

Nemzeti
Közszolgálati Egyetem
Vezető-és Továbbképzési Intézet

VARGA – POLYÁK CSILLA

Közigazgatási szervek működési folyamatai



Budapest, 2014

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

Szerző:

© Varga – Polyák Csilla, 2014

Kiadja:

© NKE, 2014

Felelős kiadó:

Patyi András
rektor



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujsechenyiterv.gov.hu
06 40 628 628



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

Tartalom

Bevezetés	4
A folyamatmenedzsment koncepció alapjai.....	6
A közigazgatási szervek folyamattípusai	10
Folyamatmenedzsment, folyamatszerzési módszerek.....	13
Folyamatszerzés megvalósítása a gyakorlatban	16
A működési folyamatok informatikai támogatása	20
Kapcsolódó témakörök, további ajánlott szakirodalmi források.....	26

Bevezetés

Tananyagunk elején kezdjük két alapvető kérdéssel: mik tekinthetők a közigazgatási szervek működési folyamatainak és miért indokolt ezekkel foglalkozni? Először ezekre keresünk választ, majd néhány bevezető gondolat után bemutatjuk témakörünk legfontosabb alapfogalmait, definícióit és felvázoljuk a következő részek gondolatmenetét, főbb állításait.

A közigazgatási szervek – hasonlóan más közszolgálati, profitorientált vagy nonprofit szervezetekhez – működési folyamataik révén látják el feladataikat, így pl. hatósági eljárások lebonyolítását, koordinációt vagy éppen vagyoni- illetve alapkezelést. E közigazgatási feladatok jellemzően több, egymáshoz kapcsolódó tevékenység láncolataként valósulnak meg. Még a legegyszerűbbnek tűnő hatósági eljárási döntéshez is kapcsolódnak különböző iratkezelési, szignálási, kiadmányozási tevékenységek. Nem csupán az érdemi döntés, hanem mindezek a tevékenységek együttesen szükségesek ahhoz, hogy az állampolgár a hivataltól végül megkapja a kívánt engedélyt, állásfoglalást vagy éppen egy adott nyilvántartásba vételi bejegyzést.

Nézzünk egy példát! Tipikus hivatali feladat lehet egy engedély vagy igazolvány kiállítása.

Általában az ügyfél az eljárás lebonyolításához szükséges iratokat összegyűjti, majd eljuttatja a hivatalhoz. A hivatalon belül átveszik, iktatják, ellenőrzik a benyújtott iratokat, szükség szerint hiánypótlásra szólítják fel a kérelmezőt. Előfordulhat, hogy már ezeket a kezdeti tevékenységeket is különböző hivatali szervezeti egységekhez (osztályhoz, főosztályhoz, irodához stb.) tartozó munkatársak végzik el, pl. az iratkezelésen és az érintett hatósági ügyosztályon dolgozó alkalmazottak.

Amennyiben az engedély megadásához vagy az igazolvány kiállításához más ügyosztálytól, szakhatóságtól, közigazgatási vagy egyéb szervtől származó információra, állásfoglalásra van szükség vagy másutt történik a kérelem befogadása, mint a döntéshozatal és az okmányok kiállítása, akkor további szereplők kapcsolódnak be az eljárásba. Végezetül – optimális esetben – a jogszabályokban és egyéb vonatkozó szabályozásokban (pl. belső szabályzatokban) előírtak szerinti eljárásrendet követve, az igénylő szabályszerűen és pontosan, a határidőket betartva megkapja az engedélyt, igazolványt – amennyiben ténylegesen jogosult rá. (Amennyiben pedig nem jogosult, akkor – szintén a vonatkozó előírásoknak megfelelően – kérvénye hivatalosan elutasításra kerül.) Gyakorta kapcsolódik még az engedély kiadásához további, kötelező hivatali feladat, pl. más, nyilvántartást vezető hivatalos szervek tájékoztatása.

E rövid – és leegyszerűsített – példa jól szemléltette a közigazgatási szervek működési folyamatainak számos lényeges vonását.¹

- * **A folyamatok a szervezeten belüli tevékenységek olyan láncolatai, melyek meghatározott cél érdekében, szabályokat, előírásokat** követve (nem esetlegesen, hanem irányított módon), **eredményt hozva, teljesítményt, értéket teremtve** zajlanak le.
- * A folyamatok teremtik meg tehát a közigazgatási szerv működésének eredményeit. E tevékenységláncolatok révén válik ténylegesen „élővé”, működővé az adott szervezet. Thomas H. Davenport a korszerű folyamatmenedzsment egyik alapművének tekintett könyvében (Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology) így fogalmaz: a „folyamatstruktúra a dinamikus nézete annak, ahogyan a szervezet értéket teremt”.² A szervezeti struktúrát alkotó szervezeti egységek (főosztályok, osztályok, csoportok stb.) a közigazgatási szerv által elvégzendő összes feladat felosztása, a belső szervezeti munkamegosztás révén kerülnek kialakításra.³ Egy-egy működési folyamatban azonban jellemzően több szervezeti egység, illetőleg azok munkatársai vesznek részt. Másként kifejezve: a **működési folyamatok** általában **átnyúlnak a szervezeti egységek határain, gyakorta a szervezetek határain is**. Ezért egy-egy hivatali eljárás, működési folyamat megfelelő megvalósításához általában több szakterület együttműködése szükséges. Ez egyben fontos kihívást is jelent: hiszen a hagyományos szervezeti kereteken, határokon átnyúló módon kell optimalizálni, jól megszervezni a munkavégzést.

1 A működési folyamatok általános (nem közigazgatás-specifikus) jellemzőinek listáját lásd: IFUA Horváth & Partners: Folyamatmenedzsment a gyakorlatban. Második, bővített kiadás. Budapest. 2008. 12. oldal.

2 Davenport, Thomas H.: Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology. Harvard Business Press. 1993. 6. oldal.

3 Jelen fejezet tárgya a működési folyamatok vizsgálata, a közigazgatási szervek folyamatorientált szemléletben történő értelmezése. De a szervezeti struktúrák, a munka- és hatáskörmegosztás kialakítása, a koordinációs eszközök alkalmazása, a konfiguráció egésze szintén igen lényeges szervezési kérdés, miként az egyedi munkakörök tervezése, szabályozása is. E témakörökről, valamint a vezetés és szervezés alapvető kérdéseiről lásd: Dobák Miklós – Antal Zsuzsanna: Vezetés és szervezés. Aula Kiadó, Budapest. 2010., valamint sektorspecifikusan: Antal Zsuzsanna – Drótos György – Kiss Norbert Tamás – Kovács Gergely – Révész Éva Erika – Varga Polyák Csilla: Közszolgálati szervezetek vezetése. Aula Kiadó. Budapest. 2011.

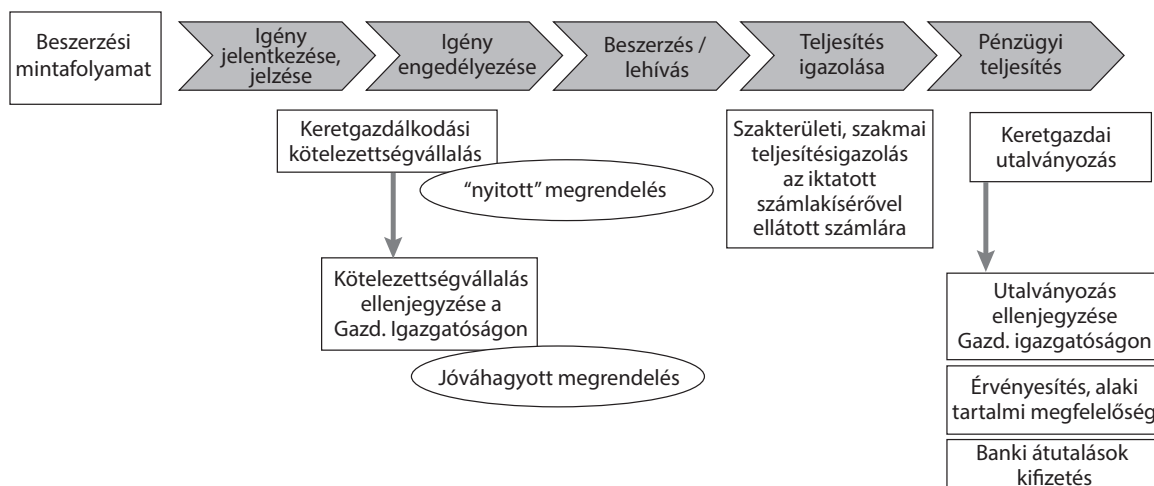
- * A közigazgatási szerv különböző **erőforrásai (inputjai) felhasználásával (transzformációjával) hozza létre eredményeit (outputjait) működési folyamatai során.** Ilyen output a fenti példában a kiállított engedély vagy igazolvány (illetve természetesen a benyújtott állampolgári kérelem jogszerű elutasítása is). Inputként, erőforrásként elsődlegesen a szervezet munkatársait, humán kapacitását kell kiemelni, de lényegesek az eljárás során igénybe vett infrastrukturális elemek, eszközök, immateriális javak is.
- * **A folyamatok, illetőleg azok eredményei rendelkeznek „vevővel”** – példánkban is az ügyfél, az engedélyt, igazolványt igénylő állampolgár vagy szervezet valós igényei indukálták a folyamat végrehajtását a közigazgatási szervnél.
- * **Az egyes folyamatok kapcsán mérni lehet a teljesítmény (folyamati output) létrehozása érdekében felmerült erőforrásfelhasználást, s ennek pénzben kifejezett értékét, vagyis a folyamat költségét.** (A folyamathoz szükséges munkaerő-, infrastruktúra-, egyéb eszközigény költségei tartozhatnak ide.) Értékelhető továbbá, hogy a folyamat **milyen minőségű eredménnyel** járt (a szabályszerűség, a pontosság, a hibaarány, valamint pl. az ügyfélelégedettség elemzésével), illetve, hogy **milyen átfutási idővel** sikerült elérni mindezt.
- * **A folyamat ügyfelei, igénybevevői a folyamat egészének minőségét, átfutási idejét, valamint a saját maguk számára jelentkező ráfordításait értékelik.** Bár lehetséges, hogy az állampolgár a folyamat egy-egy elemét egyedileg is érzékeli (pl. tudja, hogy konkrétan mely ügyosztályon várakozik hosszan a kérelme vagy értékeli egy-egy munkatárs pozitív/negatív hozzáállását az eljárás során), de számára összeadódik minden, az ügy elintézésével kapcsolatos költség és ügyintézési idő, s elégedettségét is a folyamat egészének lefutása határozza meg.

A folyamatok értékelésénél mindig célszerű a minimum és maximum értékeket, illetőleg a szórást is megvizsgálni, hiszen ezek gyakorta jobban jelzik a kezelendő problémákat, mintha csak az átlagértékeket figyeljük. Ha pl. előírás szerint 10 munkanap alatt kell lebonyolítani egy eljárást és az adott időszakban lezajlott eljárások átfutási idejének átlaga 10 munkanap, az adódhat abból is, hogy az ügyek harmadát 5, harmadát 10, harmadát 15 munkanap alatt hajtották végre. Az utolsó adat súlyos és gyakori időtúllépést jelez, de további vizsgálatra érdemes az is, hogy miért és miként sikerült számos esetben mindössze 5 nap alatt eljárni.

Összegezve: a szervezeti értékteremtés megértése és továbbfejlesztése érdekében célszerű a folyamatok mentén végiggondolni a közigazgatási szervek működését. A folyamatorientált szemlélet és a folyamatmenedzsment módszerek alkalmazása a közigazgatási intézmények esetében éppúgy fontos, mint az üzleti szektor vállalatainál vagy a civil szféra szervezeteinél.

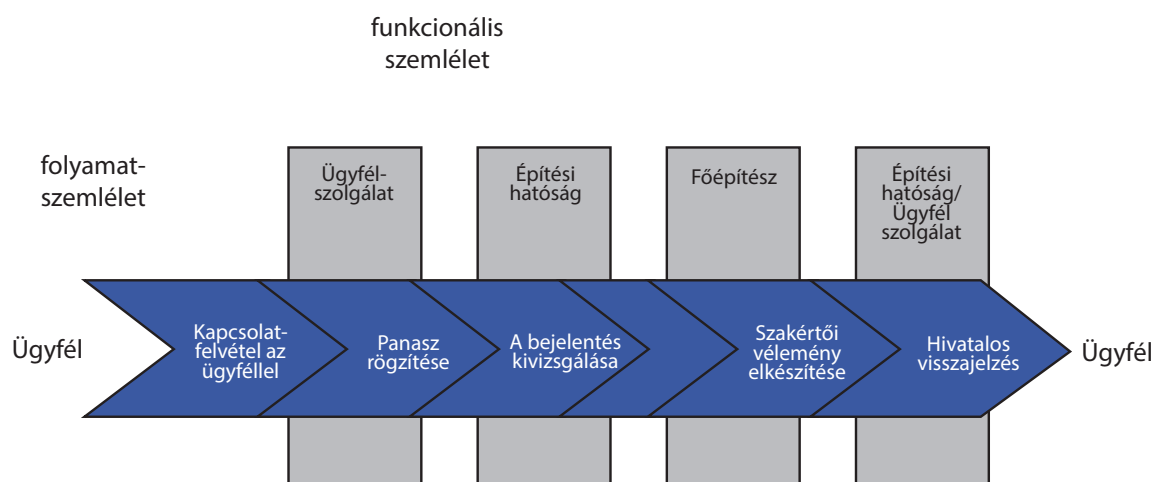
A működési folyamatok közé nem csupán az adott szerv alapfeladatainak ellátása érdekében lezajló tevékenységáncolatok tartoznak, hanem az ezek megvalósítását biztosító, elősegítő ún. támogató (pl. gazdasági és egyéb adminisztrációs vagy éppen műszaki, üzemviteli) és irányítási folyamatok is. E folyamatok esetében az „ügyfél” nem a hivatalon kívülről érkezik, hanem belső szervezeti igény indukálja a folyamat végrehajtását: pl. valamely szervezeti egységnél felmerülő munkaerőigény miatt elindul egy felvételi folyamat vagy az irodaszer készletek lecsökkenése miatt a beszerzési folyamat.

