölik, hogy a keresett tudás hol található. Kinek a fejében, könyvtár mely polcán, melyik adatbázisban. Valamilyen tudástérképe minden szervezetnek van, egy kisebb szervezet estében még fejben is lehet tartani a szükséges információkat, de ez nem mindig oldható meg. A szervezet minden alkalmazottjának van valamilyen tudástérképe: ha felmerül egy probléma, tudja, hogy kihez forduljon, hol keresse a szakértelmet, de ezek a tudástérképek gyakran hiányosak, nehezen hozzáférhetők, A tudástérképek létrehozása technikai és bizalmi problémát is jelent. Amikor egy szakmai telefonkönyvet lapozunk, tudástérképet tartunk a kezünkben, mégsem tudjuk, hogy melyiket válasszuk a sok közül.

¹⁹⁰ Nonaka and Takeuchi, The Knowledge-Creating Company, 1995.

A **térkép három kulcsfontosságú tényezőt** különít el: a kultúrát, a folyamatokat és a technológiákat:

- a **kultúra** - a viselkedési normákat, hagyományokat, szervezeti értékeket;
- a **folyamatok** - a rendszereket, eljárásokat, struktúrákat;
- a **technológia** az információs technológiát foglalja magába.

Ezeket ciklikus beavatkozási sémába helyezi el és azt, hogy ez a ciklus honnan indul, az határozza meg, hogy az adott szervezet hol helyezkedik el a TM alkalmazásában. Mivel minden szervezetnél működik **tudásmenedzsment**, még ha nem is tudatosan. Azt kell tehát meghatározni, hogy **milyen szinten folyik és milyen típusú beavatkozásra** van szükség. Ahogy korábban utalás történt rá, a tudásmenedzsmenthez mindig szükség van stratégiára, ami illeszkedik az igényekhez, szükségletekhez és ezután kezdődhet csak el a tudásalkotás folyamata, majd az egyes tudáselemek megragadása a következő feladat, vagyis annak meghatározása, hogy milyen tevékenységhez, milyen tudásra van szükség. Ehhez szükség van infrastruktúrára, illetve ahhoz is, hogy a tudáselemek mindig rendelkezésre álljanak, hozzáférhetőek legyenek. Rendkívül lényeges a tudás megosztása a közösségek között és az információ-túlterhelés veszélyének elhárítása, ahhoz, hogy valóban alkalmazható legyen a tudás. Mint mindenhol az értékelés a távlati tervek meghatározásához és az újabb TM stratégia kialakításához. A folyamat során a TM, céljai megvalósítása érdekében mindvégig támaszkodik a **bizalom, kötődés, nyíltság, proaktivitás** szervezeti értékekre.

7.2.2 *Tudásmenedzsment irányzatok*

Célorientált megközelítés

A tudással kapcsolatos mutatók mérésével foglalkozik. Ha a szervezet mérhető eredményeket produkál, könnyebb az ellenőrizhető célokat vizsgálni és a menedzsment célkitűzése egyértelmű, a mutatók látható javulásának elérése. Tipikus példája ennek a szemléletnek *Kaplan és Norton*¹⁹¹ „balanced scorecard”¹⁹²-ja, illetve az intellektuális tőke prakticista iskolájának egyik ismert képviselője *Sveybi* munkájában a tudásvállalatokkal (knowledge company) foglalkozik, ahol a menedzselendő eszközök nem anyagi jellegűek. Az ilyen szervezetek esetében a tőzsde értékítélete a vállalat könyv szerinti értéke lényegesen eltérhet, *Sveybi*¹⁹³ a Microsoft 1995-ös helyzetét említi példaként, ahol a piac tízszer többre értékelte a céget, mint amennyi a

¹⁹¹ Kaplan-Norton: The balanced Scorecard Boston: Harvard Business School Press, 1996

¹⁹² Kaplan- és Norton által kifejlesztett üzleti modell, amely a szervezet teljesítményét méri a rövid- és hosszú távú célok tükrében.

