

NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VEZETŐ-ÉS TOVÁBBKÉPZÉSI INTÉZET

**Szervezetirányítás:
Felügyelet és ellenőrzés**



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

Kiadja:

© NKE, 2014

Felelős kiadó:

PATYI ANDRÁS

rektor



Nemzeti Fejlesztési Operatív Program
www.nemzetifejlesztasop.pke.hu



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai
Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Tartalom

Szervezetirányítás: Felügyelet és ellenőrzés	4
I. Szervezetelmélet	4
1. Az irányítás funkciói.....	4
II. Az irányítás-felügyelet-ellenőrzés problematikája a hazai szakirodalomban	7
2. Elméleti megközelítés	7
3. Az irányítás eszközei a gyakorlatban.....	8
III. Hierarchikus irányítás és annak hiánya (autonómia) a közigazgatásban	10
4. Hierarchia és centralizáció vs. autonómia a közigazgatás felépítésében	10
5. Dekoncentráció és decentralizáció	11
6. Hierarchia vagy autonómia? Érvek és ellenérvek.	11
IV. Összegzés	15
7. Fogalmak.....	16
8. Felhasznált irodalom.....	17
9. Ellenőrző kérdések	18

Szervezetirányítás: Felügyelet és ellenőrzés

A szervezetirányítás szakirodalma a közigazgatás területén három forrásból táplálkozik. Egyfelől a szervezetelmélet általános szempontjai, másfelől az irányítás-felügyelet-ellenőrzés, problematikájának több mint félszázados hazai szakirodalma, harmadrészt a hierarchia-autonómia ellentétpár vizsgálata szolgálhat hasznos ismeretekkel. E három forrás közül az első és harmadik területén óriási nemzetközi szakirodalmat is találunk. Az alábbiakban ezt a három területet mutatjuk be, a terjedelmi korlátok miatt jobbra csak vázlatosan.

I. Szervezetelmélet

A közigazgatás-tudomány számára az irányítás fogalma olyan hierarchikus viszonyra utal, amelyben a felettes szerv, esetleg személy hatalmi pozícióban van az alárendelttel szemben, akit utasíthat, stb.; általában meghatározhatja magatartása, működése módját. Ilyen értelemben az irányítás a klasszikus szervezetelméletben is meghatározó fogalom.

1. Az irányítás funkciói

Az irányítás több funkciót is betölthet szervezeti keretek között. Mindenekelőtt azt szolgálja, hogy az alárendeltek egy általánosabb, az irányító által megjelölt célt kövessenek, ahelyett, hogy saját céljaikat követnék. Ez a fajta irányítás elengedhetetlennek tűnik annak érdekében, hogy a nagy szervezetek szervezeti egységei, illetve munkavállalói egy közös célt, nevezetesen a szervezeti célt kövessék.¹

Az irányítás másik, az előzővel szorosan összefüggő funkciója a koordináció. A modern szervezetek hatékonysága elsősorban a munkamegosztásból fakad. A munkamegosztás lehetővé teszi a specializációt. Az egyes feladatokat kifejezetten erre kiképzett és/vagy betanított személyek végzik, ami megsokszorozhatja a hatékonyságot.

Tegyük fel, egy cipész egy hét alatt készít el egy pár cipőt. Egy kisebb manufaktúrában azonban már megosztják a feladatokat. Például egy ember feladata, hogy méretet vegyen a vevőről, később próbáljon, és beszerezze az alapanyagokat, egy másik a talpbőrt szabja ki és készíti elő, két fő a felsőrész kiszabásával, egy további a felsőrész és a talprész összevarrásával foglalkozik. Ez az öt ember egy hét alatt akár tizenöt pár cipőt is elkészít, vagyis háromszor hatékonyabban dolgozik, mint a cipész. Ráadásul az egyes speciális feladatkörök kialakítása lehetővé teszi a gépesítést is, ami tovább növeli a hatékonyságot.

A munkamegosztás azonban elkerülhetetlenül megteremti a szükségletet a tevékenységek összehangolására, illetve annak biztosítására, hogy az egyes, elkülönült tevékenységek mégis egy irányba hassanak.

Ha például a talpbőrt 43-as méretre készítik el, míg a felsőrész 38-as, akkor lehet, hogy ezeket külön-külön nagy hatékonysággal állították elő, azonban a végeredmény mégis hiányozni fog, vagyis összességében ez a szervezet gyengébben teljesít majd, mint az önállóan dolgozó cipész.

Nagyobb szervezetek esetében a probléma tovább erősödik. E szervezetek egyes egységeiben nem egyszerűen eltérő feladatokat végeznek, eltérő célokat követnek, de sajátos értékrend, sőt sajátos „mi-tudat” is kialakul. Talán találkoztunk már olyan szervezettel, amelyben a mérnökök meg vannak győződve saját felsőbbrendűségükről. Szerintük a jogászok ostoba paragrafuszrágók, akik két számot nem tudnak összeadni, ráadásul nemhogy nem segítik elő a tevékenységüket, de állandóan akadékoskodnak és gátolják a munkát. A pénzügyesek ezzel egyetértenek, a mérnököket viszont olyan, a realitástól elrugaszkodott fajfajéknak látják, akik csak az elvont matematikai műveletekhez értenek. Ezt a nézetet hatványozottan vallják a jogászok, ám ők a pénzügyeseket – alapvetően a mérnökökkel egyetértve – olyan szerencsétlen, merev aktakukacoknak látják, akik ülnek a pénzen, és nem képesek megérteni, hogy gyakran csak többletkiadással lehet

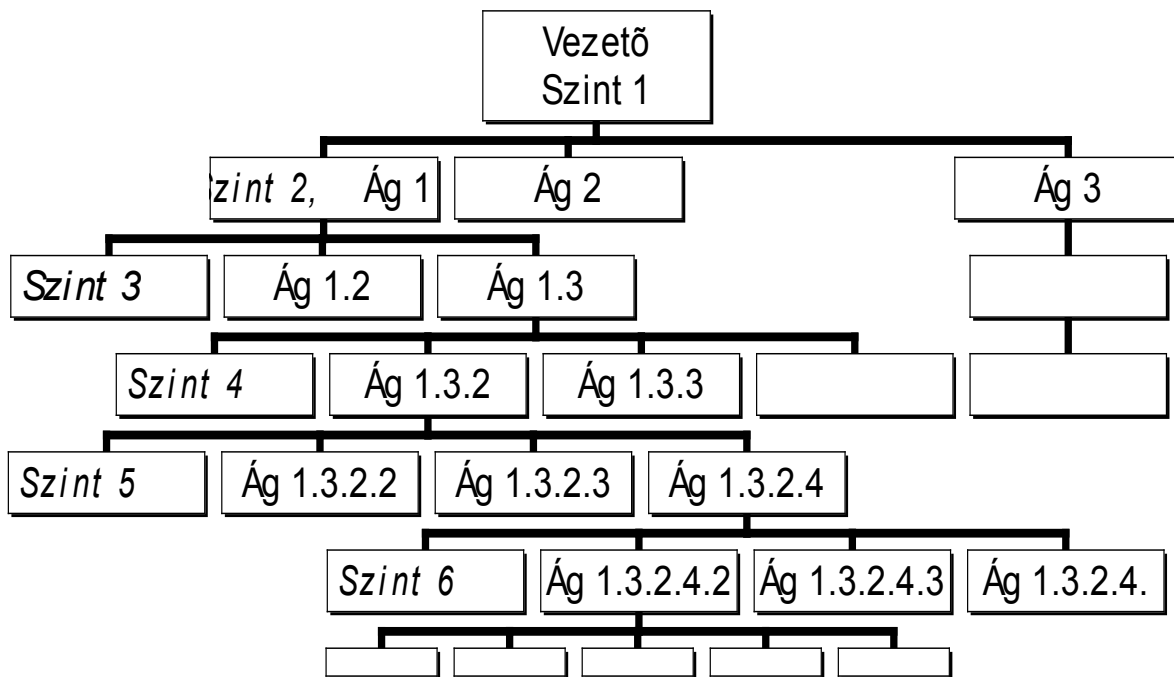
1 Meg kell ugyanakkor jegyeznünk, hogy a szervezés- és vezetéselméletben az utóbbi legalább fél évszázadban egyre határozottabb az a felfogás, amely a „parancsolás” helyett a részvételre, a célok egyeztetésére helyezi a hangsúlyt. Az alárendeltek bevonásának, legyenek azok szervek vagy személyek, számos előnye van, kezdve az informáltabb, vagyis jobb döntés (utasítás) meghozatalának lehetőségétől addig, hogy a megvalósítás is nagyobb valószínűséggel következik be, ha az érdekelték magukénak érzik a döntést. E kérdéskörben azonban a téma sajátos lehatárolása, illetve az irányítás hazai közigazgatás-tudományban általában követett értelmezése miatt, e tananyagban nem tudunk elmélyedni.

