

Tartalomjegyzék

| | |
|--|------------|
| ELŐSZÓ | 3 |
| 1. ALAPVETŐ FOGALMAK A KÖZIGAZGATÁSSZERVEZÉS ÉS VEZETÉS TÉMAKÖRÉBEN | 4 |
| 1.1. AZ IGAZGATÁS ÉS SZERVEZÉS FOGALMA, TARTALMA | 4 |
| 1.1.1. <i>Az igazgatás fogalma</i> | 4 |
| 1.1.2. <i>Az igazgatás és szervezés kapcsolata</i> | 8 |
| 1.2. AZ IGAZGATÁS (SZERVEZÉS) ÉS VEZETÉS KAPCSOLATA | 11 |
| 1.2.1. <i>A vezetés keletkezése</i> | 11 |
| 1.2.2. <i>A vezetés fogalma, tartalma</i> | 13 |
| 1.3. AZ IGAZGATÁS, A VEZETÉS ÉS AZ IGAZGATÁSSZERVEZÉS ÖSSZEFÜGGÉSEI..... | 14 |
| 1.4. AZ IGAZGATÁS ÉS A KÖZIGAZGATÁS ÖSSZEFÜGGÉSEI | 18 |
| 1.5. A KÖZIGAZGATÁSSZERVEZÉS ÉS VEZETÉS LÉNYEGE..... | 21 |
| 2. AZ IGAZGATÁS (SZERVEZÉS) ÉS VEZETÉS TÖRTÉNETI KIALAKULÁSA | 24 |
| 2.1. AZ IGAZGATÁS (SZERVEZÉS) KIALAKULÁSÁNAK OKAI ÉS FEJLŐDÉSÉNEK KEZDETEI | 24 |
| 2.2. AZ IGAZGATÁS (SZERVEZÉS) TOVÁBBFEJLŐDÉSE KÖZIGAZGATÁSSÁ A NEMZETSÉGI TÁRSADALOMBAN..... | 29 |
| 2.3. A KÖZIGAZGATÁS MEGSZERVEZÉSE ÉS VEZETÉSE AZ ÓKORI ÁLLAMOKBAN | 32 |
| 2.3.1. <i>A sumér-akkád közigazgatás megszervezése</i> | 32 |
| 2.3.2. <i>Az ókori Egyiptom közigazgatásának kialakulása</i> | 36 |
| 2.3.3. <i>Az athéni állam közigazgatásának megszervezése</i> | 40 |
| 2.3.4. <i>A római állam közigazgatásának megszervezése</i> | 42 |
| 2.3.5. <i>A közigazgatás megszervezése Kínában</i> | 44 |
| 3. A SZERVEZÉSTUDOMÁNY KIALAKULÁSA ÉS IRÁNYZATAI | 49 |
| 3.1. A SZERVEZÉSTUDOMÁNY KLASSZIKUS IRÁNYZATAI..... | 49 |
| 3.1.1. <i>A tudományos üzemvezetés: F.W. Taylor munkássága</i> | 50 |
| 3.1.2. <i>Igazgatás- és vezetéstan: Henri Fayol, valamint Luther Gulick és Lyndall Urwick munkássága</i> | 53 |
| 3.1.3. <i>Formális szervezéstudomány: Max Weber bürokrácia-elmélete</i> | 57 |
| 3.1.4. <i>Magyary Zoltán és a Magyary-iskola munkássága</i> | 59 |
| 3.2. EMBERKÖZPONTÚ IRÁNYZATOK..... | 64 |
| 3.3. A JAPÁN SZERVEZÉSI MEGOLDÁSOK SAJÁTOSSÁGAI | 68 |
| 3.4. INTEGRÁCIÓS ELMÉLETEK..... | 72 |
| 3.4.1. <i>William Ouchi „Z” -elmélete</i> | 72 |
| 3.4.2. <i>R. T. Pascale és G. A. Athos „7 S” -elmélete</i> | 73 |
| 4. A KÖZIGAZGATÁSI SZERV, MINT A SZERVEZÉSI TEVÉKENYSÉG SZÍNTERE | 75 |
| 4.1. A SZERVEZET(EK)RŐL ÁLTALÁBAN | 75 |
| 4.1.1. <i>A szervezet fogalma</i> | 75 |
| 4.1.2. <i>A szervezetek típusai</i> | 85 |
| 4.1.3. <i>A szervezeti struktúra, illetve a szervezetek tagolása</i> | 87 |
| 4.1.3.1. <i>A struktúrát meghatározó tényezők</i> | 88 |
| 4.1.3.2. <i>A struktúra típusai</i> | 93 |
| 4.2. A KÖZIGAZGATÁSI SZERV..... | 102 |
| 4.2.1. <i>A közigazgatási szerv fogalma és elhatárolása</i> | 102 |
| 4.2.2. <i>A közigazgatási szerv jogképessége</i> | 106 |
| 4.2.3. <i>A közigazgatási szerv létrehozása és megszüntetése</i> | 106 |
| 4.2.4. <i>A közigazgatási szerv szervezeti formája</i> | 108 |
| 4.2.5. <i>A közigazgatási szerv vezetésének alaptípusai</i> | 110 |
| 4.2.6. <i>A közigazgatási szervek belső szervezeti felépítése</i> | 114 |
| 4.2.7. <i>A közigazgatási szervek belső igazgatása</i> | 115 |
| 5. SZERVEZÉSI MÓDSZEREK A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETÉBEN | 121 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 5.1. | ÁLTALÁNOS SZERVEZÉSI MÓDSZERTAN | 121 |
| 5.2. | AZ IGAZGATÁSSZERVEZÉS ÁLTALÁNOS ELVEI A KÖZIGAZGATÁSBAN | 125 |
| 5.3. | AZ IGAZGATÁSSZERVEZÉS MÓDSZEREI A KÖZIGAZGATÁSBAN | 129 |
| 5.3.1. | <i>Önálló közigazgatási szerv létrehozására vagy átszerezésére irányuló szervezési módszer, a struktúraszervezés</i> | 130 |
| 5.3.2. | <i>Közigazgatási folyamatszervezés</i> | 134 |
| 5.3.3. | <i>Munkahely (iroda) szerezés</i> | 141 |
| 5.3.4. | <i>Szervezési helyzetképvizsgálat</i> | 146 |
| 5.3.5. | <i>Munkanap-fényképezés, időelemzés</i> | 149 |
| 5.3.6. | <i>Ügymenetvizsgálat, folyamatelemzés</i> | 153 |
| 5.3.7. | <i>A szellemi alkotótechnikák alkalmazása a közigazgatás szervezésében</i> | 158 |
| 5.3.8. | <i>Teljesítményértékelés és minőségbiztosítás a közigazgatásban</i> | 161 |
| 6. | VEZETÉS A KÖZIGAZGATÁSBAN | 170 |
| 6.1. | A VEZETÉS ÉRTELMEZÉSE A KÖZIGAZGATÁSBAN, A KÖZIGAZGATÁSI VEZETÉS SZINTJEI | 170 |
| 6.2. | A VEZETÉS FUNKCIÓI..... | 171 |
| 6.2.1 | <i>Célkitűzés</i> | 171 |
| 6.2.2. | <i>Döntés</i> | 175 |
| 6.2.3 | <i>Információgyűjtés és értékelés</i> | 179 |
| 6.2.4. | <i>Tervezés</i> | 183 |
| 6.2.5. | <i>Koordináció</i> | 188 |
| 6.2.6. | <i>Ellenőrzés</i> | 190 |
| 6.3. | VEZETŐI SZEMÉLYISÉG | 197 |
| 6.4. | A VEZETÉSI STÍLUS | 199 |
| 6.5. | HUMÁNERŐFORRÁS MENEDZSMENT A KÖZIGAZGATÁSBAN | 201 |
| 6.5.1. | <i>A humán erőforrás menedzsment fogalma és fő területei</i> | 201 |
| 6.5.2. | <i>A humán erőforrás tervezés</i> | 203 |
| 6.5.3. | <i>A szükséges munkaerő biztosítása</i> | 205 |
| 6.5.4. | <i>A munkaerő képzése és fejlesztése</i> | 206 |
| 6.5.5. | <i>Teljesítményértékelés a közigazgatásban</i> | 208 |
| 7. | A PROJEKT CIKLUS MANAGEMENT (PCM) ALAPJAI A KÖZIGAZGATÁSBAN..... | 211 |
| 7.1. | A PCM FOGALMA ÉS JELLEMZŐI..... | 211 |
| 7.2. | A PCM ALAPELVEI..... | 213 |
| 7.3. | A PCM SZAKASZAI | 213 |
| 7.3.1. | <i>A projekt létrehozása</i> | 213 |
| 7.3.2. | <i>A projekt megvalósítása</i> | 222 |
| 7.3.3. | <i>A projekt lezárása</i> | 225 |
| | IRODALOMJEGYZÉK | 227 |

Előszó

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara ma már **nem csak jogászokat képez**, hanem – a képzés palettáját kitágítva – alapképzési szakon 2002-től igazságügyi igazgatási, 2006-tól munkaügyi és társadalombiztosítási, 2009-től pedig igazgatás-szervező szakembereket is.

A Kar – fennállásának harminc éve alatt – mindig is fokozottan törekedett arra, hogy hallgatói számára **a hatályos joganyagot és a mértékadó szakirodalmat magas szinten feldolgozó, írott tananyagot** bocsásson ki. Ennek is köszönhető, hogy az Állam- és Jogtudományi Karok párhuzamos akkreditálása során a Kart a Magyar Akkreditációs Bizottság 2006-ban, egyetlenként (!), öt éven át „Kétszeres Kiválósági Hely” használatára jogosította fel.

A jelen jegyzet nem titkolt célja az, hogy – a hatályos joganyagot és az elérhető, mértékadó szakirodalmat magas szinten feldolgozni törekvő – írott tananyagként szolgáljon az **igazgatás-szervező alapképzésben** tanuló hallgatók számára, a **„Közigazgatás-szervezés és vezetés” című tantárgy** ismeretei elsajátításának megkönnyítése érdekében. A tárgy oktatására viszonylag későn, az Ajánlott Tanterv szerint, az ötödik szemeszterben kerül sor. Ennek indoka és magyarázata az, hogy a hallgatók – a különböző tantárgyak ismereteinek elsajátítása eredményeként – ekkor már ismerik a közigazgatás alapintézményeit, a hatósági eljárás szabályait, a közigazgatás szervezetét, valamint a közigazgatási munkafolyamatok racionalizálásának lehetőségeit.

Mindezekkel arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a „Közigazgatás-szervezés és vezetés” című tantárgy mintegy **ráépül a közigazgatásról szerzett valamennyi, korábbi ismeretre**, különösen azokra, amelyeket a „Közigazgatás-technológia” című tantárgy közvetített. Ez nem is lehet másként, hiszen a tananyag megértéséhez és elsajátításához a korábbi ismeretek nélkülözhetetlenek.

Befejezésül azt szükséges még kiemelni, hogy a jelen tantárgy oktatása **előadások és gyakorlatok** megtartása segítségével történik, különös figyelemmel arra, hogy az alapképzésben elsősorban gyakorlati ismeretek átadását és számon kérését írja elő a felsőoktatási törvény.

Miskolc, 2011. szeptember

A szerkesztő

1. Alapvető fogalmak a közigazgatásszervezés és vezetés témakörében

1.1. Az igazgatás és szervezés fogalma, tartalma

1.1.1. Az igazgatás fogalma

A közigazgatás fogalma egy szóösszetétel, amely a „köz” szótagból és az igazgatás fogalomból jött létre. A szóösszetétel tartalmának megértéséhez először az *igazgatás* fogalmát kell tisztáznunk.

Az emberiség történelmének áttekintése azt mutatja, hogy az ember az állatvilágból történt kiemelkedése óta általában közösségekben tevékenykedik különböző célok megvalósításán. Az a felismerés, hogy az emberi együttműködés a célok megvalósításában nagyobb eredménnyel járhat, mint az elkülönült tevékenységek pusztá összegződése, bizonyára az emberré válás folyamatának és a társadalom kialakulásának egyik legfontosabb összetevője volt.

A történelmi fejlődés során kezdetben a létfenntartás legelemibb követelményei tették szükségessé az együttműködést, a későbbiekben azonban az együttműködés keretei, céljai bővültek. Fokozatosan kialakultak a társadalom egységei a családok, nemzetiségek, törzsek és a pusztá létfenntartáson kívül magasabb rendű célok is megjelentek, mint pl. szerszámkészítés, állattenyésztés, földművelés, tulajdonszerzés stb. Ez utóbbi célok végül is szétfeszítették a nemzeti társadalom kereteit és létrejött az *állam*, mint az emberi együttműködés minőségileg új formája, a minőségileg új célkitűzéseivel együtt.

A vázolt történelmi folyamat alapján fölmerül a kérdés, hogy az emberi együttműködésben vajon mi okozza az eredménytöbbletet az elkülönült tevékenységek eredményének összegezéséhez képest. Vizsgáljuk meg a kérdést egy egyszerű példán keresztül.

Tételezzük fel, hogy három embernek az útról egy nehéz akadályt kell elgördítenie. Mivel külön-külön egyikük sem képes az akadályt elgördíteni, három lehetőséget próbálnak ki.

Az első megoldásnál hárman három irányból próbálják az akadályt elgördíteni. Ez esetben az erőfeszítés eredménytelen még akkor is, ha a résztvevők ereje egyébként

elegendő lenne az akadály elhárításához. A második megoldásnál egy irányba fejtik ki ugyan az erőfeszítést, de az erőfeszítésre nem ugyanabban az időpontban kerül sor. Az együttműködés szintén eredménytelen lesz, mert az egyéni eredmények nem összegeződhetnek. Mindkét esetben azt látjuk, hogy az elemi tevékenységek kapcsolata és a cél között nincs összhang.

A harmadik megoldás meghozza az eredményt, amennyiben a résztvevők egyszerre, egy irányba próbálják az akadályt elhárítani, ehhez azonban az szükséges, hogy valamelyikük az erőkifejtéshez jelt adjon, vagyis az elemi tevékenységek kapcsolata és a cél között az összhangot megteremtse.

Ugyanígy van ez valamennyi, közös célt szolgáló emberi együttműködés esetében. A cél megvalósítását szolgáló fő tevékenységen kívül mindig szükség van egy *kiegészítő (igazgatási)* tevékenységre, amely biztosítja a cél és a fő tevékenységek közötti összhangot.

A továbbiakban ezt a kiegészítő, összehangoló tevékenységet tekintjük *igazgatásnak*, melynek fogalmát az alábbiakban határozzuk meg.

Az igazgatás az emberi együttműködés során keletkező emberi tevékenység. Biztosítja a közös cél elérését, az ehhez szükséges személyi, tárgyi feltételeket és az egyéni tevékenységek összhangját.

A meghatározásból következik, hogy az igazgatást kizárólag *emberek közötti viszonylatban* érvényesülő emberi tevékenységnek tekintjük, kizárjuk tehát a fogalomkörből az egyén saját munkájára vonatkozó összehangoló tevékenységet (ezzel a praxeológia foglalkozik), továbbá a nem kizárólag emberi viszonylatban (pl. ember-gép, vagy gép-gép között) érvényesülő tevékenységet.

Az igazgatás fogalmában kulcsfontosságú szerepet játszik a *célkitűzés* és a *koordináció*. Minden igazgatás valamely *célkitűzés* megvalósításáért történik, cél hiányában az igazgatás értelme kiüresedik, az esetleges igazgatási tevékenység "l'art pour l'art" tevékenységgé válik. Itt megjegyzendő, e megállapításnak nem mond ellent az, hogy vannak a társadalomban kizárólag igazgatással foglalkozó szervezetek (pl. ellenőrző szervek), ugyanis ezek tevékenysége is mindig valamely egyéb fő tevékenységhez, annak célkitűzéséhez kapcsolódik és sohasem az "igazgatásért igazgatnak."

A *koordináció* az igazgatás fogalmának leglényegesebb eleme, ez a tevékenység kapcsolja össze a célkitűzést és az annak megvalósításáért végzett fő tevékenységi ele-

meket. Az együttműködésben szükségszerű az egyes résztvevők felosztása a résztvevők között és ez magában hordozza az egyéni tevékenységek közös céltól való eltávolodásának lehetőségét. A koordinációnak lesz az a feladata, hogy a cél és a munkamegosztás között feszülő ellentmondást kiküszöbölje.

A meghatározás szerint végül az igazgatás fogalmához tartozik a célkitűzés eléréséhez szükséges *személyi és tárgyi feltételek* biztosítása is. Ez a tevékenység is pluszként jelentkezik a célkitűzést megvalósító fő tevékenységhez képest, ugyanakkor az együttműködésnek szintén szükségszerű velejárója. Elkülönült egyéni tevékenységek esetén minőségileg másként jelentkezik a feltételek biztosítása, részben egybeolvad a fő tevékenységgel. Az együttműködés bővülésével azonban egyre növekszik a szerepe, és mivel a célkitűzés megvalósításához szorosan kapcsolódó kiegészítő tevékenységről van szó, az igazgatás fogalomkörébe soroljuk.

A közigazgatás lényegének megértéséhez azonban a fogalmon túl szükséges az igazgatás alanyának, tárgyának tartalmi elemeinek áttekintése is.

Az igazgatás *alanya* – aki igazgat – az előző pontban adott fogalmi körből kiindulva csak ember vagy emberek csoportja, az igazgatás *tárgya* – akiket igazgatnak – szintén csak emberek csoportja lehet. Az a keret pedig, amelyben az igazgatást kifejtik a *szervezet*, ugyanis legáltalánosabb értelemben szervezetnek tekintjük az emberek közös célok érdekében történő mindenfajta együttműködését. Így az igazgatás alanya általában szervezet, tárgya mindig a *szervezet*.

A modern társadalomban az igazgatás alanya már erősen differenciálódott. Horizontálisan a differenciálódás egyrészt három nagy irányító szervezeti rendszer létrejöttét eredményezte, melyek: a politikai pártok, az államszervek rendszere és a társadalmi szervezetek rendszere, másrészt a munka és egyéb szervezetek igazgatási szférája differenciálódott állami igazgatási, magánigazgatási és társadalmi öngazgatási szervekre. A munka és egyéb szervezetnél az igazgatás alanya az állami munkaszerv, a magánszemély, illetőleg az emberek öntevékeny csoportja igazgatási apparátusa. Az államszervek rendszerén belül a további differenciálódás hatására különülnek el az államhatalmi ágak szervezetrendszerei, a törvényhozói, a végrehajtói (közigazgatási) és az igazságszolgáltatási szervezetrendszerek.

Az igazgatás tárgya a modern társadalomban az egész államilag szervezett társadalom, annak szervezetei és szervezetrendszerei. Speciális vonás ezen a téren, hogy a

szervezeti élet csaknem valamennyi szférája beletartozik az államszervek hatókörébe, mivel egyes igazgatási funkciókat tekintve, (pl. szabályozás, ellenőrzés) a magánigazgatás alatt álló és az öngazgatási szervezetek is tárgyai lehetnek az államszervek igazgatásának.

Az igazgatás *tartalmi lényege* két fő tevékenységből áll, egy tervező, előkészítő szakaszból és egy kivitelező szakaszból. Amennyiben ezt a két szakaszt az igazgatás fogalmával egybevetjük, azt találjuk, hogy mind a kettő egy célnak, az igazgatás által kiszolgált fő tevékenység céljának a megvalósítását szolgálja. Ennek a célnak a meghatározása azonban logikailag nem tartozhat a fő tevékenység fogalmi körébe, hiszen a fő tevékenység éppen annak a megvalósítását szolgálja, ezért a célkitűzést, szintén az igazgatás tartalmi elemei közé kell sorolnunk. Ezek alapján az igazgatás tartalmát három fő részre tagolhatjuk: a *célkitűzésre*, a cél megvalósítását *előkészítő szakaszra* és a *kivitelező szakaszra*.

A továbbiakban az előkészítő és a kivitelező szakaszt kell megvizsgálnunk abból a szempontból, hogy ezek bonthatók-e további önálló tevékenységi elemekre.

Az *előkészítő szakasz* lényege, hogy gondolati úton előállítsa, megtervezze a kivitelező szakasz folyamatát, értékelje a lehetséges megoldásokat, és végül foglaljon állást a kivitelezés követendő útját illetően. Mindez csak úgy lehetséges, ha *információkat gyűjtenek* egyrészt a kivitelezési folyamat feltételeiről, másrészt a korábbi azonos vagy hasonló célkitűzések megvalósítási folyamatáról és eredményéről, mindezeket az információkat *feldolgozzák, értékelik* a célkitűzés nézőpontjából, feltárják és *megtervezik* a lehetséges kivitelezési módokat, majd ezek közül egyet kiválasztanak, azaz *meghozzák a döntést*.

A *kivitelező szakasz* funkciója az előkészítő szakaszban meghozott döntés végrehajtása, illetőleg a döntés esetleges korrekciója. A *döntés végrehajtása* elsődlegesen a személyi és tárgyi feltételek megteremtését, majd a feladatok elosztását és ezzel összefüggésben a munka *koordinációját* feltételezi. Ez utóbbit – melyet az igazgatás egyik leglényegesebb fogalmi elemének is tekintettünk – a munkamegosztás és az egyetlen célkitűzés közötti ellentmondás teszi nélkülözhetetlenné az igazgatásban. A kivitelező szakasz azonban a végrehajtással és koordinációval nem érhet véget, mivel előfordulhat, hogy a célkitűzés nem valósult meg akár a helytelen döntés, akár a helytelen végrehajtás következtében. Szükség van ezért egy utolsó fázisnak, az *ellenőrzésnek* is a beiktatására,

melynek során egybevetik a végrehajtás eredményét a célkitűzéssel és megállapítják a cél megvalósulását, vagy az esetleges szükséges korrekciókat.

Ezzel eljutottunk az igazgatás egy általános tartalmi modelljéhez, melynek értelmében az igazgatás tartalmát a célkitűzés, információgyűjtés és feldolgozás, tervezés, döntés, végrehajtás, koordináció, ellenőrzés képezi. Mindezeket együtt igazgatási ciklusnak nevezzük, ezzel arra utalva, hogy a gyakorlatban az igazgatás rendszerint folyamatos tevékenység, melynek során újabb és újabb célkitűzések folyamatos teljesítését kell az igazgatási tevékenységnek biztosítani, és emiatt az igazgatás tartalma permanensen ismétlődik.

1.1.2. Az igazgatás és szervezés kapcsolata

Az igazgatás és szervezés fogalmának kapcsolata mindeddig sok fejtörést okozott a témával foglalkozó tudományok művelői körében. Ebből a szempontból elsősorban a közigazgatás-tudomány és a szervezés (vezetés) tudomány képviselőinek felfogását kell megvizsgálnunk. A két tudomány felfogása a két fogalom tartalmát illetően ugyan közel áll, azonban a terminológia kérdésekben mind a mai napig eltérő álláspontok is léteznek. Bonyolítja a helyzetet a témakörökhöz kapcsolódó – tartalmilag bizonytalan – újabb fogalmaknak (pl. közmenedzsment, közpolitika, közszolgálati menedzsment) megjelenése a szakirodalomban és az egyetemi, főiskolai tananyagokban. Ez utóbbi fogalmak tartalmi tisztázása azonban az ezeket a külföldi szakirodalomból átvevő kutatók és oktatók feladata. Magunk részéről maradunk a magyar nyelvben évszázadok alatt meghonosodott terminológia, az igazgatás és a szervezés fogalmak kapcsolatának tisztázása mellett.

Az igazgatás fogalmára és tartalmára az 1.1.1. pontban részletes választ adunk, így a következő feladat a szervezés fogalmának és tartalmának kifejtése és ennek az igazgatás fogalmával és tartalmával való egybevetése.

A szervezés fogalmát a szervezéstudomány képviselői mindeddig egységesen nem tudták meghatározni. Ennek egyik oka *nyelvi okokra* vezethető vissza, ugyanis a szervezéstudományt először angol és francia nyelvterületen kezdték művelni és a fordítási problémák önmagukban is az egységes értelmezés ellen hatottak. Például H. Fayol alapvető munkájában szereplő „administration” kifejezést angolra a „management” szóval fordították, ami tartalmilag nem pontosan fedti a H. Fayol által kidolgozott fogalom

tartalmát.¹ Ennek alapján fordították magyarra a H. Fayol által kidolgozott fogalmat „vezetés” elnevezéssel, ami szintén nem pontosan adja vissza H. Fayol elméletét.² További problémát jelent a szervezés fogalom tartalmának tisztázásában, hogy azt lehet *tágabb és szűkebb értelemben* is értelmezni. Erre az ad magyarázatot, hogy a szervezés fogalom a szervezet fogalomhoz kötődik, a szervezetek nagyságrendje pedig rendkívül eltérő lehet. A nagy gigantikus szervezetekben természetesen más tartalmú a szervezés, mint egy kisebb néhány fős, vagy néhány tízfős szervezetben.

A szervezés fogalmával kapcsolatban bizonytalanság keletkezett azért is, mert eddig nem született egyértelmű elhatárolás a *szervezés és a vezetéstudomány* között.³ Az utóbbi években mindössze annyit változott a helyzet, hogy a két fogalom helyett kezd elterjedni a „menedzsment” fogalom, amely pontos értelmezés hiányában sok területen alkalmazható, de ugyanakkor tovább gerjeszti a terminológiai problémákat.

A szervezéstudományi szakirodalomban a szervezés kifejezést általában *két fajta* megközelítésben értelmezik. Az egyik fajta értelmezés szerint a szervezés egy *új szervezet* létrehozását jelenti. Ehhez természetesen meg kell előzetesen határozni a létrehozandó szervezet célját és feladatait. Ezt követően a szervezés gondoskodik a célhoz és feladathoz kapcsolódó személyi és *tárgyi* feltételek megteremtéséről.

Ebben az értelemben fejtette ki a szervezés lényegét *Henri Fayol* francia mérnök – akit a szervezéstudomány egyik első és legjelentősebb képviselőjének tekinthetünk – amikor a szervezést úgy határozza meg, mint a vállalat szociális (emberi) és materiális (tárgyi) elemeiből álló különböző szervezeti egységeinek létrehozását és fejlesztését.⁴

A szervezés fogalmának ez a formai leszűkítése azonban hamarosan a tartalmi elemekkel is kiegészült. *Raith Tivadar* – a Magyar Zoltán által vezetett közigazgatástudományi iskola tagjaként – kifejtette, hogy a fayoli definíció szüksézáú és nem említ a szervezés minden kellékét.⁵ Nem tesz említést arról, hogy a jó vállalati működéshez

¹ Szentpéteri István: Az igazgatástudomány szervezéseméleti alapjai Akadémiai Kiadó, Budapest, 1974. 155. old.

² H. Fayol: Ipari és általános vezetés Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1984.

³ Lásd erről: Szentpéteri István: Vezetés- vagy szervezéstudomány Állam és Igazgatás 1981. évi 11. sz.

⁴ H. Fayol: id. mű 18. old.

⁵ Raith Tivadar: A szervezés alapelvei és módszertana Magyar Könyvveteli Folyóirat, Budapest, 1936. 11-12. old.

előrelátásra és az egyes szervek közötti *harmóniára* van szükség. Szerinte a szervezés az a tervszerű munkafolyamat, amely a vállalat szerveinek zavartalan együttműködését, a vállalat *céljainak elérése* érdekében a legkedvezőbb hatásfok és legnagyobb rentabilitás mellett biztosítja.

A szervezés fogalmának meghatározása ezek után a szervezet létrehozásán túl egyre inkább a *tartalmi kérdésekre* koncentrál. Ilyen típusú, *másik fajta* értelmezést találhatunk Szabó László, Ladó László, majd Horváth Imre munkáiban, melyek azonban tartalmilag jelentős mértékben összeesengenek. *Szabó László* definíciójában hangsúlyozza az emberi együttműködés folyamatos biztosítására szolgáló állandó szervezet létrehozásán túl az együttesen megvalósítandó *cél elérése* érdekében az emberi cselekvések alkalmi szabályozását (mely alatt az egyéni tevékenységek összehangolását értjük).⁶ *Ladó László* szerint a szervezés nem más, mint a *célelés* eszköze, amely a vezetés egyik funkciójának minősül a tervezés és az ellenőrzés mellett. Részletesebb kifejtése szerint a szervezés olyan szellemi alkotó tevékenység, amely meghatározott *cél érdekében* a munkafolyamatok és azok ellátására hivatott szervek *létrehozására*, működésük szabályozására, valamint a munkaerő, a munka tárgya a munkamódszer és a munkaeszköz optimális összehangolására irányul.⁷ Lényegében ehhez hasonló meghatározást ad *Horváth Imre* is, aki a közigazgatás nézőpontjából foglalkozik a szervezés fogalmával. Szerinte a szervezés lényege a meghatározott *cél* érdekében történő szervezet létrehozására és folyamatos működtetésére irányul.⁸

Mindezekből a nézetekből az a következtetés vonható le, hogy az igazgatás és szervezés fogalmak *tartalmi ismérvei teljes egészében megegyeznek*. Az igazgatást az emberi együttműködés közös céljának megvalósítására irányuló tevékenységként értelmeztük, a szervezés szintén a célelés eszköze. Az igazgatás egyik alapvető funkciója a célok megvalósításához szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítása, a szervezésnél ez a szervezet létrehozásában nyilvánul meg. Az igazgatás lényeges tartalmi eleme a munka összhangjának biztosítása, mely a szervezési fogalomban szintén determináns tényező. Következésképpen lerögzíthetjük, hogy az igazgatás és a szervezés *szinonim*

⁶ Szabó László: Vállalatszervezés a gyakorlatban Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1958.

⁷ Ladó László: Szervezéstudomány és módszertan Közigazgatási és Jogi Kiadó, Budapest, 1980. 21. old.

⁸ Horváth Imre: Közigazgatási szervezés- és vezetéstan Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1999. 23. old.

fogalmak.

Szamel Lajos ezt az egybeesést 1963-ban megjelent munkájában így rögzíti „bizonyítottunk vehetjük, hogy az igazgatás egyenlő a szervezéssel, igazgatás és szervezés nem az egész és rész viszonyában állnak, hanem egybeeső fogalmak”.⁹

A szervezés fogalmát a fentiekben, *tág értelemben* használtuk, van azonban ennek a fogalomnak egy *szűkebb értelmezése* is. Már H. Fayol is utalt arra, hogy az igazgatás lényegében öt fő tartalmi elemből áll (tervezés, *szervezés*, döntés koordináció, ellenőrzés) melyek között a szervezés egy szűkebb értelemben az igazgatás része. Ennek a kérdésnek a megértéséhez azonban szükséges, hogy először tisztázzuk az igazgatás (szervezés) és vezetés kapcsolatát.

1.2. Az igazgatás (szervezés) és vezetés kapcsolata

Az igazgatásnak, mint a tágabb értelemben vett szervezésnek a fogalmi tisztázása után a vezetés fogalom is további magyarázatra szorul, mivel a két fogalom között szoros kapcsolat létezik. Erre utal például az, hogy a szervezet vezetőjét sokszor „igazgatónak” hívják. A kérdés az, hogy az igazgatás és vezetés is azonos tartalmú kategória, vagy ha nem, mi a kettő között a lényegi különbség.

A válasz kiindulópontja a vezetés keletkezésének történelmi körülményeiben található.

1.2.1. A vezetés keletkezése

A vezetés megjelenése az emberiség életében szükségszerű következmény volt. Az emberi szükséglet – a munka – a munkamegosztás – a koordináció – és a specializáció volt az a logikai folyamat, amely először csupán a vezetés szükségessége felismeréséhez, majd a vezető megjelenéséhez vitte el az emberiséget sok-sok ezer évvel ezelőtt, az emberi civilizáció kezdeti időszakában. Vizsgáljuk meg közelebbről ezt a logikai folyamatot!

Az emberré válás folyamata szorosan kapcsolódik a *munkához*. Ahhoz az emberi tevékenységhez, amely az ember létével összefüggő szükségletek – étkezés, ruházkodás,

⁹ Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1963. 76. old.

lakhatás, védelem, stb. – kielégítését biztosítja. A *munkamegosztás* csírája már a kezdetek kezdetén megtalálható volt, hiszen adottak voltak az emberek közötti természetes különbségek: mindenekelőtt a férfi és a nő, valamint a gyermek, a felnőtt és az időskorú közötti különbségek. A munkamegosztás fogalma alatt több embernek egy közös cél elérése érdekében kifejtett, az egyéni szükségleteket kielégítő tevékenységét értjük. Példaként említhető az egyes ember erejét meghaladó állat elejtése, vagy a tengeri népek esetében a közös halászat megszervezése a nagyobb zsákmány megszerzése érdekében. A közösen végzett munka kezdetben csupán „együtt” végzett munka volt, de hamarosan nyilvánvalóvá vált, hogy a célzott eredmény hamarabb, és biztosabban bekövetkezik, ha az emberek megosztják egymás között a teendőket. Az is hamarosan kiderült, hogy az együttesen végzett munka nem nélkülözhet egyfajta összehangoló tevékenységet, *koordinációt*, ami biztosítja a különböző (megosztott) tevékenységek egy irányba haladását, vagyis az összhangot.

Az emberek által végzett közös munka kezdeti, esetleges jellegét hamarosan felváltotta az ismétlődés, hiszen a szükségletek újra és újra felmerültek. A szükségletek által generált ismétlődés oda vezetett, hogy korábban egyszeri munkamegosztás is újra és újra megvalósult, és ennek következtében a közös tevékenységben résztvevő emberek *specialistái lettek* annak a tevékenységnek, amelynek kifejtésére vállalkoztak. E specializációnak lett végül is következménye a *vezetés*, illetve a vezető kialakulása és mások fölé emelkedése. Ő az, aki megmondja, hogy mit kell tenni, vagyis milyen célt kell elérni, meghozza a cél elérését biztosító döntéseket, továbbá ellenőrzi a döntéseinek végrehajtását. A vezetőnek a „mások fölé emelkedését” mindenki tudomásul vette és elfogadta, azaz megjelent a speciális (vezetői) feladatokat ellátó ember: *a vezető*, és kialakult a közöttük és a vezetettek közötti egyfajta uralmi-hatalmi viszony.

Az előzőekben említett, a vezetés kialakulását eredményező *logikai folyamat*, illetve gondolatsor (szükséglet – munka – munkamegosztás – koordináció – és specializáció) napjainkban, az emberi társadalom mai fejlettségi szintjén *módosul*. A kiindulópont ezúttal is a társadalmi szükséglet. Ezt azonban nem a munka és a munkamegosztás követi, hanem a szükséglet kielégítő szervezet elhelyezése a társadalom szervezeteinek rendszerében. Miután adott a szükséglet, és az annak kielégítését szolgáló szervezet, csak ezt követheti a vezető személyének kiválasztása, majd a (esetleg) a szervezet belső igazgatásának átalakítása, a szükségletek kielégítését megvalósító új struktúrák megte-

remtése, illetve a folyamatok szabályozása. A logikai sor tehát a következő: szükséglet – szervezet – vezető – szabályozás.

A kifejtettek alapján nem férhet kétség ahhoz, hogy *a vezetés a szervezetnek a szerves része, illetve a szervezeten belül megvalósuló emberi tevékenység.*

1.2.2. A vezetés fogalma, tartalma

A vezetés fogalmával kapcsolatban két alapvető kérdés vár tisztázásra, nevezetesen a vezetés és igazgatás (szervezés) egymáshoz való viszonya, illetőleg a vezetésen belül tevékenységek elhatárolása az igazgatási ciklus általános tartalmi elemeitől.

Ami az első kérdést illeti, a szakirodalomban két logikai megoldásnak vannak jeles képviselői. Az egyik logikai megoldás szerint a vezetés az igazgatás (szervezés) része, mivel annak csak bizonyos tartalmi elemeit látja el, így az igazgatás (szervezés) a tágabb kategória. Ezt a felfogást követi *Erdei Ferenc*, *Szentpéteri István* és *Szamel Lajos* azon elv alapján, hogy minden vezető szervez, de nem minden szervező vezet.¹⁰ A másik felfogás szerint a vezetés a tágabb kategória, az igazgatás (szervezés) pedig ezen belül helyezkedik el. Ezt általában úgy fogalmazzák meg, hogy a „szervezés a vezetői funkciók egyike”.¹¹ Ezt a felfogást vallja *Ladó László*, *Tóth Imre Zoltán*¹² és *Palicz András*,¹³ akik szerint a szervezés a vezető döntéseinek hatékony és eredményes megoldását szolgálja.

A fentiekben vázolt felfogásbeli különbség magyarázata a szervezés fogalmának tágabb vagy szűkebb értelmezésében rejlik. Az 1.1.2. pontban kifejtettük, hogy a *szervezés tágabb értelemben* szinonim fogalom az igazgatással. Ebben a felfogásban a vezetés az igazgatáson belül helyezhető el, mint egyfajta igazgatási tevékenység.

Az igazgatást ugyanis úgy tekintjük, mint a közös cél elérését szolgáló emberi együttműködés szükségszerű velejáróját. Maga az igazgatás is azonban egy olyan szervezetben zajlik, amelyben valamilyen cél érdekében történik az együttműködés. Következésképpen az igazgatást végző emberek közös cél érdekében történő együttműködését

¹⁰ Lásd erről Szentpéteri István: *Vezetés vagy szervezéstudomány*, id. mű; Szamel Lajos: id. mű

¹¹ Ladó László: id. mű 22. old.

¹² Tóth Imre Zoltán: *Szervezés és vezetéselmélet KSH-SZÁMOK*, 1976. 11. old.

¹³ Palicz András: *Szervezéselméleti alapok és tervszerű szervezőtechnika módszerek alkalmazása Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1969.*

is ugyanúgy kell összehangolni, mint annak a szervezetnek a működését, amelyre maga az igazgatási szervezet gyakorol összehangoló tevékenységet. Mindemellett magát az igazgatási szervezetet is létre kell hozni, biztosítani kell a működéséhez a személyi és tárgyi feltételeket. Ezt a magára az igazgatási szervezetre ható igazgatási tevékenységet nevezzük *vezetésnek*, ami gyakorlatilag nem jelent mást, mint az *igazgatás igazgatását*. Ennek lényege tehát az *igazgatási szervezet létrehozása, annak a fő célok alá rendelése és a rendeltetésszerű működésének a biztosítása*.

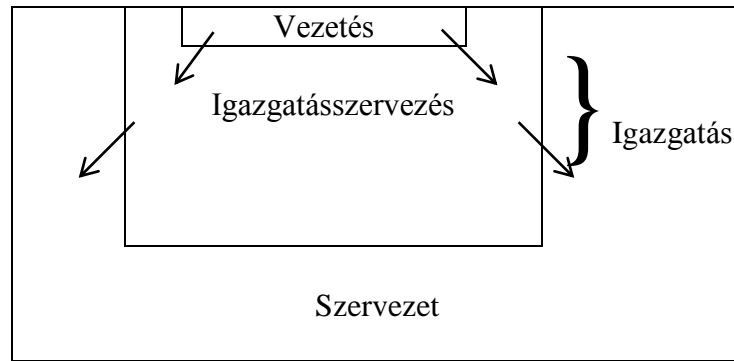
A vezetés fenti értelemben tehát csak az igazgatás (szervezés) egyik alkotóelemeként értelmezhető, vagyis ebben az értelemben az igazgatás (szervezés) a tágabb kategória.

Az 1.1.2. pontban azonban utaltunk arra is, hogy a szervezés fogalomnak van egy *szűkebb értelmezése* is. Eszerint a szervezés az igazgatáson belül az egyik elem, amely a *döntést követően a végrehajtó szervezet létrehozását és magának a döntésnek az érvényesülését biztosítja*. Ez a tevékenység valóban a *vezetés hatókörén belül érvényesül*, azonban a vezetés funkciójának teljes egészében még így sem tekinthető, mivel annak döntő részét nem a vezetés, hanem az általa létrehozott igazgatási szervezet végzi. Például, a vezető eldönti, hogy fel kell venni alkalmazottakat, vagy különböző tárgyi eszközöket kell beszerezni, illetve meghatározza, hogy az alkalmazottak milyen munkamegosztásban, milyen eredményt érjenek el. Ezek tényleges lebonyolítása és megszervezése már az igazgatási apparátus feladata lesz. Az igazgatási szervezetnek ezt a tevékenységét nevezzük *igazgatásszervezésnek*. Ennek *alapvető funkciója tehát a vezetői döntéseknek a vezetői funkciók gyakorlásán túli érvényesülése*.

Ebben az értelemben az *igazgatás két részből tevődik össze, a vezetésből és az igazgatásszervezésből*. A kérdés, pedig a továbbiakban az, hogy az igazgatás elemei hogyan oszlanak meg a vezetés és az igazgatásszervezés között.

1.3. Az igazgatás, a vezetés és az igazgatásszervezés összefüggései

Az igazgatás, a vezetés és igazgatásszervezés kapcsolatát jól szemlélteti az alábbi ábra, amelyből látszik, hogy a *vezetés az igazgatás része, az igazgatásszervezés, pedig a vezetéssel együtt alkotja az igazgatás teljes működését*.



1. ábra

A vezetés, igazgatásszervezés és a szervezet kapcsolata

Elsőként célszerű tisztáznunk a három tevékenység alanyának az elkülönülését.

Az *igazgatás alanya*, aki igazgat nem más, mint a teljes igazgatási szervezet, amely a vezetésből és az igazgatásszervezésből tevődik össze.

A *vezetés alanya* a vezető és az őt közvetlenül segítő személyzet, mint például titkárnő, titkár, gépkocsivezető, stb.

Az *igazgatásszervezés alanya* az igazgatási szervezetnek a vezetésen kívüli része, amely a szervezet nagyságától függően differenciálódik kisebb nagyobb további egységekre (személyzeti, gazdasági, műszaki, tervezési, ellenőrzési stb. főosztályok, osztályok, csoportok, előadók).

Amennyiben a három tevékenységet a *tárgya* szempontjából különítjük el egymástól, akkor a következő eredményre jutunk.

Az *igazgatás tárgya* a teljes szervezet, amelynek a rendeltetésszerű működését kell biztosítani.

A *vezetés tárgya közvetlenül* csak az igazgatásszervezést ellátó szervezet és csak ezen keresztül érvényesíti az akaratát a teljes szervezet működését illetően.

Az *igazgatásszervezés tárgya* szintén a teljes szervezet a vezetés kivételével, mivel a funkciója nem más, mint a vezetői tevékenység gyakorlati érvényesítése.

A három tevékenység közül a leglényegesebb elhatárolás a *tartalmi elemek* szerint lehetséges. Miután az igazgatás a vezetés és az igazgatásszervezés összegződése, így tulajdonképpen az igazgatás tartalmi elemeit kell jelen kérdés megválaszolásakor egyenként elemeznünk abból a szempontból, hogy azok mennyiben oszlanak meg a vezetés és az igazgatásszervezés között.

Az első igazgatási elem a szervezeti működés *célkitűzéseinek* meghatározása.

Ezen belül is azonban több szintet kell megkülönböztetnünk, mivel a célok nem egyenértékűek. A szervezeti célok között több szempontból is rangsort lehet felállítani, amely a célok hierarchiájához vezet.

A célok hierarchiájának csúcán a szervezet létrehozásakor meghatározott alapvető cél, vagyis a szervezet társadalmi rendeltetésének a meghatározása található. Ez a célkitűzés még a szervezet létrehozása, vagy átalakítása előtt születik, így általában a szervezeten kívüli környezetben, az irányítás, vagy a társadalmi érdekek találkozásának egyéb szintjein születik. A vezetés a szervezet létrehozásának kezdetétől kezd funkcionálni és ettől kezdve a célok további meghatározása és a hierarchia alacsonyabb szintjére való lebontása *kizárólagos vezetői funkcióvá* válik. Ezen nem változtat az sem, hogy a szervezet méreteinek növekedésével a vezetői szintek száma is emelkedik. Ez mindössze annyit eredményez, hogy a célhierarchia lépcsőfokainak száma is emelkedik. Ezt a kizárólagos funkciót a vezető semmilyen oknál fogva sem engedheti át másoknak, mert abban az esetben megszűnik vezető lenni, és informális vezetés következik be.

Az igazgatási elemek között van még egy másik elem is, amely *kizárólagosan a vezetéshez köthető, ez a döntés*. A célkitűzéshez a döntés szorosan kapcsolódik, mivel azt határozza meg, hogy a célkitűzést milyen módon, milyen tevékenységeken keresztül lehet elérni. A döntések a célhierarchiához kapcsolódnak így a döntések is hierarchiát alkotnak a szervezetben attól függően, hogy a vezetői szintek száma hogyan alakul. A vezető a döntési funkciót szintén nem engedheti ki a kezéből, mivel akkor szintén informális vezetés lép a helyébe.

A többi igazgatási elemnél azonban már lehetséges a *munkamegosztás a vezetés és az igazgatásszervezés között*. Ezt a munkamegosztást azonban sok tényező befolyásolja, melyek közül az alábbi domináns tényezőket emeljük ki.

- A szervezet nagyságától függ, hogy a vezetés a kizárólagos funkcióin kívül milyen mértékben lát el további igazgatásszervezési funkciókat. Kisebb szervezetekben az igazgatásszervezés is jobban koncentrálódik a vezetés körül.
- A szervezet alapfunkciója szintén befolyásoló tényező lehet a vezetési funkciók koncentrációjára. A profitorientált szervezetekben például fontosabb lehet a koordináció és az ellenőrzés vezetői koncentrációja mint a non-profit szervezetekben.
- A vezetés által ellátott igazgatási funkciók nagyságrendjét végül befolyásolhat-

ják a vezető és a beosztottak között kialakult képzettségi, szakmai, emberi kapcsolatok. Minél nagyobb mértékben megbízik például a vezető a beosztottak munkájában, annál inkább csökkenti az ellenőrzésben betöltött szerepét.

Mindezek függvényében a célkitűzésen és a döntésen kívüli igazgatási funkciókról a következőket állapíthatjuk meg.

Az információgyűjtés és értékelés elsődlegesen az igazgatásszervezés feladata. A vezetésnek itt elsősorban az igények megfogalmazása és az információk értékelése lehet a feladata, így részükről ez a funkció másodlagosnak minősíthető.

A tervezés során a rendelkezésre álló információk és az alternatívák ütköztetése szintén *elsődlegesen az igazgatásszervezés feladata.* A vezetés ebben a fázisban főleg az alternatívaképzésben van jelen, így ez a számára másodlagos funkció.

A végrehajtás tipikusan *kizárólagos igazgatásszervezési funkció.* Ennek keretében történik a vezetői döntések végrehajtásához szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítása és a feladatok egyénre szabottan történő meghatározása.

A koordináció, amely a munkamegosztásból keletkező szétagoltságot hivatott el-
lensúlyozni, már sokkal fontosabb funkció a vezetés számára a végrehajtás megszervezésénél. Az összehangolás hiánya ugyanis súlyos következményekkel járhat a szervezet célkitűzéseinek teljesítésére, ezért a vezetésnek ezt a funkcióját sem szabad teljes egészében az igazgatásszervezésre bízni. A vezetés koordinációban való részvétele megnyilvánulhat a koordinációs szabályok megalkotásában, vagy például a koordinációs értekezletek összehívásában és vezetésében. Ezek alapján a koordinációt tekinthetjük a *vezetés elsődleges* funkciójának, az igazgatásszervezés tehát ebben a kérdésben a másodlagos szerepet tölti be.

Az ellenőrzés szolgáltatja az információt a vezetés részére arról, hogy a szervezet célkitűzései milyen mértékben valósultak meg. Ez az információgyűjtés *elsődlegesen igazgatásszervezési feladat,* erre a célra hozták létre az ellenőrző szerveket, illetve alkalmazták például a belső ellenőröket. A vezetésnek az ellenőrzésben az a fő feladata, hogy meghatározza az ellenőrizendő területeket, illetve az ellenőrzés által szolgáltatott információkból a döntéseihez szükséges következtetéseket levonja, így itt másodlagos szerepe van.

Mindezeket összefoglalja az alábbi ábra, amely alapján egyértelműen elhatárolható egy átlagos szervezeten belül a vezetés és igazgatásszervezés funkciója.

| Az igazgatás elemei | | | | | | | |
|---------------------|-------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| | Célkitűzés | Információ | Tervezés | Döntés | Végrehajtás | Koordináció | Ellenőrzés |
| Vezetés | Kizárólagos | Másodlagos | Másodlagos | Kizárólagos | | Elsődleges | Másodlagos |
| Ig. szervezés | --- | Elsődleges | Elsődleges | | Kizárólagos | Másodlagos | Elsődleges |

2. sz. ábra

A vezetés és az igazgatásszervezés funkcióinak elhatárolása

1.4. Az igazgatás és a közigazgatás összefüggései

A közigazgatás fogalomban az igazgatáshoz képest a „köz” szótag jelzi, hogy itt tulajdonképpen az igazgatás egyik fajtájáról van szó. Kérdés, hogy mit is takar ez a „köz” szócska.

Legegyszerűbben azt mondhatnánk, hogy a „köz” szó ellentéte a „magán” szó, így pl. a köznyelv szerint az ami nem magánügy, az közügy. Közbülső kategóriát nyelvünk nem ismer, és még azt sem szoktuk mondani, hogy részben közügy, vagy részben magánügy. A magyar nyelvben a közügy és magánügy kifejezés kategorikusnak tűnik. Kérdés persze, hogy mitől lesz egy kérdés közügy, vagy magánügy és hol húzódik a kettő határvonala. A két fogalom tartalma alapján józanésszel úgy érezzük, hogy ha egyszer valami magánügy, akkor abba senkinek nincs beleszólása, a döntés szabadsága az érintett személyé. Ha pedig egy ügyet közügynek tekintünk, akkor annak az alakulásába vagy eldöntésébe az érintett személyeknek csak véleményük és nyilatkozatuk lehet.

A *közügy-magánügy* megkülönböztetés mellett azonban nyelvünkben számos helyen megtaláljuk a „köz” előszót, mint például a közoktatás, közegészségügy, közszolgálat, közalkalmazott, köztisztviselő, középület, stb. Mindegyik esetben a „köz” előszó egy fogalmi szűkítést jelent, és a szóösszetétel másik részébe tartozó egyes elemek bizonyos részére utal. Ez a rész, pedig azáltal választható le az elemek többi részétől, hogy azoktól eltérő sajátosságaik vannak. Ezeknek az eltérő sajátosságoknak a lényegét abban lehetne összefoglalni, hogy ezek kisebb-nagyobb emberi közösség, esetleg az egész társadalom érdekében álló cselekvésekre vagy tényekre utalnak. A közoktatás és közegészségügy az egész társadalomra kiterjedő cselekvést jelent, a közszolgálat ill. a közalkalmazott kifejezés azoknak a munkavállalóknak a csoportját különíti el, akik nem a

magánérdek, hanem a közérdek érvényesítésén munkálkodnak, a közterület, középület a területek, és épületek közül azokra utal, amelyek funkciója a magáncélok túl mutat, közösségi érdekek érvényesítése vagy e célból kifejtendő tevékenység elősegítése érdekében jött létre.

A közigazgatás esetében is hasonló helyzetet találunk, amennyiben elkezdjük elemezni a közigazgatás tartalmát. Ehhez induljunk ki az igazgatás típusaiból.

Az igazgatás típusai legáltalánosabban úgy tudjuk megkülönböztetni, ha megvizsgáljuk az igazgatási tevékenység alapját képező tulajdonviszonyokat. A modern társadalomban három domináns tulajdoni formát és ehhez kapcsolódó tulajdonviszonyt lehet megkülönböztetni, az állami tulajdont, a magántulajdont és a csoporttulajdont. Az állami tulajdonon belül, pedig megkülönböztetjük üzleti és kincstári tulajdont, valamint az önkormányzati tulajdont, mely utóbbi ugyan speciális kategória, de nem sorolható sem a csoport tulajdon, sem a magántulajdon kategóriába. A tulajdoni formának azért van jelentősége az igazgatás típusai tekintetében, mert ez teszi lehetővé, hogy a tulajdonos szervezeteket hozzon létre, és azokon belül kialakítsa a neki megfelelő igazgatási tevékenységet. Ezen az alapon jönnek létre az *államigazgatást*, az *önkormányzati igazgatást*, a *magánigazgatást* és a *társadalmi öngazgatást* (pl. szövetkezeti csoporttulajdon esetén) végző szervezetek. A közigazgatás kifejezés, pedig arra utal, hogy a modern társadalomban létezik két olyan szervezeti rendszer és igazgatási tevékenység, amely elkülönül a magánigazgatástól és a társadalmi öngazgatástól, és ez az egész társadalomra vonatkozóan látja el az igazgatási feladatokat. A közigazgatás tehát két, bizonyos mértékig elkülönült igazgatási tevékenység gyűjtőfogalma, az *államigazgatás és az önkormányzati igazgatás szervezeteit és annak működését értjük alatta*.

Ahhoz, hogy feltárjuk a közigazgatás és az igazgatás másik két típusa közötti további elhatároló ismérveket, *célszerű megvizsgálunk az egyes típusoknál az igazgatás alanyát, tárgyát és tartalmát*.

Az igazgatás alanya a közigazgatás esetében az állam erre a célra létrehozott *önálló csak ezzel foglalkozó* államigazgatási és önkormányzati igazgatási szervezete. A magánigazgatás és a társadalmi öngazgatás esetében az igazgatás alanya egy *szervezet* belül elhelyezkedő kisebb nagyobb *belső szervezeti egység*, amelynek tevékenysége az adott szervezet rendeltetéséhez igazodik. (Például egy Kft. Vagy Rt. vezetését és igazgatását ellátó személyek összessége.)

Az *igazgatás tárgyát* tekintve a közigazgatás tárgya az *egész társadalmat alkotó* emberek és emberi csoportok (szervezetek) összessége, beleértve a magánigazgatás és társadalmi öngazgatás alatt álló szervezeteket is. Az önkormányzati igazgatás esetében természetesen ezt azzal kell kiegészítenünk, hogy itt az igazgatás tárgya az adott településre, vagy területi egységre korlátozódik, azonban ezek teljes mértékben lefedik az adott állam egész területét. Ehhez képest a *magánigazgatás és a társadalmi öngazgatás* tárgya az adott szervezet, így *az igazgatási tevékenysége határa az adott szervezeten túl nem terjedhet.*

Az *igazgatás tartalmát* az igazgatási cél megvalósítása érdekében kifejtett cselekvések összessége jelenti. Ebből a szempontból mind a közigazgatás, mind a magánigazgatás és a társadalmi öngazgatás a célok megvalósítása érdekében a célkitűzéstől az ellenőrzésig azonos típusú tevékenységeket fejt ki. Itt jelenik meg az az összefüggés, hogy mindhárom tevékenység igazgatás, így a tartalmi elemei sem lehetnek általában eltérőek.

Amennyiben azonban közelebbről megvizsgáljuk az egyes elemek jellemzőit, azok tartalmában mégis találhatunk bizonyos eltérő vonásokat. Ez az eltérés abból adódik, hogy más-más a három fajta igazgatási tevékenység alapvető célja. A közigazgatás célja, hogy *érvényesítse a törvényekben megjelenő állami akaratot.* A magánigazgatás és a társadalmi öngazgatás célja az adott szervezetben megjelenő konkrét célok, mint például a vagyon növelése, szolgáltatás végzése, stb. érvényesítése, tehát itt sem lépnek túl a szervezet keretein. A közigazgatás viszont azért, hogy az állami akaratot érvényesítse, kénytelen saját szervezetén túllépni és mindazokkal szemben fellépni, akik az állami akarat érvényesítését akadályozzák. Ez a feladat, pedig azt eredményezi az igazgatás tartalmi elemeit illetően, hogy szemben a másik két igazgatási típusal a közigazgatást a törvények *közhatalmi jogosítványokkal* ruházzák el. Ennek birtokában a közigazgatási szervek *jogosultak a rajtuk kívül álló szervezetekkel és személyekkel szemben kényszereszközöket igénybe venni,* amennyiben azok a döntéseiket nem teljesítik.

Ebből a fontos közigazgatási sajátosságból azonban levezethető egy további speciális jellemző is, amely a közigazgatási tevékenységet szintén elhatárolja a másik két típusú igazgatástól. A közhatalmi jogosítvány ugyanis nem jelentheti azt, hogy a közigazgatási szervek bármire rákényszeríthetik a tőlük független személyeket és szervezeteket. Ha ez így lenne, akkor a közigazgatási szervek könnyen visszaélhetnének a hatalmuk-

kal, mint ahogy ez a rendőrállamok időszakában, a történelemben sokszor meg is történt. A *jogállam* egyik kritériuma éppen ezért a közigazgatás működésének jogi keretek közé szorítása, ami azt jelenti, hogy a közigazgatás kizárólag csak azt teheti meg, amire a jogszabály feljogosítja. Szemben minden más szervezettel, a *közigazgatás csak jogi felhatalmazásra és részletesen szabályozott keretek között cselekedhet*, míg az összes többi szervezetre érvényes az a jogelv, hogy minden cselekvés megtehető, amit jogszabály (vagy esetleg erkölcsi-etikai norma) nem tilt.

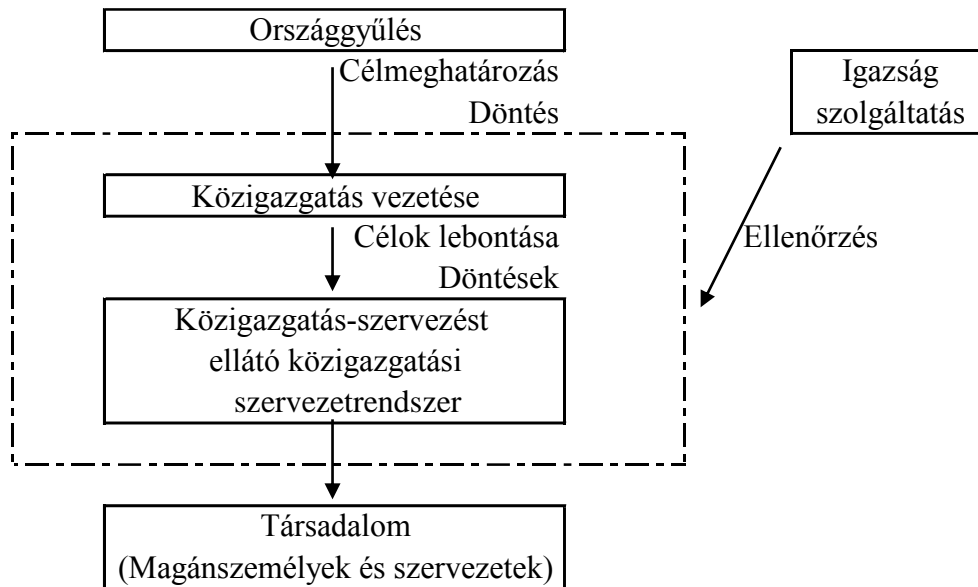
Összefoglalva tehát az igazgatás alanyában, tárgyában és tartalmában rejlő speciális vonásokat, azt mondhatjuk, hogy *a közigazgatás az erre a célra létrehozott önálló államigazgatási és önkormányzati szervek egész társadalomra kiterjedő közhatalom birtokában és ugyanakkor jogi keretek között végzett igazgatási tevékenysége*, míg a másik két igazgatási típus esetében sem a közhatalom, sem a szigorú jogi szabályozottság nem jellemzi az egyes igazgatási tartalmi elemeket.

1.5. A közigazgatásszervezés és vezetés lényege

Az előző pontban láttuk, hogy a közigazgatás az igazgatás egyik faja, amely az igazgatás általános jellemzőitől jelentős eltéréseket mutat alanyában, tárgyában, céljában és tartalmában egyaránt. A közigazgatásszervezés és vezetés tartalmának tisztázásához ezért ezeket a speciális jellemzőket kell megvizsgálnunk abból a szempontból, hogy ezek milyen módon befolyásolják az igazgatásszervezés és vezetés közigazgatási környezetben való megjelenését.

Egy jogállamban az államhatalmi ágak elválasztásának következtében annak a modellnek kell érvényesülni, hogy a demokratikusan megválasztott legfelsőbb képviselői szerv hozza meg törvények formájában a társadalom számára legfontosabb célkitűzéseket és az ezeket szolgáló döntéseket. A közigazgatás pedig – az igazságszolgáltatás ellenőrzés alatt – a vezetésen és szervezeti apparátusán keresztül érvényesíti az egész társadalomban ezeket a célokat és döntéseket. Ebből következik, hogy a közigazgatásszervezés és vezetés egyik legalapvetőbb különbsége az egyéb szervezetekben zajló igazgatásszervezéstől és vezetéstől abban nyilvánul meg, hogy itt a szervezés és vezetés *tárgya az egész társadalom* és ez az egész tevékenység egy felette álló döntéshozó szerv (Országgyűlés) által meghatározott keretek között és egy független szerv (igazságszolgáltatás) ellenőrzése alatt végezhető csak el. Ezt a modellt a követke-

ző ábra szemlélteti.



3. sz. ábra

A közigazgatásszervezés és vezetés helye a társadalomban

A közigazgatásszervezés általában a modell alapján úgy fogható fel, mint a *közigazgatás teljes szervezetrendszerén belül végzett igazgatásszervezés*. Ennek az igazgatásszervezésnek azonban az a specifikuma, hogy annak eredménye a *szervezeten kívül*, a társadalom érintett szféráiban érvényesül. Ettől eltekintve azonban tartalmilag ez a tevékenység megegyezik az igazgatásszervezés általános tartalmával, figyelembe véve természetesen az általános befolyásoló tényezőket is.

A közigazgatásszervezésen belül azonban felmerült egy újabb igazgatásszervezési feladat is nevezetesen magának a közigazgatásszervezésnek a *racionalizálása, hatékonyságának növelése, ésszerűsítése*. Ennek alapvető oka a közigazgatási apparátusok létszámának és feladatainak folyamatos emelkedése, amely egyre nagyobb terhet ró az állami költségvetésre. Ez a magyarázata annak, hogy az utóbbi közel egy évszázadban egyre erőteljesebben merült fel a közigazgatásszervezés racionalizálási irányzata, amely napjainkban is egyre újabb módszerek és technikák kidolgozására ösztönzi az ezzel foglalkozó szakembereket.

A közigazgatásszervezés tartalmát fentieknek megfelelően ketté kell választanunk attól függően, hogy a tevékenység tárgya a vezetői döntések végrehajtása, vagy maga a

közigazgatásszervezés racionalizálása. A vezető döntések végrehajtásával kapcsolatos közigazgatásszervezés gyakorlatilag átfogja a teljes közigazgatás működését, így jelen jegyzet kereteiben természetesen ilyen tág körben nem foglalkozhatunk a közigazgatásszervezéssel. *Ezért a közigazgatásszervezést a továbbiakban, abban az értelemben fogjuk vizsgálni, amikor a tevékenység tárgya maga a közigazgatási szervezet működése.*

A közigazgatás vezetésének értelmezése az általános vezetési fogalomhoz képest egy lényeges ponton mutat eltérést. Ez abból adódik, hogy maga a közigazgatás szervezetrendszere egy igen nagyméretű és hierarchizált rendszer. Eben a szervezetrendszerben a vezetés az egyes szervezeti egységeken belül ugyanúgy értelmezhető, mint általában a vezetés, azonban a szervezetek között, itt speciális kapcsolatok léteznek, melyek lehetnek *irányítási, felügyeleti és ellenőrzési* kapcsolatok. Ezekben a kapcsolatokban, a vezetés fogalma átértékelődik a következők szerint.

Az *irányítás* tartalma megegyezik a vezetéssel, azonban attól annyiban különbözik, hogy ezt a tevékenységet nem szervezeten belül, hanem szervezeten kívülről gyakorolják. Az irányítás lényege, hogy az irányító szerv részére a jogszabályok olyan jogi eszközöket biztosítanak, amelyek gyakorlásával az irányított szerv működését meghatározó módon befolyásolhatják. Az irányítás tárgya tehát a rajta kívülálló, de alárendelt szervezet.

A *felügyelet* hasonló tevékenység az irányításhoz, mivel itt is a felügyelt szerv működését lehet befolyásolni. A rendelkezésre álló jogi eszközök azonban sokkal kisebb befolyásolásra nyújtanak lehetőséget, mint az irányítás esetében.

Az *ellenőrzési* kapcsolat a szervezetek között, tovább szűkíti az ellenőrzött szervezet működésének befolyásolási lehetőségét. Ez általában a hiányosságok feltárásáig és bizonyos eljárások kezdeményezéséig terjed csupán.

A közigazgatási szervezetrendszerben tehát a *vezetés jogosítványai kisebb nagyobb részben átszármaznak az irányítási, felügyeleti és ellenőrzési kapcsolatokon keresztül más szervekhez*, így az egyes szervek vezetői csak ennek keretében és figyelembe vételével gyakorolhatják vezető funkcióikat. *Ezen belül azonban a közigazgatási szerv vezetése tartalmilag ugyanazt a tevékenységet jelenti, mint amelyet a vezetés és igazgatásszervezés elhatárolásánál leírtunk.*

2. Az igazgatás (szervezés) és vezetés történeti kialakulása

2.1. Az igazgatás (szervezés) kialakulásának okai és fejlődésének kezdetei

Az igazgatástudományi szakirodalom az igazgatás lényegének egy olyan összehangoló tevékenységet tart, amely biztosítja az emberi együttműködés közös céljának a megvalósulását.

Az igazgatás keletkezése szempontjából így azt kell megvizsgáljunk, hogy az emberi együttműködés mikor és hogyan jut el arra a szintre, amikor az összhang megteremtése alapján eredményesebbé akarják tenni az együttműködést.

Az emberi együttműködés története tulajdonképpen egyidős az ember állatvilágból való kiemelkedése folyamatával, ehhez azonban hozzá kell tennünk, hogy az állatvilágban jelenleg is számos példáját találhatjuk az együttműködésnek. Gondolhatunk itt például a hangyák, méhek, természetek „társadalmára” vagy az emlősállatok csoportos viselkedésére. Ebből az következik, hogy az ember az állatvilágból való kiemelkedése során magával hozta az együttműködés ösztönét, majd ezt az értelmű fejlődésével továbbfejlesztette. Az igazgatás keletkezése, mint az emberi együttműködés szükségszerű velejárója tehát azon az úton elemezhető, ha megvizsgáljuk az emberi együttműködés kialakulására vonatkozó törekvések történetét. *Az igazgatás kialakulásának története lényegében megegyezik az emberi együttműködés történetével.*

Az emberi együttműködés kezdetei már az ember állatvilágból való kiemelkedése időszakától vizsgálható, a folyamat vizsgálata alapján azonban arra a következtetésre jutunk, hogy addig, amíg az együttműködés eléri az igazgatásnak is tekinthető szintet, hosszú időszaknak kellett eltelnie.

A régészek és az antropológusok szerint az ember őse a mintegy 3 millió évvel ezelőtt az *Afrika területén* élő *australopithecus*, majd később, 1-2 millió évvel ezelőtt az ugyanott élő *homo habilis*nek elnevezett élőlény volt. A tudomány mai állása szerint mindkettő a félmajmok keskenyorrú családjából alakult ki, a mai majmok pedig a szélesorrú félmajmok családjából fejlődtek ki emberszabású majmokká.

Az australopithecus és a homo habilis kb. 1 millió évvel ezelőttig valószínűleg kortársak voltak, azonban a megtalált régészeti leletekből egyik fajnál sem következtet-

hetünk együttműködésre. Valószínűleg kezdetleges eszközöket (kő, bot) használhattak, de általában még növényekkel táplálkoztak, és gyűjtögetéssel tartották fenn magukat. Az eddigi régészeti kutatások szerint ebből a korszakból semmilyen nyom nem utal közösségi, családi vagy együttműködési formára, így azt mondhatjuk, hogy az ember kialakulásának kezdeti időszakára az igazgatás sem volt jellemző.

Az ember kialakulásában a következő időszak az ezelőtt 1 millió és 250 ezer év közé tehető. Ebben az időszakban élt a földön a *homo erectus*-nak elnevezett előember, akinek a leleteit már Afrikán kívül Jáva szigetén, Kínában és Európában is megtalálták. Európában Heidelbergben és Vértesszőlősön kerültek elő az ebből a korból származó régészeti leletek. Ezeknek alapján arra lehet következtetni, hogy ez a faj még mindig döntően gyűjtögetésből tartotta fenn magát, azonban már az egyéni vadászatra is utaltak leletek, és a kezdetleges kőszerszámok készítése azt jelenti, hogy az elejtett vadakat ezekkel darabolták, a bőroket lekaparták, és az ehető gyökereket ezekkel ásták ki.

Az együttműködés vizsgálata szempontjából a leletek alapján az is megállapítható, hogy a *homo erectus* *családi kapcsolatban* élte le az életét. A családi közösség pedig, feltételez valamiféle munkamegosztást és ezzel együtt együttműködést is. Valószínűleg a család férfi tagjai vadásztak és halásztak, a nők pedig, a zsákmányt feldolgozták, illetve az utódokat nevelték. Nagyobb közösségekre, és az ezen belüli együttműködésre a leletek eddig nem utaltak, így a *homo erectus* estében azt állapíthatjuk meg, hogy a családon belüli együttműködés során már kialakulnak az *igazgatás csirái*, azonban igazgatásról abban az értelemben, hogy az egy emberi közösség tevékenységének a közös cél érdekében történő összehangolása, itt még nem beszélhetünk.

A mai ember történeti kialakulásának következő szakasza 250 ezer és 30 ezer évvel ezelőtti idősakra tehető. Az ebben a korban élő embert nevezték el *homo sapiens*-nek, illetve a *Neander-völgyi ősembernek*. Ennek az embertípusnak a leletei még több földrésről kerültek elő, így Afrikán kívül sok helyről Nyugat- és Dél-Európáig valamint Közel-Kelettől Közép-Ázsiáig.

Az előkerült leletek alapján arra lehet következtetni, hogy ez az embertípus már csoportokba (*hordába*) verődve éli az életét és ez lehetővé teszi számukra, hogy az egyéni vadászat helyett közös vadászatot folytassanak, így nagyvadakat is elejtsenek. Csapdákat, vermeket készítenek, a nagyvadakat közösen elejtik, majd feldolgozzák. Fejlettebb szerszámokat készítenek (kaparó, dárda, kőbalta), az elejtett vadakat és azok

bőrét ezekkel már jobban fel tudják dolgozni.

Az együttműködés szempontjából ebben a korszakban a legfontosabb változás a *hordai közösség* megjelenése.

A horda még nem jelentett vérségi alapon tömörült emberi közösséget, az valószínűleg a vérségi kötelékeken túl véletlenszerűen alakult ki és változott. Egy-egy olyan emberi csoport lehetett, amelyik azért maradt együtt, mert rájöttek, hogy a közösségben nagyobb esély van a létfenntartásra, a vadászatra, valamint a támadások elleni védekezésre. A hordai közösségen belül pedig szükségképpen ki kellett alakulni egyfajta munkamegosztásnak, egy valakinek (vezető) meg kellett határozni, hogy kinek mi a teendője például a közös vadászaton, illetve az elejtett nagyvad (pl. mamut) feldolgozása is munkamegosztást feltételez. Mindebből következik, hogy a közös feladatok megszervezése és összehangolása egy fajta *egyszerű igazgatást* igényelt, amely lehetővé tette, hogy a közösség a létfeltételeit biztosítsa, és ezáltal fennmaradjon.

Az emberiség fejlődésének történelmében kb. 30 ezer évvel ezelőtt jelentős változás következett be. Ettől az időszaktól kezdve ugyanis megszűnnek a neandervölgyi embertípusra vonatkozó régészeti leletek, de ugyanakkor megjelennek egy antropológiailag eltérő embertípusnak a leletei. Ez utóbbit a Dél-Franciaországi *Cro-Magnonban* talált első lelet után elnevezték *cro-magnoni* embernek. Az antropológusok szerint ez az embertípus Közép-Keletről indulva az egész földet benépesítette. A Neander-völgyi ősembertől megkülönböztetve elnevezték *homo sapiens-sapiensnek* (*új ember*). A *homo sapiens-sapiensnek* sok lelete volt található Afrikában, Európában, Észak-Ázsiában és Amerikában is. Utóbbi földrészre valószínűleg a Bering-szorosnál még átjárható sávon jutottak el.

Ennek az embertípusnak a neandervölgyivel szemben az volt az egyik legfontosabb jellemzője, hogy a közösségek *vérségi alapon* és nem véletlenszerűen szerveződtek. Vérségi kötelékek alapján alakultak ki a családok, nagycsaládok és ezekből egy-egy *törzsnek* nevezhető közösség. Ezekben belül az összetartó erő tehát a *vérségi kötelék*, a leszármazás volt.

Az egyes törzsekben belül, pedig szükségképpen kialakult a munkamegosztás. *Törzsfőt választottak*, a legöregebb családfők beleszólhattak a közös ügyek eldöntésébe, különböző vallások alakultak ki és vallási vezetőket választottak.

A 30 ezer és 10 ezer évvel ezelőtti időszakban még tart az utolsó jégkorszak, így a

cromagnoni ember legfontosabb életfenntartási eszköze a vadászat volt. A mamut, elefánt, orrszarvú, rénszarvas, vadló vadászata most is igényelte a közösség együttműködésének megszervezését és ezzel az *egyszerű igazgatást*. Addig azonban, amíg elegendő vad volt, lehetett követni a vadak vándorlását, az utolsó jégkorszak azonban ennek útjába állt. Egyes emberi csoportoknak le kellett telepedni, vagy délebbre húzódnia. Rájöttek azonban, hogy a vadállományt nem csak vadászni, hanem megszelídíteni és szaporítani is lehet. Azon a helyen, ahol egy-egy törzs letelepedett a környék állatvilága megszokta az ember jelenlétét, és így az emberek megkezdhatték az állatok házasítását.

Az *állattenyésztés kialakulása* tovább növelte a törzsön belüli munkamegosztást, hiszen most már volt, aki az állattartással volt, aki az állatok feldolgozásával foglalkozott.

A cromagnoni embertípus életkörülményei, a vérségi-törzsi kapcsolatok kialakulása és a munkamegosztás fejlődése ezek alapján szükségszerűen vezetett a közös feladatok megszervezését igénylő *igazgatás* kialakulásához.

Egy-egy törzsi közösség csak úgy maradhatott fenn, ha a létfenntartását jelentő vadászatot, halászatot és állattenyésztést eredményesen tudta megszervezni, vagyis a törzsön belüli igazgatást megfelelően végezték. A mai értelemben vett *igazgatás első megjelenése* tehát a cromagnoni ember színre lépésének időszakára, a 30 ezer és 10 ezer évvel ezelőtti idősakra tehető.