¹⁹³ Sveybi: Tacit Knowledge in Canada J.W. Woods J.S. (ed) The KM Yearbook 1999-2000, Boston, Butterworth, Heinemann p. 394,1998

kimutatások szerinti értéke volt. Ez a szemléletmód sürgeti azt is, hogy a szervezet megfoghatatlan (intangible) eszközeit besorolják, értékeljék. *Sveybi* három csoportra különítette el ezeket az eszközöket:

- 1) az alkalmazottak kompetenciája, ami azt a képességet fedi, hogy a szervezet képes különböző helyzetekben érték előállítására,
- 2) a belső struktúra, amely kiterjed a szervezeti kultúrára, szabadalmakra, számítógépes rendszerekre,
- 3) a külső kultúra, ami a szervezet beszállítóival, ügyfeleivel való kapcsolatra terjed ki (márkanév, vállalat, arculata).

Tudásközpontú megközelítés:

Az irányzat kiemelkedő képviselője *Nonaka*¹⁹⁴, aki *Polányi*¹⁹⁵ nyomán explicit és implicit tudást különböztet meg, és véleménye szerint az új tudás létrehozása a két említett tudáskomponens közötti konverzió eredménye. Négyféle módját különbözteti meg az egyéni tudás átadásának:

- 1) **Szocializáció:** tacit tudásból tacit tudásba;
- 2) **Externalizáció:** tacit tudásból explicit tudásba;
- 3) **Internalizáció:** explicit tudásból tacit tudásba;
- 4) **Kombináció:** explicit tudásból explicit tudásba.

Új tudás úgy jön létre, amikor a tudáskonverzió négy módja folyamatos ciklusban zajlik a szocializáció-externalizálás-kombinálás-internalizálás és újra szocializálás, stb. sorrendben, ez az ún. SECI modell.

A modell tükrözi azt, hogy a szervezeti tudás az egyén csoportos, szervezeti és szervezetközi tudáskonverziós lépéseken keresztül alakul ki.

Nonaka a szociális interakció szintjét nevezi ontologikus dimenziónak, a tacit-explicit bontást pedig episztemologikus dimenziónak.

Folyamatközpontú megközelítés:

¹⁹⁴ Nonaka-Takeuchi: The Knowledge Creating Company, New York: Oxford Brookes University Press, 1995

¹⁹⁵ Polányi: The Tacit Dimension: London-Routledge_kegan, 1966 www.cwst.hu

A tudásmenedzsment folyamatának modellezésére számos kísérlet született. A modellek közös jellemzője, hogy egy „tudás-darab” életét írják le, és szinte mindegyik a gyengéje a szekvenciális volta.

*Angus és Palel*¹⁹⁶ modellje ügyesen kikerüli a problémát, ugyanis jelöléstechnikájuk nem sugallja a szekvenciális jelleget. *Schüppel, Müller-Stewens és Gomez*¹⁹⁷ modelljében egyáltalán nem tüntetnek fel időbeli összefüggéseket. *Lai és Chu*¹⁹⁸ számos szerző írásai alapján tettek javaslatot egy integrált tudásmenedzsment tevékenység sorozatra.

A folyamatközpontú megközelítés másik forrása a minőség-irányultság. *Allee* szerint a tudás létrehozásának legjobb eszközei közé tartozik a teljes körű minőség irányítás (total quality management), a legjobb gyakorlat tudatos terjesztése és a tanuló szervezet gyakorlata, amelyben hangsúlyos a rendszerszemléletű gondolkodás. *Allee* szerint mindezek hasonlóak, azaz a teljes körű minőségirányítás léte egy szervezetben gyakran növeli a tanulás iránti érdeklődést és segíti a tudás megosztására mutatott hajlandóságot.

Technicista megközelítés:

Az irányzat képviselői szerint a tudás az egyén számára átadható objektum, képviselői gyakran a mesterséges intelligencia képviselői közül kerülnek ki. A szakértői rendszerek beszerzése és tudás mérnökség területén jól kiépített formális eszköztárral rendelkezik, ami bevethető eszköznek ígérkezik a tudásmenedzsment területén.¹⁹⁹

Az információtechnológiára helyezik a hangsúlyt, a tudásmenedzsment feladatának elsősorban a tudás elérhetőségét, átadhatóságát biztosító rendszerek kiépítését tartják. A felfogás egyik problémája, hogy mit is kell támogatni információ technológiával²⁰⁰?