későbbi megtakarítást vagy jobb eredményt, magasabb bevételt elérni. Amivel kapcsolatban a pénzügyesek csak annyit mondanának, hogy „ezeknek az isten pénze sem lenne elég”.

Az irányítás további funkciójában egyfajta mediátorként, békéltetőként is működik a szervezeti egységek között és gyakran a szervezeti kommunikációnak is biztosítója. (Tudniillik, hogy a mérnökök, jogászok, pénzügyesek egyáltalán „beszéljenek” egymással.)

Az irányítási tevékenység különösen az ún. lineáris szervezeti struktúrában játszik meghatározó szerepet. Egy ilyen lineáris szervezet struktúráját mutatja be a következő ábra.

Egyszerű lineáris szervezet



Ez a szervezeti struktúra alapvetően egymás fölé épülő irányítási egységekből áll. A szervezet csúcsán az egyszemélyi vezető áll. Ő irányítja az alá tartozó (jelen esetben három fő) munkáját, ezek további személyeket irányítanak, akik még továbbiakat, és így tovább. Az információáramlás is ezt a logikát követi: az utasítások, esetleg általános vezetői rendelkezések (szabályok) lefelé haladnak, meghatározzák az irányítottak magatartását. A beosztottak pedig kéréseiket, jelentéseiket felfelé küldik. (Egy tisztán lineárisan kialakított szervezetben tehát csak vertikális kommunikáció zajlik, horizontális nem; az egy szinten lévő beosztottak nem beszélnek egymással.)

Ezt tekinthetjük a legősibb szervezeti formának is. A hadseregek több ezer év óta alapvetően ezt a felépítést követik, erre utalnak olyan kifejezések is, mint a tizedes, százados, mintegy annak számát megadva, hogy összességében hány ember szolgál az adott tiszt irányítása alatt. Ez a szervezeti forma jelent meg ideálként a szervezéstan legtöbb szerzője számára. Például a francia Henry Fayol is hangsúlyozta, hogy mennyire fontos az utasítás egysége, vagyis, hogy egy személy csak egyetlen felettestől kaphasson utasítást. A német Max Weber pedig ezt a lineáris formát jelölte meg a modern közigazgatási szervezet ideáltípusának alapjaként.

Összegezve tehát elmondható, hogy az irányítás a modern szervezet meghatározó eleme, és különösen nagy szerepet kap a közigazgatás esetében.

Ugyanakkor a szervezetelméleti szakirodalom később ezeket a szempontokat módosította, néhány esetben alapjaiban kérdőjelezte meg. Így például ma már senki sem gondolja, hogy a koordinációnak, illetve a szervezet irányban tartásának egyetlen módja a fentiek szerint felfogott közvetlen – vagy más néven: személyes – irányítás lenne. Számos más eszközt említ ilyenként a szakirodalom. Így például a szervezeti kultúra, amikor is a szervezet tagjai belső indíttatásból ugyanazokat az értékeket és célokat követik, akár jóval hatékonyabb eszköz is lehet a munkavállalók magatartásának befolyásolására, mint a hierarchiából fakadó irányítás. Miközben más magatartás-befolyásoló eszközök is megjelennek a palettán, erősödő kétely fogalmazódik meg a tekintetben, hogy a hierarchikus, hatalmi pozícióból történő irányítás valóban hatékony és eredményes eszköz-e. A pszichológiai, a döntéseméleti kutatások és a szervezéstani gyakorlati orientációjú vizsgálódásai is arra utalnak, hogy az ilyen értelemben vett irányítás legtöbbször gyenge „hatásfokú”, bár az is világgossá vált, hogy egyes esetekben alkalmazása elkerülhetetlen.

A szervezeti struktúrában számos más forma is megjelent. Az ún. divizionális szervezet például – bár felépítésében hasonlít a lineáris struktúrához – működése során jelentős mértékben eltér attól. A divizionális szervezetben a felső szintű vezetők az operatív irányítási feladatok jelentős részét a termék (szolgáltatás), ügyfélcsoport vagy regionális elv szerint kialakított végrehajtó egységek (divíziók) vezetőihez delegálják. Ezzel párhuzamosan teljesítményelvárásokat fogalmaznak meg e szervezeti egységekkel szemben, amelyek részben vagy egészében pénzügyi jellegűek (például a következő 3 évben csökkentsd 10%-kal a költségeket, vagy növeld 3%-kal a profitot, vagy a mentők átlagos kikerkezési idejét csökkentsd 2 perccel). Az „irányító” ebben az esetben csak megadja az általános keretfeltételeket, működési szabályokat, meghatározza a célfeladatot, figyelemmel kíséri a megvalósítást, és aztán – jellemzően a tervidőszak végén – számon kéri azt a szervezeti egységen, amelynek azonban nagy önállósága van a megvalósítás módjában. Érdemes megjegyezni, hogy az ún. független ügynökségek (independent agency) – amelynek a hatályos magyar jogban az önálló szabályozó szervek, és az autonóm közigazgatási szervek feleltethetők meg elvileg – hasonló megközelítést képviselnek.

A klasszikus értelemben felfogott irányítással szemben tehát egyre több kritika fogalmazódik meg, az elsősorban a vállalatokra koncentráló szervezéstani szakirodalomban. Ugyanakkor a közigazgatásban, de különösen az államigazgatásban, s még inkább a magyar államigazgatásban szerepe továbbra is domináns. Ennek részben kulturális okai vannak, de következik a modern, demokratikus politikai rendszer logikájából is, amelyben alapvető elvárás, hogy a közigazgatást végső soron az állampolgárok által választott politikusok *irányítsák*, „kézben tartsák”, kontrollálják. Más kérdés, hogy számosan, különösen az Új Közmenedzsment mozgalom tagjai úgy vélik, hogy mindez kevésbé szorosan hierarchikus, operatív utasításokon alapuló szervezeti megoldásokkal (például divizionális szervezet) is megoldható lenne.

A kérdéskört alaposan feldolgozza a hazai szakirodalom is.² Több ponton olvashatunk erről a szakvizsga tankönyvben³ is.