Az akkori igazgatás a törzsfő és a családfők döntésein valamint a munkamegosztáson és ezzel együtt járó összehangoláson keresztül alakult ki és fejlődött.

Az utolsó jégkorszak i. e. kb. 10-12 ezer évvel ezelőtt Európában megállt és visszafordult a jegesedés az Északi sark irányában. Ettől az időtől kezdve a cromagnoni embertípus tovább terjed. A föld valamennyi kontinensét benépesíti, így a különböző világrészekén egymástól eltérő kultúrák jönnek létre.

Az éghajlat kedvező változása meghozta a hatását az emberi együttműködés fejlődésére is. A vadászat, halászat és gyűjtögetés helyett az életfenntartás fő formájává az állattenyésztés, majd a *földművelés* válik. Addig, amíg az állattenyésztés volt a fő megélhetési forrás, vándorolni kellett az állatokkal újabb és újabb legelőkre, azonban hamarosan rájöttek, hogy a takarmány magjait, és egyúttal a saját táplálkozásukhoz szükséges növényi magokat el lehet vetni, és abból elegendő élelmiszer keletkezik. Ezáltal kialakul a *földművelés*, ami a közösségben további munkamegosztást jelentett. Egy-egy tör-

zsön belül volt, aki állattenyésztéssel, volt, aki az állatok feldolgozásával volt, aki növénytermesztéssel és volt, aki a termés feldolgozásával foglalkozott.

A földművelés azonban önmagában is a további ismeretek megszerzését igényelte. Az embereknek meg kellett tanulniuk az évszakok változásait, majd rá kellett jönniük, hogy a talaj termőképessége véges, de ezen lehet segíteni, továbbá ha szárazság van, öntözéssel kell ellene védekezni, stb. Ez utóbbi ismeret megszerzése a magyarázata annak, hogy a legelső és legfejlettebb földművelési kultúrák a nagy folyók völgyében, a Tigris és Eufrátesz, illetve a Nílus környezetében jöttek létre.

Az állattenyésztés és földművelés termékeinek a feldolgozása az eszközök és szerszámok tökéletesítését is igényelte. Először kövekből és kiégetett agyagból készült eszközöket, edényeket használtak, azonban hamarosan rájöttek, hogy vannak olyan ércetek, amelyeket kiolvasztás után különböző eszközök és fegyverek készítésére lehet használni. Ezt bizonyítja például az, hogy Egyiptomban már ötezer évvel ezelőtt arany-, réz- és türkizbányák működtek. A régészek ezt az időszakot nevezték el réz-, és bronzkorszaknak.

Az előállított fémeket természetesen meg kellett munkálni ahhoz, hogy a megfelelő célra használni lehessen. Ez persze sok kezűgyességet és gyakorlatot igényelt, így mindenki nem volt képes erre. Kialakult tehát a *kézművesek* rétege, akik fokozatosan a fémmegmunkálás, az edény és ékszerkészítés mesterei lettek.

Az i. e. 10 ezer és 3 ezer év közötti időszakban a földkerekség több pontján a változott folyamatok alapján létrejönnek olyan társadalmi közösségek, amelyekben a munkamegosztás már magas szintre emelkedik. Kialakul az *állattenyésztés, földművelés, kézművesség, kereskedelem*, és mindez azt eredményezi, hogy az ügyesebbek és erősebbek *magánvagyonra* tesznek szert. Ezáltal az egyes törzsek között vagyoni különbségek keletkeznek, amely arra indítja a szegényebbeket, hogy erőszakos úton szerezzék meg mások vagyonát. Előtérbe kerül ezáltal a támadás és védekezés kérdése, amely mindkét oldalon a törzsek összefogásához vezet. A támadás és védekezés eredményesebbé tétele érdekében a törzsek vérségi alapon törzsszövetségre lépnek egymással és ez új helyzetet teremt az igazgatás területén is.

Egy-egy *törzsszövetség* életének a megszervezése már fejlett igazgatási tevékenységet feltételezett, így fokozatosan kialakul a törzsszövetségből létrejövő nemzetségek igazgatása, a *nemzetségi igazgatás*.

2.2. Az igazgatás (szervezés) továbbfejlődése közigazgatássá a nemzeti társadalomban

A nemzeti igazgatás jellemzője, hogy minden nemzetnek van egy vezetője, a nemzeten belüli kisebb közösségek vezetőiből létrejön egy testület és ugyanakkor a legfontosabb kérdésekben a nemzet összes felnőtt tagját magába foglaló *népgyűlés* határoz.

A nemzeti igazgatás – amelyik a közigazgatás közvetlen előzménye – már fejlett igazgatási tevékenységet jelent. Funkciója egy társadalmi közösség életének és fenntartásának megszervezése, amely csak az igazgatási tevékenység magas szintre emelésével volt lehetséges. Ismeretes, hogy számos nemzet és népcsoport eltűnt a történelem színpadáról, aminek elsődleges oka valószínűleg az igazgatás hiányosságai-val magyarázható.

Az igazgatás kialakulásának és fejlődésének elemzése során eljutottunk a nemzeti igazgatásnak ahhoz a változatához, amelyik már a közigazgatás kialakulásának előfutára volt. Az itt megjelenő három egységből álló igazgatási szervezet, a vezető, a tanács és a népgyűlés jelenti azt a határvonalat, ahol *még nincs közhatalom*, nincs kényszereszköz az igazgatást végző személyek kezében, hanem valószínűleg önkéntes teljesítés alapján oldották meg az igazgatási döntések végrehajtását. Ennek alapvető oka az lehetett, hogy a döntéseket közösen hozták, így a döntések végrehajtását mindenki természetesnek vette. Ez a megoldás azonban csak egy bizonyos létszámhatárig működött. A nemzetségek létszámának növekedésével egyre több olyan személy akadt, aki nem volt hajlandó alávetni magát a közösség akaratának. Az ilyen esetekre, létre kellett tehát hozni egy olyan szervezeti megoldást, amely a közösség akaratát képes volt kikényszeríteni. Erre utal néhány barlangfestmény is, ahol a 4-5 ezer évvel ezelőtti bírósági jeleket lehet felismerni. Az egyik képen például emberek láthatók, amint nyílveszőket és íjakat emelnek a fejük fölé, lábaiknál pedig egy nyilaktól átjárt ember holtteste hever.

A nemzeti társadalom jellemzője mindaddig, amíg az állattenyésztés, földművelés és kézművesség nem ért el magasabb színvonalat, a *közös tulajdon* volt. A megtermelt javak feleslegének növekedésével azonban a javak egy része egyes személyeknél felhalmozódik. Akinek jobb termőföldje volt, vagy akinek az állatait a betegség nem tizedelte meg, vagy pusztította el, továbbá aki ügyesebben kereskedett a terméktöbblet-

tel, annál egy vagyonosodási folyamat indult el. Mindez jellemző lehetett egyes törzsek-re és nemzetségekre is és ez a tény kiváltotta más törzsek és nemzetségek irigységét. Megindult így a háborúskodás a jobb termésű földekért, legelőkért, a felhalmozódott vagyontárgyak megszerzéséért, vagy csak egyszerűen azért, hogy más nemzetségeket, törzseket leigázva az erősebbek rabszolgákat szerezzenek, és azokat dolgoztassák maguk helyett.

Ez a folyamat két oldalról is megváltoztatta a nemzetségi igazgatás működését. Egyrészt belülről kellett megvédeni a vagyonosodó nemzetségi tagok érdekeit, másrészt a külső támadások ellen kellett megvédeni a közösséget.

A belső probléma a vagyonvédelem csak úgy volt megoldható, ha lefektetnek bizonyos *szabályokat* és létrehoznak egy olyan *szervezeti megoldást*, amely képes a szabályok megtartásán örködni. A szabályok rögzítéséhez azonban elsősorban az *írásra* volt szükség.

Maga az írás i. e. 4-3000 körül alakul ki, jelenlegi ismereteink szerint elsőként Mezopotámiában és Egyiptomban. Ez a tény jelzi, hogy ezen a két területen a társadalmi fejlődés már ebben az időszakban kezd eljutni ahhoz a szinthez, ahol megjelenik a magántulajdon és vele együtt annak megvédésének igénye is.

Az írás kialakulása azonban azt is igényelte, hogy legyenek írástudók, és legyenek olyan személyek, akik az írásban rögzített szabályok betartása felett örködnék. Létre kellett ezért hozni *írástudókat képző iskolákat*, valamint olyan szervezetet, amely képes volt a szabályok megszegőivel szemben hatalmi, kényszerítő eszközökkel fellépni.

A külső támadások elleni védekezést kétféleképpen lehetett megoldani. Az egyik a védelmi rendszerek, városfalak és várak építése, a másik pedig a védelmet ellátó hadsereg felállítását. Az első esetben *közfeladatként* el kellett rendelni az építkezéseken való részvételt. A résztvevőket élelmezni kellett és ennek megszervezéséhez ezzel foglalkozó emberekre volt szükség. Ezért ismét előkerül az írástudók iránti igény, hiszen ezek nélkül nehéz elképzelni nagyobb tömegű ember munkájának és élelmezésének megszervezését.

A hadsereg szervezése szintén új feladat elé állította a nemzetségi igazgatás szerveit. Amellett, hogy találni kellett egy alkalmas hadvezért, meg kellett oldani a katonáskodó emberek ellátását és megélhetését. Ez utóbbi csak úgy volt lehetséges, hogy azoktól, akiket a hadsereg megvédett, vagy akik érdekében támadott, elvontak bizonyos

anyagi javakat. Bevezetésre került az *adóztatás*. Ehhez azonban megint írástudókra volt szükség, akik összeírták, hogy kinek milyen vagyona van, kitől mennyi adót lehet beszedni, és mindezt nyilvántartásokba foglalták.

A közös feladatok, a vagyon megvédése a nagy építkezések és a védekezés fenntartása így szükségképpen vezetett egy olyan *hivatalnoki* réteg kialakulásához, amelyik képes volt az írás segítségével mindezeket úrrá lenni.

A történelmi fejlődés során a *közös feladatok* objektív és szubjektív okok következtében azonban tovább bővülnek. A két első fejlettebb ókori társadalom, Mezopotámia és Egyiptom annak köszönheti kialakulását, hogy a kedvező éghajlati és talajviszonyok lehetővé tették az életfeltételek megfelelő biztosítását. Mindkettő folyó völgyben alakul ki, és a kedvező éghajlati adottságok mellett a jó talajviszonyok gazdag mezőgazdasági termelésre adtak lehetőséget.

A folyókat azonban csak úgy lehetett kordában tartani, ha csatornákat építettek és ezáltal egyre nagyobb területre terjesztették ki a folyó völgy és a klíma kedvező hatásait. Közös feladatként jelent meg tehát a *csatornázás*, amely csak sok-sok ember munkájának megszervezésével volt lehetséges, ami szintén írástudó, hozzáértő embereket igényelt.

Egyiptomban mindezek mellett speciális feladatként jelenik meg az ókorban egy olyan közös feladat, amely máshol a földön nem található, nevezetesen a piramisok építése. Ezek az építkezések az i. e. 27-28. században olyan méretű munkaszervezést igényeltek, amire több ezer év után sem volt példa. Az akkori technológia miatt 100 ezres nagyságrendű embercsoportokat kellett mozgósítani és munkájukat megszervezni, valamint élelmezni, amely mai szemmel nézve is hihetetlen szervező feladatot igényelt. Ezt a feladatot csak úgy lehetett megoldani, hogy előzőleg már kiképezték és felkészítették azt az *igazgatási apparátust*, amelyik ennek a feladatnak a megoldására képes volt. Iskolákat kellett tehát létrehozni és olyan embereket kellett képezni, akik alkalmasak voltak ezeknek a gigantikus feladatoknak a megoldására.

A nemzetségi társadalomból ezek a folyamatok vezetnek át az államilag szervezett társadalom és vele együtt a közigazgatás kialakulásához.

A *közigazgatás* az állammal egy időben keletkezik, és az állam működésétől elválaszthatatlan szervezet működését jelenti. Akkor alakul ki a nemzetségi igazgatás szervezetének felbomlása során, amikor megjelenik a munkamegosztás fejlődése alapján a

magántulajdon és az olyan közös feladatok megoldása, amelyek a családi és nemzetségi kereteket meghaladják. Ilyen volt a külső támadások elleni védekezés, a belső rend fenntartása, a városfalak építése, a folyam menti társadalmakban a vízvezetés és csatornázás, Egyiptomban a piramisépítés. A magántulajdont meg kellett védeni, ehhez szabályok kellettek, a szabályok megalkotásához írástudók és hivatalnokok, a hivatalnokok javadalmazásához adót kellett szedni, ehhez nyilvántartást kellett vezetni, így végül is kialakult egy olyan államgépezet, amelyik csak a közigazgatás segítségével tud működni. Erősíti ezt a folyamatot a közhatalom kialakulása, hiszen maga a támadások elleni védekezés megszervezése is egy hatalmi alapon működő szervezetet igényelt, de a belső rend fenntartása és a nagy építkezések sem lettek volna lehetségesek *hatalmi alapon* működő szervező tevékenység nélkül. A hatalmi jelleg ebben az esetben azt jelenti, hogy kényszereszközöket alkalmaztak azokkal szemben, akik a kialakult szabályokat megszegték, illetve akik közös feladatok elvégzésében nem akartak részt venni.

A közigazgatás tehát történeti fogalmát tekintve az igazgatás nézőpontjából nem más, mint *a társadalmi közösség hatalmi alapon történő igazgatásának megszervezése.*

2.3. A közigazgatás megszervezése és vezetése az ókori államokban

A nemzetségi társadalom igazgatása az előző pontban vázolt folyamatok eredményeként alakul át fokozatosan közigazgatássá, melynek első történeti megjelenései egyes ókori államokban szemléletesen nyomon követhetők. Ezek a folyamatok egyben a közigazgatásszervezés és vezetés kialakulásának első történelmi megnyilvánulását is jelentik az emberiség történelmében. A következőkben ezt az átalakulást az ismert történelem eseményein keresztül mutatjuk be öt ókori állam közigazgatásának megszervezésén keresztül.

2.3.1. A sumér-akkád közigazgatás megszervezése

Mezopotámia területére a Tigris és Eufrátesz folyók völgyébe az utolsó jégkorszak elvonulása után egyre több ember vándorolt le az északabbra eső tájakról. Őket valószínűleg a kedvező éghajlati és talajviszonyok csábították erre a területre. Az i. e. VIII. évezredből már előkerültek olyan ásatási leletek, amelyek szerint az ezen a területen élők már földműveléssel és állattenyésztéssel foglalkoztak, de a fazekasmesterséget

még nem ismerték.

Az i. e. VII-VI. évezredben még mindig az élelem-termelés és az állattenyésztés volt Mezopotámiában a fő megélhetési forrás. A meleg és a gyakori eső kedvezett a búza és árpa termelésének, de ismerték a tönkölyt, borsót, lencsét és még jó néhány mai növényt is. A földművelés magával hozta a letelepedés igényét, így ebben az időszakban falvak és faluközösségek alakultak ki. A letelepedés hozza magával az állatok megszelídítését és tenyésztését is, így a vadászat csökkent jelentőségűvé válik az élelem megszerzése tekintetében. Rövidesen háziasítják a juhot, kecskét, sertést, szarvasmarhát. A kutya valószínűleg önként szegődött az emberekhez.

A faluközösségekben, kezdetben a *földközösség* jellemzi a föld megművelésének formáját. Még nem alakul ki a magántulajdon, így a megművelt földek közös tulajdonban vannak, a családok csak a megművelés céljából kapnak meg egy-egy területet, amelyeket valószínűleg valamilyen szisztéma szerint cserélhetnek. A közösség *nemzetségi alapon* szerveződik, igazgatására a nemzetségi igazgatás, a vezető, a tanács és a népgyűlés működése a jellemző.

Az i. e. VI. évezredtől jelennek meg az első kőedények, ami a fazekasság elterjedésére utal. Később egyre gazdagabban díszített edények, szobrok, ékszerek utalnak a kézművesség fejlődésére.

Már abban az időben megjelennek a *közös feladatok*, a városfalak, őrtornyok építése, valamint a vizek elvezetése a gyakori árvizek után és a csatornázás. Ezeket még kezdetben a nemzetségi igazgatás keretein belül meg tudták oldani, amelyhez hozzájárult a vallás megjelenése is. A termékenység kultusz állandó színteréül közösségi területeket alakítottak, majd azokon építményeket, templomokat emeltek.

Mezopotámia egyik legfontosabb települése az i. e. V-IV. évezredben *Uruk városa* volt. Az itt végzett ásatások rétegről-rétegre haladva jól követhető képet festenek a történelmi fejlődésről. Ez a település i. e. 3500 körül már egy olyan város formáját mutatja, amelyben a nemzetségi igazgatás felbomlóban lehetett. A város lakossága az eredményes növény és állattenyésztés hatására rohamosan nőtt, a kézművesség fejlődése pedig a kereskedelem kialakulását eredményezi. Északról fémeket hoznak be az ott élő törzsektől, ezért élelmiszerral fizetnek. Megjelennek a *követek és hírnökök*, akik előkészítik ezeket a csereügyleteket. A városban templom-negyedet építenek, amelyiket külön körbekerítenek. A gazdaság megszervezése valószínűleg a papok kezébe kerül,

akik az elosztásról is gondoskodnak. A katonai vezető a király, aki a védekezés és támadás megszervezéséről dönt, és ebbe bevonja a lakosságot. A nemzeti igazgatás túl tehát már kialakul itt egy kezdetleges államszervezet, ami a közigazgatás csiráit jelenti.

A *sumérok* az i. e. III. évezred elején érkeznek Mezopotámiába. Származásukat sűrű homály fedi, egyes tudósok szerint északról a hegyek közül, mások szerint a tenger felől hajóval érkeztek. Nyelvészek tanúsága szerint ez a nép nem volt sem sémi eredetű, sem elámi, mint a környező területek lakói, sem indoeurópai.

A sumérok elfoglalva a Dél-Mezopotámiai településeket, hamarosan átveszik az addig ott kialakult kultúrák eredményeit, még a vallási elemeket is.

Erre nagyon jó példa az *írás* kialakulása. Az írás kezdetei már a sumérokat megelőzően is megjelentek Mezopotámia településein. Ennek formája az ékírás, amely puha agyagtáblába vájt jelekből állt, majd ezeket az agyagtáblákat kiégették. A sumérok – mint ahogy sok minden mást is – átvették az ott élő lakosságtól a már kialakult írásjeleket, majd továbbfejlesztették azokat. Ennek eredményeként a képírásban eredetileg megjelent képek absztrakt jelekké alakulnak át, és az ezekhez hozzákapcsolt hangjelek alapján megjelenik az írás és olvasás.

Az írás kialakulásában az egyik fontos szerepet a *magántulajdon* játszotta. A földművelés, állattenyésztés, kézművesség és a kereskedelem fejlődése egyeseknél termékefelesleg felhalmozódását eredményezte, amit természetesen a többiektől igyekeztek megvédeni. Ehhez szabályokat kellett alkotni, azokat írásban le kellett rögzíteni és szankciókat kellett alkalmazni azokkal szemben, akik a szabályokat nem tartották be. Mindez írás nélkül nem volt lehetséges.

Kiváló *bizonyítéka* ennek a folyamatnak a korai sumér korszakból a *pecséthengerek* elterjedése. Ez egy néhány centiméteres nyakban hordott vésett agyaghenger volt, aminek az egyedi mintázata jelentette egy-egy adás-vételről, vagy öröklésről készített puha agyagtáblán való végiggurítása után a hitelesítést (aláírást). Az agyagtáblák elkészítéséhez azonban írástudókra is szükség volt, továbbá olyan személyekre, akik szankciókat alkalmaztak, illetve a vitákat eldöntötték. Ezekből lettek a bírúk.

A suméroknak az i. e. 30. századtól már iskoláik működtek a városaikban, amelyeket úgy hívták, hogy a „tábla-háza”. A Gilgamesről fennmaradt legenda és sok-sok ásatási lelet alapján az i. e. 28. századtól a sumérok egészen az i. e. 23. századig város-

államokban élnek, értenek a városfalak és templomok építéséhez, gyümölcsöskertek telepítéséhez, kocsik és hajók készítéséhez, fonáshoz és szövéshez, fegyverek és ötvös remekek készítéséhez, íráshoz, olvasáshoz, verseléshez, szorzáshoz és osztáshoz, hossz- és területméréshez, csillagokhoz és időszámításhoz és ki tudja még mi mindenhez. Nem tudnak azonban békében élni, mert a városok egymás között is állandó háborúskodásban állnak, de sokszor meg kell küzdeniük külső törzsek támadásaival is.

A *városállamok kialakulása*, jelenti szempontunkból a mérföldkövet a nemzetségi igazgatás és a közigazgatás között. Az i. e. III. évezred elején a városállamok (Uruk, Úr, Lagas, Larna, Kis, stb.) most már sumér fennhatóság alatt a korábbi faluközösségekből jönnek létre.

A faluközösség igazgatási szervezete az öngazgatásból közigazgatássá fejlődik. A katonai vezetőből király lesz, aki a gazdasági hatalmat is átveszi. Földeket sajátít ki, kereskedéssel, rablással növeli a vagyonát, így képes egyre jobban háttérbe szorítani az öngazgatási szerveket. A sumér társadalomban ezek közül a fegyverforgató férfiakat magába foglaló népgyűlésnek volt a legnagyobb szerepe. Háborút például, ez a szerv határozhatott el még Gilgames korában is. Később azonban a királyok hatalmának növekedésével a népgyűlés csak tanácsadói funkciót látott el, és ugyanerre a szerepre jutott a nemzetségfőkből álló tanács is.

A király mellett egyrészt a hatalmának megvédése érdekében, másrészt a támadások elleni védekezés céljából fokozatosan megjelenik a *hadsereg*. Kezdetben néhány száz főből áll, később több ezer főre is emelkedik a létszáma. Ennek fenntartásához már kevés volt a király vagyona, ezért bevezetésre kerül az *adóztatás*. Először természetben kellett adózni, majd ezt felváltja a pénzbeli adóztatás. Ehhez pedig nyilvántartások, adószedők kellenek, akiket ismét fizetni kellett, így fokozatosan kialakul egy *hivatalnoki réteg*, amelyik a nemzetségi igazgatás helyére lépve ellátja a közigazgatási feladatokat.

A sumér városállamok kora az i. e. 23. századtól úgy szűnik meg, hogy az északabbra élő sémi eredetű törzsek, akik akkádoknak nevezik magukat, sorra elfoglalják Közép és Dél-Mezopotámia sumér-lakta városait. Ezek a hódítások főleg *Sarukin* akkád király nevéhez fűződnek, aki i. e. 2350-2294-ig uralkodott a területen. Elfoglalva a városállamokat a területen egy önálló birodalmat épített ki, így egy város helyett *egy ország királya* lesz. Ez a birodalom már a fejlett közigazgatás alapján képes fennmaradni és működni, elnevezése a történelemben: sumér-akkád birodalom volt.

Sarukin birodalma a mai állami berendezkedésnek megfelelően a meghódított városokból kialakított kormányzóságokból állt, élükön a király által kinevezett kormányzókkal. A király a bizalmasainak földeket adományozott így kialakul egy királytól függő arisztokrácia és hivatalnoki kar.

A rend fenntartása és a belső és külső ellenséggel való leszámolás *Sarukin* birodalmában egy 5400 fős hadsereg feladata volt. Akkoriban ez a kor legnagyobb hadseregének számított, így a birodalom képes volt magát megvédeni.

A közigazgatás alapját ebben a birodalomban egy erős katonai diktatúra, a királytól függő arisztokrácia és hivatalnoki kar, fejlett kereskedelem valamint a központi és a helyi hatalom közötti hatalmi harc letörése jelentette.

Sok háborúskodás után ebből a birodalomból alakul ki a Babiloni birodalom az i. e. 20-17. században, majd a hettiták i. e. 1595-ös betörésével és hódításával a sumérakkád nép végleg eltűnik a történelem színpadáról.

2.3.2. Az ókori Egyiptom közigazgatásának kialakulása

A mai Észak-Afrika területén az utolsó európai jégkorszak után még korántsem volt olyan forróság és szárazság, mint jelenleg. Az európai jégkorszakok afrikai megfelelője az esős időszak volt, így a mai sivatagok helyén gazdag növény és állatvilág fejlődött ki. Az észak-afrikai sziklarajzok arról tanúskodnak, hogy az i. e. VIII-VI. évezredben ezen a területen változatos állat- és növényvilág terjedt el, zsiráfok, rinocéroszok, elefántok, struccok, krokodilok, vízilovak éltek, és elegendő víz is található volt még a számukra. Az itt élő emberek a vadászat és gyűjtögetés után az i. e. V. évezred körül tértek át a földművelésre és az állattenyésztésre, amihez elsősorban a Nílus évről-évre kiáradó vize és a visszahúzódása után maradt feketeiszapos hordalékos talaj nyújtott kiváló lehetőséget. Erről kapta valószínűleg a Nílus völgye a „Fekete” vagyis a „Kemet” nevet.

A Nílus völgyében élő emberek két területen telepedtek meg sűrűbben, Felső és Alsó Egyiptom területén. A felső rész a folyó delta első elágazásától dél felé a folyót követő 5-10 km-es sáv mintegy 1000 km hosszan. Az alsó rész a folyóágakkal szabdalta deltavidék, amely részben mocsaras területeket foglalt magába. A két területen élő emberek i. e. 5000 körül már településeken élnek. A megtermelt gabonát földbe süllyesztett kosarakban tárolják, háziállataik a sertés, juh, szarvasmarha, kecske voltak. Temető-

ik a településtől távolabb voltak. Az egyik ilyen temetőből a halott mellől egy jogar került elő, ami valószínűleg *nemzetségfői, vagy fejedelmi* méltóságra utalt.

A fazekasság a földműveléssel és állattenyésztéssel valószínűleg egy időben jelenik meg ezen a területen is, i. e. 4000 körül azonban a kézművességnek a réz feltalálása újabb lendületet ad.

A két területen élő emberi közösségek i. e. kb. 3000-ig valószínűleg nemzetségi-törzsi törzsszövetségi kötelékekben éltek. A létfenntartásukat csak úgy tudták biztosítani, ha közös erővel tudtak úrrá lenni a nádasokon, mocsarakon, a vízparti vadállatokon. A természeti viszonyok kézben tartása ezért magas szintű összehangoló, igazgatási tevékenységet igényelt, ami hamarosan felgyorsította a társadalmi fejlődés folyamatát, és a nemzetségi igazgatás így fokozatosan átalakul az államilag szervezett közigazgatás fázisába.

A két egyiptomi területen egy-egy törzs vagy törzsszövetség megerősödve valószínűleg legyőzi a gyengébb törzseket és kiterjeszti a hatalmát nagyobb területekre. Hamarosan eljön azonban az az idő is, amikor a két hatalmi egység kerül szembe egymással és felmerül az igény az egységes egyiptomi birodalom megteremtése iránt. Erre a harcra és annak eredményére két ásatási lelet is utal az i. e. 3000 körüli időszakból. Az egyik egy királyi díszbuzogányon lévő ábrázolás, amely arra utal, hogy a buzogány tulajdonosa háborút visel Alsó-Egyiptom ellen. A másik a híres lelet, a *Narmer király palettája*, amelynek egyik oldalán a király a felső-egyiptomi, a másik oldalán az alsó egyiptomi koronát viseli. Ez az ábrázolás már a két országrész egyesítésére utal, amit alátámaszt a király buzogányán található az a felirat is, amely szerint a harcokban sok foglyot ejtett és nagyszámú állatot zsákmányolt.

Az egyiptomi mondák szerint a két országrész egyesítése az i. e. 3000 körül uralkodó Men király nevéhez fűződik. Egyes kutatók szerint ez a Men király azonos Narmer királlyal, bár erre közvetlen bizonyítékok nincsenek. A mondák arról is szólnak, hogy Men király alapította a két országrész határán azt a várost, amely később a közös birodalom fővárosa lett *Memphisz* néven. Men király és utódai összesen heten alkották az I. dinasztiát. Uralkodásuk alatt a két országrész között még fel-fellángoltak a harcok, a királyok azonban, akiket Men király palotája után (PerAo, Nagy Ház) később fáraóknak neveztek el, mindig le tudták törni ezeket a harcokat.

Az I. dinasztiához tartozó királyok hatalmukat csak úgy tudták megőrizni, ha a

nemzetségi igazgatás szervezetét erős államszervezettel, hivatalnoki karral és hadsereggel váltják fel.

Az államszervezet és a közigazgatás működéséhez azonban szükség volt még egy feltételre, ez pedig az *írás megjelenése* volt. Itt agyagtáblák helyett papirusz-nádból készült papiruszon írták fel az ún. hieroglif jeleket, amelyek a száraz időjárásnak köszönhetően hosszú ideig fennmaradtak. A jeleket ezeken kívül még gyakran kőtáblákra is vésték, így azok is nagyon sok információt tartalmaznak a kor történéseire vonatkozóan.

Maga az írás – hasonlóan Mezopotámiához – már az i. e. 3000 évvel ezelőtti időszakban alakul ki, akkor, amikor a nemzetségi igazgatás az utolsó korszakát éli. Az államszervezet kiépítésekor így már készen kapják a királyok azt az eszközt, amivel megszervezhetik az adóztatást, a hadsereget, a csatornázási munkákat, majd később a piramisok építését. A megtalált leletek szerint már az I-II. dinasztia idejében a királyok mellett *hivatalnoki arisztokrácia* működik. Fontos hivatalnokok voltak például a királyi pecsétőrök, a csatornázás megszervezéséért felelős hivatalnokok, valamint a vagyonszámbavételt végző és az adóbeszedést ellátó hivatalnokok.

A királyi hatalom fenntartása érdekében a két országrész igazgatását is meg kellett szervezni. Már az első két dinasztia idejében felvetődik ezért a *királynak hűséges kormányzó* által vezetett területek (nomosz) megszervezése. A fellángoló önállósági törekvések miatt azonban erre csak a III-IV. dinasztia idején kerül sor.

Egyiptomban különleges szerepet játszott a közigazgatás megszervezésében és fejlődésében a *piramisok építésének igénye*. Ennek rövid magyarázata abban rejlik, hogy a fáraók, akik Oszirisz Isten és annak fia Hór leszármazottjának tartották magukat, a piramisok megépítésével akarták az örökkévalóságot elérni. A III. dinasztia első uralkodója Dzsószer fáraó uralkodása idején építették az első piramist i. e. 2700 körül, a hatlépcsős masztabát. Azt is tudjuk, hogy a fáraó első embere – akit Imhotepnek hívtak – tervezte és ő maga volt az építkezések irányítója. Később még sok piramis épült, közel hatvan ilyen építmény maradt ránk, így a III-IV. dinasztia időszakában (i. e. 2780-2560) a közigazgatás központi kérdése és egyben a fejlődésének a mozgatórugója is a piramisok építése volt. A legnagyobb piramist (Cheops néven ismert) a IV. dinasztiaába tartozó Hufu fáraó építette, amely eredetileg 146,5 méter magas volt. Építéséről *Herodotos* görög történetíró leírja, hogy az építkezésén százezer főből álló munkáscsoportok három

havonkénti váltással dolgoztak. A piramishoz vezető út 10 évig, a piramis pedig 20 év alatt épült fel. Mai igazgatási ismereteink alapján is megállapítható, hogy ekkora embercsoport munkájának és ellátásának megszervezése már magas szintű közigazgatást igényelt a hivatalnokoktól. Létre kellett tehát hozni egy hierarchikusan felépített hivatalnoki rendszert. Így jött létre a hivatalnoki kar piramishoz hasonló felépítésének megoldása, az alábbiak szerint.

A hivatalnokok élén a „*vezír*”-nek nevezett főhivatalnok állt. A feladatát részletesen szabályozták, ő volt a gazdasági élet irányítója, felügyelte az építkezéseket, ő volt az igazságszolgáltatás vezetője, mint legfőbb bíró, felügyelte a hadsereget, bár annak más volt a vezetője. Ezt a feladatot külön hadvezérre bízták. A vezírnek hierarchikusan alá voltak rendelve a hivatalnokok és a nomoszokba kinevezett kormányzók.

Ehhez az államgépezethez azonban egyre több *hivatalnokra* volt szükség, ezeket pedig képezni kellett. Létrejöttek tehát az írnok iskolák, amiket az *Élet Házának* neveztek. A fáraók Egyiptomában az írnokei mesterség a foglalkozások csúcsán állott, a fennmaradt papirusztekercsek szerint minden gazdagabb szülő az írnokei mesterség megtanulására biztatta gyermekeit. Maguk az írnokeok pedig nagyon büszkéek voltak a mesterségükre. Egymás fontoskodását ugyan kigúnyolták, de a foglalkozásukról soha nem mondtak rosszat. A magasabb állami tisztségekbe emelkedett gazdagok gyakran örököstették meg írnokeként magukat, arra utalva, hogy pályafutásukat a tanulásnak köszönheték.

A hivatalnokok már akkor féltve őrizték hatalmukat és felsőbbrendűségüket. Ehhez kialakítottak egy olyan írásbeli hivatali stílust, amit mások nem tudtak követni. Egy-egy kérelem elkészítése már-már irodalmi teljesítménynek számított például azért, hogy a kérelmet elbíró hivatalnok részére milyen bonyolult és meggyőző módon fejtették ki a kérelem elején a jókívánságokat.

A közigazgatás működése szempontjából az ókori egyiptomi államban az elkövetkező két évezredben túl sok változás nem következik be. A közigazgatás vázolt működése az állam fennmaradását biztosítja a külső támadások és a belső viszályokkal szemben mindaddig, amíg a perzsák i. e. 525-ben elfoglalják az országot. Ezután a perzsa uralkodók dinasztiai következők i. e. 332-ig, amikor Nagy Sándornak sikerül kiűzni a perzsákat, majd macedón, illetve görög uralom alá vetni egész Egyiptomot. Az ókori Egyiptom története végül is i. e. 31-ben zárul, amikor a Római állam fennhatósága alá

kerül.

2.3.3. Az athéni állam közigazgatásának megszervezése

A görög törzsek lakta terület az i. e. II. évezredtől három egységre tagolódott, a Kisázsiai (Anatóliai) partvidékre, a szigetvilágra és a görög anyaországra (Hellas). Az athéni állam és közigazgatás a görög anyaország keleti területén, az Attikai félszigeten alakult ki.

Attika jó fekvésű kikötőkkel, ezüst és márványbányákkal és kedvező adottságú földterületekkel rendelkezett. A többi görög törzsek által lakott területek közül talán ez a terület volt a legkedvezőbb a létfeltételek biztosítására, a vagyonosodás megjelenésére és ezzel együtt a társadalmi fejlődés kibontakozására.

A görögök által lakott területek egyik részén már az i. e. 18. századtól egy fejlett emberi kultúra alakul ki, a *krétai civilizáció*, melynek minden bizonnyal a többi görög területek fejlődésére is volt hatása. Kréta és Attika kapcsolatára utal például az Attikától emberadót követelő krétai Minotaurus mondája. A krétai civilizáció már az i. e. 16. századtól túljutott a nemzetségi igazgatás színvonalán és egy államilag szervezett rabszolgatartó társadalom szintjét éri el, azonban több földrengés következtében az i. e. 15. század körül elpusztul. Ebben az időszakban a többi görögök által lakott területek társadalmi fejlődésének szintje a nemzetségi társadalom szintjén megreked.

I. e. 1200 körül Európa déli részén nagy népvándorlás indult, melynek során illír, trák, dór és ion törzsek jelentek meg ezeken a területeken. Ez a vándorlás az addig kialakult görög nemzetségi királyságokra is hatással van, a lakosság keveredik, és a nemzetségi kötelékek fellazulnak.

Attikában, a dór vándorlás után, a legrégebbi források szerint a lakosság négy törzsre (phile) oszlik (Geleontes, Argadeis, Aigikoreis, Hoplétes), és egy-egy törzsbe, három-három phátria tartozik. A phátriák pedig egyenként 30 nemzetséget (genos) foglaltak magukba, így Attika lakossága összesen 360 nemzetséget foglalt magába. Minden nemzetségnek van elöljárója, akik egy *testületek (tanács)* alkotnak és a fontosabb kérdésekben döntést is hoznak.

A nemzetségi igazgatás két további szervezeti megoldása a népgyűlés (*agóra*) és a király vagy hadvezér (*basileus*) volt.

A népgyűlést a tanács hívja össze, azon a törzsek minden felnőtt férfi tagja – aki

egyben szükség esetén katona is volt – részt vett, és felszólalhatott. *Homéros* szerint – aki ezt a társadalmi berendezkedést az eposzokban írja le – a nép akarata szent volt, azzal szemben döntést hozni nem lehetett. Ez volt egyben a biztosítéka a döntések végrehajtásának is.

Mindaddig, amíg az egyes törzsek vérségi kötelékei fennálltak a nemzetségi igazgatás szervei jól működtek. A törzsek és phátriák maguk meg tudták oldani a közös feladatokat, a nemzetségfők tanácsának funkciói főleg a háborúval kapcsolatos döntésekre korlátozódtak. A vándorlások és betelepülések alapján azonban ez az igazgatási szervezet már nem volt alkalmas az idegenekkel és letelepedőkkel kapcsolatos igazgatási teendőkre, ezekkel már csak a nemzetségfők athéni tanácsa, vagy a király foglalkozhatott.

A nemzetségi-vérségi kötelékek meglazulásán túlmenően a vagyonosodás és a *magántulajdon megjelenése* volt a másik oka a nemzetségi igazgatás felbomlásának. A király mellé ugyanis már a korai időkben egy hadvezérnek alkalmas személyt állítottak, majd egy másik személyt *archon* elnevezéssel a béke időbeni kormányzási feladatok ellátására. *A volt archonok külön testületet alkottak* (areios pagos) amelynek már bírói funkciói is voltak és a közös ügyek intézésére is befolyást gyakorolt. Az időközben egyre nagyobb vagyona szertevő gazdagok természetesen igényelték, hogy a közös ügyek intézésére befolyáshoz jussanak, így meg kellett oldani, hogy ez az érdek a választáson is érvényesüljön.

Ezt a kérdést a *Théseus-nak tulajdonított alkotmány* oldja meg azzal, hogy a lakosságot a törzsi-nemzetségi csoportok helyett három osztályba soroltatta: a nemesekre (enpatridák), a földművelőkre (geomorok) és a kézművesekre (demiurgosok). Ennek az volt a jelentősége, hogy egyidejűleg azt is kimondták, a király melletti hivatalnokokat csak az első osztályból (a leggazdagabbak közül) lehet választani.

Az i. e. 7. századtól az örökletes királyi intézmény is megszűnik, majd az archoni testület kilenctagúvá bővül. Közben folyamatosan kezdik az igazgatási szabályokat írásba foglalni, amelyek tovább szentesítik a vagyon és az igazgatási hatalom kapcsolatát. *Drakon* archon i. e. 621-ben kap megbízást Athén jogrendszerének írásba foglalására. Ebben egyértelműen rögzíti, hogy a legtekintélyesebb tisztségeket csak meghatározott nagyságú vagyonnal rendelkezők tölthetnek be. A *Drakon* által rögzített egyéb szabályokból is egyértelmű a magántulajdon szigorú védelme, amit, azóta is drákói szigorúnak nevezünk.

Az athéni állam közigazgatásának történetében *Solón alkotmánya* volt a következő lépcsőfok a nemzeti igazgatás felszámolásában. Solón jó módú kereskedő családban született, azonban családja teljesen elszegényedett, így maga is tengeri kereskedőnek szegődött. Okos propagandával később ismertté és népszerűvé vált Athénban i. e. 594-ben archonná választották. Első intézkedése a szegényeknek szólt, a földekre felvett adóságokat eltörölte, az adósrabszolgaságot megszüntette és megkezdte a külföldre eladott rabszolgák visszavásárlását.

A társadalmi berendezkedés szabályainál azonban Solon továbbra is a legvagyonosabbak érdekeit érvényesíti. Ennek érdekében a lakosságot vagyoni alapon sorolja be négy osztályba, az ötszázmérősök, háromszázmérősök, kétszázmérősök és kétszázmérő alattiak osztályába. (1 mérő kb. 40 liter gabonának felelt meg.) A besorolásnak itt is az volt az értelme, hogy a leggazdagabbak érdekeit érvényesítsék. Kimondták, hogy a legfontosabb tisztségek (archon, pénztáros) csak az ötszázmérősök közül tölthetők be és ők lehettek az athéni tanács tagjai is.

Az athéni tanács létszáma szintén jelzi már Solón idején a nemzeti kötelékek teljes felbomlását, hiszen abba már nem a 360 nemzetségfő került, hanem a leggazdagabbak közül választott 400 képviselő.

Az athéni állam közigazgatásának teljes körű létrejöttéhez ezek után már csak egy feltétel hiányzott, az államszervezet területi alapon történő kialakítása. Ezt a feladatot Athénban *Kleisthenés* archon végezte el az i. e. 508-506-os években.

Kleisthenés az addigi négy phylé helyett tizet hozott létre olyan módon, hogy mindegyik phyléhez tartozott egy tengerparti rész, egy város és egy belső terület. Ezen belül pedig mindegyik phyle 10-10 demosra oszlott, ami az államszervezet legkisebb egysége volt. Ezek választottak vezetőt, tisztségviselőket, pénztárost, bírót és rendfenntartó személyeket. Minden phyle 50-50 küldöttet választott az athéni nagytanácsba, így annak létszáma 500 főre emelkedett.

Ezzel a területi beosztással tehát az ősi attikai vérségi-törzsi kötelék teljes egészében megszűnik, helyébe a területi alapon megszervezett állam és annak a közigazgatása lépett az athéni állam területén is i. e. 6. és 5. század fordulójánál.

2.3.4. A római állam közigazgatásának megszervezése

Az itáliai félszigetre az i. e. I. évezred elején érkezhettek a nagy népvándorlások

során a kisázsiai etruszok, akik végül is Közép-Itáliában telepedtek le. Elfoglalva ezeket a területeket több évszázados hatalmi rendszert alakítottak ki a mai Róma környékén. A területen élő latin törzsek azonban az i. e. 6. században együttes erővel elűzték az utolsó etruszk uralkodót, és hozzáláttak egy új típusú államforma, a *köztársaság* létrehozásához. Az etruszok természetesen hosszabb időn keresztül szerették volna visszazerezni hatalmukat, ezért sorozatosan támadták a kialakuló köztársaságot. Külső támadások is sorozatosan bekövetkeztek a szomszédos sabin és latin törzsek részéről, így több évszázadon keresztül a kialakuló római köztársaságnak élet-halál harcot kellett vívnia a fennmaradásáért.

A külső támadások mellett a kialakuló római köztársaságnak a belső problémákkal is meg kellett küzdenie. Ezek a problémák pedig visszavezethetők a nemzeti igazgatás felbomlásához és a vagyonosodás okozta ellentétekhez.

Eredetileg a Róma alapításáról szóló monda szerint Róma területén a száz latin nemzetségből álló törzs, a hozzájuk kapcsolódó szintén száz szabelli nemzetségből álló törzs, majd egy többféle nemzetséget magába foglaló, szintén száz nemzetségből álló törzs telepedett le. Mindhárom törzsen belül 10-10 nemzetség alkotott egy-egy nagyobb egységet a *cúriát*, így a teljes népesség 3 törzsből, 30 *cúriából* és 300 nemzetségből tevődött össze.

Az etruszk királyok időszaka alatt természetesen a nemzetségeken belül egyre nagyobb keveredés történt, másrészt kialakult a vagyonosodás folyamata, ezzel együtt a vagyonos és a szegényebb rétegek közötti ellentét. Ezeknek az ellentéteknek az eredeti megoldása a nemzeti igazgatás szerveinek feladata volt, melyek a király (*rex*) mellett a nemzetségfőkből álló tanács (*szenátus*) és a népgyűlés (*comitia*) működését jelentették. A népgyűlésnek is több formáját ismerték, eredetileg a *comitia curiata* a *cúriák* elöljáróit és tagjait foglalta magába, később azonban a köztársaság kezdetén már csak családjogi kérdések eldöntése tartozott a hatáskörébe. A *comitia tributa* feladata a helyi ügyek nemzetségeken belüli eldöntésére volt hivatott.

A harmadik típus, a *comitia centuriata* létrehozása egyes történétírók szerint az utolsó előtti etruszk király, Servius Tullius nevéhez fűződik, míg mások szerint a köztársaság korában alakult ki.

A *comitia centuriata* szervezetének lényege a lakosság vagyon szerinti besorolása. A besorolás szerint az I. osztályba a 100.000 as, a II. osztályba 75.000 as, a III. osztály-

ba az 50.000 as, a IV. osztályba 25.000 as, az V. osztályba a 11.000 as jövedelemmel rendelkezők tartoztak, a VI. osztályba pedig mindazok, akik az első öt osztályba nem kerülhettek be. A polgárok jövedelme alapján minden polgárt egy centuriába „századba” soroltak be, így a népgyűlésen a jövedelem szerinti századok sorakoztak fel. A szabályok szerint a népgyűlésen eldöntendő kérdésekben minden századnak egy szavazata volt, és a szavazatok aránya döntött.

A centuriák számát azonban a szabályok előzetesen rögzítették, amely szerint az I. osztályba 80 centúria, a II. osztályba 22 centúria, a III. osztályba 20 centúria, a IV. osztályba 22 centúria, az V. osztályba 30 centúria és a VI. osztályba egy centúria tartozott. Mindezekhez még tartozott a leggazdagabbakból kikerülő lovasság 18 centúriája, amellyel együtt az összes centúria, illetve az összes szavazatok száma 193-ra emelkedett. Ez azt jelentette, hogy az I. osztályba tartozóknak és a lovasságnak a szavazata abszolút többséget jelentett, hiszen a két leggazdagabb rétegbe tartozók szavazata a 193-ból 98-at jelentett!

Mindez azért volt fontos, mivel ez a fórum hozta a törvényeket (*lex*), döntött háború és béke kérdésében. Ezen kívül itt választották meg a főhivatalnokokat, a *consulokat*, *praetorokat* (bírákat), *ensorokat* (a polgárok osztályba sorolását végezték, valamint az adók, vámok kérdésében döntöttek), *questorokat* (akik az állam pénzügyeit intézték és felügyelték), valamint az *aedilis curulist* (akinek a feladata a rend fenntartása volt).

A választott tisztségviselők a hivataluk lejártával a *senatus* tagjai lettek, így a *senatus* az államszervezet legfontosabb intézménye és egyben az arisztokrácia fellegvára lett.

2.3.5. A közigazgatás megszervezése Kínában

A mezopotámiai és egyiptomi közigazgatás és vele együtt a civilizáció kb. ezer évvel előzte meg az Ázsiában kialakult civilizációkat. Ázsiában az i. e. II. évezred körül jelenik meg a kínai és indiai civilizáció első jele, a vagyonosodás, az írás, a hivatalnok rétege, a közös feladatok (városfalak építése, csatornázás) megszervezése és ezzel együtt a nemzeti igazgatás felbomlásának első szakasza. Mindkét területnek azonban megvoltak az európaiktól eltérő sajátosságai már a civilizáció kezdetétől és ezek lényegében a jelenkorig fennmaradtak.

A *kínai területeken*, amelyeket végtelen pusztaságok és magas hegláncok választanak el Nyugat- és Dél-Ázsiától, az elszigeteltség következtében a társadalmi fejlődés önállóan sajátos fejlődésnek indult. Ennek egyik megnyilvánulása a selyemhernyó tenyésztés elterjedése volt már az ősidők óta, melyhez kezdetben különböző vallási szertartások és áldozatok bemutatása kapcsolódott.

Az *írás* a kínai területen szintén önállóan és speciális formában alakult ki. Kezdetben hasonlóan a sumérokhhoz és az egyiptomiakhoz képszerű írásjeleket használtak, majd ezekből egyszerűbb vonalú jelek alakultak ki, amelyekből az eredeti tartalmat jelentő kép eltűnik. A kínai monda szerint az írás feltalálója Cang Csie császári hivatalnok volt, aki az írásjeleket a madarak lába nyomából alakította ki.

Az első írásjelek maguk is utalnak több jelenségre. Például a rabszolga jele nőt ábrázol, amiből következik, hogy az ellenséges férfiakat megölték és csak a nőket vetették rabszolgaságba. A jelek másik csoportja az állattenyésztésre utal, mint például a fedél alatti sertés, a családot jelentette, de az egyéb állatjelek is az állattartás elterjedésére utalnak. Voltak juhaik, kecskéik, szarvasmarháik, elefántjaik, lovaik, melyeket ők maguk házasítottak.

Kína írott történelme kb. i. e. 1500 körül kezdődik. Kezdetben a kínai államszintű berendezkedés az i. e. 12. században egy aránylag kisebb területen a Huangho mellett alakul ki, melyet *Sangnak*, majd *Jinnekné* neveznek. Csak az itt élő törzsek értettek az íráshoz, a bronzöntéshez, a fegyverek készítéséhez és ezek alapján a gyengébb törzsek leigázásához, megadóztatásához. A leigázott törzsek királyait kivégezték, akikkel együtt több alattvalójukat is eltemették. Az akkori királyok a monda szerint a fecskétől származtatták magukat, akik közül a legerősebbek Jin földjén éltek és nagyra nőttek.

Jin területén az itt élő törzsek még valószínűleg nem alkottak egységes államot, hanem ott egy olyan törzsszövetség élhetett, amelyben elismerték a jin törzs uralkodójának elsőbbségét és fennhatóságát a többi felett, adót fizettek neki és részt vettek a hadjáratokban. A lakosság földművelő faluközösségekben élt, adót fizetett az uralkodó családnak és az azok szolgálatában álló gazdagoknak. Ebben az időszakban tehát még meg lehetett bizonyos nemzetségi-törzsi kötelék azonban a hódítások és az erősebb törzsek hatalmaskodásai és kegyetlenkedései ezeket fokozatosan felbomlasztják.

Az *írás* megjelenése szintén a Jin-korszakra esik, az első írásos emlékek a királyok székhelyének Anyangnak közeléből kerültek elő. Ezek érdekessége, hogy az írásje-

leket lapos csontdarabokra vésték fel, és a szövegek döntően jóslásra vonatkoznak. A királyi jós felvésett egy jövőre vonatkozó kérdést a csontra, majd a csontot elkezdte hevíteni és az így keletkezett repedésekből következtetett a válaszra. Ezen a területen több tízezer ilyen „jóslócsontot” találtak. Ez az írás több ezer írásjelből álló bonyolult rendszer lett, így csak kevesen tudták azt megtanulni. Az írás így csak a hivatalnokok és előkelők kiváltsága lett, ami magyarázza azt a tiszteletet, ami Kínában, a későbbiekben is sokáig az írástudókat és hivatalnokokat övezte.

A Jin földjén élő királyok i. e. 1050-ig tudták hatalmukat fenntartani. Erre az időre a környező törzsek is megerősödtek, felfegyverkeztek és szövetségek a Jin dinasztia ellen. A Csou törzsnek sikerült is erős szövetséget létrehozni a Jin uralom ellen és i. e. 1050-ben elfoglalták a fővárosukat Anyangot, majd átvették a területen a hatalmat. Ezzel megkezdődött a *Csou korszak*, amely közel 800 évig tartott. A kínai állam és közigazgatás végleges kialakulása és megerősödése erre az időszakra esik.

Meg kell jegyeznünk, hogy a kínai történetírók a Csou korszakot két szakaszra osztják, a korai (i. e. 11. sz. – 771) és a késői (i. e. 770.-256.) időszakra.

A *korai Csou-kori birodalom* sem tekinthető még egységes államnak. A hatalmas területet a király nem volt képes egységes irányítás alá vonni, ezért a meghódított területeket rokonainak, hűséges híveinek adományozta, akik a területen többé-kevésbé önállóan uralkodtak. Az így kinevezett *kormányzónak* rendszeresen meg kellett jelenni a király előtt dús ajándékokkal és ilyenkor a király döntött a további sorsáról. Ez a döntés a megerősítéstől akár a lefejezésig is terjedhetett, így a távolabbi területek kormányzói megpróbálták önállósulni és a királyi értékítélet alól kibújni. Erre utal az a mondás ebből a korból, hogy „légy támasza az állam fejének azokkal a kormányzókkal szemben, akik nem jelentek meg udvaromban”, vagy az is, hogy „megkövetem földjeidet, hogy támasza légy a Csou-háznak”. A földeket persze nem adták tulajdonba, mindössze megengedték az adományozottnak, hogy a részére meghatározott földterületen élőtől adót szedjenek, és katonáskodásra kötelezzék őket. A föld tulajdonosa így a király maradt, a megművelője a lakosság, a haszonélvezője pedig az adományozott, a kormányzó és a király.

Ebben az államszervezetben a *kormányzók* ugyanazt a szisztémát építették ki lefelé is, mint ami felfelé működött. A kormányzók saját főembereiket ugyanígy rendszeresen maguk elé rendelték és ítékeztek felettük, mint király a kormányzók felett. A ki-

rálytól függetlenedett kormányzók pedig igyekeztek szomszédaikat és távolabbi földek lakóit kirabolni, megadóztatni. A Csou Birodalom létrejötte után néhány évszázaddal egyre zavarosabb anarchikus helyzet keletkezett.

Ebben a korban a földművelés az ún. „*kútföldrendszer*” szerint történt, amely azt jelentette, hogy a földet két-két párhuzamos vonallal kilenc egyenlő részre osztották, melyből nyolc területet egy-egy család művelt meg a kilencediken pedig együtt termeltek meg az „adógabonát”. Ez a megoldás hasonlított a Magyarországon jóval később bevezetett kilenced és tized intézményéhez. Az adóztatásnak ez az egyszerű módja valószínűleg azért alakult ki, mert ehhez még nem kellett írástudók, hivatalnokok és nyilvántartások, az adók teljesítéséhez elegendő volt a kilencedik földrészen megtermelt termék beszolgáltatása.

I. e. 771-ben egy barbár törzs megtámadja a Csou-Birodalom székhelyét, és azt elfoglalja. A király ekkor kénytelen áttenni a székhelyét a biztonságosabb keleti területekre. A későbbi *Csou-korszakot* ezért nevezik *keleti Csou-kornak* is. Ebben a korszakban a Birodalom szétesése tovább folytatódik. A király ugyan formálisan megtartja a hatalmát, az egyes területek urai azonban egyre nagyobb hatalomra tesznek szert. Folyamatos harcok és háborúk jellemzik a Birodalmat, így az anarchikus viszonyok enyhítése ahhoz vezetett, hogy bizonyos szabályokat, törvényeket írásba foglaljanak. A rend helyreállításának igénye vezetett az első kínai *filozófiai iskolák* megjelenéséhez is. Ezek a filozófusok, arra próbáltak megoldást találni, hogy miként lehetne az országban rendet teremteni, hogyan lehet a népnek nyugalmat és jólétet biztosítani.

A törvények írásba foglalása és a filozófusok teóriái sem tudták azonban kordába szorítani a hatalomért folytatott harcot. Ezek eredményeként az i. e. 3. századra már csak három erős fejedelemség maradt a Birodalom területén így a hatalom megszerzése végül is ezek között dőlt el. A győztes i. e. 256-ban a *Jing Csong* által vezetett C'in fejedelemség lett, aki felvette a Si Huang-ti (Első Császár) nevet. A C'in névből eredeztetik a Csin, Csina, China és a magyar Kína nevet is.

Az első császár bevezette az egységes írást, mértékrendszert és pénzt az egész birodalomban. A tartományok élére egy katonai és egy polgári helytartót nevezett ki, akiket a saját udvari emberei ellenőriztek. A birodalmat utakkal, csatornákkal hálózta be és megkezdte építtetni az északi határon a *Nagy Falat*. A Nagy Falat – hasonlóan az egykori piramisokhoz – több százezer ember, katona, hadifogoly, kényszermunkás épí-

tette, akiknek az ellátása és munkájának megszerezése itt is hozzájárult a közigazgatás fejlődéséhez. A Nagy Fal mellett az első császár hatalmas palotát építtetett, és egy hegynyi méretű síremléket. Az ettől nem messze megtalált híres *agyaghadsereg* arra utal, hogy ebben az államban már katonás rend és magas fokú szervezettség uralkodott és ennek alapját már a fejlett közigazgatás képezte.

A katonai diktatúra azonban a Birodalom fejedelemségeiben ellenállást váltott ki és lázadások törtek ki. A harcokból i. e. 206-ban *Lin Pang* nevű hadvezér került ki győztesen, aki i. e. 202-től megalapította a *Han-dinasztiát*. Ez a dinasztia az elődei jogrendszerére, tapasztalataira és hivatalnok-rendszerére alapozva több mint négyszáz évig uralkodott, mely időszak alatt az állam és a közigazgatás megerősödött. A vezető ideológia a konfucianizmus lett, az állam tizenhárom tartományát hivatalnokok igazgatták, akiket *versenyvizsgákon* választottak ki. A Han-dinasztia uralmát i. u. 220-tól ismét a széttagoaltság korszaka, majd a központosítás követi, ez azonban már a fejlett közigazgatás változásainak története, amely a vizsgálandó területünkön túlmutat.

3. A szervezéstudomány kialakulása és irányzatai

A szervezéstudomány viszonylag fiatal tudományág, hiszen csupán mintegy évszázados múltra tekint vissza. Egyes szerzők szerint a szervezés legáltalánosabb összefüggései már Arisztotelész munkáiban felfedezhetők, míg mások a gyökereket Charles Babage (1792-1871), angol matematikus, az automatikusan működő számológép feltalálója munkásságában vélik felfedezni.

A legáltalánosabban elfogadott álláspont szerint azonban – mint arra utaltunk – a szervezés, mint tudomány csak *F.W. Taylor* üzemszervező tevékenységének eredményeként jelent meg. Ő volt az első ember, aki empirikus úton szerzett tapasztalatok birtokában, tudományos módszerek kidolgozásával szervezte át az ipari üzem termelését és sokszorozta meg annak teljesítményét. A Taylort követő száz év alatt a szervezéstudománynak különböző irányzatai alakultak ki attól függően, hogy az egyes irányzatokat képviselő személyek a szervezés melyik elemét, melyik összetevőjét helyezték vizsgálódásuk középpontjába. A rendelkezésünkre álló keretek a következő főbb irányzatok áttekintésére adnak lehetőséget:

- a klasszikus irányzatok,
- az ember-központú irányzatok,
- a japán szervezési megoldások, valamint
- az integrációs elméletek.

3.1. A szervezéstudomány klasszikus irányzatai

A szervezéstudományban általánosan elfogadott álláspont szerint a klasszikus irányzatok körébe a következők tartoznak: tudományos üzemvezetés, igazgatás- és vezetéstan, formalista szervezéselmélet, Magyarország tekintetében pedig a Magyariskola. Ezek *általános jellemzője*, hogy a munkafolyamatok vizsgálatát, illetve *a munkafolyamatok színterét, a szervezeteket helyezik a vizsgálatok középpontjába*, annak érdekében, hogy a korábbiaknál eredményesebb legyen a szervezet tevékenysége. Meghatározó közös vonásuk az abban való töretlen hit, hogy minden munkafolyamat tekintetében megtalálható a „legjobb út”, illetve minden szervezet vonatkozásában az „optimális struktúra”, amely révén a szervezet a korábbiakhoz képest hatékonyabban valósíthatja meg feladatait. Ez azt is jelenti, hogy a munkát végző emberek, illetve az *emberi tényezők vizsgálata háttérbe szorul, kevésbé fontos számukra*. A továbbiakban ezeket az

irányzatokat tekintjük át.

3.1.1. A tudományos üzemvezetés: F.W. Taylor munkássága

A korábbiakban utaltunk arra, hogy a mai értelemben felfogott szervezési-vezetési munka racionalizálásának gyökerei az ipari üzemekben folytatott tevékenységek XIX. század végén és XX. század elején megvalósult racionalizálására, ésszerűsítéseire vezethetők vissza. Utaltunk arra is, hogy ekkorra vált nyilvánvalóvá: a tőkekoncentráció révén kialakult nagyüzemeket már nem lehet a hagyományos, kisüzemi módszerekkel vezetni, másfelől pedig a racionalizálásnak kizárólag a gépesítéssel történő megvalósítása sem eredményez maximális profitot. Új, tudományosan megalapozott szervezési-vezetési módszerre volt tehát szükség, amelyet elsőként egy amerikai mérnök, *F. W. Taylor* (1856-1915) dolgozott ki. Ő tekintendő ezért nem csupán a *tudományos üzemszervezés elmélete kidolgozójának, hanem magának a szervezéstudomány megalapítójának is.*

Taylor a termelés fokozásának lehetőségeit *kezdetben a technikai eszközök tökéletesítésében* vélte felfedezni. Ennek oka és magyarázata abban rejlik, hogy egy philadelphiai üzemből nem tulajdonosként, nem is vezetőként, hanem „lent az üzemből” segédmunkásként, gépészként, segédmérnökként, majd a diploma megszerzése után mérnökként dolgozott. A gyakorlati életben végzett megfigyelései és mérései során Taylor rájött arra, hogy még a legtökéletesebb technikai eszköz (például a szén pakolásához általa kialakított szív alakú lapát) birtokában sem feltétlenül jelentkezik a maximális eredmény, mivel a termelési folyamatban sok a „bizonytalan elem”. A feladat tehát az, hogy az üzemből, mint szervezetből eltüntesse ezeket az elemeket, mert ezáltal az előre nem látható tényezők szerepe a nullára csökken. A „*bizonytalan elemek*” *eltüntetése* – vélte Taylor – úgy lehetséges, hogy a vezetésből és a közvetlen (fizikai) munkavégzésből kikapcsolja a személyes elemeket. Ahogyan „A tudományos vezetés alapjai” című művének bevezetőjében írja: „Eddig a személyiség állt a középpontban, a jövőben a rendszer lesz az elsődleges.”¹⁴

A *vezetés* esetében a „bizonytalan elemek” eltüntetése, mint a követelmény az ún. „*tudományos vezetés*” (*scientific management*) révén valósítható meg. Taylor sze-

¹⁴ F.W. Taylor: Üzemvezetés. A tudományos vezetés alapjai. Közgazdasági és Jogi Kiadó Budapest,

rint az ehhez vezető út három szakaszból áll. Az *első* szakaszban kerül sor a hagyományos munkavégzési módszerek megfigyelésére, és a munkások által megvalósított munkaműveletek tételes, időmeghatározással történő felmérésére. Ezt a *munkafolyamatok műveleti elemekre* való bontása révén lehet megvalósítani, aminek segítségével viszont az is megállapítható, hogy mi a titka az ügyesebb, a jobban dolgozó munkásoknak. Első lépés tehát az elemekre bontás. Ezen tapasztalatok alapján, a *második* kísérletezési szakaszban az egyes műveleti elemek tekintetében *meg kell határozni a legjobbnak* bizonyult munkaelemeket, és ezek összeillesztésével ki kell dolgozni a munkafolyamat egésze tekintetében az optimális megoldást, a „legjobb utat”. A második lépés tehát éppen az első ellenkezője, vagyis az egyes elemek összeillesztése azzal, hogy itt már megtörtént a munkavégzési elemek optimalizálása. A tudományos vezetés megvalósításához szükséges *harmadik* szakaszban *le kell szabályozni* a munkavégzési folyamat ideális módját, vagyis azt a „legjobb utat”, amelyet a második szakaszban dolgoztak ki, *és erre kell betanítani* az embereket. Ez esetben az üzem akár külön művezető nélkül is képes (elvileg) optimálisan működni, s így a „nagy emberrel” szemben *maga a rendszer lett az elsődleges, illetve a meghatározó tényező*.

A „*bizonytalansági elemek*” *másik összetevője*, mint arra utaltunk *maga a munkás*, aki a régi elveken alapuló üzemszervezés, illetve javadalmazás (időbér) mellett, még a folyamatosan megvalósuló technikai fejlesztések ellenére is, képtelen jelentősen hatékonyabb munkát végezni. Ezért a munkást olyan „rendszer részévé” kell tenni, melyben hajlamaitól függetlenül kényszerül meghatározott teljesítmény produkálására. Véleménye szerint ez akkor érhető el, ha a *hagyományos órabérrendszert* mind nagyobb mértékben felváltja a teljesítményt honoráló *darabbérrendszer*. Az optimális teljesítmény eléréséhez azonban mindezekon túl – vélte Taylor – az is szükséges, hogy a munkások kiválasztása, betanítása és továbbképzése igazodjon az elvégzendő munkafolyamatokhoz.

Maga Taylor négy pontban jelölte meg az általa kidolgozott új üzemszervezési és vezetési módszer lényegét:

1. A régi vezetési módszerek helyett a *vezetésnek olyan új rendszert kell kidolgoznia* és alkalmaznia, amely konkrét megfigyelések és mérések alapján, tudományos ala-

pon szabályozza a konkrét munkafolyamatokat, tehát minden egyes munkaművelet (elem) végzését.

2. A vezetők – tudományos stúdium alapján – válasszák ki az adott munkafolyamatnak leginkább *megfelelő munkásokat* és alkalmazottakat, majd *tanítsák be őket* az új, tudományosan kidolgozott munkamódszerekre és biztosítsák továbbképzésüket.

3. A vezetőknek a munkásokkal *szívélyes egyetértésben* kell dolgozniuk, mert így biztosak lehetnek abban, hogy a munka az általuk kialakított és megkívánt tudományos módszerek szerint folyik.

4. A munkát és a felelősséget *meg kell osztani* a vezetés és a munkás között, mert eddig szinte az egész munka és felelősség a munkásra volt áthárítva. „A vezetés átveszi mindazokat a feladatokat, amelyek elvégzésére a munkásoknál alkalmasabb, szemben azzal a múltbeli gyakorlattal, amely szerint minden munkát a munkások végeztek és a felelősség nagy részét is ők vállalták.”¹⁵

Taylor felismerte azt is, hogy ezen elvek érvényesítése megkövetelte a korábbi (hagyományos, vagy lineárisnak nevezett) vállalati szervezeti struktúra átalakítását. Ez mindenekelőtt abban jelentkezett, hogy – a közép-vállalatoknál akkoriban működő belső szervezeti egységek: az igazgatóság, a kereskedelmi iroda, a műszaki iroda és a műhely mellett – egy új, ún. *funkcionális* szervezeti egység, a *munkairoda* létrehozását javasolta. A munkairodában háromféle vezetői funkciót ellátó mester (vagy csoport) dolgozik a korábbi egyetlen, a műhelyt vezető mester helyett: (1.) a munkaelosztó- programozó mester, (2.) a technológus, vagyis a munkautasításokat készítő mester, (3.) a normás – előkalkulátor, vagyis a munkaidőket és a munkabéreket előíró mester. A munkairoda nem csak a termelés irányítójaként működik, hanem fejlesztőjeként, szervezőjeként, sőt ellenőreként is. Ezzel egyidejűleg Taylor javasolta egy olyan személynek a vállalatvezetéshez való kapcsolását is, aki kizárólag a fegyelmi ügyekkel foglalkozik: ő az általános munkafelügyelő mester.

A vezetői funkciók (feladatok) illetően megosztása a egyfelől termelékenység jelentős növekedéséhez vezetett. Másfelől pedig arra a következtetéshez biztosított alapot, mely szerint mivel...”a napi rutinszerű termelést az egész üzemben a munkairoda tagjai határozzák meg és emiatt a munka akkor is zökkenőmentesen tudna folyni, ha az igaz-

¹⁵ F.W. Taylor: Üzemvezetés.... 203-204. old.

gató vagy helyettesei mind távol lennének, akár egy hónapig is.”¹⁶ Erre tekintettel tekinthető Taylor a *funkcionális szervezeti (vezetési) modell* kidolgozójának, amelynek kérdésére a későbbiekben – a 3.3.2.1. fejezetben – még visszatérünk.

A fentiek figyelembe vételével, és a jelen tananyag témájára tekintettel Taylor nézetei *három gondolat körben* összegezhetők:

- konkrét munkaműveleti megfigyelések és mérések révén, minden munkafolyamat elemekre bontható,
- a felesleges mozdulatok és ácsorgások kiküszöbölésével, valamint a legjobban dolgozó munkások által alkalmazott munkaműveleti elemek figyelembe vételével minden munkaelem esetében kialakítható egy optimális munka-műveleti sor, és ezek egymás mellé rendelése eredményeként az egész munkafolyamat tekintetében kidolgozható egy optimális megoldás, a „legjobb út”,¹⁷
- megfelelő embert kell keresni az adott feladat elvégzéséhez szükséges-, írásban rögzített-, a munkás által elsajátítandó „legjobb út” révén előírt munkaműveletek elvégzéséhez.¹⁸

Taylor gyakorlati munkaművelet méréseken alapuló, és elméleti szintre emelt munkásságát, illetve munkásságának fő irányát közvetlen munkatársai, elsősorban H.L. Gantt, S. Tompson, H. Emerson, valamint F.B. Gilbreth és neje, Lillian M. Gilbreth vitték, illetve fejlesztették tovább. Éppen ezért ők valamennyien a taylorizmus képviselőinek tekintendők. Munkásságuknak még oly vázlatos áttekintése is meghaladja a jelen tananyag kereteit, ezért arra nem térünk ki.

3.1.2. Igazgatás- és vezetéstan: Henri Fayol, valamint Luther Gulick és Lyndall Urwick munkássága

Taylorral körülbelül egy időben fejtette ki nézeteit – szintén a vállalatoknál megvalósuló üzemszervezésből kiindulva – egy francia mérnök, *Henri Fayol* (1841-1925), akit a szervezéstudomány az ún. *igazgatástani irányzat* megalapozójaként tisztel. Taylorral ellentétben azonban Fayol már a negyvenes éveiben vállalati vezető-, egy bányá-

¹⁶ F.W. Taylor: Üzemvezetés...100. old.

¹⁷ Ezt a véleményt Szentpéteri Istvántól kölcsönöztük, aki a "Modern szervezés elmélet-története" című művének (József Attila Tudomány Egyetem Szeged, 1976.) 48. oldalán fogalmazott így.

¹⁸ Ezt az azóta már szállóigévé vált mondatot Raith Tivadar: Az irodaüzem racionalizálása című kötetének 10.

szati-kohászati konzern vezérigazgatója lett, ezért a racionalizálás lehetőségeit "felülről", a vállalat egészének igazgatása-vezetése oldaláról közelítette meg, illetve kutatta. A korábban már hivatkozott legfontosabb munkájában, az „Administration Industrielle et Générale” című művében kifejtett nézeteinek lényege az alábbiak szerint összegezhető.

Minden vállalat vezetésének hat területe, illetve hat funkciója van: a műszaki, a kereskedelmi, a pénzügyi, a biztonsági, a számviteli, és az igazgatási. Ezek közül – mint írja – az első ötnek a tartalma általánosan ismert, a hatodiké, az igazgatásié azonban kevésbé. Ezért foglalkozik művében gyakorlatilag kizárólagosan a hatodik funkcióval, az igazgatással. Miután Fayol áttekinti az első öt funkció lényegét, a következőket írja: „...ezen (értsd az első öt) funkció közül egyik sem hivatott arra, hogy a vállalat átfogó gazdasági tervét meghatározza, szervezetét kialakítsa és működtesse, a különböző erőforrásokat összehangolja és igénybevételüket ellenőrizze. ...E feladatok ugyanis sajátos funkciót képeznek, amelyeket összefoglalóan igazgatásnak nevezhetünk.”¹⁹ Témánk szempontjából az igazgatási funkciónak van tehát jelentősége, melyről így ír: Igazgatni annyi, mint előrelátni (tervezni), szervezni, rendelkezni, koordinálni és ellenőrizni, vagyis Fayol öt részfunkcióra bontja az igazgatási tevékenységet.

- előrelátás (tervezés): ami a jövő kifürkészését (kutatását) és a cselekvéseknek ehhez igazítását jelenti,
- szervezés: ami a vállalat emberi és dologi (tárgyi) elemeiből álló szervezeti egységek létrehozását és fejlesztését jelenti,
- rendelkezés: ami a vállalat személyzetének működtetését jelenti,
- koordináció: ami minden munka egyesítését, összehangolását, és harmonizálását jelenti,
- ellenőrzés: ami örökösést jelent a fölött, hogy minden tervszerűen, a kiadott rendelkezések szerint történjen.²⁰

Az ily módon öt részfunkcióból álló igazgatási tevékenység minden szervezetben kimutatható és az egyes szervezetek csak akkor működhetnek eredményesen – véli Fayol – ha alkalmazzák az általa kidolgozott ún. *igazgatási elveket* is. Ezek a következők: célszerű munkamegosztás, megfelelő centralizálás, tekintély, a hatáskör és a fele-

oldaláról idéztük. A kötetet a Révai Kiadó adta ki Budapesten, 1930-ban.

¹⁹ Henri Fayol: i.m. 4. old.

lősség összhangja, fegyelem, a parancsolás egysége, a vezetés egysége, a részérdekek általános érdekeknek való alárendelése, meghatározott bérezési elvek (differenciáltság, ösztönzés, stb.) érvényesítése, szervezeti hierarchia és szolgálati út leszabályozása, a rend biztosítása, méltányosság gyakorlása, a személyzet stabilitása, és öntevékenységre ösztönzése, a szervezet egységének biztosítása.²¹ Ezen igazgatási elvekkel összefüggésben Fayol hangsúlyozza, hogy nem merev törvényszerűségekről van szó, hiszen a társadalmi életben soha nem érvényesülnek a fizika, vagy a matematika objektív törvényei.

Fayol úgy ítélte meg, hogy ezek a fentiekben áttekintett igazgatási részfunkciók (tevékenységek), és igazgatási elvek a magánigazgatás minden területén megvalósíthatók, sőt olyan mértékben általános törvényszerűségek, hogy még a közigazgatásban is alkalmazhatók. Másként kifejezve Fayol azt szögezi le, hogy az ipari *üzemekben szerzett szervezési-vezetési ismeretek, valamint az ott alkalmazott elvek és módszerek teljes egészében alkalmazhatók a közigazgatásban is*. Mindez azt jelenti, hogy nézete szerint a közigazgatás industrializálható. Nem véletlen, hogy Fayol volt az, aki először – és tegyük hozzá: megalapozottan – sürgette a szervezési-vezetési ismeretek széleskörű oktatását az egyetemeken. Nem csak a mérnökképzés tekintetében, hanem más területeken is.