Az első lépcsőfok általában egy tudástár felépítése, amiben biztosítani kell a keresés lehetőségét.²⁰¹ Ehhez hasonló, a szervezeti memória és az információtechnológia eszközeivel létrehozható valóságos objektum, azaz TM rendszer.²⁰² Az mindenképpen megállapítható, hogy az információtechnológia az a közvetítő csatorna, ami a tudás terjesztésében, megosztásában, átadásában kulcsfontosságú. A tudásmenedzsment katalizátorainak tekinthetők a mesterséges

¹⁹⁶ Angus-PAntel: KM-Great Concept But What It is? Informationweek Maech 16:58-70,1998

¹⁹⁷ Schüppel, Müller-Stewens és Gomez: Knowledge as a Strategic Resource in von Krogh-G-Roas J. Kleine D. Knowing in Firms London, Sage Publications

¹⁹⁸ Lai-Chu: KM A Rewiew of Theoretical Framworks and Industrial Cases Proceedings of 33rd Hawaian Conference in Systems HICSS-33 IEEE, Computer Society, 2000

¹⁹⁹ Schreiber: Knowledge Engineering and Management: The Common KAOS Methology Version 1.1, University of Amsterdam

²⁰⁰ Angus-PAntel: KM-Great Concept But What It is? Informationweek Maech 16:58-70,1998

²⁰¹ Davenport-De Long-Beers: Succelful KM Projects Sloan M Review Winter p43-57

²⁰² Abecker: Toward a Technology for Organizational Memories IEEE Intelligent Systems 13(39:40-48

intelligencia körébe tartozó technológiák, a tudás megragadásában, kifejlesztésében, pl. a szakértői rendszerek, adatbányászati eszközök játszanak szerepet. A Szervezeti ontológia segíthet a szervezet tudásvagyonának feltérképezésekor, míg a tudás megosztásban segíthetnek az Intranetes megoldások és egyén számítástechnikai megoldások (pl. e-mail) vagy a csoportmunkát segítő megoldások (pl. Lotus Notes).

Milyen problémák merülnek fel a tudás feldolgozásával kapcsolatban és milyen megoldásokat kínál az információtechnológia:

Michael H. Zack által felsorolt lehetséges problémák közül pl. eredményesen segíti a szervezeteket a komplexitással²⁰³összefüggő problémák kezelésében az információ feldolgozó kapacitás növelése útján. Ugyanakkor a bizonytalanság²⁰⁴ kezelésében is segíthet, mivel az információk összegyűjtésével lehetővé teszi az ismerethiányos területek meghatározását (pl. fuzzy rendszerek²⁰⁵). A kétértelműséggel kapcsolatos problémák azt jelentik, hogy nincs egységesen elfogadott fogalmi keret a tudás interpretálására, vagy több is van, netán nem hatékony a szervezeti tanulás vagy nincs megfelelő tudásközvetítő közeg; ezek a problémák a szervezeti ontológia²⁰⁶ kialakításával megoldhatóak. A döntéstámogató rendszerek, adattárházak, szakértői rendszerek adatbányászati eszközök felhasználásával lehetőséget teremt egymással komplex kapcsolatban álló input és outputváltozók elemzésére és felhasználására, pl. a döntéshozatalban.

Az explicit tudáskomponenssel összefüggésben online, központi adatszótár alakítható ki, amely támogatja a keresést, és lehetővé teszi, hogy azok, akiknek az információra szükségük van, elérjék azokat. A szakértők elérhetőségének megteremtése, a tudástérkép alkalmazása, megkönnyíti a tudásmegosztást. Az információs technológia azonban a sikeres tudásmenedzsment egy dimenziója, több más aspektus pl. az innovatív jelleg, kommunikáció, csoportstratégia, a TM gyakorlata, folyamatok, szervezeti kultúra, struktúra mellett.

A technológia alkalmazása azonban sohasem elégséges egy szervezet tudásintenzívvé alakításához, nem garantálhatja, hogy azok is akik hozzáférnek a tudáshoz, megfelelően is alkalmazzák azt. Ahogyan *Bippin Junakar* fogalmaz: „A technológia létfontosságú eleme a tudásmenedzsmentnek, de önmagában nem jelenti a tudás menedzsmentjét.”.