- 2 Átfogó jellege, követhetősége és széles körű használata miatt talán Dobák Miklós – Antal Zsuzsanna: *Vezetés és szervezés* c. könyve ajánlható (Aula, Budapest, 2010). Lásd még Ladó László: *Szervezésemélet és módszertan*. Budapest, KJK, 1986, 2. fejezet
- 3 Szakvizsga tankönyv (Általános közigazgatási ismeretek.) Budapest: Nemzeti Közigazgatási Intézet, 2012. Letöltve: 2013-08-08 <http://www.nki.gov.hu/kepzesek-vizsgak/vizsgak/koezigazgatasi-szakvizsga/tananyagok>

II. Az irányítás-felügyelet-ellenőrzés problematikája a hazai szakirodalomban

Ez a problematika a magyar közigazgatás-tudomány mára klasszikusnak mondható témája, amelyben szinte minden jelentős közigazgatással, illetve közigazgatási joggal foglalkozó professzor megszólalt. A téma az 1960-as évek elején bukkant fel, amikor az egész társadalmat hatalmas hierarchikus-irányítási viszonyba szervező kommunista berendezkedési logikát áttörték a mezőgazdasági szövetkezetek, amelyeket már nem lehetett a pártszervek által olyan direkt módon irányítani, mint például a vállalatokat vagy iskolákat. A téma túlélte a rendszerváltást is és – egyfajta hungarikumként – a mai napig meghatározó része a közigazgatással foglalkozó hazai tudományos gondolkodásnak. Már ez is indokolja, hogy röviden áttekintsük ezeket a gondolatokat.⁴ Noha továbbra is számos vitapont van e fogalmak értelmezése kapcsán, kialakulni látszik egy, a többség által elfogadottnak tekintett felfogás. Ezt kíséreljük meg az alábbiakban röviden rekonstruálni. Kaltenbach Jenő idézett dolgozatában azt jelzi, hogy azért nem sikerül megfelelő fogalmakat kialakítani, mert a fogalmak vizsgálata során keveredik a szervezési és a jogtudományi szemlélet, ami azonban nem illeszthető össze. Kaltenbach utal egy negyedik fogalomra, a vezetésre is, amely mindkét megközelítés-módban jelen van. Irányítás és vezetés különbségét abban látja, hogy előbbi szervezetek közötti, utóbbi személyek (a vezető és közvetlen beosztottai) közötti viszonyra utal.

2. Elméleti megközelítés

A legtöbb szerző a fennmaradó három fogalom magyarázatához egy további, dichotóm elkülönítést is bekapcsol: eszerint beszélhetünk hierarchikus és hierarchián kívüli viszonyról. Hierarchikus viszony lehet két közigazgatási szerv között, esetleg egy közigazgatási és egy annak alárendelt közszolgáltatást végző szerv (pl. iskola, kórház, valamely közüzem) között. A közigazgatás és, másfelől, az állampolgárok, valamint az állampolgárok által létrehozott szervek (gazdasági társaságok, egyesületek, stb.) között azonban nincs hierarchikus viszony. (Legalábbis a polgári demokrácia keretei között.) Ebben a viszonyrendszerben csak ellenőrzésről és esetleg felügyeletről beszélhetünk.

E három fogalom tartalmát, nagyon erősen leegyszerűsítve úgy értelmezhetjük mint a matrjoska babákat: a nagyobb magában hordozza a kisebbet is. Ebben a felfogásban a legkisebb matrjoska baba az ellenőrzés.

- Az ellenőrzés során a közigazgatási szerv információkat gyűjt, elsősorban arról, hogy az ellenőrzött „magatartása megfelelő-e”. Az állampolgárokkal szemben ezt a közigazgatás csak jogszabályi felhatalmazás alapján teheti, és csak a jogszabály által meghatározott eszközöket alkalmazhatja.
- A felügyelet abban több mint az ellenőrzés, hogy ha a közigazgatás „nem megfelelő magatartást” tapasztal, akkor lépéseket tehet a megfelelő magatartás kikényszerítése érdekében. Például felszólítja a jogsértő állampolgárt, szervezetet a jogszerű magatartásra, esetleg bírságot, kötelez, bezárja a jogsértően működő egységet, stb. Nyilvánvaló, hogy mindezt csakis jogszabályi, végső soron pedig törvényi (a Parlament által adott) felhatalmazás alapján teheti meg.
- Irányítási jogosítványa a közigazgatásnak csak hierarchikus jogviszonyban van.

Mit tehet meg a közigazgatás az irányítás keretében? Erre Kaltenbach Jenő elméleti szintű választ ad. Eszerint az irányítás öt eszközt foglal magában az alábbiak szerint:

1. Szabályozási jog. Ez jelenti a jogalkotást, de meghatározóbb eszközök az irányítás keretében az ún. közjogi szervezetszabályozó eszközök: normatív utasítások és határozatok alkalmazása, amely kifejezetten ezt a célt, az alárendelt szervek normatív eszközökkel történő irányítását szolgálja.
2. Konkrét utasítás. Az irányító ebben az esetben utasítja az irányítottat bizonyos magatartásra. Ez talán a legerősebb irányítási eszköz. Ennek azonban korlátja a hatáskörrelvonás tilalma. Az ún. szakmai kérdésekben, különösen a hatósági ügyekben hozott döntések tekintetében nem utasítható az irányított szerv. (Például, hogy XY-t bírságotljk meg.) Ez ugyanis éles ellentétben áll a jogállamiság elvével, főleg akkor, ha az irányító

4 Noha a témának, ahogy mondani szokták, valóban könyvtárnyi szakirodalma van, a szerző alábbiakban a következő munkára támaszkodva tekinti át a kérdéskört: Kaltenbach Jenő: A közigazgatás irányítása és ellenőrzése, In: Magyar Közigazgatási Jog Általános rész, (szerk: Ficzer Lajos) Osiris 1998 p. 226 - 243., valamint Szabó Gábor: Az irányítás, a felügyelet egyes elméleti és gyakorlati kérdései. In.: Adalékok a közigazgatás reformjához MKI 1992. Közigazgatási Füzetek 6) és Lőrincz Lajos – Takács Albert: A közigazgatás-tudomány alapjai. Budapest: Rejtjel 2001.

szerv egyben a másodfokú hatóság. Ez ugyanis kiüresítené a fellebbezés intézményét, amiként azt az alapvizsga és szakvizsga keretében is láthattuk. Az ilyen utasítások tehát alapvetően szervei kérdésekre terjedhetnek ki: például, csökkentsék a gépjárművek használatát, és így a benzinköltséget.

3. Konkrét ügyben döntés. Ezen a területen szintén érvényesül a hatáskörelvonás tilalma, tehát szintén alapvetően szervei kérdésekre terjedhetnek ki. Ilyen – egyébként meghatározó – döntések lehetnek személyzeti vagy pénzügyi jellegűek: például, a szerv vezetőjének személyéről hozott döntés. Nem ritka, hogy a döntés lehetősége valamiképpen megoszlik az irányító és irányított között. Például,
 - előzetes hozzájárulást kell kérni a felettes szervtől
 - az irányított javaslatot tehet, vagy
 - véleményezi a felettes döntés-tervezetét.
4. Az ún. aktus-felülvizsgálat talán a legtipikusabb eszköz. Ez az irányított ún. közigazgatási aktusainak, cselekményeinek a felülvizsgálata az irányító által. Típusai:
 - kezdeményezés módja szerint: hivatalból is vagy külső fél kezdeményezésére; mindkettőre láthattunk példát már az alapvizsga tankönyvben az eljárási szabályok kapcsán;
 - terjedelme szerint: jogszerűségi vagy célszerűségi (más szóhasználattal: törvényességi-hatékonyasági);
 - intézkedés mértéke: kasszáció (megsemmisíti a döntés) - reformatórius (megváltoztatja a döntést).