A Fayol által kidolgozott rendszer, a „doctrine administrative” – vagyis: *a közigazgatás industrializálása* alap gondolatának helyességét felismerve *Mártonffy Károly*, a Magyar-iskola tagja *így fogalmazott*: "A kiskereskedéstől fel a világvárosok hatalmas áruházáig, továbbá a kisiparos műhelyétől a több ezer munkással dolgozó gyártelepig, a különféle nagyvállalatok, bankok és pénzüzetek mind ugyanolyan belső törvények szerint élnek, mint az ember erkölcsi testületei: ...a községtől fel egészen a megszervert nemzetig, az államig. Tehát ...az igazgatásuknak is ugyanolyan szabályok és elvek szerint kell lefolynia. ... „Mindazok az elvek és módszerek, amelyeket a mozgékony és alkalmazkodni tudó, találékony kereskedelmi és ipari szellem a saját vállalataiban önmagából kitermelt, maradék nélkül átplántálhatók az ember erkölcsi testületeinek az

²⁰ Henri Fayol: i.m. 5. old.

²¹ Henri Fayol: i.m. 20. old. Figyeljünk fel arra, hogy ezen elvek milyen nagy mértékben jellemzik korunk közigazgatását, illetve tágabb értelemben a bürokratikus jegyeket magukon viselő szervezeteket, mint amilyenek a közigazgatási szervek is. Mindezen elvekkel tehát Fayol megalapozta a modern közigazgatás strukturális jellemzőit, illetve az annak előképét jelentő, Max Weber által kidolgozott bürokrácia-modellt.

igazgatásába is”.²²

Fayol meghatározó érdeme végeredményben az, hogy a vállalati szervezeti hatékonyság fejlesztésének Taylor módszertana melletti újabb lehetőségét dolgozta ki és általánosította. Kijelenthető az is, hogy a vállalati (szervezeti) vezetés fontosságának hangsúlyozásával Fayol munkásságával kezdődött meg a modern értelemben felfogott vezetés-tudomány kialakulása.

Fayol nézeteit továbbfejlesztve két amerikai szerző, *Luther Gulick* és *Lyndall Urwick* abból indult ki, hogy amennyiben ismerjük valamely szervezet – tipikusan vállalat – általános célját, akkor meg lehet határozni olyan részfeladatokat is, amelyek az egész teljesítéséhez szükségesek és e részfeladatokra külön részlegeket (ún. departmenteket) kell szervezni.²³ Ezen részfeladatok, vagyis végeredményben a szervezetiigazgatási feladatok, véleményük szerint – részben egyetértve Fayollal – *a következő elemek megvalósítását jelentik*: Planning- tervezés, Organizing- szervezés, Staffing- személyzeti (törzskari) munka, Directing- irányítás, Coordinating- koordinálás, Reporting- tájékozódás és tájékoztatás, Budgeting-pénzügyek, s ezen elemekhez igazodva kell kialakítani a szervezetek belül az egyes igazgatási részlegeket. Az igazgatási-vezetési elemek angol nyelvű szavainak kezdőbetűi összeolvasása révén nyerjük meg a *POSDCORB* kifejezést, ezért a szakirodalom gyakran nevezi Gulick és Urwick igazgatási-vezetési rendszerét POSDCORB rendszernek. Mint látható, Gulick és Urwick eredeti formában vett át Fayol öt eleme közül hármat, miközben a rendelkezés szó helyett az irányítás kifejezést használják – bár meg kell jegyezni, hogy hasonló tartalommal, mint elődjük.²⁴ Ezen túlmenően az ellenőrzés fayoli funkcióját kettébontják, (reporting és budgeting), továbbá új elemként építik be az igazgatás tartalmi elemei közé a személyzettel kapcsolatos tevékenységeket, mint olyan igazgatási funkciót – igazgatási elemet – amely segíti a vezetőt a szakmai szempontok érvényesítésében. Gulick és Urwick munkásságának jelentősége mindezek alapján meghatározó mértékben az, hogy az igazgatás új elemeinek felismerésével megnyitották az utat a szervezéstudomány új területei felé, elsősorban a munkavállalók helyzete vizsgálatának szükségessége irányába.

²² Lásd Mártonffy Károly: "A közigazgatás industrializálása" c. tanulmányát. Társadalomtudomány, VII. évfolyam, 6. sz. (1927.)

²³ Lásd Luther Gulick és Lyndall Urwick tizenegy részből álló, közösen szerkesztett gyűjtemény-kötetét: *Papers on the Science of Administration* New York, 1937.

3.1.3. Formalista szervezélmélet: Max Weber bürokrácia-elmélete

Az előzőekben kiemelt amerikai Taylорral és a francia Fayollal közel egy időben élt és fejtette ki komoly tudományos teljesítményt Németországban a modern polgári szociológia egyik legnagyobb hatású személyisége *Max Weber* (1864-1920), akinek neve a bürokráciával, pontosabban a *bürokratikus szervezet* fogalmával forrott össze. Weber – filozófiai, gazdaság-történeti, szociológiai és jogi jellegű – munkáiban rendszeresen foglalkozott a bürokrácia kérdésével, annak jellemzőivel. Taylорral és részben Fayollal ellentétben azonban nem kizárólagosan a gyakorlati tapasztalatok jelentették elméletének kiinduló pontját, hanem azon *hipotézisének bizonyítása* (igazolása), amely szerint az emberi társadalom különböző társas szervezeti formáinak vannak általánosítható, közös jegyei, amelyek összegyűjtésével kialakítható egy *minden más szervezeti forma fölött álló, racionális ideál-típus szervezet: a bürokrácia*.

Bizonyításának, illetve hipotézise igazolásának egyik területeként a *politikát*, a politikai szervezeteket vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy az uralomnak – vagyis a társadalom tagjai által, egyfajta közmegegyezés alapján tudomásul vett alávettségnek – *három típusa különböztethető* meg az emberi történelemben: a karizmatikus, a tradicionális és a legitim. A karizmatikus uralom az adott vezető-személyiség karizmáján: rendkívüli képességein, bátorságán, erkölcsén nyugszik, míg a tradicionális uralom a történeti hagyományokon, az ősidők óta létező tradíciókon. Ezzel szemben a legitim uralom jogi normákon, illetve olyan szabályok általános elfogadásán alapszik, amelyek *mindenkire* nézve kötelezőek.

A *legitim uralmi forma* sajátosságainak tárgyalása révén látja Weber bizonyítottan fenti hipotézisét, vagyis azt, hogy megvalósítható egy általa magasabb rendűnek minősített, minden emberi társas-vállalkozás (szervezet) fölött álló szervezeti forma, egy ideáltípus, a *bürokratikus szervezet*. A “Gazdaság és társadalom” című művében részletesen kifejti, hogy *mi jellemzi* e szervezeti formát.²⁵ Álláspontja szerint a következő típus-jegyek:

1. *Írásbeliség, és írásban rögzített ügyviteli szabályok*, vagyis: a felvetődött ügyeket ügyiratok útján oldják meg, és még a szóban intézett ügyek esetében is írásban kell

²⁴ Lásd Szentpéteri I.: i.m. 105. old.

²⁵ Max Weber: Gazdaság és társadalom. Közgazdasági és Jogi Kiadó Budapest, 1967. 56-78. old.

rögzíteni a felvetődött problémát, a megoldásra vonatkozó javaslatokat, valamint a meghozott döntést.

2. A szervezetben, teljes mértékben *szét kell választani az igazgatási és a termelési eszközöket, valamint az ezeket használó személyeket*: a hivatalnokokat és a munkásokat.

3. Az írásbeliség követelményét megjelenítő ügyiratok, valamint az igazgatási munkát végző hivatalnokok együttesen alkotják a *hivatalt, az irodát*, amely központi magva minden modern szervezeti cselekvésnek.

4. A *hierarchia*, vagyis: a szervezetben dolgozó emberek egymásnak alá-főlé vannak rendelve, és az első-számú vezető kivételével, mindenkinek van felettese. Ily módon a vezető nem csak a saját-, hanem minden beosztottja munkájáért is felelősséggel tartozik.

5. A *hivatalnokok*: szakképzettségük (diplomájuk) alapján, kinevezés útján kerülnek alkalmazásra, munkájukat – vagyis az ügyintézés – részlelhajlás nélkül, élethivátás-szerűen végzik, szigorú és egységes fegyelmi rend alatt állnak, karrier-rendszerben lépnek előre vagyis a szolgálati időtől és a teljesítménytől függő, fix fizetést kapnak.

6. A vezető *„személytelenül”*, *részrehajlás nélkül irányítja beosztottait*, illetve intézi a kliensek ügyeit.

Weber szerint az ember racionális cselekvése számára a legjobb, az optimális lehetőséget a bürokratikus szervezet nyújtja. Az a szervezet, amelyben az „eszményi hivatalnok” gyűlölettől és szenvedélytől mentesen, szeretet és lelkesedés nélkül látja el feladatát. Ahogyan ő fogalmaz: „csak bürokratikus, vagy dilettáns igazgatás közül választhatunk”²⁶.

A weberi modell vizsgálata alapján megállapítható, hogy a bürokrácia típusjegyeit hordozó *szervezetnek kétség kívül előnye* az, hogy kiszámíthatók, tervezhetők a szervezeti cselekvések és következményeik, így végeredményben biztonságot ad az önkény minden formája ellen. A weberi modell *kritikusai* ezzel szemben elsősorban a formalizmust, a szervezeti élet formalizmusának kizárólagosságát támadták. Rendszerint arra utalással, hogy Webernél a szervezet lényegében egy *személytelen* emberi együttműködési forma, amelyben minden hatalom az első-számú vezető kezében össz-

²⁶ Max Weber: i.m. 82. old.

pontosul és – ahogyan M. Crozier fogalmaz – amelynek legfontosabb jellemzője, és egyben hibája is a *szervezeti merevség*, vagyis az, hogy a (bürokratikus) szervezet nem tud, és rendszerint nem is akar alkalmazkodni a megváltozott körülményekhez.²⁷

3.1.4. Magyary Zoltán és a Magyary-iskola munkássága

Az igazgatási munka vállalati racionalizálásának Taylor által kidolgozott módszereit viszonylag korán átvették a magyar üzemek. Ebben jelentős szerepet játszott Méhely Kálmán mérnök, aki már 1912-ben vitát rendezett a Taylor által kidolgozott munka-szervezési és bérezési rendszerről.²⁸

Számunkra azonban fontosabb Fayol nézeteinek magyarországi átültetése, illetve továbbfejlesztése, hiszen az – mint láttuk – végeredményben a magánigazgatás határainak átlépését, pontosabban: az ott megvalósított elvek és módszerek közigazgatásban történő alkalmazását jelentette. Tagadhatatlan tehát, hogy a magyar közigazgatás megreformálásának is jelentős *előzményei* vannak.²⁹ Utalnunk kell itt mindenképp *Magyary Zoltán és iskolája képviselőire*, illetve műveikre.³⁰

Magyary Zoltán (1888-1945) a Taylor és követői (például L. Gulick), valamint a

²⁷ Michel Crozier: A bürokrácia jelensége. Közgazdasági és Jogi Kiadó Budapest, 1981. 296. old.

²⁸ Lásd erről Méhely Kálmán: Vitasorozat a Taylor-rendszerről. Pátria Irodalmi Vállalat és Nyomdai Rt. Budapest, 1913.

²⁹ Mártonffy Károly 1939-ben a következőket írta "A magyar közigazgatás megújulása" című művében: ... "Ha a ma reformmunkásai ősök után kutatnak, messze vissza kell menniük a letűnt évszázadokba, mert a közigazgatási reform gondolatát már megtaláljuk a XVII. évszázad utolsó évtizedeiben a török háború vége felé ... Joggal állíthatjuk, hogy ez idő óta a közigazgatásunk reformja utáni vágy a magyar élet állandó kísérőzenéje."

³⁰ Lásd ezek közül például:

- Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda Budapest, 1930.

- Magyary Z.: A magyar közigazgatás racionalizálásának programja. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda Budapest, 1932.

- Magyary Z.: Közigazgatási vezérkar. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda Rt. Pécs, 1938.

- Magyary Z.: Magyar Közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

- Mártonffy Károly: A magyar közigazgatás megújulása. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1939.

- Raith Tivadar: Az irodaüzem racionalizálása. Révai Kiadás Budapest, 1930. stb. műveket.

- Raith T.: A szervezés alapelvei és módszertana. Magyar Könyvveteli Folyóirat Budapest, 1936.

- Fluck András: A közigazgatási ügyintézés reformja. Magyar Királyi Belügyminisztérium Budapest, 1934.

- Fluck A.: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása. Magyar Királyi Állami Nyomda Budapest, 1938.

- Mámai Kiss István: A közigazgatási adattárak. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Budapest, 1944.

Fayol és követői által vallott nézetek kiváló ismerője, és magyar továbbfejlesztője volt. Olyan jogtudós, aki számos igazgatástudományi-, közigazgatás-tudományi művet alkotott, és valódi tudományos-iskolát teremtett: az Európa-hírű Magyary-iskolát. Magyary munkásságának sajátossága abban ragadható meg, hogy a közigazgatás összetevőit – a szervezetet, a személyzetet és a működést – az adott korszak jogtudósaival ellentétben nem csak a jogi nézőpontból vizsgálta, hanem *interdiszciplináris* megközelítésben: a szervezés-tudományi és a szociológiai szempontokat is egyaránt érvényesítve. A fejlett államok, így különösen Franciaország és az Amerikai Egyesült Államok államszervezeti megoldásainak tanulmányozása alapján azt vallotta, hogy a modern társadalomban, és annak közigazgatásában nem nélkülözhetők a magánigazgatásban kidolgozott, és a szervezés-tudomány segítségével általánosított eredmények, hiszen a magánigazgatásban és a közigazgatásban van egy meghatározó közös pont: mindkettő igazgatás! Azt is hangsúlyozta, hogy „a közigazgatás az emberekért van”, ezért az emberek fölött nem uralkodnia kell, hanem szolgáltatásokat kell részükre biztosítani, továbbá figyelmet kell szentelni arra is, hogy a közigazgatás ne csak jogszerűen, hanem gazdaságosan és eredményesen (hatékonyan) is dolgozzon. Munkásságának középpontjában tehát a *közigazgatás hatékonyságának növelése* állt. Ahogyan fogalmazott: „...A XIX. század nagy teljesítménye volt a jogállam megteremtése... De a poszt-indusztriális államban az egyénnek már nemcsak ez az érdeke, ... hanem az is, hogy a közigazgatás teljesítményeket produkáljon... A jogállam egyoldalú túlzásba esett, és ez oda vezetett, hogy... minden más szempont elhalványult... (Márpedig) a gazdaságosságot és eredményességet a jogszabályok keretében kell elérni, azzal össze lehet egyeztetni.”³¹

A közigazgatás jogi és szervezés-tudományi vizsgálati módszereinek egyfajta szintézisét fő művében, „A magyar közigazgatás” című kötetben találhatjuk meg, igaz, ebben a jogi szempontok szerepe háttérbe szorul, mint ahogyan egész munkásságában. A közigazgatást érintő jogi kérdésekkel inkább a korszak más tudósai – így Tomcsányi Móric és Egyed István – valamint tanítványai, a Magyary-iskola tagjai: Martonyi János, Valló József és Mártonffy Károly foglalkoztak.

Munkásságának jelentőségét felismerve és azt elismerve, a miniszterelnök 1931-ben Magyary Zoltánt a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítéséért felelős kormány-

³¹ Lásd Magyary Z.: „A közigazgatás és a közönség” című, 1937-ben megtartott előadásának szövegét a Magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947 című kötetben. (Szerk.: Lőrincz Lajos) Közgaz-

biztossá nevezte ki. A kinevező rendelet 4.§-a valamennyi állami és önkormányzati hatóság vezetőjének kötelezővé tette Magyary kutatásainak segítségét. Az iskola tagjai természetesen megkapták a különböző hivatalok támogatását, és a magyar közigazgatástudomány életében példa nélküli-, empirikus módszereken és összehasonlító kutatásokon és felméréseken is alapuló tudományos munka indult meg, illetve terebélyesedett ki. Nagy kár, az egész magyar nemzet és ezen belül az egész magyar közigazgatás nagy fájdalma, hogy Magyary Zoltán kutatásainak eredménye a gyakorlati életben nem realizálódhatott. Megakadályozta azt az 1945-ben bekövetkezett halála, és a háború, illetve annak elvesztése.³²

A Magyary-iskolához tartozó kutatók – mint arra utaltunk – a teljes magyar közigazgatás szervezetét, személyzetét és működését vizsgálat tárgyává tették, és ennek során messzemenően alkalmazták az empirikus mérések, a szociológia és a szervezéstudomány által kidolgozott megközelítési módszereket is. A számos kutató által elért új tudományos eredmények bemutatása meghaladja a jelen tananyag kereteit, ezért csupán jelzéseként emelünk ki két tudóst: Fluck András és Raith Tivadart, illetve az ő munkásságukat.

Fluck András Magyary közvetlen munkatársaként a közigazgatás működésével, és azon belül az ügyintézés racionalizálásával foglalkozott. A „Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja” című művében a következőket írja: „Amikor a magyar közigazgatás tudományos szervezésének problémájával foglalkozó gyakorlati organizátor ... közigazgatásunk újjászervezési szükségességeit orvosolni igyekszik: arra az eredményre jut, hogy a kitűzött cél érdekében megoldandó feladatok két általános csoportba oszlanak: 1. a szorosan vett szervezési megoldások és 2. a mechanizálási megoldások csoportjára. A szorosan vett szervezési megoldások azok az intézkedések, amelyek minden különleges berendezés vagy felszerelés igénybevétele nélkül megvalósíthatók: a mechanizálási megoldások pedig azok az intézkedések, amelyek főként mechanikus segédeszközök (irodagép, stb.) igénybevételével vihetők keresztül. Vitan felül áll, hogy a közigazgatás tudományos szervezésének munkájában a szorosan vett szerve-

dasági és Jogi Kiadó Budapest, 1988. 289-290. old.

³² Magyary Zoltán munkásságának értékeléséről lásd például: Lőrincz Lajos: Magyary Zoltán munkássága nemzetközi összehasonlításban (Magyar Közigazgatás 1995. évi 4. szám), Szamell Lajos: Magyary Zoltán munkássága (Magyar Panteon. Válogatta Saád József. Új Mandátum Könyvkiadó Budapest, 2000.), Verebélyi Imre: Memorandum dr. Magyary Zoltán, az IIAS 1945 előtti alelnökének nemzetközi rehabilitása és méltó elismerése érdekében (Magyar Közigazgatás 2005. évi 7. szám).

zési megoldások az elsőrendű fontosságúak ..”³³

Mi magunk mindehhez két megjegyzést fűzünk: (1.) alapvetően osztjuk a szerző azon nézetét, amely szerint a közigazgatás (egyáltalán az igazgatás) működése racionalizálásának az említettek szerinti két jól elhatárolható területe van, (2.) másrészt viszont nem osztjuk azt a nézetet, amely szerint elsődleges a szervezési megoldások területe. Úgy ítéljük meg ugyanis, hogy a *két terület egyformán fontos*, nincs köztük "értékbeli" különbség. Önmagában az egyik terület művelése és alkalmazása még nem biztosít elegendő eredményt, ezért lehetőség szerint a két terület eredményeinek gyakorlati alkalmazását, bevezetését össze kell kötni egymással, mert csak így emelhető jelentősen a közigazgatás (az igazgatás) hatékonysága.³⁴

Fluck András a kutatásainak eredményét először 1934-ben, majd 1938-ban tette közzé „A közigazgatási ügyintézés reformja”, illetve a „Közigazgatási ügyintézés racionalizálása” címmel. Ez utóbbi munkájának „I. Alapvetés” című fejezetében a következőket írja: „...vajon a taylori elv, a munkafolyamatoknak a felbonthatósága és racionális rekonstrukciójának lehetősége valóban alkalmazható a közigazgatásban is? A tapasztalat azt mutatja, hogy igen. A közigazgatási munka ugyanis – éppúgy, mint minden munka – láncszerűen egymáshoz kapcsolódó munkamozzanatokból áll: postabontás, iktatás, mutatózás, kiosztás, elintézési tervezet készítés, kiadmányozás, letisztázás, kiadás, stb.”³⁵ Ha mindezt egy konkrét ügy kapcsán valósítja meg a hivatal, akkor ügymenetről beszélünk, ami megvalósítható célszerűtlenül és célszerűen (racionálisan). A célszerűtlen ügyintézésnek megvannak a maga hátrányai, amelyeket ki kell küszöbölni az ügymenetek konkrét vizsgálatának, és újra-szervezésének eredményeként. Ez esetben – tehát végeredményben az ügyirat útjának egyszerűsítése, lerövidítése révén – valósul meg a célszerű ügymenet, vagyis az ügyintézés racionalizálása. Fluck András sok-sok konkrét ügytípus – például: a név-változtatási ügyek, az építési ügyek, stb. – bemutatásával bizonyítja elgondolásának helyességét: vagyis azt a hipotézist, hogy a taylori rendszer a közigazgatási munkafolyamatok-, az ügymenetek esetében is alkalmazható.

³³ Fluck András: Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja. Eggenberger Könyvkereskedés Budapest, 1932.

³⁴ Megjegyzés: Annak bizonyítására, hogy az ún. mechanizálási eljárások is fontosak, Raith Tivadarnak a munkássága szolgál, akinek tudományos tevékenységét Fluck András után fogjuk áttekinteni.

³⁵ Fluck András: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása. M. Kir. Állami Nyomda Budapest, 1938. 14. old.

A fentiekben utaltunk arra, hogy Fluck András mellett egy másik tudós, *Raith Tivadar* is foglalkozott az igazgatási tevékenység (működés) racionalizálásával, ő azonban inkább a technikai eszközök alkalmazása oldaláról közelítette meg a kérdést. „Az irodaüzem racionalizálása” című kötetében részletesen foglalkozik azokkal a gépekkel és munkaeljárásokkal, amelyek az irodában, az ún. "irodaüzemben" alkalmazhatók a munka racionalizálása³⁶ érdekében. Igaz, hogy a szerző az ipari üzemek irodájának racionalizálási lehetőségeit veszi számba, számunkra mégis jelentős ennek áttekintése, hiszen – mint arra helyesen már Fayol és Mártonffy is rámutatott – végeredményben ott is igazgatás folyik, a közigazgatási hivatalokhoz hasonlóan. Éppen ezért az irodaüzemek igazgatási munkáját segítő gépek és módszerek természetesen használhatók a hivatalokban is. *Milyen gépekről, eljárásokról is tesz említést a szerző?* Csupán ízelítőül nézzünk néhányat, aszerint, hogy azt az irodaüzem melyik tevékenységi körében alkalmazhatja leginkább:

- a *hírszolgalat* területén: *jelzőkészülékek, telefon, mechanikus postaszervezetek,*
- az *iratváltás* területén: *írógép, diktáló-gép, sokszorosítógép, borítókozó-gép,*
- az *elszámolás* területén: *összeadó gépek és készülékek, számológép, könyvelőgép.*

E technikai eszközök részletes bemutatása mellett Raith Tivadar *számos olyan megállapítást is tesz, amelyek számunkra rendkívül figyelemre méltóak.* Ezek közül a következő öt legfontosabbat emeljük ki:

1. Taylor alapelve a racionalizálási törekvések lényegét illetően – melynek lényege, mint írja: "megfelelő embert a megfelelő helyre" – helyes, de kiegészítendő azzal, hogy *minden munkához a megfelelő munkaeszközt és munkaeljárást kell hozzárendelni.*

2. A *racióális munka feltételei a következők:* a munkamegosztás széles körű alkalmazása, a különböző munkáknak egy menetben való egyesítése, a felesleges mozdulatok és járkálások megszüntetése, az egyes munkák sorrendjének megállapítása és a munkamegosztás által részekre szaggatott munkafolyamatoknak ilyen módon való újbóli egyesítése, a kézi munkának mindinkább gépi munkával való helyettesítése.

3. A racionalizálás célja a munkának az eddiginél gazdaságosabb és célszerűbb elvégzése. *Első feladat a vállalat jelenlegi állapotának, költségviszonyainak, munkamódjának a megismerése,* s csak ezután következik a megfelelően kidolgozott, a legra-

³⁶ A szerző szerint: "Racionalizálás mindazoknak az eszközöknek a megállapítása és alkalmazása, amelyeket a technika és a tervszerű rend a gazdaságosság emelésére rendelkezésre bocsát. Célja a közjólét

cionálisabb munkamódnak megfelelő átszervezés.

4. Bár a gépek alkalmazása döntő jelentőségű az irodai munka racionalizálása szempontjából, a *gépek alkalmazása azonban még korántsem jelenti az irodai munka racionalizálását*. Nem annyira a gépeken, mint inkább az egész irodai munka helyes megszervezésén, és az egyes gépek e szervezetbe – adekvát módon – történő bekapcsolásán múlik az irodaszervezés sikere.

5. Ahhoz, hogy az *irodai eszközök* kielégítsék a racionalizálás követelményét, a *következő kívánalmaknak kell, hogy megfeleljenek*: könnyű kezelhetőség, a gép kezeléséhez szükséges mozdulatok számának lehetőség szerinti csökkentése, az eszközök nagyságának a munkafeladatokhoz való igazítása, valamint az eszközök megfelelő térbeli elhelyezése.

3.2. Emberközpontú irányzatok

A korábbiakban áttekintett szervezési-vezetési irányzatok kapcsán már utaltunk arra, hogy azok *nem fektettek hangsúlyt a munkát végző emberre, annak személyiségére*: érzelmeire, szükségleteire, motivációira, vagyis végeredményben nem foglalkoztak a szervezés emberi-társadalmi vonatkozásaival. *Ezt a hiányosságot felismerve alakultak ki a szervezéstudomány, illetve szervezéstudomány az ún. emberközpontú (humanizált) irányzatai*. Ezen irányzatokra – éppen azért, mert vizsgálataik középpontjába a munkát végző ember személyiségét, és az emberek csoportjait helyezték – *a pszichológia és a szociológia tudománya gyakorolt döntő hatást*, ezért nevezik az emberközpontú irányzatokat gyakran a szervezéstudomány pszichológiai, vagy szociológiai irányzatának, attól függően, hogy inkább az egyént, vagy inkább az egyének csoportjait állítják vizsgálataik középpontjába.

A jó munkahelyi légkör, illetve az emberi tényezők fontosságát egy amerikai pszichológus hölgy, *Mary Folett* (1863-1933) ismerte fel először, aki egy vállalat egyeztető testületének tagjaként vett részt rendszeresen a vállalati menedzserek és a munkásvezetők között kialakult konfliktusok megoldásában. Elméletének lényege a következő. A munka-szervezetten belüli összeütközések kimenetele hagyományosan kétféle lehet. (1.) Érvényesül az egyik fél dominanciája, így a másik fél érdekei háttérbe szorulnak, ezért a helyzet megnyugtatóan – és hosszú távon – nem rendeződik igazán.

emelése a javak olcsóbb és jobbá tétele, valamint azok mennyiségének szaporítása által."

(2.) A felek között kompromisszum születik, vagyis mindkét fél enged korábbi álláspontjából, így végeredményben a konfliktus megoldódik, de – éppen mindkét fél egyfajta érdeksérelme miatt – reális esély van a konfliktus ismételt kirobbanására. Látható, hogy egyik hagyományos konfliktus-kezelési mód sem jelent megnyugtató megoldást, ezért Mary Folett kidolgozott egy harmadik lehetőséget. Ez nem más, mint az az eset, amikor a felek ún. *dinamikus integráció* útján rendezik a konfliktust, ami két lépés megtétele után valósulhat meg. Első lépésként a feleknek érzelmi kitörésektől mentesen, higgadtan kell megfogalmazniuk nézeteiket. Második lépésben pedig kerül sor az újra-fogalmazott nézetek ütköztetésére, esetleg ismételt újra-fogalmazására és ütköztetésére, megnyitva ezzel annak reális lehetőségét, hogy mindkét fél által elfogadható megoldás születik, vagyis pszichikai szempontból egyik fél sem érzi vesztesnek magát. Ily módon, a munkahelyen kellemes légkör alakítható ki, amely jelentősen javítja a munkaszervezet teljesítményét.

A szervezéstudomány *M. Folettet tekinti az emberközpontú irányzatok előfutárának*, tekintettel arra, hogy munkássága mintegy előkészítette az irányzatok szétválását pszichológiai és szociológiai ágakra, illetve irányzatokra.

Az emberközpontú szervezési irányzatok *pszichológiai irányzata* behaviorizmus- vagyis magatartás-, illetve viselkedéstudomány néven vált ismertté. Megjelenése H. Münsterberg és L. Gibreth 1910-es évek elején történt kutatásaitól datálható. E szerzők, majd követőik is a *dolgozók ösztönzésének, motiválásának lehetőségeit* állították vizsgálataik középpontjába. Megállapították – többek között – hogy a dolgozók megfelelő motiválása és nagyobb szervezeti teljesítmény elérése érdekében meg kell változtatni a szigorú fölé- és alárendeltségen alapuló, korábbi vezető- beosztott kapcsolatot. A beosztottakat valamilyen mértékben és módon be kell vonni a vezetésbe: meg kell velük osztani a célokat, a célok elérésének tervezett módozatait, meg kell hallgatni javaslataikat.

A pszichológiai irányzat képviselőinek gondolkodására kimagasló befolyással volt *Abraham Maslownak*, az emberi *szükségletek hierarchiájáról* vallott felfogása.³⁷ A. Maslow elmélete szerint az emberi cselekvéseket különböző szintű-, de egymással szoros kapcsolatban álló szükségletek irányítják és a hierarchia magasabb szintjén elhelyezkedő szükséglet kielégítése iránti igény az embernél rendszerint csak akkor jelenik

³⁷ Abraham Maslow: *Vers une psychologie de l'être*. Enterprise Moderne d'Édition 1971.

meg, ha a hierarchia alacsonyabb szintjén elhelyezkedő szükséglet már kielégítést nyert. Márpedig e felismerés révén az emberek tevékenysége a magasabb munka-teljesítmény elérésének szolgálatába állítható. Az emberi szükségleteknek – Maslow szerint – a következő öt szintje van:

- első szint a *fiziológiai* szükségletek szintje: ami nem más, mint a pusztán lét-fenntartás (táplálkozás, ruházkodás, lakhatás) iránti igény,
- második szint a *biztonság* érzésének szüksége: ami az ember által birtokolt javak jövőbeni birtoklásának fenntartását, biztosítását jelenti,
- harmadik szint a *közösséghez való tartozás* szüksége: ami szorosan kapcsolódik az előző szinthez, hiszen ez is biztonságot ad: a valahová-, illetve a valakihez-, valakikhez tartozás, vagyis végső soron a szeretet érzetét,
- negyedik szint az elismertség iránti szükséglet: vagyis annak igénye, hogy az embert – személyiségét, munkáját – megbecsüljék,
- ötödik szint az *önmegvalósítás* szüksége: ami az egyéni képességek és ambíciók kibontakoztatásának igényét jelenti.

A. Maslow hangsúlyozza, hogy e sorrend nem feltétlenül igaz minden ember esetében, hiszen könnyen belátható, hogy embertársaink egy része például a közösséghez való tartozás-, a szeretet szüksége miatt hajlandó lemondani akár még a fiziológiai szükségleteiről is. Másfelől Maslow utal arra is, hogy nem feltétlenül járja be minden ember e hierarchia minden állomását, hiszen jól tudjuk: vannak emberek, akiknek „elegendő” például a különböző anyagi javak birtoklása. Nincs igényük tehát szeretetre, elismertségre és önmegvalósításra.

Az emberközpontú szervezési irányzatok *szociológiai irányzata* – amelynek megnevezése: Human Relations, azaz emberi kapcsolatok – szintén egy amerikai pszichológus, *Elton Mayo* (1880-1949) fellépéséhez fűződik. E. Mayo és munkatársai – Taylorhoz, Fayolhoz, és másokhoz hasonlóan – szintén a termelés-növelés lehetőségeit kutatták. A Western Electric Company egyik üzemében 1924-ben kezdett első vizsgálataikat Taylor módszerét követve végezték el. Azt figyelték meg, hogy milyen hatással van a termelékenységre a különböző kedvezmények biztosítása: a hosszabb pihenő és ebéd-idő, a munkahely jó megvilágítása, az anyagi ösztönzés. Kiderült, hogy ezen-, a munkások személyéhez erősen kötődő körülmények igen jelentős hatással vannak a teljesítményre, annak ellenére, hogy nem a munkaeszközök milyenségének megváltoztatása,

vagy a munkafolyamatok, illetve a munka-szervezet átalakítása történt meg. A nem várt „eredmény” azonban mégis akkor következett be, amikor a munkásoktól megvonták a kedvezményeket. A termelékenység ugyanis ekkor közel sem olyan mértékben esett vissza, mint amilyen mértékben a kedvezmények hatására nőtt, vagyis bebizonyosodott, hogy a munkások teljesítményét igen erőteljesen befolyásolják *belső, lelki-érzelmi tényezők*.

E. Mayo és munkatársai 1927-ben folytatták kísérleteiket. Mintegy húszezer – a munkavégzéssel kapcsolatos érzelmek feltárását célzó – interjút készítettek az üzem dolgozóival és az őket közvetlenül irányító vezetőkkel. A „mit szeretnek, és a mit nem szeretnek a munkájukban” kérdéseket tették fel, de a válaszokban megadott panaszokkal kapcsolatban semmilyen módon nem tettek lépéseket. Ennek ellenére teljesítménynövekedést tapasztaltak, ami ismét a belső-, tehát a *lelki-érzelmi tényezők* fontosságát bizonyította. Az derült ki tehát, hogy a dolgozók pusztán megkérdezése annak érzetét váltotta ki, hogy a vezetés törődik velük, ők is fontosak, illetve véleményük kinyilvánításával részt vesznek a vállalat vezetésében, és ez eredményezte a teljesítménynövekedést.

Ezt követően a teljesítmény-visszatartás okainak kutatása került E. Mayo vizsgálatának középpontjába. Arra a kérdésre kereste a választ, hogy mi az oka a munkás által teljesítendő norma mesterséges leszorításának. Különböző kísérletei eredményeként kiderült, hogy a vállalat formális szervezetei mellett, a vállalaton belül *működnek informális szerveződések* is, különböző baráti társaságok és klikkek, amelyek akaratukat érvényesíteni tudják, akár még a teljesítmény-visszatartás vonatkozásában is. Ráadásul ezen informális szerveződések képesek voltak az akaratukat érvényesíteni még a csoporthoz nem-, vagy csak igen lazán kapcsolódó dolgozók esetében is.

E. Mayo – az itt jelzett kutatásainak eredményeit felhasználva – általános társadalomfilozófiai elméletet dolgozott ki, melynek jelentősége az, hogy megdöntötte a szervezeti viszonyokkal kapcsolatos formális irányzatok addigi uralmát. Elméletének legfontosabb három eleme a következő: (1.) Minden szervezetnek célja van, amit formális struktúrában, előre meghatározott tevékenységekkel és szabályok betartásával lehet elérni, vagyis – úgy is fogalmazhatunk – hogy Mayo elismerte Max Weber bürokrácia-elméletének jelentőségét. (2.) A szervezeteket emberek alkotják, akiknek szükségleteik vannak. E szükségleteket az emberek ki akarják elégíteni és ki is elégítik: akár formális,

akár informális úton. (3.) Az informálisan létrehozott csoportok, pontosabban azok munkához való hozzáállása, hangulata, és szervezeti fejlettsége (is) mind-mind olyan tényező, amely befolyásolja a szervezet teljesítményét.³⁸

A human relations irányzat által kidolgozott következtetések megvalósítása Taylor módszerének bevezetéséhez hasonló, komoly teljesítmény-növekedést eredményezett a vállalatoknál. Gyakorlati alkalmazása legnagyobb sikerének mégis azt tekintik, hogy – különösen a nagyvállalatok esetében – az emberi viszonylatokkal való foglalkozás kiemelten fontos, önálló vezetői funkcióvá vált.

3.3. A japán szervezési megoldások sajátosságai

A XX. század utolsó harmadában Japán egyre inkább a világgazdaság élvonalába került és egyre gyakrabban tették fel a kérdést Amerikában és Európában: vajon mi a „japán csoda” titka? Miért produkál évről-évre hatalmas nemzeti-jövedelem növekedést ez a százmilliós ország, miközben a világgazdaságot recesszió sújtja?

Nos, a kérdés megválaszolása egyfelől igen egyszerű. A titok nyitja ugyanis az, hogy Japánban azt vallják: minden néptől, minden használható ismeretet meg kell tanulni, és azokat adaptálni kell a „japán szellem” által determinált módon. Még rövidebben kifejezve: „nyugati technológia – japán szellem”.³⁹ A „japán szellem” lényegének bemutatása azonban már hosszas magyarázatot igényel, vagyis eljutottunk oda, hogy nem kerülhető meg a fenti kérdés bővebb-, szélesebb körű megválaszolása. Ezt kíséreljük meg a továbbiakban.

A „japán csoda” kialakulásában nyilvánvalóan szerepet játszottak és játszanak ma is a csak Japánra jellemző földrajzi és történelmi-, vallási-, oktatási-, foglalkoztatási adottságok, illetve megoldások. Vizsgáljuk meg ezeket!

1. Japán földrajzi és történelmi sajátosságai

Az ázsiai kontinenstől viszonylag távol fekvő, négy nagyobb és több kisebb *szigetből* álló Japán évszázadokon keresztül elzártan, gyakorlatilag külső hatásoktól mentesen fejlődött. Az elszigeteltség azonban nem csak földrajzi-, hanem társadalmi érte-

³⁸ Elton Mayo: *The Human Problems of an Industrial Civilization*. New York 1933.

³⁹ Marosi Miklós: *Japán vállalatok vezetése és szervezése*. Közgazdasági és Jogi Kiadó Budapest, 31. old.

lebenben is fennállt, amit kizárólag külső erők hatására adtak fel: először 1868-ban, majd 1945-ben. Nem vitás, hogy a japán nép formálisan átvette az akkoriban legfejlettebb európai országok, valamint az Amerikai Egyesült Államok társadalom-, és gazdaság-szervezési-, sőt jogi megoldásait is, de Japán, illetve a japán emberek belső kapcsolatai gyakorlatilag érintetlenek maradtak: a történelmi tradíciók, a hagyományok tovább éltek, s tegyük hozzá: ma is tovább élnek. Ezek közül meghatározó annak tudata, hogy a természeti katasztrófák gyakoriak, így *az emberek egymásrautaltsága* lényegesen nagyobb, mint a kedvezőbb földrajzi fekvésű államok esetében. A japán ember felfogásában az egyén szerepe csak másodlagos a közösségéhez képest! Ebben persze már szerepet játszott (játszik) a vallás kérdése is.

2. A japán vallás szerepe

A japán embert a történelem során három nagy vallás tanai érintették meghatározó módon: a sintoizmus, a konfucionizmus, és a buddhizmus. A *sintoizmus* a legősibb japán vallás. A természetfölötti erők oltalmazó erejét hirdeti, és az ősök, a tradíciók, a család és a helyi közösségek feltétlen tiszteletére tanít. Az indiai eredetű, de kínai és koreai közvetítéssel a VI. századi Japánban megjelenő *buddhizmus* alapvető tanítása szintén az egyénnek a közösség alá rendelését hangsúlyozza. Elterjedése nyílt harcot váltott ki, mert egyes vezető családok a saját őseik isteni mivoltának elismerését látták veszélyben. A *konfucionizmus* kínai eredetű vallás, amely a kölcsönös egymásrautaltság, a közösséghez való tartozás, és a közösségi tudat fontosságát hangsúlyozza. Tanításainak lényege az, hogy a „jóindulatú” de autokrata kormányzat természetes módon hierarchikusan az egyéb társadalmi osztályok fölött áll, amit tudomásul kell venni. Az emberek egymás közötti kapcsolatában pedig öt fő követelményt kell betartania mindenkinek. (1.) az apa és a fia közötti kapcsolatban a gondoskodás és a tisztelet követelményét, (2.) a férfi és a nő közötti kapcsolatban az együttes boldogság, a harmónia követelményét, (3.) az idősebb testvér elsőbbségének követelményét a fiatalabbhoz képest, (4.) a barátok közötti bizalom követelményét, továbbá (5.) az úr és a szolga közötti szoros egymásra-utaltság követelményét. Látható, hogy a konfucionizmus nem annyira a túlvilágnak, hanem az e földi társadalomnak szentel figyelmet, és végeredményben

morális magatartásformákat ír elő, hangsúlyozva az emberek kölcsönös függőségét.⁴⁰

E vallási tanítások mélyen benne élnek a japán emberekben és a szinte biztosra vehető, hogy még a nyugati mintára kialakított különböző szervezetekben is érvényesülnek.

3. A japán oktatás

A japán oktatási rendszer – talán a fentiekből is kikövetkeztethető módon – me-rev és hierarchikus. Már az óvodában megkezdődik az oktatás, sőt a gyermekek közötti válogatás is, és ez gyakorlatilag végigkíséri a japán embert a haláláig. Az oktatás célja nem csupán a tárgyi tudás növelése, hanem az emberi együttélési szabályok elsajátítása és elmélyítése: arra nevelés, hogyan kell viselkedni, mi a jó erkölcs, mi a tisztelet, stb. Az egyetemeken rendszerint ún. generalistákat képeznek. Olyan szakembereket, akik széles körű ismeretek birtokában, általában minden munkahelyen, vagy a munkahelyek nagy részében képesek kamatoztatni tudásukat. A tudást, és annak közvetítőit, a tanárokat egyébként Japánban anyagi és erkölcsi értelemben egyaránt megbecsülik. Tudatában vannak annak és alkalmazzák is azt az elvet, amely szerint a tudásba fektetett tőke a legjobb befektetés.

4. A japán foglalkoztatás

Tanulmányai befejezése után a japán fiatalember munkahelyet választ és munkába lép. Számára ez messze fontosabb, mint az európai, vagy az amerikai ember számára, hiszen legtöbbször *egész életre szólóan* fogják őt alkalmazni az adott munkahelyen. A munkahely tehát nagy valószínűséggel végleges, ami egyfelől nagyfokú anyagi és szociális biztonságot nyújt a dolgozónak, másfelől pedig az ő együttműködés-készségét biztosítja a munkahely számára. Ahogyan egy japán nagyvállalat vezetője fogalmaz: a vállalat nem bocsátja el dolgozóját, mint ahogyan a család sem zavarja el gyermekeit.⁴¹

Az új dolgozók felvételét alapos felvételi eljárás előzi meg, rendszerint már a felsőoktatási intézményekben, még a záróvizsgák előtt. Ahogyan sajátosan jellemzi a japán foglalkoztatást az életre szóló alkalmazás, olyannyira jellemző a *tudatos káder-*

⁴⁰ Marosi: i.m. 50-51. old.

⁴¹ Marosi: i.m. 59. old.

kiválasztás is. A kiválasztásnál döntő szempont az, hogy melyik egyetemet végezte el a jelölt. Az ún. „első osztályú egyetemek” mint például a Tokiói, és a Kyotói Egyetem, önmagukban is garanciát jelentenek a nagyvállalatoknál, vagy a minisztériumoknál való alkalmazásra. A sikeres felvételi után az új dolgozókat rendszerint egyszerre, egy közös ünnep keretében iktatják be, amivel hangsúlyozzák a munkába lépés jelentőségét: azt, hogy a dolgozó „második családjába” lépett és immár oda is tartozik. A felvételt követően az új dolgozóra egyéves felkészülési – betanítási időszak vár, amely során megismerkedik a vállalattal: szervezeti felépítésével, vezetőivel, a legfontosabb munkafolyamatokkal: egyáltalán a vállalat speciális szellemiségével. A felkészülési időszak vizsgával zárul, majd ezt követően – meghatározott időközönként – egyik részlegtől a másikhoz helyezik annak érdekében, hogy a gyakorlatban is teljes mértékben megismerje munkahelyét. A képzésnek ezzel azonban még mindig nincs vége, hiszen a vállalat – saját oktatási központjában – folyamatosan biztosít továbbképzési lehetőséget. Ezt a dolgozók nem teherként értékelik, hiszen két-háromévenként értékelik munkáját és fejlődését, megnyitva ezzel a vezetővé válás lehetőségét. Vezetővé válni persze Japánban tizenöt évnél korábban nemigen lehet!

Az életre szóló foglalkoztatás, valamint a tudatos káderkiválasztás és képzés mellett a japán foglalkoztatás sajátossága a szenioritás elvének alkalmazása. E három jellemző olyan szorosan összefügg, hogy egyik sem tudna hatékonyan érvényesülni a másik kettő nélkül. A *szenioritás elve* azt jelenti, hogy a dolgozók előmenetele és bérezése egyrészt az iskolázottság mértékétől, másrészt pedig az életkortól-, pontosabban az adott munkahelyen töltött időtől függ. A teljesítmény-bérezés tehát Japánban kivételes. A munkabért a vezetés a szakszervezettel egyetértésben állapítja meg, így biztosított a partneri együttműködés a felek között.

A japán foglalkoztatás sajátossága az ún. *ringi döntési rendszer* széleskörű alkalmazása. A ringi szabályai szerint a döntési folyamat alulról indul el: onnan, ahol értékelik a problémát és a döntési kényszert, de nem kizárt az sem, hogy valamely vezető „súg”. A probléma megoldási lehetőségeit az érintettek a lehető legszélesebb körben vitatják meg, és mindaddig folytatják, amíg teljes egyetértés nem alakul ki közöttük a döntéstervezet tekintetében. Kiemelendő: legfontosabb a teljes egyetértés! Ha ez megtörtént, akkor a kezdeményezők elkészítik a ringi dokumentumot, és azt felterjesztik a hierarchia következő szintjére, ahol a megvitatás után szintén teljes egyetértésben ala-

kítják ki a közös álláspontot, elkészítik a ringi dokumentumot és felterjesztik azt a hierarchia következő szintjére. Ez így megy mindaddig, amíg a dokumentum a végső döntéshozó elé nem kerül.⁴²

Látható, hogy a ringi a döntés előkészítés fázisában lassú előrelépést biztosít, ezzel szemben a végrehajtás fázisában nagy valószínűséggel sikerül behozni az „elvesztetett időt”, ugyanis a végrehajtásban érintett dolgozók már ismerik a döntés előzményeit, részt vettek annak kialakításában, azonosulnak azzal, így nincs akadálya a pontos és gyors végrehajtásnak.

3.4. Integrációs elméletek

Napjaink szervezéstudománya egyre inkább felismeri a különböző szervezés-tudományi irányzatok-, illetve az azok által produkált ismeretek egyoldalúságát, valamint az eredmények korlátozott használhatóságát. Erre tekintettel számtalan szerző tett kísérletet a korábban hivatkozott szervezési-vezetési irányzatok (elméletek) valamiféle integrálására, éppen az egyoldalúság felszámolása érdekében. Ezek közül kiemeljük W. Ouchi „Z” elméletét, valamint R.T. Pascale és G.A. Athos „7 S” elméletét. Ezek közös jellemzője az, hogy a japán és az amerikai vállalatvezetés összehasonlításából kiindulva tesznek javaslatot a japán módszerek alkalmazására, de természetesen más irányban.

3.4.1. William Ouchi „Z” -elmélete

A japán származású, de Amerikában született és ott élő W. Ouchi professzor 1981-ben fejtette ki ún. Z elméletét.⁴³ Ennek lényege már a munka címéből kiderül, hiszen annak magyarra fordítása a következő: „Z elmélet, avagy hogyan válaszolhat az amerikai üzleti világ a japán kihívásra”. Kissé bővebben az elméletről. Ouchi a mű első részében részletesen bemutatja a japán vállalat-vezetés és szervezés sajátosságait (ezt nevezi ő „J” típusú vállalatnak), majd rámutat arra, hogy az ott megvalósított megoldások közvetlenül nem alkalmazhatók az amerikai vállalatoknál, mert mások a hagyomá-

⁴² Lásd erről bővebben Marosi: i.m. 197-206. old.

⁴³ Lásd William Ouchi: Theory Z. How american business can meet the japanese challenge. Addison-Wesley New York, 1981.

nyok, más a környezet és eltérőek a kulturális értékek. Másik oldalról Ouchi elemzi az amerikai vállalat-vezetés és szervezés sajátosságait is (ezt nevezi ő „A” típusú vállalatnak), utalva a japán modelltől való lényeges eltérésekre. Minthogy – mint írja – a „J-típusú” megoldások nem vehetők át Amerikában, ezért megalkotja a „Z” típusú vállalat fogalmát és leírja annak ismérveit. A „Z” típusú amerikai vállalat tehát átveszi azt, ami beilleszthető a japán megoldásokból, és mindehhez igazítja saját vezetési-szervezési elveit, így adva meg az amerikai üzleti világ választását a japán kihívásra. Mi jellemzi a „Z” típusú vállalatot? A következők:

1. Hosszú időre szóló (tartós) foglalkoztatás, mert a „J” típus szerint, azaz a Japánban érvényesülő életre szóló foglalkoztatásnak nincs realitása Amerikában.

2. Az előreléptetés gyorsabb, mint a „J” típusú vállalatnál, de lassúbb, mint az „A” típusú vállalatnál, azaz a dolgozók érvényesülése biztosított.

3. A káderfejlesztés, vagyis a menedzserek kiválasztása (cseréje) és képzése szisztematikus, azaz át kell venni a „J” típus megoldását,

4. A döntési rendszer egyesíti a „J” típus konszenzuális jellemzőjét, és az „A” típus egyéni felelősségét, vagyis megoszlik a döntés és a felelősség.

5. Egységes kollektíva, kölcsönös bizalom légköre: vagyis az összehangoltság, és az együttműködés lép a bürokratikus koordináció helyébe, tehát át kell venni a „J” típusú vállalat megoldásait.

6. A dolgozók generalisták, mint a „J” típus esetében, miközben az irányítás hierarchikus módozatai is megmaradnak, mint az „A” típus esetében.

Ouchi leírja az amerikai vállalatok („A” típus) „Z” típusúvá történő átszervezésének módszertanát is, melyet véleménye szerint mintegy tíz-tizenöt év alatt, lépésről lépésre célszerű megvalósítani. Ily módon alakíthatók ki tehát a „Z” szervezetek, amelyeket modern ipari klánnak nevez.

3.4.2. R. T. Pascale és G. A. Athos „7 S” -elmélete

Az amerikai szerzőpáros abból indult ki, hogy a második világháború után hatalmas méretű technológiai fejlődés következett be, ezzel szemben az amerikai vállalatok vezetése nemigen változott.⁴⁴ Ennek fő oka véleményük szerint abban keresendő,

⁴⁴ R. T. Pascale – G. A. Athos: *The Art of Japanese Management*. Warner Books New York, 1981.

hogy az amerikai vállalatok, illetve a menedzserek elhanyagolták a *vállalat hét összetevője* – a képességek, a személyzet, a fő célok, a vezetői stílus, a struktúra, a stratégia, valamint a rendszerek – ún. „lágý” elemeit. Vagyis azokat, amelyek a dolgozókkal kapcsolatosak, tehát e felsorolásban említett első négy elemet. Másik oldalról: az amerikai vállalatok csak az ún. „kemény” elemekre, vagyis a szervezetre koncentráltak, tehát a struktúrára, a stratégiára és a rendszerekre, szemben például a Japán vállalatokkal, amelyek erőteljesen érvényesítik a lágý elemeket, és biztosítják mind a hét elem összhangját, ezért sikeresebbek amerikai versenytársaiknál.

A „7 S” a vállalati ismérvek angol nevének kezdőbetűiből képzett betűszóból ered. Az egyes összetevők lényege a következő:

1. képességek (Skills): a vállalatvezetőben rejlő, kiaknázható lehetőségek,
2. személyzet (Staff): a vállalat szakember szükséglete, azaz kiválasztás és alkalmazás,
3. fő célok (Superordinate goals): azok a legfontosabb koncepciók, értékek, amelyek irányt mutatnak a vállalat tagjai számára,
4. vezetői stílus (Style): a vállalat vezetőinek módszerei, amelyeket a vállalati cél elérése érdekében valósítanak meg,
5. struktúra (Structure): a vállalat szervezeti felépítése, az egyes szervezeti egységek feladata és egymáshoz való viszonya,
6. stratégia (Strategy): a vállalat cselekvési terve,
7. rendszerek (Systems): a vállalat szervezeti egységeiben megvalósuló munkafolyamatok.

Mindezekből megállapítható, hogy Pascale és Athos – Ouchitól eltérően – nem valamiféle közbülső vállalat-típus kidolgozására törekszik az amerikai fölény visszaszerzése érdekében, hanem azon vállalati összetevők feltárására, amelyek eltérnek a japán és az amerikai vállalatoknál.

4. A közigazgatási szerv, mint a szervezési tevékenység színtere

A közigazgatási szerv, mint az állammá szervezett emberi társadalom szerveződésének egyik típusa, nyilvánvalóan a „szerv”, illetve a „szervezet” általános fogalmának keretei közé tartozik (illeszkedik), ennél fogva nyilvánvalóan vonatkoznak rá mindazon ismérvek, amelyek a szerveket, illetve a szervezeteket jellemzik. Éppen ezért a jelen fejezetben először a „szerv”, illetve a „szervezet” általános jellemzőit tekintjük át, vagyis a szervekkel, szervezetekkel általában foglalkozunk, majd számba vesszük a közigazgatási szervekkel kapcsolatos legfontosabb sajátosságokat.

4.1. A szervezet(ek)ről általában

A szervezési tevékenységet az ember – minthogy társas lény – különböző csoportokban, az emberek e célra rendelt közösségeiben, az ún. szervezetekben fejt ki. A szervezet lényege nem érthető meg, és fejlődésének irányai sem határozhatók meg az alapvető sajátosságaik figyelembe vétele nélkül. Ebből azonban az (is) következik, hogy *szervezés nem létezhet szervezet nélkül*, illetve a szervezéstudománynak szükségképpen foglalkoznia kell a szervezetek társadalomban betöltött szerepével és törvényszerűségeivel. Igazat kell adnunk a közjog nagy tudósának, Magyary Zoltánnak abban, hogy „...a szervezetnek és működésének, tehát a szervezésnek szíjjelválasztása csak elméletben lehetséges. Valóságban összefolynak, a kettő egy. Ezért helyesebb a kérdést úgy felfognunk, hogy amikor szervezetről van szó, akkor a szervezés nyugalmi (statikus) állapotáról, amikor a szervezésről, akkor a szervezés mozgó (dinamikus) állapotáról van szó.”⁴⁵

A jelen fejezetben arra teszünk kísérletet, hogy bemutassuk „a szervezés nyugalmi állapotát”, a szervezetet általában, és pedig három fő kérdéskörben: definiáljuk a szervezet fogalmát, majd bemutatjuk típusait és struktúráit.

4.1.1. A szervezet fogalma

Amióta szervezés- és vezetéstudományról beszélünk – és az előzőek során láttuk, hogy ennek már jó’ száz esztendeje – azóta számtalan szerző fejtette ki álláspontját

a szervezet fogalmáról, illetve lényegéről, lényegi ismérveiről. Sőt, a szervezet fogalmának definiálását feladatának tekinti nem csak a szervezés-tudomány, hanem egy egész sor más tudomány, például a szociológia, a rendszerelmélet, az informatika, illetve még további tudományok is.⁴⁶ A rendelkezésünkre álló keretek természetesen nem teszik lehetővé e nézetek széleskörű áttekintését, néhány példa-értékű definíció ismertetése azonban mindenképpen indokolt. Vizsgáljunk meg tehát néhány definíciót, időrendi sorrendet követve.

Kulcsár Kálmán a szervezet fogalmát a *szociológia-tudomány* oldaláról közelítette meg, és a következő módon fogalmazott: „A szervezet az emberi munkamegosztás fejlődésével bizonyos célok érdekében kifejtendő tevékenység elvégzésére kialakított olyan intézmény, amely csoporttulajdonságokkal rendelkezik, amelynek céljait, felépítését, tevékenységét formálisan is lefektetett előírások szabályozzák, és amely e szabályozásból, valamint a szervezeten belül kialakuló nem formális emberi kapcsolatokból adódóan a hierarchikusan felépített státusok és szerepek funkcionális rendszerét jelenti.”⁴⁷ Látható, hogy szociológiai szempontból a következő jellemzők bírnak jelentőséggel: emberek csoportja, célszerűség, munkamegosztás, szabályozottság, hierarchia, rendszer, informális kapcsolatok.

R. L. Ackoff, a *rendszerelmélet* egyik kiemelkedő képviselője a szervezetet célszerűen létrehozott rendszernek tekinti, amely legalább két elemet tartalmaz, amelyek között funkcionális munkamegosztás-, és kommunikáció valósul meg a cél elérése érdekében. Ackoff a szervezetnek két fő eleme között tesz különbséget: az ún. kulcs-elemek (vagyis az emberek), valamint az ún. ráható elemek (az egyéb erőforrások) között.⁴⁸ Látható, hogy rendszerelméleti szempontból a szervezet lényegi ismérve az, hogy emberek és erőforrások egyesítésének a helyszíne. Jellemzi továbbá a célszerűség, a munka-

⁴⁵ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda Budapest, 1942. 4. old.

⁴⁶ A szervezettel foglalkozó különböző tudomány-ágak vizsgálatának, és eredményeinek egyoldalúságát jól példázza a következő indiai mese tanulsága: Hat vak ember találkozik egy elefánttal. Egyikük az agyarárt ragadja meg és úgy gondolja, hogy az elefánt formája olyan, mint egy dárda. Egy másik az oldalánál érinti meg, és állítja, hogy inkább a falhoz hasonlít. A harmadik az egyik lábát tapogatja végig, majd kijelenti, hogy az elefánt rendkívüli hasonlóságot mutat egy fával. A negyedik az ormányt kapja el, és azon a véleményen van, hogy az elefánt a kígyóval rokon. Az ötödik a fülét fogja meg és egy legyezőhöz hasonlítja az elefántot, míg a hatodik, aki a farkát érte el, ennek ellentmond, és úgy véli, hogy az elefánt inkább olyan, mint egy vastag kötél. (Lásd: Alfred Kieser: Szervezéselméletek. Aula Kiadó Budapest, 1995. 2. old.)

⁴⁷ Kulcsár Kálmán: A szervezet, mint társadalmi alakulat. MTA Szervezéstudományi Bizottságának Kiadványa. Budapest, 1966. 9. old.

⁴⁸ R. L. Ackoff: Towards a System of Systems Concepts. Management Science, 11/1971. pp. 665.

megosztás, és a rendszeri minőség.

*Kovacsics József az informatika aspektusából adja meg a definíciót. Így fogalmaz: „Szervezetnek nevezzük a társadalmi, gazdasági feladatok ellátása céljából az emberi kapcsolatok azon rendjét, amelyet a szervezés – ez rendszerint jogszabályban, vagy ügyrendben ölt testet – meghatároz.”*⁴⁹ Látható, hogy az informatika szempontjából a szervezet ismérveit a következő elemek adják: emberek csoportja, kapcsolatok, célszerűség, szabályozottság.

Rákanyarodva immár a szervezés-tudomány territóriumára, elsőként *Szentpéteri István* álláspontját említjük, aki szerint a szervezet „...az emberek fejlett munkamegosztáson és kooperáción alapuló, célirányú, normatív cselekvés- és magatartásrendszere, amely viszonylag állandó, másrészt a környezet, a körülmények változásához alkalmazkodó struktúrájával a cselekvéseket tervezhetővé és hatékonyá teszi.”⁵⁰ A definíció kulcs-szavai: emberek csoportja, célszerűség, munkamegosztás és kooperáció, normativitás és viszonylagos állandóság.

Horváth Imre szűkebben fogalmaz Szentpéterihez képest: „A szervezet az emberi munkamegosztás fejlődésével meghatározott célok megvalósítására létrehozott, önálló jellegű rendszer, melynek céljait, struktúráját, tevékenységét formálisan is lefektetett előírások szabályozzák”⁵¹ A fogalom kulcs-elemei: emberek csoportja, munkamegosztás, célszerűség, normativitás, rendszer-jelleg.

Az ismertetett definíciók rámutattak a szervezet legfontosabb ismérveire, így nincs akadálya annak, hogy kifejtsük *saját álláspontunkat* is. Nos, mi úgy ítéljük meg, hogy egy komplex, a szervezet minden lényeges összetevőjére kiterjedő fogalom megalkotása az indokolt. Ennek értelmében a szervezet: *az emberek tudatosan, konkrét cél(ok) elérése érdekében létrehozott, hierarchiába rendezett, normatív keretek között működő, munkamegosztáson alapuló- és információs rendszerekkel összekötött, tudati tényezők által is determinált olyan csoportja, amelyet társadalmi szempontból jelentős feladat(ok) ellátásával bíznak meg, ehhez erőforrásokat biztosítanak, és amely nyílt (nyitott) rendszerként, környezetével aktív kapcsolatban áll.*

⁴⁹ Kovacsics József: Bevezetés az államigazgatási informatikába. Akadémiai Kiadó Budapest, 1980.14. old.

⁵⁰ Szentpéteri István: A szervezet és a társadalom. Közgazdasági és Jogi Kiadó Budapest, 1985. 78. old.

⁵¹ Horváth Imre: Közigazgatási szervezés- és vezetéstan. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs, 2002. 78. old.

A definíció *fogalmi elemei* tehát a következők: a szervezet

- 1.) emberek csoportja,
- 2.) konkrét cél(ok) elérése,
- 3.) társadalmi szempontból jelentős feladat ellátása,
- 4.) erőforrásokkal való rendelkezés,
- 5.) munkamegosztás az emberek között,
- 6.) hierarchia (alá-fölé rendeltség),
- 7.) normativitás (szabályozottság),
- 8.) információs rendszerek működése,
- 9.) tudati tényezők jelenléte,
- 10.) nyílt (nyitott) rendszer.

Vizsgáljuk meg e fogalmi elemeket kicsit bővebben!

1. A szervezet emberek csoportja

A szervezet legfontosabb, kiinduló ismérve az, hogy kizárólag az emberek e célra rendelt, térben és időben összerendezett csoportját jelenti. Vagyis: a szervezet alapvető építő-elemei mindig, és *kizárólagosan az emberek*, az emberi fajnak legalább két egyede. Ezzel a distinkcióval kirekesztjük a szervezet fogalmából az ember – állat, és az állatok egymás közötti „szerveződését”, továbbá az ember – gép, és a gép-gép közötti kapcsolatokat. Az már más kérdés, hogy a szervezethez, mint láttuk, szükségképpen hozzátartoznak egyéb összetevők is. Így például egy vállalkozás (egy részvénytársaság) esetében akár az állatok, akár a különböző gépi eszközök, mint erőforrások.

2. A szervezetet valamilyen fontos társadalmi igény kielégítése érdekében megfogalmazott konkrét cél(ok) elérése érdekében hozzák létre

A szervezet soha nem véletlenszerűen, nem „magától” jön létre, hanem *előre meghatározott cél, vagy célok* elérése érdekében, szándékosan létre hozzák, mégpedig erre hivatott, erre feljogosított emberek! Egy szervezet céljának a meghatározása, valamint magának a szervezetnek a létrehozása tehát mindig *raciónalis* emberi tevékenység. Olyan, amelyet fontos *társadalmi igény kielégítése érdekében* fogalmaznak meg. Az emberi társadalom fejlődése azt mutatja, hogy időről-időre újabb igények merülnek fel valamely szükséglet kielégítésére, ezeket a társadalom tagjai érzékelik, és igyekeznek

kielégíteni. Adott esetben valamilyen konkrét szervezetet létrehozatalával, kifejezetten abból a célból, hogy a felmerült igényt kielégítse. A szervezeti céllal-, annak kimagasló jelentőségével összefüggésben *négy körülményt* kell kiemelni:

a.) Mindenekelőtt azt, hogy végeredményben *a cél tartja össze a szervezetet, biztosítja a szervezeti struktúra és folyamatok egységét*, a szervezetet alkotó emberek és erőforrások összehangolt és eredményes felhasználását.

b.) A szervezeti cél, mint legfőbb cél mögött gyakran több kisebb cél húzódik meg, vagyis a szervezetet alkotó belső szervezeti egységeknek, illetve személyeknek (ha vannak ilyenek) mind-mind megvannak a maguk sajátos céljai. Rendkívül fontos, hogy *e kisebb célok megfelelően illeszkedjenek* a hierarchiában fölöttük lévő szervezeti egységek (személyek) céljaihoz, mert ellenkező esetben elmarad a szervezet legfőbb céljának elérése: nem sikerül kielégíteni a szervezet létrehozását indukáló társadalmi igényt. (Csak zárójelben jegyezzük meg, hogy az Európai Unió fejlesztési forrásainak felhasználása során egyik alapelv a programozás elve, amely a különböző szintű – uniós és tagállami – célok egymáshoz illesztését biztosítja. Ezen alapelv érvényesítését az 1083/2006/EK tanácsi rendelet, kötelező módon írja elő!) Hangsúlyoznunk kell tehát azt, hogy *a szervezeti célok hierarchiát képeznek*, és ebben az értelemben egymással összhangban kell, hogy álljanak.

c.) A szervezeti cél(ok) léte nem csak a felmerült társadalmi igény kielégítésének lehetőségét teremti meg, hanem az *ellenőrzés* lehetőségét is. Az ellenőrzésnek ugyanis éppen az a lényege, hogy a bekövetkezett eredményt – amit a szervezet produkált – összevetjük a kitűzött céllal, és ezen összevetésből következtetéseket vonunk le a jövőben megvalósítandó tevékenységekre nézve.

d.) *Időhorizontját tekintve* a szervezet céljai hosszú-, közép és rövid távúak lehetnek. A célok megfogalmazása annál inkább konkrét, minél rövidebb a cél távlata, vagyis – másik oldalról – annál inkább általános, minél hosszabb távú a cél. Természetesen ez esetben is *követelmény a hierarchia, illetve a programozás elvének érvényesítése*, vagyis az, hogy a rövidtávú céloknak illeszkedniük kell a középtávú célokhoz, ez utóbbiaknak pedig a hosszú távú célokhoz!

3. A szervezet valamilyen, társadalmi szempontból jelentős feladatot lát el

A szervezeti cél(ok) kijelölése determinálja a szervezet feladatait, hiszen csakis a

feladatok sikeres végrehajtása eredményezheti a kitűzött célok elérését. A szervezéstudományban, de az állam- és jogtudományban is, a *feladat az adott szervezet társadalmi rendeltetését határozza meg*, illetve azt az okot, körülményt jelöli meg, amiért a szervezet létrehozták. Az állam és jogtudományok körében legnagyobb jelentősége – az államhatalmi ágak megosztása elvét érvényesítő demokratikus jogállam keretei között – az állami szervezet-rendszer három legfontosabb összetevője közötti feladat-elhatárolásnak van. Ennek értelmében beszélhetünk az állam törvényhozói, végrehajtói és bírói feladatairól, illetve az e feladat-megosztást érvényesítő állami szervezeti struktúráról: az országgyűlésről, a közigazgatásról és a bíróságokról. Ezzel arra is felhívjuk a figyelmet, hogy az a kívánatos, ha először van egy – a kitűzött céllal adekvát – feladat, és csak azt követi a feladat ellátására hivatott, és a feladat jellegének megfelelő szervezet létrehozása. Az a helyes tehát, ha a kabáthoz keressük a gombot és nem a gombhoz a kabátot!

4. A szervezet részére erőforrásokat biztosítanak

Ahhoz, hogy valamely szervezet el tudja látni a számára előírt feladatokat, erőforrásokra van szüksége. Ezek lehetnek humán-, az adott szervezethez rendelt emberi erőforrások, de lehetnek dologi jellegűek, vagyis pénzügyi és gépi-technikai erőforrások is. Az állam- és jogtudományok körében harmadik – az előzőekhez viszonyítva nem kevésbé fontos – erőforrásként utalni kell a szervezet jogszabályok által biztosított beavatkozási lehetőségeire is, ami összefoglalóan hatáskörként fogalmazható meg. Az állami szervezet-rendszer tekintetében a hatáskör azon jogszabály által biztosított eszközöket (lehetőségeket) jelenti, amelyek gyakorlása révén az adott szervezet képes ellátni a rá rótt feladatokat.

5. A szervezetben az emberek között munkamegosztás valósul meg

A munkamegosztás végigkíséri az emberiség fejlődését, hiszen nem férhet kétség ahhoz, hogy már az ősember is érvényesítette annak előnyeit, amikor a férfiak vadásztak, a nők pedig gyűjtögettek. Ezt nevezzük *természetes munkamegosztásnak*. Az *első nagy társadalmi méretű munkamegosztás* azonban – mint arra egyébként korábban már utaltunk – a mezőgazdaság megjelenése volt, amelyet aztán követett a *második*-, a kézművességnek a mezőgazdaságból való kiválása, majd a harmadik-, a kereskedelem kialakulása, és így tovább. Látható, hogy az idő-dimenzióban való előrehaladás során az

emberi társadalomban egyre jobban érvényesül a munka-megosztás (specializáció), vagyis kimondható: egy társadalom annál inkább fejlett, minél jobban érvényesíti a munkamegosztást, illetve annak követelményét. Másik oldalról kimondható az is, hogy végső soron *a munkamegosztás érvényesítése teszi lehetővé az emberi társadalom fejlődését*, hiszen annak révén egyre többet és egyre jobbat, egyre olcsóbban lehet termelni.

Nem haszontalan talán itt utalni H. Fayolra, aki szerint a munkamegosztás célja az, hogy ugyanakkora erőfeszítéssel, illetve erő kifejtéssel többet és jobbat termeljünk.⁵²Sőt: utalhatunk F. W. Taylorra is, aki – mint arra korábban utaltunk – a munkamegosztás követelményét érvényesítve javasolta olyan szervezeti egység (munkairoda) létrehozását az üzemekben, ahol nem egy-, hanem három-, részfunkciót ellátó mester dolgozik, jelentősen javítva ezzel az üzem teljesítményét.

A munkamegosztásnak, az emberi tevékenység specializálásának *azonban árnyoldalai is vannak*, szervezeti és személyi szinten egyaránt. *Szervezeti szinten* utalni kell arra, hogy a túlzottan specializálódott szervezetekben komoly probléma az egyes tevékenységek összehangolása (koordinálása), márpedig ha a koordináció nem megfelelő, akkor veszélybe kerül a feladat megfelelő színvonalú ellátása, és ezzel a szervezeti cél(ok) elérése. A személy, vagyis a túlzottan specializált munkakört betöltő *dolgozók szintjén* pedig legfontosabb negatív körülmény a monotónia és a fásultság bekövetkezése, továbbá a motiváció hiánya, amelyek mind-mind a teljesítmény csökkenéséhez vezetnek. Mindezekkel csupán arra kívántuk felhívni a figyelmet, hogy bármennyire is kívánatos a munkamegosztás, a specializáció egyre erőteljesebb érvényesítése a társadalomban és annak különböző szervezeteiben, azért ennek bizony korlátai is vannak.

6. A szervezetet hierarchia (alá- fölérendeltség) is jellemzi

A szervezetet emberek csoportjaként definiáltuk, ebből következik, hogy az emberek között kapcsolatnak kell lenni, hiszen csak így biztosítható a szervezetre háruló feladatok ellátása és a szervezeti célok elérése. A szervezetben lévő emberek közötti kapcsolat lehet hierarchikus (alá-fölérendeltségi) és mellérendeltségi.

Hierarchikus kapcsolat, vagyis hierarchia minden szervezetben szükségképpen jelen van, ugyanis minden szervezetben lennie kell ún. *vezetőnek*. Olyan személynek,

⁵² Henri Fayol: Ipari és általános vezetés. KJK Budapest, 1984. 59. old.

illetve személyek csoportjának (vezető testületnek), amely felelős a szervezet egész tevékenységéért, végső fokon a szervezeti célok eléréséért. Éppen ezért sajátosak a feladatai, másfelől pedig több jogai is vannak, mint a szervezetben lévő többi személynek, az ún. *beosztottaknak*. A „más feladatok” – elsősorban a célkitűzés, a döntéshozatal és az ellenőrzés – a vezetői mivolthoz kapcsolódnak, csakúgy, mint a „több jogok”. Ez utóbbiak között meghatározó az a körülmény, hogy a vezetőnek minden beosztott alá van rendelve: őt a vezető feladat ellátásával bízhatja meg, utasítást adhat ki részére, egyedi ügyekben dönthet helyette, elmozdíthatja a helyéről, fegyelmi úton felelősségre vonhatja, stb.. A hierarchia léte biztosítja azt, hogy a szervezetben megvalósuló különböző emberi tevékenységek, vagy adott esetben a szervezet, különböző belső szervezeti egységeinek tevékenységei *összhangban* legyenek, ne szét-, hanem egy irányba mutassanak: a szervezeti cél felé. Mindezekből megállapítható, hogy a *hierarchia* valójában a munkamegosztás, mégpedig az ún. *vertikális munkamegosztás* következménye.

A *mellérendeltségi kapcsolatban* a szervezetet alkotó, vezetőnek nem minősülő személyek, illetve belső szervezeti egységek között hiányzik a hierarchia. Általános értelemben véve jogaik és kötelezettségeik azonosak. E kapcsolat is a munkamegosztás eredménye, mégpedig az ún. *horizontális munkamegosztás* következménye.

7. A szervezetben normativitás (szabályozottság) érvényesül

A szervezetet alkotó emberek, illetve belső szervezeti egységek tevékenységének oly módon történő összehangolásához, hogy azok ténylegesen is egy irányba mutassanak, nem csupán hierarchia szükséges, hanem az is, hogy *az egyes tevékenységeket írásba foglalják, szabályozzák*.⁵³ A rendszerint ún. szervezeti és működési szabályzatba foglalt magatartási szabályok mindenki számára, *előre meghatározzák* azokat a kereteket, amelyek betartása nélkülözhetetlen a szervezeti cél(ok) eléréséhez. Ilyen előre meghatározott szabályok hiányában a vezető csak egyedi utasítások révén tehetne kísérletet a szervezeti cél(ok) elérésére, ami hallatlanul megterhelné őt és a beosztottjait, másfelől pedig jelentősen csökkentené a sokféle tevékenység egy irányba történő tartásának lehetőségét, és ezzel veszélyeztetné a cél elérését.

⁵³ Megjegyzés: ne feledjük, hogy az írásbeliség Max Weber bürokrácia-modelljének első követelménye volt!