A következő ábra áttekintést ad egy tipikus beszerzési folyamat főbb elemeiről. Már ez az egyszerű ábra is felveti a kérdést, hogy milyen módszerekkel lehet strukturáltan, jól kezelhetően, informatikailag is leképezhetően összegyűjteni és rendszerezni egy-egy szervezet folyamatait. A tananyag további részeiben választ adunk erre.



Ábra 1 – Egy beszerzési folyamat főbb elemei – minta

Az alábbi ábra pedig jól szemlélteti, hogy miben más a folyamatorientált megközelítés, a folyamatok feltérképezése a szervezetek funkcionális tagolásához, értelmezéséhez képest.



Ábra 2 – A funkcionális és folyamatszemplélet megjelenése egy közigazgatási szerv esetében⁴

A folyamatmenedzsment koncepció alapjai

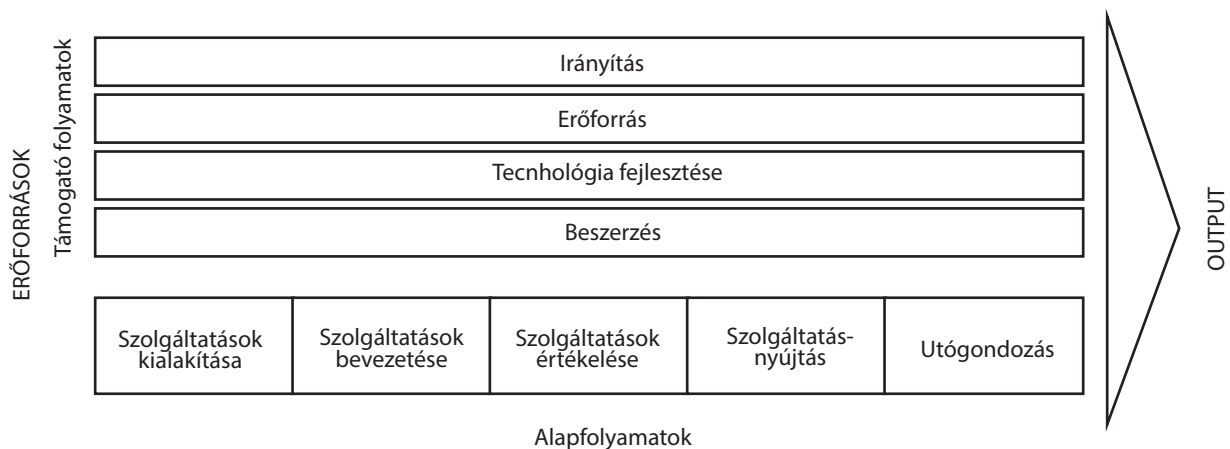
Annak érdekében, hogy képesek legyünk a közigazgatási szervek működési folyamatait megfelelő módon vizsgálni, működtetni és fejleszteni, kiindulópontként stabil módszertani alapokra van szükség. Természetesen önmagában ez sem elegendő a sikerhez, pl. a közigazgatás rendszerének ismerete, az elmélet és gyakorlat megfelelő ötvözése szintén szükséges. A következőkben tehát a tárgykör kulcsfogalmait definiáljuk, a folyamatorientált szemlélet alapvető kategóriáit, a folyamatmenedzsment koncepcióját tekintjük át.

A bevezető részben már több szempont mentén jellemeztük a közigazgatási szervek működési folyamatait. A szervezetek folyamatainak elemzése és átalakítása az 1980-as években erőteljes lendületet kapott az ún. értékláncmodell kidolgozásával és alkalmazásával. Michael E. Porter 1980-as években üzleti szervezetekre kidolgozott koncepciója szerint az **alapvető** vállalati – **vagy más néven: elsődleges – tevékenységek** (bemenő logisztika, termék-előállítás, kimenő logisztika, marketing és értékesítés, kapcsolódó szolgáltatások) **láncszerűen kapcsolódnak egymáshoz, folyamatokat alkotnak**. Az alapvető tevékenységek sikeres megvalósítását pedig az ún. **támogató – vagy más néven: másodlagos – tevékenységek** segítik (infrastruktúra, emberi erőforrás menedzsment, technológiafejlesztés, beszerzés). **Mindezen tevékenységek működtetését abból a szempontból kell értékelni – s szükség esetén átalakítani –, hogy mennyiben járulnak hozzá a vállalat alapvető céljához: a fogyasztói igények nyereséges kielégítéséhez.**⁵

Porter kutatásainak fókuszában az üzleti szektor versenystratégiái, a piaci versenytényezők és kompetitív előnyök álltak. Értékláncmodelljét profitorientált termelő, szolgáltató szervezetekre szabta. De az üzleti szféra számos más vezetési és szervezési módszeréhez, elméletéhez és technikájához hasonlóan, az értékláncmodell esetében is megvalósítható a közszolgálati szervezetekre történő adaptáció. Ennek példáját mutatja a következő ábra. Ez esetben az alapfolyamatot a közszolgáltatás(ok) előkészítése és végrehajtása (vagyis maga a „szolgáltatásnyújtás”) adja, s ennek megvalósítását segítik elő a támogató tevékenységek. A közszolgáltatások nyújtásának teljesítménye pedig a felmerülő hasznok és költségek összevetésével értékelhető.

⁴ Az ábra Dobák – Antal (2010): i. m., 152. ábra, 291. oldal alapján készült.

⁵ Porter, Michael E.: The Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance. Free Press. New York. 1985., Chikán Attila – Demeter Krisztina: Az értékteremtő folyamatok menedzsmentje. Aula Kiadó. Budapest. 2001.



Ábra 3 – A közszolgálati szektor értéklánc modellje⁶

A működési folyamatok vizsgálata, s ezzel szoros összefüggésben a vállalatok, ellátási láncok, iparági szegmensek versenyképességének javítása az 1980-as, 1990-es években többek között a japán cégek világsikeri miatt került előtérbe. A minőségmenedzsment-irányzatokhoz tartozó, japán gyökerekkel (is) rendelkező folyamatmenedzsment módszerekről, így pl. a Toyota, illetve a lean rendszerről, a kaizenről, a Just In Time-ről, a teljes körű minőségmenedzsmentről (TQM), az EFQM modellről, az ISO szabványcsaládról vagy a Six Sigma megközelítésről a tananyag végén, a szakirodalmi ajánlásoknál található további információk. Ezen időszakra esett az ún. információs korszak kibontakozása, az információtechnológia fejlődésének felgyorsulása. Az új informatikai megoldások révén a vállalatok akár az alapoktól újragondolhatták, megújíthatták korábbi működési modelljüket és folyamataikat.

A különféle üzleti és közszolgálati szervezetek működési folyamatainak megfelelő megszervezésével természetesen már jóval korábban is foglalkoztak. Már a menedzsmenttanok „klasszikusai”: Frederick Winslow Taylor, Henri Fayol és Max Weber is keresték – bár különböző megközelítéssel és fókuszpontokkal –, hogy miként lehet megoldani a vállalatok és a bürokratikus intézmények működési folyamatainak megfelelő megszervezését, irányítását. Az 1990-es éveket megelőző időszakban elsődlegesen a szervezeti egységek közötti együttműködés fejlesztésére, a részterületek összhangjának megteremtésére koncentráltak – főként különféle koordinációs eszközök (szabályzatok, eljárásrendek, tervezési és kontroll rendszerek, teamek, projektek, bizottságok, vezetők és munkatársak kiválasztása, képzése stb.) egyre szofisztikáltabb alkalmazásával.⁷ Az 1990-es évek újszerű folyamatszemelete a vállalati (verseny)stratégiákból vezette le a működési folyamatokkal kapcsolatos elvárásokat, sőt: a stratégia adott iránymutatást arra vonatkozóan, hogy melyek a leglényegesebb működési folyamatok, melyek fejlesztésére kell a cégnek leginkább koncentrálni. Kiemelten kezelték a vállalati teljesítményeket (termékeket, szolgáltatásokat), s az ezek létrehozását biztosító folyamatokat megvásárló, igénybe vevő ügyfelek szempontjait. Ezen kívül nagy mértékben építettek a korszerű, új informatikai eszközökben, megoldásokban rejlő folyamatfejlesztési lehetőségekre is.

Ezzel párhuzamosan a fejlett országok közszolgálati szervezeteinél, s így a közigazgatásban is – az ún. Új Közszolgálati Menedzsment irányzat jegyében – egyre inkább terjedt az üzleti szektorban bevált vezetési és szervezési módszertanok alkalmazása. Még pontosabb, ha adaptálásról beszélünk, hiszen a vállalatoknál sikeresen alkalmazott módszerek, technikák eredményes felhasználásához figyelembe kell venni a közszolgálati környezetet, a közszolgálati szervezetek sajátosságait is. (Az Új Közszolgálati Menedzsment irányzatának bemutatása túlmutat jelen fejezet keretein, tananyagunk végén e tárgykörben is néhány alapvető szakirodalmi forrást ajánlunk olvasóink számára.)

Az 1990-es évek folyamatszemeletének lényegi jellemzői jól értelmezhetők a közigazgatási szervek működési folyamatainak vizsgálata, irányítása és fejlesztése vonatkozásában is:

- * A működési folyamatok kialakításánál (átalakításánál) a szervezet küldetéséből, hosszú távú stratégiai céljaiból kell kiindulni.⁸ Elsődlegesen a stratégiai szempontból kritikus folyamatokra érdemes fókuszálni.
- * Az ügyfél (legyen az állampolgár, vállalkozás, nonprofit szervezet vagy más közszolgálati intézmény) központi szereppel bír: átszervezéseknél a folyamatokkal kapcsolatos igényeit célszerű feltárni és szem előtt tartani, a mindennapi működés során a folyamatokkal kapcsolatos véleményét megfelelő módon nyomon követni.

6 Készült: Bovaird, Tony: Strategic management in public sector organizations. 59. oldal, 5.1. ábra alapján – In: Löffler, Elke – Bovaird, Tony (eds): Public management and governance. Chapter 5. Routledge. 2003. 55-73. oldal.

7 Dobák-Antal (2010) i. m. 6.1. fejezet: „A folyamatszervezés célja”. 289-293 oldal.

8 A közigazgatási szervek stratégiai tervezésével, menedzsmentjével önálló tananyag foglalkozik.

-
- * A korszerű informatikai rendszerekben rejlő lehetőségek a közigazgatásban is sokrétűen kiaknázhatók. Új informatikai rendszer bevezetése előtt célszerű újratervezni a folyamatokat, hogy ne egy régi, több ponton javítható működési modellt „konzerváljon” az új informatikai infrastruktúra, megoldás.

Az Amerikai Egyesült Államokban 1996-ban törvényben rögzítették (Clinger-Cohen Act – vagy másként: Information Technology Management Reform Act), hogy az informatikai rendszereiket közpénzekből finanszírozó szövetségi intézményeknél a bevezetést meg kell, hogy előzze a lehetséges fejlesztési potenciálok feltárása, az informatikával támogatott, új működés megtervezése, a folyamatok szabályozása és mindezek átfogó dokumentálása. Elvárás továbbá az ilyen informatikai beruházásoknál a stratégiai szemlélet, valamint a felelős beruházási tervezés és kontroll.

A fentiekkel összhangban a **folyamatmenedzsmentet** olyan átfogó megközelítésként definiáljuk, melynek célja a folyamatok összekapcsolása a közigazgatási szervezet stratégiájával, hosszú távú stratégiai céljaival, továbbá a folyamatok eredményes és hatékony irányítása – egy megfelelő tervezési és irányítási rendszer alkalmazásával. Mindehhez átlátható és világos működési folyamatokra, a folyamatok megfelelő megvalósításáért viselt felelősség megszemélyesítésére, illetőleg egy ezt támogató ösztönzési rendszerre van szükség.

A folyamatmenedzsment tárgyát az adott szervezet működési folyamatai jelentik. Könnyen belátható, hogy már egy kisebb közigazgatási szerv esetében is számos különböző (de ezek között egymáshoz bizonyos pontokon akár hasonló) folyamattal találkozhatunk. Ahhoz, hogy e folyamatokat valóban irányítani, sőt fejleszteni lehessen, valamilyen módon strukturálnunk és értelmeznünk, vagyis megragadhatóvá, kommunikálhatóvá, nyomon követhetővé kell tennünk őket.

Arra van szükség, hogy a szervezet folyamatait előzetesen rendszerezni tudjuk: a gyakorlatban ez a **működési folyamatok hierarchiájának meghatározását** jelenti. A közigazgatási szervek folyamatainak rendszerezésénél a hierarchiaszintek kialakítása segít a nagyobb számú folyamat áttekinthető, világos rendszerbe foglalásában – szintenként egyenszilárd módon.

A közigazgatási szerv mérete, folyamatainak komplexitása is befolyásolja, hogy hány hierarchiaszintet érdemes alkalmazni. Az első, legmagasabb szinten a folyamat típusok állnak, így elkülönítjük az alap-, a támogató és az irányítási folyamatokat. Ezekben a típusokban belül azután jellemzően a fő folyamatok, a folyamatok, a részfolyamatok és a tevékenységek szintjeit határozzuk meg.⁹ Amennyiben szükséges (komplex, kiterjedtebb tevékenységportfólió, nagyobb szervezet, részletes elemzési igények miatt), további hierarchiaszintek is alkalmazhatók, így pl. köztes szinten a fő folyamatok és a folyamatok között ún. folyamatcsoportok képezhetők vagy a tevékenységeket még tovább alábonthatjuk egyedi műveleti elemekre. Ezeket a hierarchiaszinteket a következő részben, a folyamat típusok kapcsán számos példával szemléltetjük.

A különböző hierarchiaszintek különböző típusú elemzéseket tesznek lehetővé: egy új informatikai rendszer bevezetésénél érdemes a rendszer által támogatandó egyedi tevékenységekkel, műveletekkel is foglalkozni, míg pl. a folyamat költségei kimutatását ilyen részletezettségben nem, inkább részfolyamati, folyamat szinten lehet elvégezni.