Ezek eltérnek abban is, hogy mennyire jelentenek erős jogosítványt az irányító kezében. Sokakat meglep, hogy a „célszerűségi” erősebb mint a „jogszerűségi”, azért mert utóbbi esetében konkrétan meg kell határozni, hogy mely jogszabályt, hogyan sértett meg az irányított, míg az, hogy mi célszerű, mindig vita tárgya lehet, csakhogy ebben a vitában az eltérő hatalmi pozíció miatt mindig az irányító mondja ki az utolsó szót. Meglepő lehet az is, hogy a reformáció erősebb, mint a kasszáció. De vegyük észre, hogy a kasszáció esetében az irányító csak igent, vagy nemet mondhat (elfogadja, vagy elutasíthatja a döntést), míg a reformáció esetében ezek mellett mondhat, „igen, de”-t és „nem, de”-t is. Így lényegében maga hozhatja meg a döntést az irányított helyett, míg a kasszáció esetében vissza kell utalnia az ügyet az irányítotthoz.

Vegyük észre azt is, hogy az aktus-felülvizsgálat lényegében a felügyeletnek feleltethető meg.

5. Ellenőrzés. Ez esetben: információszerzés az alárendeltről; ebben az értelemben az aktus-felülvizsgálat előfeltétele, annak részeként is tekinthető. Típusai szerint lehet:
 - előzetes vagy utólagos,
 - átfogó vagy speciális,
 - rendszeres vagy eseti, ad hoc,
 - helyszíni vagy információk bekérése, beszámoló, adatok alapján történő.

3. Az irányítás eszközei a gyakorlatban

Kevésbé elvi szinten vizsgálódva az a kérdés vethető fel, hogy milyen eszközök vannak az irányító kezében az irányított kézben tartására. Ennek áttekintését az általunk említett mindhárom tanulmány megadja. Ezeket mintegy összefoglalva az irányító jogosítványai közül a következők jelennek meg általában:

- Az irányított szervezet létrehozása, átszervezése, megszüntetése; ha úgy tetszik az irányított szerv „létének” meghatározása. Előfordul azonban olyan jogszabályi megoldás is, hogy a létrehozás, és ennek megfelelően, a megszüntetés nem az irányító, hanem egy annál magasabb státusú szervezet jogosítványa. Mégis tipikusnak mondható, hogy a létrehozó egyben az irányítás jogosítványait is gyakorolja.
- Személyzeti ügyek. Ilyenként szokás említeni elsősorban a kiválasztást, kinevezést, a jogviszony megszüntetését, stb.⁵ De ide sorolható az ún. munkáltatói jogkörök gyakorlásának minden eleme; így például, a jogszabályi keretek között az illetmény megállapítása, eltérítése, a vezetői kinevezésről való döntés, stb. Fejlett közigazgatási viszonyok között az irányító hatóságnak ez a jogosítványa inkább csak az irányított szervezet egyszemélyi vezetőjére terjed, ki, esetleg néhány más további vezetőre. Sőt, a legtöbb országban ez a jogosítványa is korlátozott lehet a közszolgálati jog által, amely meghatározott képesítési feltételeket, munka-, közszolgálati-, illetve vezetői tapasztalatot írhat elő a kiválasztás feltételeként.
- Az irányító további jogosítványa, ám egyben kötelezése is az irányított számára a működés dologi, személyi és anyagi feltételek biztosítása. Nyilvánvaló, hogy a szervezet létrehozása, mint jogi aktus, önmagában nem

5 A „személyzeti ügyek” körét már az alapvizsga tankönyv (Alapvizsga tankönyv (Közigazgatási alapvizsga. Jegyzet). Budapest: Nemzeti Közigazgatási Intézet, 2013; Letöltve: 2013-08-08 http://vtki.uni-nke.hu/downloads/av/ujanyagok2013/kozigazgatasi_alapvizsga_tankonyv_2013.pdf) is részletesen áttekinti, a közszolgálati szabályozás bemutatása kapcsán.

keletkezett egy ténylegesen működő szervezetet. Ahhoz megfelelő épület, bútorok, munkaeszközök (például számítógépek) szükségesek, megfelelő szakemberállománnyal, stb. Ennek pénzügyi fedezetét is biztosítani kell. Ez jelenik meg a költségvetésben. Ugyanakkor az, hogy mindezt milyen mértékben és struktúrában biztosítja az irányító, nagyban meghatározza az irányított működését is.

Ha például egy felügyeleti szervről van szó, ám annak csak korlátozottan van lehetősége gépjármű-használatra, akkor ez korlátozza a helyszíni ellenőrzések lehetőségét. A megye-, illetve járásszékhely településektől messzebbre például valószínűleg ritkábban fognak eljutni, és az ellenőrzések száma összességében is csökken. Ugyanez a helyzet, ha nincs elég ellenőr a feladatok ellátásához. A krónikus forráshiány, gyakran a „bürokrácia elleni harc” retorikájával magyarázvalálcázva, hosszú évtizedek óta, rendszereken átívelve jellemzi a hazai közigazgatást, miközben jórészt ugyanazok azért is kritizálják a hivatalokat, amiért nem képesek hathatósan alkalmazni és betartatni a jogszabályokat.

- További jogosítvány a működésmód meghatározása és a szervezeti és vezetési struktúra kialakítása. Ez tipikusan a Szervezeti és Működési Szabályzat (gyakran alkalmazott rövidítéssel: SzMSz) megalkotását, illetve jóváhagyását jelenti. Összességében talán szerencsésebb, ha a feladatot ellátó, irányított szervezet alkotja meg ezt a szabályzatot, hiszen ők látják át részleteiben, hogy a kitűzött célok eléréséhez az adott körülmények között milyen működésmódra van szükség, s azt milyen szervezeti struktúrában lehet legjobban megvalósítani. Ilyen esetekben az irányító szervezet az SzMSz-t áttekinti és jóváhagyja, esetleg konzultál, módosításokat javasol és az után hagyja jóvá. Nem kizárt azonban az sem, hogy kifejezetten az irányító határozza meg az SzMSz-t. Ez olyankor lehet indokolt (s a dekoncentrált szervek esetében gyakran ez a helyzet a megyei és járási hivatalok szakigazgatási szervei, valamint a központi-országos illetékességű szervezet viszonyában), amikor nagy hangsúlyt kap egy országosan egységes működési rend és struktúra kialakítása, mert az egységességhez alapvető érdek fűződik (például, hogy az állampolgár számára világos legyen kihez kell fordulni, a jogszabályokat ugyanúgy alkalmazzák, stb.). Ide tartozik természetesen az is, hogy az irányító kezdeményezheti e keretek megváltoztatását is.