8. A szervezetben információs rendszerek működnek

Az *információ* hasznos, új ismeret, ezért nélkülözhetetlen a szervezet számára.⁵⁴ Ha ugyanis a szervezethez nem jut el megfelelő mennyiségű és minőségű információ, vagy eljut, de nem a megfelelő helyre, illetve nem hasznosítja azt a szervezet, akkor pusztulásra van ítélve. Alapvető *vezetői feladat* tehát minden szervezetben az információ-áramlás megszervezése: annak biztosítása, hogy mindenkihez eljusson a számára fontos információ, és az ténylegesen is hasznosításra kerüljön. A vezető oly módon tesz eleget e kötelezettségének, ha előre megtervezett módon, külső és belső információs rendszereket működtet. Ezeket nevezzük *hivatalos*, vagy másként kifejezve: *formális* információs rendszereknek. A *külső információs rendszerek* kötik össze a szervezetet környezetével, vagyis a külvilággal. Ezek biztosítják egyfelől azt, hogy az információk beérkezzenek a szervezethez, másfelől pedig azt, hogy a külvilág tájékoztatást kapjon a szervezetről, annak működéséről, illetve a működés eredményeiről. A *belső információs rendszerek* kapcsolják össze a vezetőt és a beosztottakat, illetve a beosztottakat egymással, így biztosítva végső fokon a rész és az egész összhangját. A formális külső és belső információs rendszerekkel összefüggésben fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a szervezetekben szükségképpen működnek *nem hivatalos*, vagy másként kifejezve: *informális*, vagyis nem a vezetés által szándékolttan létrehozott, hanem spontán módon létrejövő és működő információs rendszerek is. Ezeknek szintén vannak külső és belső változatai. Az ilyen jellegű információs rendszerek jelentőségét nem szabad lebecsülni, mint arra helyesen a szervezés-tudomány ún. emberközpontú irányzatának képviselői (például Elton Mayo) rámutattak!

9. A szervezetben erőteljesen jelen vannak a tudati tényezők

A korábbiakban rámutattunk arra, hogy a szervezet emberek csoportja, így nyilvánvaló, hogy az együttes tevékenység következtében szükségképpen kialakulnak és érvényesülnek *a csoport tagjai között* bizonyos tudati tényezők. Így például szimpátia, ellenszenv, közösségi szellem, az összetartozás érzése, az önzetlen segítség-nyújtás készsége, stb.. Ezek mind-mind az emberi tudathoz kapcsolódnak, és csak látszólag olyanok, amelyeknek jelentősége csekély, vagy legalábbis kisebb, mint a szervezet

⁵⁴ Megjegyezzük: az információ minden élőlény számára nélkülözhetetlen, hiszen hiányában nincs lehetőség a környezethez történő alkalmazkodásra. Ebből következik, hogy amely élőlényhez nem jut el in-

egyéb – itt már tárgyalt – elemeinek jelentősége. Hangsúlyozni kell tehát a tudati tényezők fontosságát, már csak azért is, mert a vezető részéről ezek pozitív és negatív értelemben, vagyis a szervezetre nézve előnyösen és hátrányosan egyaránt felhasználhatók.

10. A szervezet nyílt (nyitott) rendszer

A rendszerelmélet szerint akkor beszélhetünk rendszerről, ha a térben és időben összerendezett elemek (személyek, szervezetek, gépek, ezek különböző csoportjai) egymással kapcsolatba kerülnek, és ennek révén egység, valamilyen új minőség születik.⁵⁵ Nos, ha ebből a szempontból vizsgáljuk meg az általunk kidolgozott fogalmi elemeket felvonultató szervezetet, akkor az derül ki, hogy a *szervezet nem más, mint rendszer*. Olyan sajátos rendszer, melyben az egyes elemeket a személyek (emberek) képezik.

A rendszerelmélet igen sokféleképpen csoportosítja a rendszereket. Ezek közül számunkra a rendszerelmélet megalapozója, Ludwig von Bertalanffy által kidolgozott ún. nyílt (nyitott)-, és az ún. zárt rendszer közötti különbség-tételnek van jelentősége. A *nyílt (nyitott) rendszer* aktív kapcsolatban áll környezetével abban az értelemben, hogy alkotó elemei szabadon cserélődhetnek külső elemekkel: a belső és a külső elemek rendszer-határon történő átjárása tehát biztosított. Más a helyzet a zárt rendszerekkel. A zárt rendszer ugyanis nem áll aktív kapcsolatban környezetével, vagyis elemei nem cserélődhetnek a külső elemekkel.

Mindezeket figyelembe véve, és a fentiekben bemutatott szervezeti ismérvek alapján le kell szögeznünk, hogy a *szervezet nyílt (nyitott) rendszer*, azaz környezetével aktív kapcsolatban áll: alkotó elemei (az emberek) rendszerint szabadon cserélődhetnek, külső információs rendszerei révén érzékeli a külvilág változásait, míg belső információs rendszerei, és erőforrásai segítségével reagál azokra, így biztosítva fennmaradását, szervezeti céljainak elérését.

Mindezek lezárásaként annak hangsúlyozásával, hogy a szervezet rendszer, ki kell emelni azt is, hogy *a szervezet és a rendszer nem azonos jelentésű, nem szinonim fogalmak!* A különbségek négy fő kérdésben ragadhatók meg, a következők szerint:

formáció, vagy eljut, de nem hasznosítja, az elhalásra van ítélva.

⁵⁵ A rendszerelméleti kutatások Ludwig von Bertalanffy nevéhez fűződnek, aki 1949-től kezdett ilyen témában publikálni. 1951-ben jelent meg a rendszerelmélet alapfogalmait tisztázni szándékozó öt tanulmánya: "General

- a.) a szervezet feltételezi az emberek részvételét, a rendszer azonban lehet gépi is,
- b.) a szervezet szervezett, a rendszer lehet konstruált is,
- c.) minden szervezetnek kell, hogy legyen vezetője, míg a rendszernél ez nem követelmény,
- d.) a szervezetben hierarchia van, míg a rendszerben az elemek kapcsolata áll előtérben, nem a hierarchia.⁵⁶

4.1.2. A szervezetek típusai

A szervezéstudomány képviselői sokféle módon igyekeztek és igyekeznek tipizálni a szervezeteket. Ezek még vázlatos bemutatása is meghaladja a jelen tananyag kereteit, ezért kizárólag az általunk legfontosabbnak ítélt nézőpont érvényesítésével, a társadalom irányításában szerepet játszó szervezeteket tipizáljuk.

Az államhatalmi ágak megosztására épülő demokratikus jogállamban, *a társadalom irányításában* a következő szervezettípusok vesznek részt: államhatalmi szervek, politikai pártok, valamint politikai jellegű társadalmi szervek. Természetesen más-más feladattal, jogosítványokkal és összetétellel. Vizsgáljuk meg e szervezet-típusokat bővebben!

a.) Az államhatalmi szervek

Az állam nem tudja közvetlenül ellátni a rá háruló, illetve az általa vállalt feladatokat, ezért létrehoz különböző szervezetet, amelyek nevében (képviselésében) lépnek fel, és gyakorolják az impériumot, vagyis az állami főhatalmat. Ez azt jelenti, hogy e szervezetek *közhatalmat gyakorolnak*, vagyis mindenkire, a társadalom minden tagjára és szervezetére jogokat ruházhatnak, és kötelezettségeket róhatnak. Amennyiben pedig a kötelezettségnek valaki nem tesz eleget, úgy az erre felhatalmazott szerv, állami kényszerítő eszközök igénybevételével kikényszerítheti a kötelezettség teljesítését.

Az állami főhatalmat gyakorló, tehát közhatalommal rendelkező szervezetek nem egy homogén csoportot alkotnak, hanem *három típusba* sorolhatók, az államhatalmi ágak tagozódásából fakadóan: a törvényhozói-, a végrehajtói-, valamint a bírói fel-

System Theory: A New Approach to Unity of Science” címmel. (Human Biology 1951. Vol. 23.)

⁵⁶ Horváth Imre: Közigazgatási szervezés- és vezetéstan. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs, 2002. 78. old.

adatokat ellátó szervek típusába.

a./1. *A törvényhozói feladatokat ellátó szervek* az adott állam legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szervei. Alapvető feladatuk a legfontosabb állami célok kijelölése, az ezek elérését biztosító törvények megalkotása, az erőforrások elosztása, részvétel a másik két hatalmi ág bizonyos személyi feltételeinek megteremtésében, továbbá az állam nemzetközi jelenlétének és szuverenitásának biztosítása.

a./2. *A végrehajtói feladatokat ellátó szervek* – vagyis a közigazgatás szervei – egyfelől előkészítik a törvényhozó szerv döntéseit, másfelől pedig gondoskodnak a meghozott döntések végrehajtásáról. A közigazgatási szerveknek két fő típusa működik a demokratikus jogállamban: az államigazgatási szervek, valamint a helyi önkormányzatok csoportja. Az *államigazgatási szervek* egymással hierarchikus (aláfölérendeltségi) kapcsolatban állnak, mert a rájuk háruló feladatok országosan egységes megoldást követelnek meg. Ezzel szemben a *helyi önkormányzatok* autonómiával rendelkeznek, vagyis önállóak, mert alapvető feladatuk a helyi közügyek intézése. Sem egymásnak, sem bármely más állami szervnek nincsenek alárendelve.

a./3. *A bírói feladatot ellátó szervek*, vagyis a bíróságok feladata kettős. Egyfelől a társadalom tagjai közötti jogviták eldöntése (lásd: polgári bíraskodás), másfelől pedig annak eldöntése, hogy a bíróság elé állított személy elkövette-e a terhére rótt bűncselekményt (lásd: büntető bíraskodás).

b.) A politikai pártok

A politika a modern állam szükségszerű velejárója. Olyan emberi tevékenység, amelyet az ezzel foglalkozó emberek önkéntesen, párt-keretek között fejtenek ki. A pártok mindig *meghatározott érdekcsoportok* akaratát közvetítik a társadalom tagjai felé, akik állásfoglalásukat rendszerint négyévente, a törvényhozói hatalom létrehozását célzó választások alkalmával fejezik ki, szavazatikkal, vagy azok elmaradásával. A választásokon rendszerint igen nagyszámú párt indul, amelyek közül csak a töredék küldhet képviselőt a törvényhozó szerv tagjai közé, mivel az államok rendszerint bizonyos szavazatmennyiséghez (küszöbértékhez) kötik a megválasztás lehetőségét. A törvényhozói képviselethez hozzájutott pártokat *parlamentari pártoknak* nevezzük, megkülönböztetve ez által őket azon pártoktól, melyek szintén törvényesen működnek az adott államban, de nem jutottak képviselethez. A társadalom irányításában természetesen kizárólag a

parlamentari pártok vesznek részt, hiszen csak nekik áll módjukban részt venni a törvényalkotásban, illetve a törvényhozó hatalmat gyakorló szerv munkájában. E pártoknak is két típusa között indokolt különbséget tenni: a *kormányzati hatalomhoz jutott* pártot, vagy pártokat (koalíciós pártok), másfelől pedig az *ellenzéki* pártot, vagy pártokat. Nyilvánvaló, hogy a társadalom irányításában lényegesen nagyobb lehetősége van a kormányzati hatalmat gyakorló pártoknak, illetve pártoknak, hiszen a törvényhozó szervben többséget élvezvén akaratuk sokkal erőteljesebben érvényesül a törvényalkotás során, mint az ellenzéki pártoké. Mindazonáltal látni kell azonban azt is, hogy az ellenzék nélkülözhetetlen szereplője a társadalom irányításának.

c.) A politikai jellegű társadalmi szervek

A társadalmi szervek sajátossága az, hogy a polgárok önkéntes részvételén alapszik, csakúgy, mint az a pártok esetében is megvalósul, csakhogy e szervezetek nem vesznek direkt módon részt a politikában, nem akarnak közhatalomhoz jutni, hanem *elsősorban érdekvédő-érdekképviselői szerepet* töltenek be, vagy a kulturális, szociális, sport-életben tevékenykednek. A társadalomirányítás szempontjából természetesen nem minden társadalmi szervnek van jelentősége, hiszen nem szorul bizonyításra, hogy például a tizenöt tagból álló helyi bélyeg-gyűjtő egyesületnek gyakorlatilag semmilyen ráhatása nincs a társadalom egészére, vagy a társadalmi folyamatokra. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy vannak *jelentős befolyással rendelkező* társadalmi szervezetek is. Ezeket nevezzük politikai jellegű társadalmi szervezeteknek. Ilyenek például a munkavállalók legjelentősebb szervezetei (a szakszervezetek, illetve a szakszervezeti tömörülések), valamint a munkaadók szervezetei, például a Gyáriparosok Országos Szövetsége.

4.1.3. A szervezeti struktúra, illetve a szervezetek tagolása

A szervezetek esetében a *struktúra fogalma* alatt az egyes belső szervezeti egységek olyan egymáshoz való kapcsolatát értjük, amely viszonylag állandó. A jó struktúra stabilizálja a szervezetet, továbbá biztosítja a folyamatos alkalmazkodás lehetőségét a megváltozott külső körülményekhez. Ezért fogalmaztunk úgy, hogy a struktúra viszonylagos állandóságot jelent a belső szervezeti egységek egymással való kapcsolatrendszerében.

A szervezet struktúrájának kérdése mindig is a szervezés-tudományi kutatások egyik meghatározó kérdése volt, hiszen már a kezdetekben egyértelműnek tűnt a *struktúra és a teljesítmény közötti szoros kapcsolat*. A XIX. század végén már F. W. Taylor felfigyelt arra, hogy az egymásnak alá- fölérendelt dolgozók, illetve belső szervezeti egységek nem kellően hatékonyak, ezért javasolta az ún. lineáris struktúra helyett az üzemekben a funkcionális tagolás alkalmazását, a munkairoda fölállítása formájában.

4.1.3.1. A struktúrát meghatározó tényezők

A szervezetek belső felépítésének milyenségét általánosságban, vagyis minden szervezetre nézve egyaránt érvényes módon, meghatározni nem lehet. *Számos körülmény van* ugyanis *befolyással egy-egy szervezet konkrét belső szervezeti tagolódására*. Ezek a körülmények folyamatosan változnak, így természetes az is, hogy az egyes szervezetek belső szervezeti egységei is változni kényszerülnek. Ellenkező esetben a szervezet és környezete közötti kapcsolat harmóniája megszűnik, és a szervezet elveszíti alkalmazkodó képességét. Ez pedig egyenesen vezet a szervezet megszűnéséhez. A kérdés tehát úgy merül fel, hogy milyen körülmények fejtenek ki hatást a szervezetek struktúrájára? E kérdésre a választ általánosságban már megadtuk: számos körülmény van, amely befolyással bír a struktúra milyenségére. Ez azonban nem érdemi válasz, hiszen nem visz közelebb a probléma megoldásához, ezért konkrét választ kell adni a kérdésre. Ez a válasz a következő: a szervezeti struktúrát bár *számtalan körülmény* meghatározza, ezek közül mégis *kiemelhető négy*, a következők szerint: a munkamegosztás fejlettsége, a szervezet feladata, a szervezet mérete, valamint az igazgatási technika fejlettsége. A továbbiakban e négy tényezőt tekintjük át.

1. A munkamegosztás fejlettsége

A szervezet belső szervezeti egységeinek kialakítása és egymással való kapcsolatának megteremtése (előírása) valójában a *munkamegosztás* eredménye, illetve következménye. Korábban már utaltunk arra, hogy minden szervezetben működik a vezető (vagy a vezető testület), amelynek minden más személy, (beosztott), illetve belső szervezeti egység alá van rendelve, vagyis a szervezet egyik alapismérveként a hierarchiát jelöltük meg. A *vezető és a beosztott tehát szükségképpen hozzátartozik a szervezethez*, márpedig ez egyfajta munka-megosztást jelent. Nevezetesen: a *vertikális* (föle- és alá-

rendeltségen alapuló) tagolás követelményének érvényesítését. A szervezetek struktúrájának milyenségét alapvetően az határozza meg, hogy a vezetés és a beosztottak között *hány vezetési szint, hány vezetési fokozat* található. Ha sok, akkor a szervezet struktúrája „magas”, ha pedig kevés, akkor a struktúra „lapos”. Önmagában egyik sem „jó” vagy „rossz”, hiszen a szervezeti sikernek még sok-sok egyéb összetevője is van. Ahhoz azonban nem férhet kétség, hogy a struktúra milyensége, adott esetben a vezetési szintek (fokozatok) száma, vagyis ahogyan a szakirodalom fogalmaz: az *irányítási lánc hosszúsága* igenis *befolyásolja a sikerességet*. Az irányítási lánc túlzott hosszúsága nem csak az igazgatási költségeket növeli, hanem kommunikációs problémákat is előidézhet. Ha például, egy adott szervezetben minden vezetőknek három beosztottja van, és a szervezetben 81 fő dolgozik, akkor ehhez öt vezetési fokozatra és 40 (!) vezetőre van szükség. Amennyiben azonban az egy vezetőhöz rendelt beosztottak számát háromszorosára, azaz kilenc főre növeljük, akkor már csak három vezetési fokozatra és mindössze 10 vezetőre van szükség, ami jelentős költség-csökkenéssel jár és a kommunikáció javulását is eredményezheti, hiszen a vezetési szintek számának-, illetve az irányítási lánc hosszúságának csökkenésével kisebb az esélye az információ torzulásának, az ún. redundanciának. Azt is látnunk kell azonban, hogy a túl kevés vezetési fokozat is okozhat működési zavarokat, mert növeli a vezető leterheltségét. A vezetőknek nem jut ideje a beosztottak egyéni gondjaival való foglalkozásra, így elszakad a beosztottaktól, ami negatív kihatással fog járni a szervezet sikerességére. Ez azonban már a munkamegosztás másik formájának, a horizontális tagolásnak a kérdése.

A vertikális tagolás mellett (tehát) a szervezetek általában – vagyis egy meghatározott nagyságrend esetében – érvényesítik a *horizontális* (mellérendeltségen alapuló) munkamegosztás, illetve tagolás követelményét is. Ez azt jelenti, hogy a felső vezetési szint alatt további (alsó)vezetési szintet, vagy szinteket hoznak létre, amely vezetési szintek az egymással mellérendeltségi kapcsolatban álló belső szervezeti egységeket jelentik. Így jön létre a szervezet horizontális struktúrája, amit a szakirodalom a gyakran *az irányítás*, illetve a *vezetés hatókörének* nevez.⁵⁷ E kifejezés végeredményben arra a kérdésre ad választ, hogy egy vezetőhöz hány beosztottat érdemes rendelni, hány fő jelenti a vezető által történő irányíthatóság szélső határait. Nos, e kérdésben (is) rendkí-

⁵⁷ Az angol nyelvű szakirodalomban e fogalomra a „span of control”, és a „span of management” kifejezéseket használják, míg a német nyelvű szakirodalomban a „Leitungspanne” és a „Kontrollspanne” sza-

vül megosztott a szakirodalom. H. Fayol szerint például alacsonyabb vezető szinten 10-30 fő, magasabb szinten pedig csupán 2-5 fő tartozhat közvetlenül a vezetőhöz.⁵⁸ Egy másik szerző – V. A. Graicunas – pedig abból indul ki, hogy a vezető és a beosztottak közötti kapcsolatok száma hatványozottan növekszik, és ez egy matematikai formulával (képlettel) is kifejezhető. Ennek értelmében 3 beosztott esetében a kapcsolatok száma 18, 5 beosztott esetében 100, 10 beosztott esetében pedig 5210. E szám adatok azt bizonyítják Graicunas szerint, hogy a vezetőnek az irányítási képességét egy bizonyos nagyságrend fölött meghaladja a kapcsolatok értelmezhetősége, ezért a közvetlen beosztottak számát e nagyságrend fölé emelni nem szabad. Az optimális nagyságrendet ő 4 főben jelöli meg, mert ebben az esetben a kapcsolatok száma – a képlet szerint – még „csak” 44, ami az értelmezhetőség határán van.⁵⁹

Az itt hivatkozott szerzőknek részben igazat kell adnunk, hiszen kétségtelen, hogy a beosztottak száma meghatározza a vezetés eredményességét, ez pedig kihat a szervezet sikerességére.⁶⁰ Ugyanakkor hangsúlyozni kell azt is, hogy a *beosztottak száma mellett komoly jelentősége van (illetve lehet) még egyéb tényezőknek is*: például a vezető és a beosztottak képzettségének és képességének, a beosztottak motivációs szintjének, stb.

2. A szervezet feladata

A munkamegosztás mellett meghatározó jelentősége van a szervezeti struktúra milyensége tekintetében az adott szerv feladatának, feladatkörének. Ezzel összefüggésben először arra kell utalnunk, amiről már szó volt korábban, a szervezet fogalma kapcsán. Akkor úgy fogalmaztunk, hogy a szervezetnek az egyik jellemzője éppen az, hogy a célkitűzéshez igazodóan feladat(ok) ellátásával bízzák meg, vagyis az alapítók megha-

vakat.

⁵⁸ Henri Fayol: Ipari és általános vezetés..... 28. old.

⁵⁹ V.A. Graicunas: Relationship in Organisation. In: L. Gulick – L.F. Urwick: Papers in the Science of Administration. Institut of Public Administration, New York, 1937. pp.14.

⁶⁰ A vezetés hatóköre kapcsán talán nem hasznos volna egy történelmi visszatekintés a Római Birodalomra, és annak is a leghatékonyabb szervezete, a hadsereg. A hadsereg alapelemét a légió jelentette, amelyet a kezdetekben három sorban (hastati, principes, triarii) állítottak hadrendbe oly módon, hogy minden sor tíz manipulusra tagozódott és minden manipulus két centuriára, a triariusok kivételével, mert ott egy centuria volt egy manipulus. A centuria – nevével ellentétben – hatvan főből állt, akiket a centurió vezetett. Ez azt jelenti, hogy egy légiót ezerkettőszáz hastasi, ezerkettőszáz principes és hatszáz triarii alkotott, vagyis háromezer katona. Később, az ie. első században azonban módosult a hadrend. Ekkor három-három manipulust egy-egy cohorsba vontak össze, így a tribunus által vezetett légiót tíz cohors, öt centuria alkotta. Minden centuria további tíz, egyenként tíz emberből álló kisebb egységből állt. A légió létszáma tehát lényegében a duplájára emelkedett. (Majoros József: Római élet. Tankönyvkiadó, Budapest, 1959. 38-40. old.)

tárazzák (kijelölik) az adott szerv társadalmi rendeltetését.

Az emberiség fejlődése során mindenkor meghatározó jelentősége volt a tulajdonviszonyoknak, különösen a termelőerők fölötti rendelkezési jognak. Ez természetesen napjaik modern társadalmában is igaz, ahol a *tulajdonformák* alapján különbséget kell tenni az *állami és a magán-szervek* között. Az állami szervek létének és működésének alapja az állami tulajdon, a magán-szerveké pedig a magántulajdon.

Az állami szervek azonban *nem homogén csoportot alkotnak*, hiszen két, egymástól jól elhatárolható szervtípusba sorolhatók: az államhatalmat gyakorló állami szervek, és az állami munkaszervek típusába. Az előbbiek rendelkeznek közhatalommal, az utóbbiak pedig nem. A *közhatalommal rendelkező* állami szervek összességében látják el az állam feladatait, vagyis közöttük a feladatok szerint munkamegosztás elve érvényesül. Ebből a szempontból – a hatalmi ágak megosztásának követelményét érvényesítve – törvényhozó, végrehajtó és bírói szervek között kell különbséget tenni.

Az állami munkaszervek szintén *nem képeznek homogén csoportot*, hiszen két részre bonthatók: az intézetek és a gazdálkodó szervek csoportjára. Az *intézetek* a polgárok számára oktatási-, egészségügyi-, szociális- és más közszolgáltatást biztosítanak, mégpedig nem profitorientált módon, illetve állami költségvetési pénzeszközök felhasználásával. Ezzel szemben az *állami gazdálkodó szervek* (részvénytársaságok, korlátolt felelősségű társaságok) aktív résztvevői a gazdasági életnek. Termelnek és szolgáltatnak, vagyis profit-orientált módon gazdálkodnak, ugyan úgy, mint a magántulajdonban álló gazdálkodó szervek.

Mindezekkel arra kívántunk rámutatni, hogy mennyire széles az állami tulajdonon alapuló szervezetek feladatköre, és akkor még nem szóltunk a *magántulajdonon alapuló szervezetekről, szerveződésekről*: az egyesületekről, a pártokról, a szakszervezetekről, a munka-szervekről, a magánintézetekről, stb. E szervek feladatát mindenkor az alapító (tulajdonos) határozza meg, így jószerével például, ahány egyesület működik, annyiféle feladat alapján fejt ki a tevékenységét.

Nem szorul különösebb magyarázatra, vagy bizonyításra, hogy az itt nevesített, más-más feladatot ellátó szervtípusok természetesen más-más struktúrát „követelnek” meg alapítóiktól, illetve fenntartóiktól. E követelmények az állami szervek esetében rendszerint jogszabályban kerülnek előírásra, más esetben pedig az alapító okiratban, vagy a szervezeti és működési szabályzatban.

3. A szervezet mérete

A szervezet méretének a strukturális jelentőségére a munkamegosztás kapcsán – igaz, hogy „csak” implicite, de már – utaltunk, hiszen a vertikális munkamegosztás érvényesítése következtében kialakuló irányítási lánc hosszúsága valójában a szervezet méretére enged következtetni. Nyilvánvaló ugyanis, hogy ha az irányítási lánc hosszú, akkor abból nagyméretű szervezetre-, ellenkező esetben pedig kisméretű szervezetre következtethetünk. A modern társadalomban általános *tendencia a szervezetek méreteinek növekedése*: nem csupán az állami szervek, hanem a magángazdaság, a vállalatok világában is. Az állami szervek esetében a méret-növekedést elsősorban az államra háruló feladatok növekedése, míg a vállalatok esetében a profit-maximalizálásra törekvés indokolja, illetve generálja. Nem szorul különösebb bizonyításra az a körülmény, hogy a különböző okok miatt megnövekedett szervezetek a korábitól eltérő struktúrát követelnek meg.

4. Az igazgatási technika fejlettsége

Ahhoz, hogy egy szervezet képes legyen betölteni társadalmi rendeltetését, vagyis ellátni feladatát, sok más tényező mellett információra van szüksége. Az *információ-szerzés képessége létkérdés* a szervezet számára, hiszen hasznos ismeretek nélkül képtelen alkalmazkodni a folytonosan változó környezethez, ami szükségképpen a megszűnésehez vezet.

Az igazgatási technika jelentősége éppen az, hogy a szervezet számára biztosítja az információt. Pontosabban segíti azt, hogy információáramlás gyorsabb legyen, a vezetéshez szükséges *információk gyorsabban jussanak el* a döntési pontokhoz, így a döntések gyorsabban születhessenek meg. Ebben a folyamatban kimagasló, már-már történelmi érdemeket szerzett az emberiség egyik legnagyobb találmánya *számítógép*, hiszen annak legfontosabb rendeltetése az információk tárolása, feldolgozása és továbbítása (áramoltatása). A számítógépek tehát megkönnyítik, és gyorsabbá teszik a vezetés információ-szerzését, másfelől pedig megoldják azokat a problémákat is, amelyeket a korábbiakban, a szervezet horizontális és vertikális tagolásánál említettünk: növelhető a vezetési fokozatok és megszűnik a redundancia veszélye.

Az igazgatási technika azáltal is befolyásolja a szervezeti struktúrát a fentiek

túlmenően, hogy *a technikai eszközök kiszolgálására, működtetésére* adott esetben külön belső szervezeti egységet (egységeket) kell létrehozni. Különösen a komoly számítógépes adat-bankokat működtető szervezeteknél figyelhető meg, hogy a szervezeti struktúra előbb-utóbb igazodik az adatbank belső szerkezetéhez. Vagyis létrejönnek olyan belső szervezeti egységek, amelyek kizárólag az adatbank egy-egy belső szervezeti egysége tekintetében végzik el a számítógépes adatkezeléssel kapcsolatos feladatokat: az adat-bevitelt, az adat- karbantartás, az adatfeldolgozást és az adat-továbbítást.

Mindezekből megállapítható, hogy *az igazgatási technika és a szervezeti struktúra kölcsönösen hat egymásra*, így a modern technikai eszközök alkalmazása esetén nem hagyható figyelmen kívül annak a szervezeti struktúrára gyakorolt hatása sem.

4.1.3.2. A struktúra típusai

A modern, poszt-indusztriális állam XX. századi kialakulásával annak lehettünk tanúi, hogy nem csupán a szervezetek száma és mérete növekedett dinamikusán, hanem egyre gazdagodott a szervezetek struktúrájának milyensége is, vagyis újabb és újabb struktúra-típusok alakultak ki. Az egyes struktúratípusok közös jegyei alapján *két fő típust* indokolt megkülönböztetni: az ún. statikus, és az ún. dinamikus struktúra típusokat.

A.) A statikus struktúra típusok

Az e csoportba tartozó szervezeti struktúra-típusok közös jellemzője *a viszonylagos állandóság*, mégpedig azért, mert a szervezeti feladatok nemigen változnak, illetve az azok ellátását igénylő tevékenységek rendszeresen ismétlődnek. Ez azt is jelenti, hogy céljait az adott szervezet mindvégig olyan struktúrában törekszik megvalósítani, amelyet létrehozatalakor kialakítottak számára.

Másként kifejezve: „menet közben”, az esetlegesen megjelenő új feladatokat, és az új tevékenységeket is a meglévő, a „rég”i struktúrában igyekszik ellátni a szervezet. Ez persze már előrevetíti a statikus típusok egyik problémáját: nevezetesen azt, hogy a gyorsan és gyakran változó feltételekhez e típusok nem tudnak rugalmasan alkalmazkodni, vagyis *a szerkezetük merev*. Nem véletlen, hogy az e csoportba sorolható három fő struktúra típus: 1) a lineáris, 2) a funkcionális és 3) a törzskari típus kialakulása megelőzte a XX. században megjelenő ún. dinamikus struktúra típusba sorolható megoldá-

sokat.

1. A lineáris struktúra jellemzői

Több ember együttműködése szervezésének legősibb formája az az eset, amikor az együttműködő személyek *egy személytől* kapnak utasítást. Történetileg ez úgy alakulhatott ki, hogy az adott emberi közösség tagjai a munkavégzés, vagy a harc során, valamilyen körülményre tekintettel (például: különleges képességek, erős fizikum, hosszú életkor, stb. miatt) elismerték egy személynek a hatalmát maguk fölött, és engedelmeskedtek e személy (például: törzsfőnök, király, vezér) parancsainak. Nem véletlen, hogy így szerveződtek az emberiség legősibb csoportjai: a hordák, a falu-közösségek, majd a törzsek, a törzs-szövetségek és a nemzetségek is.

Történelmi tény, hogy ez az elv vált a *hadseregek szervezésének* alapjává, és ez is maradt évszázadokon, évezredekken keresztül, lényegében egészen az 1700-as évekig. A hadsereg-szervezés, illetve a hadsereg struktúrájának 1700-as évek előtti példaként történő említése azért célszerű, mert ennek révén jól érzékeltethető, hogy a lineáris struktúra az idők folyamán olyan értelemben gazdagodott, hogy az adott szervezet horizontálisan és vertikálisan is tagolttá vált. A hadseregben tehát egyetlen főparancsnok van, de mivel ő képtelen minden egyes katonának közvetlenül parancsot adni, ezért a hatalmát részben megosztva tiszteket nevez ki, akik tőle kapják a parancsot, és ők továbbítják azt, a hatalmukat szintén részben megosztva az altisztek felé, akik viszont továbbítják azt a közkatonák felé. Megtörténik tehát a szervezet *horizontális és vertikális tagolása*, mindez azonban nem érinti a lineáris szerveződés legfontosabb alap-elvét, mely szerint *mindenkinek csak egy parancsnoka (egy főnöke) van*, illetve mindenki részére csupán egy személy adhat és ad parancsot, utasítást.

A nagy szervezetek kialakulásával tehát szükségképpen együtt jár alsóbb szintű vezetők beállítása, és ezzel az elsődleges (másodlagos, stb.) hatalomnak a megosztása. Ennek számtalan *előnye* (például: a szervezeti viszonyok könnyen áttekinthetők, egyértelmű a felelősség kérdése, a specializáció növeli a szervezeti munka hatékonyságát, stb.) mellett azonban igen számos a *hátránya* is. Felmerül például egy újabb vezetői feladat: az alsóbb szintű vezetők tevékenységének koordinálása annak érdekében, hogy e személyek tevékenysége egy irányba mutasson, a szervezeti cél(ok) elérésére. Másfelől komoly problémaként jelentkezik az információ-torzulás, a redundancia lehetősége,

valamint az információ-áramlás lassúsága is. Végezetül hátrányként kell említeni az alacsonyabb szintű vezetők szükségképpen bekövetkező „csóllátását”, hiszen ők kizárólag a saját rész-területükre koncentrálnak, így csak a szűk (saját) részterület érdekeit tartják szem előtt, vagyis nem érzékelik az „egész”, a szervezet egésze érdekeit. Ez befelé-forduláshoz, a saját munka túlértékeléséhez vezet(het), ami rontja a szervezet egészének működési hatékonyságát.

A lineáris struktúra esetében tehát egyértelmű, hogy ki kinek a főnöke, ki kit irányít, ki miért felelős, kinek hol van a helye a szervezetben. Erre tekintettel alakult ki e struktúrában az ún. *szolgálati út betartásának a kötelezettsége*, ami azt jelenti, hogy a szervezetben mindenki kizárólag a közvetlen felettese útján érintkezhet a magasabb szinten elhelyezkedő vezetővel, illetve a magasabb szinten elhelyezkedő vezető csak a vele közvetlenül érintkező alsóbb szintű vezetővel érintkezhet. A szolgálati út betartása tehát lefelé és fölfelé egyaránt kötelező!

A lineáris struktúra *külső kapcsolatrendszer*e tekintetében azt kell hangsúlyozni, hogy az ilyen szervezet kizárólag az elsőszámú vezető révén érintkezik környezetével, ami kidomborítja hatalmát, másfelől azonban csökkenti a szervezet belső életének befolyásolására irányuló tevékenységének időtartamát, és ezzel veszélyezteti annak hatékonyságát. Ez utóbbira tekintettel került sor idővel olyan személyeknek a szervezetbe történő beállítására, kiknek feladata kizárólag a környezettel való kapcsolat-tartás: például szóvivő, PR-szakember, stb.

2. A funkcionális struktúra jellemzői

A lineáris struktúra viszonylag nagy szervezetekben való alkalmazásának korlátait – mint arra korábban utaltunk – már F. W. Taylor is felismerte, ezért javasolta a funkcionális struktúra vállalaton belüli alkalmazását, az ún. munkairoda fölállítását, és egy fegyelmi ügyekkel foglalkozó mester, vezetésbe történő beállítása révén. A funkcionális struktúra tehát *a vezetői funkciók (feladatok) megosztása, és önálló személyekhez (vagy belső szervezeti egységekhez) történő telepítése* eredményeként valósul meg. Ennek pedig az a következménye, hogy – a lineáris struktúrával szemben – *egy dolgozónak (illetve egy szervezeti egységnek) több felettese (vezetője) is van*, így az egyes vezetői funkciót ellátó minden egyes vezetőtől (szervezeti egységtől) utasítást kaphat, de természetesen csak az adott funkció tekintetében. Mindez azt (is) jelenti, hogy a funkcionális

feladatot ellátó személy (vagy szervezeti egység) az adott funkció tekintetében valamennyi alsóbb szinten elhelyezkedő személy (vagy szervezeti egység) fölött hatalmat gyakorol. A klasszikus funkcionális feladatok és belső szervezeti egységek a következők: tervezés, pénzügyek, személyzeti ügyek.

A funkcionális vezetés legnagyobb problémája éppen a vezetői funkciók megosztásából származik. *Legnagyobb feladat és gond* egyfelől a megfelelő információ és koordináció biztosítása az egyes vezetői funkciókat megvalósító személyek (szervezeti egységek) között, másfelől pedig annak egyértelmű szabályozása, hogy az alsóbb szinten elhelyezkedő személyek és szervezetek, egy adott pillanatban melyik felsőbb vezető utasításainak tegyenek eleget.

A funkcionális struktúra *alkalmazása nem jelenti a lineáris modell negligálását*, már csak azért sem, mert mint láttuk, a szervezet egyik legfontosabb jellemzője éppen a hierarchia, vagyis az egyes személyek (és belső szervezeti egységek) egymásnak való alá fölérendelése. Mindez azt jelenti, hogy *a gyakorlatban a két struktúra-típust rendszerint együttesen alkalmazzák*, hiszen láhattuk, hogy a lineáris struktúra alkalmazásának is megvannak a maga előnyei. A funkcionális struktúra alkalmazásának *előnye* alapvetően a specializációban érhető tetten. Vagyis abban, hogy az adott funkcióra szakosodott személyek, és belső szervezeti egységek (legalább is elvileg) könnyebben és mélyebben tudják elsajátítani a feladatuk ellátásához szükséges ismereteket, ezért munkavégzésük hatékonyabb, a szervezet egésze szempontjából pedig eredményesebb lehet.

3. A törzskari struktúra jellemzői

A szervezés történetével foglalkozó szakirodalom szerint a történelemben először Gusztáv Adolf svéd király alkalmazta először hadseregében a *törzskart*, a XVII. században, pontosabban a harmincéves háborúban.⁶¹ A kizárólag tapasztalt katonai vezetők közül álló törzskar – és annak vezetője a vezérkari főnök – nem helyettesítette a királyt, mint a hadsereg főparancsnokát a döntések meghozatala és a parancsok kiadása tekintetében, hanem *segítette* őt e tevékenységében: elsősorban a döntési alternatívák kidolgozása, a döntések előkészítése, a végrehajtásról való gondoskodás és az ellenőrzés tekintetében. A törzskar alkalmazásának célja tehát végső fokon a vezetés katonai-szakmai színvonalának emelése volt.

A törzskari struktúra kialakítása – mint az következik a fentiekből – valójában a lineáris struktúra azon hátrányát igyekezett kiküszöbölni, mely szerint az igazán nagy szervezeteket egyetlen személy már nem tudja hatékonyan irányítani, ezért a hatalmát meg kell osztania, de úgy, hogy ő marad a végső döntéshozó. Ily módon jelentősen nő a *döntés szakmai színvonala*, összességében eredményesebb lesz a szervezet tevékenysége, miközben természetesen csökken a „mindent tudó vezető” nimbusza.

A törzskarral összefüggésben utalnunk kell H. Fayol munkásságára is, aki először írta le tudományos szempontból a törzskar lényegét, és akitől jobban és kifejezőbben talán senki nem fogalmazta meg a törzskar, a törzskari struktúra sajátosságait. Fayol a következő módon fogalmazott: „A főnököknek bármilyen is legyen a képességük és munkabírásuk, nem nélkülözhetik azt, hogy támaszkodjanak egy néhány emberből álló csoportra, amelynek megvan az az ereje, szaktudása és ideje, amellyel a főnök esetleg nem rendelkezik.”⁶²

Világosan kell látni: a törzskari szervezeti forma bevezetése – a funkcionális struktúrához hasonlóan – szintén *nem negligálja a lineáris struktúra alkalmazását*. Sőt, éppen a két modell egyidejű, *egy szervezetben történő megvalósítása tekinthető* a gyakorlatban *tipikusnak*. Magyary Zoltán – éppen H. Fayol munkásságának ismeretében, és az amerikai tanulmányútjának tapasztalatai fényében – komoly híve volt a törzskari vezetésnek, pontosabban annak a magyar közigazgatásban történő erőteljes alkalmazásának. Magyary e kérdésnek egy külön kötetet szentelt, melyben a következőket írja: „...a vezérkar funkciója nem a modern hadseregek sajátossága, hanem a nagy szervezeti egységek vezetésének követelménye, és ezért a vezérkar nélkülözhetetlen minden téren, ahol biztosítani akarjuk azt, hogy a vezetés hivatása magaslatán maradjon akkor is, amikor annak feltételei megnehezültek.” E gondolatsort Magyary azzal zárja le, amivel kezdtük e kérdés tárgyalását. Nevezetesen azzal, hogy „...A hadseregek azonban a vezérkar hasznát elsőkül ismerték fel.”⁶³

A törzskari struktúrával összefüggésben hangsúlyozni kell, hogy a törzskar létezése nem kérdőjelezi meg az elsőszámú vezető döntési kompetenciáját, hiszen a törzskar nem hoz döntéseket, hanem csak javaslatot tesz arra. A törzskari szervezet tehát *megőrzi*

⁶¹ Ladó László: Szervezélmélet és módszertan. KJK Budapest, 1979. 83. old.

⁶² Henri Fayol: Ipari és általános vezetés....45. old.

⁶³ Magyary Zoltán: A közigazgatási vezérkar. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Budapest, 1938. 17. old.

az utasítás egységét. Ez az, ami megkülönbözteti a funkcionális struktúrától, hiszen ott az egyes vezetői funkciókat megvalósító személyek (és belső szervezeti egységek) döntést is hoznak, illetve utasíthatják a végrehajtást megvalósító személyeket, nem érintve persze az első-számú vezető végső döntéshozói kompetenciáját. Ugyancsak hangsúlyozni szükséges, hogy törzskart nem kizárólag az első-számú vezető mellett lehet célszerű szervezni, hanem az alacsonyabb szintű vezetők mellett is. Ez esetben azonban az egyes vezetők mellett működő törzskarok között nincs kapcsolat, s különösen nem valamiféle alá-fölérendeltség!

A törzskari struktúra alkalmazásának – hasonlóan a többi modellhez – természetesen megvannak a maga előnyei és hátrányai. Az *előnyök* közül a szakértelem, a szakmailag megalapozott döntések meghozatalának lehetősége emelhető ki. *Hátrányai* közül pedig az a körülmény, hogy a törzskarban dolgozóknál – éppen a kiemelkedő szaktudásuk miatt – kialakulhat egy önállósodási törekvés, mi egyfajta kettős hatalomhoz vezethet a szervezetben: formális hatalmat gyakorol a szervezet vezetője, miközben informális hatalmat gyakorol a törzskar, illetve annak munkatársa. Ez ronthatja a szervezeti működés hatékonyságát, és súlyos válsághoz vezethet.

B.) A dinamikus struktúra típusok

A statikus struktúra típusokra vonatkozó bevezető részben azt írtuk, hogy történetileg azok kialakulása megelőzte a dinamikus struktúrák kialakítását, alapvetően azért, mert a XX. századot megelőzően a különböző szervezetek feladatai rendszerint hosszú ideig nemigen változtak, illetve a feladat-ellátáshoz szükséges tevékenységek rendszeresen ismétlődtek. Ilyen feltételek mellett eredményesen voltak alkalmazhatók a fentiekben bemutatott statikus struktúra típusok, hiszen biztosították az állandó feladatok megoldását, illetve az ezek ellátáshoz szükséges, folyamatosan ismétlődő tevékenységek eredményes kifejtését.

A XX. század azonban ebben a tekintetben is *forradalmi változást hozott*. Rendkívül megnőtt az állami és magán szervezetekre háruló feladatok nagyságrendje, egyre *újabb és újabb feladatok jelentkeztek*, amelyek mind-mind megoldásra vártak. Lényegesen megnőtt az egyes szervezetek mérete, és megkezdődött, majd kibontakozott az a folyamat, amelyet napjainkban globalizációnak nevezünk. Kiderült, hogy a hagyományos szervezeti struktúrák, éppen a merevségük miatt, már nem képesek hatékonyan

szolgálni az új szervezeti célok elérését, ezért újfajta szervezeti struktúra típusok bevezetésére van szükség. Így jelentek meg a *változó feladatokhoz gyorsan igazodni képes, ún. dinamikus struktúra típusok*. Ezek közül négyet emelünk ki, a következők szerint: a team- struktúrát, a párhuzamos hierarchia struktúrát, a mátrix- struktúrát, valamint a divízióális- struktúrát.

1. A team-struktúra jellemzői

A dinamikus szervezeti struktúrák kialakításának leggyakrabban alkalmazott módja az, amikor egy újonnan megjelenő, konkrét, jól körülhatárolt feladat ellátására a stabil struktúrában tevékenykedő dolgozókból egy ún. vegyes összetételű munkacsoportot, teamet hoznak létre. Ennek alapján a teamet, illetve a team-struktúrát *öt lényeges körülmény* jellemzi:

- a.) egy konkrét szervezetben új feladatok jelentkeznek,
- b.) e feladatok ellátása nem-, vagy nem eléggé hatékonyan lehetséges a meglévő szervezeti struktúrában, ezért
- c.) egy új, feladat-orientált munkacsoport létrehozása szükséges, amely
- d.) csak a feladat ellátás ideje alatt, azaz ideiglenesen működik, és
- e.) vegyes összetételű.

Magyarázatot csak ez utóbbi igényel, hiszen indokolni kell, mit is értünk „vegyes összetétel” alatt. Nos a team azért *vegyes összetételű* (feladat-orientált, és ideiglenesen működő) belső szervezeti egység, mert tagjai egyfelől a szervezet más-más szervezeti egységeiből érkeznek, másfelől pedig képzettségük is eltérő. A team tagjainak kiválasztásában nem az játszik tehát szerepet, hogy hol foglalnak helyet a stabil szervezeti struktúrában, és milyen képzettségük van, hanem elsődlegesen az, hogy megvan-e bennük az *együttműködési készség*, és képességük, kreativitásuk, továbbá munkához való hozzáállásuk alapján milyen mértékben képesek a felmerült új feladat csoportmunkában való ellátására.

Az itt jelzetteken túl a team létrehozásának megvannak a további követelményei is: ilyennek tekinthető például a létszámkorlát (ideális a 7-9 fő), a megfelelő szakmai ismeret és esetleges vezetői tapasztalat, valamint a szabályokhoz való alkalmazkodás készsége. A kiválasztáshoz komoly segítséget nyújthat a Meredith Belbin által kidolgozott ún. Belbin-teszt, amelynek a team-tagként kijelölt dolgozó által történő kitöltése

választ ad arra a kérdésre, hogy az adott személy milyen viselkedés-kategóriába sorolható a nyolc lehetséges közül, és ennek alapján milyen szerephez indokolt őt juttatni a teamen belül.⁶⁴

A team működése végeredményben dinamizálja, rugalmassá teszi a szervezetet, hiszen ennek eredményeként a szervezet képessé válik arra, hogy gyorsan reagáljon az új feladatokra. Ily módon a szervezet alkalmazkodni tud a megváltozott feltételekhez, illetve környezetéhez, ami nélkülözhetetlen a további fennmaradásához.

2. A párhuzamos hierarchia struktúra jellemzői

A team-struktúrához szorosan kapcsolódó dinamikus szervezeti struktúra a párhuzamos hierarchia elvén felépülő szervezeti megoldás. Ennek lényege abban ragadható meg, hogy – elsősorban a kifejezetten nagyméretű szervezeteknél – a nem rutinszerűen, vagyis a váratlanul jelentkező feladatok ellátása érdekében az elsőszámú vezető szintje alatt (tehát igazgatóhelyettesi szinten), és közvetlenül ezen szint alatt (tehát főosztályvezetői és esetleg osztályvezetői szinten) *készenlétben tartanak* olyan jól képzett munkatársakat, akik nem tagozódnak be a szervezet stabil struktúrájába, és akiknek nem is áll rendelkezésre beosztott dolgozó. Ez a párhuzamos struktúra csak a *váratlanul jelentkező, új feladat bekövetkeztekor lép működésbe*, mégpedig oly módon, hogy a stabil struktúra biztosítja számára az erőforrásokat, ide értve a személyi és dologi feltételeket is. Látni kell azonban másik oldalról azt is, hogy a párhuzamos hierarchia működtetése valójában a stabil struktúra második, harmadik és esetlegesen negyedik vezetői szintjét tehermentesíti, hiszen az új feladat nem terheli annak kapacitását, vagyis a stabil struktúra tovább végezheti a rutin feladatokat. A párhuzamos hierarchia fenntartása és működtetése kettős haszonnal jár: nem szenved csorbát a rutin feladatok ellátása, miközben a váratlanul jelentkező új feladat is magas színvonalon látható el. Meg kell jegyezni, hogy természetesen lehetőség van arra is, hogy a párhuzamos hierarchiába tartozó személyek nem az adott szervezetnél dolgozzanak, hanem külső szakértők legyenek, így nem terhelik folyamatosan a szervezet költségvetését. Ez kétség kívül takarékos megoldás, viszont ellene hat az a körülmény, hogy a külső szakemberek „bevetése” nem biztos, hiszen lehetséges, hogy az új feladat felmerülésének időpontjában egyszerűen nem

⁶⁴ Lásd erről Meredith Belbin: A team, avagy az együttműködő csoport. SHL Kiadó Budapest, 2000. A team struktúrával összefüggésben lásd továbbá Jerry Spiegel – Cresencio Torres: Csapatmunka című

érnek rá, mert állandó munkájukat végzik.

3. A mátrix- struktúra jellemzői

A mátrix szervezeti struktúra lényege abban áll, hogy a szervezet vezetésébe – a lineáris és a funkcionális vezetés változatlanul hagyása mellett – új, ún. *horizontális szemléletet érvényesítő, operatív vezetőket* vonnak be. Ily módon a felvetődő problémákat immár *háromféle vezetői nézőpontból* – vagyis, ha úgy tetszik: három dimenzió, az ún. mátrix segítségével – *szemlélhetik, illetve oldhatják meg*, ami megteremti a hatékonyabb vezetés feltételeit. A mátrix-struktúra tehát a szervezet *többdimenziós vezetését* jelenti, melynek *előnye* az operativitás, a gyors alkalmazkodás lehetősége. *Hátránya* viszont a konfliktusok kirobbanásának állandó lehetősége, hiszen a végrehajtást végzők számára immár nem csak felülről (lineárisan és/vagy funkcionálisan), hanem oldalról is adhatnak utasítást, így adott esetben problémát okozhat annak eldöntése, hogy melyiknek kell a másikat megelőzően eleget tenni. A mátrix-struktúra „leggyengébb láncszeme” az információs rendszer. Olyan információs rendszert kell ezért működtetni, amely biztosítja a különböző irányból érkező utasítások egyértelmű azonosítását (elhatárolását) és koordinációját.

4. A divízionális struktúra jellemzői

A divízionális struktúra-típus kialakulását a szervezeti *méreték jelentős megnövekedése* tette szükségessé. Lényege az, hogy a hatalmassá duzzadt, adott esetben, több országban tevékenykedő, több tízezer embert foglalkoztató vállalatokban, *valamilyen szinten önállóságot élvező* kisebb szervezeti egységeket, ún. divíziókat hoznak létre. Az önállóság mértéke tekintetében két szélsőérték van, amelyeken belül vezetői döntés kérdése az adott divíziók önállóságának meghatározása. A divízió önállóságának egyik szélső értéke a pénzügyi funkciók kivételével a teljes önállóság, másik szélső értéke pedig az, hogy a divízió csak a saját működését szervezheti meg önállóan.

A divízionális struktúra *előnye* egyfelől a központi vezetés tehermentesítése a koordinációs feladatok többsége-, és az operatív feladatok ellátása alól, másfelől pedig a vállalati alkalmazkodóképesség növekedése. *Hátránya* viszont az, hogy az egyes divíziók „öntudatra ébredhetnek” és ennek eredményeként az önös (sajátos) részérdekeik hát-

térbe szoríthatják a vállalat egészének érdekeit, illetve azok érvényesülését.

4.2. A közigazgatási szerv

Miután áttekintettük a szervvel, illetve a szervezettel kapcsolatos legfontosabb általános ismerveket – fogalmát, típusait, és tagolását – immár megnyílik számunkra a közigazgatási szervre vonatkozó speciális ismeretek bemutatásának lehetősége, a következők szerint: a közigazgatási szerv fogalma és elhatárolása, jogképessége, létrehozása és megszüntetése, szervezeti formája, vezetésének alaptípusai, belső szervezeti felépítése, továbbá belső igazgatása. A továbbiakban az itt jelzett sorrendben, és e hét nézőpont alapján tárjuk fel a közigazgatási szervre vonatkozó sajátos jellemzőket.

4.2.1. A közigazgatási szerv fogalma és elhatárolása

A közigazgatási szerv a közigazgatás szervezeti rendszerének *legkisebb, önálló alkotó eleme*, ezért a teljes rendszer bemutatása – az építkezés elvét követve – nem nélkülözheti a legkisebb önálló egység elemzését.

A közigazgatási szerv fogalmának tisztázásához az első megválaszolandó kérdés, hogy melyek azok a kritériumok, amelyek a közigazgatási szervet, mint önálló alapegységet jellemzik, hol van a határ a szerv önállósága és a szerve belső szervezeti egysége, valamint a szerv és a szervezet, szervezeti rendszer között.

A közigazgatási szervek egyrészt rendszerint belső szervezeti egységekre tagolódnak, másrészt az önálló szervek szervezeteket, a szervezetek szervezetrendszereket alkotnak, melyek összessége végül a közigazgatás teljes szervezetrendszerét jelenti. Lényeges tehát, hogy ebben a nagyméretű szervezetrendszerben megtaláljuk a legkisebb, de még *önálló* alkotóelemet, a közigazgatási szervet.

A közigazgatási szerv sajátosságainak elemzéséhez a közigazgatás alapvető *rendeltetéséből* célszerű kiindulnunk, melyet, mint az állami akarat érvényesítését biztosító végrehajtó-rendelkező tevékenységet határozhatunk meg. Ez a tevékenység szervezeti kereten belül történik, így a közigazgatási szerveknek is az a *legalapvetőbb jellemzőjük*, hogy a *Magyar Köztársaság végrehajtó-rendelkező tevékenységét* valósítják meg.

A közigazgatási szerv *másik alapvető jellemzője*, hogy *állami szerv*, az általa végzett igazgatási tevékenység az állami tulajdon alapján végzett állami igazgatás. Ebből következik, hogy közigazgatási szervet az összes állami szervvel közös sajátosságok

jellemzik, amelyek egyben megkülönböztetik azokat a nem állami szervektől. Itt meg kell jegyezni, hogy az önkormányzatok saját, önkormányzati tulajdonnal rendelkeznek, így nem minősíthetők állami szerveknek. Sajátos, kettős arculatuknak megfelelően ezek a szervek részben önkormányzati és részben államszervek, attól függően, hogy milyen feladatot látnak el.

Az állami szervek rendszerén belül meg kell különböztetnünk az *államszerveket* az állami tulajdonon alapuló egyéb szervektől, így különösen az állami gazdálkodó szervektől és állami intézettől. Az állami gazdálkodó szervek szerepe ugyan csökken, azonban a még meglévőktől és az állami intézetektől való elhatárolás továbbra is indokolt. Az *államszerv* jellemzői a következők:

- a) *része* az állami mechanizmusnak, az államszervezetnek,
- b) az *állam nevében* jár el, az állam funkcióit valósítja meg,
- c) ezt az állami tevékenység *meghatározott fajtája* (törvényhozói, közigazgatási, bírói, ügyészi tevékenység) útján látja el,
- d) feladatait állami *közhatalom* segítségével valósítja meg (hatásköre és illetékessége keretein belül minden természetes személyre és szervezetre kötelező jogi aktusokat bocsát ki, az aktusok végrehajtását a meggyőzés eszközeivel, valamint végső fokon állami kényszerrel biztosítja.)

Az *államszerv* fogalmából levezethető tevékenységének az a sajátossága, hogy nemcsak saját szervezetében tartozókra kiterjedő aktusokat bocsát ki, hanem *aktusai* – hatásköre keretein belül – működési területén *minden szervezetre és személyre kötelezőek*.

Az *államszerv* fogalmából levezethető a *közigazgatási szerv* fogalma. A közigazgatási szervek az államszervek *specifikus csoportját* alkotják. Az államszervek egyik ismervének tekinthetjük, hogy az állam funkciónak megvalósításában, sajátos formában, azaz meghatározott állami tevékenységfajta útján vesznek részt. Ez azt jelenti, hogy minden államszerv meghatározott fajta állami tevékenységet lát el. Ez az alapja az államszervek elkülönülésének, ez adja meg az egyes államszervek specifikumát. A közigazgatási szervek specifikuma az, hogy ezek a *végrehajtó-rendelkező tevékenység ellátására létrehozott államigazgatási és önkormányzati szervek, amelyek közhatalom birtokában, az egész társadalom viszonylatában látják el a végrehajtó-rendelkező tevékenységet*.

Az *állami gazdálkodó szerv és intézet* legáltalánosabb és közös sajátossága, hogy ezek a társadalomnak az állami tulajdonon alapuló *munkaszervezetei*, az állam által létrehozott munkaközösségei, amelyek az egységes állami tulajdonból elkülönített vagyonnal rendelkeznek, az állam által meghatározott társadalmi munkafeladatot látnak el operatív önállósággal, a közigazgatási szervek irányítása, felügyelete alatt. Az állami gazdálkodó szervek és intézetek a társadalmi munkamegosztás alapegységei, a közvetlen emberi munka szervezetei. Az állami tulajdonból következik, hogy e szervezetek állami jellegű munkaszervezetek, s ennyiben állami szervek, de nem vonhatók azonos fogalmi körbe azokkal az államszervekkel, amelyek az állam nevében lépnek fel, az állami mechanizmusba tartoznak, és közhatalommal rendelkeznek. Ezeknek a tételeknek alapján, az állami munkaszervezeteket egyben elhatároltuk a közigazgatási szervektől is.

Annak hangsúlyozása mellett, hogy az állami gazdálkodó szerv és az intézet nem közigazgatási szerv, rá kell mutatnunk arra, hogy ezeken belül éppúgy szükségképpen létrejön egy elkülönült igazgatási szervezet, amely csak igazgatással foglalkozik, mint a társadalom egészében. Az állami gazdálkodó szerv és intézet igazgatási szervezete két lényeges vonatkozásban azonban különbözik a közigazgatási szervektől. Ezek a következők:

- az állami gazdálkodó szervek és intézetek végrehajtó-rendelkező szervei egy *egységet alkotnak azzal a szervvel, amelynek az igazgatását ellátják,*
- ezek a szervek *közhatalommal nem rendelkeznek,* végrehajtó-rendelkező tevékenységük csak az állami gazdálkodó szerv, illetve az intézet kötelékébe tartozókra terjed ki.

Az állami gazdálkodó szerv és intézet közötti *különbség* elsősorban abban áll, hogy a gazdálkodó szervek áruként értékesítik termékeiket, és saját bevételeikből fedezik kiadásait, tehát önállóan gazdálkodnak, az intézetek pedig állami, vagy önkormányzati költségvetési rendszerben működnek. Az állami gazdálkodó szerv gazdasági önállósággal rendelkeznek. Az állam a tulajdonosi minőséget megtartva, a tulajdonosi jogai többségét átruházta az állami gazdálkodó szervekre. Ezzel szemben az intézetek az állami, vagy az önkormányzati költségvetésből fedezik működésük költségeit, ezért önállóságuk az irányító közigazgatási szervekkel szemben, éppen a szervezet önállóságának legfontosabb ismervében a gazdálkodásban csak korlátozottan érvényesülhet.

Közigazgatási szervek helyett nem közigazgatási szerveket a jogszabály különböző célból (politikai, racionális szervezés, eredményesség, stb.) közigazgatási jogkörrel, azaz végrehajtó- rendelkező tevékenység gyakorlásának jogával ruházhat fel. A közigazgatási szervek köre ezért tételes jogilag szélesebb, mint ahogy azt előzőleg meghatároztuk. A közigazgatási feladattal felruházott szervek (állami gazdálkodó szervek, intézetek, társadalmi szervezetek, sőt magánszemélyek is) a tételes jog szempontjából, kizárólag a végrehajtó-rendelkező tevékenységük gyakorlása során mintegy közigazgatási szerveknek (*quasi közigazgatási szerv*) tekintendők, ennek összes jogi következményeivel együtt. Ezért e szervek végrehajtó-rendelkező tevékenységét szigorúan el kell határolnunk az alaptevékenységtől, amely a szervek jellegét egyébként meghatározza.

Más oldalról nézve rá kell mutatnunk arra is, hogy ugyanakkor egyes és kivételes esetekben a közigazgatási szervek nemcsak végrehajtó-rendelkező tevékenységet, azaz igazgatási, szervező tevékenységet látnak el, hanem közvetlenül végezhetnek társadalmi munkatevékenységet is. Így például alsóbb szinten (község) egy-egy gazdasági tevékenység olyan kisméretű, hogy sem gazdálkodó szervet, sem költségvetési szervet nem lehet e célra létrehozni, ezért e feladatokat a községi (helyi) önkormányzatok közvetlenül szervezik.

A közigazgatási szerveket *el kell határolnunk* nemcsak más állami szervtípusoktól, hanem a közigazgatási szerv *belső szervezeti egységeitől* is. Az önálló közigazgatási szervek azok, amelyek minden más állami szervtől elhatárolt, *önálló hatáskörrel* és önálló, minden más közigazgatási szervtől elhatárolt *szervezettel rendelkeznek*. Ezenfelül ismérvként e szervek *gazdasági önállóságát* említhetjük meg; vagyis azt, hogy az önálló szerv a reá bízott anyagi eszközök felett – a jogszabályok keretei között – maga rendelkezik, ami rendszerint azt jelenti, hogy a közigazgatási szerv *polgári jogi személy* is.

Az önállóság leglényegesebb ismérve az *önálló hatáskör*. A közigazgatási szerv hatásköre keretein belül önálló, és hatásköre nem vonható el. Ezzel szemben a közigazgatási szervek belső szervezeti egységeinek hatáskörét a szerv vezetője, a szerv hatáskörén belül bármikor szűkítheti, bővítheti, vagy elvonhatja. A közigazgatási szerv belső szervezeti egysége a közigazgatási jogviszonyokban – a közigazgatási szervben belül keletkező jogviszonyokat nem számítva – nem saját, hanem a közigazgatási szerv nevében jár el, annak szerez jogokat és kötelezettségeket.

4.2.2. A közigazgatási szerv jogképessége

A közigazgatási szerv a jogképessége létrehozásával keletkezik, és megszüntetésével együtt szűnik meg. A közigazgatási szerv jogképessége azt jelenti, hogy a közigazgatási szerv közigazgatási jogok és köteleességek alanya lehet, illetőleg, hogy végrehajtó-rendelkező tevékenységet láthat el. A közigazgatási szerv *jogképességének elemei* a következők:

- a) A közigazgatási szervnek az *előírt jogrendben* való létrehozása.
- b) A közigazgatási szervnek *végrehajtó-rendelkező tevékenység* jogával való felruházása. (Ez azt jelenti, hogy meghatározzák a közigazgatási szerv *feladatát*, azaz társadalmi rendeltetését, és biztosítják részére a feladatok teljesítéséhez szükséges állami közhatalmat.)
- c) A közigazgatási szervnek jogszabályban biztosított *hatásköre van*. (A feladat és hatáskör között lényeges jogi különbség van. A feladat a közigazgatási szerv társadalmi rendeltetését fejezi ki, míg a konkrét jogosítványokat, a közhatalom konkrét gyakorlásának lehetőségét csak a hatáskör adja meg. A hatáskör a közigazgatási szerv részére a feladatai teljesítéséhez szükséges, jogszabály által biztosított jogok és kötelezettségek összessége.),
- d) A közigazgatási szervnek *illetékessége is van*. (Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási szerv a hatáskörét csak működési területén, tehát konkrét földrajzi helyben gyakorolhatja. A központi szerv működési területe az egész ország, így illetékessége kiterjed az egész ország területére. A közigazgatás helyi szervei, vagy az általános közigazgatási területi beosztásnak megfelelően, vagy jogszabályban attól eltérően megállapított működési területükön illetékesek hatáskörük gyakorlására.)

4.2.3. A közigazgatási szerv létrehozása és megszüntetése

A közigazgatási szerv a létrehozással, illetőleg megszüntetéssel nyeri, vagy veszti el közigazgatási jogalanyiságát. A közigazgatási szervek létrehozásuk rendje szerint két fő csoportba sorolhatók:

a) Az Országgyűlés által létrehozott közigazgatási szervek

Az Országgyűlés hozza létre a legfontosabb közigazgatási szerveket: a Kormányt, a minisztériumokat, valamint az önkormányzati közigazgatási szerveket. Elvileg elkép-

zelhető lenne az is, hogy valamennyi közigazgatási szervet az Országgyűlés hozzon létre. Figyelembe véve azonban az igazgatási ágazatokban bekövetkező állandó feladatváltozásokat és a közigazgatási szervezet ezekhez való alkalmazkodásának szükségességét, nem zárhatjuk ki azt, hogy a közigazgatási szervek létrehozásában és megszüntetésében közigazgatási szervek is hatáskörrel rendelkezzenek. A létrehozást – mint jogi fogalmat – tovább kell differenciálni, mert a közigazgatási *szervtípusok létrehozása*, és a *konkrét közigazgatási szerv létrehozása* nem mindig esik egybe. Így például a minisztériumot az Országgyűlés, az Alkotmány által hozza létre, de az egyes minisztériumok létrehozására törvény is elegendő. Ezzel összefüggésben különbséget kell tennünk a szerint is, hogy az egyes közigazgatási szerveket milyen jogforrásban lehet létrehozni (alkotmány, törvény, stb.). Meg kell jegyeznünk, hogy a legfontosabb közigazgatási szervek (Kormány, önkormányzatok) az Alkotmányból nyerik létük jogalapját.

A létrehozástól meg kell különböztetni a szervek *megalakítását*. A megalakítás – mint a létrehozáson túli aktus – a választott közigazgatási szerveknél szükséges, mivel a szervek megbízatása meghatározott időre szól, így a szervek működésének jogalapja – a létrehozáson túl – a megfelelő szerv megalakító aktusa. Az Országgyűlés jogosult minisztériumok, valamint autonóm államigazgatási szervek létrehozására. Igen gyakran az Országgyűlés az ágazat törvényi szabályozásában rendelkezik az adott ágazat helyi szerveiről, és így a helyi közigazgatási szervek egy jelentős részét is az Országgyűlés hozza létre.

b) A közigazgatási szervek által létrehozott közigazgatási szervek

A közigazgatási szervek közül csak a **Kormány** hozhat létre közigazgatási szerveket.

Ebben a körben a Kormány jogosult az Alkotmány 40. §. (3) bekezdése értelmében a közigazgatás bármely ágát közvetlen felügyelete alá vonni, és e célból közigazgatási szervet létrehozni. Tehát a Kormány létrehozhat kormányhivatalokat és központi hivatalokat, mint központi közigazgatási szerveket is.

A közigazgatási szervek *megszüntetésének jogi rendje* a létrehozás jogi rendjével megegyező.

4.2.4. A közigazgatási szerv szervezeti formája

A közigazgatási munkatevékenységnek, mint az emberi munka e sajátos fajtájának a *munkaszervezete is sajátos*. Ahogy gazdasági tevékenység munkaszervezete a vállalat, vagy például az oktatási, tudományos stb. munka szervezete az intézet, úgy a közigazgatási tevékenység munkaszervezete a *hivatal*.

A hivatalnak, mint szervezetnek a *sajátossága* abban áll, hogy az igazgatási munkaszervezet. Ebből következik tehát, hogy a hivatal nemcsak a közigazgatási munka, hanem *általában az igazgatási munka szervezete*. Ezért ahol fizetett igazgatási apparátus működik, ott hivatal is van (például a társadalmi szerveknél, a vállalatoknál és az intézeteknél). A hivatal elnevezést a gyakorlatban nem pontosan ebben az értelemben használjuk. Csak a közigazgatási szervek egy részének az elnevezése „hivatal”.

A hivatalt, mint *a közigazgatási munka szervezetét, a következő sajátosságok jellemzik:*

- a) a hivatal élén *egyszemélyi felelős vezető* áll, akit az összes, az adott közigazgatási szervezetre ruházott jogosítványok megilletnek,
- b) a hivatali tevékenység *ügyintézési és ügyviteli* tevékenység,
- c) a hivatal *több személyből* álló kollektíva, amelynek minden tagja a közigazgatási tevékenységet *élethivatásként* látja el, és e személyek a törvény szerint kormánytisztviselőnek vagy köztisztviselőnek tekintendők, azaz jogállásuk, felelősségük, és szolgálati viszonyuk sajátos jogi szabályozást is kap,
- d) a hivatal működéséhez szükséges anyagi fedezetet az *állami költségvetésből* és a jogszabályban biztosított egyéb bevételekből biztosítják.

A hivatalnak, mint munkaszervezetnek a legfőbb sajátossága, hogy *tevékenysége állami szervező tevékenység*. E tevékenység legcélszerűbb formája a hivatal, mert ez biztosítja a legnagyobb eredményt és rendszerint ez a leggazdaságosabb is.

A hivatal, mint a közigazgatási tevékenység szervezeti kerete a XIX. században alakult ki, és sok vonatkozásban hosszú időn keresztül változatlanul funkcionált. Az elmúlt évtizedekben azonban az igazgatási munkát is jelentős mértékben érintette a *tudományos-technikai forradalom*, és ez a közigazgatási munkaszervezetben zajló hivatali munkára is hatással volt, illetve van. Ez a hatás legjobban az *információs és a döntési tevékenység átalakulásában* jelentkezik. A hivatalban folyó igazgatási munka jelentős része információk gyűjtéséből, feldolgozásából, elemzéséből áll. Ez abból következik,

hogy a végrehajtó tevékenységben a jogalkalmazás és az irányítás, felügyelet alkotja a domináns részt, ezek pedig *információkkal végzett műveletekből* állnak. A jogalkalmazás információgyűjtést feltételez a konkrét esetről és a jogszabály tartalmáról, az irányítás, felügyelet pedig az irányított, felügyelt szerv folyamatos működéséről. A hagyományos hivatalban az *információs tevékenység technikai oldala* hosszú időn keresztül változatlanul az információk írásbeli rögzítése, az információk továbbításának eszköze pedig a személyes közlés, a postai küldemény vagy legjobb esetben a telefon és telex volt. A legújabb igazgatástechnikai eszközök napjainkban forradalmasítóan hatnak a hivatal információs működésére. Ezek segítségével kiépíthetők olyan *adatbázisok*, amelyekben a hivatal működéséhez szükséges adatok jelentős része előre összegyűjtve kezelhető, így lényegesen lerövidülhet az információk megszerzésére és elemzésére fordított munkaidő. A hálózatos számítógépes rendszerek lehetővé teszik, hogy a hivatal különböző munkahelyeiről egyidejűleg többen használják a létrehozott adatbázist, így lehetővé válik a korábbi sokféle típusú és részben azonos adatokat tartalmazó kézi nyilvántartás megszüntetése. Helyettük olyan információs rendszert lehet kiépíteni, amelyik biztosítja a hivatal adatbázisának folyamatos aktualitását.

Az *információk továbbításában* szintén új technikák jelennek meg a hivatalokban. Megoldható a számítógépek közötti közvetlen kommunikáció, továbbá az iratok képi továbbítása (telex útján), melyek szintén növelik az információs műveletek gyorsaságát. Az információs tevékenység általában a *döntések* meghozatalát szolgálja. Ezen a téren szintén jelentős változás következik be a hivatalban az igazgatástechnika hatására. Fokozatosan kialakul az *automatizált hivatal*, amely azt jelenti, hogy a rutinszerű döntések rendkívül felgyorsulnak a számítógépek igénybevételének hatására. A közigazgatásban számos olyan döntést hoznak a hivatalokban, amelyek döntési menete (algoritmus) előre megalkotható. Amennyiben a döntésre vonatkozó jogszabály mérlegelési normákat nem tartalmaz (például a feltételek egyértelműek), akkor a döntés számítógépre vihető. Amennyiben pedig az ilyen döntési algoritmust adatbázissal kapcsolják össze, akkor a döntést hozónak csupán azokon a pontokon kell a programfutásba beavatkozni, ahol nem állapítható meg előre a szükséges információ. Ezek közlése után a döntés automatikussá válik, a döntéshozatal felgyorsul. Elvileg létrejöhetnek olyan automatizált közigazgatási hivatalok, ahol a működés nagy részét ilyen módon automatizálják, és az emberi munkaerőt elsősorban a bonyolult, ún. programozatlan (nem algoritmizálható),

döntések meghozatalára koncentrálják.

Mindez természetesen hatással van a hivatal szervezeti struktúrájára is. A szervezeti struktúra átalakulását jelenti egyrészt a *szervezeten belüli munkamegosztás új minőségének megfelelő szervezeti egységek létrejötte, az egyes igazgatási folyamatok elkülönítése*. Másrészt az igazgatási folyamatban erősödik a team-jellegű munkaszervezési forma. A szervezeti struktúra fejlődésének egyik jellemzője az is, hogy leválaszthatók egyes igazgatási folyamatok a szorosán vett igazgatási szervezetről, azaz a hivatali szervezetről. Ez a folyamat már ma is jellemző. Így az egyes igazgatási folyamatokat (például a döntés-előkészítést), mint szakmai tevékenységet intézeti formában szervezhetik meg, elkülöníthetik a szervezettől. Ezen kívül az igazgatási munka gépesítése következtében az információs rendszert, az adatbankokat elkülönített szervezetként oly módon is megszervezhetik, hogy azok gazdálkodó szervként működjenek, és több igazgatási szervezetet kiszolgáljanak a piac, az áruforgalom alkalmazásával (kiszervezés).

4.2.5. A közigazgatási szerv vezetésének alaptípusai

A közigazgatási szervek *két alaptípusa* a testületi szerv és az egyedi szerv. *Testületi szerv* az, amelynél a szerv hatásköre több személyből álló testületet illet meg (például a kormány, vagy az önkormányzat képviselő testülete). *Egyedi szerv* az, amelynél a hatáskör egy személyt, a szerv egyszemélyi felelős vezetőjét illeti (például a miniszter). A hatáskör gyakorlása, s ez ezzel kapcsolatos döntési jog, vezetési jogosultság. Ezért a testületi és az egyedi szerv problémája elsősorban úgy jelentkezik, mint *a testületi, illetve egyedi vezetés* problémája. Tisztában kell azonban lennünk azzal, hogy a testületi szerv és egyedi szerv témakörnek *vannak a vezetésen kívüli kérdései is*. A közigazgatásban ugyanis mind testületi, mind egyedi szervek mellett, azok támogatására számos olyan testület működik, amelynek nincs döntési joga, tehát a vezetésben részt nem vesz. E testületek egy része tanácsadó jellegű, másokat valamely vizsgálat elvégzésére hoznak létre, ismét másokat az álláspontok egyeztetésére hívnak össze különböző szervek képviselőiből, stb.. Ilyen értelemben minden olyan állandóan, vagy ideiglenesen működő, több személyből álló emberi csoportot testületnek tekintünk, amely akár testületi, akár egyedi közigazgatási szerv működését segíti, és amelyben a csoport tagjainak állásfoglalását nem határozza meg kötelező erővel a szolgálati főnök utasítása. A testületeket ilyen laza értelemben is el kell határolnunk a tanácskozási testületektől és értekezletektől,

amelyek mindenféle szervezetben a vezető és a beosztottak közötti munkakapcsolat formái. A *testületi vezetés előnyei* a következőkben foglalhatók össze:

- a) a testületi vezetés a kollektív tapasztalatok érvényesülését, a kérdések sokoldalú megvitatását és eldöntését, az egyéni elfogultság, a szubjektivizmus mellőzését, a megalapozott és így megbízhatóbb, azaz az „optimális” döntések meghozatalát teheti lehetővé,
- b) a testületi vezetés előmozdítja az érdekelteknek az igazgatásba való bevonását (demokratizmus elve, a részvétel elve), megakadályozza a hatalom személyi koncentrációját.