²⁰³ Komplexitás: túl sok a rendelkezésre álló tudás

²⁰⁴ bizonytalanság: túl kevés a rendelkezésre álló tudás

²⁰⁵ fuzzy rendszerek: az 1960-as évek közepén dolgozta ki Zadeh a fuzzy halmazelméletet a nyelvi fogalmakban rejlő matematikai pontatlanság kezelésére

²⁰⁶ ontológia: egy adott szakmai terület közösen elfogadott értelmezése, amely egységesítő, összehangoló keretet teremt

A tudás értékének felismerése, a XXI. században létszükségletté vált, mivel versenyelőnyt generáló hatásának kiaknázása kulcskérdés a modern társadalomban és gazdaságban.

A téves értelmezés kiszűrése érdekében néhány általános jellegű megállapítás a tudást illetően:

- a tudás felfedezése nem technológiai jellegű kérdés,
- ha egy projekt költségvetésének megközelítőleg harmadát technológiára költik, az technológiai projekt és nem a tudásról szól,
- a tudás feltételez egy tudással rendelkező személyt, anélkül csak információról lehet beszélni²⁰⁷

A tudás definiálásnak egyik módja az adattal és információval való kapcsolatának feltárása. Legegyszerűbben kifejtve megállapítható, hogy az **adat megfelelő kontextusban információvá válik, és az információ megfelelő kontextusban tudássá válik**. Továbbelemozve elmondható, hogy a tudás megfelelő kontextusban döntéseket generál.

Néhány kapcsolódó tudásdefiníció²⁰⁸:

„A tudás rendszerezett információ, amely problémamegoldásra alkalmazható.” (Woelf)

„A tudás rendszerezett és elemzett tudás mely alkalmassá és érthetővé van téve a problémamegoldásra és döntések meghozatalára.” (Turban)

„A tudás az információ és adat értelmezése alkalmassá téve a problémamegoldásra, döntéshozatalra, tanulásra és tanításra.” (Beckman)

A válasz ara, hogy miként alakul át az információ tudássá, majd hozzáadott érték révén tőkévé Vajda Ágnes²⁰⁹ nyomán a következőket nyilatkoztathatjuk ki:

„Az információ először valóban tudássá válik azáltal, hogy az információt az egyén beépíti öröklött/tanult ismeretei rendszerébe, ugyanakkor képessé, aktív, felhasználható tudássá azonban csak akkor válik az ismeret, ha az egyén nem csak megtanulja, hanem elsajátítja az ismereteket – ami már nem tanulást, hanem nevelést feltételez. Azaz szocializációt, az információ személyekhez- közösségekhez kötött, értelmi-érzelmi beépülését a személyiségbe.

²⁰⁷ John Pierce, 2005: Knowledge Management for beginners/www.knowledgeboard.com

²⁰⁸ Készült a Maria Wimmer-Josef Makolm (szerk.): Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung, 2005, p. 51. alapján

²⁰⁹ Magyar válasz az információs társadalom kihívásaira c. szakértői vitaanyag/Budai Balázs Benjámin, 2002: E-government avagy kormányzati és önkormányzati kihívások az on-line demokrácia korában

A képesség akkor „tőkésül”, ha a képesség iránt szükséglet jelenik meg, amely aktiválja és javakban tárgyasítja a képességet, mások által elsajátíthatóvá téve nem csak a ’terméket’, hanem az annak létrehozását lehetővé tevő tudást is.

A tőkeformát öltött képesség tehát egyrészt új normát, másrészt új ’javakat’ termel a kooperatív közösségben: ’hozzáadott értékkel’, profittal egészíti ki a tevékenység gazdasági eszközökkel mérhető hasznát, ’növekedési pályán’ mozgatja a reprodukciós folyamatot. Az értékteremtő tevékenység ily módon válhat közvetlenül ’gazdasági’ tevékenységgé, innovációvá, a növekedés forrásává s ugyanakkor a kultúra fejlődésének, a képességek felhalmozásának a hordozó közegévé.”²¹⁰

A korábbi kijelentésekhez kapcsolódóan, a tudás mindig függ az emberi tényezőtől, tudással rendelkező személy nélkül csak adatról, maximum információról beszélhetünk. Ebből kiindulva *Davenport és Prusak* a következő kijelentésre jutott: „mivel az ember hozzáadott értéktől – kontextus, tapasztalat, értelmezés” – függ az, ami az adatot és információt tudássá alakítja, ez egy olyan menedzselési képesség, ami azokat az ember által hozzátett elemeket emeli ki az információs technológiák előnyeiből, amelyek alkalmassá teszik arra, hogy tudással foglalkozzon.”²¹¹ Ez a megállapítás a tudás kontextus jellegét hangsúlyozza.