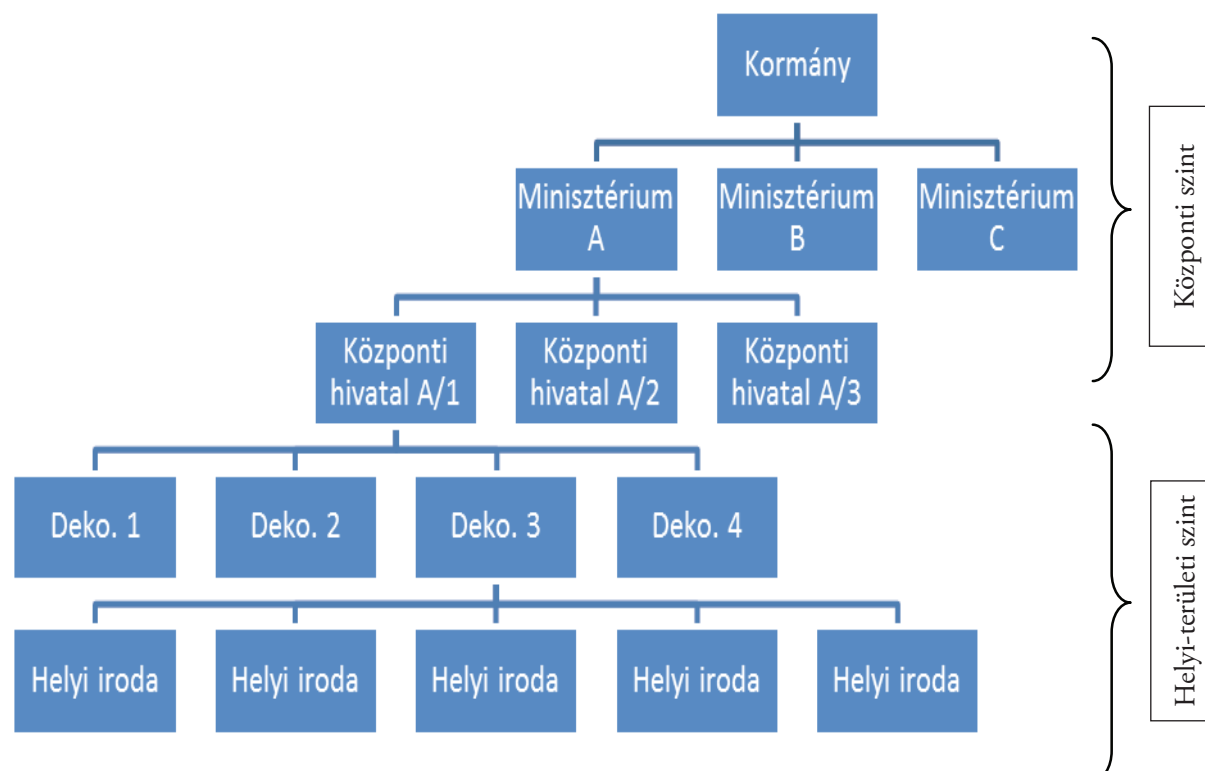
Ebből a felsorolásból is látható, hogy ezek a jogosítványok hierarchikus alárendeltség nélkül elképzelhetetlenek lennének. Például egy magánvállalatot közigazgatási szerv nyilván nem szervezhet át, nem nevezheti ki a vezetőjét, stb.

Megjegyezzük, hogy a fentiekből a legerősebb jogosítvány, amely elsődlegesen és alapvetően biztosítja az irányított „engedelmességét”, a vezető kinevezése és felette a munkáltatói jogok gyakorlása. Az ilyen vezető, akit az irányító nevezett ki, kiemelkedően magasnak számító bére és egyéb juttatásai (jutalmak, szolgálati autó, stb.) is az irányítótól függenek, igyekezni fog mindenben az irányító kedvére tenni – ellenkező esetben gyorsan „kiszelektálódik”. Ezen túl még a költségvetés meghatározását említhetjük kulcsfontosságú tényezőként.

III. Hierarchikus irányítás és annak hiánya (autonómia) a közigazgatásban

4. Hierarchia és centralizáció vs. autonómia a közigazgatás felépítésében

A közigazgatás felépítésének évezredek óta meghatározó jellemzője a centralizáció és a hierarchia. Ennek lényege, hogy a nagy szervezetrendszer egyetlen központból irányítják. Ez a lineáris szervezeti struktúra, mint láttuk, azon alapszik, hogy a szervezet szintekre tagozódik. Az alacsonyabb szinteken lévők a magasabb szintről kapnak utasítást, és e szintnek tartoznak felelősséggel. Ilyen módon felépülő elvi államszervezeti modellt mutat be az 1. ábra.



Az ábrán a központi szinten elhelyezkedő szervek az ún. szektorális munkamegosztás alapján tagozódnak. A minisztériumok szélesebb szektorokat fognak át, és ezen belül a központi hivatalok egy-egy szűkebb ágazatért felelnek. A helyi-területi szinten a földrajzi munkamegosztás a meghatározó. Az ún. dekoncentrált szervek egy-egy szűkebb szektorális feladat ellátásáért felelnek regionális, megyei vagy járási szinten, és ezek alárendeltségében működhetnek helyi szervek. Az ábrán csak egyetlen ún. ágat követünk nyomon. Így például lehet ez a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV), amely lényegében a pénzügyi-gazdasági tárca alárendeltségében működik. A NAV-nak vannak alárendelve a regionális igazgatóságok, majd ezeknek a helyi irodák. Természetesen számos más ilyen helyi szerv is létezik, ám ezeket berajzolva nyilván nem férnének el egy óriási lapon sem.

Ebben a szervezeti formában a központi akarat mintegy „végigfolyik” lefelé a hierarchiában és ideális esetben a legalsó szinten is pontosan az valósul meg, amit a központban kívánnak.⁶ Ezt az egyedi utasítások és a hierarchiában egyfajta „generális utasításként” működő (jog)szabályok kötelező ereje biztosítja. Láttuk, hogy ebben a szervezeti formában miként van megoldva a munkamegosztás, a vezetői jogosítványok megosztása és a koordináció. Ez a koordináció a struktúrában kódolva van, amennyiben a felettes összefogja beosztottai működését, és ez szintenként ismétlődik, egészen a csúcsig. Így például az ábrán látható, területi dekoncentrált szervek (ábrán: Deko1-4) működését az országos illetékességű központi hivatalok fogják össze, míg ezek tekintetében a koordinációt a minisztériumok végzik, amelyek munkáját végső soron a kormány koordinálja.

⁶ A közigazgatás egyik, az alsóbb szinteken meghatározó munkamegosztási elve a területi munkamegosztás, ez azt is jelenti, hogy a közigazgatási szervek az országban mindenhol (Budapesten, Hajdú-Bihar vagy Győr-Moson-Sopron megyében, Botpaládon, Mátészalkán vagy Győrben) ugyanúgy járnak el.

A közigazgatásban is meghatározó a hierarchikus-bürokratikus elrendezettség. Ez a szervezeti struktúra általában jól szolgálja mind a hatékonyság, mind a demokratizmus és jogállamiság szempontjait is. A hivatalnok személytelensége, az, hogy saját értékrendjétől és érzelmeitől elvonatkoztatva (alapvetően a szervezeti-, illetve jogszabályok alapján) hozza meg döntését, biztosítja az elfogulatlan, pártatlan ügyintézt. A központi akarat érvényesülését garantáló hierarchia biztosíthatja, hogy a közigazgatás valóban a jogszabályokat és a választott politikai döntéshozók akaratát hajtsa végre. Ugyanezen tényezők képezik a jogegyenlőség alapját az ügyintézésben. A világos feladatmegosztás és szolgálati út pedig a szervezet és a felelősségi viszonyok átláthatóságát (transzparenciáját) biztosíthatja.

Ha azonban ez így van, ha valóban a mereven hierarchizált bürokratikus szervezet ennyire jól teljesít mind a hatékonyság, mind a demokratizmus szempontjából, akkor milyen szerepe lehet egy ezzel merőben ellentétes jelenségnek, az autonómiának, amely ebben a kontextusban a hierarchia hiányára utal? Az egyik válasz erre a kérdésre az lehet, hogy az autonómia mindig is jelen volt az állami szervezetrendszer felépítésében, például az önálló önkormányzatok léteben Angliától Oroszorszáig. Az utóbbi évtizedekben az Új Közmenedzsment (NPM) kritikája kifejezetten a hierarchikus-bürokratikus modellel szemben fogalmazódott meg, azzal a versenyt és a választás lehetőségét állította szembe, aminek elsősorban a piac és a vállalat felel meg. De a mozgalom üdvözölt minden olyan megoldást, amely a merev hierarchiát áttöri, így az önkormányzatok általi szolgáltatás-szervezést és a civil szervezetek bevonását a közszolgáltatások nyújtásába. Hasonló okokból preferálja ez az irányzat az ún. független ügynökségek létrehozását is. Másféle kihívást jelent a legutóbbi években jelentkező Good Governance a hierarchikus szerveződéssel szemben. E megközelítésmód végső soron a klasszikus, választáson alapuló demokráciát is kritizálja, amikor azt hangsúlyozza, hogy az egyes döntésekben, és azok megvalósításában elsődlegesen az abban a konkrét kérdésben érdekeltnek kell befolyást biztosítani.