Ugyanakkor a testületi vezetésnek *hátrányai* is vannak:

- a) a testületi vezetés nem tud olyan gyorsan alkalmazkodni a változó eseményekhez, a döntéseket nem tudja olyan gyorsan és rugalmasan meghozni, mint az egyszemélyi vezetés,
- b) az egyéni felelősség érvényesítése nehéz,
- c) a testület túlterhelése operatív ügyekkel a vezetést formálissá teszi, mert ténylegesen az ügy előkészítője dönt (aki a háttérben marad),
- d) a vezetés a határozatok „gyártásában” merülhet ki, és nem a végrehajtás szervezésére, a munka gyakorlati ellenőrzésére irányul.

Az előnyökre és a hátrányokra figyelemmel, a testületek munkájának a megszerzésében a következő *fő követelményeket* indokolt érvényesíteni:

- a) a testületek a valóban fontos, alapvető kérdéseket döntsék el,
- b) a testületek üléseit gondosan kell előkészíteni, ezért szükséges, hogy ügyviteli apparátusuk legyen,
- c) a testület tagjainak tevékenysége nem merülhet ki a döntésben, vagyis részt kell venniük a gyakorlati munkában, a végrehajtás megszervezésében és ellenőrzésében,
- d) a testületen belül nem lehetnek a tagok képességeiben és képzettségében nagy eltérések, mert az elkerülhetetlenül ahhoz vezet, hogy ténylegesen csak a testület tagjainak egy része dönt,
- e) a testület élén vezetőnek (elnök, stb.) kell állnia, aki (bár a testületen belül a döntések meghozatalában nem rendelkezik különleges jogokkal) biztosítani tudja a testület munkájának jó megszervezését, a határozatok végrehajtását, a munka gyakorlati ellenőrzését,

f) a testületen belül is biztosítani kell a legszigorúbb egyéni felelősséget és fegyelmet.

A testületi vezetéssel, illetve annak hátrányaival szemben az *egyszemélyi felelős vezetés előnyei* az alábbiak:

- a) gyors döntések meghozatala, operativitás, rugalmasság, gyors alkalmazkodás a változó körülményekhez,
- b) az egyéni felelősség feltétlen megállapíthatósága,
- c) az egyéni képességek kibontakozása,
- d) a fegyelem nagyobb érvényesítési lehetősége.

Az egyszemélyi felelős vezetés *hátrányai*:

- a) nagyobb lehetőség a hatalommal való visszaélésre,
- b) bürokratikus vezetési módszerek kialakulásának nagyobb lehetősége,
- c) az egyoldalú szubjektív döntések nagyobb lehetősége.

A testületi szervek és vezetés alkalmazhatóságának teljesen pontos körét nehéz meghatározni már csak azért is, mert ugyanazt a feladatot egyik esetben testületi szerv útján kell megoldani, más esetben pedig egyéni felelős vezetéssel. Erre is érvényes az a tétel: minden a helytől, az időtől és a körülményektől függ.

A testületi szervek első nagy csoportjába azokat a testületi szerveket sorolhatjuk, amelyek *ügydöntő hatáskörrel rendelkeznek*, tehát e szervek ténylegesen vezetnek. E szervek csoportosítása a következő:

- a) az *általános hatáskörű* közigazgatási szervek (Kormány, önkormányzatok), amelyek csak kollektív, tehát testületi szervek lehetnek,
- b) közigazgatási rendszerünkben nemcsak az általános hatáskörű szerveknél, hanem más közigazgatási szerveknél is alkalmazzák a kollektív vezetést, a testületi vezetési formát. Ez legtöbbször szoros összefüggésben van *a társadalom tagjainak az igazgatásba való bevonásával*. (Például a Magyar Tudományos Akadémia a tudományos ügyek igazgatásának központi szerve, s egyben olyan önkormányzati szerv, amely választott testületi szerveken alapuló igazgatási rendszerrel működik),
- c) a testületi formát alkalmazzák több esetben, ha a közigazgatási szerv *elosztó* jellegű tevékenységet lát el (például az önkormányzati lakások, telkek elosztása esetében az erre felhatalmazott bizottság),

d) a testületi forma indokolt akkor, ha a döntés tartalmilag valamely kérdésről *a tudomány adott színvonalán álló szakértői vélemény* (így például egészségügyi szakkérdésekben véleményt ad az Egészségügyi Tudományos Tanács).

A közigazgatás *tanácsadó testületi szerveit* igen nehéz elhatárolnunk olyan testületektől, amelyek ügydöntő hatáskörrel rendelkeznek, azaz a testületi vezetésről is beszélhetünk. Számos olyan önálló jogkörrel rendelkező közigazgatási testület működik, amelynek elsődleges funkciója, feladata a koordináció és döntéshozatal a hatáskörébe utalt kérdésben, emellett azonban feladata a magasabb szintű állami szervek, így pl. a Kormány döntéseinek az előkészítése is. Ez mindenekelőtt a Kormánybizottságokra jellemző, amelyek főként döntés-előkészítő, véleményező, tanácsadó jogkörrel rendelkeznek, de a Kormány által átruházott hatáskörben döntési jogkörük is van. Más testületi szerveket is megemlíthetünk, amelyeknek ugyan Kormánybizottságnak nem minősülnek, azonban a közigazgatás több ágára kiterjedően, vagy egy adott ágazat körében tanácsadó, véleményező, azaz döntés-előkészítő jogkörük van. Ezek közül – Magyarország EU tagságára tekintettel – az 1123/2006. (XII. 15.) Korm. határozattal létrehozott Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság emelkedik ki.

A tanácsadó testületek a közigazgatás ún. *konzultatív mechanizmusához* tartoznak. A konzultatív mechanizmus alatt a szaktudományban azt a modern közigazgatásra jellemző folyamatot értik, amellyel a döntéseket előkészítik. E döntés-előkészítési folyamatban különleges eljárásokkal, szervezeti intézményekkel biztosítják egyrészt, hogy a döntés megfeleljen a társadalom igényének, szükségleteinek. Ugyanakkor a konzultatív mechanizmus és eljárás lényeges eleme a döntések szakmai megalapozottságának ellenőrzése és társadalmi realitásának kontrollja is. E konzultatív mechanizmust és eljárást általában a közigazgatás működésére vonatkozó szabályok rögzítik. A konzultatív mechanizmus szervei az adott döntéstől függően széles skálán mozognak. A konzultatív szervek *többsége tanácsadó testület*. Ez magyarázza azt, hogy a modern közigazgatási rendszerekben e tanácsadó testületeknek egy-egy országban igen nagy száma alakult ki. Nagy számuk azonban csak részben magyarázható a döntés-előkészítéssel kapcsolatos igények szervezeti, intézményesített formájával. Figyelembe kell venni azt is, hogy az intézményesített tanácsadó testületek jelentős része időközben elveszti létalapját, feleslegessé válik, azonban nem egyszer csak évtizedekkel ezután kerül sor megszüntetésükre. A tanácsadó jogkörrel rendelkező szerveket három fő csoportba sorolhatjuk:

- a) *kormányzati* szinten működő, önálló jogkörű közigazgatási testületi szervek, amelyek feladataikat javaslattevő, tanácsadó jogkörrel valósítják meg,
- b) *interminiszteriális*, tárcaközi bizottságokként működő, tanácsadó jogkörű testületek, amelyek magas szintű jogszabály (legalább kormányzati döntés) alapján működnek, és működésük jogi rendjét is jogszabály határozza meg,
- c) az *egyszemélyi felelős vezetésű* közigazgatási szerveken belül működő tanácsadó testületi szervek. Az egyszemélyi felelős vezetés alatt álló közigazgatási szervek mellett olyan tanácsadó testületek is működhetnek, amelyeknek a megalakítására a minisztert vagy más központi közigazgatási szerv vezetőjét jogszabály kötelezi. Külön típusa e tanácsadó testületeknek, amelyeket az egyszemélyi felelős vezető saját elhatározása alapján hoz létre a döntések jobb előkészítése érdekében. E szervek is lehetnek állandóak, vagy ad hoc jellegűek.

Egyedi szerv létrehozása, illetve az egyszemélyi felelős vezetés alkalmazása akkor célszerű, ha az egyszemélyi vezetés előnyei a szervezet vezetésében feltétlenül érvényesítendőek. A szakigazgatási szerveknél rendszerint az egyszemélyi vezetést alkalmazzák. Testületi vezetés esetén is az apparátus vezetésében az egyszemélyi felelős vezetés érvényesül; az apparátust általában egyszemélyi felelős vezető vezeti, mint például a polgármesteri hivatalokat a jegyző.

4.2.6. A közigazgatási szervek belső szervezeti felépítése

A közigazgatási szervek belső szervezeti felépítését *két alapvető tényező határozza meg*. Az egyik *a szerv mérete*. Nagy szervezetekben tagolt, a munkamegosztásban rejlő lehetőségeket optimálisan kihasználó szervezeti rendszerre van szükség, míg az egyszerűbb szervezetekben legfeljebb az egyes dolgozók közötti munkamegosztás célszerű módjairól lehet szó. A másik alapvető tényező a közigazgatási szerv által *ellátott feladatok jellege*, amely a további szakmai munkamegosztást determinálja. A közigazgatási szervezetekben általában a *belső szervezeti egységek három típusát* hozzák létre:

- a) *a szakmai szerveket* a közigazgatási szervre bízott feladatok tagolása alapján,
- b) *a funkcionális szerveket* minden nagyobb igazgatási szervezetben létrehozzák, amelyek az igazgatási funkciók szerinti munkamegosztás alapján kialakított szervezeti egységek. A funkcionális szervek tagoltságát is a szerv méretei határozzák meg. A nagy közigazgatási szervekben (például a minisztériumokban) sok funkcionális szerv

működik, míg a kisebb szervezetnél több rokon jellegű funkcionális feladatot egy funkcionális szerv lát el.

- c) *a vezetést segítő szervek* a nagyobb szervezetben működnek, feladatuk a vezetők közvetlen kiszolgálása a vezetési funkciók ellátásában. Ezek a szervek a titkárságok, vagy pl. a minisztériumokban működő igazgatási főosztályok. E szerveken belül helyezkedik el a vezető személyes adminisztrációját ellátó személyzet, a belső ellenőrzési funkciót ellátó szervezet, a jogi előkészítő munkát ellátó jogi osztály, csoport, stb. A vezetést közvetlenül ellátó apparátusba tartoznak az adott szerv működéséhez szükséges dologi feltételeket ellátó gazdasági hivatalok, gondnokságok is.

Az *igazgatási szervezet felépítésének három módja* alakult ki: a lineáris, a funkcionális és a törzskari szervezet. A *lineáris* szervezetben a függelmi alá- és fölérendeltségi kapcsolatok vonal alakúak (innen a lineáris elnevezés). Lényege: mindenkinek egy főnöke van, és csak attól kaphat utasítást, a szolgálati utat alulról felfelé, felülről lefelé szigorúan betartják. A lineáris szervezeti felépítés a modern igazgatási rendszerekben ritkán alkalmazható (csak a kis szervezeteknél). A *funkcionális* és a *törzskari* szervezet egyaránt a funkcionális szervek létén alapszik, azonban a funkcionális szervek jogköre a kétféle rendszerben rendkívül eltérő. A funkcionális rendszerben, amely a századforduló után keletkezett, a vezetési hatásköröket, funkciókat a vezetés különböző funkciói szerint létrehozott szervek között szétosztották. Ez a vezetés színvonalát növelte, azonban elmosódott a felelősség, a szervezetben megnehezült az összhang biztosítása. Ezért tértek rá a *törzskari vezetésre*, amelyben megmaradtak a funkcionális szervek, de ezeknek általában döntési jogkörük nincs, hanem mint a vezetés törzskara, előkészítik a vezetői döntéseket; ellenőrzik a vezetői döntések végrehajtását. Ez a szervezeti rendszer lényegében a lineáris és funkcionális rendszer előnyeit egyesíti.

4.2.7. A közigazgatási szervek belső igazgatása

A közigazgatási szervek belső vezetésének és igazgatásának az a célja, hogy a szervezet működéséhez szükséges tárgyi, technikai és személyi feltételeket biztosítsa, meghatározza feladatait a kifelé irányuló funkciók megvalósításában, és érje el a belső szervezettsége, hatékonysága révén a közigazgatási szervezetre bízott feladatok eredményes ellátását. Ilyen értelemben ez *szinte semmiben sem különbözik* más szervezetek igazgatásától és vezetésétől. Éppen ezért lehet az igazgatástudomány eredményeit leg-

inkább e szervezetek belső viszonylataiban nagy hatásokkal alkalmazni.

A közigazgatási szervek között belső vezetésük és igazgatásuk tekintetében lényeges és alapvető különbségek vannak. Ezt mindenekelőtt meghatározza a szerv mérete, valamint a közigazgatási rendszerben elfoglalt helye. Egy nagy ágazati *minisztériumban*, amely sokrétűen tagolt belső szervezeti egységek hálózatából áll, és melyhez relatív önállósággal elkülönült szervek egész sora tartozik, a szervezet belső vezetése és igazgatása már bonyolult vezetési, igazgatási tevékenységet jelent. A belső igazgatás a vezetők jelentős részének köti le tevékenységét, és a szervezeten belül nagy számban működnek olyan belső szervezeti egységek, szolgálatok, amelyeknek szinte kizárólagos feladata a belső igazgatási tevékenység ellátása. (Példaként szolgálhat a Nemzeti Erőforrás Minisztériuma.)

Az *önkormányzatok* szervezeti rendszere nagyszámú önálló közigazgatási szervből áll. Emellett azonban ez egységes szervezeti rendszer is, ezért megnyílik a lehetőség arra, hogy az igazgatástechnika és a tudomány eredményeit alkalmazva olyan centralizált, kiegészítő igazgatási szolgálatokat hozzanak létre, amelyek lehetővé teszik több e szervezeti rendszerben működő szervnek a kiszolgáltatását (így pl. pénzügyi szolgálat, a számítástechnikai, az információs szolgálat, stb.).

A közigazgatási szervek belső vezetése és igazgatása tekintetében különös súllyal jelentkezik az *igazgatástudomány, a korszerű technika alkalmazása*, mint olyan alapvető feltétel, amely a belső igazgatási munka magas fokú termelékenységével biztosítja a közigazgatás hatékonyságát. A mai magyar hivataloknál azonban mindez általában még csak a lehetőség szintjén van. Magyarországon a közigazgatási szervezetek belső vezetése és igazgatása sem tudományos megszervezettségében, sem a korszerű igazgatástechnikában nincs a kor színvonalán. Ezért többek között a munkaerőnek az indokoltnál nagyobb hányadát kénytelen lekötni, és ugyanakkor az igazgatási munka határfoka is viszonylag alacsonynak tekinthető. A közigazgatási szervek belső vezetését és igazgatását – éppen ezért – a rendszer fejlesztésének alapkérdései közé soroljuk.

A magyar közigazgatási szerveknél a korszerű igazgatástechnika alkalmazása a központi szervek *számítógép-alkalmazásaival* vette kezdetét. Az elmúlt két-három évtizedben valamennyi *központi szerv* mellett kialakult informatikai szervezet: a szerv részeként vagy önálló háttérszervezet formájában. Egyes központi szervek közösen hoztak létre ilyen szervet. A központi szervek igyekeztek kezdetben olyan adatközpontokat

kialakítani, amelyekben az egész országra kiterjedő adatállományokat kívántak kezelni. (például: népesség-nyilvántartás, ingatlan-nyilvántartás, gépjármű nyilvántartás, stb.). Az ilyen hatalmas méretű adatállományok aktualizálása és használhatósága azonban olyan szervezési és technikai problémát jelentett, amelyet a központi szervek kezdetben nem tudtak megoldani, ezért megkezdődött az adatállományok decentralizálása. Ma már azonban olyan komoly számítástechnikai háttér valósítható meg, illetve építhető fel, amelyen az ilyen hatalmas adatbázisok törvényes fenntartása és működtetése is egyaránt biztosított.

A közigazgatás *területi szerveinél* az utóbbi két évtizedben indult meg ezen a téren a nagyobb arányú fejlődés, mivel az egyre nagyobb számban elterjedő számítógépek alkalmassá váltak a közigazgatási feladatok ellátására. A *helyi szerveknél* ugyanakkor megindult a különböző nyilvántartások gépre vitele, és egyes döntések automatizálása is.

A belső igazgatás információs funkcióján kívül ki kell még emelnünk a tervezést, a gazdálkodást és az ügyvitelt. Az igazgatás lényegi eleme a *tervezés*. A közigazgatási szerv tevékenységének jelentős hányada tervezési tevékenység. A közigazgatási szervek számos olyan tervet készítenek, amelyek kifejezetten a belső igazgatás céljait szolgálják, a belső igazgatási ciklusokhoz, folyamatokhoz tartoznak. E tervek egy része jogszabályokon alapuló, más részét a közigazgatási szerv saját döntése alapján készíti. A közigazgatási szervek belső tervezési tevékenysége egyrészt átfogó jellegű, amely az igazgatási munka egészének a tervezésére terjed ki és szoros összhangban van a szerve bízott feladatokkal. E globális tervek mellett megkülönböztethetünk részleges terveket, amelyek konkrét közigazgatási feladatok megvalósítását szolgálják. A belső tervek között jelentősek a személyzeti munkára vonatkozó tervek, a gazdálkodás tervei, az ellenőrzési, felügyeleti vizsgálatok terve, az ügyvitellel összefüggő irattári tervek, stb.

A belső vezetés és igazgatás jelentős funkciója a szervezet gazdálkodása, amely biztosítja a működéshez a tárgyi, technikai feltételeket. A közigazgatási szervek az államháztartás keretében, a *költségvetési gazdálkodási rendszerben működnek*, így gazdálkodásukra vonatkozó szabályok, ideértve az e körbe tartozó vezetési, igazgatási tevékenységet is, a pénzügyi jogba tartoznak. A közigazgatási szervek a költségvetési gazdálkodási rendszerben lehetnek önálló költségvetési szervek, amennyiben rendelkeznek ütőképes gazdasági szervezettel és képesek gazdasági tevékenységet folytatni.

Ezek a nagyobb közigazgatási szervek. A kisebb szervek részben önálló költségvetési szervek, amelyek ugyan önálló jogi személynek minősülnek, azonban gazdálkodásukat az önálló költségvetési szerv bonyolítja. Az állami költségvetési szerveken belül el kell különíteni a gazdasági szolgálatot, amely elkülönített gazdasági szervezetnek minősül. E szervezet lehet pénzügyi osztály, gazdasági hivatal, gazdasági igazgatóság, főkönyvelőség, stb.

A közigazgatási *ügyvitel* a közigazgatási szervek cselekménysorozata, amelyet az aktus előkészítése, kibocsátása érdekében, valamint azt követően végeznek, azonban ezek a cselekmények maguk nem aktusok. A közigazgatási ügyvitel cselekményei általában: az érkező ügyiratok átvétele, csoportosítása; az iratok nyilvántartásba vétele (iktatás és mutatózás); az ügyintézőknek való kiosztás (szignálás); előadói tervezet elkészítése; kiadmányozás; letisztázás, egyeztetés, továbbítás; irattározás és határidő nyilvántartás; selejtezés. Az ügyviteli cselekmények közül az ügyiratok átvételét, átadását, iktatását, mutatózását, tisztázását, továbbítását, irattározását és selejtezését *ügykezelési cselekménynek* nevezzük. Az ügykezelési cselekmények biztosítják azt, hogy a beérkezett iratok megtalálhatók és rendelkezésre bocsáthatók legyenek, biztosítják a kibocsátandó iratok technikai előkészítését. Ennek a legfontosabb kérdése az iratok tervszerű rendszeres nyilvántartása. Az ügykezelési cselekmények mellett vannak *érdemi ügyintézési cselekmények is*, a következők szerint: az iratok ügyintézőknek való kiosztása, az előadói tervezet készítése, valamint a kiadmányozás.

A közigazgatási ügyvitel jogilag szabályozott. Az ügyviteli eljárást, az ügyvitel, az ügykezelés és az ügyintézés rendjét jogszabályok állapítják meg.

A *küldemények átvételét, szétosztását, továbbítását* az iktató irodák, illetve ügyirat-irányítók végzik. A küldemények felbontására az iktató iroda vezetője, vagy más megbízott dolgozója jogosult. Felbontás nélkül a címzetthez továbbítják a szerv vezetőjéhez címzett küldeményeket, valamint azokat, amelyek bontási jogát a vezető magának tartotta fenn, illetve a névre szóló küldeményeket.

A küldemények felbontása után *az iratokat nyilvántartásba veszik*: iktatják és mutatózzák. *Iktatni kell* a hivatalból tett intézkedést tartalmazó iratokat, továbbá osztott iktatás esetén, a szervezeten belül véleményezésre, javaslattételre megküldött iratokat is. Az iratokat beérkezésük napján, de legkésőbb az azt követő munkanapon érkezési sorrendben kell iktatni. Az iktatás egyrészt az iratnak az iktatóbélyegző lenyomatával

való ellátásából, a bélyegzőn szereplő rovatok kitöltéséből, másrészt az ügy lényeges adatainak az iktatókönyvbe való bejegyzéséből áll. Az önkormányzatoknál az ügyiratokat alszámokra tagozódó sorszámos iktatási rendszerben kezelik. Az iktatószám az iktatókönyv megfelelő sorszámából, az esetleges alszámából, az évszámból és szükség szerint a szakigazgatási szerv jelzéséből áll. Az ügyirat nyilvántartásba vételéhez hozzátartozik a *mutatózás* is. Az iktatott ügyiratokat az év kezdetén újonnan nyitott, bekötött, regiszteres betűbeosztásos név- és tárgymutató könyvbe kell mutatózni. Ez lehetővé teszi az ügyiratok gyors megkeresését.

Az ügyviteli eljárás cselekményeihez tartozó érdemi ügyintézési cselekmény az *ügyiratok kiosztása*, az ügyintéző kijelölése (szignálás). Ez a szerv vezetője vagy az általa megbízott személy feladata.

Az ügyintézők a döntés tervezetét *előadói íven* szerkesztik meg. Az előadói ív szerkezetét az ügyviteli szabályok állapítják meg.

Az érdemi ügyintézési cselekményhez tartozik az ügyiratok *kiadmányozása*. A kiadmányozással válik az előadói tervezet aktussá. A kiadmányozás jelzése: „K” betű, keltezés és sajátkezű aláírás. A kiadmányozási jog a szerv vezetőjét illeti meg, aki ezt jogosult a szervezet tisztviselőire átruházni. A nagyobb szervezetekben a kiadmányozási jog átruházása elkerülhetetlen. Ebben az esetben is fennáll azonban a szerv vezetőjének személyes felelőssége az aktusért. A kiadmányozott ügyirat szövegét az erre rendelt szervezeti egység letisztázza. A tisztázatot általában gépíró vagy sokszorosító készíti el. A kiadványt ezután a kezelő *továbbításra* előkészíti. Az iktató iroda a küldeményeket még az átvétel napján, de szükség esetén naponként többször is köteles továbbítani, postán, vagy külön kézbesítővel.

A kiadmányok továbbítása után az ügyiratok *irattározása* következik. Az irattározás lehet ideiglenes jellegű, ha az ügyiraton a kiadmányozó, vagy az ügyintéző határidőt tüntet fel. A határidő bekövetkeztével a kezelő az előadónak az iratot bemutatja. A *határidő-nyilvántartás* iratkezelési feladat. A határidő kitűzése nélkül kiadmányozott ügyiratokat, amelyeknek kiadmányait már továbbították, állandó jelleggel irattárba helyezik. Az iratokat irattári terv szerinti csoportosításban kell tárolni.

Az irattárba elhelyezett iratok *selejtezését* az ügyirat természetéhez igazodóan megállapított selejtezési idő után lehet elvégezni. Az irattári jelbe foglalt selejtezési idő 2-5-10-15-30 vagy 75 év lehet. Egyes ügyiratok nem selejtezhetők. Ezen iratokat a terü-

letileg illetékes állami levéltárak veszik át, amelyet a selejtezésről annak megkezdése előtt 60 nappal értesíteni kell.

Az ismertetett ügyviteli folyamat a hagyományos (kézi) technikával dolgozó hivatalra jellemző. A már vázolt korszerűsítési törekvések hatására azonban az ügyvitel is átalakul, és több mozzanata számítógéppel is végezhető. Például számítógépre vihető az iktatás, a mutatózás, a határidőzés, az ügyiratkísérő lapok elkészítése, statisztikák készítése, stb.. Ez az átalakulás ismét az automatizált hivatal kialakulása felé mutatja a fejlődés útját.

5. Szervezési módszerek a közigazgatás szervezetében

5.1. Általános szervezési módszertan

Módszer fogalma alatt általában egy eljárást, vagyis olyan cselekvések sorozatát értjük, amely egy előre meghatározott cél vagy eredmény érdekében az adott cselekvéssorozatban résztvevők tevékenységét határozza meg. A *szervezés* arra a kérdésre keresi a választ, hogy *mit* kell tenni a döntések megvalósítása érdekében, a *módszer* pedig azt keresi, hogy ezt a tevékenységet, *hogyan* célszerűbb a legeredményesebben elvégezni.

A *szervezési módszer* lényege tehát úgy fogalmazható meg, mint a vezetői döntések végrehajtása érdekében kifejtett tevékenység (igazgatásszervezés) legeredményesebb működését elősegítő eljárások összessége.

A szervezési módszereknek alapvetően két típuság különböztetjük meg

- a módszerek egyik csoportja a megismerés, információgyűjtés és elemzés célját szolgálja,
- a másik csoport viszont az igazgatásszervező tevékenység eredményességét igyekszik elősegíteni.

A *megismerésre* irányuló módszerek alapvetően az igazgatásszervezés céljának és az ezt érvényesítő szervezet struktúrájának és működésének feltérképezésére irányul (pl. munkanap-fényképezés, ügymenetvizsgálat, stb. formájában).

Az *eredményességre* irányuló módszerek már igénybe veszik más tudományok eredményeit is, mint pl. a pszichológia, kommunikáció, annak érdekében, hogy az igazgatásszervezés hatékonyságát emeljék.

A szervezési módszerek *általános típusait* a szakirodalom többféleképpen osztályozza. Magunk részéről először a gyakrabban alkalmazott szervezési módszerekről adunk egy rövid tájékoztatást, majd mindezeket részletesebben elemezzük a közigazgatásszervezés környezetében.

Általános szervezési módszereknek tekintjük jelenleg a következőket:

1. Struktúraszervezés
2. Folyamatszervezés
3. Munkahelyszervezés
4. Szervezési helyzetkép vizsgálat

5. Munkanap-fényképezés, időelemzés
6. Munkafényképezés
7. Modellezési módszer
8. Matematikai, statisztikai módszer
9. Szellemi alkotótechnikák
10. Minőségellenőrzési módszerek

A *struktúraszervezés* a szervezetek alkotóelemeinek (mikrostruktúra) és az ezekből felépített teljes szervezetnek (makrostruktúra) a létrehozására irányuló módszer. A módszer felhasználja a szabályozási (szervezeti és működési szabályzat megalkotása) és az ábrázolási (organogram készítés) technikákat. A szervezeti és működési szabályzat rögzíti az egyes szervezeti egységek és a vezetés kapcsolatrendszerét (irányítás, felügyelet, ellenőrzés, mellérendeltség) valamint az egyes szervezeti egységek belső felépítését és működésük alapvető szabályait. Az organogram szemléletesen ábrázolja egy szervezeti rendszer teljes felépítését és kapcsolatrendszerét.

A *folyamatszervezés* általában a célhoz vezető tevékenységek részletes megosztásával kezdődik. Ezeket fő, mellék és kiegészítő elemekre tagolják, majd meghatározzák, hogy a munkafolyamatban résztvevő személyek mely fő, mellék vagy résztvevő tevékenységet végeznek. Ennek rögzítése szintén szabályban (általában munkaköri leírás formájában) történik. Egy szervezet normális működésének alapvető feltétele tehát a szervezeti és működési szabályzat és a munkaköri leírások megalkotása.

A *munkahelyszervezés* a struktúraszervezéssel és a folyamatszervezéssel elméletben kialakított szervezet tényleges működéséhez szükséges tárgyi feltételek (helyiség, berendezések, munkavégzési feltételek) létrehozására irányul. A közigazgatásban a munkavégzés helye az iroda, így itt irodaszervezésről beszélünk.

A *szervezési helyzetkép-vizsgálati módszer* a már működő szervezet teljesítményéből kiindulva arra igyekszik választ adni, hogy a szervezet működése elég hatékony-e, illetve vannak-e a működésben jobb szervezéssel feltárható tartalékok. A módszer alkalmazása során elsősorban megvizsgálják a szervezeti és működési szabályzatot és a munkaköri leírásokat. Vizsgálat tárgyát képezi továbbá a személyi és tárgyi feltételek biztosíthatósága, továbbá a szervezet teljes működésének a feltérképezése. Ez utóbbi feladat azonban a szervezet funkciójától függően további szervezési módszerek igénybevételét igényelheti.

telét jelentheti. Ilyen lehet a munkanap-fényképezés, az munkanap-fényképezés, illetve a modellezés, vagy a matematikai, statisztikai módszerek alkalmazása.

A *munkanap-fényképezés*, illetve az *időelemzés* célja annak rögzítése, hogy a munkavállalók a rendelkezésre álló munkaidőt hogyan használják fel a célszerű tevékenységre, illetve az egyéb szükséges illetve nem szükséges melléktevékenységekre. Az egyes munkanapok eredményeinek összesítése és statisztikai elemzése adhat következtetéseket a munkaidő kihasználásának hatékonyságára.

A *munkafényképezés* a munkafolyamatok egymásutániségának és időtartamának rögzítésére és elemzésére szolgáló módszer. Ennek során a munkavégzést elemeire bontják, és azt rögzítik, hogy ki, mikor milyen időtartamban végezte az adott munkaelemet, továbbá a munka tárgyát mikor és kitől kapta, valamint azt, mikor és kinek továbbította. Amennyiben a munka tárgya az ügyek intézése, ezt a módszert *ügymenet-vizsgálatnak* nevezzük.

A *modellezési* módszer lényege, hogy a bonyolult és nehezen vizsgálható, a valóságban már működő, szervezeti tevékenységet úgy egyszerűsíti le, hogy egyszerűbb formában lehessen vizsgálni a működés jellemzőit. Ehhez az szükséges, hogy az adott tevékenység lényegtelen elemeitől elvonatkoztatva, a lényeges elemeket kiemelve építsék fel a valóságban már működő tevékenység egyszerűsített változatát. Így vizsgálhatóvá válik a modell reakciója az esetlegesen tervezett változásokra. A modellbe beépíthetők és kiemelhetők tetszés szerinti elemek és ezáltal megítélhető, hogy az adott működés eredményessége hogyan változik az egyes elemek változtatása következtében.

A *matematikai és statisztikai* módszerek lényege, hogy a szervezetben zajló eredményekről adatokat gyűjtenek, és ezeket feldolgozzák. Az adatfeldolgozás során felhasználhatók mind a matematika (pl. valószínűség számítás) mind a statisztika tudományának (pl. diagramok, idősorok elemzése, korreláció-számítás) számos módszere. Az ilyen típusú feldolgozás eredményeként született adatok alkalmasak arra, hogy addig nem ismert összefüggésekre mutassanak rá, és a valóságot addig ismeretlen oldaláról mutassák be.

A *szellemi alkotótechnikák* módszerei az utóbbi évtizedekben terjedtek el a pszichológiai módszereknek a szervezéstudományba való behatolása eredményeként. A szellemi alkotótechnikák alapelve az a pszichológiai tétel, hogy a kollektív szellemi munka sokkal több jó ötlet születését teszi lehetővé, mint az egyéni problémamegoldás

összessége. Ezt az eredményt az teszi lehetővé, hogy az egyéneknél felhalmozódott tapasztalatok kicserélése új összefüggések felismerésére ösztönzi az ilyen alkotótechnikákban résztvevő személyeket. A leggyakrabban alkalmazott szellemi alkotómódszer a *brain storming*, a *Delphi-módszer*, a *635-ös módszer*, és a *nominál csoportok módszere* (NCM). Mindezekkel részletesebben a közigazgatásszervezés módszerinél foglalkozunk.

A *minőségellenőrzési módszerek* kidolgozása szintén az utóbbi évtizedek terméke. Alapgondolata az volt, hogy a munkavállaló tevékenységét célszerű folyamatosan mérni és értékelni, mivel ez hozzájárulhat a munkavállaló tevékenysége hatékonyságának növeléséhez. A minőségellenőrzési módszer lényege így nem más, mint a munkavállaló teljesítményének méréséhez szükséges szempontok és paraméterek kidolgozása, majd ezek rendszeres figyelemmel kísérése és értékelése.

A minőségellenőrzési módszerek utóbbi évtizedekben történő egyre szélesebb körű elterjedése lehetővé tette az ilyen módszerek szabványosítását. Ennek következtében az egyes szervezeteknek nem kellett külön-külön önálló módszereket kidolgozni, hanem csupán elegendő volt a szabványosított módszereknek a saját körülményeikhez való alkalmazása. Az első ilyen szabvány 1987-ben jelent meg *ISO 9000* elnevezéssel, melyet a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (ISO) adott ki. Ezt a szabványt többször átdolgozták és kiegészítették, 2000-ben jelent meg az *ISO 9004* elnevezésű változata. Egy másik Japánból elterjedt minőségellenőrzési rendszer a *Teljeskörű Minőségirányítási Rendszer* (Total Quality Management rövid. TQM) amely a minőség javítása érdekében a humán szempontokat állítja a középpontba, és olyan módszert ajánl, amely komplexen figyelembe veszi a minőségre ható valamennyi tényezőt. A harmadik általános minőségellenőrzési rendszer, amely az Európai Unió országaiban is egyre jobban kezd elterjedni, a *Közös Értékelési Keretrendszer* (Common Assessment Framework rövid. CAF). Ez egy önértékelésen alapuló modell, amely a szervezet működését és annak eredményeit folyamatosan ütközteti a szervezet céljaival és előírásaival.

Az utóbbi években ezeknek az általános módszereknek a közigazgatásban való alkalmazására egyre több energiát fordítanak a közigazgatás apparátusában is, ezért a későbbiekben részletesen kifejtjük ezek lényegét és alkalmazási lehetőségeit.

5.2. Az igazgatásszervezés általános elvei a közigazgatásban

A közigazgatás és tágabb értelemben a közszféra szervezetei, méretei, létszámai a múlt század elejétől fogva szinte folyamatosan növekedtek, ami az erre fordított állami kiadásokat is természetesen folyamatosan emelte. A fejlett államok kormányai ezért szinte állandó rendszerességgel arra törekednek, hogy a közkiadásokra és így a közigazgatásra fordított kiadásokat mérsékeljék, amelynek egyik útját a racionalizálásban, a szervezettség a hatékonyság és eredményesség növelésében látják. Az az eredmény, amely a szervezettség növelésével a termelő szférában megmutatkozott, arra ösztönözte a közigazgatás működéséért felelős vezetőket, hogy keressék azokat a szervezési módszereket, amelyekkel a közigazgatás hatékonysága is fokozható. Ma már ezek a módszerek egyre szélesebb körben és egyre újabb módszerekkel kiegészülve terjednek el a közigazgatásban, sőt egyes módszerekre Európai Unió ajánlások is születtek. Jelen fejezetben ezekről adunk áttekintést, ezek előtt azonban ismertetjük azokat az általános elveket, amelyeket a konkrétan alkalmazandó módszer(ek) kiválasztása során ajánlatos figyelembe venni.

A valóság megszámlálhatatlanul sok és differenciált problémát vet fel, s ezek előbb-utóbb megoldást kívánó feladatként kerülhetnek a szervező elé. Az igazgatásszervező is szembe találja magát a mozgás, a fejlődés adta, ezért sokszor előre nem, vagy csak alig belátható kérdésekkel, melyekre viszont feleletet kell adnia, illetve a felmerült problémát meg kell oldania. A módszerek alkalmazása nyújt segítséget ehhez, bár nincs abszolút módszer, vannak viszont olyan módszerek, amelyek jól felhasználhatók az említett kérdések, megoldásánál.

A sablonok soha sem válnak be a szerzés területén, ezért csak olyan elvi iránymutatásokra van szükség (és lehetőség), amelyek figyelembevételével a szervező kiválaszhatja az ott és akkor legjobb eredményt nyújtó módszert. A módszerek kiválasztási és alkalmazási körére, ezek korlátaira, az alábbi elveket kell figyelembe venni.

A realitás elve. A módszerkiválasztás és alkalmazás egyik legfontosabb és egyúttal alapvető elve. Jelenti azt, hogy a módszert nem a divat, a megszokás, az óhajok stb. szempontjai szerint, hanem a valóság talaján nyugvó helyzet mérlegelése szerint választjuk. A módszer tekintetében a realitás elve azt jelenti, hogy ismerve a módszer alkalmazhatósági körét, korlátait, a lehető legjobban érvényesüljön a módszer révén nyerhető információ, és a ténylegesen elérhető cél irányába fejtse ki hatását.

A módszer kiválasztásakor az előre látható és a később felmerülhető gátló hatásokat is reálisan kell mérlegelni, sem a túl erős, sem a túl gyengén kivitelezhető módszert nem célszerű választani. A realitás elvét az eredmények értékelésénél is alkalmazni kell (Objektivitás.)

A tudatosan, vagy akaratlanul félretolt realitás elv negatívan hat vissza az igazgatósszervezőre azzal, hogy saját magát becsapva téves feltételezések, és értékelések révén nem szervezi, hanem *dezorganizálja* azt a tárgyat, amelyre módszerét irányítja.

Az aktualitás elve. A hely és az idő nagy szerepet játszik a módszerekkel megcélzott tárgy tekintetében. Ott és akkor kell felhasználni a szervezési módszereket, ahol, és amikor ténylegesen felmerül az alkalmazás szükségessége, időben és térben addig kell a módszert alkalmazni, ameddig arra valóban szükség is van. Az aktualitás elmúltával célszerű módszert váltani. *A figyelembe nem vett aktualitás elve felesleges anyagi és szervezeti erőfeszítés ellenére devalválja a módszert, dezorganizálja a tárgyat, torzítja az alanyhoz visszaérkező információt.*

A lényegre törés elve. Mivel a valóság egyetlen részéről sem szerezhetjük meg az információk abszolút körét, a valóság minden részletére kiterjedő összes információmennyiséget, ezért az alkalmazandó módszernek a tárgy, a jelenség, vagy az elérendő cél lényegére kell irányulnia. Noha minden szervező igyekszik maximálisan ráhatást elérni a módszer alkalmazásakor, mégis tisztában kell lennie azzal, hogy az akció sugaron kívül is (mélyebben is) létezik részlete a tárgynak. Úgy kell tehát a módszert kiválasztani és alkalmazni, hogy a tárgy lényegét és minél nagyobb, jelentősebb részét célozhassa az meg. Ugyanakkor számolni kell az akció sugaron kívül maradt tárgy részével is, ennek hatásával is. Ez utóbbiakat, ha nem is ismerjük, becsléssel közelíthetünk ahhoz. (Ilyen pl. az ún. jéghegyjelenség, továbbá az is, amikor az adatok mellett azok hibaszázalékát számítjuk ki.) A befolyásolni kívánt tárgy esetében a teljes befolyásoltság mellett, a részben befolyásolt, illetve a befolyásolatlan részarányt is figyelembe kell venni, jelentőségüknek megfelelően, a lényegi rész túlsúlyának biztosításával.

A lényegre törés elve azt is jelenti, hogy az időben elhúzódó módszer alkalmazása során a tárgyon belül is súlypontváltozások következnek be, ezért a módszer „élet” is a megváltozott körülményekhez igazítva, a lényeg irányába kell állítani. *Ezen elv részleges, vagy teljes figyelmen kívül hagyásakor a szervező olyan helyzetbe hozza saját magát, mint aki a fától nem látja az erdőt (szervezési vakság).*

Környezeti hatás elve. Sem az alany, sem a tárgy, sem a valóság egyetlen része sincs olyan helyzetben, hogy ne lenne környezete. A környezet mozgásai viszont befolyásolóan hatnak – többek között – a módszerre, hatékonyságukra, az általuk nyerhető információkra is. A környezeti mozgások kedvező esetben párhuzamosak a módszer hatásirányával, így felerősíthetik azt, de lehetnek ellentétes irányúak is, gyöngítve a módszert. *Célszerű tudatosan törekedni olyan környezet létrehozására, vagy legalábbis áthangolására, amely a módszer alkalmazásának a leginkább megfelel.* Kedvező környezeti mozgás során felerősödött módszer alkalmazásakor két szempontra kell figyelemmel lenni: egyrészt a módszer ne lendüljön túl az elérendő célon, másrészt az elért eredmény értékelésekor számba kell venni, mi írható a módszer és mi a környezeti hatás javára.

Az érdekek érvényesülésének elve. Társadalmi közegben nemcsak a szervezés alanyának, hanem a tárgyának is, sőt a környezetének is lehet érdekeltsége, melyek látszenen, vagy felszínre törően, szolidan, vagy meghatározóan, de érvényesülnek. Kívánatos az érdekek egybeesése, de ez ritka jelenség. A szervezeteken belül mindig található olyan csoportok, vagy egyedek, akiknek érdeke fűződik az ismeretek fel nem tárásához, vagy a szervezéssel ellentétes magatartáshoz. Az érdekek megismerése, befolyásolása, sőt „kocsi elé fogása” nem könnyű, de jó eredményt ígérő feladat. Adott esetben célszerű lehet olyan módszer kiválasztása, illetőleg alkalmazása, amely a legkisebb „ellenállás” mellett vitelezhető ki.

Mind a külső (pl. felettes szer, piac), mind a belső érdekek megváltozhatnak a módszerek alkalmazása során, ezért a szervezőnek törekednie kell a kedvező érdekek hatásának fenntartására. *Az érdekek érvényesülésének figyelmen kívül hagyásával a szervező saját munkáját, annak eredményességét veszélyezteti.*

A rugalmasság elve. A módszerek alkalmazása során számtalan, részben előre látható, részben előre nem látható gátló körülmény merülhet fel. Ezek a körülmények mind az objektív, mind a szubjektív oldalon megjelenhetnek, s a gátlás mértéke is változó lehet. A rugalmasság elve egyrészt a gátló hatások elhárítására teendő intézkedésekre figyelmeztet, másrészt arra a szervezői beállítódásra, amely a módszerek alkalmazásának finomságát, hajlékonyságát jelenti. A kitűzött cél nemcsak egy úton érhető el, a rugalmasság az utak közötti „változókra” is utal. Amennyire mód és lehetőség van rá, a szervező már a gátló körülmények felmerülése előtt készüljön fel a rugalmasságra, a

lehetséges „tartalék utak” kijelölésére, a gátló körülmények felmerülésekor azok kifejlődése előtt pedig a megfelelő „tartalék utak” igénybevételére. *A rugalmatlanság a szervezési nehézségek fokozását idézi elő, gátolva ez által a módszer hatásosságát is.*

A bizalom elve. Szorosan kapcsolódik az előzőekben említett elvekhez. Társadalmi közegben alkalmazott módszereknél *elengedhetetlen, hogy bizalmatlanság ne vegye körül a szervezőt, a szervezés által elérni kívánt célt.* A bizalom elve ezeken túl azt is jelenti, hogy a szervezőnek magának a tudásra épülő bizalommal kell viseltetnie a *módszer* iránt is, mert ez utóbbi hiányában az alkalmazhatóság erősen kétségessé válik.

A hatalom érvényesülésének elve. A társadalom szervezeteinek körében a hatalom mind a külső, mind a belső vezetés, irányítás nélkülözhetetlen eszköze. Azok a szervezési módszerek, amelyek nem keresztezik a hatalom erővonalait, könnyebb helyzetben vannak, mint azok, amelyek a hatalom érdekeit veszélyeztetik. Az említett módszerek kiválasztásakor a szervezőnek szem előtt kell tartani a hatalom érvényesülését, redukálhatatlanságát.

Ha a szervező maga is rendelkezik, rendelkezhet a szervezet, vagy annak egy része felett hatalommal, akkor azt felhasználhatja a kiválasztott módszer támogatására. Különösen a vezetői módszerek körében mindennapos ez a jelenség. Csak a hatalomra épített valamely módszer alkalmazása azonban, szervezői igénytelenséget takar.

A módszert úgy kell tehát kiválasztani és alkalmazni, hogy a hatalom érvényesülését ne gátolja, továbbá a hatalom gyakorlásával párhuzamosan elhelyezkedve a módszer autonómiáját is biztosítsa. (A hatalom körében mutatkozó anomáliák feloldása nem módszertani problematika!)

A gazdaságosság elve. Mindegyike módszer a konkrét szervezetben, a konkrét szituációban és a konkrét időben csak költségráfordítás árán alkalmazható, bár előfordulhat, hogy a konkrét eredmény nem ott mutatkozik meg, ahol a módszert közvetlenül alkalmazták.

Az egyes módszerek „lefuttatása” változó költségráfordítás mellett valósítható meg (pl. környezeti ellenállás miatt). A gazdaságosság nem azt jelenti, hogy legolcsóbban megvalósítható módszer a jó módszer, hanem azt, hogy a módszer által létrehozott változás hozadéka hogyan viszonyul a ráfordításhoz. Csak ebben a komplex megközelítésben lehet elvégezni azokat a számításokat, amelyek szerint a gazdaságosság eldönthető.

Olcsó módszer kis hatásfokkal, vagy drága módszer nagy hatásfokkal alternatívát a szervező tárja fel, míg a döntés vezetői hatáskörbe tartozik.

A módszereken belül is felmerülhet a gazdaságosság kérdése, ebben a vonatkozásban a módszer mélysége, szélessége, komplexitása jelenti a kiadási tételek egy részét. A költségek csökkentése a módszer szűkítése esetén a bizonytalansági faktor növekedésével jár. A bizonytalanság pedig a kapott információk tartalmának gyengülése miatt a vezetői döntés megalapozottságát veszélyezteti.

A változások elve. A valóság állandó mozgása állandó változásokat is eredményez. A módszer kiválasztása tekintetében a változás elve azt jelenti, hogy ebben a „spontán” változásokat felmutató valóságban, most a módszer révén tudatosan beavatkozva, további új változásokat hozunk létre. Ezen új változások részben ráakódnak a valóság mozgásaira, részben fékezik azt, részben pedig meghatározóan ellentétesek azokkal. Így felgyorsulhatnak az egyes változások menetei, míg másoké lelassulhatnak. A változatlan állapot nem tartható fenn tartósan (a változatlan állapot ugyanis nem más, mint a mozgások időleges egyensúlya), viszont a túlzottan felgyorsult és túl gyakori változások is csak rövid ideig viselhetők el. A szervező a módszer által okozható változásokat is felbecsüli, és a konkrét alkalmazási közegéhez viszonyítja, végül is azt választja, amelyik változás elviselhetőségi küszöbe nem haladja meg a szervezet tűrőképességét. *A változások elvének figyelmen kívül hagyásakor következik be a jó szándékkal ellentétes negatív „eredmény”.*

5.3. Az igazgatásszervezés módszerei a közigazgatásban

A szervezési feladat a közigazgatásban alapvetően három szinten merülhet fel. Az *első szint* magának a közigazgatási szervezetrendszernek a kialakítása illetve átalakítása, korszerűsítése, a *második szint* egy konkrét szervezet létrehozása, illetve átszervezése, a *harmadik szint* pedig a már működő közigazgatási szervezet hatékonyságának szervezési módszerekkel való növelése.

Ezek közül az egész szervezetrendszerre vonatkozó kialakítás és átalakítás első sorban államvezetési feladat. A közigazgatási szervezetrendszer funkcióinak, összetételének, kapcsolatainak elsődleges meghatározása alkotmányozási és törvényhozási feladat. A szervezésnek itt annyiban lehet szerepe, hogy az államvezetésnek (Országgyű-

lés, Kormány) a döntései meghozatala során célszerű figyelembe venni a szervezéstudományban kidolgozott törvényszerűségeket. Ehhez rendszerint szakértőket, szakértői szervezeteket vesznek igénybe. Az ilyen szervezési feladat tehát az államszervezés része, és mint ilyen elsődlegesen alkotmányjogi és közigazgatási jogi kategória, ezért azal ez a két jogág foglalkozik részletesen. A magunk részéről így a közigazgatásszervezés második és leginkább a harmadik szintjével foglalkoztunk részletesen jelen fejezetrészben.

5.3.1. Önálló közigazgatási szerv létrehozására vagy átszerezésére irányuló szervezési módszer, a struktúraszervezés

A közigazgatási szerveket egy jogállamban jogszabály hozza létre, amely meghatározza a szerv feladatát, hatáskörét és illetékességét, valamint kapcsolatait a szervezetrendszer többi elemével és esetleg a belső felépítésének alapvető elemeit. A szervezési feladat akkor keletkezik, amikor ténylegesen fel kell építeni a személyzetéből és a tárgyi eszközökből álló működő szervezetet.

A szervezet kiépítésének *első lépése a vezető kijelölése*, amely döntés a közigazgatásban mindig egy magasabb hierarchikus szinten történik. Ennek megtörténte után a vezetőnek lesz a feladata a további szervezési feladat elvégzése, illetve az arra igénybe vett szervezők tevékenységének összehangolása.

A közigazgatási szerv kiépítésének legelső fázisa a szerv belső struktúrájának, vagyis az *elsődleges munkamegosztásnak* a kialakítása. Amennyiben ezt a létrehozó jogszabály részben vagy teljesen tartalmazza akkor a szervezési feladat ennek a további bontása és részletezése, ha nem akkor önállóan kell kialakítani a szervezeti struktúrát.

Egy szervezeten belül a munkamegosztás lehet vertikális és horizontális, továbbá ágazati vagy funkcionális.

A *vertikális munkamegosztás* alapján alakul ki egy szervezet belső hierarchiája. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a feladatokat és hatásköröket piramisszerűen lebontják, és az egyes szintekhez szervezeti egységeket rendelnek. A közigazgatásban a feladatot és hatáskört meghatározó jogszabály rendszerint meghatározza azt a szervtípust is amelyik azt köteles ellátni. Ebben az esetben az így meghatározott szervezeten belül kell kialakítani a belső hierarchiát és munkamegosztást.

A *horizontális munkamegosztás* lényege, hogy az azonos feladatot, hatáskört vég-

ző szervek mellérendeltségben végzik a munkájukat. A közigazgatásban ezt nevezzük az illetékesség meghatározásának, amikor terület szerint történik az azonos feladatot és hatáskört végző szervek között a munkamegosztás. Ebben az esetben a munkamegosztás alapja általában az ország hivatalos területi beosztása. A horizontális munkamegosztás alapja lehet még az időbeli elhatárolás is, amikor például az ugyanazon feladatot más-más szerv végzi munkaidőben és munkaidőn kívül (ügylet). Mindehhez azonban hozzá kell tenni, hogy az azonos feladatot végző munkavállalókat általában célszerű egy szervezetbe tömöríteni, és legfeljebb a nagyságrend függvényében az egy vezetőhöz tartozó beosztottak számának csökkentése érdekében lehet indokolt a szervezeten belüli több kisebb egység (pl. csoport) kialakítása.

Az *ágazati munkamegosztás* a feladat, hatáskör tartalma alapján alakítja ki a szervezeti struktúrát. Ágazat alatt azokat a nagy, összefüggő állami feladatszoportokat értjük, amelyek jól elhatárolhatók az állami feladatok többi csoportjától (pl. egészségügy, oktatás, mezőgazdaság, kereskedelem, stb.). Az ágazati munkamegosztás alapján alakul ki például általában egy kormányon belül a miniszterek közötti munkamegosztás vagy egy önkormányzaton belül a szakigazgatási szervek struktúrája. Az ágazati tagolás szélessége az adott feladat, hatáskör nagyságrendjétől függ. A nagyságrend emelkedésével a tagolást szélesíteni, csökkentésével szűkíteni kell. A közigazgatás egyik szervezési problémája éppen abban rejlik, hogy a szervezeti struktúra csak igen lassan követi ez utóbbi összefüggést.

Az ágazati munkamegosztás előnye a szakmai specializációban rejlik, hátránya viszont az lehet, hogy valamennyi ágazati szervhez kiszolgáló apparátust kell rendelni, ami ronthatja a kiszolgáló funkció hatékonyságát. Ez utóbbi kiküszöbölését szolgálja a funkcionális munkamegosztás.

A *funkcionális munkamegosztás* alapja az, hogy az ágazati (szakmai) tevékenység kiszolgálásának feladatait összevonják egy-egy önálló szervezetben, amelyek így több ágazati szerv funkcionális kiszolgálását látják el. Tipikus funkcionális feladat például a pénzügyi, a beszerzési, az adatfeldolgozási, személyzeti és munkaügyi, technikai (pl. javítórészleg) feladatkör.

Egy új közigazgatási szerv kiépítése során a fenti elvek alapján az első lépésben meg kell alkotni az elsődleges munkamegosztás *szervezeti modelljét*. Ez a szervezeti modell egy statikus struktúrát rögzít, amely természetesen az idő haladtával ki van téve

belső és külső környezeti változásoknak (pl. jogszabályváltozás). A változások vezetnek el az *átszervezés* felmerüléséhez, amikor egy már működő szervezet esetében merül fel a szervezeti modell felülvizsgálata. Az átszervezés során lényegében ugyanúgy kell eljárni, mint az új szervezet létrehozásakor azzal a különbséggel, hogy itt a már meglévő adottságok (személyi, tárgyi feltételek) befolyásoló tényezők lehetnek.

A szervezeti modell megjelenési formája a *Szervezeti és Működési Szabályzat* (SzMSz) megalkotása és elfogadása. A közigazgatásban ez gyakran jogszabályi formát ölt, például az önkormányzatoknál önkormányzati rendeletként fogadják el, de más esetekben is előfordul, hogy a szervet létrehozó jogszabály mellékletként határozzák meg a létrehozandó szerv SzMSz-ét. Az SzMSz alapvetően az adott szervezet struktúráját, az egyes szervezeti egységek feladatát és hatáskörét, a szervezeti kapcsolatokat, valamint a működés alapvető szabályait rögzíti. Ez utóbbiak a folyamatszervezés eredményeként születnek, mely témával a következőkben foglalkozunk.

A szervezeti modell megalkotását követően a következő szervezési feladat a *másodlagos munkamegosztás* kialakítása, amelynek lényege a feladatok és hatáskörök személyekre való lebontása. Ezt a műveletet nevezzük *munkakörtervezésnek*.

A munkakörtervezésnek van azonban egy másik szintje is, amikor a már működő szervezetben vizsgálják meg, hogy a másodlagos munkamegosztás jól működik-e, vagy szükséges azon változtatni. Ez utóbbi oka lehet például feladat, hatáskör módosulás, a személyi összetétel megváltozása, szervezeti változás, létszámleépítés, vagy csak egyszerűen a racionálisabb munkavégzés kialakítása.

A másodlagos munkamegosztás során az *első esetben* anonim személyek (leendő alkalmazottak) észére kell meghatározni a pontosan körülhatárolt munkafeladatot, így ebben az esetben csak az objektív tényezők a meghatározóak. Ilyen tényezők alapvetően a következők lehetnek:

- a rendelkezésre álló források az alkalmazottak foglalkoztatására,
- a rendelkezésre álló források az igazgatástechnikai eszközök beszerzésére,
- a feladat- és hatáskörök várható nagyságrendje,
- az alkalmazottaktól elvárt képzettségi és gyakorlati (kompetencia) színvonal,
- a rendelkezésre álló munkaidő (teljes, rész, kötetlen, rugalmas, otthoni munkavégzés).

A fenti tényezők figyelembe vételével, a szervezés ezen fázisában, a szervezőnek

meg kell határozni a leendő munkaköröket ellátó személyek konkrét feladatát és hatáskörét, szervezeti kapcsolatait (felettes, beosztottak száma, szervezeti struktúrája), a munkaköri követelményeket (képzettség, gyakorlat, képesség, magatartási elvárás), valamint a feladat és hatáskörök ellátásáért viselt felelősség formáját és rendszerét.

Amennyiben *már működő szervezet* esetében merül fel a kialakított munkakörök felülvizsgálata a szervezőnek az elméleti, gondolati tervezésen túl további eszközök állnak rendelkezésére a munkakörelemzés lefolytatásához.

Ebben az esetben is elsőként a szervezeti célokhoz kapcsolódó feladat- és hatáskörből kell kiindulni. Ezek rögzítését követően történhet a meglévő munkaköröket ellátó személyek munkavégzésének *megfigyelése*.

A megfigyelés módszerei sokfélék lehetnek. A legegyszerűbb módszer a *személyes megbeszélés* alapján végzett információgyűjtés, amikor a munkavégző részletesen beszámol a munkája részleteiről. Ezt helyettesítheti a *videofelvétel* készítése, ez azonban azzal a hátránnyal járhat, hogy a munkavállaló a felvétel tudatában megváltoztathatja a munkavégzés intenzitását, folyamatát, és így a felvétel hamis képet adhat a tényleges helyzetről. További módszer lehet a *kérdőíves* módszer, amikor a munkavégző maga adja meg a szükséges információkat a munkakör ellátásáról. Ehhez hasonló a *munkanapfelvétel*, amelyet maga a munkavállaló, vagy a mellé beosztott szervező végezhet. Ennek során írásban rögzítik, hogy a munkavégzés milyen részelemekből tevődik össze és ezek mennyi munkaidőt vesznek igénybe.

A fenti módszerekkel gyűjtött információk alapján el kell végezni az adott szervezet teljes körű *munkakörelemzését*. Ebből kiderül, hogy hol lehetnek tartalékok, hol van szűk keresztmetszet, és ezek alapján lehetőség nyílik egy új struktúra kialakítására.

A másodlagos munkamegosztás mindkét szintjének a végterméke a *munkaköri leírások* elkészítése. A munkaköri leírásnak pontosan megnevezve az alábbiakat kell tartalmaznia:

- munkakör megnevezése (működő szervezet esetén a munkavállaló adatai),
- szervezeti egység, közvetlen felettes,
- alárendelt szervezetek, munkavállalók,
- mellérendeltségi kapcsolatok,
- munkaköri követelmények,
 - iskolai végzettség,

- gyakorlati ismeretek,
- speciális képességek,
- magatartási elvárás,
- feladatok és hatáskörök pontos meghatározása,
- munkáltatói jogkörök részletezése,
- a munkavállaló felelősségének formái és azok rendszere.

A másodlagos munkamegosztás mindkét szintjén a munkaköri leírások elkészítését követi a *munkaköri besorolás*. Ez azt jelenti, hogy a munkakörhöz hozzárendelik a várható munkabér és egyéb juttatások rendszerét, majd ehhez a munkavállaló személyét. Új szervezet létrehozása esetén ez egyszerűbb, mivel már eleve a munkakörökhöz igyekeznek munkavállalókat keresni, a működő szervezet esetében ez a művelet azonban humán problémákba ütközhet, amelyek akár elbocsátásokhoz, akár különböző mértékű áthelyezésekhez vezethetnek.

A munkaköri besorolással a másodlagos munkamegosztás befejeződik, ezzel azonban a szervezetnek csak egy *statikus* állapota jön létre. A közigazgatásszervezés következő fázisa ezért a folyamatok kialakítása, illetve racionalizálása, amely már a szervezet *dinamikus* működését eredményezi.

5.3.2. Közigazgatási folyamatszervezés

A folyamat a célhoz vezető tevékenységek összefüggő láncolata. Egy másik, konkrétabb meghatározás szerint: rendszerben, térben és időben lejátszódó célszerű tevékenységek meghatározott láncolata, mely az előre kitűzött cél megvalósítására irányul.

Mindkét definícióból kitűnik, hogy a folyamat célorientált, ami azt jelenti, hogy kezdetétől lefutásán át befejeződéséig nemcsak meghatározható iránya (vektor) van, hanem ez az irány kifejezetten valamely cél elérése felé tart. A folyamat célja nem magából a folyamatból ered, hanem abból a felsőbb szintű szervezői meghatározásból, amely a folyamatot elindította, feltételeit rendezte. A folyamat célját tehát mindig abban a magasabb szervezeti rendben kell keresni, amelyben a folyamat létezik. A cél – ezek szerint – csak részben folyamat végállomása, részben a folyamatot irányító szervező erő is. A folyamat irányának megtartása összerendezettséget tételez fel, mely akkor tud erőt kifejteni, ha a folyamat lefutásának útjába gátló hatások kerülnek. Ez az erő egyesülve a

cél húzóerejével segítheti át a folyamatot, ha útjából eltávolítottuk az akadályt. Mindez azt jelenti, hogy egy folyamat megszervezésénél a cél kitűzése mellett a folyamat irányának, összerendezettségének is nagy jelentőséget kell tulajdonítani.

A folyamatszervezés legáltalánosabb módszere az egyes munkaköröket ellátó munkavállalók munkakapcsolatainak *grafikus ábrázolása*. Ezt kiegészítheti az egyes munkaműveletek tartalmának részletes leírása. A grafikus ábrázolás érdekében az egyes munkavállalók munkatevékenységét olyan műveletekre kell bontani, amelyeknek kezdete, lefolyása és vége egyértelműen megállapítható. Ezt követően az egyes munkavállalókat olyan sorrendben rakjuk egymás után az ábrában, ahogyan a műveletek elvégzése során kapcsolatba kerülnek egymással.

A legegyszerűbb folyamatára időben egymás utáni munkakapcsolatok ábrázolása.

ÁBRA

(A betűk a munkavállalókat a nyilak a műveleteket jelentik. Amennyiben a munkaművelet megjelölése egyszerű, azt a számok helyére be lehet írni, ha bonyolultabb és esetleg több részből tevődik össze, a számok jelentéséről munkaművelet listát kell az ábrához mellékelni.)

Egy szervezetben a munkamegosztás következtében sokszor a munkaműveletek *párhuzamosan* zajlanak egymás mellett, amelyeknek a kiindulási vagy a végpontja, vagy mindkettő azonos. (Például a vezető szétosztja a feladatokat, a munkatársak elvégzik a műveleteket, és a végén a minőségellenőrzés megállapítja, hogy a végtermék megfelel-e az előírt követelményeknek. A közigazgatásban ez utóbbit általában szintén a vezető végzi.)

ÁBRA

A szervezetben gyakori az olyan munkafolyamat, amelyben az egyes munkavállalók többször is kapcsolatba kerülnek egymással. Ez lehet a technológia eredménye, vagy például a hibás munkavégzés kijavítása.

ÁBRA

Az egyes folyamatokban az időbeli egymás utáni kapcsolaton kívül előfordulhat az is, hogy bizonyos várakozási időnek el kell telni az egyik munkaművelettől a másikig. Ezt a kapcsolatot, amely tehát a munkaművelet nélküli időmúlást jelzi szaggatott nyíllal szokták jelezni.

ÁBRA

Ezzel a megoldással jelezzük például az ügyintéző és ügykezelő közötti kapcsolatot a közigazgatásban, ha felfüggesztenek egy eljárást.

A bonyolultabb folyamatok ábrázolására (mint például egy beruházás teljesítése) a szervezők a fenti elemek felhasználásával bonyolult hálótervezet készítenek. Az ilyen hálótervek, amelyek a tevékenység megjelölésén túl tartalmazhatják annak időtartamát, vagy a költségeit is, alkalmasak az ún. kritikus út meghatározására. A kritikus út a folyamatnak az a része, amelynek megváltoztatása a teljes folyamatra hatással van (pl. rövidül, vagy meghosszabbodik). Megjegyezzük, hogy a közigazgatásban ilyen bonyolult folyamatokkal és a kritikus út módszerével a szervezők nem találkoznak.

A folyamatszervezésben azonban ismeretes egy olyan további ábrázolási mód, amely a közigazgatásban is alkalmazható, ez a blokkdiagram. A blokkdiagram a számítógépes rendszerszervezés terméke, amely a folyamat algoritmusának (a folyamat alkotóelemeinek logikai kapcsolatrendszeré) az ábrázolására szolgál. A blokkdiagramban használható jelképeket nemzetközi szabvány határozza meg. Ezek a jelképek tevékenységeket jelentenek, így a blokkdiagram nem a munkavállalók közötti kapcsolatokat, hanem a tevékenységek közötti logikai kapcsolatokat ábrázolja.

A leggyakoribb blokkdiagram jelképek a következők:

| | |
|------|---|
| ÁBRA | <i>Határoló jelkép:</i> egy tevékenység kezdetét vagy végét jelenti (START, STOP) |
| ÁBRA | <i>Folyamatvonalak:</i> a tevékenységek közötti kapcsolatot jelenti és egyben a haladás irányát is. |

| | |
|------|--|
| ÁBRA | <i>Input-output jelkép:</i> valamely adathordozó jelenlétével (pl. adatbevitel) |
| ÁBRA | <i>Műveleti jelkép:</i> bármely gépi művelet ábrázolására (pl. számítási művelet) |
| ÁBRA | <i>Kézi műveleti jelkép:</i> pl. ellenőrzés |
| ÁBRA | <i>Döntési jelkép:</i> meghatározza, hogy a lehetséges további utak közül melyiket kell követni. |
| ÁBRA | <i>Csatlakozási jelkép:</i> a folyamatból való kilépés vagy belépés ábrázolására. |
| ÁBRA | Mágneses adathordozó jelképe: pl. mágneslemez. |
| ÁBRA | Dokumentum jelkép: kézi vagy gépi úton előállított új dokumentum jele. |

A fenti jelekkel előállított blokkdiagramok két típusát különböztethetjük meg. A *rendszer-folyamatábra* tartalmazza a folyamatban áramló adatokat, a végrehajtandó tevékenységeket és a végrehajtás sorrendjét. A *program-folyamatábra* pedig ennek alapulvételével a számítógépen futtatandó program szerkezeti felépítését ábrázolja.

Az alábbiakban bemutatunk egy blokkdiagram sémát, amely azt mutatja be, hogy egy nyilvántartásból hogyan kell meghatározott szempontok szerint egyes tételeket leválogatni:

ÁBRA

Bár a blokkdiagramot elsősorban az elektronikus adatfeldolgozási és döntési folyamatokban alkalmazzák, maga a séma azonban alkalmas a döntési folyamatok önálló elemzésére és racionalizálására is, mely lehetőséget a közigazgatásban is jól lehet hasznosítani.

Az előző pontban bemutatott folyamatszervezési módszereket általános jellegük-nél fogva a *közigazgatásban is lehet adaptálni*, természetesen figyelembe véve a közigazgatás sajátos vonásait. Ez a felismerés vezetett ahhoz, hogy a közigazgatásszervezés

során már a múlt század hatvanas éveitől kezdve történtek kísérletek a mátrix és gráfelméletek alkalmazására. Az első eredmények ezen a téren Dr. Kovacsics József nevéhez fűződnek,⁶⁵ aki a hatvanas évek első felében végzett közigazgatási felmérések alapján dolgozta ki a mátrix és gráfelmélet közigazgatási alkalmazásának módszerét.

A mátrix és gráfelmélet lényege, hogy mátrixban, illetve annak alapján pontokat összekötő vonalakkal készített ábrában ábrázolja a közigazgatási folyamatokat (pl. egy ügytípus elintézését). A mátrix tartalmazza egy szervezetben a munkavállalók kapcsolatának gyakoriságát, a gráf pedig a kapcsolatok egymásutániságát, a folyamat kezdetétől a végéig. A mátrix egyszerű példája a következő:

ÁBRA

Az ábrában azt ábrázoltuk, hogy pl. a szervezet vezetője (A) az adott időszakban, 20 ügyben került kapcsolatba, az adminisztrátorral (B) az ügyek szétosztása után, az adminisztrátor az iktatás után átadta az ügyiratokat a két ügyintézőnek (C és D), az ügyintézők között a 10-10 ügyben 3 kapcsolat alakult ki, majd az ügyintézők az ügyek elintézése után mind a 10-10 ügyet átadták a vezetőnek, aki az aláírás után kiadta azokat leírásra és postázásra az adminisztrátornak.

A fenti mátrix grafikus ábrázolása az alábbi gráfban lehetséges.

ÁBRA

Ezt a típusú gráfot Dr. Kovacsics József cirkulációs gráfnak nevezte el. Lehet azonban ezt a gráfot folyamatábrában is ábrázolni az alábbiak szerint.

ÁBRA

A mátrix és gráfmódszer alkalmas arra, hogy szemléletessé tegyük egyes adott szerv működésének és belső kapcsolatrendszerének struktúráját. Ezáltal lehetővé válik a

⁶⁵ Lásd erről: Dr. Kovacsics József: Az államigazgatási munka mérése. Állam és Igazgatás 1965. évi 2-3. szám, és Dr. Kovacsics József: Az igazgatási munka mérése. Igazgatási modellek. Jogtudományi Közlemény 1966. évi 6. szám

szervezet működésének a racionalizálás szempontjából történő elemzése. Az elemzésnek általában a következő kérdésekre kell Dr. Kovacsics József szerint kiterjedni:

1. „A modell a legrövidebb utat tartalmazza, csak a szükséges munkamozzاناتokat ölelje fel, s a döntés ott történjen, ahol az a legracionálisabb.
2. A modell segítségével elő lehessen írni az ügyiratok és az információáramlás útját.
3. Azonos személyek lehetőleg ne sokszor kapcsolódjanak azonos ügyiratok elintézése során.
4. A racionalizálás eredményeképpen csökkenjen az adminisztratív munka és gyorsuljon meg az ügyiratok átfutása.
5. A bizonylati fegyelem, az ügyiratok megkeresése (az információk ellenőrzése) biztosítva legyen.
6. Amit egy kevésbé drágán fizetett és kevésbé képesített dolgozó is elintézhet, azt ne intézze egy drágán fizetett és magasan kvalifikált dolgozó.
7. Egy ügytípus modellje feleljen meg az azonos tárgyú összes ügyiratok elintézésének, azaz a modellben szereplő úton az ügyirat elintéződhessen.”⁶⁶

A közigazgatási folyamatszerezés alkalmazásának előnyei különösen a hatósági ügyintézés területén érvényesíthetők. Például akkor, amikor döntés született az okmányirodák létrehozásáról, pontosan az volt a cél, hogy az ügyintézési folyamatokat a lehető legracionálisabb módon alakítsák ki. Ezt az eredményt azzal lehetett elérni, hogy előzetesen elemezték az egyes ügyek intézésének folyamatát, majd ezek alapján kiiktatták a folyamatból mindazokat az elemeket, amelyek a folyamat bonyolultságát okozták. Az alábbiakban bemutatunk néhány példát arra vonatkozóan, hogy a folyamatábrák segítségével hogyan lehet egyértelműsíteni az ügyintézését. Ezeket az ábrákat, Dudás Ferenc Ügyintézési módszertan c. könyvében közli.⁶⁷

ÁBRÁK 145, 146, 147, 148, 155

Mindezek az ábrák bizonyítják, hogy a közigazgatás világában a folyamatok gra-

⁶⁶ Berényi-Kovacsics-Nagy: Bevezetés a szervezéstudományba Tankönyvkiadó, Budapest 1981. 191. old.

⁶⁷ Dudás Ferenc: Ügyintézési módszertan Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1993. 145-155. old.

fikus ábrázolása és azok elemzése kiváló módszer lehet az ügyintézés racionalizálása terén.

A folyamatszervezés egy speciális módszere az algoritmusok ábrázolására szolgáló *blokkdiagram* a közigazgatásban szintén jelentős eszköz lehet a racionalizálás terén. Ez az eredmény azonban elsősorban nem abban jelentkezik, hogy a folyamat egyszerűbbé válik (bár ez is lehet az egyik haszna) hanem abban, hogy a döntéshozatali folyamat elektronikus eszközökre adaptálható, és így az emberi munkavégzés gépi úton kiváltható. A közigazgatásban ugyanis igen gyakori a rutinszerűen ismétlődő egyszerű döntések meghozatala. Különösen ezekben az esetekben célszerű foglalkozni az elektronikára való adaptálás lehetőségével, de a bonyolultabb eljárások és döntések esetében is több esetben az elektronikus módszer segíthet a racionálisabb ügyintézésben.

A blokkdiagram közigazgatási alkalmazását az ún. programozott döntések aránylag nagy száma teszi lehetővé. A *H.A. Simon* által kidolgozott⁶⁸ döntéelmélet szerint az igazgatási döntések lehetnek programozott és programozatlan döntések. *Programozott döntésnek* azokat a döntéseket tekintik, amelyek meghozatalára a szervezet részletes előírásokat követ, a döntési szituáció gyakran ismétlődik, és a döntéshozó rutinszerűen jár el. Ezzel szemben a *programozatlan döntések* a váratlanul jelentkező döntési szituációban kevés vagy hiányos előírások alapján, ritkán jelentkező döntéseket jelentik.

A közigazgatásban a feladat- és hatáskörök folyamatos gyakorlása gyakran a programozott döntések sokaságának meghozatalához vezet. Ezeknek az a sajátossága, hogy a döntési programot gyakran jogszabály tartalmazza, így a döntéshozó feladata nem más, mint ennek az általános programnak az egyéniesítése. A közigazgatás másik specialitása azonban éppen abban van, hogy a döntéshozók számára megadott jogi előírások (programok) sokszor nem tartalmazhatják az életben előforduló sokféle szituációt, ezért több esetben a jogi előírások rábízják a döntéshozóra az egyes döntési részelemek megítélését. Ezt a megoldást a jog nyelvén a mérlegelési és a méltányossági jog gyakorlásának nevezzük. Amennyiben azonban ez utóbbi típusú döntések folyamatának blokkdiagramban való ábrázolását kizárjuk (bár megjegyezzük, hogy erre is van elvi lehetőség, azonban a mérlegelés és méltányosság szempontjainak részletes feltárása már igen bonyolult struktúrát feltételezhet), akkor is marad még a közigazgatás világában

⁶⁸ H.A. Simon: A vezetői döntés új tudománya Statisztikai Kiadó, Budapest 1982.

számos programozott döntés, amelynek a blokkdiagramja megalkotható.