Egy közigazgatási szerv folyamatmodellje logikus rendbe szervezeten, strukturáltan mutatja be a szervezet működési folyamatait. A folyamatmodellek lefedik, reprezentálják a szervezet folyamatainak struktúráját és hierarchiáját. (A folyamatok elemzésénél és modellezésénél használt módszerekkel, eszközökkel, a folyamatmodellezés főbb technikáival a későbbiekben részletesen foglalkozunk még.)

Adott közigazgatási szerv folyamatmodelljének kidolgozását elvégezhetjük „alulról indulva” (bottom-up): ilyenkor összegyűjtjük, hogy a közigazgatási szervben belül milyen tevékenységeket végeznek, felvázoljuk ezek logikus láncolatait, vagyis a folyamatokat, majd pedig az egymással összekapcsolható, illetőleg egymáshoz tartalmilag hasonló folyamatokból csoportokat képezünk, szükség szerint a csoportokat még nagyobb blokkokba összegezve. Bár ennek a megközelítésnek is van létjogosultsága, általában mégsem ezt a módszert választják a közigazgatási szervek folyamatainak elemzése, fejlesztése során. „Felülről indulva” (top-down) határozzák meg az adott szervezet folyamatstruktúráját. Felülről, (felső)vezetői nézőpontból és átfogó módon áttekintik a szervezet egészének működését, szem előtt tartják a szervezet küldetését, hosszú távú céljait, alapvető feladatait, s azonosítják azokat a tématerületeket, fő folyamatokat, melyek több szintű alábontásával meghatározhatók lesznek a szervezet működési folyamatai, illetőleg azok további elemei. E megközelítés előnye, hogy a munka során tudatosan megválasztható, hogy különböző kérdésköröknél, folyamatoknál milyen részletezettségig vizsgálódjunk, így a szerv működése szempontjából leginkább lényeges, kritikus folyamatokra lehet koncentrálni.¹⁰ A folyamatok hierarchiájának felülről történő alábontása segít, hogy az azonos hierarchiaszinteken lévő folyamat(csoportok)

9 IFUA Horváth & Partners (2008): i. m. 59. oldal.

10 Schmelzer, Hermann J. – Sesselmann, Wolfgang: Geschäftsprozessmanagement in der Praxis. 6. Auflage. Hanser Verlag. München. 2008. 121-123. oldal.

valóban azonos aggregációs szintet képviseljenek. Emellett ma már ritkán kell a nulláról kiindulva feltérképezni egy-egy közigazgatási szerv működési folyamatait: rendelkezésre állhatnak korábbi folyamati leírások, továbbá elérhetők olyan ún. **referenciamodellek**, melyek – mintaként, jó gyakorlatként szolgálva – hasonló közigazgatási, közszolgálati szervezetek folyamatstruktúráját (vagy annak egy-egy szakterületi részletét) mutatják be. Folyamatmodelljüket jellemzően nem csupán szövegszerűen leírva, hanem különböző ábrázolási megoldásokat alkalmazva jelenítik meg a szervezetek. Erre az informatikai támogatásról szóló részben még külön ki fogunk térni.

A közigazgatási szervek folyamattípusai

A közigazgatási szervek működési folyamatait három alapvető folyamattípusba sorolhatjuk be:

- * alapfolyamatok,
- * támogató folyamatok
- * és irányítási folyamatok.

Egy sajátos, de jellemzően a közigazgatási szervek napi gyakorlatában, működésében jelen lévő további folyamat-típust képviselnek az ún. szervezeteken átívelő folyamatok.

Az alábbiakban definiáljuk ezeket a folyamattípusokat, és példák segítségével értelmezzük is.

Az alapfolyamatok az adott szervezet alapvető feladatkörének, profiljának megfelelően határozhatók meg. A közigazgatási szervek alapvető feladatai igen sokféle és változatos szakterületre terjednek ki – ezek részletes bemutatása, a közigazgatási szervezeti típusok felsorolása és jellemzése messze túlmutat jelen tananyag keretein. Azonban – érzékeltetendő e kérdéskör fókuszpontjait – a következőkben röviden áttekintünk néhány, a hazai közigazgatási szervek alapfolyamatai kapcsán gyakorta alkalmazott kategorizálást.

Csoportosíthatunk az igazgatás tárgya, tématerülete alapján:

- * gazdasági közigazgatás (versenyfelügyeleti, kereskedelempolitikai és fogyasztóvédelmi, statisztikai és jogharmonizációs, iparügyi és bányászati, energiaügyi, közlekedési, hírközlési, környezetvédelmi és területfejlesztési, illetve építésügyi igazgatás);
- * humán szolgáltatások igazgatása (egészségügyi, szociális, kulturális, közművelődési és közgyűjteményi, oktatási, kutatási, technológiai, innovációs, sajtó és média igazgatás);
- * valamint rendészeti és védelmi jellegű igazgatási feladatok.¹¹

A közigazgatás alapvető tevékenységei emellett úgy is megragadhatók, hogy a **közigazgatás kettős rendeltetését tekintjük rendezési elvnek**. Így elkülöníthetjük:

a döntések előkészítését és az ezzel kapcsolatos igazgatási tevékenységeket (információk, nyilvántartások gyűjtése, rendszerezése, tervezése – ide értve a tervezetek egyeztetését más közigazgatási szervekkel, illetve szélesebb társadalmi körben is);

és a döntések végrehajtását.¹²

Látható tehát, hogy a közigazgatási szervezetek összessége által végzett tevékenységek több nézőpontból vizsgálhatók, különböző kategorizálások lehetségesek. Ezek, illetve a közigazgatási szervek típusai alapján vannak olyan folyamatok, amelyek több közigazgatási szerv esetében is (közel) azonos módon mennek végbe. Tágan értelmezve itt említhetjük pl. magának a **közigazgatási hatósági eljárásnak, ügyintézésnek** az általános folyamatát.¹³ Amennyiben azonban egy egyedi közigazgatási szerv alapfolyamatait szeretnénk meghatározni, akkor azt kell megvizsgálni, hogy az adott szervezetnek mi a küldetése, milyen céllal, milyen feladatok ellátására alapították, hogyan teremt értéket ügyfelei, partnerszervezetei számára, s egyáltalán: kik lesznek folyamatainak „vevői”, s milyen folyamatok teljességeket (outputot) állít elő.

Nézzük a fenti esetet egy egyedi közigazgatási szervnél. Ha a közigazgatási szerv alapfeladatákként közigazgatási hatósági eljárásokat hajt végre, akkor működési folyamatai között fő folyamatként szerepelhet a „Közigazgatási hatósági eljárások ügyintézése”. (Ez a megfogalmazás adott esetben pontosítható, hogy csak az alap (első fokú) eljárások tartoznak a folyamathoz. Hiszen érdekes kérdés, hogy miként kezelendő, hol kap helyet a folyamatstruktúrában a jogorvoslati eljárás. Fenti példánk természetesen egyszerűsített, általánosított esetet írt le. A való életben az adott közigazgatási szerv tevékenységi körei, illetőleg bekapcsolódása a közigazgatás tágabb szervezetrendszerébe segít választ adni az ilyen lényeges, gyakorlati felvetésekre.) A fő folyamaton belül a különböző hatósági eljárások lehetnek az egyes folyamatok. Amennyiben szükséges / lehetséges, folyamatcsoportok képezhetők, pl. a tartalmilag, eljárási szempontból egymáshoz hasonló folyamatokból. Az egyes hatósági eljárási folyamatok részfolyamatait adhatják pl. az eljárás megindítása, a kérelem vizsgálata és a tényállás

11 Ficzere Lajos – Forgács Imre (szerk): Közigazgatási jog – Különös rész. Osiris Kiadó. Budapest. 2006.

12 Berényi Sándor: A közigazgatás rendszerének alapjai. 42. oldal. In: Fazekas Marianna – Ficzere Lajos (szerk): Magyar közigazgatási jog – Általános rész. 6. kiadás. Osiris Kiadó. Budapest. 2005.

13 Az általános eljárás szövegszerű leírása (kiegészítve többek között a kapcsolódó jogok és kötelezettségek bemutatásával) megtalálható a Magyarország.hu portálon: https://ugyintezes.magyarorszag.hu/ugyek/410008/A_kozigazgatasi_hatosagi_eljaras20091202.html.

megállapítása. További alábontásra lehet példa, hogy a kérelem vizsgálata részfolyamaton belül a hiánypótlásra való felszólítás lehet egy önálló tevékenység. A hiánypótlásra felszólító levél megírása pedig egy egyedi művelet – s ezzel elértünk a legmélyebb részletezettségi szintig.

Természetesen a közigazgatási szerv rendelkezhet további alapfolyamatokkal is. Alapfolyamat típusú főfolyamatok származtathatók még nyilvántartások gondozásából, tájékoztatási, vagyongazdálkodási stb. feladatokból. Fontos hangsúlyozni, hogy alapfolyamat nem csupán kötelező, de önként vállalt feladat végrehajtása is lehet. Továbbá vannak közigazgatási szervek, melyek elsődleges feladata más közigazgatási szervek, illetőleg az államszervezet egésze működésének támogatása, biztosítása, (al)ágazati irányítás, koordináció vagy éppen finanszírozás, forrásallokáció, ebből adódóan ezek alapfolyamataik között ilyen típusú (fő) folyamatokat találunk.

A támogató folyamatok teremtik meg az alapfolyamatok ellátásához szükséges adminisztratív, infrastrukturális, pénzügyi és egyéb szervezeti háttérrel. Ezen folyamatok nem külső ügyfeleket szolgálnak ki, hanem a szervezeten belülre fókuszálnak. Ide sorolhatók pl. a gazdasági és humán adminisztráció, az egyéb ügyvitel, a beszerzés és az infrastruktúra üzemeltetés (telephelyek, gépjárművek, informatikai rendszerek stb.) tevékenységei.

Ezek a folyamatok közvetetten járulnak hozzá a közigazgatási szerv által az ügyfelek (állampolgárok, partnerszervezetek stb.) számára nyújtott szolgáltatásokhoz, végrehajtott eljárásokhoz, de szerepük, jelentőségük korántsem elhanyagolható.

A támogató folyamatok **tehát csak a logikai sorrend szempontjából és nem fontosság szerint tekinthetők „másodlagosnak”!** A közigazgatási szervek egyrészt hasonló támogató folyamatokkal rendelkeznek, mint más gazdálkodó szervezetek, másrészt egyes szervezeteknél működhetnek ún. szakmai támogató folyamatok is. Például amennyiben az adott szervezet(csoport) speciális technológiát használ, akkor annak üzemeltetése lehet ilyen szakmai támogató folyamat. Lényege, hogy a szakmai támogató folyamat az alaprofilhoz, annak szakmai jellegéhez az általános támogató feladatoknál jobban, szorosabban kötődik.

A támogató folyamatok tipikus példája a „Gazdasági és humán adminisztráció” – mint fő folyamat. Ezen belül gazdasági, illetve humán adminisztrációs folyamatcsoport képezhető. Az első csoporton belül jellemzően a számviteli és a pénzügyi folyamatok különíthetők el. Ezután következhetnek a folyamatok hierarchiájában a számviteli részfolyamatok: a szállítókkal, vevőkkel, eszközökkel, készletekkel, pénztárral és bankkal, főkönyvvel kapcsolatos könyvelés, a főkönyvi zárás és jelentéskészítés feladatai. Értelemszerűen az egyes elemek szintén tovább részletezhetőek, pl. a szállítói számlák iktatása, igazolása, kiegyenlítése, a késedelmi kamat kezelése, az előlegek, kintlevőségek, túlfizetések nyilvántartása, az egyenlegközlés, a vevőszállító kompenzálás adhatja a következő szintet. Végül eljuthatunk a legrészletesebb, műveleti bontásig. Erre lehet példa egy-egy konkrét adat rögzítése a gazdálkodást támogató informatikai rendszerben.

Az irányítási folyamatok közé soroljuk a stratégiaalkotási, a szervezettervezési és működésfejlesztési tevékenységeket, valamint a menedzsmentkontroll / controlling, a gazdasági-pénzügyi irányítás, a minőségirányítás, a belső ellenőrzés, a stratégiai emberierőforrás-menedzsment és a stratégiai szemléletű informatikai menedzsment vagy szervezeti kommunikáció feladatait. Ezek a folyamatok egyrészt a stratégiai szintű irányítási, igazgatási és vezetési feladatokat fedik le, másrészt azokat a tevékenységeket, melyek a szervezetben a különböző vezetési szinteken dolgozó vezetőket támogatják a vezetési feladatok végrehajtásában. Az utóbbi csoportba tartozó, vezetéstámogató – ún. törzskari – tevékenységeket egyes esetekben önálló folyamatpótlásként vagy a támogató folyamatok között jelenítik meg a szervezetek folyamatmodelljeiben. Mi a vezetéshez való szoros kapcsolódásuk, illetőleg „egybeesésük” okán az irányítási folyamatok között tárgyaljuk ezeket.

Tekintsünk át ez esetben is egy példát! Az irányítási folyamatok tekintetében kiemelt jelentőségű az ún. menedzsmentkontroll folyamat. Hiszen e folyamat által biztosítják a vezetők, hogy a szervezet erőforrásainak elosztása és felhasználása eredményesen és hatékonyan történjen, a szervezet (stratégiai) céljainak megfelelően.¹⁴ A „Menedzsmentkontroll / controlling” mint irányítási fő folyamat több folyamatcsoportot fed le, így pl. a stratégiai tervezés és célbontás, a középtávú (több éves) tervezés, az éves, illetve operatív kerettervezés, a vezetői beszámolás, a vezetői számvitel és eredményszámítás területeit.

Az első folyamatcsoport folyamatai lehetnek a stratégiai elemzés, a hosszú távú célkijelölés és felülvizsgálat, valamint a célbontás és a stratégiai monitoring. A stratégiai elemzés részeként megtörténhet a környezet (külső és belső), a szervezeti kompetenciák vagy éppen az ún. érintettek (stakeholderek) elemzése. Tevékenységként azonosítható az érintettek elemzése.

14 Az irányítási folyamatok kapcsán sokrétű információt nyújt e témakörben: Anthony, Robert. N. – Govindarajan, Vijay: Menedzsmentkontroll-rendszerek c. könyve (Panem. Budapest. 2009.)

sén belül az ügyfelek vizsgálata. Ez a tevékenység értelemszerűen további műveletekre, elemekre bontható, pl. a hivatali ügyfélelégedettségi kérdőívek feldolgozása kapcsán.