5. Dekoncentráció és decentralizáció

A magyar szakirodalomban két fogalmat szoktak használni a feladatok-hatáskörök központból való kivitelére, avagy a szétponosításra.⁷ Eszerint beszélhetünk dekoncentrációról és decentralizációról. Előbbi pusztán egy szervezés- és igazgatástechnikai megoldás arra a problémára, hogy – a városállamok kivételével – a legvadabb centralizációs törekvés sem képes egyetlen központban megoldani a közigazgatási feladatokat. Az igazgatási egységeket közel kell vinni az ügyekhez és ügyfelekhez, mert lehetetlen például a felmerülő ügyeket (ellenőrzés, engedélyek kiadása, regisztrálás) Budapestről intézni. A dekoncentráció tehát ugyan a feladatellátásnak a központból való kivitelét jelenti, de nem jelent valódi autonómiát. Sőt, éppen az a lényege, hogy a központ maximális mértékben igyekszik kézben tartani, kontrollálni, irányítani a feladatellátás módját. Lényegében ez vezet az előbbi ábrán bemutatott országos szervezetrendszer helyi-területi egységeinek, az ún. dekoncentrált szerveknek a létrehozásához, vagyis ennek a nagy, piramis alakú szervezeti struktúrának a létrehozásához. A dekoncentráció tehát a hierarchikus elrendezés része.⁸

Ezzel szemben a decentralizáció valódi autonómiát jelent. Ennek elsődleges megnyilvánulási formája a helyi önkormányzat, bár ilyenek az ún. köztisztviselők (például kamarák) is, amelyeket funkcionális önkormányzatokként is említ a szakirodalom. Autonómiaként értelmezhető továbbá az ún. független ügynökségek léte.

6. Hierarchia vagy autonómia? Érvek és ellenérvek.

Nézzük, hogy milyen elvi érvek szólnak a – hierarchiával szemben értelmezett – autonómia ellen és mellett!

A hierarchikus szervezeti struktúra nagy előnye tehát az összehangolt cselekvés, amely a folyamatok és az outputok (például hatósági döntések) egységességét és kiszámíthatóságát biztosítja. Bizonyos szervezeti méreten túl a hierarchia (és a bürokratikus szervezet számos más jellemzője) elkerülhetetlenül megjelenik, mert ellenkező esetben lehetetlenné válik a koordináció, a szervezeti működés és outputok kiszámíthatóságának biztosítása. A hierarchikusan felépülő, szabályozott bürokratikus szervezet pedig a legracionálisabb, így leghatékonyabb szervezeti forma Max Weber szerint. Idővel azonban világossá vált, hogy a bürokratikus szervezet számos anomáliával is küzd, és jobbra csak a „nagysoro-

7 Eredetileg Magyary Zoltán által alkalmazott kifejezés. A témáról jó elméleti áttekintést adtak Bende-Szabó Gábor munkái. Így pl. Bende-Szabó Gábor: Szétponosítás: Elméleti megközelítések és fejlődéstörténet. Magyar Közigazgatás, 1992/8, 468-484

8 E szervek többsége ma a kormányhivatalok keretében működik, azok szakigazgatási szerveként.

zatú tömegtermelés” esetében hatékony, míg az egyéni sajátságokhoz való igazodásra kifejezetten alkalmatlan, akár csak a gyors, érdemi adaptációra. Számos olyan helyzet és feladat van, amelyben a helyi egységek rugalmas reagálása alapvetően szükséges a szervezeti hatékonysághoz. Egyértelműen erre utalnak a szervezéstudomány kontingenciaelméleti és rendszerelméleti munkái is,⁹ amelyek szerint a kevésbé hierarchizált rendszerek hatékonyabbak a heterogén és/vagy gyorsan változó környezetben, illetve ha a „terméket” sajátos igényekhez kell igazítani.

Az önkormányzati rendszer hatékonysági többlete a sajátos helyi igények és a helyi sajátságok gyors és pontos érzékeléséből, valamint ezek egymásra vetítéséből következő – településről-településre változó – legjobb megoldások megtalálásából fakad.

Idősebbek emlékezhetnek arra, hogy a '70-es években sorra épültek a művelődési házak a falvakban. Mindehhez központilag biztosították a jelentős beruházási költségeket. Sok esetben ezek a központi beruházások mégis inkább elégedetlenséget szültek: ahol például a leromlott iskola-épület felújítására nem volt pénz, de ennek tízszeresét költötték egy kevésbé szükségesnek tűnő beruházásra. Egy jól működő önkormányzati rendszerben mindez másként működik. Így az agglomerációs településen, ahol a közeli városból költöznek ki a viszonylag jómódú, fiatal és középkorú családok, az óvoda, iskola fejlesztése lesz elsődleges prioritás. Mindehhez az önkormányzatnak valószínűleg rendelkezésre állnak a jelentős helyi adóbevételei, ezért közbeszerzéssel, vállalkozó igénybevételeivel biztosítja például az épületek felújítását, építését. Az előregedő kistelepülésen, ezzel szemben, a lakosság számára az elsődleges prioritás a temető karbantartása, szépitése. Az alacsony bevételekkel, viszont jelentős szabad idő- és munkaerő-kapacitással rendelkező település ezt közmunkában, illetve a társadalmi munka megszervezésével, elősegítésével biztosíthatja.

A jól működő önkormányzati rendszer tehát figyelembe veszi a sajátos helyi igényeket és azokat, a sajátos helyi lehetőségeket ismerve, a leghatékonyabb módon tudja kielégíteni. Így egyszerre lehet eredményesebb és hatékonyabb is helyi szinten, mint a hierarchikusan szervezett közigazgatás. Ezt szolgálja az önkormányzati struktúra logikája is. Egy dekoncentrált szerv vezetője, aki „felülről” kapja kinevezését, fizetését, jutalmait, és onnan várhatja esetleges felmentését (elbocsátását) is, nyilván „felfele” figyel. Igyekszik mindenben kiszolgálni a felettes hatóság igényeit (és ez a motiváció tökéletesen meg is felel a lineáris szervezet logikájának). Ezzel szemben a valódi önkormányzat csúcsteveit, politikai döntéshozóit (kvázi parlamentjét és kormányát) a település lakossága választja meg. Ezért ők egzisztenciálisan a helyi társadalomtól függenek. Nemcsak közelebb vannak tehát az – igényekre és lehetőségekre vonatkozó – információkhoz, hanem a motivációjuk is arra készíti őket, hogy e helyi igényeket elégítsék ki a lehető legnagyobb mértékben (eredményesség), amihez viszont arra van szükség, hogy a helyi erőforrásokat a legjobban használják fel, és a lehetőségekhez maximális mértékben alkalmazkodjanak (hatékonyság).