A programozott döntések blokkdiagramjának megalkotása az alábbi lépéseket feltételezi:

- a feladat, hatáskör társadalmi céljának meghatározása,
- a feladat, hatáskör gyakorlására vonatkozó jogszabály előírásainak elemzése,
- a döntéshozatalhoz vezető út elemeinek feltárása,
- a döntéshozatali elemek feltételeinek rögzítése,
- a döntési folyamat blokkdiagramban való ábrázolása.

Kérdés, hogy a közigazgatásszervezés számára milyen haszonnal járhat az ilyen blokkdiagramok elkészítése. Az egyik eredmény már abban megmutatkozhat, hogy az újonnan belépő alkalmazottak számára teljesen egyértelmű döntéshozatali modellek bocsáthatók rendelkezésre. További eredmény lehet azonban a modellek elemzése alapján a legracionálisabb döntési folyamat kialakítása, például azáltal, hogy meggyorsítják a szükséges információknak a döntéshozókhoz való eljutását.

A közigazgatásszervezés számára azonban a leggyakoribb eredmény a blokkdiagramok elkészítése alapján abból származhat, hogy ezek lehetővé teszik a programozott döntések automatizálását.⁶⁹ Ma már jó néhány területen (pl. adózás, egyes engedélyek, segélyek, támogatások) sikerült megoldani az automatizálás kérdését, azonban ezek még csak az automatizálás kezdeteit jelentik. A közigazgatási döntések programozásának mértéke sokkal nagyobb mértékű automatizálást is lehetővé tesz, így ez a közigazgatásszervezési feladat a jövő egyik kihívásának tekinthető.

5.3.3. Munkahely (iroda) szerzés

A közigazgatásszervezés a struktúraszervezés során létrehozza a szervezetet, az alkotóelemeit jelentő munkaköröket, a folyamatszervezés során kialakítja a szervezet működését, mindezt azonban el kell helyezni a tárgyi feltételek közé, vagyis ki kell alakítani a működő szervezet munkahelyi feltételeit. A munkahelyszervezés funkciója, hogy kialakítsa a legracionálisabb munkavégzés feltételeit, mivel ezek hiányában a legkiválóbban kialakított szervezet és folyamat sem hozhat megfelelő eredményt.

⁶⁹ Lásd erről: Dr. Varga Jenő: Az önkormányzati hivatal döntései számítógépesítésének lehetőségei Állam és Igazgatás 1990. évi 6. szám

Munkahely alatt tágabb értelemben azt a *környezetet* értjük, ahol a munkavégzés folyik (gyár, üzem, hivatal), szűkebb értelemben viszont a munkahely az a *körülhatárolt tér* (műhely, üzem, helyiség, iroda) ahol az egyes munkavállalók a munkaidejüket töltik.

A közigazgatásban a munkahely átfogó elnevezése tágabb értelemben a **hivatal**, szűkebb értelemben pedig az *iroda*. A hivatal irodákból és kisegítő helyiségekből áll (pl. porta, postázó, műszaki kisegítő helyiségek, ebédlő, könyvtár, stb.). Az érdemi közigazgatási munka az irodákban zajlik, így a racionális munkavégzés érdekében korántsem mindegy, hogy az irodákat hogyan alakítják ki, és hogyan rendezik be.

Az irodák tervezésénél, kialakításánál, vagy a meglévők átalakításánál két fontos szempontra kell figyelemmel lenni:

- milyen tevékenység(ek) ellátására kell a teret alkalmassá tenni (feladat, funkció, technológia, gépek, eszközök,
- mekkora létszám befogadására kell teret biztosítani (dolgozói + ügyféli létszám, illetve a létszám felső értéke.

Könnyebb megfelelő megoldást találni az új létesítményeknél, mint a régiek átalakításakor, valamint akkor is, ha az épület egyfunkciójú (pl. irodaház).

További szempontok az irodai munkahelyek létesítésénél:

- *tájolás*: az épület égtáj szerinti elhelyezése a terepen. A hazai viszonyokra tekintettel legkedvezőbb a kelet-nyugati tájolás, mind a fűtésre, mind a megvilágításra tekintettel,
- *ha a funkció stabilitása* kicsi, tehát gyakori változásokra kell a munkahelyet alkalmassá tenni, akkor rugalmas (flexibilis) térelválasztókkal, vagy változtatható funkciójú helyiségekkel célszerű a munkahelyiségeket kialakítani,
- *méret*ek: egy-egy helyiség nagyságát több tényező alapulvételével kell és lehet kialakítani. Az alkalmazottak szívesebben dolgoznak egyedül, legfeljebb másod-, harmadmagukkal egy szobában. Kis irodahelyiségekben egyszerűbb a felfogadás és ez munkapszichológiailag is jobban megfelel, nehezebb viszont az ellenőrzés. A folyamatos munkaműveleteket a falak gátolhatják. Nagyobb munkacsoportnál jobbnak bizonyul a nagy irodaterem (a szeparáltságot, zajcsökkentést itt is meg lehet oldani, pl. átlátszó térelválasztókkal, melyeknek magassága az 1,80 cm-t ne haladja meg). Az egy irodai dolgozóra eső alapterület minimuma: 2,40 m², melyhez további teret kell biztosítani ügyfélfogadásra,

ügyviteli dolgozóknak kisgépek elhelyezésére (2-3 m²/fő), vezetőknek reprezentációra, fogadási teendőkre (minimálisan 7 m²), továbbá iratot tároló szekrényekre (funkciótól függően) stb.

- *mélység*: a helyiség természetes fényvel történő megvilágítását adja. A fénytől megvilágított alapterület az ablakterület ötszöröse kell, hogy legyen,
- *a (mesterséges) megvilágítás*: a korszerű irodavilágításnak az ún. hárompontos hálózati rendszer felel meg, mely biztosítja a helyes fényelosztást, minimumra csökkenti a vakító hatást. A mesterséges fény olyan legyen, mint a természetes (színösszetételében). A munkaasztalok szobán belüli elhelyezésénél arra kell törekedni, hogy a dolgozót bal keze felől érje az ablaktól jövő fény, s az asztali lámpát is a bal kéz felé kell elhelyezni (kivéve, ha a dolgozó balkezes).
- *a fényerő*: (lux) értéke a munka, illetve megvilágítandó felület jellegétől függ:

| | |
|-------------------------------|---------|
| folyosók, raktárak | 75 lux |
| középnehéz munkák (postázás) | 150 lux |
| irodai munka (finomabb munka) | 300 lux |
| nagyon pontos munka (rajz) | 600 lux |

A fényerőt nagyban befolyásolja a helyiség magassága, ezért fenti értékek nem a fényforrás, hanem a munkavégzés magasságában értendők.

- *színhatás*: az emberi szem az egyes színeket eltérő hatással érzékeli, s „éli át”, így a pirosat jól érzékeli, de hamar el is fárasztja a szemet, a zöld és a sárga bizonyul a legkedvezőbbnek (a természet és a napfény színe) az irodák falainak befestésére. Ha viszont valamilyen okból (pl. veszély) a figyelmet fel kell hívni valamire, úgy kívánatos azt élénk színnel jelezni. Eltérő színeket alkalmaznak a munkahelyiségekben található csővezetékek festésére is, itt a bennük lévő anyagot jelzi a szín (pl. gáz=sárga, oxigén=kék, stb.).

A munka végzésére használatos helyiségek egymáshoz és az őket kiszolgáló helyiségekhez kapcsolódnak. *A helyiségek kapcsolódását alapvetően a funkció határozza meg.* A munkafolyamat jellegéből adódóan az a kívánatos, hogy ott, ahol a tevékenységek sorrendje feszesen megszabott, ott a munkahelyiségek is ennek megfelelően kapcsolódjanak egymáshoz. A funkció azonban nemcsak ilyen merev megközelítést jelent. Ha pl. valamely irodaházban lévő helyiségek egy részét ügyfelek is látogatják, a másik részt viszont nem, akkor a funkció azt kívánja, hogy külön csoportba helyezték el azo-

kat a tevékenységeket végzőket, akik ügyfeleket fogadnak. Így ezek irodahelyiségeit célszerű egymáshoz közel – a bejárattól nem messze – és méretileg is nagyobbra tervezni. Célszerű továbbá az egy szervezeti alegységbe tartozó dolgozók munkahelyeit egymáshoz közel, a vezetőjük környezetébe elhelyezni. Ha valamely tevékenységet, vagy szervezeti alegységet, mint főtevékenységet kezelünk, akkor helyes, ha az ezt kiszolgáló tevékenységet (pl. irattár, szociális helyiségek) elkülönítetten, de nem távol eső módon kapcsolják hozzá. Az irodai helyiségeket összefüggő közlekedési létesítmények, utak, folyosók tengelyének egyenességét megtörve (derékszögben, vagy ívben) alkalmassá teszi a helyiségeket funkció szerinti elválasztásra, a távolság növelése nélkül.

Az irodai munka szervezése szorosan összefügg az irodai munkahelyek célszerű bebútorozásával. A tér jó kihasználása, a munkának megfelelő bútorok kiválasztása és csoportosítása, az egyes helyiségek esztétikus berendezése mind szerepet játszik a munka hatásfokának kialakításában.

Az irodákban sokfajta és különböző jellegű munka folyik, de ezeket vissza lehet vezetni egy sor alaptevékenységre, ezek:

ÁBRA Szervezőmódszertan 66. old.

Irodai tevékenységek kapcsolatai

Az irodai munkavégzés során ezek a tevékenységek különböző összetételben, egymás után fordulnak elő. A fentiek alapján és a következő szempontok szerint választható ki a megfelelő berendezés:

- Milyen tevékenységet végeznek a munkahelyen?
- Melyik berendezés a legalkalmasabb?
- Milyen berendezés kapható?

Mindezeket úgy célszerű összeállítani, hogy alkalmasak legyenek a berendezések a tevékenység egyes részeinek a változásakor a variálhatóságra. Ezekre az jellemző, hogy a berendezések egyes részei megváltoztathatók, a belső elemek cserélhetők és végül a mellé, vagy hozzáállítással bővíthetők.

Egyes felfogások szerint, az irodákba leghelyesebb beépített bútorokat használni. Ezek előnye olcsóságában, hátránya viszont mozdíthatatlanságában van. Átcsoportosításoknál éppen ezért gyakran vezetnek kényszermegoldásokhoz.

A bútorok anyaga: fa, vascső, idomvas, műanyaglap és üveg. A fém és műanyagok használata azért előnyös, mert ellenállóbbak és könnyen tisztán tarthatók. A fából készült bútorok összehatása viszont természetesebbé, barátságosabbá teszi a helyiséget. A bútorok színénél tartózkodni kell mind a tarkaságtól, mind az élénk színektől. A fabútoroknál legelőnyösebb a fa természetes színe, a fém és műanyagból készült bútoroknál két szín variációja a legjobb: pl. szürke-zöld, szürke-kék zöld-fekete, stb. A színek variálása szintén barátságossá teszi a munkahelyet és fokozza a munkakedvet is.

Az igazgatásba használható *gépi berendezések körét* több praktikus szempont határozza meg. Az egyik az a tevékenységi kör, amelyben az emberi munkát segítheti, sőt fel is válthatja a gép. Vannak természetesen olyan tevékenységek is, amelyeknél az ember-ember kapcsolat nem jellemző, itt a gépek nem, vagy csak alig alkalmazhatók. Az ügyfelekkel való közvetlen érintkezés és az eljárás egyes szakaszaiban (szemle, határozathozatal, testületi ülések) a teljes körű gépesítése kizárt. Más tevékenységeknél viszont szinte jobb és gyorsabb a gép, mint az ember (pl. elektronikus adatfeldolgozás, stb.). Egyes igazgatást végző szervek szintjüknek, funkciójuknak, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeiknek megfelelően alkalmaznak gépeket. A tapasztalatok arra utalnak, hogy egyre *bővül azon szervezetek köre*, amelyek mind erőteljesebben (sokoldalúbban) építik ki az igazgatási munkát segítő gépparkjukat. Ma már *nincsen olyan igazgatási funkció* és *nincsen olyan igazgatási feladatkör*, amelyhez valamilyen módon és mértékig ne kapcsolódnának gépek, amelyek könnyebbé, szakszerűbbé és hatékonyabbá teszik az igazgatást.

A másik szempont az, hogy az egyes gépek mire alkalmazhatók, és ezekből a gépekből milyen csoportosítással alakíthatók ki gépkombinációk, amelyek a tevékenység, a feladat megoldását képesek segíteni. Az egyenletes munkamenet feltételezi a gépek kapacitásának összerendezettségét is, hogy ne alakuljon ki „szűk keresztmetszet” miatt torlódás.

Konkrétabban közelítve az igazgatás gépesítéséhez – a következők emelhetők ki:

Az igazgatás tevékenység sok vonatkozásban alkalmazza az adatokat, azokat feldolgozza. A feldolgozás az adatok rögzítését, tárolását, műveletek szerinti átrendezését és végül közlését foglalja magában. Az igazgatásnak csaknem valamennyi eleme kapcsolatban áll az adatokkal, illetve az adatfeldolgozással.

Ez az összefüggés teszi lehetővé egyre több területen a számítógépeknek az igaz-

gatási munkában való alkalmazását. Jól használhatók a számítógépek, ha

- több igazgatási feladat közös információtartalmának tárolására van szükség,
- szükséges az információ szolgáltatás gyorsítása,
- tömegessé válik az adatfeldolgozás,
- tervezési és döntési alternatívák kidolgozására kerül sor,
- programozott döntésekre nyílik lehetőség,
- folyamatosan kell regisztrálni valamely tevékenység eredményét.

Természetesen a számítógépek nemcsak önmagukban, hanem egymással összekapcsolva (pl. országos – megyei – helyi készülékek) integrált rendszereként is képesek működni. Az ilyen géppark kialakítása már több területen (választás, adózás, lakosságnyilvántartás) megtörtént, a továbbfejlesztés azonban a jövő feladatai közé tartozik.

5.3.4. Szervezési helyzetképvizsgálat

A szervezetek és különösen a közigazgatási feladatokat ellátó hivatalok működését különböző szervek (vezető, belső ellenőrzés, irányítás, külső ellenőrző szervek, mint pl. az ügyészség, számvevőszék) szinte folyamatosan ellenőrzés alatt tartják. Mindezeknek az a célja, hogy a szervezet zavartalanul működjön, és színvonalasan lássa el a feladatkörét. Ezek az ellenőrzések és az azok alapján kialakuló korrekciós beavatkozások azonban rendszerint csak az aktuális hibák és problémák kiküszöbölésére irányulnak, így általában nem fogják át egy szervezet működésének általános szervezeti állapotát. Ennek megítéléséhez ugyanis a szervezet teljes működésének szervezeti szempontból való teljes feltérképezése szükséges, ezt pedig csak egy átfogó szervezési helyzetképvizsgálat képes szolgáltatni.

A szervezési helyzetképvizsgálat célja az adott szervezetben zajló munkaszervezés szervezetsége és hatékonysága szempontjából történő részletes vizsgálata, a tényleges helyzet feltárása, rögzítése és dokumentálása, a szervezési hiányosságok feltárása és ezek alapján javaslatok kidolgozása a munkavégzés szervezetségének és hatékonyságának az emelése érdekében.

A vizsgálat elvégzésének indoka lehet a szervezet átszervezése, fejlesztése, bővítése, profilváltása, működési zavarok megszüntetése. A felsoroltakból úgy tűnhet, hogy a szervezési helyzetképvizsgálatokra általában akkor van szükség, amikor a szervezet külső-belső feltételei, a szervezet helyzete kedvezőtlen fázisban van. Ez a gyakoriságot

tekintve igaz, mégis más esetekben is, azaz a jó működés időszakában is alkalmazható a szervezeti helyzetképvizsgálat, a szervezet munkájának továbbfejlesztése érdekében.

A szervezés helyzetéről a következő kérdéskörök együttes megválaszolásával lehet véleményt kialakítani:

- *A szervezet strukturáltsága, szabályozottsága.* Ennek keretében a vizsgálat kitér a szervezet létrejöttére, az alapítás jog- és szabályszerűségére, a szervezet feladatának meghatározottságára. A feladathoz kapcsolódó szervezet kiépültségére, tagoltságára. A szervezetben meglévő szabályozottságra, kiterjedtségére, jogszabályokkal való megfelelésére, a túl- vagy alulszabályozottságra. A szabályozásnak megfelelő, vagy attól eltérő gyakorlat előfordulására, az utóbbi okaira.
- *A szervezés elméleti megalapozottsága, vagy a spontaneitás előfordulása.* A konkrét szervezetben alkalmazott szervezési elvek illeszkednek-e a tudomány állásához, a szervezet funkcióihoz, a külső-belső feltételekhez. A szervezéselméleti elveket az emberi tényezők körében való érvényesülésével kell egybevetni. Esteleges gátló hatások léte, megszüntetésének körülményei is a vizsgálat tárgyát képezik.
- *A szervezés körében hozott intézkedések.* A szervezet életében milyen problémákra, milyen megoldásokat írtak elő, s ezek hogyan váltották be a hozzá fűzött reményeket? A szervezési intézkedések betartása és betartatása tekintetében milyen tapasztalatok adódnak?
- *A szervezetbe lévő folyamatok vizsgálata.* A folyamatok célszerűsége, sorrendiségek, kapcsolatok helyessége, a kritikus utak vizsgálata. Ennek keretében a folyamat lefutásának időbelisége, személyi és tárgyi feltételek biztosíthatósága. A folyamatok vizsgálatához kapcsolódik a munkafeltételek vizsgálata is.
- *A szervezet vezetésének vizsgálata.* A vezetői hierarchia, a hozzákapcsolódó döntési jogkörök telepítése, a vezetők gyors, adekvát információellátása. A vezetők kiválasztásának szempontjai, az előléptetés, a vezetők bérezésének, jutalmazásának rendszere. *A szervezéssel foglalkozó szakemberek* tevékenységének felmérése, működésük eredményességének, az esetleg fellépő hiányosságok okai, megszüntetésének lehetőségei. A szervezőmunka személyi, tárgyi és szervezeti feltételeinek helyzete.

A szervezési helyzetvizsgálat menete. Kiindulási pontul azt kell meghatározni, hogy a vizsgálat az egész szervezetre, vagy annak csak egy részére, a szervezetben folyó tevékenységek teljesítésére, illetve annak egy szektorára irányuljon-e. Ezt követően kell a *célt* megfogalmazni a probléma, illetve a feladat megjelölésével és elhárításának szükségességével. (Pl. az igazgatási költségek csökkentése, vagy a munka menetének racionalizálása, stb.)

Ezután kell elkészíteni a szervezési helyzetképvizsgálat lefolytatásának *tervét*. Ebben kell meghatározni a résztvevők körét, működési szabadságuk biztosítását, a rendelkezésre álló vizsgálati feltételeket (pl. költség), a vizsgálat befejezésének határidejét, valamint az alkalmazandó módszereket.

A szervezési helyzetképvizsgálat során alkalmazandó *módszerek*:

- stuktúraelemzés,
- munkanap-fényképezés, időelemzés,
- ügymenetvizsgálat, folyamatelemzés,
- szellemi alkotótechnikák,
- teljesítményértékelés, minőségbiztosítás,
- humán erőforrás vizsgálat,
- dokumentációs vizsgálat,
- statisztikai adatok vizsgálata.

A megfelelő módszere(k) kiválasztása mindig a céltól és a szervezet egyéb adottságaitól függ, jelentős a szervezéssel foglalkozó szakemberek ismeretének és gyakorlati tudásának is a hatása a módszer megválasztására.

A vizsgálat, *elemzéssel, értékeléssel és javaslattétellel* fejeződik be. Az elemzés a vizsgálatából levonható következtetéseket, a kitűzött cél megvalósításának feltételeit tartalmazza. A javaslat térjen ki a szervezet életében fellelhető gátló körülményekre, azok megszüntetésének módjaira, a munkavégzés ésszerűsítésére, a munkamódszerek javítására, a vezetés és az igazgatás hatékonyságának növelésére. A javaslat nem általános, hanem az adott szervezet *konkrét* esetére fogalmazza meg azokat az intézkedéseket, teendőket, stb., amelyek megtételére szükség van a cél megvalósításának érdekében. Tartalmazhat a javaslat alternatívákat is, de csak a reálisan megvalósítható javaslatok javíthatják meg a szervezet munkáját valóban.

A vizsgálat eredményeit írásban kell rögzíteni. A dokumentáció fogja át a vizsgá-

lat kiindulásától kezdve a lefuttatásáig minden lényeges tapasztalatot, a rendelkezésre álló rendszerezett adatokat, a megismert jelenségek okait, ezek összefüggéseit. *Összefoglaló jelentésben* kell közölni, a van, és a kell helyzet ismertetését, valamint az eltérések okait.

A szervezési helyzetképvizsgálat hasznosítása. A javaslatban megfogalmazottak megvalósítása már a szervezet vezetőjének döntésétől és a végrehajtásban közreműködőktől függ. Természetesen a vizsgálat lefolytatói is bekapcsolódhatnak ebbe részfeladatok elvégzésével, vagy – és ez a leggyakoribb – tanácsadással. Az eredmény egyaránt függ a szervezési helyzetképvizsgálat helyességétől és a megvalósítást végzők munkájától.

A közigazgatási hivataloknál a szervezési helyzetképvizsgálat előzőekben ismertett általános módszerei közül az eddigi gyakorlatban az alábbi módszerek alkalmazására került a leggyakrabban sor:

- munkanap-fényképezés, időelemzés,
- ügymenetvizsgálat, folyamatelemzés,
- szellemi alkotó technikák,
- teljesítményértékelés, minőségbiztosítás.

A továbbiakban ezért ezekkel, a szervezési módszerekkel foglalkozunk részletesebben. Ezeken kívül a humán erőforrás vizsgálat szintén részét képezheti a közigazgatási hivatalok szervezési helyzetképvizsgálatának, azonban az a vezetés egyik legfontosabb funkciója is egyben, ezért a vezetés fejezetben térünk ki annak részleteire.

5.3.5. Munkanap-fényképezés, időelemzés

A rendelkezésre álló munkaidő minden munkavégzés alapvető korlátja, ezért a szervezési helyzetkép egyik sarkalatos pontja, hogy a munkavállalók milyen hatékonysággal és eredményességgel használják ki a munkaidejüket.

A *munkanap-fényképezés* célja annak rögzítése, hogy a munkavállaló egy előre meghatározott időtartamban (pl. egy hét, több hét, egy hónap, stb.) az egyes munkanapokon belül a munkaidejét hogyan osztja fel az általa végzett tevékenységekre. Az *időelemzés* a munkanap-fényképezés adatai alapján összesíti a rögzített eredményeket és elsősorban statisztikai módszerekkel, következtetéseket von le a munkavállalók munkavégzésének szervezettségéről. Az időelemzés eredménye a *munkatükör*, amely már a

konkrét teendő intézkedéseket alapozza meg.

A *munkanap-fényképezés* lebonyolításához előzetesen a következő kérdésekben kell állást foglalni:

- a munkanap-fényképezés időtartama,
- az időmérés módszere: önfényképezés vagy külső időmérés alkalmazása,
- az időmérés mértékegysége: perc vagy óra,
- az időmérés rögzítésének intervalluma: pl. óránként, fél munkanaponként, vagy munkanaponként,
- az időmérés teljes körű, vagy csak előre kiválasztott dolgozókra (mintavétel) terjed ki,
- igénybe vehető technikai eszközök (pl. stopperóra, fényképfelvétel, film- vagy videó felvétel,
- az adatrögzítés módja: előre meghatározott tevékenységi elemekre fordított időtartamok rögzítése, vagy az adatrögzítő jelöli meg a tevékenységeket is,
- adatfeldolgozás módja: pl. az adatösszesítést a munkanap végén az adatrögzítő végzi, vagy külső adatfeldolgozó, továbbá az adatfeldolgozás milyen eszközöket és programokat igényel.

A közigazgatásban a *munkanap-fényképezés időtartama* az eddigi gyakorlat szerint alkalmazkodott az általános ügyintézési határidőhöz, vagyis a 30 naphoz. Ez általában 20-23 munkanapot jelent, ami még nem jelent nyomasztó érzést a munkavállalók számára, másrészt amennyiben az önfényképezést választották, ennyi adatrögzítés már elegendő lehet az esetleges irreális adatközlés kiszűrésére. Ez utóbbival kapcsolatban itt megjegyezzük, hogy a szervezőknek egyéb módszereket is célszerű beiktatni (pl. szűrő-próbaszerű ellenőrzés, a tevékenységek elvárható átlagos időtartamának meghatározása, az önfényképezés realitásának ellenőrzésére).

Az időmérés módszerére a közigazgatásban az *önfényképezés* módszerét célszerű alkalmazni tekintettel a külső időmérők alkalmazásának költségeire. Ezt indokolja az a tény is, hogy a közigazgatási tevékenységek egy része szellemi tevékenység, amelynek tartalma és intenzitása külső szemlélő számára nehezen ítélnélhető meg.

Az *idő-rögzítés mértékegységéül* a közigazgatásban célszerű a percet választani. Ez azonban összefügg azzal, hogy a tevékenységi elemeket előre rögzítik-e, illetve az idő-rögzítés intervallumát hogyan határozzák meg. Amennyiben például, csak egy teljes

napra kell rögzíteni az egyes tevékenységi elemek időigényét, akár órában is meghatározható a mértékegység. Ha azonban óránként kell rögzíteni, hogy az adott órát mire fordította a munkavállaló, akkor inkább percben célszerű az időmértékegységet meghatározni.

Az időmérés rögzítésének intervallumát az ellenőrizhetőség és a realitás növelése érdekében a közigazgatásban célszerű órában meghatározni. Ez konkrétan azt jelenti, hogy olyan adatlapot szerkesztenek, amelyen a napi munkaidő órákra van felbontva, és az egyes tevékenységelemekre fordított munkaidőt minden órában rögzíteni kell a dolgozónak. Így kevesebb esély van arra, hogy a munkanap végén nagyvonalúan egy-egy tevékenységre a ténylegesnél hosszabb időtartamokat rögzítsen.

A munkanap-fényképezéssel *érintett dolgozók körét* a közigazgatásban a kiegészítő személyzet (pl. hivatalsegéd, portás) kivételével célszerű valamennyi középvezetőre, érdemi ügyintézőre és adminisztratív személyzetre kiterjeszteni. A legfelsőbb vezetők feladata éppen a szervezettség biztosítása és az ő munkájuk megszervezése kívül esik a szervezők hatókörén. Viszont teljes képet a szervezet működéséről csak akkor lehet nyerni, ha a munkanap-fényképezés alól rajtuk kívül nincs kivétel. Ez indokolhatja továbbá a szervezeti egységek és a munkavállalók közötti munkakapcsolatok létezése is, amelyeket csak teljes körű felvétel esetén lehet nyomon követni.

Különböző *technikai eszközök* igénybevétele a közigazgatás világában több oknál fogva sem lenne szerencsés. Egyrészt a munkavállalók erőteljes ellenállásával lehetne számolni, pl. a film, videofelvétel készítése kapcsán, másrészt ezek után igen bonyolult feladat lenne a tevékenységelemek időtartamának a rögzítése. További indok lehet a technikai eszközök mellőzésére, hogy ezek a szellemi tevékenység (pl. jogszabályértelmezés, alternatívák mérlegelése) rögzítésére alkalmatlanok. Ez utóbbiakat csak a munkavállaló képes önfényképezés alapján rögzíteni.

Az adatrögzítés *módja* szempontjából a közigazgatási tevékenység alkalmasnak látszik arra, hogy előre meghatározott tevékenységi elemeket rögzítsenek az adatlapokon „egyéb” rovat kiegészítésével. Ez utóbbi tartalmának megjelölését esetleg rá lehet bízni a dolgozóra. A közigazgatás működésében ugyanis sok az ismétlődő elem. Ezeket az egyes szervezeti egységek profiljának megfelelően olyan kategóriákba lehet csoportosítani, amelyek a munkaidő jelentős részét lefedhetik. Ez a módszer jelentős mértékben megkönnyíti az adatfeldolgozást is, hiszen a dolgozók által megadott esetleges szer-

teágazó tevékenységi elemeket nem kell utólag csoportosítani.

A rögzített *adatok feldolgozása* már kisebb szervezetek esetében sem nélkülözheti az elektronikus adatfeldolgozás alkalmazását. Ehhez minden munkanap végén össze kell szedni az adatlapokat, azokat egy csoportnak, vagy kevesebb dolgozó estén a vezetőnek ellenőrizni kell, majd el kell végezni az adatok elektronikus feldolgozására alkalmas kódolását és megfelelő adathordozóra való felvitelét. Az adatfeldolgozás következő fázisa már a rendszerszervező és a programozó dolga, amikor elektronikus úton előállítják az időelemzéshez szükséges összesítéseket és táblázatokat.

A munkanap-fényképezés és adatfeldolgozás után következik az *időelemzés* és az összesített *munkatükör* elkészítése. Ennek alapján minden egyes dolgozó és vezető számára világossá válik, hogy a rendelkezésre álló munkaidőalapot a szervezet milyen hatékonyan használja fel, hol vannak tartalékok, és hol van szűk keresztmetszet.

Az időelemzés során az alábbi összesítéseket célszerű elvégezni munkavállalók, szervezeti egységek és az egész szervezet vonatkozásában:

- a naptár szerinti és a ténylegesen teljesített munkaidő aránya,
- a teljesített munkaidőn belül a túlórák aránya,
- a munkakör ellátására fordított idő és a kieső idő aránya,
- a hivatalon belül és kívül töltött munkaidő aránya,
- az érdemi és adminisztratív tevékenységekre fordított idő aránya,
- az egyes tevékenységi elemekre fordított munkaidő aránya,
- az értekezletekre, hivatalos megbeszélésekre fordított munkaidő aránya,
- irányításra, vezetésre, ellenőrzésre fordított munkaidő aránya, stb.

Ezek az összesítések adják a szervezet összesített *munkatükrét*, amelyből számos következtetés vonható le többek között az alábbi témakörökre vonatkozóan:

- megfelelő-e a munkamegosztás a szervezetben (erre utalhat a túlórázás vagy a kieső idők nagyobb aránya),
- a hol vannak időtartalékok a szervezetben (erre utalhat a kieső idők nagyobb aránya, vagy a hivatalos megbeszélések, értekezletek túlzott időigénye),
- az ügyfélfogadás jól van-e megszervezve (az ügyfélfogadási idő nem zavarja-e az érdemi munkát),
- a dolgozók a képzettségüknek megfelelő munkát végeznek-e (erre utalhat az érdemi és az adminisztratív munkaidő aránya),

- a munkavállaló tevékenysége megfelel-e a munkaköri leírásának (erre utalhat az egyes tevékenységekre fordított munkaidők aránya),
- az irodák elhelyezése megfelel-e a munkakapcsolatok logikájának,
- nem telik-e el sok munkaidő az egymással szoros munkakapcsolatban állók távoli elhelyezése következtében,
- hol található eltúlzott időráfordítással történő munkavégzés.

A fenti és más hasonló következtetések alapozzák meg azokat az intézkedési terveket, amelyek végrehajtása összességében a szervezet hatékonyabb működését eredményezhetik.

5.3.6. Ügymenetvizsgálat, folyamatelemzés

Az ügymenetvizsgálat és a folyamatelemzés a szervezési helyzetképvizsgálathoz a közigazgatásban a munka tárgyáról, vagyis az *ügyek intézéséről* szolgáltat információt a döntéshozók számára. Addig, amíg a munkanap-fényképezés a munkavállalókat és azok tevékenységét veszi célba, a munkafényképezés tárgya az ügyirat a keletkezésétől az ügyintézésen keresztül az ügy végleges lezárásáig. A két vizsgálat között azonban szoros összefüggés létezik.

A munkanap-fényképezés során a dolgozók az adatlapokon feltüntetik, hogy az ügyek intézésére milyen tevékenységeket és milyen időtartamban fordítottak. A munkafényképezés során ugyanezeket a tevékenységeket és időtartamokat ügyiratokra lebontva az ügyiratkísérő lapon kell feljegyezniük, így az ügyintézésre fordított időtartamoknak a két fényképezés adatainak összesítése után egyeznie kell. Ehhez természetesen az szükséges, hogy a kétfajta felmérés ugyanazon intervallumban és egy időben történjen. Ebben az esetben a két adatsor egybevetése jelentős kontrollt jelent a szervezők számára a nyert adatok valódiságát illetően.

A munkafényképezés célkitűzése annak megállapítása, hogy

- pontosan kik és milyen szervezetek vesznek részt az ügyintézési folyamatokban,
- racionálisan következnek-e egymás után az egyes tevékenységi elemek,
- vannak-e kiiktatható felesleges tevékenységi elemek az ügyintézési folyamatban,
- az egyes tevékenységi elemek időtartama nem eltúlzott-e,

- az ügyintézés teljes átfutási ideje hogyan alakul, vannak-e tartalékok.

A munkafényképezés módszere az ügyiratkísérő lapok segítségével végzett *ügymenetvizsgálat*. A vizsgálat lefolytatásakor előzetesen az alábbi kérdésekben kell állást foglalni:

- milyen időtartamot vegyen igénybe a vizsgálat,
- milyen ügyekhez csatoljanak ügyiratkísérő lapokat,
- készüljön-e előzetesen tevékenységi jegyzék,
- kire terjedjen ki a felmérés,
- milyen adatfeldolgozási módszert alkalmazzanak.

Ami az *időtartamot* illeti, itt is célszerű a közigazgatásban általában használatos 30 napos ügyintézési időtartamból kiindulni függetlenül attól, hogy az aktuális törvények munkanapban vagy naptári napban adják meg az általános ügyintézési határidőt. A 30 naptári napos felmérési időtartam egyrészt már lehetővé teszi, hogy a felmérésbe véglegesen elintézett ügyek is bekerüljenek, másrészt ennek során figyelemmel kísérhető az ügyintézési határidő elhúzódásának alakulása is. Például, az ügyeket csak az elintézési határidő lejárta előtt intézik el, holott erre korábban is volna lehetőség.

A felmérésben résztvevő *ügyek* eldöntésénél, először abban kell állást foglalni, hogy a felmérés kiterjedjen-e a felmérést megelőzően érkezett ügyekre is, vagy csak az abban az időszakban keletkezett ügyekre. Utóbbi esetben azonban hiányos képet kapnánk az ügyintézési folyamatokról, mivel minden intervallumban vannak keletkező, folyamatban lévő és befejezett ügyek. A teljes folyamatról tehát csak akkor kapunk értékelhető képet, ha a felmérés időszakában, a felmérésben részt vevő dolgozók által intézett összes ügyre kiterjesztjük a vizsgálatot. Az ügyiratkísérő lapokat tehát a felmérés első napján a felmérésben résztvevőknél már kint lévő iratokhoz is csatolni kell, majd pedig az új ügyekhez az ügy keletkezésének időpontjában kell az ügyiratkísérő lapot hozzácsatolni.

Az ügyiratkísérő lapon akkor célszerű *tevékenységi jegyzéket* megadni, ha várhatóan jól tipizálható tevékenységeket fognak megadni a felmérésben résztvevők. Ez egyben egyszerűsíti a felmérő lap kitöltését is, azonban ebben az esetben is szükséges lehetőséget biztosítani az „egyéb éspedig” tevékenység feltüntetésére. Amennyiben várhatóan nehezen tipizálható tevékenységet fognak a résztvevők az adatlapon feltüntetni, akkor célszerű üres rovatokat megadni azzal, hogy az ügyirattal kapcsolatba kerülő dolgo-

zó jelölje meg annak tartamát. Ebben az esetben a feldolgozás előtt kell elvégezni egy tipizálást, amely elég jelentős időigénnyel jár.

A munkafényképezés *személyi hatókörét* célszerű a felmérésben szereplő ügyiratokkal kapcsolatba kerülő és tevékenységet végző összes dolgozóra és vezetőre kiterjeszteni. Ellenkező esetben, ha olyan munkavállalóhoz kerülne az ügyirat, aki a felmérésben nem vesz részt, az ügyintézés folyamata ott megszakadna, és nem kapnánk teljes képet az ügymenetről. Ezért a felmérés előtt valamennyi vezetőt és dolgozót kószámmal célszerű ellátni, így a felmérés során mindenkinek az lesz a feladata, hogy amennyiben egy ügyirat hozzá kerül, az ügyiratkísérő lapon feltüntesse a kódszámát, a dátumot, majd mindazokat az adatokat, amelyek az ügyirattal kapcsolatos tevékenységét jellemzik.

A felmérés során nyert *adatok feldolgozása* jelen esetben is az elektronikus módszer igénybevételét feltételezi. Ehhez előzetesen a verbális adatokat kódolni kell, majd a feldolgozási algoritmusok és a programok megalkotása után készülhetnek el elektronikus úton a szükséges összesítések.

A fenti döntések meghozatala után a munkafényképezés előkészítéséhez még hozzátartozik az ügyiratkísérő lap megszerkesztése, majd a felmérésben résztvevők megfelelő tájékoztatása a felmérő lapok kitöltésének rendjéről.

Az ügyiratkísérő lapra célszerű az alábbi adatokat felvenni:

- ügyszám, iktatás dátuma,
- az ügy tárgya,
- az ügy kezdeményezője,
- csatolt irat iktatószáma,
- az iratnak a felmérésben részt vevő dolgozóhoz való érkezése dátuma,
- a dolgozó kódszáma,
- az irattal végzett tevékenység megjelölése (tevékenységi jegyzék alapján, vagy ténylegesen feltüntetve),
- a tevékenység végzésének dátuma,
- a tevékenység időtartama,
- az irat továbbításának dátuma,
- aláírás.

A munkafényképezés lebonyolítása után végzett adatfeldolgozás célja a *folyamat-*

elemzés elvégzése. Ennek során a statisztikai elemzés és a grafikai ábrázolás (modell-módszer) vezethet a legtöbb hasznosítható eredményhez.

A *statisztikai elemzéshez* előzetesen el kell dönteni, hogy az adatfeldolgozás során milyen tartalmú statisztikai táblák készüljenek. A folyamatelemzőnek tehát előzetesen át kell gondolnia, hogy milyen jelenségeket és összefüggéseket kíván az elemzés során vizsgálni és ehhez meg kell adnia azoknak a konkrét adatsoroknak a formáját, amelyeket az adatfeldolgozás során kell majd tartalommal megtölteni. Az alábbiakban összefoglaljuk azokat a kérdéseket, amelyeket a szervezőnek általában célszerű az adatfeldolgozás számára megadni, ügyintéző, szervezeti egység és a teljes szervezet vonatkozásában:

- milyen ügytípusok fordultak elő és milyen gyakorisággal a felmérés folyamán,
- az egyes ügyek közül mennyi és milyen arányban maradt elintézetlen a felmérési intervallumban, valamint ezeknek mennyi volt az érkezéstől számított átfutási ideje napokban,
- az egyes ügyek közül mennyit és milyen arányban intéztek el érdemben, valamint ezeknek mennyi volt az ügyintézési ideje napokban,
- az elintézetlen ügyekben tettek-e valamilyen intézkedést és ehhez mennyi időnek kellett eltelni napokban,
- az elintézett ügyek típusonként hány tevékenységi elemet igényeltek,
- az elintézett és elintézetlen ügyek hogyan oszlottak meg a tevékenységi elemek száma szerint,
- az egyes elintézett ügytípusokban hány személy vett részt a teljes folyamatban,
- azonos személyek vettek-e részt az ügyintézési folyamatban és milyen arányban.

Természetesen még több további kérdést is lehet feltenni az adatfeldolgozás számára az adott szerv létszámának összetételétől és profiljától függően.

A folyamatelemzés statisztikai fázisában a fent jelzett valamint az esetleges további feldolgozási eredmények alapján elkezdődhet a tényleges elemző munka, melynek során az adatsorok és az azokból képezhető statisztikai összefüggések alapján a szervezők számára többek között az alábbi következtetések adódhatnak ügyintézőként, szervezeti alegységként és a teljes szervezetre vonatkozóan:

- hogyan alakul ügytípusok szerint az ügyintézési határidő,

- indokolt-e az ügyintézési határidő esetleges elhúzóda,
- vannak-e kiiktatható vagy egyszerűsíthető ügyintézési mozzanatok az egyes ügyintézési folyamatokban,
- nem szerepelnek egyes munkavállalók a szükségesnél többször az ügyintézési folyamatokban,
- hol vannak tartalékidők az ügyintézésben, és hol van szűk keresztmetszet,
- kiknél jelentkezik az átlagosnál lassúbb és kiknél, az átlagosnál gyorsabb munkavégzés.

Mindezekből természetesen számos következtetés vonható le munkaszervezési és személyi vonatkozásban egyaránt, amelyek megvalósítása az adott szerv működésének hatékonyságát jelentősen emelheti.

A folyamatelemzés másik módszere az ügyintézési folyamatok *grafikus ábrázolása*. A modellmódszer lényegét a folyamatszervezési fejezetben már ismertettük, így itt csupán azt vizsgáljuk meg, hogy ez a módszer miben nyújthat további információkat a folyamatelemzők számára.

A munkafényképezés tulajdonképpen nem más, mint az ügyintézési folyamatok papíralapú rögzítése, az ügyirat keletkezésétől annak befejezéséig. Ez azért fontos, mert ennek hiányában nem látható és nehezen követhető nyomon, hogy az ügyintézési folyamat hogyan zajlik. A munkafényképezés alapján azonban a folyamatok papíralapú rögzítése lehetővé teszi azok grafikus ábrázolását is, amely szemléletessé teszi az adott ügýtípusok ügyintézési modelljét. Ez viszont annak az elemzésére ad lehetőséget, hogy az adott ügyintézési folyamatot nem bonyolítják-e meg az ún. aktatologatással túlságosan, vannak-e a folyamatban olyan munkavállalók, akiknek a részvétele kiiktatható vagy összevonható, illetve hogyan lehet az egyszerűbb és racionálisabb munkakapcsolatokat kialakítani.

A modellmódszer alkalmazására példaként bemutatunk két modellt, amelyeket Dr. Kovacsics József közölt az ELTE Bevezetés a szervezéstudományba c. jegyzetében.⁷⁰ Ezekből például az a következtetés vonható le, hogy az adott ügyintézési folyamatokban az adminisztrátor és az osztályvezető részvételét racionálisabban is meg le-

⁷⁰ Berényi-Kovacsics-Nagy: Bevezetés a szervezéstudományba Tankönyvkiadó Budapest 1981. 189-190. old.

hetne oldani.

ÁBRA

A modellmódszer a statisztikai módszerekkel együtt végső soron arra szolgál, hogy az ügyintézési folyamatokat – amelyek egyébként e-nélkül rendkívül nehezen áttekinthetők – átláthatóvá tegye, és lehetőséget nyújtson a szervezet racionálisabb működésének kialakítására.

5.3.7. A szellemi alkotótechnikák alkalmazása a közigazgatás szervezésében

Szellemi alkotótechnikák összefoglaló elnevezés alatt azokat a pszichológiai módszereket értjük, amelyek a kollektív szellemi munkára épülve hatékonyabbá teszik az emberi gondolkodás kreativitását, mint az egyéni problémamegoldást. Alapgondolata az, hogy egy csoportban megszülető problémamegoldó ötletek a csoport résztvevőit újabb és újabb ötletek kigondolására inspirálják, így a csoport sokkal eredményesebben oldhat meg egy problémát, mint az egyének valamennyi ötletének összessége. Ehhez hozzájárul az is, hogy az ilyen technikák alkalmazása során igyekeznek kizárni minden olyan zavaró körülményt, amelyek például a hatalmi viszonyokból, vagy a tekintély-elv alkalmazásából adódhatnak, így a csoport résztvevői lényegében minden befolyástól mentesen gondolkodhatnak az adott probléma megoldásán.

A szellemi alkotótechnikák legismertebb változatai a következők:

- a brain storming (ötletroham),
- Delphi módszer,
- nominál csoportok módszere,
- 635-ös módszer.

Ritkábban alkalmazott módszer a Swot analízis és a hibafeltérési technika. Mind-ezek a közigazgatás szervezésében is megfelelően alkalmazhatók.

A *brain storming* (ötletroham) alkalmazása során a résztvevők feladata, hogy a felvetett probléma megoldására szabadon, minden kötöttségtől mentesen adjanak ötleteket. A probléma felvetését követően a résztvevők egymás előtt mondják el mindazt az ötletet, amely a probléma megoldásáról eszükbe jut.

A csoportmunkához kell egy vezető, aki a problémafelvetés után a megoldási ötle-

teket jól látható módon táblára rögzíti. Ez azért lényeges, mert ez a vizuális technika teszi lehetővé, hogy a csoport tagjai egymás ötleteihez kapcsolódva azokat továbbfejlesszék.

A csoportba célszerű különböző képzettségű és beosztású – de a felvetett problémához valamilyen módon kapcsolódó – résztvevőket felkérni. A munka során nem szabad egyetlen ötletet sem értékelni pozitív vagy negatív módon. Amennyiben az ötletek gyakorisága csökken, és a vezető úgy látja, hogy a résztvevők már újabb ötleteket nem tudnak produkálni, a csoportmunkát be kell zárni. Ezt követi az ötletek csoportosítása és a problémamegoldás hatékonysága szempontjából való értékelése.

Ez a módszer nem helyettesíti az adott probléma megoldására vonatkozó részletek kidolgozását, viszont jól alkalmazható a koncepció készítésben és a tervezésben.

A *Delphi-módszer* szintén csoportos szellemi alkotótechnikát alkalmaz, azonban itt a csoport tagjai nem egy helyen és egyidejűleg vannak jelen, hanem egyénileg külön-külön gondolkodnak a felvetett probléma megoldásán. A csoportmunka jelen esetben azt jelenti, hogy a csoport tagjai írásban rögzítik az ötleteiket és javaslataikat, majd ezeket egymás között kicserélve megismerik a csoport többi tagjának ötleteit és javaslatait, majd ezekre szintén írásban reagálnak.

Ahhoz, hogy az ötletek egymáshoz kapcsolódjanak az szükséges, hogy az első körben a csoport tagjai a vezetőnek küldjék el ötleteiket és a vezető ezeket összegezve a lényeges véleményeltéréseket kiemelve küldje meg a résztvevőknek az összegzést. A résztvevők erre egy bizonyos időn belül írásban reagálnak, és ennek során elsősorban a véleményeltéréseket kell értékelnünk. Az írásbeli válaszok ismételt vezetői összegezése után az előzőhöz hasonló módon megküldik a résztvevők azokat a véleményeltéréseket, amelyek a második körben is fennmaradnak, majd erre ismételten írásban reagálnak. Amennyiben a vezető ezek után úgy látja, hogy van remény az álláspontok közös nevezőre hozására, akkor még egy kört szervezhet, amennyiben azonban az álláspontok gyökeresen eltérőek maradtak, akkor a csoportmunkát befejezettnek nyilvánítja.

A *nominál csoportok módszere* ötvözi az előző két szellemi alkotótechnika előnyeit. Itt a csoport résztvevői egyidejűleg egy helyen vannak jelen és az ötletek kifejtése írásban és szóban is megtörténik.

A csoport résztvevői a részükre írásban kiosztott problémafelvetésre először önállóan egymástól függetlenül írásban rögzítik az ötleteiket és javaslataikat. A következő

munkafázisban a résztvevők egymás után ismertetik az általuk írásban rögzített megoldásokat, azonban ennek során felhasználhatják az előtük elhangzott megoldásokat és akár azokat is továbbfejleszthetik a szóbeli előadás közben. Ennyiben ez a munkafázis a brain-storming módszernek felel meg. A szóbeli ismertető lényegét a vezető táblára rögzíti, majd az első kör után érdemes még egy szóbeli kört ismételni, mivel most már valamennyi megoldási javaslat ismertté vált és várhatóan ez további ötletre inspirálja a résztvevőket. Ez mindaddig folytatható, amíg új ötlet születik.

A táblára feljegyzett megoldások lezárása után a résztvevők megvitatják a javaslatokat. Kérdéseket tehetnek fel egymásnak, vitatkozhatnak egymással valamennyi megoldás tekintetében. Ezt követően a csoport tagjai szavazólapon szavaznak arról, hogy szerintük a táblára felírt javaslatok között milyen fontossági sorrend állítható fel. Ezek összegzése után alakul ki a javaslatok azon végleges fontossági sorrendje, amelyet a csoport a felvetett probléma megoldására indokoltnak tart.

A módszer elnevezéséből következik, hogy a résztvevők nem csak személyek, hanem 2-3 fős csoportok is lehetnek. Ilyenkor ezek a kis csoportok egymástól függetlenül, csoporton belül alakítják ki a javaslataikat, majd a választott vezetőjük ismerteti azokat és képviseli a kis csoport véleményét. Ezzel a megoldással a módszer eredményessége még tovább növelhető.

A *635-ös módszer* elnevezése arra utal, hogy 6 fős csoport vesz részt a probléma megoldásában úgy, hogy először kapnak 3 megoldási javaslatot, majd ezeket egymás között körözve 5 alkalommal továbbfejlesztik. Ezt azzal a megoldással érik el, hogy a résztvevők először írásban feljegyzik a 3 megoldási javaslatot, majd önállóan hozzáírják a kapcsolódó ötleteiket. Ezek után minden résztvevő továbbítja az ötleteivel ellátott megoldási javaslatokat a szomszédjának, aki szintén kiegészíti azokat a saját ötleteivel vagy véleményével. Ezt a továbbítást addig végzik, amíg mindenkihez vissza nem kerül az első javaslat most már 5 másik résztvevő ötleteivel és véleményével kiegészítve.

A fenti módszernek egyszerűbb változata a *Philips 66-os módszer*, amelyben 6 fős csoportok vesznek részt, azonban itt a csoport szóban vitatja meg a felvetett probléma megoldását, majd a csoportokat újabb összetételben is létrehozzák, és azok ismét szóban vitatják meg ugyanazt a problémát. Az összetételt többször is változtatva alaposan átgondolt javaslatokhoz lehet jutni.

A ritkábban alkalmazott technikák közül a *Swot analízis* lényege, hogy egy szer-

vezet működését négy szempontból vizsgálja, melyek a következők: erősségek, gyengeségek, lehetőségek, veszélyek. Ezeket a tényezőket, egy csoport tagjai, szóbeli ötletek alapján, elemekre bontják, majd ezek összegzése és elemzése alapján vonnak le következtetéseket a szervezet működésének javítására vonatkozóan. Ezt a módszert általában a stratégiai tervezéshez veszik igénybe. A *hibafeltárási technikák* abból indulnak ki, hogy a hiba mindaddig megmarad, amíg az összes okát fel nem tárták, és meg nem szüntették. Ehhez pedig hatékony és részletes hibakeresés és hibaelemzés szükséges. A hibakeresésnek és az okok feltárásának a módszere a hibás eredményből indul ki, majd lépésről lépésre visszafelé haladva jut el a hibák gyökeréig és az előidéző okokhoz. A módszer lényege a ok-okozati összefüggések logikai úton történő feltárása, majd ezek alapján javaslat kidolgozása az okok megszüntetésére.

5.3.8. Teljesítményértékelés és minőségbiztosítás a közigazgatásban

A teljesítményértékelés történetileg arra az időszakra vezethető vissza, amikor a munkát ellenszolgáltatásért kezdték vállalni az emberek. Az ellenszolgáltatás (általában a munkabér) a munkavállaló teljesítményéhez igazodott, azonban a teljesítmény értékelése sokáig csupán egyszerű mutatókhoz, mint például a munkában töltött időhöz (időbér), vagy a munkaidőben elkészített vagy megmunkált munkatárgyak darabszámhoz (darabbér), igazodott. A teljesítmény és a munkabér szorosabb összekapcsolására a XX. század elején a fejlett ipari országokban került sor elsősorban *F.W. Taylor* munkássága alapján. Ekkor alakult ki a teljesítménymérés a *munkanorma* fogalma, amely limitálta azt a legalacsonyabb teljesítményt, amelyet egy munkavállalónak meghatározott időegység alatt teljesíteni kellett. A II. világháború után egyre bonyolultabb teljesítményértékelő rendszerek alakultak ki az ipari termelésben, a közszolgáltatások terén azonban a teljesítményértékelés nagyon lassan kezdett gyökeret verni.

A közszolgálatban a XIX. század elejétől az Osztrák-Magyar Monarchia alkalmazottai már rendszeres járandóságot kapnak, azonban ennek vajmi kevés köze volt az alkalmazott teljesítményéhez.

A II. világháború után a közszolgálatban a minősítés politikai elvek alapján történt több évtizeden keresztül. A tényleges teljesítmény így lényegében háttérbe szorult és a személyzeti döntések a politikai és szubjektív kapcsolatok alapján születtek.

A közszférában és ezen belül a közigazgatási feladatokat ellátó köztisztviselői ka-

ron belül egészen az utóbbi évtizedekig a teljesítményértékelés gyakorlatilag formálisan vagy egyáltalán nem létezett. A munkabér alapja döntően a munkában töltött időtől, a munkavállaló képzettségétől és beosztásától függött. Ezen kívül a köztisztviselőket speciális munkajogi szabályok védték például a felelősségre vonás vagy a munkaviszony megszüntetése esetére.

A közsférának ez a speciális jellemzője a világ fejlett országaiban együtt járt a munkavállalók számának nagymértékű emelkedésével. Ennek az emelkedésnek ugyan a feladatok növekedése is okozója volt, azonban a teljesítményértékelés hiányosságai következtében a feladatnövekedést általában csak a létszámok növelésével oldották meg. Csupán az utóbbi évtizedekben merült fel, hogy az ipari termeléshez hasonlóan a közsférában és ezen belül a közigazgatásban is el kellene kezdeni a hatékony teljesítményértékelést, hiszen ez ellenszere lehet a folyamatos létszámemelkedésnek. Amennyiben ugyanis az alacsony teljesítményt nyújtó munkavállalókat magasabb teljesítmény elérésére lehet rábírní, vagy magasabb teljesítményt nyújtó munkavállalókkal lehet kicserélni, természetesen a létszámok kedvezőbb alakulását is el lehet érni.

A teljesítményértékelés a közigazgatás szervezése szempontjából azt jelenti, hogy az adott szervezet működéséről ennek alapján újabb információkhoz lehet jutni. A munkanap-fényképezés és a munkafényképezés lényegében tárgyi oldalról (a tevékenység, illetve az ügymenet) közelíti meg a szervezet átvilágítását, a teljesítményértékelés viszont mindezek személyi oldalát elemzi, így a szervezési helyzetkép tulajdonképpen ezzel együtt áll össze egészszé. A három vizsgálat természetesen összefügg egymással, hiszen az alacsony vagy magas teljesítmény megnyilvánul a munkanap és munkafényképezés adataiban is, így az egyes munkavállalók megítélése összességében objektív alapokra helyezhető.

A teljesítményértékelés rendszeres bevezetésére a közalkalmazottak körében az utóbbi évtizedekben törvényi előírások születtek. Ezek alapján mind a közalkalmazottak, mind a köztisztviselők körében az elmúlt időszakban jelentősen javult a teljesítményértékelés módszere és rendszeressége, melynek eredménye az alkalmazottak *minőségének rendszerében* realizálódott. Ennek a témának a részletesebb kifejtésével a vezetés fejezetben foglalkozunk.

A teljesítményértékelésnek azonban van ez másik dimenziója is, amelyet újabban *minőségbiztosításnak* neveznek. Ennek módszereit az ipari termelés és szolgáltatás terü-

letére fejlesztették ki, azonban ugyanúgy, ahogy más ott kidolgozott szerzési módszereket és technikákat is megpróbálták adaptálni a közigazgatásra, a minőségbiztosítás módszerének közigazgatási alkalmazására is történtek kísérletek. Ennek alapján a következőkben a minőségbiztosítási módszerek lényegét és alkalmazási lehetőségeit tekintjük át, különösen abból a szempontból, hogy azok a közigazgatásszervezés során mennyiben alkalmazhatók.

A minőségbiztosítás kérdésköre szorosan kapcsolódik a teljesítményértékelés problematikájához. Középpontjában azonban nem annyira az objektív mérés, hanem sokkal inkább a standardhoz (a szabványhoz) való minősítés áll. Az értékelés alapvetését tehát a teljesítményértékelés esetében a mérés, a minőségbiztosítás esetében pedig az elfogadottsággal összefüggésben álló mérés adja.⁷¹

A minőség fogalmát az ún. *Total Quality Management* – TQM, vagyis az ún. teljes körű minőségmenedzsment fogalom-rendszeréből indokolt levezetni, illetve kölcsönvenni. A TQM szülőhazája az USA, ahol az iparban került kidolgozásra, mint komplex minőségbiztosítási rendszer. A komplexitást az biztosította, hogy más minőségrendszerekhez képest nem csak a gyártást, hanem a működés teljes folyamatát, vagyis a forgalmi szempontokat is befolyásolni igyekezett, tehát középpontba a vásárlót, mint fogyasztót helyezte. A *minőség fogalma*, mint „a valaminek való megfelelés” – a szakirodalom szerint⁷² – négy irányban jeleníthető meg:

- a) az első irány, vagyis a menedzsmentben alkalmazható legfontosabb jellemző szerint a minőség az *előírások részleteinek* való megfelelés szintjét jelenti.
- b) a második irány szerint a minőség a *szervezeti célkitűzésekhez* való igazodás mértékének a kifejezése.
- c) a harmadik irány szerint felfogott minőség-fogalom a *fogyasztói elvárásoknak* való megfelelés szintjével azonos.
- d) a negyedik irány szerint pedig a minőség a *társadalmi elégedettség* mértékéhez való igazodást fejezi ki.

A minőség fogalmának tisztázását követően: A) a minőségvédelem szintjeivel, B) a közigazgatásban alkalmazható minőségértékelési eszközökkel, valamint C) az ún. Általános Értékelési Keretrendszerrel indokolt foglalkozni. Ezt tesszük meg a további-

⁷¹ Lásd erről bővebben Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment Dialóg* Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005. 280. és köv. old.

⁷² Tony Bovaird and Elke Löffler: *Public Management and Governance*. Routledge London, 2003

akban.

A minőségvédelem szintjei

A közszeaktor világában a minőségvédelemnek több szintje között tehető különbség. *Első szintként* a „jó minőségért” síkra szálló törekvéseket kell érteni, amit az USA-ból kiindult mozgalom a „Value for money” azaz „Értéket a pénzért” kifejezéssel jelölt meg. E körben arról van szó, hogy meghatározzák a pénzben kifejezhető közszolgáltatások pontos ellenértékét, és ezen keresztül igyekezzenek hatást gyakorolni a szervezési tevékenységek racionális megvalósítására. Cél tehát a közszolgáltatások tekintetében a pazarlások, a fölösleges kiadások csökkentése. Ehhez hasonló az Egyesült Királyságban kidolgozott „Best value” vagyis a „Legjobb érték” mozgalom. Ennek keretében – a közszolgáltatások szintjének kezelhetősége érdekében – standardokat határoztak meg, és a legjobb eredményt elérőket különböző előnyökben részesítették.

A második szint – az előbbivel szemben – nem a legjobb minőséget, hanem éppen ellenkezőleg: a *rossz minőség elleni védelmet* állítja a minőségügy középpontjába, minőségkontroll címén. Itt tehát olyan utólagos ellenőrzésről van szó, amelynek célja nem a jogsértések szankcionálása, hanem sokkal inkább a beavatkozás lehetőségének a megteremtése, a hibák kiküszöbölése érdekében.

A harmadik szint a minőségügyi rendszerek szintje, amely az előzőeknél lényegesen komplexebb módon biztosítja a minőségvédelmet. Kiindulópontjuk a szabványosítás (standardizálás), amely az egzaktan meghatározható produktumot állította mércének, és amely a magánszeaktorból kiindulva terjedt át a közszeaktorra.

Innen már csak egyetlen lépés a minőségvédelem *negyedik szintje*, a korábban már említett „Total Quality Management”, vagyis a „Teljes körű minőségmenedzsment”. A TQM sajátossága a *komplexitás*, vagyis az a tény, hogy az előbb említett minden szintet magába foglalja. Ez pontosabban azt jelenti, hogy „a fogyasztói szempontot összefüggésbe hozták a minőségi standardokkal, és azokat kivetítették az egész szolgáltatási és szervezési folyamatokra. Ezzel valóban összeért a teljesítmény-szempont és a menedzsment módszerek alakítása, egyetlen komplex rendszerré.”⁷³

Összességében az állapítható meg, hogy a minőségügy a közszeaktorban is folyamatosan fejlődő kategória, amelynek vonatkozásában *két nagy terület* különíthető el.

⁷³ Horváth M. Tamás: Közmenedzsment.... 285. old.

Egyik a *közigazgatás* világa, amelynek vonatkozásában meghatározó sajátosság az aláfölrendeltségen alapuló közhatalmi jellegű közügyek intézése, míg másik a *közszolgáltatások* minőségügye, amelyek tekintetében meghatározó sajátosság a mellérendeltségen alapuló szervezési tevékenység a különböző területeken: oktatás, kulturális élet, egészségügy, szociális ügyek, stb.. A továbbiakban mellőzzük ez utóbbiak tárgyalását, és kizárólag az elsőként említett, vagyis a közigazgatásra vonatkozó minőségügyi rendszerek legfontosabb jellemzőit tekintjük át.

A közigazgatásban alkalmazható minőségértékelési eszközök

Mint oly sok más területen, a minőségügy tekintetében is a magánszektorban keresendők a közigazgatásban alkalmazható minőségértékelési eszközök gyökerei. Természetesen a versenynek kitett *magánszektor* kényszerült először arra, hogy *standardokat állapítson meg és alkalmazzon*. Először csak a termelés, később azonban már valamenyny munkafolyamat – az árubeszerzés, a szállítás, a leltározás, az értékesítés, stb. – tekintetében, különös figyelemmel az egységesedő világpiacra, illetve a globalizáció követelményeire.

A *közszektor* tekintetében a minőségértékeléssel összefüggő *standardizálás* először a hadseregnél jelent meg, a logisztikával (a szállítással, szállítmányozással) összefüggésben, majd részben innen terjed el (szét) a közszférában, illetve a közigazgatásban. Jelenleg a közigazgatásban a következő *három minőségértékelési rendszer-eszköz* (megoldásokat) alkalmazzák: a) a külső minőségtanúsításon alapuló ISO 9000 alapú szabványokat, b) az ún. fogyasztói kartákat, valamint c) a különböző kiválóság modelleket.

Az ISO 9000 alapú szabványok

Az ISO (International Organization for Standardization) a Nemzetközi Szabványügyi Hivatalok Szövetségét jelenti. Azt a nemzetközi szervezetet, amely felelős a nemzetközi szabványok kidolgozásáért. A Szövetség által megállapított 9000-es sorozat – tehát az ISO 9000 – a szervezetekre, a szervezetek minőségére vonatkozó nemzetközi standardokat rögzíti, annak érdekében, hogy az általuk nyújtott szolgáltatások maradéktalanul megfeleljenek a nemzetközileg is elfogadott követelményeknek. Az ISO közigazgatási alkalmazását az a paradigma-váltás tette lehetővé, hogy a közigazgatás is

szolgáltatás, és mint ilyen, minden munkafolyamata dokumentálható.

Az ISO 9000 *lényege* a minőségi követelmények (minimum standardok) megállapítása, és azoknak az elemi egységekkel kifejezhető munkafázisokhoz való hozzárendelése, a közigazgatási szervezet-rendszeren kívülálló (akkreditált) szervezet részéről. A rendszer *a következő elemekből* épül föl:

- a közigazgatási szerv minőségpolitikájának megfogalmazása,
- a minőségbiztosítási kézikönyv elkészítése,
- a minőségbiztosítási eljárások rögzítése,
- a munkaköri leírások elkészítése, és végül
- belső és külső auditálás.⁷⁴

Az ISO-rendszerek az 1990-es évek végén jelentek meg a magyar közigazgatásban, különösen a polgármesteri hivatalokban. Velük szemben azonban gyakran felmerült – és felmerül ma is – az a vád, hogy nem a közigazgatásra, hanem a magánszektor vállalataira „lett kitalálva”, így közigazgatási alkalmazhatósága legalább is megkérdőjelezhető. Másfelől rögzíthető az is, hogy Magyarországon az ISO 9000 követelményei a közigazgatási gyakorlatban már évtizedek óta érvényesülnek, hiszen a Szervezeti és Működési Szabályzatok, az Ügyrendek és a Munkaköri leírások rendszere lényegében ezt a célt szolgálja.

Az ún. fogyasztói karták

Az állampolgári kartákat (Citizen's Charter) az Egyesült Királyságban dolgozták ki először, 1991-ben, kifejezetten a közszolgáltatásokra, illetve a közigazgatási ügyintézésre. Később aztán más országok is átvették ezt a minőségértékelési rendszert, amelynek *lényege* a nem privatizálható közszolgáltatások igénybevételével kapcsolatos minimum standardoknak a megállapítása, folyamatos ellenőrzése, továbbá a standardok be nem tartása esetén jogorvoslat, illetve a közszolgáltató szervezet szankcionálása, illetőleg megfelelő alkalmazás esetén jutalmazása. A kartákkal kapcsolatos *elvi követelmények* tehát a következő módon foglalhatók össze: standardizálás, nyitottság és átláthatóság, választási lehetőség, valamint jogvédelem. Az Egyesült Királyságban a fogyasztói kartáknak egész sorát dolgozták ki: például külön karta készült a rendőrségre, a postai

⁷⁴ Lásd erről például Verebélyi Imre (Szerk.): Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban. Közigazgatás-fejlesztési Füzetek 3. Magyar Közigazgatási Intézet Budapest, 2001,

szolgáltatásokra, a tömegközlekedésre, a szociális ellátásban részesülőkre, a szülőkre, stb..

A kiválóság modellek

A különböző kiválóság modellek sajátossága az, hogy alapvetően az *önértékelésre épülnek*, nem pedig az állampolgárok, vagy valamely külső szerv értékelésére. A kiindulópontot természetesen szintén a magánszektor és az USA jelenti, ahol a „Kiválóság modell” – angolul: Excellence Model bevezetésével, illetve a kiválósági cím elnyerésével, jelentősen javíthatóvá vált egy-egy vállalat profit-teljesítménye. Később a megoldást Európa is átvette. A kiválóság modellek sajátossága az is, a más minőségbiztosítási rendszerekkel szemben, hogy *a szervezeti teljesítményt a maguk teljességében, rendszeresen szemlélik*. Ilyennek tekintendő az *Általános Értékelési Keretrendszer* – angolul: Common Assessment Framework – CAF, amelyet az 1990-es évek végén dolgozta ki az olasz (Firenze székhelyű) Európai Közigazgatás-tudományi Intézet, a német (Speyer székhelyű) Közigazgatási Akadémia, valamint az Európai Minőségmenedzsment Alapítvány. Jelentőségénél fogva ezzel a kiválóság modellel a következő alfejezetben részletesebben is foglalkozunk!⁷⁵

Az ún. Általános Értékelési Keretrendszer, a CAF

A CAF kilenc fő értékelési szempontból (kritériumból) áll, amelyek figyelembe vételével – önértékelés útján, a szervezet dolgozói – értékelik a szervezetet, egy részletes kérdőív kitöltése segítségével. A *kilenc fő értékelési szempontból* az első öt a szervezet *adottságaira*, illetve működésére vonatkozik, vagyis azon tények és körülmények kerülnek itt rögzítésre, amelyekkel az adott szervezet ténylegesen rendelkezik. Ezzel szemben a hatodik – és kilencedik fő értékelési szempont a szervezeti *eredményekre*, illetve a szervezet mérhető hatásaira vonatkozik, vagyis azon tények és körülmények kerülnek itt rögzítésre, amelyek azt fejezik ki, hogy miként él a szervezet az adottságokkal, mint lehetőségekkel. Ezek után föltehető a kérdés: melyek a főbb értékelési szempontok? A következők:

⁷⁵ Fejtegetéseink során elsősorban Sente Zoltán (Szerk.): Az általános értékelési keretrendszer (CAF) alkalmazásának lehetőségei a magyar közigazgatásban című kötetben foglaltakra támaszkodtunk. Tanulmányok. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 7. Magyar Közigazgatási Intézet Budapest, 2002.

a) Az *adottságok* (vagyis az első öt értékelési szempont) tekintetében, milyen, illetve hogyan alakul:

- a vezetés,
- a stratégia és a tervezés,
- az emberi erőforrás gazdálkodás,
- a külső kapcsolat-rendszer és a belső erőforrások felhasználása, valamint
 - a folyamatok és a változások kezelése.

b) Az *eredmények* (vagyis a hatodik-kilencedik értékelési szempont) tekintetében, melyek

- az ügyfél- és az állampolgár centrikus eredmények,
- a személyzeti eredmények,
- a társadalmi környezetre gyakorolt hatás, valamint
- az alapvető teljesítménycélokkal kapcsolatos eredmények.

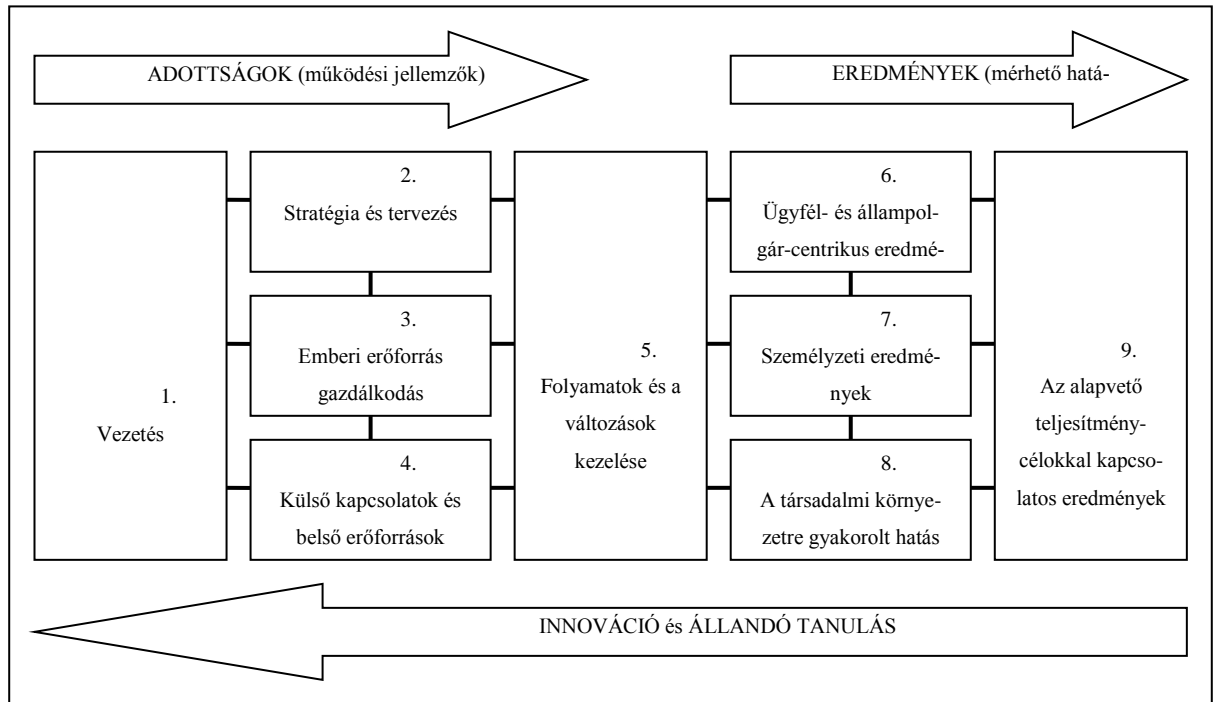
A CAF alkalmazásának nem szükségszerű eleme a külső minősítő szerv közreműködése, szükségszerű azonban a szervezet vezetőinek elkötelezettsége, valamint a dolgozók részvétele a munkálatokban. A CAF alkalmazásának *első lépése* az önértékelést végző csoport tagjainak oly módon való kiválasztása, hogy legjobban reprezentálják a szervezetet és meglegyen bennük az együttműködés készsége. Látni kell ugyanakkor, hogy a kiválasztott dolgozók, tehát az önértékelést végző csoport tagjai, nem valamiféle képviseleti szerepet töltenek be, hanem „saját magukat képviselik”. A CAF alkalmazásának *második lépése* a kérdőívek értelemszerű, és „legjobb tudás” szerinti kitöltése. Ezt követően, vagyis *harmadik lépésben* kerül sor az eredmények értékelésére, kifejezetten a szervezet vezetői számára. Rendkívüli jelentőségű a *következő lépés*, vagyis a megkapott eredmények után-követése, hiszen egyetlen felméréstől aligha várható el a szervezeti eredmények jelentős javítása, illetve javulása. Mindezek eredményeként levonhatók azok a következtetések, amelyek alapján elkészíthető a *fejlesztési terv*. A CAF *befejező lépése* az ellenőrzés, amelynek keretében a kapott eredményeket összevetik más CAF alkalmazások eredményeivel.

E lépéseket összegzi, vagyis végeredményben a CAF értékelési szempontjait és azok helyét, valamint funkcióját mutatja be a következő ábra.⁷⁶

⁷⁶ Horváth M. Tamás: Közmenedzsment... 292. old.

8. sz. ábra

A CAF sémája



6. Vezetés a közigazgatásban

6.1. A vezetés értelmezése a közigazgatásban, a közigazgatási vezetés szintjei

A vezetés fogalmát általában úgy értelmeztük, az 1.2.2. pontban, mint az igazgatás igazgatását, vagyis az igazgatási szervezet létrehozását, annak a fő célok alá rendelését és a rendeltetésszerű működésének a biztosítását. A szervezetek funkcióiból következően azonban természetesen a vezetésnek is vannak speciális jellegzetességei. A közigazgatási szervezetek esetében ez abban nyilvánul meg, hogy ezek a szervek *közhatalom* birtokában végzik a tevékenységüket, ami azt jelenti, hogy a döntéseiket kényszereszközökkel is kikényszeríthetik azokkal szemben, akik azokat nem hajlandóak végrehajtani. A vezetői hatalom – vagyis a döntések végrehajtásának kikényszerítési lehetősége – ugyan valamennyi szervezetben jelen van, azonban a közigazgatásban ez a hatalom azzal párosul, hogy olyan személyekre is kiterjed, akik nem tartoznak az adott szervezethez.

A közigazgatás vezetőinek hatalma így a vezetői szinttől függően az egész országban a legkisebb településen lakó személyekig terjed, tehát ebből kifolyólag az egyéb szervezetekhez képest speciális vezetés és speciális hatalom egyben.