Lehetséges, hogy bizonyos alap- vagy támogató tevékenységeket nem az adott közigazgatási szerv végez, hanem más szervezet nyújtja számára. Számos oka és formája lehet a **tevékenységek megosztott megszervezésének**. Tananyagunk végén a **kiszervezés (outsourcing), kiszereződés, vállalkozásba adás, visszaszervezés (insourcing), átruházás, felhatalmazás, partnerségi együttműködések** témájában is ajánlunk további szakmai forrásokat az érdeklődők számára – az Új Közszolgálati Menedzsmenttel foglalkozó szakkönyvek révén. A ki- / visszaszervezések vizsgálata, előkészítése és lebonyolítása esetében is célszerű **folyamatorientált szemléletben** közelíteni az adott kérdéshez. Ezáltal jobban beazonosítható, hogy milyen feladatmegosztást érdemes kialakítani a közigazgatási szerv és partnere (szolgáltatója) között, illetve hogyan biztosítható a megfelelő kontroll (és árazás) a kiszervezett folyamatrészek kapcsán.

Az ún. **szervezeteken átívelő folyamatok** esetében is igaz, hogy a közigazgatási szerv egy folyamatnak csak egy részét végzi, a folyamatnak egy szakaszában / egyes tevékenységeiben vesz részt. Ez jelenthet informatikai rendszerekhez, adathálózatokhoz való kapcsolódást, de akár szabályozási vagy teljesítményjelentéseken keresztüli kapcsolatot is. Ide sorolhatók pl. a fejezeti költségvetéstervezés, beszámolás, zárszámadás feladatai, valamint az (al)ágazati finanszírozási, szakmai, pénzügyi monitoring és controlling folyamatok. Érdekes további példáját adják a szervezeteken átnyúló folyamatoknak a közigazgatási hierarchia csúcsán zajló jogszabály-előkészítési és egyéb kormányelöterjesztésekhez kapcsolódó egyeztetési feladatok vagy a szakpolitika, fejlesztésiprogram-készítés, fejlesztés, monitoring ciklusai. Míután hazánk az Európai Unió tagja, így ezen folyamatok esetében gyakorta a nemzeti szint felett/mellett is megjelennek további folyamatok szereplők, szakaszok, illetve a folyamatokra vonatkozó nemzetközi szabályozási keretek, előírások.

A szervezeteken átívelő folyamatok egy része inkább vertikálisan megy végbe: pl. fölrendelt (felügyeleti) szervekkel való együttműködés, alárendelt (felügyelt) szervezetekhez való kapcsolódás. Másik részük inkább horizontálisan valósul meg: pl. hasonló vagy kapcsolódó profilú közigazgatási szervekkel való együttműködés, információcsere, folyamatok input/output kapcsolat.

Folyamatmenedzsment, folyamatszervezési módszerek

A folyamatmenedzsment fogalmát az előzőekben már definiáltuk. A **folyamatszervezés** „a tevékenységek logikus kapcsolódásának kialakítását jelenti annak érdekében, hogy a termék/szolgáltatás minősége javuljon, költsége csökkenjen, előállításának átfutási ideje pedig rövidüljön.”¹⁵

A folyamatszervezés – mint nevében is szerepel – szervezési tevékenységet jelent. Értelmezésünk szerint a **szervezési feladatok vezetési funkcióinak**, a vezetők feladatkörébe, a vezetői munkához, szerephez tartozó tevékenységnek tekinthetők. A szervezés mellett vezetési funkciónak tekinthető még a célkitűzés és stratégiaalkotás, a munkatársak személyes vezetése, továbbá a korábban már említett menedzsmentkontroll tevékenység. A szervezés mint vezetési funkció a szervezettervezési és -kialakítási, a folyamatszervezési, valamint a munkaszervezési és feladattervezési tevékenységeket foglalja magába. A szervezetek ki- / átalakítása kapcsán tehát a három szervezési funkció három különböző megközelítést, mélységet képvisel. A folyamatok szervezése, megváltoztatása a köztes szint: a szervezettervezés és -kialakítás során a szervezetek alapvető strukturális jellemzőinek (munkamegosztás, hatáskörmegosztás, koordináció, konfiguráció) kidolgozása vagy megváltoztatása történik, míg a leginkább részletes szervezeti átalakítást, szabályozást az egyes munkatársak feladatainak, munkakörének meghatározása jelenti.¹⁶

A korábbiakban már utaltunk arra, hogy az 1990-es évektől kezdve milyen tényezők segítették a folyamatorientált szemlélet, a folyamatmenedzsment térnyerését először az üzleti szervezetek körében, majd a sikeres vállalati módszereket megfelelően átvéve, adaptálva a közszolgálati szervezeteknél is. A következőkben a szervezeti folyamatok átalakításának két alapvető modelljét mutatjuk be.

Az ún. **Business Process Reengineering (BPR)** a működési folyamatok radikális megváltoztatását jelenti. (Az angol kifejezést magyarra általában a folyamatok átszervezése, újraszervezése, újjászervezése, újjáalakítása kifejezésekkel fordítják.) A BPR meghatározása: a „folyamatok alapvető újragondolása és radikális áttervezése drámai javulás elérése céljából a szervezetek olyan lényeges teljesítménymutatóiban, mint a költség, a minőség, a szolgáltatás és a gyorsaság”.¹⁷ Az újraszervezés a feladatvégzés alapoktól való újragondolását jelenti.

A megközelítés kidolgozói azt javasolják, hogy a szervezet által elvégzendő feladatokat „tiszta lappal” gondolják újra a felsővezetők, az új működés megtervezésénél építve az aktuálisan elérhető legkorszerűbb technológiákra, de mentesen, szabadon a korábbi eljárások, szabályok és különféle támogató rendszerek megszokott korlátaitól, adottságaitól.

A BPR projektek egyik mozgatórugója a korszerű információtechnológia alkalmazása.

A Hammer-Champy szerzőpáros 1993-ben megjelent alapműve (Reengineering the Corporation: a Manifesto for Business Revolution) számos kiadást megélt és nagyon sok nyelvre lefordították. A magyar nyelvű kiadások 1996-ban és 2000-ben jelentek meg a Panem Kiadónál. A könyvnek 2009-ben átdolgozott, aktualizált változata jelent meg (kiadó: HarperCollins. NY.). A könyv és szerzői jelentőségét jelzi, hogy a Forbes magazin az ezredfordulót követően az elmúlt 20 év 20 legjelentősebb könyve közé választotta be. Az újraszervezés lehetőségeinek továbbgondolását, új területeken, pl. egészségügyi intézményeknél való megvalósítását további szakkönyvekben publikálták a szerzők. James Champy 2002-ben megjelent könyvében az ún. X-engineering módszert – a BPR továbbfejlesztését – javasolja a szervezeti határokon átnyúló folyamatok, a teljes értéklánc újrakonfigurálására, építve a korszerű információtechnológia adta lehetőségek kiaknázására (kiadó: Warner Business Books. NY.)

Thomas Davenport korábban idézett művében (1993) szintén részletesen és több nézőpontból foglalkozik az információrendszerek szerepével a működési folyamatok felmérése, monitoringja, integrációja és újjáalakítása során, illetőleg a kimondottan információt előállító folyamatok megfelelő kezelésével, menedzselésével.

Az ún. **Continuous Process Improvement (CPI)** a folyamatszervezés másik alapvető irányzata, melyet a folyamatok optimalizálásaként értelmezhetünk. Ez esetben tehát azt keressük, hogy a meglévő folyamatot miként lehetne bizonyos pontokon változtatásokat eszközölve valamivel jobbá tenni, javítani. A változtatás jelentheti egy új folyamat lépés, tevékenység beiktatását, módosítását vagy megszüntetését (a munkakörök megfelelő átszervezése mellett), részfeladatok egyszerűsítését, összevonását vagy éppen szétosztását a dolgozók között, magasabb vagy éppen alacsonyabb hierarchia szintre történő telepítését. A cél itt is az, hogy a folyamat teljesítménymutatói a változtatás eredményeként javuljanak, de sem a beavatkozás mértéke, sem pedig eredményessége nem tekinthető radikálisnak, számottevőnek –

15 Dobák-Antal (2010): i. m. 288. oldal.

16 Dobák-Antal (2010): i. m.

17 Hammer, Michael – Champy, James: A vállalati folyamatok újraszervezése. Panem-McGraw-Hill. Budapest. 1996. 42. oldal.

szemben a korábban tárgyalt BPR megközelítéssel.¹⁸ A CPI nem egyszeri és ugrásszerű, hanem folyamatos, fokozatos javítást, optimalizálást képvisel. De ez nem jelent alacsonyabb rendű vagy rosszabb megközelítést.

Mind a BPR, mind a CPI modellnek vannak erősségei és korlátai is. Ezeket figyelembe véve dönthetnek adott szervezet esetében annak vezetői, felügyeletet gyakorló irányítói, ha a folyamatok fejlesztése a cél. Az 1990-es évek óta eltelt időszak gyakorlati tapasztalatai is azt mutatták, hogy nem egymással szemben álló, inkább egymást kiegészítő módon értelmezendő a BPR és a CPI szerepe a különböző szervezetek életében.

Nagyobb időközönként lehetséges a működés alapvető újragondolása, erre adott lehetőséget pl. az információtechnológia, az internet vagy éppen a mobiltechnológiák dinamikus, új utakat megnyitó fejlődése az elmúlt két évtizedben. A közigazgatási szervek esetében az e-közigazgatási rendszerek kialakítására utalhatunk ennek kapcsán. De nem csupán az informatikához ilyen módon kötődő változtatások hozhatnak komolyabb átszervezést: ide sorolható, ha a közigazgatás működési modelljét átfogó, nagyobb reformok érintik, és kulcsszereplői, szintjei, folyamatai nagymértékű változáson esnek át. Ám nem szabad a folyamatszervezést – és a folyamatok menedzselését – kizárólag a nagyobb átszervezésekkel azonosítani vagy azok időszakára korlátozni. A „köztes” években is szükséges a folyamatokban rejlő kisebb-nagyobb fejlesztési lehetőségek szisztematikus feltárása, lehetséges a folyamatok eredményes javítása, optimalizálása és lényeges a folyamatok valódi menedzselése: a folyamatok teljesítmények nyomon követése, tervezése és kontrollja. (Az Új Közszolgálati Menedzsment irányzat céljairól és menedzsmenteszközeiről, azon belül is témánk okán a szervezeti átalakítások, illetőleg a minőségmenedzsment témaköréről a tananyagunk végén ajánlott szakirodalmak átfogó információt nyújtanak.) Bár a folyamatok optimalizálása jellemzően nem felsővezetői, de mindenképpen vezetői: tipikusan középvezetői feladat. A folyamatoptimalizálás nem lehet sikeres, ha csupán a szervezet minőségügyi szervezeti egységének fontos ez a kérdés, illetve ha a folyamatokért való felelősség hiányzik a szervezet vezetési rendszeréből.

A folyamatok menedzselésénél nagy segítséget nyújthatnak a folyamati **benchmark** adatok. Ezek olyan összehasonlítható adatok, melyek más, az összevetés szempontjából megfelelő, releváns szervezet hasonló folyamatainak költségét, átfutási idejét, minőségi jellemzőit adják meg. (A benchmarking, összevetés módszerét nemcsak a folyamatok, de pl. szervezeti struktúrák, a konfigurációk különböző jellemzői – pl. vertikális, horizontális tagoltság, szervezeti méret – mentén is el lehet végezni.) Egy közigazgatási szerv saját folyamatainak fejlesztése érdekében nem csak és kizárólag más közigazgatási szervek hasonló folyamatait választhatja összehasonlítási alapul. Az alapfolyamatok esetében általában ágazaton belüli összehasonlítást végzünk, míg a támogató folyamatoknál akár más ágazatok sikeres folyamatszervezési megoldásaiból is tanulhatunk. Hiszen lehetséges, hogy pl. vevői/szállítói számlák könyvelése, bérszámfejtési vagy létesítményüzemeltetési feladatok (takarítás stb.) kapcsán jó folyamatszervezési példák ismerhetők meg a közigazgatás határain kívüli szervezetektől is. A folyamatokra vonatkozó mutatószámok összegyűjtése, elemzése, az eltérések okainak feltárása és fejlesztési potenciálok azonosítása révén adott közigazgatási szerv eredményesen tanulhat az e feladatot nála jobban, vagy akár élen járó módon végző szervezetektől. De a benchmark adatok hasznosak lehetnek az éves tervezés során vagy vezetői célmegállapodások megkötésénél is.

A közigazgatási szerv működési folyamatai kapcsán önmagában is érdekes lehet, hogy mennyibe kerül egy-egy hatósági ügy lebonyolítása vagy éppen egy dolgozó munkaügyi adminisztrációja. Ezért a folyamatok benchmarkolása során lényeges, hogy a megfelelő költségintek is összevetésre kerüljenek (tehát ne csak önmagában a szervezési logikát, az átfutási időt vagy a hibaarányt hasonlítsák össze a különböző szervezeteknél, hanem a felhasznált erőforrások értékét is vegyék figyelembe).

Ráadásul a számvitel fejlődése során a hagyományosan ipari szervezetekre, vállalatokra kidolgozott költségfelosztási módszerek, pótlékolások, gyártási és munkaterv szerinti költségelszámolások félvezető képet adhatnak, ha nem termelő, hanem szolgáltató, illetve jelentős általános/közvetett költségzinttel dolgozó szervezeteknél használjuk ezeket. Ezért a közigazgatási szerveknél is jól alkalmazható és hasznos módszer lehet az ún. **folyamatköltség-számítás**, a szervezetekben alkalmazott hagyományos költségszámítási rendszereket kiegészítő módszertan. (A módszertan részletes magyar nyelvű bemutatását, példákkal való illusztrálását és további szakmai források elérhetőségét lásd: IFUA Horváth & Partners: Folyamatmenedzsment a gyakorlatban. Második, bővített kiadás. Budapest. 2008.)