*Hansen, Nohria, Tierney*²¹² azt javasolja, hogy a tudás menedzselése egyértelműen kodifikáláson és perszonalizáción alapul a szervezeti típustól függően: a standardizált termék a kodifikációs megközelítésen alapul, míg az intuíción, know-how-n alapuló, innovatív termék a perszonalizációs megközelítésen. A szerzők szerint mindenképpen az egyik megközelítést ki kell választania az adott szervezetnek és ragaszkodnia hozzá.

Visszatérve a tudás meghatározásához, milyen definíciók állnak a rendelkezésre?

*Dr. Bögel György*²¹³ vázolta a következő példát: Egy vezető tapasztalatait említi, akinek alkalmazottai szorgalmasan szolgáltattak mérési eredményeket, de értelmezni már nem sokan voltak képesek. Az adatok szerint az anyagköltségek növekedtek, emiatt nyilvánvaló volt, hogy költségcsökkentésre van szükség. De hogyan? Erre várt választ a vezető. Az adatokból információt kell csinálni (pl. összehasonlítás, kontextus, trend), de ez önmagában nem elég. Kell még valami, amit tudásnak nevezünk.

²¹⁰ Budai Balázs Benjamin, 2002: E-government avagy kormányzati és önkormányzati kihívások az on-line demokrácia korában

²¹¹ Davenport TH and Prusak L, 1998: Working Knowledge: Harvard Business School Press

²¹² Hansen MT, Nohria and Tierney T, 1999: What’s your strategy for managing knowledge? HBR MArch_April

²¹³ Dr. Bögel György: Tudásmenedzsment – a láthatatlan hatalom www.puskas.matav.hu

Sajnos ez a valami nehezen megragadható, hajlékony, illékony dolog²¹⁴: magában foglalja a munkatársak **informáltságát, tapasztalatait, szakértelmét, áttekintő és analitikus képességét, intelligenciáját, értékrendjét, döntési és cselekvési mintáit, intuícióit, attitűdjeit** stb. Ez nem újdonság hiszen, hányszor történik meg az velünk, hogy olvasunk valamit és problémáink akadnak a megértéssel, illetve a megértés után is más-más üzenet fogalmazódik meg számunkra kinek-kinek a saját egyedi adottságai alapján. Ahány ember annyiféleképpen old meg feladatot, de az igazi feladatok megoldásához legtöbbször csapatmunka kell, illetve tértől és időtől függetlenül kiaknázható tudásra van szükség.

David C. Hay²¹⁵a tudás életközeli oldalról fogalmazza meg: a tudás az, ami **generációról generációra száll, szervezetek esetén pedig az, amit a főnök átad a beosztottaknak és a munkatársak egymásnak**. Szerinte tehát ide sorolható maga a technika, az eljárások, események és a vállalat szabályai, irányítása.

Kogut és Zander²¹⁶ „know-how”-nak nevezik a tudást és úgy gondolják, hogy a tudás írja le a szervezet aktuális gyakorlatát, többek között a szervezet felépítését, az egyének közötti interakciókat. Visszatérve az információ és tudás különbözőségére a következő megállapításokat teszik: míg az **információ zárt halmaz, a tudás nyitott**. Az **adat és az információ mérhető, a tudás nem**, – azaz ahogyan Pelikan²¹⁷ fogalmaz – a **szervezetek kompetenciaállománya egzakt módon nem hasonlítható össze**.

A filozófia szintjéről indulva, Polányi²¹⁸sokat idézett megállapítása szerint”az ember többet tud, mint amit elmondani képes” és ezt az állítását a biciklizés élményével magyarázza. Hiszen hogyan tudnánk szavakba önteni az érzést? Csupán a technikai elmagyarázásával még senki nem élte át és nem képes attól kerékpározni, ha szó szerint tudja is a folyamatot. Akkor mit is jelent tudni valamit? Polányi a tudásunka jéghegyhez hasonlítottam, amelynek a víz feletti része tudásunk **explicit**, artikulálható része, a többi **tacit (implicit)**, azaz rejtett tudás. Az explicit tudás az, amit rendezett formában tárolunk, azonban a tudás jelentős része tacit.