A közigazgatásban ez a specialitás *két szinten* jelentkezik. Az *első szint* a felső vezetői szint, ahol a hatalom az egész országra kiterjedően döntések meghozatalára ad lehetőséget, a második szint a végrehajtás szintje, amely a területi és helyi közigazgatás működése révén érvényesül. A közigazgatáson belül azonban a *második szinten* – ami elsősorban a különböző önkormányzati szinteket jelenti – ismét vezetői döntéseken múlik, hogy a közigazgatás vezetésének központi akarata miként érvényesül a gyakorlatban. Ezt kiegészítik a dekoncentrált szervek, amelyek a közigazgatás egyes szektorait a központi irányítás mellett igazgatják. Ezeket a feladatokat szakmai szempontok alapján a társadalom működése érdekében mindenképpen erre szakosodott szervezeteknek kell ellátni az irányítás keretei között végzett vezetés alatt. Ezért nem látszik más módszer a központi akarat érvényesítésének megoldására, mint az önkormányzatok és a központnak alárendelt centrális irányítású hivatalok működtetése.

Mindezek alapján a vezetés kérdése a közigazgatásban *kétféleképpen értelmezhető*. Az egyik értelmezés szerint a közigazgatás vezetése fogalomba beletartozik a kormányzástól az önkormányzatokon keresztül a centrális irányítású szervekig az *összes*

vezetői szint. Ez az értelmezés azonban több tudomány témakörét érinti (alkotmányjog, közigazgatási jog, politikatudomány, szociológia), így a magunk részéről a közigazgatás vezetésének másik lehetséges értelmezéséből indulunk ki, azaz a vezetés *általános funkcióiból* és jellemzőiből.

A vezetés általános funkciója és jellemzői a szervezetek valamennyi formációjára jellemzőek, így a közigazgatási szervezetekre is igazak. Ennek megfelelően a következőkben a vezetés lényegét ilyen értelemben mutatjuk be, esetenként kitérve az adott témakör közigazgatási jellegzetességeire is.

6.2. A vezetés funkciói

Az 1.2. pontban az igazgatás tartalmi elemeire vonatkozóan kimutattuk, hogy ezek általában hogyan oszlanak meg a vezetés és az igazgatásszervezés között. Itt kiderült, hogy a vezetésnek minden körülmények között két kizárólagos funkciót kell ellátnia, a célkitűzést és a döntést, a többi funkció gyakorlása pedig a végrehajtás kivételével megoszlik a vezetés és az igazgatásszervezés között. Minél nagyobb egy szervezet annál több funkció tolódik el az igazgatásszervezés felé, illetve minél kisebb, annál több funkciót lát el a vezetés. Tekintettel arra, hogy a közigazgatásban a legkisebb szervezettől a legnagyobbig valamennyi szervezeti nagyságrend megtalálható a következőkben áttekintjük a vezetés valamennyi kizárólagos elsődleges és másodlagos funkcióját.

6.2.1 Célkitűzés

A célszerűség az élővilág alapvető jellemzője, szemben az élettelen világgal, amelyre a célszerűség nem értelmezhető.

A *célszerűség* azt jelenti, hogy az élőlény a meglévő biológiai, ismereti, tudati állapotából, mint kiinduló pontból törekszik elérni, eljutni egy olyan, másik állapotba, amelyből ha bekövetkezik a szóban forgó élőlény (egyede vagy faja) számára valami előnyös, hasznos származik.

Az élőlény a célállapot elérését gátló körülményekre, belső fejlődésével vagy külső haladásával – olykor a gátló környezettel szemben – erejének összpontosításával és akcióba hozásával válaszol.

Az ember, szervező tevékenysége, mint láttuk az igazgatási ciklus tartalmának ismertetésekor, szorosan kötődik ahhoz az igazgatási elemhez, melyet célnak neveztünk.

A cél megvalósítása újabb célhoz vezethet el, s ez által folyamatszerűen állandósul az ember, szervező munkája. Ebben a vonatkozásban a *cél fogalma a következő: a cél a tudatos emberi cselekvés eredményének eszmei előképe az ember tudatában, az ember tudatos tevékenységének vezérlő motívuma*. Ennek az előképnek a kialakítása összetett folyamat, melyben alapvető szerepet játszik az emberi agy működése. Az agy a valóságról szerzett ismeretek (a már meglévő dolgok és események) közötti kapcsolatot átalakítva hoz létre új kapcsolatokat, ezeket, mint új célokat vetíti elénk. A már meglévő ismeretek azáltal válnak valóban hasznossá az ember számára, hogy az ismeretek közötti új kapcsolatok új célkitűzéshez vezethetnek. Ha az ember a hiányos ismeretek miatt olyan dolgok között tételez fel kapcsolatot, ahol ez a valóságban nem lehetséges, akkor irreális célról beszélhetünk.

Az igazgatás körében a *célt kialakító folyamat a probléma érzékelésével kezdődik*. Ekkor a múlt és a jelen tényei, a kapcsolódó társadalmi, egyéni szükségletek észlelése vezet el a megoldás kereséséhez. A *jelenséget célkeresésnek* nevezzük akkor, amikor a probléma már feltáródott, de a megoldás mikéntjei még nem.

A folyamat, következő állomása a *célfelismerés*, mely már a jövőben való gondolkodás, azaz a jövőbeli tényekhez kapcsolja a szükséglet kielégítésének, a probléma megoldásának útját, módját.

A jövőben való gondolkodásnál két egymással ellentétben levő végletes felfogást kívánatos elkerülni. Helytelen feltételezni, hogy a jövő csak időben eltolt jelen, azaz a jelen tényei változatlanul megtalálhatók lesznek a jövőben (vulgarizmus), de legalább ennyire helytelen annak a feltételezése is, hogy a jelen nyomtalanul szűnik meg és a jövő ettől minden vonatkozásban eltér, (idealizmus).

A *cél definiálása* során úgy fogalmazódik meg a cél, hogy már az elérésével, a megvalósításával összefüggő körülményeket is vázolja. A cél definiálásának alkalmaznak kell lennie arra, hogy mint információ a cél megvalósításában közreműködők számára átadható-átvehető legyen. A célkialakító folyamat eddig említett állomásai nagymértékben függenek a vezető informáltságától és a célmegfogalmazási képességtől. A kevés, vagy helytelen információ mellett ugyanis könnyen olyan cél fogalmazódik meg, amely irreális kapcsolatokat létesít a múlt, a jelen és a jövő tényei, valamint az ezekhez fűződő szükségletek és azok kielégítése között. Ez a hibás cél. A pontatlan megfogalmazásnál viszont bekövetkezhet a helyes cél felismerés mellett a célnak hibás céllá való

torzulása. A pontos, adekvát céldefiniálás és célértelmezés jelentősége akkor mutatkozik meg a legjobban, amikor időben hosszútávon érvényesülő célt területileg egymástól tagolódva többen kell, hogy megvalósítsanak.

A cél definiálását a *célkitűzés* követi. Ez történhet egyéni (autonóm) vagy testületi (kooperatív) döntéssel. Mind a két esetben a megfogalmazott célt megerősítik, végrehajtását elrendelik. A döntés itt a célképzési rendszer olyan látványosan is megjelenő pontja, amely olykor háttérbe látszik szorítani a folyamat többi részét, noha a célkitűzés nagyban függ ezek valós, pontos, eredményes működésétől. A célképzési rendszerben itt van kiemelkedő szerepe a vezetőknek, mert ekkor a folyamat eddigi elért menetét is át kell tekinteni, a döntést körültekintően kell meghozni. Különösen megnő a kontroll szerepe az egyént célkitűzések esetében, amikor is a vezető saját tevékenységét tekinti még egyszer kritikusan át. Mind az egyéni, mind a testületi célkitűzésnél ekkor vizsgálandó az is, hogy a célképzési rendszer megfelelő szintjén történik-e a célkitűzés, avagy van – a szervezetben – más olyan, jobban informált és hatáskörrel is felruházott személy vagy testület, aki (amely) a célt tökéletesebben kitűzheti. Csak ezt követheti a megfogalmazott cél megerősítése.

Ha az így kitűzött célhoz megfogalmazzák a megvalósítás (személy, tárgyi, szervezeti, jogi stb.) feltételeit is, illetőleg ha pontosítják a megvalósítás körülményeit (felelős, határidő stb.) akkor *feladatról* beszélünk.

Az igazgatás egy témával kapcsolatban általában nemcsak egy célt, feladatot, hanem *célokat*, ill. feladatokat tűz ki. A célok és a feladatok lehetnek rögzítettek (pl. írásban), vagy szóbeliek. A hosszabb távra szóló, több személyt érintő és a jelentősebb tartalommal bíró célokat, feladatokat célszerű rögzíteni.

A célkövetés, a célra irányultság és a cél megvalósításának kérdései már olyan céltevékenységek, melyek az igazgatási ciklus további elemeihez vezethetnek.

A célt létrehozó azonos folyamat ellenére a célok nem egyenértékűek, mert közöttük többféle vonatkozásban különbség tehető. Így elsősorban is tartalmuk, ezen belül is jelentőségük alapján minősíthetők a célok.

Az egész társadalom elé tűzött célok kiemelkednek a célok sorából, úgyszintén ilyenek a nemzetközi jelentőségű célok.

Más megközelítésben: a nagy *összefüggéseket tartalmazó általános* célok megelőzik az *egyszerűbb, konkrét* célokat. A fő célok elsőbbséget élveznek a részcélokkal

szemben. A cél megvalósításának *ideje*, (hosszú távú, középtávú, rövidtávú), a cél megvalósításához szükséges *erőfeszítés nagysága* (pl. anyagi, technikai ráfordítás), a céltól várható *eredmény kihatása* (tartós vagy mulékony eredmény) is rangsorolja a célt.

A célok jelentőségét megítélhetjük a *célt kialakító* személy vagy szerv *szintje* szerint is. A testület által kitűzött célok rendszerint megelőzik az *egyszemélyi* vezető által meghatározott célokat. A *rögzített* célok presztízse nagyobb a *szóban* elhangzó célokénál. A célok tehát tartalmilag és formailag sorolhatók.

Minél nagyobb, összetettebb rendszer esetében kerül sor célkitűzésre, annál összetettebb célokkal találkozunk. A társadalom legfelsőbb szintjén a felismert szükséglet és a kielégítésének szükségessége, eggyel alacsonyabb szinten e felismerés kielégítésének módja kerül meghatározásra. A további szinten a konkrét szervezet kap célkitűzést, majd a szervezet belső egysége és végül a konkrét személy. Így a társadalom különböző szintjein a *célok hierarchiája* alakul ki. A célok hierarchiája kifejezést olyan értelemben használjuk, hogy valamely szervezet elé kitűzött célokat rangsorolva célfa alakul ki: ebben az alapvető, a főbb és kevésbé jelentős célok rendszerét lehet meghatározni.

A szervezetet érintő célkitűzéseket két nagy csoportba soroljuk. Az egyik a *szervezeten kívüli* keltezésű célkitűzés. Ezeket a szervezetek számára általában a felettes szervek tűzik ki. A közigazgatási szerveket érintő fő célkitűzések pedig a képviseleti szerektől származnak. Az ilyen célkitűzések alapvetők a szervezetek számára. Lehetnek ezek alapítólevélben meghatározott célkitűzések, illetve olyanok, amelyek a már létrehozott szervezetek struktúráját (pl. az intézetek esetében), vagy a szervezetekben végzett tevékenységet érintik. Ez a célkitűzés *determinálja a szervezet egész tevékenységét*. A szervezeten belüli célkitűzések is lehetnek alapvetők és determinálhatják a szervezet belső életét.

A célkitűzés formailag meghatározható jogszabályban, belső szervezeti-működési szabályzatban, technológiai, stb. előírásban, vezetői (egyéni és testület) utasításokban, vagy az öngazolási szervek esetében a tagok által elfogadott határozatokban (pl. egyesületeknél).

Mind a célképzési rendszere hiányosságai, mind a célok közötti összhang hiánya esetében a célok ellentétbe is kerülhetnek egymással. A *célkonfliktus* feloldása a felsőszintű vezetés feladata, mert ellenkező esetben a szervezeten belüli zavar, a végrehajtási tevékenységek ütközése, az alsóbb szintű vezetési pontok koordinálatlan működése kö-

vetkezik be.

Ha kiderül valamelyik célról, hogy az alapul vett tényezőket helytelenül mérték fel, vagy a belső körülmények módosultak olyan módon, hogy a célkitűzés már nem, vagy csak túlzott áron valósítható meg, akkor a célkitűzést módosítani kell. Erre az jogosult, aki az első célkitűzésről döntött.

6.2.2. Döntés

A szervezéstudomány korai képviselői a szervezeti működés hatékonyságának növelését kezdetben a munkaműveletek, igazgatási tevékenységek racionalizálásával, majd a környezeti és emberi tényezők javításával kívánták megvalósítani. Mindezek valóban jelentős hatékonyságnövekedést eredményeztek bizonyos esetekben, azonban a későbbi kutatások arra is ráirányították a figyelmet, hogy a felszíni jelenségek mögött megtalálható egy olyan tevékenységfajta is, amelynek tökéletesítése valamennyi egyéb tevékenységfajta hatékonyságának emelkedését eredményezheti. Ezt a hatékonyságot „újratermelő és meghatványozó” erőt a szervezéstudomány egyes képviselői a döntésben találták meg.

Az utóbbi 40-50 évben ismerték fel, hogy az új utakat kereső mindegyik irányzatban megtalálható a döntés; a további vizsgálatok pedig elvezettek a *döntéselmélethez*. A különféle irányzatok kutatási területe azonos, a megközelítési módok eltérőek. Ilyen irányzatok:

Szociológiai: a döntési folyamatot, a döntési típusokat és a döntésben való részvételt vizsgálja.

Matematikai alapról kiinduló iskola: a döntési módszerekkel, a döntési technikákkal foglalkozik. (Pl. a számítógépes döntéshozatal problémái, a modellezés).

Közvetítő elméletek: igyekeznek a két irányzat egyoldalúságát úgy kiküszöbölni, hogy közelítik egymáshoz a nézeteket és felhasználják mindkét irányzat megállapításait.

A *döntéselmélet* a döntések fogalmi meghatározásával, a döntéshozatal elveinek kidolgozásával, a döntések tipizálásával, a döntési folyamat vizsgálatával és a döntés optimalizációs eljárásokkal foglalkozik.

A döntés és az igazgatási ciklus összefüggései két tételben fogalmazhatók meg:

1. A döntés az igazgatási ciklus központi eleme
2. Az igazgatási folyamat minden szakaszában születnek döntések, tehát az igazgatás

nem más, mint döntések sorozata

1. A döntés azért van a ciklus középpontjában, mert előtte a döntést előkészítendő, találjuk az információgyűjtést, feldolgozást és a tervezést; utána a döntést végrehajtandó, találjuk a végrehajtást, a koordinációt és az ellenőrzést. *A célkitűzés és a döntés viszonya:* a célkitűzés maga is döntés, mégpedig stratégiai döntés, mert az szabja meg, hogy mit kell elérni. A szorosán vett döntés taktikai jellegű, a „hogyan kell elérni” kérdésben foglal állást.

2. Az információ gyűjtése, feldolgozása során is előfordulnak döntések, mégpedig a következő vonatkozásokban: honnan, milyen jellegű információra van szükség, mely információ fontos, illetve szükséges?

A tervezés sem más a döntés felől nézve, mint elődöntések sorozata a cél, az információk, a feltételek összefüggésében. A döntés – a tervezés után – úgy is tekinthető, mint a tervezési szakaszt lezáró utolsó döntés.

A végrehajtás megszervezése – hasonlóan a tervezéshez – apró döntések sorozata (pl. a munkamegosztás tekintetében: szignálás alkalmával, vagy az iktató döntései arra vonatkoznak: kell-e iktatni, illetőleg milyen vezérszót alkalmazzon stb.). A koordináció a végrehajtás során hozott vezetői döntésekkel valósul meg (pl. végrehajtási határidők meghatározása.). Az ellenőrzés szintén számtalan, apró döntést jelent, pl. milyen legyen a megállapítás: az ellenőrzés során tapasztaltak kinek, minek a terhére írhatók stb.

A szervezet tevékenységének jellegét a fenti „kis” döntések közül kiemelkedő *vezetői döntések* határozzák meg, mely lehet a célkitűzést és a tervezést lezáró döntés. A továbbiakban ezzel a vezetői döntéssel foglalkozunk.

Általános értelemben a döntés a célhoz vezető cselekvési módok (alternatívák) közül a legjobbnak a kiválasztását jelenti. *A döntés fogalma:* azt a vezetési funkciót nevezzük döntésnek, amely meghatározza, hogy a szervezet célkitűzéseinek megvalósítása érdekében mit, mikor; kinek és milyen módon kell tennie.

A döntés jellemzői

- Egy folyamat eredményeként születik meg, nem pillanatnyi cselekvés. (Ebben a tekintetben két véglet figyelhető meg. A pillanatnyi döntés valószínűleg nem kellően átgondolt; pl. hirtelen felindultságban hozott döntés. Ilyenkor a folyamat felgyorsul, de az egyes elemek ebben az esetben is kitapinthatók. A másik

véglet az, amikor túl sok Idő telik el a döntésig. Itt is szubjektív okok húzódnak meg, a döntési képtelenség, félelem a felelősségtől.)

- Nem feltétlenül aktív cselekvés a döntés (mert lehet az tudomásulvétel is, vagy tartózkodás valamely cselekvéstől)
- A választás általában többé-kevésbé behatárolt. Ez függ a döntési közegtől.

A döntés fogalmával kapcsolatos nézetek három nagy csoportba sorolhatók:

1. A *választási elméletet* fogadják el ma a legszélesebb körben;
2. A *társadalmi meghatározottsági* elmélet szerint a döntés mindig társadalmi jelenség. A választás csak feltétele a döntésnek. A döntéshozatalt a társadalmi környezet kényszeríti az emberre.
3. A *kompromisszum elmélet* lényege az, hogy a döntés mindig csak az adott esetben lehetséges kompromisszum lehet. A döntés ezek szerint minden esetben a különböző érdekek egyeztetése révén születik meg.

A *döntés feltételei*: részben objektívek, részben szubjektívek. Az objektív feltételek: a döntési alternatíva és a döntési közeg, a szubjektív a döntést hozó képességei. A két oldalt a felelősségvállalás köti össze, de a választási jelleg ebben az esetben is érvényesül.

A döntés előfeltételei

| | | |
|---------------|---------------------|--------------------------|
| Objektív | Felelősség vállalás | Szubjektív (képesség) |
| Döntési közeg | Alternatíva | |
| | Feltárt | Rejtett |

Az *alternatíva*: a tervezés utolsó fázisában el kell jutni legalább két, jól elkülöníthető alternatívához. Egy alternatíva esetén is van választási lehetőség: igen-nem alapon. Lehet feltárt és rejtett alternatíváról beszélni. Egy alternatíva esetében lehet gyakori a rejtett alternatíva. Oka, hogy kevés az információ, vagy rossz a tervezés, mert korán kizárták a célt elérő többi utakat. Gyakran felmerülő és vitatott kérdés, hogy a testületi döntéshez kell-e alternatíva? Itt összhangba kell hozni az előkészítő, tervező szakember és a testületi tagok – akik igen gyakran laikusok – véleményét. Ha csak egy alternatíva kerül az ülés elé, csökkenhet az ülés hatékonysága, gyenge a rejtett alternatíva felisme-

résének lehetősége. Ezért válik formálissá sok testületi ülés.

Véleményünk szerint, ha egy alternatíváról biztosan megállapítható, hogy optimális, akkor be kell mutatni az elődöntéseket, egyéb esetekben több alternatívát célszerű előterjeszteni.

A döntési közeg: az a környezet, amelyekben a döntés szükségessége felmerül. (Ilyenek pl. a közigazgatási szervek, a gazdálkodó szervek, a társadalmi szervezetek). A döntési közeg jelentősége – többek között – az, hogy itt jelennek meg a végrehajtás feltételei is. (Pl. személyi, tárgyi, pénzügyi). Ezek egyben befolyásoló tényezők is.

A döntési képesség: a döntést hozó személy vagy szerv, döntési képességét értjük alatta. Ide tartozik: a kockázatvállalás, az előrelátási képesség, stb.

A felelősségvállalás: nem más, mint az objektív és a szubjektív oldal kapcsolata.

A felelősség mértékét a célkitűzés pontatlansága, vagy az alternatívák kiválasztásához szükséges értékmérők hiánya fokozza. A vállalatok esetében a nyereség jó értékmérő lehet, a hivataloknál viszont ilyen nem lévén, gyakran összemosódik a feladat és a cél. A felelősség kapcsolatban van az információ mennyiségével és minőségével is. Ha nem látszik egyértelműnek a döntés kimenetele a vezető a bizonytalansági tényezőt a felelősségvállalással pótolhatja.

A vezetői döntési folyamat szakaszai a következők:

1. A probléma felismerés. Ennek lényege, hogy kell-e döntést hozni. Szoros az összefüggés a célkitűzéssel, mert ha az világos, akkor a probléma felismerése is egyértelmű. Ellenkező esetben magát a célkitűzést is pontosítani kell.
2. A célok pontosítása, rangsorolása.
3. Alternatívák feltárása.
4. Alternatívák értékelése.

Az 1-4 pontbeli események: a döntés előkészítését jelentik.

5. Az alternatívák mérlegelése.

Elődöntés: maradt-e rejtett alternatíva (ilyenkor vissza a tervezőnek).

Hogyan történik a mérlegelés: a tervezés fázisainak ellenőrzése, megvizsgálandó, nem hoztak-e túl hamar kizáró döntést?

A vezető saját *információival egybeveti az alternatívákat*. Figyelembe kell venni a vezetőnek *újabb szempontokat* is. (Pl. politikai megfontolások.)

6. *Választás vagy elhatározás.* A legkevesebb ráfordítás mellett melyik alterna-

tíva jár a legkedvezőbb eredménnyel.

7. A döntés utasítássá formálása. Eközben figyelemmel kell lenni a címzett tulajdonságaira is.

6.2.3 Információgyűjtés és értékelés

Az információ szó a köznyelvben tájékoztatást, közlést, ismeretet jelent. Tudományosan az információ lényege több irányból közelíthető meg:

- *Történetileg* Norbert Wiener és munkatársai figyeltek fel az irányítás és a hírközlés szoros kapcsolatára és megfigyeléseiket törekedtek általánosítani. Wiener az automatizált rendszerek vezérlésével foglalkozva tapasztalatait az 1948-ban megjelent *Cybernetics* c. munkájában fejtette ki. A szót, a kibernetikát a görögöktől vette át, a hajózás területéről. „Kübernézis = kormányzás”, „kübernétesz - kormányos” és „kübernetike = a kormányzás művészete”. A kifejezést már korábban is alkalmazták. Platon az emberek kormányzására, a korai protestáns teológia az egyház kormányzására alkalmazta, André M. Ampe-re pedig az államigazgatás megjelölésére javasolta 1834-ben alkalmazni. Történetileg az információ fogalma, mint az irányítás nélkülözhetetlen eleme, a kibernetika létrejöttével keletkezett.
- *Filozófiailag* az információ lényegét az ún. tükrözés-elmélettel lehet megközelíteni. Eszerint az anyagi rendszerek objektív tulajdonsága, hogy egymással kapcsolatban állnak és ennek során az egyik rendszer tulajdonságai megjelenhetnek a másik rendszerben is. Ez utóbbi a valóság tükörképe, az ami információként értelmezhető. Ebben a felfogásban az információ nem szűkíthető le csak az emberi tudatban való tükröződésre. Az információ ilyen értelemben minden anyagi rendszer visszatükröződésében jelen van, vagyis az *anyag egyetememes tulajdonságának tekinthető*.
- A *biológia* és az *orvostudomány* az ingerképzés, inger vezetése és az ingerlés témakörben, a *technika* a számítógépek működtetése során, a *társadalomtudományok*, így az igazgatástudomány, pedig a szervezetek, csoportok vezetése, irányítása kapcsán foglalkozik az információelmélettel.

Bár a nézetek megoszlanak, többségének tekinthető az az álláspont, mely szerint az információval foglalkozó informatika a legszélesebb ismeretrendszer, ezen belül he-

lyezkedik el a kibernetika, mint szélesen értelmezett vezérléstudomány.

Az *információ fogalma* az események bekövetkezésének valószínűségével van kapcsolatban. Biztos esemény bekövetkezéséhez zérusmennyiségű információ tartozik. Általában minél kisebb az esemény bekövetkezésének valószínűsége, az esemény bekövetkezése annál nagyobb információmennyiséget hordoz. Egysége a *bit*, amely két egyenlő valószínűséggel bekövetkező esemény egyikének a bekövetkezését jelenti. További meghatározások; N. Wiener: Információ annak a neve, amit a külvilággal kicserélünk, ha figyelmünket valamire ráirányítjuk.

Tarján Rezső szerint az információ rendezett jelhalmaz. (Tarján Rezső. Kibernetika. Gondolat, Bp. 1964.) Mindezek és mások közös vonásai, hogy az információ *új ismeretet tartalmazó közlés*.

Az információ mennyisége függ attól, hogy mennyiben gyarapította ismereteinket, milyen mértékig váratlan a jelzett esemény, ugyanis minél váratlanabb, annál nagyobb az információmennyiség. Ezek szerint az információ mértéke fordítottan arányos a bekövetkezés valószínűségével.

Az *adat*: az információ egyik megjelenési formája, a leképzett, rögzített (pl. számokkal) információ. Matematikailag minden információ a tér három koordinátájával és az idővel írható le. (pl. írás, plasztikus ábra, csomóírás, füstjel, fényjel stb.)

Az információrögzítés módjai:

| Az inf. paramétereinek száma | Térkoordináták | | | Időkoordináták | Rögzítési mód |
|------------------------------|----------------|---|---|----------------|--|
| | X | Y | Z | | |
| 1. | + | - | - | - | rovásírás, csomóírás (primitív népek írásmódja) |
| 2. | + | + | - | - | írásjelek, képek |
| 3. | + | + | + | - | plasztikus ábrák |
| 1. | - | - | - | + | hangjel, fényjel, rádió, telefon, elektroakusztikai és elektromágneses jelek |
| 2. | + | - | - | + | füstjel, tűzjel |
| 3. | + | + | - | + | képernyő |
| 4. | + | + | + | + | tánc, pantomim |

A *statisztikai adat* számszerű adat.

A *hír* az információ másik megjelenési formája, a beszéd formájában "rögzített" információ.

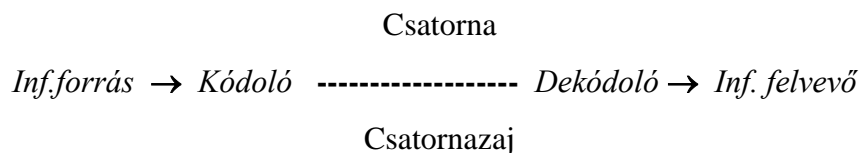
A *tudás* az összefüggéseivel egybekapcsolt információ, melynek kiemelkedő tulajdonsága az információk valamilyen rendezettsége.

Az információ mozgása *információs csatornában* történik. A csatornák áteresztőképessége adja azt a felső határt, amelyen belül történhet az információk áramlása. Az áramlás két szélső pontja (a kiinduló és a cél), valamint az őket összekötő információs csatorna *információrendszer* alkotnak. Információrendszernek nevezzük az egymással kapcsolatban álló olyan elemek összességét, melyekben új ismereteket tartalmazó közlések történnek az egyes elemek között.

A csatornában mozgó információt érintő torzító hatást *csatornazajnak* nevezzük. A csatorna hasznos kapacitását ugyan csökkenti, de védelmet nyújt a csatorna zaja ellen a *redundancia*. Ez azt jelenti, hogy az információ közlése több jellel történik, mint amennyi a közléshez szükséges.

Az információrendszerek az alábbi típusokba sorolhatók:

- a) Az elemi információs rendszer *a kommunikációs lánc*. Sémája a következő:



- b) *A másik információs rendszer-típusba* a visszacsatolós információrendszerek tartoznak. Két fajtáját ismerjük:

1. Negatív visszacsatolás: célja egy folyamat határok közötti tartása. Pl.: egyensúly-szabályozás.



2. Pozitív visszacsatolás: célja egy adott irányú változás fenntartása.

Pl.: láncreakció, a növekedés, vagy éppen a sorvadás.

- c) A harmadik típusú információs rendszer az *igazgatási ciklus körforgásához* kapcsolódik. Lényege, hogy a visszacsatolás az igazgatási tevékenység keretében valósul meg. Az információrendszer ebben az esetben a döntést hozó szervezet (személy) és a végrehajtást végző szervezet (személy) között jön létre. Mindaddig működik, amíg a döntéssel elérni kívánt cél meg nem valósul, vagy a célt nem

módosítják.

Az információ szerepe az igazgatásban széles körű. A cél meghatározásához (a magasabb célokról és a realitás megítéléséhez), a tervezéshez (a múlt és jelenbeli információból a jövőre von le következtetést), a döntéshez (a döntés minősége egyenesen arányos a rendelkezésre álló információ mennyiségével, a végrehajtás számára a döntésről képződik információ), a végrehajtáshoz (szükséges az információ a munkamegosztáshoz, mert a leterhelés helyzetéről és a képességekről tájékoztatást nyújt), a koordinációhoz (információ átadás valósul meg pl. a párhuzamos adagszolgáltatás kiküszöbölésénél), az ellenőrzéshez (ami nem más, mint információgyűjtés a célok megvalósulásáról) egyaránt információrendszerek tartoznak.

Az információ ezek alapján az igazgatás valamennyi funkciójában szerepet játszik, nélküle nincs igazgatás.

Az információ szerepe a vezetésben: mivel a vezetés kizárólagosan a célkitűzés, a döntés, elsődlegesen pedig a koordináció és az ellenőrzés igazgatási funkcióit végzi, az információ jelentősége a vezetésben nagy. A döntésnél az alternatívák között választásra kerül sor, és az egyes alternatívákhoz kapcsolódó információk mutatják meg az alternatíva célirányosságát. Minél több információ mutatja meg az alternatíva célirányosságát, annál biztosabb a döntés. Az információ tehát csökkenti a döntés (vezetés) bizonytalansági tényezőit. A felelősség pedig a hiányzó információt pótolja. A vezetés döntések sorozatából áll, ezért nélkülözhetetlen az információs rendszer kiépítése.

Az információ a vezetőhöz tudatos szervezői munka eredményeképpen jut el. *A szervezés tárgya* az igazgatási szervezetben áramló információk. *Célja:* a vezetői információs rendszer létrehozása, karbantartása és működtetése.

Az információs rendszer mindig valamelyik döntési szinthez kapcsolódik, ezért nevezhetjük *Vezetői Információs Rendszereknek* is. A kapcsolat lehet közvetett, közvetlen vagy formális (szabályozott), informális. A jól megszervezett információs rendszer feltétlenül szabályozottan és minél több közvetlen áttételen keresztül biztosítja az információ áramlását, azaz a vezető információ ellátását.

Az információs rendszer megszervezésének fázisait

1. Az információs rendszer megalkotása áll:

- a döntési pontok és szintek meghatározásából,
- a döntéshez szükséges információk körének kijelöléséből,

- az információs források kijelöléséből,
- az információrögzítés, tárolás, feldolgozás módjainak, (idejének, eszközeinek stb.) meghatározásából,
- a kódolás és a dekódolás rendjének meghatározásából,
- a közlések módjának meghatározásából,
- az információs csatorna meghatározásából, végül
- az információs csatornazaj kiküszöbölésének módozatából.

2. Az információs rendszer karbantartása áll:

- a rendszerrel szemben támasztott követelmények változásának figyelembevételéből,
- a rendszer környezete megváltozásának figyelembevételéből,
- a rendszerben zajló folyamatok korszerűsítéséből (új módszer, új gépek, stb.)

3. Az információs rendszer folyamatos működésének biztosítása. Mindaddig szükséges, amíg a döntési igény megvan A rendszer valamennyi elemének működésképesnek kell lennie, mert különben döntési képtelenség állhat elő, vagy a döntési felelősség jelentős mértékben megnövekedhet.

6.2.4. Tervezés

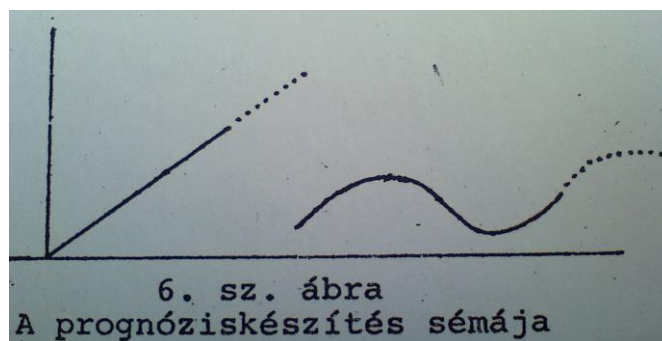
Minden ember gondolatilag alakítja, elképzei a jövőben várható eseményeket, a magatartást, cselekvéseit. Jövőképet állítunk össze bizonyos bonyolultabb, összetettebb vagy hosszabb időre vonatkozó elgondolásoknál. Tervezéssel hivatásszerűen foglalkozó munkája nyomán létesülnek a körülöttünk levő házak, hidak, városok, gépek, stb. A termelésben a gyártmányok, az azokat előállító technológiák, a gazdálkodásban a pénzügyi, a hitel, a számviteli elgondolások mind-mind az ember jövőben való gondolkodásának eredményei, termékei.

A tervezés alapját a felismert törvényszerűségek, vagy legalább is a valószínűségek adják. Ezeknek felhasználásával készíthetők azok az előrejelzések, melyek kapcsolódva az akarati elemekhez, elérhetővé teszik, hogy az emberek beavatkozzanak a spontán (vagy quasi spontán) folyamatokba. *A tervezés célja, valamely kívánatos és lehetséges eredmény elérése a jövőben.* Az akarati elem jelzi, hogy mögötte érdekek húzódnak meg, melyek egyéb más körülményeknek a számbavételével, a várható következmények felismerésével kapcsolódnak össze. A tervezés eredményeként létesülő terv a jövő tuda-

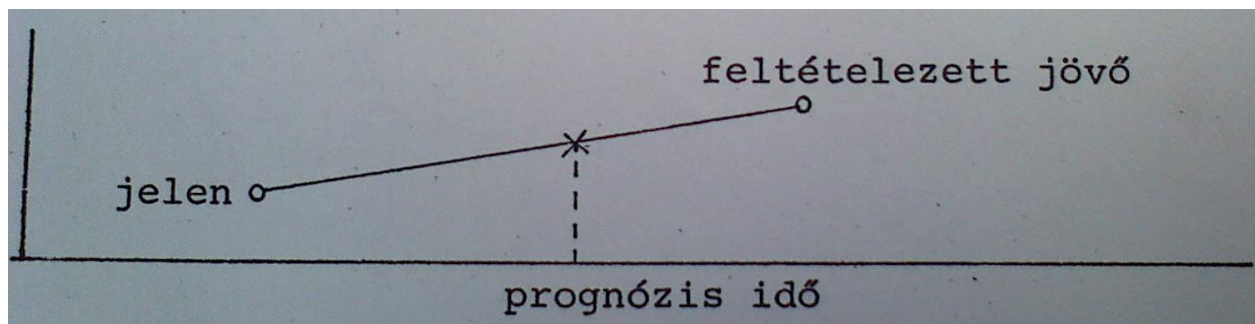
tosságot alakítja ki, emberben, társadalomban egyaránt. A jövő tudatosság pedig a jövő vállalásában az ezzel járó biztonságérzésben is megmutatkozik

A tervezés kifejezését többféleképpen is használjuk: a mindennapi életben valamely cselekedet előzetes elgondolását, a kivitelezésre vonatkozó megoldások elképzelését értjük alatta. Ennél szélesebb értelmű az a meghatározás, amikor a tervezést a jövő kialakításával foglalkozó tevékenységnek tekintjük és a tudományos előrelátáson nyugvó célkitűzések kimunkálásának tartjuk. Legegyszerűbben úgy definiálhatjuk, mint a *kitűzött cél elérésére irányuló tervvariánsok kidolgozását*.

Meg kell különböztetni a tervezést a prognózis készítésétől és a futurológiától. Míg a tervezés a tudományos ismeretek felhasználásával a tervvariánsok előállítására irányul, s ezáltal a jövőbeni szándékolt tevékenységek és az elérni kívánt cél megvalósítására irányuló döntések megalapozását jelenti, addig a prognózis a tudományos módszerek felhasználásával készít előrejelzést, valamely gazdasági, társadalmi, technikai (stb.) jelenség jövőbeni helyzetéről, a múlt és a jelen folytatásának jegyében. A prognózis nem ad tervvariánst, mert alapkonceptiója, hogy a múltbeli fejlődés egyirányú jövőbeni következményekhez vezet, s ezeket a következményeket vetíti elénk. *A prognózis módszerei: az extrapoláció* (azaz az eddigi fejlődés tapasztalatainak értékeit "hosszabítja meg" a jövő irányába)



A prognosztikai visszacsatolás (amikor egy hipotetikus jövőképet kapcsol össze a jelennel és így ad jelzést a következő időszakra):



7. sz. ábra: A prognosztikai visszacsatolás

A *futuroológia* látszólag össze nem függő jelenségek között keres összefüggéseket, rendszerint hosszabb (50-100 év) időszakokra. A futuroológia statikusabb szemléletű, mint a prognosztika, amely dinamikusnak mondható. A futuroológia a jövőhöz vezető utakat vizsgálja és az időtartomány egy-egy állomását írja le, a jelenségek között levő kölcsönhatásokat szintetizálva. Ezáltal jut el egy komplex jövőképhez.

A tervezés sajátos feladatait ellátók köre kétféle szervezeti formában illeszkedik ahhoz a szervezethez, amely számára végzi tervezői munkáját. Az egyik megoldás a tervezők egységbe épülnek a szervezet egyéb részével (pl. a törzskarban, vagy a vezetést segítő igazgatási szervezetben nyernek elhelyezést), míg a másik esetben önálló tervező szervezet létesül. Ez utóbbi a tervezői tevékenységen belül további specializációra is képes. (pl. Tervező Intézet, Várostervező Iroda, Út- és Vasútervező Vállalat, stb.) Mind a kétféle szervezeti megoldás azonban megtartja a tervezői munka lényeges sajátos vonását, mert a döntésre hivatott vezető (személy vagy szervezet) részére készíti el azokat az alternatívákat, amelyekből végül is tervek lesznek.

A tervezés igen bonyolult szellemi tevékenység, mely döntések (tervezői belső döntések) sorozatából áll. E döntési sorozatok két síkon jelentkeznek:

- a) több alternatíva közül ki kell választani a *lehetséges alternatívát*,
- b) a kiválasztott alternatívákat *részletesen ki kell dolgozni*.

A tervezés magas fokú *kreativitást* igényel a tervezőtől (egyén, ill. kollektíva), valamint feltételezi a témában, sőt a kapcsolódó témakörökben is a kellő informáltságot. A tervezői munka – némi leegyszerűsítéssel – három szakaszra tagolható:

1. A *célkitűzés megismerése és pontosítása*. Akár a belső, akár a külső tervezői szerv munkáját nézzük, megállapíthatjuk, hogy a célt, amelyet a tervnek, a terv alapján végzett megvalósító tevékenységnek el kell érni, általában nem a tervező tűzi ki. A vezető, vagy a megrendelő határozza meg azt a közeli, vagy távoli célt, amelyet a tervező-

nek körültekintően kell megismernie. A tervező ugyanis általában nem magának, hanem másnak (pl. az egész szervezetnek, vagy külső szervnek, stb.) készíti el a tervet. A célkitűzés során határozzák meg a megvalósításra szánt időt, a számításba vehető erőforrásokat (pl. pénz, munkaerő, energia, stb.) valamint azt a helyet, ahol a cél megvalósuljon és nem ritkán azt a minőséget is, amelyet a megrendelő megkíván. A megrendelő rendszerint nem szakember, ezért a tervezőnek a cél megismerése során pontosítani kell a vele szemben támasztott igényeket és ezek lehetőségeit. Így pl. nem elegendő a tervező számára az, ha megbízása úgy szól: javítani kell valamely adott szerv munkáját. A pontosítás során tisztázandó, hogy mi a hiba? A célkitűzés pontosításánál tisztázni kell azokat a mértékegységeket is, melyeket a döntéshozó alkalmazni kíván a tervvel kapcsolatban. (Így pl. egy létesítmény ún. bekerülési költségénél a forint keret mellett a felhasználható valutát, s ennek határát is)

2. Az *előtervezés*. Ebben a szakaszban történik a terv-variánsok feltárása. Egy bizonyos cél ugyanis több úton, többféleképpen és módokon érhető el. Ilyenkor információkat kell gyűjteni pl. arról, hogy hasonló célok elérésére korábban (esetleg más országokban) milyen megoldásokat készítettek, s azoknak milyen a kritikai megítélése. Tisztázni kell, hogy milyen időbeli, pénz, anyagi, személyi feltételeket alkalmaztak a régi megoldások esetében és ez miképpen alakul jelenleg. Hogyan valósíthatók meg azok a konkrét szervezet munkájában. Melyek a legújabb tudományos eredmények, amelyek alkalmazhatók az adott céllal kapcsolatban. Ha nincs kellő információ ezekről, akkor logikai megfontolásokból is ki lehet indulni, de ekkor figyelembe kell venni a hibahatár megváltozását is. Pótolható az információ részben számításokkal is, ebben az esetben az esetleges tévedések kiszűréséről kell gondoskodni.

Fontos szabály, hogy a tervező minden lehetséges tervvariánst a lehető legnagyobb mértékig kimunkáljon, mert ellenkező esetben – azaz az egyes tervvariánsok nem kellő kimunkálásával – már a döntést hozót befolyásolja. A döntéshozó ugyanis önkénytelenül is hajlik a komplettebben kidolgozott tervvariánsok kiválasztása felé, már pedig a tervezőnek a tervezés a feladata, s nem a döntéshozó befolyásolása, illetőleg “dédelgett” tervének előtérbe helyezése.

A másik fontos szabály az, hogy mindegyik tervvariáns egyenlő mértékig legyen kimunkálva. Ha ugyanis eltérés mutatkozik, akkor a döntéshozó nem tud (nem tudhat) érdemben választani a variánsok között. Amennyiben nem lehetséges a tervvariánsok

egyenlő mértékű kimunkálása, úgy a tervező kötelessége erre a figyelmet felhívni és az eltérések okát, következményeit feltárni.

3. A tervezői munka harmadik szakasza a *lehetséges tervvariánsok értékelése*. Ebben a szakaszban jutunk el a lehetséges alternatívától az *optimális tervvariánsig*. Alkalmazhat módszer az alternatívák megvitatása. Itt újra figyelembe kell venni az előfeltételeket, majd az egyes tervvariánsokat elemeikre bontva kell kiszámítani, esetleg megbecsülni az általuk elérhető következményeket, Mindazon szempontok, melyek a célkitűzésnél még csak körvonalakban fogalmazódtak meg, ekkor teljes mélységükben kerülnek ütköztetésre. Az a tervvariáns tekinthető optimálisnak, amely a legjelentősebb oldalait értékelve, a feltételek legnagyobb körének megfelel.

A tervek fajtái

A terv nem más, mint a döntés által elfogadott alternatíva. Az elfogadás történhet a tervvariánsok közötti kiválasztásnál ráutaló módon, (jelentéktelenebb esetekben) de rendszerint határozott nyilatkozat formájában nyer megerősítést. Az állami tervek esetében jogi formában jelenik meg az elfogadott alternatíva (pl. törvény)

A terveket időtartam, hatókör és a terv hatásai szempontjából csoportosíthatjuk.

a) *Időtartam*: (tervidőszak) az az idő, amely a terv megvalósításához szükséges. A legrövidebb időtartamú tervet *operatív tervnek* nevezzük. Ez lehet néhány naptól pár hétig terjedő, de maximálisan egy éves tervidőszakra vonatkozik. *Stratégiai terveket* több évre szólóan készítünk. A tervidőszak megválasztása függ az operativitás mértékétől és a bizonytalansági tényezők nagyságától. A bonyolult, vagy alacsony bizonyossággal jellemezhető terveket a stratégiai tervek csoportjába sorolhatjuk.

Általában ismerünk *hosszú távú* (10-15 évre szóló) tervet; melyek rendszerint elvi jelentőségűek, koncepcionális tartalmúak. A *középtávú* (3-5-8 évre szóló tervek) stratégiai jellegű tervek. A *rövid távú* tervek az egyéves tervidőszakot fogják át.

Eltérő időtartamot jelölnek meg az ún. *intézkedési tervek* és a *munkatervek*. Ezek feladatot, felelőst és határidőt tartalmaznak. Az intézkedési terv: egy körülhatárolt célkitűzés megvalósítását szolgáló feladatokat rögzíti (pl. az államigazgatási munka korszerűsítését célzó intézkedések terve). A munkaterv a szervezet valamennyi célkitűzését rögzíti, a feladatok kijelölésével, a konkrét időtartamokkal, határidővel és felelősökkel.

A *munkaprogram* nem terv, hanem célkitűzés, azaz valamely szervezet előtt álló

célkitűzéseknek és főbb feladatoknak összefoglalása. (Ilyen pl. a Kormány programja, melyet megválasztása után az Országgyűlés elé terjeszt.)

b) A *hatókör* a terv tartalmát jellemzi. *Általános* akkor, ha minden tevékenységet magában foglal, illetve, minden szervezetre vonatkozik. *Funkcionális* a terv, ha több feladatot, egyaránt érintő célkitűzés megvalósítását szolgálja. (Pl. pénzügyi, munkaügyi tervek). *Ágazati terv* a gazdaság egy-egy ágazatában érvényesül. A *területi terv* az ország egy területére bontva (megye, régió) tartalmazza az országos terv részét (az általános terv lebontását), vagy – másik vonatkozásban – egy meghatározott területen működő szervezet (intézmény, szolgálat) tevékenységének terve is területi terv.

c) A *terv hatása* szempontjából megkülönböztetünk *belső*, illetve *külső tervet*. Az előbbieket a szervezeti kereteken belüli célok megvalósítására irányulnak, míg az utóbbiaknál a szervezeten kívüli tevékenységek szerepelnek a tervben. A kettő között szoros a kapcsolat, csak a szervezet ráhatásának mértékében mutatkozik meg eltérés. (Az utóbbi esetben ez rendszerint lényegesen kisebb). Külső tervnek tekintjük a szervezetek egymás közötti tevékenységét összefogó terveket is. Az államigazgatási munkaterv külső-belső terv egyaránt, mert a szervezet belső és külső tevékenységére hatást gyakorol.

7.2.5. Koordináció

Az igazgatási döntés végrehajtásának alapfeltétele a munkamegosztás. Ezáltal azonban megnehezül a közös cél elérése. A munkavégzés differenciálódása, az elkülönülő érdekek, eltérő személyes képességek, stb. megnehezítik a kitűzött cél megvalósítását. Ezért a munkamegosztás fenntartása koordinációt igényel. A koordináció összhang biztosítását jelenti, melyet a koordinációt végző azáltal ér el, hogy a struktúrát és a struktúrában résztvevő részek közötti kapcsolatokat a kitűzött célnak megfelelően alakítja ki.

A *struktúra kialakításánál* a koordináció az alá-, fölé-, mellérendelés útján és a feladat kijelölése révén valósul meg. A szervezeten belüli összhang az állandóan változó feltételek között, a belső érdekviszonyokra is tekintettel a cél irányába való haladást biztosítja. Ezt a munkaerő, a munkaidő, a munkahely, a munkafolyamatok, az alkalmazott technika és technológia szabályozásával és a fellépő devianciák (szabályozótól való eltérés) megszüntetésével lehet elérni.

A *koordináció fogalma* a következő: A munkamegosztás hatására kialakuló és az

igazgatási folyamat céljaival ellentétesen ható tényezők kiküszöbölését szolgáló tevékenység, mely a struktúra és a belső kapcsolatok alakításával valósítható meg.

Koordinációs tevékenységet, hatást fejt ki már a tervezés, a döntés és majd látni fogjuk, hogy az ellenőrzés is. Ezért a koordináció megtalálható valamennyi szervi és szakirányú tevékenységben és a *vezetés minden szintjén*. Úgy is tekinthető, mint a vezetés körében gyakorolt valamennyi feladathoz és funkcióhoz képest *átfogó, funkcionális tevékenység*.

A koordináció módszerei a következők:

a) Szervezeti megoldások: lineáris szervezeti struktúránál, ha a vezetési lépcsőfok kevés, jól működhet a koordináció, ugyanezen szervezeti struktúra esetében sok vezetési lépcsőfoknál a koordináció akadózhat. A *funkcionális szervezeti struktúránál* jól érvényesül a koordináció, bár van lehetőség ellentétes utasítások kiadása révén a diszharmóniára is. A *törzskari szervezet*, mivel kibővíti a vezető koordináló képességét, egyértelműen kedvező, de problémát jelenthet az, hogy, a törzskarnak nincs hatásköre, (pl. titkárságon belül a koordinációs osztály). A *koordinációs bizottság* lehet állandó (pl. vezetői értekezlet) és lehet ad hoc; mind a kettő esetében az a lényeges, hogy minden érintett irányzat, vagy szerv képviselője jelen legyen.

A koordináló bizottságok feladatai igen eltérőek lehetnek, így a konzultáció, tanácsadás; döntés előkészítése; tervezés; kollektív döntéshozatal (pl. ilyen a kormány is)

b) *Szabályozási megoldások*: a legismertebb szabályozási megoldás a Szervezeti és Működési Szabályzat. Ebben meghatározzák, hogy hogyan kell együttműködni; így pl. mely esetekben legyen koordinált a döntés, mikor legyen kollektív a döntés, előírja hogy hozzájárulást mikor és kitől kell beszerezni, illetve mikor és kitől kell véleményt kikérni. Itt kell rendezni a döntési hatásköröket is.

Megjegyezzük, hogy a szabályostól eltérő jelenséget, konfliktust nem szabad minden körülmények között negatív jelenségnek tekinteni, amelyet minden áron és minden körülmények között ki kell küszöbölni. Ha a számukra megfelelő mozgásteret és mozgásformát tételezzük fel, a társadalmi és gazdasági haladás fontos mozgató elemévé válnak. Van olyan nézet is, hogy a vezetőnek csak a felmerült határeseti problémákat kell megoldani, ezáltal biztosítja a kellő irányítást is és a belső szabadságot is.

c) A *koordinációs technikát*, az ún. vezetéstechnikai eszközöket nagyon részletesen kimunkálta a szervezéstudomány. (Pl. gráf-módszerek, operációkutatás, költségveté-

si programozási módszerek, hálódiaagram, stb. Ezen speciális módszereken kívül a munkaszervezés körében kidolgozták, és széles körben alkalmazzák a műveletelemzés, a mozdulattanulmányozás, a folyamatszervezés és tervezés, a munkamódszer tanulmányozás, az időelosztás és a leterhelés tanulmányozás, stb. módszereket.

A koordináció típusai a következők lehetnek:

A koordináló tevékenységet egyrészt azon az alapon osztályozhatjuk, hogy mi a tevékenység tárgya. Amennyiben a koordináció egy szervezeten belül kiterjed valamennyi főfolyamatra, illetőleg nem korlátozódik csupán egyes szakterületekre, *általános koordinációról* beszélünk. Egyes szerveknek kifejezetten az a fő funkciója, hogy ilyen jellegű koordinációt lássanak el, annak érdekében, hogy ezzel ellensúlyozzák valamely más tevékenység megosztásából származó esetleges zavarokat. Az általános koordinációt ellátó szerveket a közigazgatásban általános hatáskörű szerveknek nevezik.

A koordináció másik fajtája a tevékenység tárgya szempontjából a *szakosított koordináció*. Ennek funkciója az egyes szakfeladatokon belüli összhang megteremtése, a belső egyensúly fenntartása. Szakosított koordinációt rendszerint az ilyen célra létrehozott állandó, vagy ideiglenes bizottságok látják el, másrészt szervezeten belül is jönnek létre ilyen célú koordináló egységek. Szakosított koordinációban végzi pl. a feladatát a folyamatok vezérlését végző szervezet.

A koordinációt másrészt azon az alapon is osztályozhatjuk, hogy milyen földrajzi területre terjed ki a hatása. Ebből a szempontból beszélhetünk *országos és területi* koordinációról. Az országos koordináció a központi (ágazati és funkcionális) szervezetek tevékenységének az össztársadalmi, összállami célokkal való összhangba hozását szolgálja, a területi koordináció pedig egy földrajzi területi egységen folyó tevékenység összhangját biztosítja. Mind az országos, mind a területi koordináció is lehet általános és szakosított. Pl. általános területi koordinációt látják el az önkormányzati képviselő testületek, szakosított koordinációt pedig a területi centrális irányítású szervek.

6.2.6. Ellenőrzés

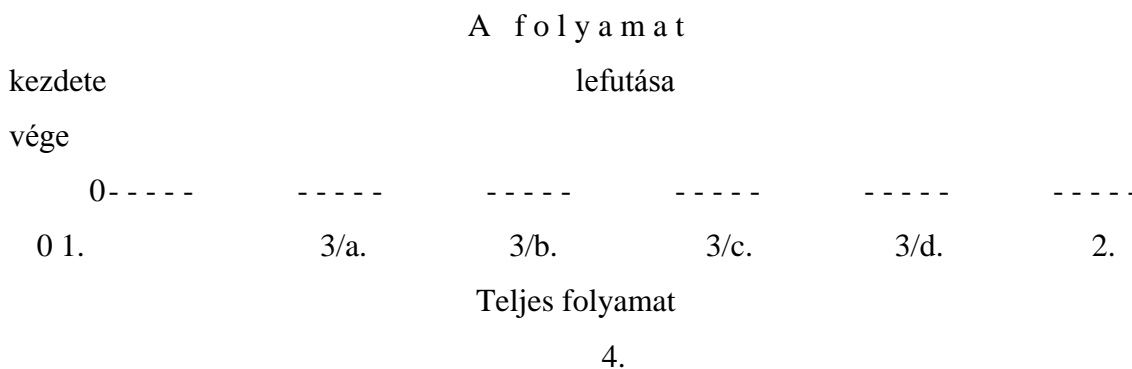
Az ellenőrzés összeveti, majd megvizsgálja, és végül megméri mindazt, amelyre az ellenőrzés irányul. Ez lehet valamely emberi cselekedet (pl. az igazgatási ciklus egyik, vagy másik eleme), és lehet dolog (pl. emberi erőfeszítéssel létesített tárgy).

Az ellenőrzés egzakttá válásának két feltétele van. Az egyik a viszonyításhoz

szükséges mértékegység kialakítása, (pl. az ügyiratok elintézésénél az ellenőrzés megvizsgálja, hogy napokba számítva mennyi időt használnak fel). A másik a vizsgált téma „van” helyzetének (azaz a tényhelyzetnek) összevetése egy elméletileg kimunkált „kell” helyzettel. Példánk esetében ez azt jelenti, hogyha az államigazgatásban általánosan 30 napon belül kell az ügyeket elintézni, akkor az ellenőrzés megvizsgálja, hogy egy konkrét szervnél az ügyeket ezen időtartamon belül intézték-e el. A „kell” állapot szintén konvención nyugszik (példánknál ezt a jogszabály is tartalmazza), mely az emberi, társadalmi tapasztalatokra épül. *A „kell” állapottól való eltérés kimutatása az ellenőrzés egyik eredménye.* Az eltérés lehet plusz, vagy mínusz előjelű. Természetesen van olyan eset is, amikor mind a plusz, mind a mínusz értékek nemkívánatosnak tekintendők.

A szervezetekben emberi együttműködésen alapuló munka folyik. Az együttműködés szabályozott keretek között valósul meg. A szabályok kiterjednek a munkafolyamatokra, azok elemeire, a technológiára, a követelményekre, stb. A megvalósító tevékenység térbeli és időbeli lefutása során ki van téve külső és belső eredetű zavaró, sőt eltérítő jellegű hatásoknak. Ha a szervezet működését helyesen alakították ki, akkor az eltérítő, zavaró hatások következményei rejtett, vagy nyílt jeleket produkálnak. Az ellenőrzésnek az a feladata, hogy ezeket a jeleket felderítve a tényleges helyzetet, a szabálynak megfelelő helyzethez (értékhez) viszonyítva, a *kiváltó okokat tisztázza. Ennek feltárása az ellenőrzés eredménye.* A tényleges, valóságos „van” és a szabályozott „kell” összehasonlításból kimutatható eltérések kiemelésével az ellenőrzés lehetőséget nyújt a vezetés számára, hogy a szervezetet a célnak megfelelő helyes irány felé vezesse.

Az emberi tevékenységek folyamat jellegűek. A folyamat kezdeti és végállapot közötti része – rendszerint – több lépésből áll. A folyamatot és a rákapcsolt ellenőrzést az alábbi sematikus ábra szemlélteti.



9. sz. ábra A folyamatra kapcsolt ellenőrzés megoldásai

Ha erre a folyamatra ellenőrzést kapcsolunk rá, akkor azt irányíthatjuk:

1. a folyamat kezdetére (a bemenetre)
2. a folyamat végére (a kimenetre)
3. a folyamat egyes elemeire, vagy teljes lefutására (3/a, 3/b, stb. ill. 3/a-3/d-ig)
4. a teljes folyamatra.

Könnyen belátható, hogy a „kell” állapot más az 1. 2. 3. stb. lehetőségek esetében és eltérőek az egyes „van” állapot értékei is. Természetesen az az ellenőrzési megoldás lesz a legpontosabb, amely a folyamat teljességét átfogja (azaz a 4. megoldás). Itt azonban két probléma merül fel. Kérdés ugyanis az, hogy ellenőrizhető-e a folyamat a maga teljességében, Vannak olyan emberi cselekedetek, amelyekkel ez nem tehető meg, mert pl. az átfogó ellenőrzés túlságosan költséges. (Minden dolgozó mellé ellenőrt kellene állítani.)

Ha az ellenőrzés nem kapcsolható rá a megvalósítás teljes folyamatára, akkor az eredmény, a végállapot (tehát 2. megoldás) ellenőrzésére kell szorítkoznia. Ekkor nem csak a szabályozott előírásokhoz viszonyít az ellenőrzés, hanem megvizsgálja, hogy az eredmény által sikerül-e elérni a kívánt hatást, megvalósul-e a kitűzött cél és ennek alapján értékelhető az eredmény, illetve megállapítható-e az eltérés. Mindezeket úgy is megfogalmazhatjuk, hogy az ellenőrzés a döntés tükörképét adja.

Az ellenőrzés fogalma: információgyűjtés arról, hogy a döntés végrehajtásának a folyamata, eredménye mennyiben felel meg az igazgatási ciklus során hozott célkitűzés(ek)nek.

Az ellenőrzés típusai a következők lehetnek.

Az ellenőrzés a vezetői tevékenység integráns része, attól soha el nem szakítható, még abban az esetben sem, ha a vezető mellett ellenőrzésre specializálódott szerv működik. Ezek alapján a legáltalánosabb ellenőrzési fajta: a *vezetői ellenőrzés*. Ez más megfogalmazásban általános ellenőrzésnek is nevezik, kifejezve azt, hogy a szervezet vezetője a szervezet összes részét, minden belső tevékenységét, bármikor ellenőrizheti. Az általánosság vonatkozik az összefüggésekre, tényekre, okokra is. A vezetői ellenőrzés során maga a vezető közvetlenül gyűjti össze az információkat az általa vezetett szervezet működésének alakulásáról, az eredményekről és veti ezeket egybe a célkitűzéssel.

Speciális az ellenőrzés akkor, ha a szervezet valamely részére, vagy a szervezet valamely tevékenységi körére irányul. Ilyenek pl. az igazgatási tevékenység körében: a pénzügyi, a jogi, a költségvetési, eredményességi, számviteli, stb., egyébként vonatkozhat az alaptevékenységre, vagy az azt kiszolgáló tevékenységre (pl. személyzeti munka, tervezési munka, stb.) Osztályozható az ellenőrzés a szerint is, hogy milyen szervek hivatottak az ellenőrzés megvalósítására. A szervezeten belül kifejezetten ellenőrzés céllal létrehozott szerv által végzett ellenőrzést *belső ellenőrzésnek*, míg a szervezeten kívüli szervek (felügyeleti szerv, stb.) ellenőrzését *külső ellenőrzésnek* nevezzük. Mind a kétféle ellenőrzésnek vannak előnyei és hátrányai. Az előbbi ismerve a szervezet minden lényeges és lényegtelen vonatkozását, az összefüggéseket, a múltbeli tapasztalatokat, stb. biztos kézzel tud a kritikus pontokhoz nyúlni. Hátránya lehet, hogy „nem látja a fától az erdőt” pl. a csoport érdek, megelőzheti a társadalmi). A külső ellenőrzés előnye éppen abban van, hogy nincs „helyi vaksága” a szervezeten kívüli érdekeket, összefüggéseket is ismeri, a végső eredményeket helyesen tudja feltárni, hátránya, hogy a belső összefüggéseket nem, vagy csak alig látja. A két ellenőrzési fajta viszont jól kiegészítik egymást. Az ellenőrzés lehet *történeti ellenőrzés*, amikor a múltbeli eseményeket alapul véve kell a szervezeti célkitűzést, sőt magát a célt is kritika alá vetni. Előnye: a nagy összefüggések és magának az eredménynek a vizsgálhatósága. Hátránya: hogy az ellenőrzés kimenetele függ az alapul szolgáló adatok, információhordozók meglététől, pontosságától, valóságszerűségétől. Hátránya még, hogy esemény utáni lévén, arra már nincs hatással, csak a hiányosság jövőbeni megismétlését akadályozhatja meg.

Az eseményekkel *egyidejű ellenőrzés* a leghatékonyabb ellenőrzési fajták egyike, mert azonnal és még az eseményekre korrigálóan ható vezetői beavatkozást tesz lehetővé. Hátránya a költségessége és az, hogy nagy ellenőrzési apparátust, felszerelést igényel. Alkalmazására elsősorban nagy pontosságot, magas minőségi követelményeket kielégítő tevékenységet végző munkaszervezetekben kerül sor.

Az *utóellenőrzés* alatt értjük a már egyszer lezajlott ellenőrzés megállapításainak teljesítését kontrolláló tevékenységet. Ezt az ellenőrzési fajtát ott alkalmazzák, ahol ellenőrzött szerv bizonyos (rendszerint: széleskörű) önállósággal rendelkezik, s így módja van az ellenőrzés megállapításainak többirányú teljesítésére is.

Minden ellenőrzés egyik fő törekvése az, hogy eredményeképpen a jövőben valamilyen tevékenység alakulására (lehetőleg kedvező) hatást fejtsen ki. Kizárólag a *jövő-*

beni hatás elérésére történő ellenőrzés ritkának tekinthető, ilyen azonban a modellen történő ellenőrzés. A modell működéséről szerzett ellenőrzési tapasztalatok szolgálnak majd a jövőbeni valóság számára hasznosítható információknak.

Lehet az ellenőrzés, *hivatásos* (állami), ha az ellenőrzést végzők kellő szakmai felkészültséggel rendelkeznek és valamely arra feljogosított (állami) szerv közegeiként tevékenykednek. *Társadalmi ellenőrzésről* viszont akkor beszélünk, ha laikusok végzik az ellenőrzést. Mind az állami, mind a társadalmi ellenőrzések hasznosak, egymást jól kiegészítő jellegűek.

Ha az ellenőrzés nem irányul a szervezet teljes tevékenységére, csak annak egy jól körülírható részére, akkor *céljellegetű*, részleges ellenőrzésről beszélünk, ellenkező esetben *átfogó*, mindenre kiterjedő ellenőrzés.

Ha több irányból végzik az ellenőrzést (pl. gazdasági, műszaki, stb.) akkor *komplex ellenőrzésről* beszélünk.

Sajátos ellenőrzési fajta a *felügyeleti ellenőrzés*, mely lehet hierarchián kívüli, de lehet hierarchián belüli is. Itt a szervezet felett felügyeleti jogokat gyakorló szerv (esetleg az alapító szerv) végzi az ellenőrzést.

Az ellenőrzés folyamata a következő lépésekből áll.

Az *ellenőrzés elindítása* előtt pontosan tisztázni kell az ellenőrzést végző szerv(ek)et és ez(ek) feladat- és hatáskörét. Tisztázandó az ellenőrzési jogosultság és ennek iránya, mélysége. Ha több szerv együttesen végzendő vizsgálatáról van szó, ki kell jelölni a vizsgálatot vezető, koordináló személyt is. Az ellenőrzés előtt kell meghatározni azt is, hogy az ellenőrzés mely szerv, illetőleg szervek felé irányul. Amennyiben ilyen előre nem határozható meg (pl. közúti ellenőrzésnél), akkor pontosítani kell azt, hogy az ellenőrzés alá milyen feltételek fennforgása esetén, milyen körülmények között levő szerveket, személyeket vonnak be.

Első lépés az ellenőrzés folyamatában a *vizsgálati cél kitűzése* és az ezzel összefüggő célkitűzések meghatározása. Ezt rendszerint a vizsgálatot végző szerv vezetője határozza meg. Ennek megfelelően kell elkészíteni a vizsgálati programot, azaz kidolgozni, hogy kik, mikor, hol, kit és mit ellenőriznek, milyen céllal. A program lehet egyenletesen folyamatos, lehet szaggatott, amikor az ellenőrzésbe vont erőket átcsoportosíthatják, vagy időbeli megszakítások tarkíthatják. A vizsgálati programot, az ellenőrzést végzők állítják össze, jóváhagyás a vezetők hatáskörébe tartozik.

A második lépés az *ellenőrzendő jelenségek felkutatása*, ez történhet rovincsolással (nyilvántartások, adatok, stb. egybevetésével), szemlével (céltudatos megfigyeléssel) mintavétellel (a honnan, mikor, ki vette, ki vizsgálja kérdések tisztázásával), ellenőrző kérdések feltételével, statisztikai adatok felhasználásával, stb.

A tapasztalati tényeket logikai eszközökkel is meg kell vizsgálni. Ilyenek lehetnek pl. az absztrakció analízis, hipotézis, következtetés, stb.

A *tények közötti kapcsolatok feltárása*, a véletlen és szükségszerűség, valamint az oksági kapcsolatok tisztázása, rendezése a következő lépés, melyet a hiányosság okainak kimunkálása követ. Az ellenőrzés folyamata a korrekcióra vonatkozó javaslattal zárul. Ez utóbbi értékelést ad a tapasztalatokról, (hivatkozva a ténymegállapításokra) és állást foglal vitás kérdésekben, a helytelen gyakorlatban.

Hangsúlyozni kell, hogy az ellenőrzés közvetlen utasítási jogosultsággal nem rendelkezik, még akkor sem, ha megállapításait írásban rögzítve hozza az ellenőrzött tudomására. Az utasítási jogosultság az ellenőrzés által felvetett problémákban és az értékelésben a vezetőt illeti meg. E jogosultság esetleges decentralizálása nem érinti a vezetői jog- és felelősségi kört.

Az ellenőrzési tevékenységben a *vezetői ellenőrzésnek* kiemelkedő szerepe van.

A vezetőnek nemcsak a célt, a feladatot, a szervezetet, annak struktúráját, az eredményeket és a külső feltételeket kell naprakészen ismernie, hanem a vezetett szervezet konkrét időbeli állapotát, az egyes részek mindenkori értékét, előnyeit, hiányait, ezek állandó, vagy ideiglenes voltát is. A vezető igazgatási munkája, különösen döntései, nemcsak közvetett (pl. jelentések), hanem *közvetlen úton* szerzett információkra is támaszkodik. Az információk lehetnek a szervezet tekintetében *külső és belső eredetűek*. Külső: a jogszabály, a felettes szervek döntései, leiratai, a hatóságok határozatai, stb. belső: szervezeti egységek, munkatársak tevékenysége, működési körülmények alakulása, technológiai módosulások, fegyelem betartása, stb. A külső információk terén sem szabad a vezetőnek csak a közvetett információk alapján döntenie, amennyire lehetősége adódik, itt is törekednie kell közvetlen információk megszerzésére.

A belső információk körében megnövekszik a vezetői ellenőrzés tere, ebben a vonatkozásban figyelemmel kell kísérnie közvetlen munkatársainak tevékenységét éppen úgy, mint az ellenőrzésre rendszeresített szerv munkáját. Igen fontos vezetői feladat a személyzeti munka irányítása, mely a szaksegítség (a személyzeti és munkaügyi szerv)

működése mellett vezető személyes feladatát képezi.

A vezetői ellenőrzés adja azokat az információkat, amelyeket a jó vezető törekszik mindenáron megszerezni. Ezek nélkül legjobb felkészültségű és szándékú vezető sem tud kellő eredményeket elérni, azokat tartósan biztosítani, vagy társaihoz emberközelpelbe kerülni. Már pedig mindezek hiányában a vezető nem érheti el célját. A vezetői ellenőrzések által szerzett információk hasznosak abból a szempontból is, hogy zsinórmértékül szolgálnak az egyéb úton szervezett ellenőrzési rendszeren keresztül hozzáérkezett információk értékeléséhez, és mintául szolgálhatnak az ellenőrzést végző szervezeti egységek munkájához is.

A vezetői ellenőrzés előnye továbbá, hogy gyors, mivel eseményekről közvetítés nélkül szerez közvetlenül információt. A gyorsaság a szükség esetén kiadandó vezetői intézkedések tekintetében is fenn áll, amely a hatékony vezetés szempontjából lényeges.

A vezetői ellenőrzés, ezek szerint *folyamatos, átfogó, hatékony*, ki kell *terjednie* a vezető feladatkörébe tartozó és az irányítást szolgáló minden területre és témára, a munkavégzésre, az eredményekre, az esetlegesen felmerülő devianciákra, azok okaira és a korrigálást célzó alternatívákra is.

A szervezetekben kiépített információrendszer szolgáltatja a vezető számára a rendszeresített információkat. A vezető által végzett ellenőrzésekből származó információk is részei a szervezet információrendszerének, de azon belül, attól elkülönítve működnek, mert a döntések megalapozásához nyújtanak a vezető számára *többletinformációt*. Nem veszi tehát át a vezetői ellenőrzés a szervezetekben az információrendszer funkcióját, megtartja mindkettő viszonylagos önállóságát. Abban az esetben, ha a különböző csatornákból származó információk közötti ellentmondás mutatkozna, a vezetőnek nemcsak a ténybeli problémára kell feloldást találnia, hanem az információrendszer hiányosságait is tisztáznia kell.

Végezetül megemlíjtjük azt a helytelen vezetői gyakorlatot, amikor – túlzott öntevékenység, vagy a bizalom hiánya miatt – a vezető mindent maga akar részletesen ellenőrizni, csak ezen információkban bíz meg. Ilyenkor a vezető elvész a részletekben, nem képes funkcióját maradéktalanul ellátni, s az ellenőrzésre hivatott szerv tevékenysége is formálissá válik.

6.3. Vezetői személyiség

Hosszú ideig az egyik legelterjedtebb irányzat volt a vezetői munka vizsgálatával kapcsolatban az ún. pszichológiai irányzat, mely a vezető személyi tulajdonságait tekintette a vezetés döntő tényezőjének. Ennek enyhébb megfogalmazása: „A viselkedés elmélete alapvető része a vezetés elméletének.”⁷⁷

A vezetés lényege nem ez, de el kell ismerni, hogy a vezető személyisége sokrétű hatást fejt ki a szervezet életében, másrészt az is tapasztalati tény, hogy a vezetőnél több olyan tulajdonságra is szükség van, mely más személyeknél nem játszik döntő szerepet. (Pl. lehet valaki kiváló szakember, de az még nem biztos, hogy egy munkát ki tud adni, vagy az elviselhetetlenül türelmetlen ember nem lehet jó vezető, stb.)

A vezetői tulajdonságok egy része minden vezetői szinten szükséges, ezenkívül vannak olyan tulajdonságok is, amelyek az egyes vezetői szinteken eltérőek lehetnek (pl. felső szinten több az elvont, elvi jellegű, alsóbb szinten, pedig több a konkrét, operatív jellegű feladat).

A szervezet funkciójából is adódhatnak olyan igények, melyeknek a vezető tulajdonságai (kisebb vagy nagyobb mértékben) meg kell, hogy feleljenek.

Nincs általános recept, minden vezetői tevékenységnél konkrétan kell vizsgálni a követelményeket. Ennek során figyelembe kell venni:

- a vezetés szintjét,
- a szervezet környezetének (pl. ágazat) sajátosságait,
- a szervezeti struktúrát,
- a szabályozás módszereit,
- a vezetés szervezetét.

Ezek hatnak a vezetői tulajdonságokra (pl. a túlzott centralizmus a kezdeményező, vagy a felelősségvállaló képességet csökkenti), kétségtelen azonban az is, hogy a vezető maga is hatással van a szervezetre, alakítólag úgy hat rá, hogy az minél jobban megfeleljen saját tulajdonságainak. Kellő időt vezetői poszton eltöltött vezető esetében „kiegyenlítődéss” jön létre a vezető tulajdonságai és a vele szembeni követelmények között. Éppen ezen kiegyenlítődéss alapján válik vizsgálhatóvá a szervezeten keresztül a vezető

⁷⁷ Haire, Mason Pszichológia vezetőknek Mezőgazdasági kiadó Bp., 1968. 14. old.

és a vezetőn keresztül a szervezet.

A vezetői tulajdonságok csoportosítása

1. A személyek és a dolgok feletti rendelkezés jellegére utal a tulajdonságok egyik köre. Ilyenek: pl. az igazságosság, a fegyelmezettség.
2. A vezetőnek más emberekkel kapcsolatos magatartását jellemzi a tulajdonságok másik csoportja. Ilyenek, pl. az együttműködési készség, a kritikai szellem.
3. A vezetőnek saját értékeivel való viszonyát jellemzi a tulajdonságok harmadik csoportja. Ilyenek pl. a szerénység, szorgalom, szívósság, erős akarat, Vagy csak a saját érdekét nézi, egyedül kíván tekintély lenni.

A vezetői tulajdonságok összessége: a vezetői képesség

A vezetői ismeretek körére többféle nézet alakult ki, egy vonatkozású egyetértés mellett. Az egyetértés abban van, hogy a vezetői ismeretek elsajátíthatók, erre képezhető a vezető, ismeretei továbbképzés keretében pedig bővíthetők. Az eltérő nézetek pedig a következők:

H. Fayol szerint a vezetőnek a szervezetben lezajló 6 folyamat tekintetében kell ismeretekkel rendelkeznie ezek: technikai, kereskedelmi, pénzgazdálkodási, biztonsági (személy- és vagyonvédelmi), számviteli és igazgatási.⁷⁸

M. Haire szerint a vezetőnek ismernie kell a szervezet kialakítása, valamint a beilleszkedés a szervezetbe és a szervezet feletti közegbe (ún. „mozgó összekötő kapocs”) funkció ellátását.⁷⁹

Tóth Imre Zoltán az előbbieket kiegészíti még a szakmai ismeretekkel és tájékoztatási képességgel a társadalmi, nemzetgazdasági kérdésekben, valamint a tanulás, önképzés képességével.⁸⁰

Az ismeretek mélységére vonatkozóan is nyilatkozik H. Fayol, mert az szerinte vezetési szintenként más és más, a felső vezetésben pl. az igazgatási ismeretek 50%-ban szükségesek.