A folyamatköltség-számítás lényege, hogy:

- * a folyamatokat alkotó részfolyamatokat költséghelyhez kötve határozzuk meg (vagyis egy részfolyamat mindig meghatározott költséghelyhez tartozik),
- * a költséghely költségeiből kiszámítjuk a költséghely részfolyamatainak egyedi költségét,
- * a folyamatok költségét pedig részfolyamataik költségeinek összegzésével kalkuláljuk.¹⁹

18 Kieninger, Michael: Reengineering und Prozessoptimierung. 29-46. oldal. In: Horváth & Partner GmbH: Prozesskostenmanagement – Methodik und Anwendungsfelder. 2. Auflage. Verlag Franz Vahlen. München. 1998.

19 IFUA Horváth & Partners (2008): i. m. 132-133. oldal.

A folyamatköltség-számítás alapja tehát, hogy a szervezet rendelkezik folyamatait részfolyamatokra bontó, részletező folyamatmodellel. (A fentiekből látszik, hogy ha a szervezet folyamatmodelljében a részfolyamatok tovább vannak bontva tevékenységekre, akkor a költségek felosztásánál ez segíthet a pontosabb értelmezésben, de a folyamatköltségek kiszámításához ez a mélyebb tagolás nem feltétlenül szükséges.)

A hagyományos költség-számítási rendszerek három fő pillére a költségnem-számítás, a költség-hely-számítás és a költségviselő-számítás. A költségek mellett a bevételek figyelembe vételével történhet meg az eredmény, illetőleg a különböző szintű fedezetek meghatározása. (Részletesen erről lásd: Anthony – Govindarajan: 2009 korábban idézett könyvében.) A hazai költségvetési szervek számviteli rendszerében a kiadások és bevételek elszámolása történik meg pénzforgalmi szemléletben. A pénzforgalmi adatokból kiindulva, a szervezet szerződéses, kötelezettségvállalási és pénzügyi adatai alapján – jó közelítéssel – meghatározhatók a megfelelő költségek.

Mind a benchmarking, mind a folyamatköltség-számítás kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy bár az általuk nyújtott információ már önmagában is értékes lehet a vezetők számára, akkor válnak még hasznosabbá, ha eredményeikkel további értékeléseket, intézkedéseket, folyamatfejlesztéseket alapoznak meg.

Folyamatszervezés megvalósítása a gyakorlatban

Az előző részben bemutattuk, hogy a folyamatszervezésnek milyen két fő modellje létezik: a BPR és a CPI. Ezek számos ponton eltérő megközelítést jelentenek. Ezért **különbözni fog** az is, hogy a gyakorlatban miként lehet megvalósítani egy **BPR vagy egy CPI jellegű folyamatszervezést**.²⁰

De az alapvető logika, ahogyan egy átszervezési vagy folyamatoptimalizálási feladatot megvalósítunk, azonos lehet, hiszen szükség van:

1. a célok kijelölésére, a jelenlegi helyzet elemzésére és a cselekvési irányok meghatározására;
2. a megcélzott új működési modell részletes(ebb) koncepciójának kimunkálására;
3. majd pedig a változtatások bevezetésére, a megtervezett intézkedések végrehajtására.

(Megjegyzés: a BPR, a CPI és további folyamatszervezési megoldások lépéseinek részletes, magyar nyelvű bemutatását, a munkák során alkalmazható gyakorlati módszerek és eszközök áttekintését lásd: IFUA Horváth & Partners: Folyamatmenedzsment a gyakorlatban. Második, bővített kiadás. Budapest. 2008., valamint Osborne, David – Hutchinson, Peter: A kormányzás ára – Hatékonyabb közszolgáltatások megszorítások idején. Alinea Kiadó – IFUA Horváth & Partners. Budapest. 2006.)

Minden fenti szakaszhoz kapcsolódnak vezetői döntések, mindháromnál szükséges a változások tudatos menedzselése, valamint az előrehaladás és az elért eredmények kontrollja.

Ugyanakkor – a feladatok eltérő jellegéből adódóan – számos ponton különbözni fognak a BPR és a CPI jellegű folyamatszervezések. Különböző lesz már a célmeghatározás, a folyamatszervezés terjedelmének (scope-jának) kijelölése is. BPR projektek esetében az átszervezések nagyobb mértékű, sőt: definíció szerint radikális szervezeti változásokat takarnak. Gyakorta új stratégiai célok, új stratégiai irányvonalak miatt válik szükségessé a teljes szervezet vagy jelentős szegmenseinek átalakítása. (A stratégiai elemzések elkészítése, a stratégiaalkotás és céllebontás, valamint a minőségirányítás vonatkozó kérdései kapcsán az érdeklődők számára további információt nyújthat a stratégiai tervezéssel, projektmenedzsmenttel és minőségmenedzsmenttel foglalkozó tananyag.) A CPI projekteknél annak érdekében avatkoznak be, módosítanak a meglévő folyamatokon, hogy a szervezet jobban teljesítsen, közelebb kerüljön a stratégia megvalósításához, de itt nem alapvető szervezeti komponensek változnak – az „üzleti modell” marad, csak bizonyos pontokon „csiszolnak” az eljárásokon. BPR esetében az elemzés során általában stratégiai szintű kérdésekre is választ kell találni, de mind a BPR, mind a CPI jellegű folyamatszervezéseknél lényeges a jelenlegi folyamatok lefutásának, teljesítményének, erőforrás-igényének, informatikai támogatásának vizsgálata. Viszont nem szabad, hogy az elemzések túl hosszú időt vegyenek igénybe, s elvegyék a vezetői, szervezeti energiát a javaslatok kidolgozásától és bevezetésétől. Az elemzések során jól használhatók a korábban már bemutatott benchmarking, illetve folyamatköltség-számítás módszerei. A folyamatszervezések első nagy blokkjának eredménye a jövőbeni folyamatokra, működésre vonatkozó konkrét célok kijelölése, valamint a további feladatokat meghatározó intézkedési irányok rögzítése.

Jellemzően a **BPR típusú folyamatszervezések nagy, felülről szervezett átalakítási projektek, míg a CPI típusú változtatások kisebb, esetenként alulról szerveződő csapatok munkájának eredményeként** valósulnak meg.

Projektet általában újszerű, innovatív, komplex, egyszeri problémák megoldására hoznak létre a szervezetekben. A projekt jellemzője (kell legyen), hogy pontos feladatdefinícióval, projekttervvel, idő- és költségkerettel rendelkezik. A projektet a projektszervezet valósítja meg, mely a projekthez rendelt szakemberekből áll, ez hierarchikus – bár jellemzően „lapos” – felépítésű.

A team a szervezet különböző szakterületein dolgozó munkatársakból (vezetőkől és alkalmazottakból) álló feladatorientált és autonóm egység, melyet szintén valamilyen feladat, probléma megoldására hoznak létre. Azonban – szemben a projektekkel – a csapatok feladatai általában kevésbé újszerűek, egyediék. A csapatok hosszabb időtávon dolgozhatnak bizonyos kérdések megoldásán, pl. folyamatok folyamatos, fokozatos fejlesztésén.²¹

Mindkét típusnál lényeges a felsővezetés – explicit módon nyilvánított – elkötelezettsége a folyamatszervezés mellett. A BPR esetében a projekt jellemzően tulajdonosi, felügyeleti, felsővezetői indíttatásra jön létre, gyakorta egy nagyobb szabású átszervezés részeként, és kevésbé vonják be az alsóbb hierarchiaszintek vezetőit, munkatársait – az átszervezés jellege miatt (felsővezetői rálátást igénylő problémák, negatív alkalmazotti következmények). Folya-

20 A folyamatszervezési projektek, csapatok bemutatásához felhasznált források: Hammer-Champy (1996): i. m., Davenport (1993): i. m., Dobák-Antal (2010): i. m., IFUA Horváth & Partner (2008): i. m., Bovaird, Tony – Löffler, Elke: Quality management in public sector organizations. 165-181. oldal. In: Bovaird, Tony – Löffler, Elke (szerk): Public Management and Governance. Second Edition. Routledge. NY. 2009., Schedler, Kuno – Helmuth, Utz: Process management in public sector organizations. 181-198. oldal. In: Bovaird, Tony – Löffler, Elke (szerk): i. m., Osborne, David – Hutchinson, Peter: A kormányzás ára – Hatékonyabb közszolgáltatások megszorítások idején. Alinea Kiadó – IFUA Horváth & Partners. Budapest. 2006.

21 A csapatok és csapatok – valamint további strukturális koordinációs eszközök – további jellemzését lásd: Antal-Dobák (2010): i.m. 5.1.2.3. fejezet: „Koordináció”. 152-159. oldal.

matoptimalizálás során inkább megvalósítható az alsóbb szervezeti szintek tagjainak bevonása, a javaslatok közös, demokratikusabb (kevésbé hierarchikus, de természetesen célorientált, moderált) kiérlelése és megfogalmazása, kezdeményzéseikre, helyismeretükre jobban lehet építeni akkor, ha nem teljes szervezeti alrendszer átalakítása vagy éppen kiszervezése, megszüntetése a cél, hanem a meglévő feladatellátás korrigálása, jobbá tétele.

Mindkét folyamatszervezési modell esetében lényeges a célok és intézkedési irányok kibontása, a megvalósítandó koncepció precíz kidolgozása. Ez történik a második szakaszban. A megvalósítandó intézkedéseket egyedileg, illetve összességükben is részletesen meg kell tervezni. Az intézkedések hatókörük, szervezeti, pénzügyi súlyuk függvényében akár önálló projekteké vagy egy nagyobb fejlesztési program alprojektjeivé válhatnak. De természetesen lehetnek egyedi vezetői döntéssel bevezethető kisebb változtatások is. A lényeg a megvalósítandó akciók megfelelő előkészítése, összhangjuk biztosítása, valamint a szükséges vezetői döntések meghozatala. Hiszen minden javasolt változtatás bevezetése vezetői döntés, jóváhagyás függvénye, s ezen mérföldkőnél kulcsfontosságú a tényleges vezetői kiállítás, döntés, valamint az intézkedések bevezetéséért felelős vezetők, munkatársak, illetőleg az ő feladat- és hatásköreik, kereteik meghatározása.

A folyamatszervezések egyik legnagyobb kihívása, hogy miként lehet biztosítani a közigazgatási szervezet normál működését az új folyamatok kidolgozása, de még inkább bevezetése, implementálása során. Az új folyamatokat, az azokhoz tartozó infrastrukturális környezet (pl. új ügyfélszolgálati helyiség, az új hivatali működést támogató informatikai rendszer) kialakítását, a munkatársak ki- / átképzését, felkészítését alaposan meg kell tervezni, s folyamatosan kontrollálni a bevezetés, tesztelés, éles üzem, korrekciók során.

Egy nagyobb szabású átalakítás professzionális projektmenedzsmentet igényel. Ugyanakkor a szervezet belső kontrollmechanizmusainak, controlling rendszerének is készen kell állni arra, hogy a korábbi folyamatteljesítmény-szintekkel összevessa a változtatások utáni első időszaki, második időszaki és későbbi értékeket (figyelembe véve, hogy az átállás után először még gyengébb teljesítményszintek is indokoltak lehetnek), támogatandó a kitűzött célok tényleges elérését, illetve a további vezetői beavatkozásokat, amennyiben szükséges.

Végül, de nem utolsósorban e témakör zárásaként rögzítjük még, hogy a folyamatszervezések során – különösen a szervezet megszokott működését nagyobb mértékben „felforgató” BPR projektek esetében – lényeges a tudatos változásmenedzsment. A szervezetek, s tagjaik – egyébként logikus és érthető módon – törekednek a meglévő működési formák, eljárások fenntartására. Ezért a szervezetek működését érintő változások kisebb-nagyobb mértékű ellenállásba ütközhetnek. A szervezeti ellenállás tudatos kezelése, a megfelelő változásvezetés elengedhetetlen a sikeres átalakításokhoz.²²

BPR és a CPI típusú változtatásokra a közigazgatási szervek körében is számos példát találhatunk. Az érdeklődők számára ajánljuk David Osborne és Peter Hutchinson „A kormányzás ára” c. könyvének „Jobban szervezett munkafolyamatok” c. fejezetét²³, mely érzékeltes esetekkel mutatja be a BPR és a CPI típusú folyamatszervezésekben rejlő lehetőségeket, kitérve a korlátokra, buktatókra is.

A hazai közigazgatás folyamatszervezése kapcsán napjainkban egyértelműen a Magyar Programot érdemes az egyik kiindulópontként tekinteni. A Magyar Zoltán Közigazgatási-fejlesztési Program az ún. Jó Állam Fejlesztési Program része, jelszava: „A Haza Üdvére és a Köz Szolgálatában”. A tananyag jelen változatának elkészítésekor a Magyar Program 12.0 változata érhető el a Kormányzat weboldalán (link). A Magyar Program 4 beavatkozási területe: a szervezet, a feladat, az eljárás és a személyzet. Az eljárások, folyamatok kapcsán pilot projektként valósult meg a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban 8 – a minisztériumi működésben – kiemelkedően gyakori folyamat felülvizsgálata. Ezen felülvizsgálat módszertanát és eredményeit bemutató esettanulmány az ÁROP 1.2.18. Szervezetfejlesztési Program Folyamatoptimalizálással foglalkozó részeként publikusan elérhető (link). Szintén ezen az oldalon megtalálható az ún. funkcionális (belső igazgatási) folyamatok fejlesztésére, optimalizálására javasolt módszertan részletes leírása, mely a lean menedzsment, a 6 sigma, valamint a kaizen minőségfejlesztési módszertanokra épít.

A Magyar Programhoz kapcsolódóan indult el a Kormányzat ún. Egyszerűsítési Programja, melynek célja az állampolgárokra háruló adminisztratív terhek csökkentése és a jogszabályok nyelvezetének közérthetőbbé tétele. Többek között a családi és állampolgársági ügyekkel, az ellátásokkal, az oktatással, a munkaügyekkel, a hazai termelőkkel, a mezőgazdasággal, a közlekedéssel, az adózási és egyéb ügyekkel, valamint számos okmánnyal, igazolással kapcsolatban zajlott le, illetve van folyamatban az eljárások egyszerűsítése. Fontos alapvetés volt a célkijelölés során, hogy a folyamatok olyan módon változ-

22 A változásmenedzsment témaköréről magyar nyelvű összefoglalást nyújt: Dobák Miklós: Szervezeti formák és vezetés. KJK-KERSZÖV Kiadó. Budapest. 2001. – Változásvezetés fejezet: 181-210. oldal.