Hogy mi is a tudás, arra egy egész sor meghatározás született (pl. *Winter, Nonaka, Saint-Onge, Sveib, Leonard és Sensioer Snowden*), ami ezekből mindenképpen lesűrhető az, amit már Polányi is megjegyzett, hogy a **tacit tudásnak személyes vetülete is van**, ami többek között

²¹⁴ Davenport TH and Prusak L, 1998: Working Knowledge: Harward Business School Press, 5.o

²¹⁵ David C. Hay: Knowledge Management, The Data Administration Newsletter (TDAN.com) (saját fordítás)

²¹⁶ Kogut-Zander: Knowledge og the Firm, Combinative Capabilities and the Replication of Technology, Organisation Science, 1992, 3.p. 383-397

²¹⁷ Pelikan: Markets as Instruments of Evolution of Sctructures, Working Paper, 1989, Stockholm, p. 238.

²¹⁸ Polányi: Personal Knowledge, University of Chicago Press, 1958, Chicago

nehézzé teszi a formalizálását és kommunikálását. A legegyszerűbben Winter értelmezése visz közelebb a tacit tudás fogalmához, Ez az az eset, amikor valaki nem tudja megmagyarázni, hogy mi alapján cselekszik vagy old meg egy feladatot. Az **artikuláció** ennél tágabb fogalom, azt jelenti, hogy a tudás birtokosa szimbólumok eljuttatásával, megfelelő kommunikációs csatorna segítségével teljesen át tudja adni tudását másoknak. A **tacit-artikulálható tudás két dimenzióját** különíti el Winter. Meglátása szerint beszélhetünk olyan formájáról, ami tanítható és nem artikulálható, valamint arról is, hogy egy jelenség ismerete rendelkezésre áll, azonban a kialakulásához vezető folyamat ismeretlen.

Lam²¹⁹a tudás fajtáit **episztemológiai és ontológiai** szempontból vizsgálja. A két dimenzió közül az első a tudás manifesztálódását és kifejezési módját jelenti, az utóbbi pedig a szervezeten belüli helyére vonatkozik.

Episztemológiai szempontból az explicit és implicit (tacit) tudást háromféle szempontból hasonlítja össze:

- 1) **Kodifikálhatóság, transzferálhatóság:** az explicit könnyen transzferálható; az implicit intuitív, nem artikulálható, nehezen kodifikálható.
- 2) **A tudás megszerzésének és felhalmozásának módja:** az explicit tudás a logikai dedukció, formális tanulás (learning by studying) útján szerezhető meg. Az implicit a tapasztalaton és az egyéni akciókon alapul, tapasztalati (learning by doing) úton szerezhető meg.
- 3) **Az aggregálás lehetősége:** az explicit kodifikálható, aggregálható. Ezzel szemben a tacit tudás személyes, nehezen aggregálható, csak a tudás közvetlen használata révén lehet belőle hasznot húzni.

7.2.2.1 A tudásfajták meghatározása Lam osztályozása alapján

Explicit tudás jellemzői:

- Az egyén kognitív képességeitől függ;
- Formális, absztrakt, teoretikus tudás;
- Sokféle szituációban alkalmazható;
- Formális tanulással szerezhető meg;
- Standardizálható;

²¹⁹ Lam: Tacit Knowledge, Organisational Learning and Innovation: A Societal perspective DRUID Working Paper, 1998, Copenhagen p. 98-122

- Kiemelkedő szerepet játszik a nyugati társadalmakban.

Tacit (implicit) tudás jellemzői:

- Akcióorientált és gyakorlati tudás;
- Tapasztalati tanulással szerezhető meg;
- Erősen voluntarista és automatikus jellegű;
- Kontextus-specifikus;
- Nem választható el a gyakorlattól;
- Egyénspecifikus folyamatokban alakul ki.

Kódolt tudás jellemzői:

- Gyakran olyan információval rendelkezik, amelyet szimbólumok, jelek továbbítanak;
- Írott szabályokban, eljárásokban, modellekben kodifikálódik és tárolódik;
- A szervezet minden tagja számára elérhető és érthető;
- Közös tudássá válik a szervezetben;
- Mechanikus tudás, ami egységes, előre jelezhető magatartási mintákat hoz létre;
- Kevéssé függ az egyénektől;
- Egyszerű.