A túlzottan nagy, centralizált szervezet hatékonysága a közgazdaságtan szempontjából is kérdéses. A neoklasszikus közgazdaságtan azt vallja, hogy egy bizonyos szervezeti méret (ott: termelési nagyság) felett a költséghatékonyság csökken (a határköltség egy ponton túl növekedni kezd). Az NPM azért preferálja az önkormányzati szolgáltatás-szervezést, mert így megnő az állampolgárok választási lehetősége. Ezzel szemben a központosítottan szervezett szolgáltatások mindenhol egyformák, illetve a „körzetesítés” miatt nincs választási lehetőség. Az adott utcában lakónak az adott körzeti óvodába, iskolába kell járattatnia gyerekeit, az adott körzeti orvoshoz kell mennie, stb. A fejlett önkormányzati rendszerek megadják a „lábbal szavazás” lehetőségét. Az olyan mobilis társadalmakban, amilyen például az amerikai, ez akár a jobb szolgáltatásokat nyújtó településre való költözést is jelenti. Máskor egyszerűen csak a jobban működtetett intézmény preferálását. Ilyen módon, hasonlóan a piachoz, az ügyfelek száma jó indikátora a szervezeti teljesítménynek. Hosszabb távon a gyengén teljesítők vagy eltűnnek, vagy jelentősen javítani kényszerülnek a szolgáltatás színvonalán. Ez a kvázi piaci kényszer az egységesen szervezett állami közszolgáltatások esetében elvész, így elveszik az abban rejlő hatékonyság-ösztönző mechanizmus is.

Hasonlóan ellentmondásos a kép, ha a hierarchikus és autonómián alapuló szerveződést a demokratizmus oldaláról vetjük össze. Itt már láttuk a hierarchikus szerveződés melletti érveket. Az autonómia kihívást jelenthet ezekkel az értekekkel, különösen a jogegyenlőséggel szemben, hiszen az önkormányzati autonómiának éppen az a lényege, hogy eltérően járnak el az egyik, mint a másik helyen. Ez különösen problematikus lehet ez az ún. hatósági jogalkalmazás esetében, de nyilván releváns a közszolgáltatások szervezésének területén is. E tekintetben Magyarországon óriásiak az eltérések, amelyek a társadalmi rétegződésben is meghatározó szerepet játszanak.¹⁰ Az eltéréseket az önkormányzati

9 Magyarul pl. Schleicher Imre: A szervezetek esetlegességének elmélete, Budapest, KJK, 1981; Knut Bleicher: A szervezet mint rendszer, Budapest, KJK, 1979.

10 A szociológiailag mért státuszegyenlőtlenségek egyik legmeghatározóbb eleme az, hogy valaki hol lakik. Lásd pl.: Ferge Zsuzsa: Miért szokatlanul nagyok a magyarországi az egyenlőtlenségek? Esély 2008/2, 3-14. Ferge szerint a három meghatározó ok közül az egyik „a magyar önkormányzatiság, amely a településeknek szinte korlátlan szabadságot ad parciális – többnyire természetesen erősebb – érdekek érvényesítésére”. (3. o)

autonómia logikája fel is erősíti. Azokon a településeken, ahol jobb módú emberek élnek, általában az önkormányzat is nagyobb költségvetéssel működik, így a közszolgáltatások is jobbak, és fordítva. Az önkormányzatiság így elkerülhetetlenül jobb esetben visszatükrözi, rosszabb esetben fel is erősíti a társadalmi egyenlőtlenségeket.

Ez egy olyan alapprobléma, amelyet lehet ugyan enyhíteni, de meg-, illetve feloldani aligha. A kezelés egyik módja, ha a hatósági jogalkalmazó tevékenységet és a szolgáltatási tevékenységet szigorúan szétválasztjuk, és az önkormányzatok szerepét ez utóbbira korlátozzuk. Nem véletlen, hogy a nemzetközi gyakorlatban az önkormányzatok elsősorban ezen a területen kapnak feladatokat. A szolgáltatások egyenlőtlensége esetében pedig a tipikus megoldást valamiféle állami kiegészítő kompenzáció jelenti.

Ugyanakkor, az önkormányzat a közszolgáltatásokat a helyi társadalom, az ott élő állampolgárok többségének igényeit figyelembe véve nyújtja: az adott lehetőségek között azt, olyan színvonalon és módon, ahogyan arra a helyi közösség igényt tart. Ebben az értelmezésben tehát inkább megfelel egy demokratikus ideálnak, mint a központosított szolgáltatásszervezés, amely a konkrét helyi társadalom igényeit figyelmen kívül hagyja.

A demokratizmus aspektusából összevetve az állami-hierarchikus és az önkormányzati-autonóm felépítést, a lényeg a demokratikus visszacsatolás eltérő rendjében, ha úgy tetszik „hosszúságában” van. A demokratikus visszacsatolás sokkal közvetlenebb az önkormányzatok esetében, amit a következőképpen lehetne jellemezni: helyi társadalom → helyi politikai döntéshozók → helyi igazgatás → helyi állampolgárok/ügyfelek. A centralizált-állami visszacsatolás jóval bonyolultabb: állampolgárok → országos politikai vezetők → kormány → minisztériumok → országos főhatóságok → dekoncentrált területi és/vagy települési szervek → helyi állampolgárok/ügyfelek. A visszacsatolási (kommunikációs) lánc tehát jóval rövidebb, így kevésbé torzulhat az önkormányzatok, mint a hierarchikus elrendezettség esetében.

A dominánsan helyi autonómiára épülő rendszer viszont azzal fenyeget, hogy elveszik az országos érdek, a közérdek. A sok helyi kisközösség érdeke nem feltétlen adja ki az egységes egész érdekét. Jól látható ez, amikor egy-egy település megvétóz olyan megoldásokat, amelyek a társadalom egészének érdekét szolgálják. Nagy nemzetközi irodalma van például a NIMBY (not in my backyard; ne az én kertembe) jelenségének, amikor ugyan mindenki belátja, hogy pl. egy beruházásra (személtlerakó, körgyűrű, stb.) szükség van, de mindenki ellenzi, hogy a közelében valósuljon meg. Számszámra említhetnénk hazai példákat, autópálya építések kapcsán, vagy amikor a budapesti kerületi polgármesterek sorra vétóznak meg a város egésze számára szükséges beruházásokat. Mindez abból következik, hogy az önkormányzat választott politikusai a helyi közösség érdekeit képviselik, adott esetben a nagyobb közösség érdekeivel szemben, de a normál önkormányzati logikának megfelelően.

Ez az anomália felerősödik akkor, ha település nevében fellépő választott önkormányzati vezetők elszakadnak a tényleges helyi közösségi érdektől, ami előfordulhat és a tapasztalat szerint elő is fordul. A helyi politikusok aztán, a helyi közérdekre hivatkozva valójában saját érdekeiket, vagy egyes szűk csoportok érdekeit érvényesíthetik, ismét az általános közérdekkel szemben. Ehhez hozzájárulhat a helyi média, ha az az önkormányzati vezetés kezében van, és egyértelműen manipulált.

A lineáris szervezeti modell előnyeként említettük annak jól áttekinthető struktúráját a felelősségi viszonyok és az átláthatóság szempontjából. Valójában azonban ezen szervezetek egyik tipikus anomáliája a felelősség elkerülésére, elmosására való törekvés. A szintek és szervezeti egységek egymásra mutogatnak, amikor a felelősség kérdése felmerül. Ezért aztán a lineáris szervezet korántsem teljesít olyan jól e szempontból a gyakorlatban, mint azt a struktúra ábra alapján gondolnánk. Az autonómiák megtörik ugyan az egyértelmű hierarchiát, ám a politikai felelősség direkter módon érvényesülhet.