⁷⁸ H. Fayol: Administration Industrielle et Cenerale Paris, 1916.

⁷⁹ L. id. mű 136. old

⁸⁰ Tóth Imre Zoltán: Szervezés- és vezetéselmélet. Bp., 1976. 309. old.

A modern társadalomban a vezetési ismeretek köre a következő:

1. általános műveltség,
2. szakismeretek,
3. igazgatástudományi ismeretek,
4. sajátos tárgyi (helyi) ismeretek,
5. a gyakorlat ismerete.

A vezetői képesség + vezetési ismeretek = vezetői személyiség

Ez a képlet egységbe fogja a képességeket és az ismereteket, és ezáltal értékelhetővé teszi az embert, a vezetőt, mint személyiséget, azaz kora társadalmá által meghatározott sajátos egyént.

A szervezéstudomány további irányokban is végez kutatást a vezető személyiségének feltárásában, ezáltal segíti a vezetési gyakorlat eredményességét. Ilyen új vonatkozások pl. az alkat, a motiváció, az ismeret és készség, a magatartás szféráinak és elemeinek megismerése. Jó vizsgálati lehetőség rejlik a vezető személyiségének ön- és a beosztottak általi tesztelésben is. A személyiség nem mozdulatlan jelenség, ezért a tudomány foglalkozik a személyiségfejlesztés problematikájával is. Megállapítható, hogy vezetőnek a változásokra nyitott személyiséggel kell rendelkeznie (problémák érzékelése, újdonságokra való fogékonyság, stb.), a vezetőnek a saját személyiségét a vezetési feladatokra figyelemmel folyamatosan kell fejlesztenie, és rendelkeznie kell azzal a képességgel is, hogy személyiségének pozitív vonásait szétsugározza, továbbadja beosztottainak, ezáltal alakítva, fejlesztve azok személyiségét is.

6.4. A vezetési stílus

Ezt a kérdést is először a pszichológia vizsgálta. *K. Lewin* német pszichológus és munkatársai szerint 3 féle vezetési stílust különböztetünk meg:

A *laisser faire* (szabadjára engedő, cselekedni hagyó) vezető nagyvonalúan állapítja meg a feladatokat, jelentős hatáskört ad beosztottainak, iránymutatásai elvi jellegűek, tartózkodik a részletes útmutatásoktól. A munka állásáról, a feladatok teljesítéséről csak nagyobb időközökben kér tájékoztatást. A beosztottaival elsősorban akkor foglalkozik, ha azok problémával jelentkeznek. Ekkor sem utasítás, hanem tanács és újabb információk adásával nyújt segítséget.

Ennek a vezetési stílusnak az alkalmazása csak magas szakmai színvonalon álló, gyakorlott és a szervezettel lojális beosztottakkal hozhat jó eredményt, (pl. kutatók, a szervezettől távol dolgozók, külföldi szolgálathelyű külkereskedők), stb. esetében alkalmazható. Indokolatlan alkalmazása gyenge eredményt ad, teret biztosít a lassú, kényelmes munkatempónak. A beosztottak könnyen behelyettesítik saját céljaikkal a szervezet célját, és ez már a szervezet funkciójának torzulásához vezet. Előnye viszont, hogy önállóságra készítet, az egyéni kezdeményező készséget kifejleszti.

Az *autokratikus* vezető mindent pontosan előír, a feladatokat részletesen megszabja, hatáskört általában nem, vagy alig ad át, utasításainak feltétlen teljesítését elvárja. Megkívánja beosztottaitól a problémák jelzését, akik minden részletkérdésben a vezetőtől várják az útmutatást. A döntéseit a vezető egyedül hozza. Mindezeket a rendkívül szigorú fegyellemmel biztosítja.

Ennek a vezetési stílusnak az alkalmazása jó eredményt ígér, mert a feladatok végrehajtását a vezető biztosítja. Hátrányai: a vezető távollétében a szervezet könnyen szétesik, a beosztottak önállósága nem tud kifejlődni. Könnyen klikkek alakulnak ki, s a szervezetben a légkör megromlik. Vannak szervezetek, (pl. a fegyveres erők, testületek) erős centralizációjú szolgálatok (mentőszolgálat), stb. ahol a szervezet rendeltetéséből, funkciójából, struktúrájából eredendően, s a vezető szándékától függetlenül szükség van az autokratikus vezetés megvalósítására.

Demokratikus vezetési stílus alkalmazásánál a vezető döntései előtt meghallgatja munkatársai véleményét, vagy bevonja őket a döntési folyamatokba; segíti a végrehajtást, és számít a beosztottak kezdeményezésére. Ez a vezetési stílus tudatosan épít a beosztottak szervezeti feladatokkal való azonosulására, ezért az egyéni felelősség és az önállóság pozitív hatásaival számol a részfeladatok megoldásánál.

Az eredmény: emberi légkör, hatékony munka, nincs túlzottan leterhelve a vezető. A megvalósítása nem könnyű, nemcsak a vezetőtől függ, hanem megfelelő beosztottak is kellene hozzá. A demokratikus vezetés időigényes, viszont a befektetett idő és energia hosszú távon megtérül.⁸¹

Az ismertett vezetői stílusok tiszta formában csak a kis szervezetekben, vagy a nagy szervezetek esetében a vezető közvetlen környezetében valósulnak meg. Legna-

⁸¹ Lásd erről: Lewin, K. - Lippitt, R. - White, R.K.: Patterns of Agressive Behaviour in Experimentally created "Social climates": Journal of Social Psychology, 1939. N0 1⁰.

gyobb gyakorisággal egyes vezetési stíluselemek keverve található meg a szervezeteknél. Érvényesülésükre hatással van a vezető személyisége, a szervezet jellege és bizonyos mértékig a beosztottak tulajdonságai is. Ez utóbbira a vezető a nevelés és a munkatársak megválasztásával erős befolyást tud gyakorolni.

Beszélhetünk még, *elvi és operatív vezetésről*, melyek ugyan nem vezetési stílusok, hanem inkább módszer jellegű megoldások. Az előbbinél a vezető a feladat meghatározását, a feltételek biztosítását, a megoldáshoz segítségnyújtást és az értékelést végzi, míg az utóbbinál a részletes feladat meghatározás, ütemezés, konkrét utasítás, folyamatos ellenőrzés jelenti a vezető teendőit. Ezek a módszerek kapcsolódnak a vezetés szintjéhez is, míg ugyanis a felső szinten az elvi, az alsóbb szinteken az operatív módszerek a használatosabbak. A közvetett vezetés (irányítás) elvi, a közvetlen pedig inkább operatív módszereket alkalmaz. Az olyan nagy, összetett szervezetekben, mint a közigazgatás, mind a két megoldás megtalálható, egyidejűleg egymás mellett. Amikor ugyanis a vezető a saját hivatala munkájánál az operatív vezetési módszert alkalmazza, az irányított szervezetek felé pedig az elvi módszerrel él.

6.5. Humánerőforrás menedzsment a közigazgatásban

6.5.1. A humánerőforrás menedzsment fogalma és fő területei

Minden szervezet hatékony működésének alapvető feltétele a szervezet célkitűzéseinek és feladatainak megfelelő jól képzett és rátermett munkaerő (humánerőforrás) biztosítása. Ennek biztosítása a tárgyi feltételek biztosításához képest sokkal bonyolultabb és összetettebb tevékenységet jelent, amely ráadásul a szervezeti hatékonyságot sokszor érzékenyen de mégis kevésbé átlátható módon érinti.

A szervezet méreteinek növekedésével, a humánerőforrás biztosításával kapcsolatos feladat nemcsak méreteiben, hanem bonyolultságában is növekszik. A méretek növekedésével egyre nagyobb jelentőségre tesz szert a tervezés, az ösztönzési rendszer tökéletesítése, a rendelkezésre álló humánerőforrás képzése és fejlesztése, valamint a teljesítményértékelés és a minőségbiztosítás.

A humánerőforrás biztosítása szempontjából azonban nemcsak a szervezeti méretek, hanem a szervezeti funkciók is befolyásoló tényezőt jelentenek. Ebből a szempontból alapvető különbségek találhatóak a közszféra és a magánszféra *humánerőforrás menedzsmentje* között, mely fogalom *legáltalánosabban a szervezetek humánerőforrásá-*

nak komplex kezelését jelenti.

A magánszférában általában kötetlenebb, és jogilag kevésbé szabályozott ez a feladat, míg a közszférában és ezen belül is különösen a közigazgatásban szigorú jogi kööttségek érvényesülnek a humánerőforrás menedzsment területén.

A közszférában a humánerőforrás menedzsment másik jellegzetessége, hogy az állam nemcsak jogilag, hanem pénzügyileg bekorlátozza azt. Ez az egyik oldalról egy garantált és előmeneteli lehetőséget biztosító bérrendszert jelent, a másik oldalról viszont egy állandó korlátozásra ad lehetőséget azzal, hogy a béralapok szűkítésével a szervezet létszámkorlátozásokra kényszeríthetők.

A közszféra harmadik jellegzetessége, hogy itt végső soron a munkáltató maga az állam, amiből következik, hogy a szervezet méretét tekintve ez az állam legnagyobb szervezetrendszere. Ezen belül is elkülönül nagyságrendjével a közigazgatás szervezetrendszere, amelynek sajátos funkciói egységes és átfogó humánerőforrás menedzsment kialakítását eredményezték. Ennek keretét a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény tartalmazza.

A humánerőforrás menedzsment fogalmát a közigazgatásra nézve a fentiek alapján úgy fogalmazhatjuk meg, hogy az a közigazgatás valamennyi szervezetében *egységes és átfogó módon a jogi és pénzügyi keretei között érvényesíti a szervezet humánerőforrásainak komplex kezelését.*

A jogi és pénzügyi szabályozási keretokről azonban meg kell jegyeznünk, hogy ezek az utóbbi években az Európai Unió országaiban és Magyarországon is oldódni látszanak. Ennek egyik oka az, hogy a humánerőforrás területén erősödni kezd a verseny a közszféra és a magánszféra között. A másik ok pedig az, hogy az egységes szabályok megkötik a vezetők kezét a hatékonyság érdekében alkalmazható rugalmas megoldásokkal szemben. Ezek miatt egyre több országban tesznek reformlépéseket a humánerőforrás menedzsment önállóságának és hatékonyságának növelése érdekében. Ezek általában az előmeneteli és a bérezési rendszer teljesítményhez kötését, az egyéni, testre szabott előmeneteli rendszer kialakítását, és a teljesítményhez kötött szerződéses rendszer bevezetését helyezik előtérbe. A jövőben kialakuló humánerőforrás menedzsment középpontjába ezek szerint várhatóan az egységesség helyett a *teljesítmény* fog kerülni.

A humánerőforrás menedzsment történeti előzménye valamennyi szervezet eseté-

ben a személyzeti és a munkaügyi igazgatás volt, illetve egyes szerveknél jelenleg is önállóan létezik ez a két feladatkör. Akár kisebb, akár nagyobb szervezetről legyen is szó, ez a két feladatkör szorosan kapcsolódik a vezetési funkciókhoz. A közigazgatásra nézve ezt deklarálja is a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény, amely szerint a munkáltatói jogokat a közigazgatási hivatal vezetője gyakorolja, és ezek birtokában látja el a humánerőforrással összefüggő feladatokat.

A szervezet nagyságrendje azonban befolyásolja, hogy az összes feladat hogyan oszlik meg a vezetés és az igazgatásszervezés részét képező, humánerőforrásokkal foglalkozó apparátus között. A célkitűzés és a döntés itt is kizárólagos vezetői funkció marad, a többi tevékenység azonban részben vagy egészben az igazgatásszervezés feladatkörébe kerülhet át.

Ezek után vizsgáljuk meg, hogy a humánerőforrás menedzsment milyen részfeladatokból tevődik össze a közigazgatásban. A részfeladatok nagyságrendje természetesen függ a szervezet méreteitől, azonban a legkisebb – néhány fős – szervezetek kivételével ezeket, a feladatokat általában el kell látni, a hatékony szervezeti működés érdekében. A részfeladatok a következők:

- a humánerőforrás tervezése,
- a szükséges munkaerő biztosítása,
- a rendelkezésre álló munkaerő képzése, fejlesztése,
- teljesítményértékelés.

A továbbiakban ezekkel, a részfeladatokkal foglalkozunk részletesebben.

6.5.2. A humánerőforrás tervezés

A közigazgatás világában a humánerőforrás tervezése több szintre bontható. Ennek a tervezésnek különösen nagy jelentősége van a központi vagy *kormányzati szinten*, hiszen a közigazgatás működése az állam feladata és a működtetési kiadások jelentős részét a közigazgatás létszámának személyi kiadásai teszik ki. A kormánynak ezért célszerű kidolgozni egy hosszabb távra szóló közigazgatási humánerőforrás *stratégiát*, továbbá az éves költségvetések tervezése során meg kell terveznie a *következő évben alkalmazandó humánerőforrás gazdálkodás* anyagi fedezetét.

A közigazgatás humánerőforrás helyzetét több tényező is befolyásolhatja, így a stratégiai és éves tervezésnél az alapvető feladat ezeknek a tényezőknek a feltárása, il-

letve a hatásuk megítélése. Ilyen tényezők lehetnek például: az ország gazdasági helyzetének alakulása, a közigazgatási feladatok deregulációja, új közigazgatási feladatok létrejötte, a közigazgatási szerek elburjánzása (pl. a minisztériumi háttérintézmények számának jelentős emelkedése), szervezeti összevonások vagy szervezetek további differenciálása, stb.

A kormányzati humánerőforrás stratégia másik területe – amely szorosan összefügg az előzőekkel – a *köztisztviselők jogi szabályozásának* alakítása. Ez a szabályozás önmagában stratégiai jelentőségű, mivel hosszabb távra határozza meg a közigazgatás humánerőforrás oldalának kereteit és feltételrendszerét, másrészt sok tekintetben megkönnyíti a közigazgatási szervek vezetőinek szintjén a tervezést.

A humánerőforrás tervezés második szintje a közigazgatásban az *önálló közigazgatási szervek* vezetőinek a szintje. Itt a tervezési feladat elsősorban a szervezet nagyságrendjének a függvénye. A nagyobb akár több száz fős szervezetek esetében a tervezés szintén kettéválhat a stratégiai és az éves tervezésre. A stratégiai tervezés jelen esetben azt jelenti, hogy a vezető hosszú távon alakítja a koncepcióját a következő kérdésekben:

- a szervezet személyi állománya milyen változásoknak lesz várhatóan kitéve (pl. leépítés, bővítés),
- hogyan alakulnak várhatóan a szervezet feladatai, bővülnek, vagy szűkülnek,
- milyen koncepció alapján történjen a várható személyi változások lebonyolítása,
- hogyan oldják meg a rendelkezésre álló munkaerő szakmai és rátermettségi fejlesztését,
- a jogi kereteken belül hogyan fejlesszék az ösztönző rendszert,
- milyen teljesítményértékelő ill. minőségbiztosítási rendszert alkalmazzanak, és ezt hogyan kössék össze az ösztönző rendszerrel.

Kisebb szervezetekben a stratégiát rendszerint a *rövidebb távú tervezés* helyettesíti. Ezek a rendszerint éves tervek a nagyobb szervezeteknél azonban szükségszerűen kapcsolódnak a stratégia terekhez, hiszen ezek jelentik a stratégia lebontását és a gyakorlatban való érvényesítését.

A rövid távú humánerőforrás tervek a szervezet adott időszakra tervezett munkaerő mozgását tartalmazzák. Ezen belül célszerű megtervezni a következő kérdéseket:

- amilyen és mennyi új munkaerő felvételére lesz szükség,
- milyen előléptetések várhatók,
- van-e belső utánpótlás,
- milyen kilépések várhatók a szervezetből,
- kell-e beiskolázni vagy szakmailag tovább képezni a rendelkezésre álló személyi állományból,
- szükséges-e létszámleépítés, ha igen az milyen módon oldható meg,
- ha külső munkaerő felvétele szükséges, ahhoz milyen toborzási és kiválasztási módszert alkalmazzanak,
- milyen teljesítményértékelési vagy minőségbiztosítási módszert alkalmazzanak az adott időszakban.

A humánerőforrás tervek készítése során indokolt valamennyi szinten figyelembe venni, hogy a belső és külső feltételek sokszor előre nem látható módon is változhatnak. Ennek kivédése érdekében ezért a tervekben célszerű alternatívákat fenntartani, illetve szabad mozgásteret hagyni a nem várt változások bekövetkezésének esetére.

6.5.3. A szükséges munkaerő biztosítása

A humánerőforrás tervek gyakorlati végrehajtása a szükséges munkaerő biztosításával történik, amely tevékenység – különösen nagyobb létszámú szervek esetében szintén több fázisra bontható. Az első eldöntendő kérdés, hogy a szükséges munkaerőt *belső* vagy *külső* forrásból biztosítják.

A *belső forrás* lehetőségeit a humánerőforrás tervek – amennyiben ilyenek készültek – már tartalmazzák a képzési és előmeneteli tervek keretben. Ebben az esetben a következő eldöntendő kérdés, hogy a szervezeten belül rendelkezésre álló munkaerő állományból van-e alkalmas munkaerő a betöltendő helyekre, majd ezt követi a kiválasztás. Ez a megoldás természetesen csak abban az esetben jöhet szóba, ha a betöltendő álláshely előlépést jelent az arra alkalmas munkavállaló számára. Ilyenkor azonban, ha megfelelő munkaerőt találnak, a betöltendő helyre ismét felmerül az előléptetett munkavállaló álláshelyének betöltése, így a probléma újból kezdődik.

A *külső forrásból* történő munkaerő biztosítás két fő kulcskérdése a *toborzás* és a *kiválasztás*. A *toborzás* azt a célt szolgálja, hogy minél nagyobb körből lehessen az alkalmas munkaerő kiválasztását végezni. Ennek egyik legáltalánosabb módszere a *nyil-*

vános pályázat meghirdetése. Mielőtt azonban erre sor kerül, célszerű a következő kérdéseket megvizsgálni:

- milyen elvárásoknak kell a pályázónak eleget tenni,
- milyen ösztönzési (anyagi és egyéb) rendszert alkalmaznak a szervezetnél,
- milyen előmeneteli lehetőségek vannak,
- milyen munkakörülményeket tudnak biztosítani a szervezetnél.

Ezek után kerülhet sor a pályázat vagy más toborzási módszer alkalmazására. Ez utóbbi lehet például a különböző médiákban való hirdetés vagy reklám, illetve bizonyos adatbázisok igénybevétele. A közigazgatásban 2007 óta működtetnek egy adatbázist, amelynek célja az, hogy megkönnyítse a munkáltatók és a leendő munkavállalók egymásratalálását. Hasonló céllal lehet fordulni a területi munkaközvetítő irodákhoz is, amelyek szakmai segítséget is nyújthatnak a toborzási feladat elvégzéséhez.

A toborzást a követi az alkalmas munkaerő *kiválasztása*. Ennek során a közigazgatásban a hatályos előírások keretei között a szerv vezetője többféle módszert is alkalmazhat. Ilyen módszerek lehetnek a következők:

- felvételi vagy versenyvizsga,
- kompetencia (rátermettségi) vizsgálat,
- gyakorlati vizsga,
- képességvizsgálat.

Mindezek azonban nem pótolják a vezető meggyőződését a személyes találkozás alapján arról, hogy a leendő alkalmazott alkalmas a kérdéses állás betöltésére.

A kiválasztás hibalehetőségét gyakorlatilag teljesen kiküszöböli a *próbaidő* intézményének alkalmazása. Ennek letelte után mindkét fél nagy bizonyossággal eldöntheti, hogy a kiválasztás hosszabb távon is megfelelő-e a számukra.

6.5.4. A munkaerő képzése és fejlesztése

A szükséges munkaerő biztosításának egyik jól bevált módszere a rendelkezésre álló munkaerő olyan irányú képzése és fejlesztése, amely biztosítja az utánpótlást a humán erőforrás stratégiájának és terveinek a részbeni vagy akár a teljes körű megvalósításához. Erre egyébként a köztisztviselőkről szóló jogi szabályozás is ösztönzi mind a munkáltatókat, mind a munkavállalókat. Előírja ugyanis, hogy a köztisztviselőknek alanyi joguk van az előmenetelükhöz szükséges képzésen és továbbképzésen részt venni, a

munkáltatóknak pedig az ehhez szükséges feltételeket biztosítaniuk kell.

A humánerőforrás menedzsmentnek ez a területe elsősorban a képzésre és fejlesztésre tagolható, amelyek között a választóvonal a szerezettség és a rendszeresség mértékével húzható meg.

A *képzési formák* közé az *iskolarendszerű* és a nem *iskolarendszerű* de szervezett és rendszeres képzés tartozik. Az *iskolarendszerű* képzés a munkavállalónak a felsőfokú vagy középfokú képzés valamilyen szintjére történő beiskolázást jelenti. Ebben a tekintetben a humánerőforrás menedzsment feladata a feltételek biztosítása és a tanulmányokban való előrehaladás figyelemmel kísérése. A *nem iskolarendszerű* képzés rendszerint a munkáltató által szervezett tanfolyam jellegű képzéseken zajlik. Ilyen továbbképzések szervezésére a közigazgatásban központi előírások is kötelezhetik a szervezetet. Emellett a vezető saját belátása szerint is szervezhet olyan továbbképzési tanfolyamokat és szemináriumokat, amelyek emelhetik a szervezet munkavégzésének színvonalát.

A munkaerő fejlesztése arra irányul, hogy munkáltató különböző módszerekkel arra igyekszik ösztönözni a munkavállalót, hogy *önképzés keretében* fejlessze tudását, képességét és tapasztalatait. Ennek több módszere is van, melyek közül a kiválasztás mindig egyéni, testre szabott módon történhet. Ilyen fejlesztési módszereknek tekinthetjük a következőket:

- a munkavállaló olyan új feladatokkal való megbízása, amely egyéni felkészülést igényel,
- olyan értekezletek szervezése, amelyekre a résztvevőknek előre megadott témakörökből előzetesen fel kell készülniük,
- szakmai versenyek szervezése,
- szakmai pályázatok kiírása a szervezet fejlesztése szempontjából fontos kérdésekben,
- ha arra van mód, publikálási lehetőség biztosítása, vagy a publikációra való ösztönzés alkalmazása,
- a munkavállaló ideiglenes áthelyezése, vagy helyettesítéssel való megbízása más munkakörök ellátására való felkészülése érdekében,
- szakmai utak tapasztalatcserék szervezése más szervezetek hasonló feladatokat ellátó szervezeti egységeihez,
- gyakornoki vagy betanulási idő alkalmazása az új munkakörök betöltésére kije-

lölt munkavállalóknál.

6.5.5. Teljesítményértékelés a közigazgatásban

A közszféra és a magánszféra között az egyik lényeges különbség abban nyilvánul meg, hogy amíg a magánszférában a munkavállalók teljesítményéhez kötött anyagi és erkölcsi ösztönzése közismert és általánosan elfogadott gyakorlat, addig a teljesítményértékelés a közszférában egészen az utóbbi évtizedekig gyakorlatilag nem, vagy csak formálisan működött. Ezen a téren az első lényegesebb előrelépés a közalkalmazotti és a köztisztviselői törvények hatályba lépése után történt. Ezek 1992-től kötelezően előírták a minősítés és a teljesítményértékelés rendszeres alkalmazását a közigazgatásban is. 2006-ban egy kormányrendelet pedig a teljesítményértékelés konkrét módszerét is szabályozta a köztisztviselőkre nézve, ezt a rendeletet azonban a Kormány 2010 júniusában hatályon kívül helyezte.

Ezek alapján a közigazgatásban megmaradt a kötelező *minősítési rendszer*, a teljesítményértékelési módszer alkalmazása pedig a köztisztviselői törvény keretei között a vezető feladata.

A minősítési rendszer lényege, hogy a munkáltatói jogkört gyakorló vezető a munkavállaló munkáját több szempont szerint rendszeres időközönként (négyévenként) értékeli s ezek alapján, állást foglal a munkavállaló alkalmasságáról. Ugyanezt el kell végezni a vezető esetében is a felügyeletet gyakorló vagy irányító vezető részéről. A jelenlegi előírások szerint a minősítési eljárás nyílt, annak eredményét a munkavállalóval szóban és írásban közölni kell. A munkavállaló a ránézve sérelmes megállapításokra észrevételt tehet, és amennyiben az a személyiségi jogait sérti, a munkaügyi bírósághoz is fordulhat.

Ez a minősítési rendszer azonban nem elégíti ki a nemzetközi viszonylatban is egyre jobban előtérbe kerülő teljesítményértékelés követelményeit. Egyrészt a négyévenkénti intervallum túl sok ahhoz, hogy a kedvezőtlen tendenciákat időben megszüntessék, másrészt a minősítési szempontok sem fogják át egy munkavállaló teljes körű kompetenciáját. Hiányoznak ebből az eljárásból ugyanis, azok a célok és a munkavállalóra szabott előírások, amelyekhez viszonyítani kellene a munkavállaló teljesítményét. Négy éves időtartamra természetesen nem is lehetne mindenkire konkrét, egyénre szabott célokat kijelölni.

A köztisztviselői törvény *teljesítményértékelésre* vonatkozó előírásai már tovább lépnek a minősítési rendszeren, mivel a köztisztviselők teljesítményének évenkénti értékelését vezeti be. Előírja azt is, hogy ehhez először a központi szervek által meghatározott célok kereti között szervezetre és egyénre is konkretizálni kell a teljesítmény követelményeit. Az értékelést pedig ezekhez viszonyítva kell elvégezni.

Ez a teljesítményértékelési rendszer azonban a gyakorlati megvalósulásig több problémát okozhat a közigazgatási szervek számára. Ezek a problémák abból az általános nézetből származnak, hogy a közigazgatás teljesítménye nem, vagy nehezen mérhető. Ez annyiban igaz, hogy a szellemi munka teljesítménye valójában általában nehezebben mérhető, mint a fizikai munka teljesítménye. Ez az egyik magyarázata annak is, hogy a teljesítménymérés a közigazgatásban miért nem tudott gyökeret verni. A mások valószínűleg a politikai és szubjektív ok, nevezetesen az, hogy a vezetői döntési szabadságot a teljesítményértékelés korlátozza és nem ad teret a vezetői szubjektívizmusnak.

A közigazgatásban is egyre sokasodó teljesítményértékelési és minőségbiztosítási módszerek azonban bizonyítják, hogy a közigazgatás sem lehet kivétel az alól az általános tendencia alól, amelyik a munkavégzés középpontjába minden területen a teljesítményt állítja.

Ma már a kérdés inkább úgy merül fel, hogy *mit* és *hogyan* kell mérni a teljesítményértékelés objektivitásának biztosításához.

Arra a kérdésre, hogy *mit kell mérni*, a válasz viszonylag egyszerű. Természetesen az értékeléshez először meg kell határozni azokat a célokat és követelményeket, amelyeknek az adott időszakban a szervezetnek meg kell felelnie. Ezekből pedig levezethetők azok a konkrét mérhető teljesítmények, amelyekre az értékelést alapozhatják. A célok és követelmények meghatározásakor ügyelni kell tehát arra, hogy azok ne legyenek általánosak.

Az ilyen általános követelmények nehezen mérhetőek és így teret engednek a szubjektívizmusnak. *Konkrét mérhető* adat lehet pl. ezzel szemben az ügyintés több jellemzője (ügyiratszám, átfutási idő, jogorvoslatok száma, jogszabálysértések száma), a munkavégzés több jellemzője (munkaidő teljesítése, túlórázás, hiányzás, távollét, hivatalon kívül töltött idő), az ügyfélfogadás több jellemzője, (ügyfélszám, egy ügyfélre fordított idő, ügyfelektől érkező panaszok száma).

A „mit mérjük” kérdésnél azonban felmerülnek nehezebben megítélhető kérdések is. Ilyen például a munkavégzés önállósága, a problémamegoldó képesség, a kommunikációs képesség, innovációs képesség. Ezeknél, a kérdéseknél a vezetői tapasztalat lehet az irányadó, célszerű azonban ezt folyamatosan a munkavállalóval együtt értékelni.

A hogyan kérdésére adandó válasz már jóval nagyobb mozgásteret biztosít a vezető számára. Amennyiben adatokban kifejezhető az értékelés, a rendelkezésre álló adatokon (pl. ügyintézés) kívül meg kell szervezni az adatfelvétel módját (pl. ügyféli vélemények összegyűjtése). Általában célszerű egy olyan értékelő lapot alkalmazni, amelyen rögzíthetők a konkrét adatok és a vezetői vélemények. Ez lesz egyben a teljesítményértékelés alapidokumentuma is.

A teljesítményértékelés utolsó fázisában összegyűjtött adatok és vélemények alapján meg kell fogalmazni, hogy a munkavállaló milyen szinten teljesítette az adott időszakra kitűzött célokat és követelményeket, majd az esetleges negatív eltérések esetén meg kell határozni az eltérés okait és a kiküszöbölésének módjait. Célszerű az értékelésben kitérni a munkavállaló erősségeire is, ami ösztönzést adhat egy esetleges további teljesítménynöveléshez.

Az értékeléssel szemben általános követelmény a szubjektivitás kizárása, az érzelmi és hangulati elemek mellőzése. Amennyiben a munkavállalók úgy érzik, hogy a teljesítményük megítélése reális alapokon nyugszik, a rendszeres értékelések egyre több hasznot és egyre nagyobb hatékonyságot eredményeznek.⁸²

⁸² Lásd erről a kérdésről részletesebben Szakály Bernadett: A teljesítményértékelés bevezetése – elméletből a gyakorlatba Magyar Közigazgatás, 2005. évi 9. sz.

7. A Projekt Ciklus Management (PCM) alapjai a köz- igazgatásban

A PCM alapjainak tárgyalásakor, bevezetésként abból kell kiindulni, hogy a pályázat és a projekt nem szinonim fogalmak. *A pályázat* egy írásbeli dokumentum, amelyet azzal a céllal terjesztenek elő meghatározott helyen, időben és módon, hogy egy projekt megvalósításához pénzügyi forrást szerezzenek. Ezzel szemben *a projekt* nem más, mint meghatározott célok elérése érdekében előre megtervezett-, és időben ütemezett intézkedések sorozata, amelyekhez erőforrásokat rendelnek, és amelynek ún. életciklusa (létrehozás-megvalósítás-lezárás) van.

A két definíció összevetéséből megállapítható, hogy *pályázat valójában a projekt megvalósításának egyik eszköze*, vagy másként kifejezve: a pályázat van a projektért és nem a projekt a pályázatért! Ez nem csupán játék a pusztá szavakkal, hanem ennek komoly kihatása van azon szervezetekre – például a magyar önkormányzatokra – nézve, amelyek igényt tartanak uniós fejlesztési forrásokra. Ennek fényében ugyanis világos kell legyen: hosszú távra-, előre kell gondolkodniuk, előre kell a Nemzeti Stratégiai Referencia Keret (a továbbiakban: NSRK), ami Magyarországon a Nemzeti Fejlesztési Terv (a továbbiakban: NFT) Operatív Programjaihoz-, és ezzel az EU célkitűzéseihez igazodó projektötleteket (projektterveket) kidolgozniuk, majd ezek megvalósítása érdekében – ha más, illetve jobb lehetőség nincs, akkor – uniós (és/vagy hazai) fejlesztési források megszerzéséhez pályázatot benyújtaniuk.

A továbbiakban vázoljuk a Projekt Ciklus Management fogalmát és jellemzőit, meghatározzuk és tárgyaljuk a PCM alapelveit, majd áttekintjük a PCM szakaszait.

7.1. A PCM fogalma és jellemzői

Az NFT Operatív Programjainak-, illetve az abban kitűzött *célok*nak a megvalósítása végső soron a fentiekben definiált *projektek útján történik*. Egy konkrét projekt megvalósulásának három fő állomása van: a létrehozás, a megvalósítás, és a lezárás. Ezt fejezi ki a „*projekt-háromszög*” fogalma.⁸³ A projekt-háromszög fő szakaszai azonban

⁸³ Lásd: Bevezetés az Európai Unió támogatások rendszerébe. Magyar Közigazgatási Intézet Budapest, 2004. 5. old. Ugyanakkor utalni kell arra is, hogy ismeretesekektől eltérő nézetek is. Példaként szolgálhat a „Strukturális és Kohéziós Alapok Működési Kézikönyv (Budapest, 2003. szeptember 10.) I. Kötet, melynek 78. oldala szerint minden projektnek élet-ciklusa van, amely négy fő fázisból áll. 1. Azonosítás

további rész-elemekre bonthatók, és ha ezt a szétbontást elvégezzük, akkor kapjuk meg az ún. *projektciklust*. A projekt-ciklus részletes elemei, követve a projekt-háromszög modelljének fő szakaszait, a következők:

1. *A projekt létrehozása*: a projekt meghatározása (helyzetelemzés és célkitűzés), a projekt kidolgozása (tervezés), a projekt előzetes értékelése, döntés a projektről.

2. *A projekt megvalósítása*: a pályázkészítési cél meghatározása, pályázat-figyelés, az ideális pályázati felhívás kiválasztása, pályázat-készítés és -benyújtás, a Támogatási Szerződés megkötése, a projekt tényleges megvalósítása (kivitelezése), a projekt nyomon-követése.

3. *A projekt lezárása*: a kivitelezés tényleges befejezése és a projekt eredményességének elemzése, a Végső Beszámoló elkészítése, a projekt értékelése.

A projekt-ciklus itt feltüntetett elemeinek jelentős száma miatt *kiemelten fontos követelmény* egy konkrét projekt eredményes megvalósításához az, hogy az egyes fő szakaszok és az azokon belül található elemek szervesen illeszkedjenek egymáshoz, azaz közöttük *valósuljon meg a koherencia*.

A projekt-cikluson belül található *egyes fő szakaszok, és elemek koherenciáját a PCM hivatott biztosítani*. Definíció-szerűen fogalmazva tehát: *a PCM nem más, mint a projekt-cikluson belüli elemek koherens és hatékony kezelésének a tudományos módszere*.

A PCM-et az Európai Bizottság vezette be az 1990-es évek elején, annak érdekében, hogy az uniós fejlesztési támogatásokkal megvalósuló tagállami projektek megfelelően hasznosuljanak és fenntarthatók legyenek. *Az 1990-es évekre ugyanis nyilvánvalóvá vált, hogy e fejlesztési programok alacsony hatékonyságúak*. Az általuk elért eredmények lényegesen alatta maradtak a reális közösségi elvárásoknak: hatásuk rövid időtartamú-, nem fenntartható-, szűk körű-, és gyakran elszigetelt, mert nem illeszkedik más fejlesztésekhez.

Az alacsony hatékonyság főbb okait az Európai Bizottság abban állapította meg, hogy: nem megfelelő a projektek tervezése és előkészítése, nem kellő súllyal veszik figyelembe a projekt megvalósítása során a kockázati tényezőket, nem veszik figyelem-

(egy projekt ötlet megfogalmazása), 2. Kidolgozás (a projekt ötletnek megvalósítható tervvé és támogatás igénylésére alkalmas pályázattá formálása), 3. Megvalósítás (a terv végrehajtása, az előrehaladás nyomon-követése mellett), 4. Befejezés (a projekt lezárása, dokumentálása és értékelése). Mint látni fogjuk, az általunk elfogadott és tárgyalt projekt-háromszög lényegében ugyanezen fázisokon (szaka-

be a hosszú-távú fenntarthatóság követelményét, továbbá az új projektek tervezésekor és indításakor nem veszik figyelembe a korábbi projektek tanulságait.⁸⁴

7.2. A PCM alapelvei

A PCM, mint metodika, tehát e problémák kiküszöbölésére-, azaz végeredményben a projektek hatékony megvalósulásának biztosítására hivatott. Ehhez igazodóan a PCM alapelvei a következők:⁸⁵

- A projekt-ciklus szakaszainak következetes betartása.
- Az érdekeltek és érintettek részvétele (participáció) elvének biztosítása.⁸⁶
- A fenntarthatóság követelményének biztosítása, (azaz: a projektnek legyen pozitív hatása még évekkel a lezárás után is).
- A logframe (a logikai keretmátrix) alkalmazása a projekt-létrehozás- és megvalósítás során.⁸⁷
- Az integrált megközelítés követelménye, (azaz: a projekt céljai szervesen illeszkedjenek az adott Operatív Program céljaihoz, s ezzel a Nemzeti Fejlesztési Terv-, valamint az Európai Unió cél-rendszeréhez.)⁸⁸

7.3. A PCM szakaszai

Vizsgáljuk meg ezek után a projekt-háromszög fő szakaszait, és az egyes szakaszokon belül elhelyezkedő elemeket! Mindazon lépéseket tehát, amelyek megtétele indokolt az uniós fejlesztési források megszerzéséhez és eredményes felhasználásához.

7.3.1. A projekt létrehozása

A projekt létrehozása jelenti a projekt-háromszög első fő szakaszát. Azt a szakaszt, amely – mint láttuk – a projekt meghatározással indul, a kidolgozáson (tervezésen) és az előzetes értékelésen át vezet, és a döntéshozatallal zárul.

szokon) keresztül vezeti el a projektet az ötlettől a lezárásig!

⁸⁴ Bevezetés az Európai Unió támogatások rendszerébe. Magyar Közigazgatási Intézet Budapest, 2003. 6. old.

⁸⁵ Uo. 7. old.

⁸⁶ Itt valójában az EU regionális politikája alapelveinek körében tárgyalt partnerség elvének érvényesítéséről, illetve megvalósításáról van szó, mégpedig a legalsóbb szinten, a projekt szintjén.

⁸⁷ A logframe kérdésére még visszatérünk a projekt-kidolgozás kapcsán!

⁸⁸ Itt is az EU regionális politikája alapelveinek – a koncentráció és a programozás elvének – tényleges

A.) A projekt meghatározás (helyzet-elemzés és célkitűzés)

A projekt meghatározás lényege nem más, mint az, amit az igazgatás-tudomány információ gyűjtésként-, és elemzésként, továbbá célkitűzésként ismer. Jelenti tehát *a projekttel kapcsolatos helyzet feltárását, valamint – a megszerzett ismeretek alapján – a megvalósítható célok és elképzelések feltérképezését, beazonosítását*. Röviden: a helyzet-elemzést és a célkitűzést.

A projekt meghatározás körében indokolt segítségül hívni a különböző *projekt-tervezési technikákat*: a SWOT elemzést, a Probléma-fa módszert, a Cél-fa módszert, a Projekt érintettjeinek elemzését, valamint a Stratégia-elemzést.

1.) A SWOT elemzés, mint projekt-tervezési technika

A SWOT elemzés nem jelent mást, mint egy négy elemből álló táblázatnak a kitöltését. Egy olyan táblázatnak-, amely *lehetővé teszi egy adott szervezet* (önkormányzat, vállalat, projekt, vagy személy) *aktuális helyzetének azonnali áttekintését*. A módszer a táblázat négy elemének angol kezdőbetűiből alkotott betű-szó alapján kapta nevét. A táblázat felső sorában helyezük el az adott szerv *belső ismérveit*: az erősségeket (Strengths) és a gyengeségeket (Weaknesses). Az alsó sorban-, az erősségek és a gyengeségek alatt pedig a környezet által kínált *külső ismérveket* helyezük el: a lehetőségeket (Opportunities) és a veszélyeket (Threats).

A SWOT elemzés csapatmunka, tehát elvégzésébe célszerű bevonni – a participáció-, illetve a partnerség elvének megfelelően – minden érintett személyt, szervezetet. Az elemzés első lépcsőjében célszerű mind a négy szemponthoz 20-25 ismérvet rendelni, az ún. ötletroham (brain-storming) módszer segítségével. Ezt követően kell leszűkíteni az ismérvek számát a legfontosabb 6-10 ismérvre.

A SWOT elemzés eredményeként megfelelően elkészített táblázat kiváló lehetőséget nyújt az adott szervezet céljainak kijelöléséhez.

2.) A Probléma-fa módszer, mint projekt-tervezési technika

A Problémafa módszer lényege az, hogy különböző csoportos alkotó technikákkal (például: ötlet-roham segítségével) összegyűjtjük az aktuális problémákat, majd – a kö-

vetkező lépésben – *megállapítjuk a problémák hierarchikus sorrendjét, tehát feltárjuk az egyes konkrét problémák egymáshoz való kapcsolatát: az ok-okozati összefüggéseket.* Ennek eredményeként jön létre a „problémafa”, azaz: a problémák olyan pontosan körülhatárolt struktúrája, amelyek között hierarchia-szintek vannak. A legfelső szinten van egy legfőbb probléma (ami nem más, mint okozat), amely az alatta lévő szinten található több kisebb probléma (mint okok) következménye. E kisebb problémák azonban szintén következményei (okozatai) az alattuk lévő szinten elhelyezkedő még kisebb problémáknak (mint okoknak) és így tovább.

3.) A Cél-fa módszer, mint projekt-tervezési technika

Mint tudjuk, a cél nem más, mint egy jövőbeni-, pozitív helyzetkép tételezése és leírása, amit tehát el kívánunk élni. A cél esetében tehát nem azt keressük, hogy „mi van”, hanem azt, hogy „*mi legyen*”. A problémafa valójában ahhoz ad segítséget, hogy képesek legyünk megválaszolni ezt a „mi legyen” kérdést, hiszen az adekvát válasz alapvetően attól függ, hogy „mi van”.

A problémák halmazához hasonlóan *a célok között is indokolt egy hierarchikus kapcsolatláncolat kialakítása, azaz a célok között is meg kell találni az ok-okozati összefüggéseket.* Ennek révén jön létre a *célfa*, amelyet – a problémafához hasonlóan – hierarchikus szintenként találhatók, és egymással ok-okozati összefüggésben álló célok alkotnak. Nem csak a problémák épülnek tehát egymásra, hanem a célok is! Ennek következtében: ha megvalósulnak a hierarchia alsóbb szintjein található célok, akkor automatikusan megvalósulnak a magasabb szinten található, egyre csökkenő számú célok-, végső fokon pedig az egyetlen legfőbb cél is.

A probléma-fa kapcsán elmondottak-, és az itteni fejtegetések összevetése eredményeként azt a következtetést kell levonni, hogy rendkívül *szoros összefüggés mutatható ki a problémafa és a célfa között.* A *célfa nem más, mint a problémafa tükörképe!* Azt rögzíti, hogy az adott szervezet milyen konkrét – és egymással hierarchikus rendbe tagolt – célokat akar elérni a jövőben.

4.) A projekt érintettjeinek elemzése, mint projekt-tervezési technika

A partnerség elve az EU regionális politikájának egyik alapelve, amely át kell, hogy hassa a programozás minden szintjét: a közösségi-, a tagállami-, és a projekt szint-

tet egyaránt.

A projekt érintettjeinek elemzése éppen *a partnerség elve megvalósítását jelenti projektszinten*. Azt a követelményt támasztja a projekt tervezőjével szemben, hogy már a célok kitűzésekor, sőt már ezt megelőzően-, a problémák feltárásakor megismerje azon személyek és szervezetek véleményét, amelyeket a projekt érint, illetve érinteni fog. Ide tartoz(hat)nak a különböző hatóságok, civil szervezetek, társfinanszírozásban érdekelt bankok, a végrehajtásban érdekelt gazdasági társaságok, önkormányzatok, sőt a település lakossága is.

Az együttműködés rendkívüli jelentőségű az érintett szervek között, mert csak ily módon biztosítható a projekt megfelelő támogatottsága, előkészítése, és megvalósítása. *Az együttműködésnek sajátos eszköze* lehet: az önkormányzatok társulása, gazdasági társaság alapítása, továbbá konzorcium létrehozása.

Ha az együttműködés a köz-, és a magánszektor között valósul meg, tehát vállalkozói forrásokat vonnak be a közcélok megvalósításába (ezt nevezi a szakzsargon a „Három P – azaz a PPP- módszernek”: Public Private Partnership), azt az EU regionális politikája messzemenően támogatja, illetve a nemzeti hatóságok különösen pozitíven értékelik a pályázatok elbírálása során, csakúgy, mint a partnerség elvének érvényesítését a projekt kapcsán.

5.) A stratégia-elemzés, mint projekt-tervezési technika

A projekt meghatározás (elemzés és célkitűzés) utolsó fázisa a stratégiaelemzés, azaz: a kívánt eredmény eléréséhez szükséges stratégia kiválasztása. A stratégia a célok olyan csoportját tartalmazza, amelyeket – az adott időkoordinátákon belül, és az adott erőforrások mellett – be lehet illeszteni egy konkrét projektbe. Ebből következően a stratégia számba veszi a különböző beavatkozások, megoldási lehetőségek- és módszerek megvalósíthatóságát.

A fentiekben bemutatott projekttervezési technikák jelentősen segítik a valós helyzet feltárását, annak kiderítését tehát, „ami van”. Mindezek azonban csupán a projekt-meghatározás egyik oldalát jelentik. A másik oldal nélkül nem valósulhat meg sikeres pályázat, illetve projekt. Arra gondolunk, hogy amennyiben például valamely önkormányzat kíván uniós fejlesztési forrásokhoz jutni, akkor a pályázat benyújtása-, sőt még a projekt-meghatározás előtt „rendbe kell tennie” a településfejlesztési dokumen-

tumokat: fejlesztési típusú terveket (a településfejlesztési koncepciót, a középtávú fejlesztési programot, és az éves fejlesztési tervet), továbbá a rendezési típusú terveket (a településszerkezeti tervet, a szabályozási tervet és a helyi építési szabályzatot). Kívánatos, hogy e településfejlesztési dokumentumok ne csak a jogszabályi előírásoknak feleljenek meg, hanem *adekvátan illeszkedjenek* az adott nagyobb területi egységek (kistérség, megye, esetleg régió) fejlesztési dokumentumainak célrendszerébe és ezzel az ország-, illetve végső fokon az Európai Unió fejlesztési céljai keretébe. Csak ily módon van esélye az uniós, és a hazai fejlesztési források elnyerésének, ide értve azt az előfeltételt is, hogy természetesen a projektötlet illeszkedik a település fejlesztési dokumentumainak céljaihoz. E fejtegetések, mint kívánalmak egyébként az Európai Unió regionális politikája két alapelvéből-, a koncentráció és a programozás elvéből is levezethetők.

B.) A projekt kidolgozása (tervezése)

A projekt-meghatározás szakasza megvalósításának eredményeként immár rendelkezésre állnak azok az adatok, amelyek ismeretében sor kerülhet a projekt kidolgozására, megtervezésére. Ezt a munkát nagymértékben támogatja az *ún. logframe módszer*-, azaz: a *logikai keretmátrix* alkalmazása.

A logikai keretmátrix egy olyan *koordináta-rendszer*, amelynek négy vízszintes sora, és négy függőleges oszlopa van. A *vízszintes sorok* a projekt leírását adják. Felülről lefelé közelítenek a tervezett projekt konkrétumaira, a következők szerint: 1. stratégiai cél(ok), 2. a projekt célja, 3. a projekt eredményei, 4. a tevékenységek (intézkedések). A logikai keretmátrixnak itt felsorolt elemeire adott válaszokat tartalmazó első függőleges oszlopát beavatkozási logikának nevezzük.

A *mátrix függőleges oszlopai* a következők: 1. a beavatkozási logika, 2. az indikátorok (azaz a sikeresség objektíven mérhető mutatószámai), 3. az indikátorok forrásai, (ellenőrzési eszközei), 4. a kockázatok és feltételezések.⁸⁹

Amennyiben a mátrix koordinátáinak kitöltése alapján az állapítható meg, hogy a projekt-ötlet megvalósítható, akkor a projektgazda szervezet, döntési helyzetbe kerül. El kell döntenie, hogy folytatja-e a munkálatokat. Ha igen, akkor kerül sor a *részletes és*

⁸⁹ Bevezetés az európai uniós támogatások rendszerébe önkormányzatok számára. Nemzeti Fejlesztési Terv és EU- támogatások Hivatala Budapest, 2003. 58 – 64. old.

átfogó projektjavaslat kidolgozására, amely több elemből áll: megvalósítási ütemtervből, humánerőforrás tervből, és pénzügyi tervből.

1.) A megvalósítási ütemterv

A megvalósulási ütemterv – vagy más néven: a munkaterv – a projekt céljainak megvalósulásához szükséges *tevékenységeket és azok időbeli ütemezését rögzíti*. A tevékenységekhez indokolt hozzárendelni a *megvalósításért felelős* személyt is. További követelmény a tevékenységekkel kapcsolatban a szakaszolás, azaz minden tevékenységnek megfelelő szakaszokra, ún. *mérföldkövekre* való bontása. Ez tesz ugyanis lehetővé az előrehaladás folyamatos nyomon-követését: mérését és értékelését, továbbá szükség esetén a beavatkozást, mind a projektgazda, mind a monitoring-, és az ellenőrző hatóságok részéről.

2.) A humán erőforrás-terv

A sikeres projekt egyik meghatározó előfeltétele az, hogy egy jól kiválasztott személyekből álló *projektcsapat*, ún. projekt menedzsment jöjjön létre. Egy olyan csapat, amelyben a vezető mellett megtalálhatók a következő szerepek betöltésére alkalmas személyek is: A „koordinátor,” aki irányítja a csapatot, illetve a projekt-munkálatokat. A „motivátor,” aki a csapatszellem fenntartója. A „gyakorlatias,” aki a felmerülő problémákat oldja meg. A „precíz,” aki a tevékenységek megvalósításának határidejére figyel. A „kritikus,” aki a csapat élő lelkiismerete. S végül: az „adminisztrátor,” aki pontosan végzi a projekttel kapcsolatos adminisztratív munkát. A projekt-csapat tagjainak megválasztásakor figyelembe kell venni azt is, hogy a kiválasztott személyek ne csak *megfelelő szakmai ismeretekkel* rendelkezzenek, hanem legyenek birtokában az együttes munka végzéséhez szükséges legfontosabb *személyiség-jegyeknek* is. Nevezetesen: együttműködési készség, motiváltság, tolerancia, stb.

A kiválasztás során végezetül fontos szempont az is, hogy a projektben felmerülő minden fontos kérdésnek legyen szakértője, és minden feladatnak legyen konkrét felelőse.

3.) A pénzügyi terv

A pénzügyi tervezés célja az adott projekt pénzügyi szempontú megvalósítható-

ságának-, és ebből az aspektusból történő fenntarthatóságának vizsgálata, feltárása. A projektek *pénzügyi tervezése három területre terjed ki*: a pénzforgalomra, a jövedelmezőségre, valamint az érintett szervezet pénzügyi erejére és teljesítményére.

A pénzforgalom (pénzáramlás) elemzés (cash flow) kapcsán az képezi vizsgálat tárgyát, hogy az adott projekttel összefüggésben megvalósuló tevékenységekhez mennyi pénz, és mikor kell. Ennek körében meg kell becsülni a projekt teljes időtartama alatt igénybe vehető források, (tehát a pénzbeáramlás), valamint a tevékenységekre fordítandó költségek (tehát a pénzkiráramlás) nagyságát. A pénzügyi tervezés során elkészítendő egy ún. *finanszírozási terv*, ami a pénzbeáramlásra, tehát a forrásokra koncentrálna. Azt mutatja meg, hogy a projekt intézkedései (ide értve a beruházásokat is) milyen pénzforgásokból kerülnek finanszírozásra: (saját) tőke, adomány (fejlesztési támogatás), és/vagy kölcsön révén. A finanszírozás tervezése mellett fontos követelmény a *likviditás tervezése* is, tehát annak végiggondolása, hogy minden intézkedés megvalósításakor megfelelő (elegendő) forrás álljon rendelkezésre. Ez biztosítja ugyanis a projekt pénzügyi szempontú fenntarthatóságát.

A pénzügyi tervezés második területe a *jövedelmezőség elemzése*. Ennek során azt kell vizsgálni, hogy a projekttel kapcsolatos beruházások hatékonyak-e, azaz a bevételek – túlmenően a működési költségeken – fedezik-e a beruházások költségeit. A jövedelmezőség mérésének egyik gyakori módszere az ún. pénzügyi költség-haszon elemzés.

A pénzügyi tervezés harmadik területe a *projekttel érintett szervezet pénzügyi erejének és teljesítményének elemzése, vizsgálata*. A projekt megvalósulását fejlesztési forrásokkal, vagy kölcsönrel támogató különböző szervezetek részére nem közömbös, hogy a támogatás „jó helyre” megy-e, tehát van-e garancia a projekt tényleges megvalósulására, illetve a támogatás visszafizetésére. E kérdés megválaszolását különböző módszerek segítik. Nevezetesen: pénzforgalmi kimutatás, eredmény kimutatás, mérleg-beszámoló bekérése, illetve beszerzése és elemzése.

Mindezek rögzítése után kell kiemelni, hogy *a pénzügyi terv ténylegesen a projekt költségvetését jelenti*, tehát a megvalósítandó tevékenységek és a rájuk fordítandó költségek szembeállítását. Ebből következik, hogy a munkaterv, a humán erőforrás-terv és a pénzügyi terv szorosan egymásra épülő kell legyen. Világos kell legyen: minden tevékenységnek meg kell jelennie a költségvetésben, mint kiadási tétel, másfelől pedig

költségtétel csak a munkatervben szereplő tevékenység kapcsán merülhet fel.

Ahhoz, *hogy egy költség elszámolható legyen* egy uniós fejlesztési forrásokkal támogatott konkrét projekttel kapcsolatban, *meg kell felelnie a következő feltételeknek*, illetve kívánalmaknak: közvetlenül kell kapcsolódnia a projekt megvalósulásához, összhangban kell állnia a Támogatási Szerződéssel, meg kell felelnie a költség-hatékonyság alapelveinek, továbbá reálisnak kell lennie, azaz a piaci árakat kell megjelenítenie.

C.) A projekt előzetes értékelése

A projektháromszög első fázisának-, a létrehozásnak a harmadik eleme (lépése) a projekt előzetes értékelése. Itt arról van szó, hogy még a végleges döntést megelőzően végig kell gondolni a felvetődő problémákat, és értékelni kell, hogy a megvalósítandó projekt alkalmas lesz-e a probléma megfelelő kezelésére, ide értve annak az érintett szervezet-, tagállam-, és az Európai Unió fejlesztési elképzeléseibe történő illeszkedését is.

A projekt *előzetes értékelését jelentős mértékben segítik a különböző dokumentumok*, így a megvalósíthatósági tanulmány, a gazdasági vizsgálat eredményéről készült dokumentumok, valamint a különböző, műszaki tartalmú engedélyezési tervek.

1.) A megvalósíthatósági tanulmány

A nevéből következően e dokumentum azt tartalmazza és részletezi, hogy a felvetődött egyes projekt-változatok milyen feltételek mellett és milyen mértékben képesek a projektcél elérésére. A megvalósíthatósági tanulmány – az alternatívák és a következmények elemzése révén – a megalapozott döntéshozatalt teszi lehetővé, illetve támogatja. A tanulmány elkészítése speciális szakismeretet kíván, ezért nem az uniós forrásra pályázó szervezet feladata annak elkészítése. A beszerzése viszont igen.

A tanulmány *főbb szerkezeti elemei* a következők: vezetői összefoglaló, általános helyzetelemzés, a műszaki megvalósíthatóság elemzése, a környezeti hatáselemzés, a pénzügyi megvalósíthatóság elemzése, valamint a gazdasági és társadalmi hatások elemzése.

2.) A gazdasági vizsgálat eredményéről készült dokumentumok

Ha a megvalósíthatósági tanulmány birtokában a döntésre jogosult szerv kiválasz-

totta a legmegfelelőbbnek ítélt projekt-változatot, akkor kerülhet sor a projekt részletes gazdasági vizsgálatának elvégzésére. Ennek körében pénzügyi elemzést, költség-haszon elemzést, valamint pénzügyi érzékenység-vizsgálatot, valamint kockázat-elemzést végeznek.

A *pénzügyi elemzés* során számba veszik és dokumentálják a projekt költségeit, a működési költségeket és a bevételeket, valamint a finanszírozási forrásokat és kiadásokat.

A *költség-haszon elemzés* során elkészítik a szükséges pénzügyi számításokat, kiegészítve azokat a társadalmi, és környezeti hatások költségeivel és hasznaival.

A *pénzügyi érzékenység-vizsgálat, és kockázat-elemzés* során a projekt pénzügyi megvalósíthatóságára koncentrálnak vizsgálják a projekt-megvalósítás pénzügyi „gyenge” pontjait, és kockázatait.

3.) A különböző, műszaki tartalmú engedélyezési tervek

Az uniós fejlesztési források megszerzését lehetővé tevő pályázati felhívások gyakran kötelezővé teszik azt is, hogy a pályázó csatoljon különböző, műszaki tartalmú engedélyezési terveket: például építési engedélyt, vízjogi engedélyt, stb. E dokumentumok hiánya a pályázat automatikus elutasítását vonja maga után. Az itt bemutatott dokumentumok által biztosított információk alapján célszerű elkészíteni egy *előzetes projekt-ismertetőt*, amely segítségével további támogatók (partnerek) szerezhetők a projekthez.

D.) A döntés

Projekt-háromszög első fázisa (a létrehozás) a döntéshozatallal zárul. Azzal a szakasszal, amely során az erre feljogosított szerv (például önkormányzat esetében a képviselőtestület) mérlegeli egyfelől a projekttel kapcsolatos információkat és dokumentumokat, másfelől pedig a pályázati felhívás feltételrendszerét, majd kialakítja végső álláspontját: benyújtja-e a pályázatot az uniós forrásra, vagy sem.

A döntéshozatal során, sőt már azt megelőzően, a projekt-létrehozás első szakaszainál figyelembe indokolt venni az Európai Unió ún. *horizontális politikájának követelményeit*, pontosabban: azok érvényesítését a projekt-tervezésben és a kivitelezés során. A horizontális követelmények érvényesítése minden közösségi fejlesztési támoga-

tás nyújtásának elengedhetetlen követelménye, ezért a pályázat eredményességéhez nélkülözhetetlen kellék. Azt jelenti, hogy a projekt révén megvalósuló fejlesztésnek *biztosítania kell a fenntartható fejlődés (a környezetvédelem), valamint az esélyegyenlőség következetes érvényesülését.*

7.3.2. A projekt megvalósítása

Miután a projekt-háromszög első szakaszának lezárása eredményeként rendelkezünk egy jól kidolgozott, végiggondolt és megfelelően dokumentált projekt-ötlettel, kezdődhet a projekt-háromszög második szakasza, a projekt megvalósítása.

A projekt megvalósítása – mint arra utaltunk – *több elemből áll:* a pályázatkészítési cél meghatározása, pályázat-figyelés, az ideális pályázati felhívás kiválasztása, pályázat-készítés és benyújtás, a Támogatási Szerződés megkötése, a projekt tényleges megvalósítása, valamint a projekt nyomon követése.

1.) A pályázatkészítési cél meghatározása

A pályázatkészítési cél azon feltételek meghatározását jelenti, amelyek mellett érdemes pályázatot benyújtani. Korántsem biztos ugyanis, hogy az adott projekt csak az uniós fejlesztési források elnyerésére irányuló pályázat útján valósítható meg hatékonyan, hiszen források szerezhetők más módon: például hitelfelvétel, gazdasági társaság alapítása, önkormányzati társulás létrehozása, stb. útján is.

2.) Pályázat-figyelés

A projektötlet birtokában, és a pályázatkészítési cél meghatározása után, az a feladatunk, hogy felderítsük azon pályázati lehetőségeket, amelyek ismerete lehetőséget ad a legalkalmasabb pályázati felhívás kiválasztására.

E feladat ellátását szolgálja a pályázat-figyelés, ami folyamatos, vagy legalábbis rendszeres tevékenység kell legyen. A pályázati pénzforrások keresésének három – egymást jól kiegészítő – módja van: az Internet, a különböző nyomtatott kiadványok beszerzése, valamint a pályázati felhívásokat kibocsátó szervezetek megkeresése.⁹⁰

⁹⁰ A szóba jöhető néhány Internet címek a következők: www.gkm.hu, www.nfh.hu, www.vati.hu,

3.) Az ideális pályázati felhívás kiválasztása

E cselekmény megvalósításához alaposan tanulmányozni kell a pályázati kiírást, a pályázati útmutatót, valamint a pályázati információs csomagot. Az e dokumentumok által biztosított információk birtokában már eldönthető, hogy rendelkezünk-e a szükséges előfeltételekkel, és érdemes-e igénybe venni a pályázati forrásokat, vagy esetleg másik lehetőséget kell keresni a projekt megvalósításához. Az ideális pályázati felhívás kiválasztásánál kellően mérlegelni kell a kínált lehetőségeket és a saját erőforrásokat, továbbá érvényesíteni kell a rendszerszemlélet követelményeit.

4.) Pályázat-készítés és benyújtás

Az uniós fejlesztési források megszerzésére irányuló pályázatok minden esetben *formanyomtatványként nyújtandók be*, mert csak ez teszi lehetővé az egymással versengő pályázati projektek összevetését, a Támogatási Szerződés tartalmi követelményeinek megismerését, valamint a projekt megvalósításának folyamatos nyomon követését és ellenőrzését. A pályázat tehát nem más, mint a korábban már kidolgozott projektötletnek a pályázati adat-lapba való átültetése, és annak előírás-szerű felszerelése a megkívánt mellékletekkel.

A pályázat elkészítésével és benyújtásával kapcsolatban kiemelten *fontos követelmény a formanyomtatvány pontos és adekvát kitöltése, a megkövetelt mellékletek csatolása*, valamint a dokumentumok *határidőn belüli benyújtása*. A formai követelmények nem megfelelő teljesítése rendszerint a pályázat elutasítását, kivételesen pedig hiánypótlási felhívás kibocsátását vonja maga után.

5.) A Támogatási Szerződés megkötése

A benyújtott pályázatot *Bíráló Bizottság értékeli*, a következő lépésekben:

- annak megállapítása, hogy határidőn belül érkezett-e be a pályázat, (erről a bizottság ún. Érkeztető Dokumentumot állít ki),
- a jogosultság vizsgálata, tehát annak megállapítása, hogy a pályázat a felhívásban megjelölt, erre jogosult szervezettől származik-e,
- a pályázat befogadása, (erről a bizottság ún. Befogadó Nyilatkozatot állít ki),

- a pályázat tartalmi elemzése és érdemi elbírálása,
- döntés a pályázatról és erről a pályázó értesítése.

Pozitív döntés esetén kerül sor a Támogatási Szerződés megkötésére, majd annak alapján a projekt kivitelezésére, illetve a megítélt támogatás kifizetésére.

A támogatási szerződés tervezetét, vagy annak legfontosabb elemeit rendszerint már a pályázati kiírás tartalmazza. Ily módon a pályázó előre mérlegelheti, hogy siker esetén milyen feltételek szerint részesülhet közösségi támogatásból.

A Támogatási Szerződést a sikeresen pályázó szervezet-, az ún. Végső Kedvezményezett (mint Támogatott), másrészt pedig a pályázat kiírója-, az Operatív Program Irányító Hatóság, vagy a Közreműködő Szervezet (mint Támogató) köti meg. A Szerződés az a dokumentum, amely *alapját képezi az uniós források biztosításának, a projekt megvalósítása nyomán követésének, valamint az ellenőrzésnek.*

A Támogatási Szerződésnek szerves részét képezi a pályázati dokumentáció, továbbá azon mellékletek, amelyek rögzítik: projekt költségeket és azok ütemezését, a forrásokat, a számszerűsíthető célokat és azok ütemezését, valamint a különböző biztosítékokat.

6.) A projekt tényleges megvalósítása (kivitelezése)

A Támogatási Szerződés aláírását követően kezdődhet meg a projekt tényleges megvalósítása, úgy, ahogyan azt a pályázat, illetve a Szerződés rögzíti. Az első lépés az ún. *Munkakezdő Jelentés* elkészítése, illetve az ezt tartalmazó formanyomtatvány kitöltése, és annak a Támogató részére történő megküldése.

Ezt követi a projekt indítása: *a projekt irányító szervezetének, a menedzsmentnek a létrehozása*, illetve megbízása a projekt lebonyolításával, valamint *a feladatok meghatározása*. A menedzsmentnek kell gondoskodnia arról, hogy a projekt minden érintettje időben rendelkezzen a számára szükséges minden információról: a konkrét feladatáról, felelősségéről, a rá vonatkozó határidőkről. További feladata a menedzsmentnek az elvégzett feladatok dokumentálása, a projekt-tervtől való eltérés rögzítése és az okok feltárása, továbbá a kockázati tényezők folyamatos figyelemmel kísérése.

A közösségi fejlesztési források felhasználása esetében kiemelten fontos követelmény a *közbeszerzésre vonatkozó előírások betartása*, természetesen csak akkor, ha az elvégzendő feladat nagyságrendje azt megköveteli.

7.) A projekt nyomon-követése

A projekt-feladatok tényleges kivitelezése során a menedzsment ugyancsak kiemelt figyelmet kell fordítson a projekt nyomon-követésére, továbbá a pénzügyi rendezés szabályainak betartására.

A projekt nyomon követését – a folyamatos adat-gyűjtést és elemzést, az adatok összevetését a kitűzött célokkal, a segítő jellegű beavatkozást – *a monitoring biztosítja*. A monitoring tehát jóval több, mint pusztán adatgyűjtés, és az események figyelemmel kísérése. A monitoring lényege ugyanis az így szerzett *információk hasznosítása* a projekt megvalósítása folyamán. Ez projekt-szinten a menedzsmentnek, az Operatív Program szintjén pedig a Monitoring Bizottságnak a feladata.

A projekt menedzsment – a Támogatási Szerződésben foglaltaknak megfelelően, rendszerint negyedévenként – köteles *előrehaladási jelentésekben, az ún. Monitoring Adatlap* kitöltésével, beszámolni a projekt-feladatok teljesítéséről, ide értve a pénzügyi megvalósulást is. Az előrehaladási jelentésnek a rendeltetése az is, hogy feltárja az eltéréseket a projekt-terv ütemezéséhez képest, rámutasson az eltérések okaira, és tegye lehetővé ez által a megfelelő ellenlépések megtételét. A projekt előre-haladását *számszerűsített módon* kell lehetőség szerint bemutatni, amire kiváló lehetőséget biztosítanak a logikai keretmátrix indikátorokat tartalmazó oszlopának adatai.

7.3.3. A projekt lezárása

A projekt-háromszög harmadik (utolsó) fázisát jelenti a lezárás, amely – hasonlóan az előző kettőhöz – maga is több szakaszból áll: a projekt-munkálatok befejezése és az eredményesség elemzése, a Végső Beszámoló elkészítése és megküldése, valamint a projekt értékelése.

1.) A projekt-munkálatok befejezése és az eredményesség elemzése

Miután megvalósult minden intézkedés, amelyet az ütemterv és a Támogatási Szerződés tartalmazott, ki lehet jelenteni, hogy befejeződtek a projekt-munkálatok. Csakhogy: nem feledhető, hogy a megvalósított projekt befejezése egyben egy új projekt kezdő impulzusa is lehet, hiszen egy probléma megoldása számtalan új problémát hozhat a felszínre. Éppen ezért különösen fontos a projekt eredményességének elemzése.

se, amely során *vizsgálni kell az alkalmazott módszerek és eljárásrendek sikerességét, az igénybe vett partnerek (alvállalkozók) munkáját és hozzáállását*, valamint a projekt eredményeként megvalósult objektum hasznosításának, illetve *működtetésének lehetőségeit*.

2.) A Végő Beszámoló elkészítése

A projekt-monitoring kapcsán jeleztük, hogy a menedzsment rendszerint negyedévente köteles jelentést tenni a projekt előre haladásáról. Nos, miután a projekt munkálatok befejeződtek, a menedzsment köteles egy ún. Végő Beszámolót készíteni és a Támogató részére megküldeni. *A Végő Beszámoló elkészítése tehát a projekt adminisztratív lezárását jelenti*, amely magába foglalja a projekt szakmai jelentését, a végő pénzügyi beszámolót, valamint a Támogató által kijelölt szakmai Monitoring Bizottságnak a helyszíni szemlével egybekötött értékeléséről készült dokumentumát.

3.) A projekt értékelése

A projekt értékelésére célszerű projekt-záró értekezletet összehívni, valamennyi együttműködő partner részvétele mellett. Az értékelés célja annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a projekt által megoldani kívánt társadalmi-, gazdasági probléma megoldódott-e, tehát *teljesültek-e a projekt céljai*. Az értékelés tehát egységként kezeli a fejlesztési célokat, a megtett intézkedéseket és azok költségeit, a megvalósult eredményekkel.

A projekt-záró értekezlet természetesen lehetőséget ad a tapasztalatok összegzésére, a Végő Beszámoló tartalmi kérdéseinek megvitatására, valamint új projekt-ötletek felszínre hozására.

Irodalomjegyzék

1. BELBIN, MEREDITH: *A team, avagy az együttműködő csoport*, Bp., SHL Kiadó, 2000
2. BERÉNYI-KOVACSICS-NAGY: *Bevezetés a szervezéstudományba*, Bp., Tankönyvkiadó, 1982
3. DOBÁK Miklós: *Szervezeti formák és vezetés* Bp., KJK., 1996
4. DUDÁS Ferenc: *Ügyintézési módszertan* Bp., KJK., 1993
5. FAYOL, Henri: *Ipari és általános vezetés* Bp., KJK., 1984
6. FLUCK András: *A közigazgatási ügyintézés racionalizálása* Bp., Magyar Királyi Állami Nyomda, 1938
7. HAJNAL György: *Teljesítményorientáció a közigazgatási reformokban* Magyar Közigazgatás, XLIX. évfolyam 1999. évi 6. és 7. szám
8. „*Hol vagy István király*” *A Szent István hagyomány évszázadai* Bp., Gondolat Kiadó 2006
9. HORVÁTH Imre: *Közigazgatási szervezés és vezetéstan* Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2002
10. HORVÁTH Imre: *Vezetési módszertan* Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2006
11. HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005.
12. JOHNSON, David, B.: *A közösségi döntések elmélete* Bp., Osiris Kiadó 1999
13. KALAS Tibor: *Az igazgatás* In: *Közigazgatási Jog 1.* Bp., Virtuóz Kiadó, 2006
14. KALAS Tibor: *Szervezéstudományi vizsgálat Miskolc III. kerületi tanácsánál* Állam és Igazgatás 1969. évi 12. szám
15. KOVACSICS József: *Az államigazgatási munka mérése* Állam és Igazgatás 1965. évi 2-3. szám
16. KOVACSICS József: *Az igazgatási munka mérése* Igazgatási modellek. Jogtudományi Közlöny 1966. évi 6. szám
17. KULCSÁR Kálmán: *A szervezet, mint társadalmi alakulat* Bp., MTA Szervezéstudományi Bizottságának Kiadványa 1966
18. LADÓ László: *Szervezéselmélet és módszertan* Bp., KJK., 1979
19. LŐRINCZ Lajos (Szerk.): *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban*

- Bp., MTA Jogtudományi Intézet 2009.
20. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás* Bp., Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942
 21. MAROSI Miklós: *Japán vállalatok vezetése és szervezése* Bp., KJK., 1985
 22. WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom* Bp., Közgazdasági és Jogi Kiadó 1967
 23. CROZIER, Michel: *A bürokrácia jelensége* Bp., Közgazdasági és Jogi Kiadó 1981
 24. NEMES Ferenc: *Vezetési ismeretek és módszerek* Bp., Macropolis Kiadó, 2006
 25. PALICZ András: *Szervezéseméleti alapok és tervszerű szervezéstechnika módszerek alkalmazása* Bp., Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1969
 26. PETRIK János – SÜMEGI Endre: *A CAF- önértékeléstől a teljesítményértékelésig I-II.* Magyar Közigazgatás LIV. Évfolyam, 2004. évi 5. és 6. szám
 27. POLÁNYI Imre: *Az ókori világ története* Bp., 1976
 28. RAITH Tivadar: *A szervezés alapelvei és módszertana* Magyar Könyvviteli Folyóirat, Bp., 1936.
 29. HERCOG, Roman: *Ősi államok – A hatalomgyakorlás eredete és formái* Bp., Corvina Kiadó 1999
 30. SUSÁNSZKY János: *A racionalizálás módszertana* Bp., Műszaki Könyvkiadó, 1984
 31. H.A. SIMON: *A vezetői döntés új tudománya* Bp., Statisztikai Kiadó, 1982
 32. SZAKÁLY Bernadette: *A teljesítményértékelés bevezetése – elméletből a gyakorlatba* Magyar Közigazgatás LV. évfolyam, 2005. évi 9. szám
 33. SZAMEL Lajos: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái* Bp., Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1963
 34. SZENTE Zoltán (Szerk.): *Az általános értékelési keretrendszer (CAF) alkalmazásának lehetőségei a magyar közigazgatásban* című kötetben foglaltakra támaszkodunk Tanulmányok. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 7. Bp., Magyar Közigazgatási Intézet 2002
 35. SZENTPÉTERI István: *A modern szervezés elmélettörténete* Szeged, JATE, 1976
 36. SZENTPÉTERI István: *A szervezet és a társadalom* Bp., KJK., 1985
 37. TAYLOR, F.W.: *Üzemvezetés. A tudományos vezetés alapjai* Bp., KJK., 1983
 38. TORMA András: *Fejezetek a szervezési és vezetés ismeretek állam- és jogtudományi alapjainak köréből* Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2008
 39. TORMA András: *Közigazgatási szakmenedzsment* Miskolci Egyetem Állam- és

Jogtudományi Kar 2010

40. TÓTH Imre Zoltán: *Szervezés és vezetéselmélet KSH-SZÁMOK*, 1976.
41. VARGA Jenő: *Az önkormányzati hivatal döntései számítógépesítésének lehetőségei*
Állam és Igazgatás 1990. évi 6. szám
42. VASSNÉ VARGA Edit: *Teljesítménymérés a közigazgatásban* Bp., Századvég Kiadó, 2001.
43. VEREBÉLYI Imre (Szerk.): *Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban* Közigazgatás-fejlesztési Füzetek 3. Bp., Magyar Közigazgatási Intézet 2001