23 Osborne-Hutchinson (2006): i. m., 13. fejezet, 325-360. oldal.

hatnak csak, hogy a közigazgatásban foglalkoztatottak leterheltsége nem növekedhet. További információk az Egyszerűsítési Programról, illetve a vonatkozó ügyleírások elérhetőek a következő linken.

A Nemzetgazdasági Minisztérium által koordinált Egyszerű Állam Program 10 beavatkozási területen (így pl. az adózási, számviteli szabályozási, hatósági, fejlesztési pályázati, közbeszerzési, beruházási, foglalkoztási, vállalkozói jogérvényesítési, illetve ágazati és egyéb állami, valamint rendszerszintű intézkedésekkel) csökkentette és csökkenti a vállalkozásokat érintő bürokratikus terheket, költségeket. A Program szakmai tartalmának és eredményeinek részletes bemutatása elérhető az <http://egyszeruallam.kormany.hu> weboldalon.

Az Államreform Operatív Program keretében az elmúlt években számos további projekt indult el, illetve eredmény született. Az aktuális ÁROP projektekről ezen a linken informálódhatunk.

A jogszabályok és folyamatok egyszerűsítésére hazai példákat mutat be továbbá pl. a <http://www.folyamatokegyszeruen.hu> weboldal, mely a Vidékfejlesztési Minisztériumban Európai Uniói támogatással (az Államreform Operatív Program keretében) végrehajtott projekt eredményeit foglalja össze.

Más ágazatból és korábbi időszakból származik, de részletezettsége miatt, illetve a folyamatábrázolás megjelenítése okán hasznos információforrás lehet az érdeklődők számára a felsőoktatási intézmények normatív folyamatmodellje.

Az ügyfél és a közigazgatási szerv közötti kapcsolat felülvizsgálatához, a közigazgatási eljárások módosításához vezető átfogó európai kezdeményezés az **adminisztratív terhek csökkentése**. Az Európai Bizottság 2007-ben megállapította, hogy a felülvizsgált lisszaboni stratégia és a jobb szabályozás programja célkitűzéseinek megvalósítása érdekében csökkenteni kell a vállalatok által viselt adminisztratív terheket. Konkrét célkitűzés: öt éven belül 25%-kal csökkentsék a tagországokban az adminisztratív terheket, s ezáltal a GDP 1,5%-os, azaz 150 milliárd EUR-s növekedése legyen elérhető.²⁴ Hiszen ha az adminisztratív ügyekre történő ráfordítások (idő, erőforrás, pénz) helyett a cégek valódi értékteremtéssel foglalkozhatnak, az a GDP növekedését eredményezi. A hivatkozott Európai Uniói forrás kimondja: „adminisztratív költség: a vállalatoknál, az önkéntes szektorban, a közigazgatási szerveknél és az állampolgároknál tevékenységükkel (vagy termelésükkel) kapcsolatos jogszabályi adatszolgáltatási kötelezettségeik teljesítése során felmerülő költség, történjen az akár a közigazgatási szervek, akár a magánszektor felé.” Az információs kötelezettségeik teljesítéséhez kapcsolódó tevékenységek egy részét (pl. könyvviteli nyilvántartások vezetése) a cégek (pl. a vezetői információellátás, a szakterületek közti összehangolt működés biztosítása érdekében) vélhetően akkor is elvégeznék, ha jogszabály ezt nem írta elő. Viszont vannak olyan adminisztratív költségek, amelyek csak azért merülnek fel a vállalatoknál, mert jogszabályi előírást kell teljesíteniük. Ez utóbbiak az ún. adminisztratív terhek. Az adminisztratív terhek csökkentésének egyik **célszerű módja a jogszabályokban rögzített adatszolgáltatási kötelezettségek felülvizsgálata**. Az adminisztratív terhek csökkentését célzó intézkedések az adatszolgáltatási követelmények egyszerűsítésére korlátozódnak, és az alapjogszabály alapvető elveit nem módosítják. A vállalatokat érintő adminisztratív terhek csökkentése értelemszerűen kiegészülhet – s számos nemzeti programban kiegészült – a lakosság és az egyéb szervezetek adminisztratív terheinek csökkentésével. Miként a fentiekben hivatkozott Uniói forrás is jelzi: a terhek, illetve a költségek számszerűsítését segíti az ún. standard költségmodell. Ennek lényege, hogy az adminisztratív költségek számos tényező függvényeként alakulnak (pl. adatszolgáltatás időigénye, gyakorisága, közvetlen költségei, illetve országos szinten az adatszolgáltatók számossága). Ezen tényezők figyelembe vételével határozható meg a ráfordítás, s ha csökkenteni szeretnénk a terhek mértékét, illetőleg a költségszintet, akkor e tényezőket kell megfelelően alakítani. (Az adminisztratív terhek csökkentésének tapasztalatai, illetve a költségszámítási modell variánsai kapcsán számos nemzetközi példa érhető el, ezek részletes bemutatása azonban messze túlmutat jelen tananyag keretein.)

Mind a BPR, mind a CPI kapcsán releváns és szakmailag izgalmas kérdés, hogy miként kezelhetők a különböző folyamatváltozatok. A legtöbb szervezetben nem csupán számos különböző folyamattal találkozhatunk, de a mindennapi életben ezen folyamatok kisebb-nagyobb eltérésekkel futnak le. Meg kell találni annak a módját, hogy miként lehet ezeket az eltéréseket kezelni a folyamatmodellben, az összehasonlításoknál vagy a folyamatköltség-számításnál – egyensúlyt találva a szükséges részletezettség és a gazdaságos, kivitelezhető elemzési mélység között. A módszertanok gyakorlati alkalmazásának részletes bemutatása túlmutat jelen tananyag keretein, de két tipikus kezelési módot érdemes kiemelni. Egyrészt a folyamatváltozatok megfelelő kritériumok alkalmazásával logikusan kialakított és kezelhető számosságú csoportba különíthetők el. Pl. ilyen kritérium lehet bármilyen közigazgatási szervezetenél az adott folyamattal kezelendő ügyek/problémák súlya, értéke, vagy egy felügyeleti szerv kontrollfolyamataira vonatkozóan a felügyelt szervezetek mérete vagy egyéb mutatói.

²⁴ Europa.eu (2013): Az adminisztratív terhek csökkentése. http://europa.eu/legislation_summaries/enterprise/business_environment/l10101_hu.htm, letöltés: 2013. szeptember 10.

Vagyis nem tekintünk minden megvalósuló folyamatot egyedinek, de a standardizálás során elismerjük, hogy a csoportképző ismérv szerint különböző időigény, költség tartozhat a folyamat egyes változataihoz. A másik út: folyamatonként meghatározzuk a normál ügymenetet és az ehhez szükséges erőforrásigényt, majd azonosítjuk, hogy milyen tényezők okozhatnak változást, s ezek egyedileg milyen erőforrásigénnyel járnak, végül a tényleges folyamat esetében a normál változathoz hozzászámítjuk a felmerülő befolyásoló tényezők szerinti korrekciókat. Pl. többletidőt vagy -költséget okoz egy hatósági eljárásnál, ha helyszíni ellenőrzést kell végezni, vagy ha új az ügyfél. Lehet, hogy egyes befolyásoló tényezők a közigazgatási szerv több folyamata esetében is felmerülnek, ekkor a normál folyamatok adataihoz korrekciós tényezőnként egységesen számíthatók hozzá a többletidő, illetve -költség értékek.

Szintén lényeges felvetés, hogy a különböző tartalommal bíró folyamatok esetében mit és mennyiben szabad standardizálni. Pl. a képzési és oktatási feladatok kapcsán maga a kapcsolódó adminisztráció bizonyosan jól standardizálható. Az oktatás tartalma, az oktatási folyamat esetében azonban már célszerű teret hagyni az egyéni sajátosságok (tanulási képességek, beállítódás, igények) szerinti választáshoz. Az e-learning rendszerek e feladatot optimális esetben úgy oldják meg, hogy egyszerre adnak keretet a hatékony tananyagfejlesztéshez és a képzési folyamathoz, ugyanakkor biztosítják a testre szabható tanulás lehetőségét is az igénybevevők, ügyfelek számára.

A következőkben – tananyagunk zárásaként – a közigazgatási szervek működési folyamatait, illetve folyamat-szervezését támogató informatika megoldásokat tekintjük át röviden, s ennek keretében foglalkozunk majd többek között az e-közigazgatás témakörével, vagyis a közigazgatási szervek működési folyamatainak „elektronizálásával”.

A működési folyamatok informatikai támogatása

A közigazgatási szervek nemzetgazdasági szinten is kiemelkedő volumenű és komplexitású információs vagyont kezelnek, számtalan, információkon alapuló szolgáltatást nyújtanak és eljárást teljesítenek, illetve jelentős informatikai rendszereket működtetnek.

Már az ókor államainak korai közigazgatási rendszerei is komoly információkezelési és kommunikációs feladatot láttak el. Az információtechnológia, vagyis a számítógépek, hálózatok, telekommunikációs eszközök alkalmazása ilyen típusú feladatokra a XX. század második felében indult fejlődésnek. Az államigazgatás, kiemelten a hadsereg, továbbá a különböző kutatóintézetek és a nagyvállalatok igényei, eredményei és ráfordításai országról-országra különböző fejlődési pályákat befutva, de fokozatosan hozzájárultak ahhoz, hogy a különféle szervezeti működési folyamatok informatikai támogatása fejlődjön. Közvetlen hatást gyakoroltak erre a fejlődésre természetesen maguk az informatikai eszközöket, rendszereket forgalmazó cégek is. A korábbiakban, a folyamatok újraszervezése kapcsán már utaltunk arra, hogy a BPR jellegű projektek egyik mozgatórugója az információtechnológia dinamikus fejlődése volt az 1990-es évektől kezdve. A korszerű informatikai rendszerek alkalmazására a közigazgatás szervezeteinél is nagy szükség van, hiszen az egyes szervek általános információkezelési feladatai nemzetgazdasági szinten talán csak a legnagyobb bankok, biztosítók hasonló feladataival mérhetőek össze. Azonban a közigazgatási, illetőleg tágabb értelemben a közszolgálati szervek között számos olyat is találni, mely országos szinten egyedi, kritikus adatbázisokkal rendelkezik, illetve kiemelt jelentőségű adatkezelési tevékenységet végez. A közigazgatási szervek működési folyamatainak informatikai támogatása terén is előrelépések történtek az 1990-es évektől kezdve. Miként a sikeres vezetési és szervezési módszerekből, úgy a versenyszféra dinamikusan fejlődő informatikai és telekommunikációs megoldásai közül is többen adaptáltak a közigazgatási intézmények – kisebb vagy inkább nagyobb fáziskéséssel. Ezzel párhuzamosan a hatékonysági kérdések mellett a közigazgatási szervek szolgáltatásainál, eljárásainál is egyre hangsúlyosabbá váltak a minőségi és eredményességi szempontok. Az üzleti szektor nem csupán a szolgáltatások – és a mögöttes folyamatok – elektronizálásában mutatott példát a közigazgatási szervek számára, hanem az informatikai eszközpark és rendszerek menedzsmentje tekintetében is.

A kelet-európai térségben a közigazgatási szervek informatikai rendszereinek fejlesztésében meghatározó szereppel bírnak az Európai Uniótól érkező források. Magyarországon 2007-től kezdve dedikáltan az Elektronikus Közigazgatási Operatív Program (EKOP) keretében – az Államreform Operatív Program (ÁROP) társfinanszírozásaként – irányítottak uniós támogatásokat ilyen célokra.²⁵

Napjainkban a rendelkezésre álló informatikai és telekommunikációs technológiák, valamint a digitális korszak és az információs társadalom jelenségei egyaránt teremtenek lehetőséget és hoznak kezelendő kockázatokat, kihívásokat az államigazgatás szervezetei, vezetői számára. (Példaként említhető fogalmak, kihívások e témakörben: digitális írástudás kiterjesztése, digitális egyenlőtlenség kezelése, információbiztonság megteremtése, egyes felhasználói csoportok (pl. kiskorúak, fogyatékkal élők) kiemelt védelme, támogatása.)

A közigazgatási szervek működését támogató informatika három pillére:

1. az információtechnológia (az informatikai, műszaki infrastruktúra),
2. a különféle célokra használt információrendszerek, szoftverek összessége (alkalmazások)
3. valamint az információmenedzsment (vagyis az informatikai funkció irányítása).²⁶

A közigazgatási informatikai rendszerek csoportosítása az elsődleges funkciók alapján:

- * **regiszterek:** a közigazgatási szervezet(csoport) tevékenysége, illetőleg ennek tárgya, objektumai szerinti adatok tárolása és kezelése (gépjárműnyilvántartás, vállalkozások, közművek adatai stb.);
- * **a szervezet alapfolyamatait** (a napi ügymenetet és/vagy a szakpolitika-alkotást) **támogató alkalmazások:** nyilvántartások, valamint (al)ágazati adatbázisok, melyek stratégiaalkotást, stratégiai elemzéseket is lehetővé tesznek;
- * **irodai és kommunikációs alkalmazások:** a közigazgatás, a bürokrácia alapvető vonása az írásbeliség, működésében fontos elem a dokumentációkezelés és a kommunikáció, ezek korszerű támogató informatikai rendszerei a jogszabályi előírások szerint kiegészíthetik / kiválthatják a hagyományos ügyvitel, iratkezelés folyamatait, dokumentumait, s információmegosztást biztosíthatnak az interneten keresztül is;

²⁵ Az EKOP és ÁROP programokról aktuális áttekintés érhető el a Magyar Program honlapján: <http://magyaryprogram.kormany.hu>.
²⁶ Earl, Michael J. 3. elemű modellje e szervezeti körben is alkalmazható (Management strategies for information technology. Prentice-Hall. London. 1989.)