Beágyazott tudás:

- Szervezeti rutinokban, gyakorlatban, közös normákban létezik;
- Nem könnyen artikulálható, transzferálható;
- Alapja a szervezet közös értékrendszere;
- Reláció-specifikus, adott kontextusban létezik;
- Szétszórt;
- Olyan koordinációs, tanulási, kommunikációs tudás, amit a szervezeti identitás generál;
- Organikus és dinamikus;
- Íratlan szabályok közötti interakciókból emelkedik ki.

Az osztrák iskola egyik képviselője *Hayek*²²⁰ a tudás következő típusait határozza meg:

- **Privát tudás:** a szereplők különböző dolgokat tanulnak és a tudás nem kerül egymással kapcsolatba;
- **Tapasztalati tudás:** a tudás mindig adott helyeken és időben létezik, keletkezik és csak egy adott szituáció kontextusában releváns;
- **Szétszórt (distributed) tudás:** a kooperáló csoport olyan valamit tud, amit egyik tagja sem;
- **Részben közös (partly. shared) tudás:** a szereplők részben azonos tudással rendelkeznek valamiről.

*Collins*²²¹ a tudás négy fajtáját különítette el. A tudás jelentősége a tudásátadás mikéntjében van és ő erre keresett választ. Példáját egy TV sorozatból veszi, ahol a teniszezőé játéktudását „adták át” egy vietnámi veteránnak.

- **Kódolt (encoded) tudás:** a tudás átadható teljes egészében a szimbólumok használatával (pl. számítógépek összekapcsolásával átadható tudás);
- **Testbe ágyazott (embodied) tudás:** ha valakinek az agyát, összes gondolatát átültetik egy másik emberébe, attól még nem tudná elvégezni, ha fizikailag alkalmatlan rá;
- **Tudatba ágyazott (embrained) tudás:** a környezettel áll kapcsolatban, a közös, osztott felfogással. A teniszjátékos példáját tekintve a vietnámi veterán nem tudna jól játszani egy grafitütővel, mert ez az ütő más technikát kíván. Ez a kultúrafüggő tudás.

*Blacker*²²² még egy tudásfajtára hívja fel a figyelmet, amely a rendszeres, rutinjellegű tevékenységekben érhető tetten. Ez a **beágyazott (embedded) tudás**. Blacker a **tudás, mint folyamat** vizsgálatát helyezi az előtérbe, ahogyan az *Wiig*²²³ is teszi.

Wiig általános definíciója a tudásra a következő²²⁴: „A tudás igazságok, hitek, perspektívák, koncepciók, értékítéletek, elvárások, módszerek és know-how gyűjteménye.”

Wiig öt dimenzióra osztja a tudást, vagyis szinteket határoz meg:

²²⁰ Hayek: Economics and Knowledge Individualism and Economic order Chicago, University of Chicago Press, 1937, The use of Knowledge in Society, 1945.

²²¹ Collins H.M. (1193): The Structure of Knowledge. Social Research 60(1) 95-116

²²² Blacker F. Knowledge, knowledge Work and Organisations: an Overview and Interpretation. Organization Studies, 1995, 16:1021-0146

²²³ Wiig K.M: Knowledge Management Foundations. Aelington: Shema Press, 1993.

²²⁴ Készült a Maria Wimmer-Josef Makolm (szerk.): Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung, 2005, p. 51. alapján

- **Koncepcionális tudás:** ez a szakasz az automatikus tudástól a célkitűző, idealisztikus tudásig terjed (automatikus-pragmatikus-rendszerezett-célkitűző);
- **Manifesztáció dimenziója:** a tudás, szakértelem, készség láncon halad a valamilyen módon teljesen kodifikált tudásig (eszközök-technológia-rendszerek, eljárások-szervezet);
- **Információ dimenzió:** a jeltovábbító közegtől a bölcsességig terjed a skála (átadó közeg-jelzés-adat-információ-tudás-bölcsesség);
- **Tudás részletezettségének dimenziója:** tudásterület-tudásrégió-tudásszekció-eset-tudáselem-tudásrészlet-tudásatom;
- **Tudásszint vagy kompetencia:** a kezdőtől a nagymesteri szintig terjed (kezdő-középhaladó-kompetens-eredményes-szakértő-mester-nagymester).