A helyi autonómián alapuló önkormányzatoknak számos további előnye van. Az Egyesült Királyságban a helyi önkormányzatok működését vizsgáló, röviden „Widdicombe committee”-nek nevezett bizottság szerint alapvetően három ilyen előny nevesíthető. (1) Az önkormányzatok hozzájárulnak a politikai pluralizmushoz, különösen azzal, hogy egyfajta ellensúlyt képeznek a központi kormányzattal szemben. Ez a szerepfelfogás jól érzékelhetően nagy szerepet kapott a rendszerváltás időszakában, az önkormányzati rendszer kialakítása során, ahol az új alkotmányos rendszer egyébként is erőteljesen érvényesítette a fékek és ellensúlyok elvét. (2) Az állampolgári részvételnek nagyobb lehetőséget biztosítanak, egyfelől a helyi választás létével, de különösen a sajátos helyi fórumok (például közmeghallgatás) esetében, és általában is közvetlenebb lehetőség van a helyi politikába való bekapcsolódásra, akár érdekképviselleteken keresztül, akár önkormányzati bizottságokban, akár a választásokon való indulással. Ennek kapcsán utalnak arra is, hogy a helyi politikában való részvétel egyfajta iskolája is a demokráciának és a demokratikus politikálásnak. Ilyen-

ként egyébként az országos politikai elit rekrutációs és szocializációs bázisa is lehet. (3) Természetesen a Widdicombe bizottság is hangsúlyozza a képviselőket, a visszacsatolás közvetlenebb voltát, ami másfelől az önkormányzat közvetlen viszonyulását jelenti a helyi ügyekhez.

Összességében azonban azt kívántuk bemutatni, hogy az olyan megközelítések, amelyek szerint az önkormányzat egyértelműen a demokratikus értékeket erősíti, esetlegesen az állami bürokráciával szembe állítva, amely utóbbi előnye lehet valamiféle költséghatékonyság (hogy „az önkormányzat jó, az állami hierarchia rossz” elképzelést már ne is említsük) túlzottan leegyszerűsítő és téves. A önkormányzatok is jelenthetnek veszélyt a demokráciára, főleg a jogszerűsége, a jogegyenlőség elvére nézve, de kimutatható hatékonyságbéli előnyei is lehetnek.

IV. Összegzés

Az alábbiakban az irányítás problémáját három elméleti aspektusból vizsgáltuk. Egyfelől röviden áttekintettük, mit jelent ez általában a szervezéstan szakirodalomban. Ezután a sajátos hazai jogtudományi tematika, az irányítás-felügyelet-ellenőrzés problematika körében elemeztük az irányítás fogalmát. Végül a közigazgatás-tudomány szemüvegén át vizsgáltuk a kérdést. Talán ez utóbbi aspektus adja a legszélesebb körű áttekintés, amely az irányítást annak ellentétpárjával szembe állítva (is) elemzi. Láthattuk, hogy milyen elvi előnyei és hátrányai vannak a hierarchikus irányításon alapuló lineáris, és milyenek az autonóm, elsődlegesen az önkormányzatokban megtestesülő, szervezeti megoldásoknak. E téren utaltunk a tiszta elmélet és a gyakorlati működés között gyakran szisztematikusan fennálló ellentétekre is. Mindkét megoldásnak láttuk az erősségeit és gyengéit. Összességében talán az a – kétségtelenül elnagyolt – kép rajzolódhatott ki, hogy a hatósági jogalkalmazó tevékenységben általában szerencsésebb az országosan kiépített irányítási mechanizmuson alapuló lineáris, míg a közszolgáltatások széles körében az autonómián alapuló önkormányzati működtetés.

7. Fogalmak

Szervezeti hierarchia:

a szervezetek szigorú alá-fölérendeltségen alapuló rendszere.

Autonómia:

Önállóság; az adott szerv viszonylagos függetlensége más szervektől; az ilyen szervnek nincs közvetlen, operatív irányítást ellátó felettes szerve.

Irányítás:

a felettes szerv jogosítványai az „alávetett szervvel szemben.

Ellenőrzés:

Információgyűjtés arról, hogy az érintettek „megfelelő módon járnak-e el”. (A közigazgatásban elsősorban: jogszerűen járnak-e el.?)

Felügyelet:

Olyan tevékenység, amely alkalmas arra, hogy az ellenőrzötteket a megfelelő magatartásra bírja. Magában foglalja az ellenőrzést is.

8. Felhasznált irodalom

Alapvizsga tankönyv (Közigazgatási alapvizsga. Jegyzet). Budapest: Nemzeti Közigazgatási Intézet, 2013;
Letöltve: 2013-08-08 http://vtki.uni-nke.hu/downloads/av/ujanyagok2013/kozigazgatasi_alapvizsga_tan-konyv_2013.pdf

Bende-Szabó Gábor: Szétpontosítás: Elméleti megközelítések és fejlődéstörténet. Magyar Közigazgatás, 1992/8, 468-484

Bleicher, Knut: A szervezet mint rendszer, Budapest, KJK, 1979.

Dobák Miklós: Szervezeti formák és vezetés. Budapest: KJK-Kerszöv 2000

Ferge Zsuzsa: Miért szokatlanul nagyok a magyarországi az egyenlőtlenségek? Esély 2008/2, 3-14.

Kaltenbach Jenő: A közigazgatás irányítása és ellenőrzése, In: Magyar Közigazgatási Jog Általános rész, (szerk: Ficzere Lajos) Osiris 1998

Ladó László: Szervezélmélet és módszertan. Budapest, KJK, 1986

Lőrincz Lajos – Takács Albert: A közigazgatás-tudomány alapjai. Budapest: Rejtjel 2001

Schleicher Imre: A szervezetek esetlegességének elmélete, Budapest, KJK, 1981;

Szabó Gábor: Az irányítás, a felügyelet egyes elméleti és gyakorlati kérdései. In.: Adalékok a közigazgatás reformjához MKI 1992. Közigazgatási Füzetek 6) és

Szavizsga tankönyv (Általános közigazgatási ismeretek.) Budapest: Nemzeti Közigazgatási Intézet, 2012
Letöltve: 2013-08-08 <http://www.nki.gov.hu/kepzesek-vizsgak/vizsgak/koezigazgatasi-szakvizsga/tananyagok>

9. Ellenőrző kérdések

az I. részhez:

1. A modern szervezet mely jellemzője járul hozzá elsődlegesen a hatékonyság növekedéséhez?
2. Milyen funkciói vannak az irányításnak a szervezetelmélet szerint?
3. Mit jelent a koordináció és miért van arra szükség a szervezetben?
4. Milyen szervezeti forma jellemzi általában a közigazgatási szervezeteket?
5. Melyek a lineáris szervezeti forma előnyei és hátrányai?

a II. részhez

Mely országokban van jelentős irodalma az irányítás, felügyelet és ellenőrzés fogalmai közötti különbségtételnek?

Mit jelent az irányítás fogalma?

Mit jelent a felügyelet fogalma?

Mit jelent az ellenőrzés fogalma?

Ezek közül melyik eszköz alkalmazható a közigazgatás és állampolgárok közötti viszonyrendszerben?

a III. részhez

Vesse össze a lineárisan szervezett, szigorú hierarchikus irányítású közigazgatást szembeállítva az autonómián alapuló megoldásokkal a hatékonyság és eredményesség szempontjából!

Vesse össze a lineárisan szervezett, szigorú hierarchikus irányítású közigazgatást szembeállítva az autonómián alapuló megoldásokkal a demokratizmus és jogállamiság szempontjából!

A közigazgatás mely szervei követik a szigorú hierarchikus és melyek az autonómia szervezeti logikáját?

Mely szervezeti megoldást, milyen feladatokra célszerű alkalmazni?

Mit jelent a „dekoncentráció” és a „decentralizáció” kifejezése a közigazgatás-tudományban?