-
- * **a szervezeti erőforrásokkal való gazdálkodást támogató rendszerek:** könyvviteli, pénzügyi, beszerzési, készlet- és eszközgazdálkodási, bérügyviteli és munkaügyi, controlling és teljesítményértékelési (valamint amennyiben az adott szervezet tevékenységéből adódóan releváns, pl. számlázási) rendszerek, tipikusan belső használatra, de az azonosságok mentén ágazati szinten akár egységesítetten.²⁷

A felsorolt funkciókból több (akár mindegyik) megjelenik egy-egy közigazgatási szervnél – bár különböző arányokban –, így a fenti rendszertípusokból is több jelen lehet e szervezetekben. Optimális esetben nem egymástól elkülönülten, hanem egymással együttműködve, integráltan üzemelnek ezek a különféle rendszerek, a munkavégzés, a közigazgatási eljárások logikáját lekövetve, valóban támogatva a közigazgatási szervek működési folyamatait.

További csoportosítási lehetőséget jelent a szervezeten belüli vs. szervezetközi informatikai rendszerek elhatárolása, a nemzeti vs. nemzetközi rendszerek megkülönböztetése, a zárt (belső használatú) vs. nyitott (külső felek által is elérhető) rendszerek összevetése, valamint az operatív vs. stratégiai jelentőségű rendszerek vizsgálata.

A közigazgatási szervek informatikai rendszerei kapcsán megkerülhetetlen fogalom az **e-közigazgatás**.

A megfelelő angol kifejezés: e-government (mely fordítható lenne e-kormányzatként / e-kormányzásként is, de ma már elterjedtebb, s értelmezési szempontból is helyesebb talán az e-közigazgatás használata). További jelen lévő változatok a fogalomra: elektronikus közigazgatás, digitális közigazgatás, virtuális közigazgatás.

Az 1990-es években kezdtek el a közigazgatási szervek az internet, a világháló adta lehetőségeket kiaknázva információt, majd pedig szolgáltatásokat nyújtani az állampolgárok és a különféle szervezetek számára. Természetesen már jóval korábban is használtak számítógépeket, informatikai rendszereket közigazgatási (pl. adatfeldolgozási, -tárolási) funkciók támogatására. De az 1990-es évek második felétől kezdve jelentős mértékben kibővült és átalakult a közigazgatási szervek működési folyamatainak informatikai támogatása. Ezek közül is kiemelkedő a hálózatok bővülő alkalmazása, kiemelten az internet közigazgatási célokra történő igénybevétele, sok tekintetben az üzleti szektorban sikeressé váló e-business modelleket követve (pl. folyamatos információelérés, szolgáltatások 24 órás igénybe vétele). A közigazgatási szerveknél számos formában adaptálták, saját és ügyfelek igényeire szabták ezeket a megoldásokat (hivatali portálok, részleges vagy teljes körű e-ügyintézés, fórumok, szavazások stb.).

Az e-közigazgatás fogalmát nem könnyű definiálni, számos „versengő” meghatározás létezik.²⁸ A korai definíciók arra koncentráltak, hogy az e-közigazgatás keretében a közigazgatási szervek információt és közszolgáltatásokat nyújtanak az állampolgároknak az internet, a világháló, illetőleg korszerű infokommunikációs eszközök alkalmazásával. De tudjuk, nem csupán az ügyféllel közvetlenül kapcsolatban álló – ún. front-office – folyamatok elektronizálása szükséges ahhoz, hogy valóban elektronikus közigazgatásról beszélhessünk. A közigazgatás ún. back-office folyamatai, rendszerei terén is ki kell, hogy épüljön a korszerű informatikai támogatás. Ráadásul számtalan technológiát és alkalmazást vehetnek igénybe a kormányzatok a közigazgatás sokrétű feladatainak elektronizálásakor, pl.: különféle chipkártyás rendszerek, rádiófrekvenciás azonosítás, call centerek és help desk-ek, mobil és digitális televíziós technológiák, térképészeti és térinformatikai rendszerek, workflow-, dokumentummenedzsment és csoportmunkát támogató rendszerek, integrált ügyviteli és vezetői információs rendszerek, felhőinformatika (cloud computing), szolgáltatásorientált architektúrák (SOA).

Az e-közigazgatás tehát definiálható úgy is, hogy az informatikailag támogatott közigazgatási szolgáltatások megfelelő integrációját tűzzük ki célként. A célszerűen megválasztott, korszerű informatikai megoldásokat több definíció a közigazgatási szolgáltatások hatékonyságának, illetve egyre gyakrabban: eredményességének, méltányosságának növelése, továbbá a társadalmi, demokratikus részvétel aktivizálása, kiterjesztése érdekében javasolja. Az e-közigazgatás tehát a jobb és modern kormányzás eszköze lett.

Napjaink értelmezése szerint az e-közigazgatás:

az állampolgárok és a különböző érintett szervezetek aktív és egyenrangú partnerként, valódi ügyfélként és a demokratikus társadalmi folyamatok résztvevőjeként való kezelését;

a közigazgatási szervek működési igényeit figyelembe vevő, racionális és szolgáltatásorientált megszervezését (újraszervezését);

27 Drótos György: Információrendszerek a közszolgálati szervezetekben. --- oldal. In: Antal Zsuzsanna – Drótos György – Kiss Norbert Tamás – Kováts Gergely – Révész Éva Erika – Varga Polyák Csilla: Közszolgálati szervezetek vezetése. Aula Kiadó. Budapest. 2011.

28 Felhasznált források: Henman, Paul: Government and the Internet: Evolving technologies, Enduring Research Themes. In: Dutton, William. H. (ed): The Oxford Handbook of Internet Studies. Oxford University Press. Oxford. 2013. 283-306. oldal., Budai Balázs Benjámin: E-közigazgatás – Axiomatikus megközelítésben. Ph.D. doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. Pécs. 2008.

ennek részeként a közigazgatási dolgozók – immár „tudásmunkások” – fejlesztését, felhatalmazását és összességében a közszféra tudásalapú átalakítását jelenti,

a korszerű infokommunikációs technológiák közműszerű (központi hálózat, kormányzati és e-ügyviteli háttérrendszerek, védett, illetve nemzetközi csatornák) alkalmazásával.

Az e-közigazgatás sok fajta definíciójának egy része leíró jellegű, gyakorlati oldalról a megvalósuló rendszerek felsorolásával, jellemzésével ad meghatározást. Példaként említhető az a definíciós kísérlet, amely a közigazgatási szolgáltatást igénybe vevő, illetve a közigazgatási szervvel kapcsolatban álló partner alapján képez csoportokat, és e csoportok összességét tekinti „e-kormányzatnak”. Az állampolgárok viszonylatában a bevett angol rövidítéseket használva G2C/C2G (vagyis government és citizen), az üzleti szektor vállalatai kapcsán G2B/B2G (vagyis government és business), valamint más közigazgatási szervekkel összefüggésben G2G megoldásokról beszélhetünk. További kategóriát adhatnak a civil szervezeteket vagy éppen a közigazgatási dolgozókat megcélzó e-közigazgatási rendszerek. De csoportosíthatók az e-közigazgatási rendszerek intézményi hatókörük (pl. összes minisztérium, összes városi önkormányzat), kiterjedtségük (pl. helyi, térségi, nemzeti, nemzetközi), illetőleg tématerületeik, a támogatott ügytípusok, a közigazgatási tevékenységi körök szerint is.

Az idők során változott az e-közigazgatás jellemző tartalma, megvalósulási formája is. A szakirodalomban általában **több fejlődési szakaszt** különítenek el, a következő logika mentén.²⁹

0. Kiindulópontként, mintegy 0. fejlődési szintként azonosítható a **hagyományos, papír alapú, informatikai támogatás, illetve internetes megjelenés nélküli (off-line)** közigazgatási ügyvitel és működés.
1. Az első szint esetében a közigazgatási szerv megjelenik a weben (**on-line jelenlét**), elektronikus információt szolgáltat ügyfeleinek tevékenységeiről, szolgáltatásairól, pl. weboldalon, portálon, mobil alkalmazáson, esetleg digitális tévén keresztül. Egyes szerzők ide sorolják, mások önálló fejlődési szintként értelmezik azt, ha a közigazgatási szerv elektronikus nyomtatványokat, űrlapokat, adatlapokat tesz letölthetővé. Ezek vagy elektronikusan kitölthetők és nyomtathatók, vagy nyomtatni kell, majd kézzel kitölteni. De a lényeg, hogy ez esetben a közigazgatási szerv és az ügyfél között még csak **egyirányú kapcsolat** áll fenn.
2. A második szinten megvalósul a **kétirányú kapcsolat**, kommunikáció, adatcsere az ügyfél (állampolgár, szervezet) és a közigazgatási szerv között, pl. már biztosított az elektronikus nyomtatványok, űrlapok, adatlapok on-line kitöltése, beleértve akár a hitelesítést is. **Interaktivitás** jellemzi ezt a szakaszt, az ügyfél aktívan, on-line kapcsolatba léphet a közigazgatási szervvel, annak hivatalnokaival, de az eljárások bizonyos lépéseinél még szükség van a személyes jelenletre, a teljes folyamatot nem lehet a weben keresztül intézni.
3. A harmadik, ún. **tranzakciós** szinten a teljes eljárási folyamat elektronikus úton történik (beleértve pl. az eljárási díjak kalkulációját, kivetését és ügyfél általi megfizetését vagy a hatósági döntéshozatali folyamatrészt). Lényeges, hogy az ügyfél számára a folyamat ez esetben is átlátható és nyomon követhető legyen.
4. A negyedik szinten történhet meg az ún. **transzformáció**, vagyis alapjaiban átalakul – pozitív irányba fejlődve – a közigazgatási szerv és az ügyfél kapcsolata, az eljárások lebonyolítása. Ezáltal proaktívan fejlődő, ügyfélbarát folyamatok, növekvő ügyfélelégedettség és bizalom érhető el. Egyes megközelítések önálló fejlődési irányként, illetőleg fejlődési szintként mutatják be az ún. **targetizációt**, az automatizált, célirányos és „ügyfélre szabott” közigazgatási szolgáltatások nyújtását. Megint mások szerint a legfejlettebb e-közigazgatási rendszereket a különféle informatikai rendszerek és szolgáltatások magas szintű **integrációja** vagy éppen az állampolgárok közügyekbe való erőteljesebb bekapcsolódása, aktív politikai részvétele jellemzi.

A fenti tagolás egyúttal a meglévő e-közigazgatási rendszerek jellemzését, fejlettségük értékelését és összehasonlítását is segíti. (Több nemzetközi index révén rangsorolják és kategorizálják az országok e-közigazgatási rendszereit. Példaként említhető az ENSZ DPADM e-közigazgatási felmérése vagy az Európai Unió megújuló e-közigazgatási benchmark módszertana.) A gyakorlati tapasztalatok alapján nem várható és nem szükségszerű, hogy minden ország minden közigazgatási szerve a fentiek szerinti fejlődési pályát járja be, illetve nem jelenthető ki, hogy minden eljárás, minden ügyviteli folyamat esetében célszerű a legfejlettebb megoldásokat kialakítani. Az Európai Unió EU2020 növekedési stratégiájánál a sikeres megvalósítás alapja a hatékony és jól működő állam. Ehhez szükséges az e-közigazgatás további fejlesztése, kiterjesztése. Ennek érdekében az e-ügyintézés szabályai hazánkban nagy mértékben módosultak / módosulnak, továbbá átalakítás alatt áll(t) a kapcsolódó infrastruktúra és működési modell is.

29 Felhasznált források: Baum, Christopher H., Di Maio, Andrea: Gartner's Four Phases of E-government Model. Gartner Group. 2000., Henman, P. (2013): i. m. 285-287. oldal, Budai Balázs Benjámin (2008): i. m. 159-160. oldal.

Tananyagunk zárásaként röviden áttekintjük, hogy a **közigazgatási szervek működési folyamatainak felméréséhez, rögzítéséhez, elemzéséhez, fejlesztéséhez és irányításához milyen módszerek, illetve támogató informatikai megoldások** állnak rendelkezésre.

A folyamatábrázolás legegyszerűbb módját a **folyamatok, közigazgatási eljárások (folyó) szöveges leírása** jelenti. Ez a megoldás a szervezeti és működési szabályzat, a szervezeti egység szintű részletes szabályozás, valamint a munkaköri leírások mellett/helyett a több munkakört, több szervezeti egységet érintő folyamatokat helyezi a középpontba, azok logikáját, lefutását követik végig és írják le. E módszer alkalmazása számos korláttal jár, így pl. a strukturáltság, az elemezhetőség, a szervezeti hatáskörök és felelőségek megjelenítése vagy éppen a karbantarthatóság (változások átvezetése) szempontjából. Az informatikai támogatás ez esetben mindössze szövegszerkesztőben történő rögzítést jelenthet. (A korábbiakban, az V. részben már hivatkoztunk az Egyszerűsítési Program kapcsán az elérhető ügyleírásokra – ezekre (visszautalva) itt is felhívjuk az érdeklődők figyelmét. De szöveges ügyleírásokat számos hazai önkormányzat vagy éppen az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat honlapján is találhatunk.)

Több szempontból jobb megoldás, ha a folyamatokat táblázatokba rendezetten írjuk le. A **folyamat táblák** alkalmazásánál a táblázat:

- * sorai az adott folyamat részfolyamatait, lépéseit,
- * oszlopai pedig – lépésenként – a folyamathoz tartozó inputot, tevékenységet, outputot, a felelős személyt / szervezeti egységet, a közreműködőket, az alkalmazott informatikai eszközt, a határidőt stb. tartalmazhatják (de az oszlopokban helyet kaphatnak költség, átfutási idő, kapacitás stb. adatok is vagy éppen a megfelelő szabályozásra vonatkozó hivatkozások).

X Y. folyamat részfolyamatai	Input	Tevékenység	Output	Felelős	IT támogatás	Határidő	Megjegyzés
1. részfolyamat							
2. részfolyamat							
3. részfolyamat							
4. részfolyamat							
5. részfolyamat							
6. részfolyamat							

Ábra 4 – Folyamat táblázat – egyszerűsített minta

Szintén táblázatos formát képvisel az ún. **folyamat mátrix**, melynél

- * az első oszlopban a folyamat részfolyamatai / esetleg tevékenységei szerepelnek,
- * majd a következő oszlopokban feltüntetésre kerül valamennyi, a folyamatban érintett szervezeti egység / költség hely / esetleg munkakör,

s az alábbiak szerint ábrázolható, ahogyan a folyamat lépések haladnak, „ugrálnak” a szervezeten belül. Adott esetben a folyamat mátrix forma igen jól használható a szervezeteken átívelő folyamatok elemzésére is, ekkor az oszlopokban a folyamatban részt vevő szervezetek / egységeik szerepelnek.

X Y. folyamat részfolyamatai	1. költség hely	2. költség hely	3. költség hely	4. költség hely
1. részfolyamat	○			
2. részfolyamat			○	
3. részfolyamat				○
4. részfolyamat		○		
5. részfolyamat			○	
6. részfolyamat	○			

Ábra 4 – Folyamat mátrix – egyszerűsített minta

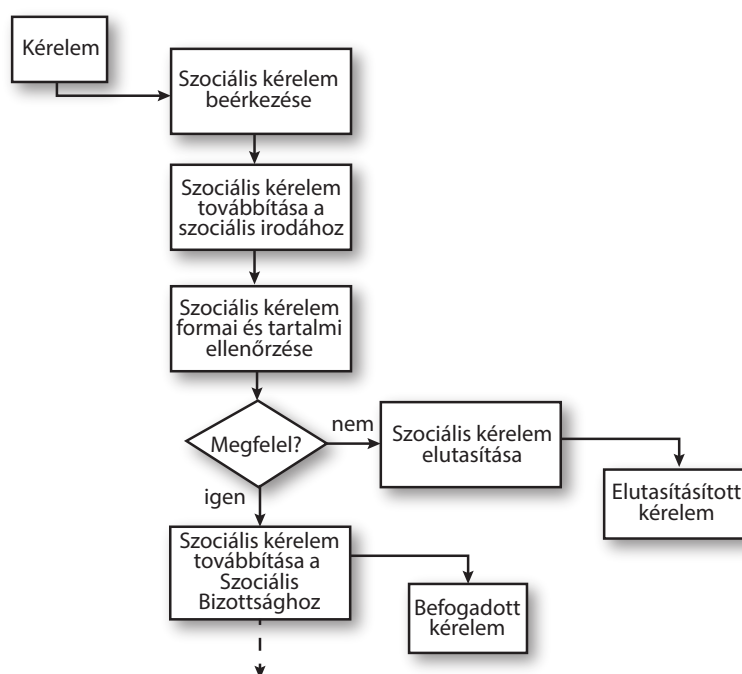
Az ilyen **folyamat mátrixok** használata sokat segíthet az optimalizálás, újraszervezés során. A folyamat mátrixok szintén kiegészíthetők további oszlopokkal, s szerepeltethetők bennük az egyes részfolyamatokhoz, sorokhoz tartozó egység-költségek, átfutási idők, kapacitásigények stb.

A folyamatábrák, folyamatrácsok elkészítésénél is igaz, hogy a leírás mélysége, illetve komplexitása függ az adott szervezet és a leírt folyamat jellegétől, valamint a folyamatlemezés, -szabályozás vagy -fejlesztés céljától. Tovább javítható e megoldás használtsága, ha a táblázat/rács kidolgozásánál előre definiált listákat, osztályozásokat, képleteket használunk – erre különösen akkor van lehetőség, ha nem szövegszerkesztőben, hanem táblázatkezelő programban rögzítjük a folyamatot. De a folyamatábrák esetében még ezzel együtt is nehézkes marad egy nagyobb szervezet, folyamatcsoport leírása, illetve a leírások elemzése, áttekintése, aktualizálása.

A folyamatmodellezés „feladata a jelenlegi és az elérni kívánt folyamatok grafikus ábrázolása”.³⁰ A folyamatmodellezés során tehát szemléletesen, ábrákkal mutatjuk be a részfolyamatokat vagy a tevékenységeket. Logikus, hogy a folyamatmodellezés előfeltétele, hogy a közigazgatási szerv, illetőleg a vizsgálattal, folyamatfejlesztéssel érintett részterület(ek) rendelkezzenek átfogó folyamatmodellel. Annak részletezése, kibontása történik meg a folyamatmodellezés során.

A folyamatábrák készítése is elvégezhető akár manuálisan. De már itt is felmerül a kérdés: miként tehető egyértelművé, jól érthetővé az ábrákon alkalmazott jelölések. (Pl. ha egy folyamat lépés után kettéágazik a folyamat, akkor miként jelöljük, hogy kizárólag az egyik irány halad tovább, vagy párhuzamosan mindkét ág.) Az 1990-es évektől kezdve a folyamatábrázolás, -modellezés közös nyelve, szabályrendszere kapcsán több előrelépés történt. Bár napjainkban nincsen egységes, általánosan elfogadott módszertan, számos kiforrott, korszerű informatikai rendszerekkel támogatott, jól használható megközelítésből választhatunk. (Hazai gyakorlati példák, módszertani anyagok elérhetőek az V. részben felsorolt közigazgatás-fejlesztési programok, így pl. az Egyszerűsítési Program honlapján.)

A folyamatábrák készítése már az általános irodai szoftverekkel (azok rajzelemeivel) is támogatható, de gyakorta használatos az e célra készült alkalmazás, a Microsoft Office Visio is.



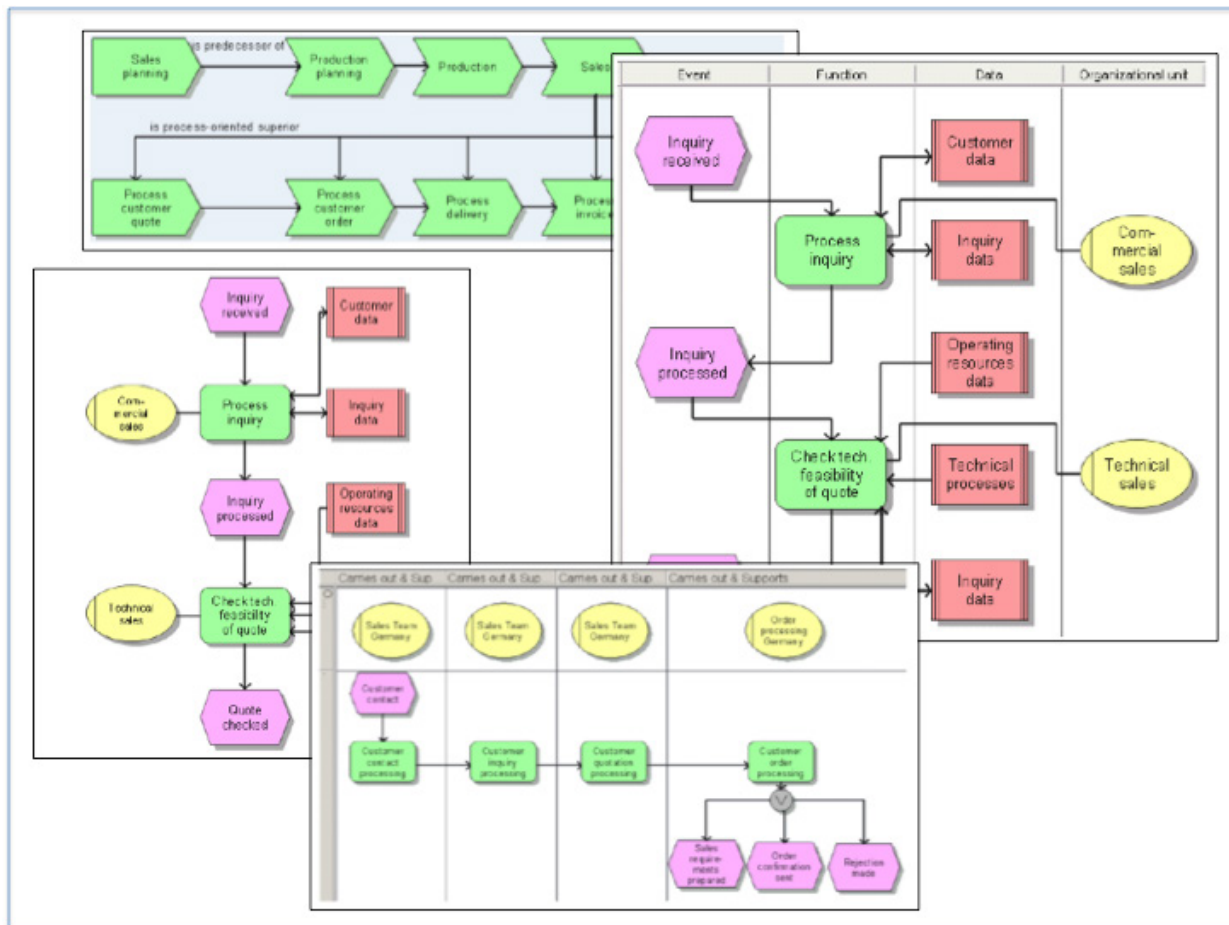
Ábra 6 – Folyamatábra – egyszerű minta³¹

Folyamatábrák készíthetők tehát úgy, hogy a tevékenységeket, a döntési pontokat, elágazásokat, az iterációkat, a párhuzamosan futó szakaszokat lépésről lépésre, meghatározott (grafikus) jelölésrendszerrel ábrázoljuk. Jelölhetők a tevékenységért felelős, illetve abban közreműködő szereplők, szervezeti egységek, a felhasználandó dokumentumok, nyomtatványok, adatbázisok, a támogató informatikai rendszer(ek), eszköz(ök) stb. **Egy folyamatot akkor tekintünk jól definiáltnak**, ha meghatároztuk a kezdő és végpontját, lépéseit, a döntési pontokat, az egyes lépések felelősét, résztvevőit, szükséges inputjait és outputját, a döntési pontokon a döntéshozót és az információszolgáltatási kötelezettséget. A szakterület egyik legismertebb megoldása az August-Wilhelm Scheer által fejlesztett ún. ARIS (Architecture of Integrated Information Systems) módszertani keretrendszer és programcsalád. Ma már a **korszerű**

30 IFUA Horváth & Partners (2008): i. m., 56. oldal.

31 Budapesti Corvinus Egyetem Vezetéstudományi Intézet: Folyamatmenedzsment oktatási tananyag. Budapest. 2012.

folyamatmodellező és folyamatmenedzsment rendszerek – az ARIS mellett pl. az Adonis vagy az Aeneis rendszerei – **adatbank-konceptióra** épülnek, vagyis nem csupán grafikus ábrázolást tudnak biztosítani, de központi adattárral rendelkeznek. A folyamatokról tárolt metaadatok, szervezeti, adatjellegű, informatikai, funkcionális stb. információk egységesen kezelhetők, így minőségi folyamat elemzéseket tesznek lehetővé.



Ábra 6 – Folyamatábrázolási minták³²

A folyamatok professzionális, standardizált leírására, grafikus ábrázolására, modellezésére és menedzselésére napjainkban több nemzetközileg elterjedt, széles körben használt ún. leírónyelv és modellezési módszer létezik. Lényeges kérdés, hogy miként lehet egyrészt megragadni a működési folyamatokat az üzleti logika mentén, másrészt megalapozni a folyamatokat támogató informatikai rendszerek fejlesztését, működtetését. Az e témakör iránt érdeklődők számára a *Business Process Model and Notation*, a *Unified Modeling Language*, az *Event Driven Process Chain* vagy az *XML Process Definition Language* megismerését ajánlhatjuk.

A folyamatmodellező és -menedzsment alkalmazásokkal tehát az egyedi folyamatábrákon túl a szervezet teljes folyamatmodellje integráltan, egy informatikai rendszerben leképezhető, tervezhető és optimalizálható, kontrollálható – egységes adatbázisra építve, a különböző szerepeknek megfelelő nézeteket kínálva (pl. folyamatot végrehajtó ügyintéző, a folyamatot támogató informatikai rendszert fejlesztő programozó vagy éppen a folyamatért felelős vezető perspektívája), hozzákapcsolva a szervezet további informatikai rendszereihez (pl. adatkapcsolatok megvalósításával az alapfolyamatokat vagy éppen a gazdálkodást támogató rendszerekkel).

32 A képek forrása: Software AG: ARIS Method – ARIS Platform. Version 7.2. 2011.

Kapcsolódó témakörök, további ajánlott szakirodalmi források

Új Közzolgálati Menedzsment

- Bovaird, T. – Löffler, E. (eds): *Public Management and Governance*. Routledge. London. 2003.
- Pollitt, Ch.: *The Essential Public Manager*. Open University Press. 2003.
- Pollitt, Ch. – van Thiel, S – Homburg, V. M. F. (eds): *The New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. Palgrave. New York. 2007.
- Pollitt, C. – Bouckaert, G.: *Public Management Reform – A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3rd edition. Oxford University Press. 2011.
- Osborne, D. – Gaebler, T: *Új utak a közigazgatásban – Vállalkozói szellem a közösségi szektorban*. Kossuth Kiadó. Budapest. 1994.
- Osborne, D. – Hutchinson, P: *A kormányzás ára – Hatékonyabb közzolgáltatások megszorítások idején*. Alinea Kiadó – IFUA Horváth & Partners. Budapest. 2006.
- Rosta, M.: *Innováció, adaptáció és imitáció – Az új közzolgálati menedzsment*. Aula Kiadó. Budapest. 2012.

Minőségmenedzsment:

- Pollitt, C. – Bouckart, G. (eds): *Quality Improvement in European Public Services – Concepts, Cases and Commentary*. Sage Publications. London. 1995.
- Liker, J. K: *A Toyota módszer – 14 vállalatirányítási alapelv*. HVG Kiadó. Budapest. 2008.
- Womack, J. P. – Jones, D. T.: *Lean szemlélet – A veszteségmentes jól működő vállalat alapja*. HVG Kiadó. Budapest. 2009.
- Pyzdek, T – Keller, P.: *The Six Sigma Handbook*, 3rd edition. McGraw Hill Professional, 2009.
- European Institute of Public Administration: *The Common Assessment Framework (CAF) – Improving Public Organisations through Self-Assessment*. 2013. http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF_2013.pdf. Letöltés: 2013. október 10
- European Foundation for Quality Management (EFQM): <http://www.efqm.org>. Letöltés: 2013. Október 10.
- Osborne, D – Hutchinson, P: i.m. 13. fejezet. *Jobban szervezett munkafolyamatok / Teljes körű minőségmenedzsment*. 326-339. oldal.