

Nemzeti
Közzszolgálati Egyetem

KÖZIGAZGATÁSI SZAKVIZSGA

Általános közigazgatási ismeretek

IV. modul: Közigazgatás-szervezési
és vezetési ismeretek

Jegyzet



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

Általános közigazgatási ismeretek IV. modul: Közigazgatás szervezési és vezetési ismeretek

A tananyagot megalapozó tanulmány megalkotásában közreműködött:
DR. KISS SÁNDOR, DR. PALLAI ÉVA

A tananyag hatályosításában közreműködött:
DR. PALLAI ÉVA, DR. KOWALIK TAMÁS, DR. ZOMBOR FERENC,
DR. ALMÁSY GYULA, DR. DRÓTOS GYÖRGY

Az átdolgozott 8. fejezet szerzői: Dr. Hazafi Zoltán, Dr. Szakács Gábor

A fejezet lektora: Kovácsné Dr. Szekér Enikő

Budapest, 2015.

Második, átdolgozott kiadás
Kézirat lezárva: 2015. július 15.

ISBN 978-615-5344-00-8

Kiadja:

NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.
Hegyesi József ügyvezető igazgató

© NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.
Nemzeti Közszerológati Egyetem
www.uni-nke.hu

Budapest, 2015

Tördelés: Tordas és Társa Kft.

TARTALOMJEGYZÉK

1. A VEZETÉS EREDETE, ALAPFOGALMAI, TANULHATÓSÁGA	7
1.1. A vezetés eredete	7
1.2. Vezetés, szervezés, szervezet	8
1.3. A vezetés tanulhatósága	10
2. A VEZETÉS- ÉS SZERVEZÉSTUDOMÁNY FEJLŐDÉSÉNEK RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA	11
2.1. A klasszikus iskola	11
2.2. Az emberközpontú irányzatok	13
2.3. Integrációs törekvések	15
2.3.1. Rendszerkoncepción alapuló matematikai irányzatok	16
2.3.2. A racionális döntéshozatal korlátait hangsúlyozó elméletek	16
2.3.3. Kontingencia-elmélet	17
2.3.4. Populációs ökológia	18
2.3.5. „Z” elmélet	19
2.4. A legújabb tudományelméleti irányok	19
3. A VEZETÉS PERSPEKTÍVÁI	21
3.1. A vezetés mint betöltendő munkakörök a hierarchia mentén	21
3.2. A vezetés mint vezetői kompetenciák alkalmazása	22
3.3. A vezetés mint „menedzsment” és „leadership” zerepfelfogások	23
3.4. A vezetés mint speciális vezetői szerepek betöltése	24
3.5. A vezetés mint vezetési rendszerek közötti választás	26
3.5.1. Megegyezéssel eredménycélokkal történő vezetés (Management by Objectives)	26
3.5.2. Delegáláson alapuló vezetés (Management by Delegation)	26
3.5.3. Kivételeken alapuló vezetés (Management by Exceptions)	26
3.5.4. Résztvételi vezetés (Management by Participation)	27
3.6. A vezetés mint vezetési stílusok gyakorlása	27
3.7. A vezetés mint döntés	30
3.8. A vezetés mint vezetési funkciók betöltése	31
3.8.1. Célkitűzés és tervezés	31
3.8.2. Szervezés	32
3.8.3. Személyes vezetés	33
3.8.4. Ellenőrzés	33

3.9. A vezetés mint koordináció	34
3.9.1. Technokratikus koordinációs eszközök	35
3.9.2. Strukturális koordinációs eszközök	35
3.9.3. Személyorientált koordinációs eszközök	36
4. STRUKTÚRADIMENZIÓK, SZERVEZETI FORMÁK ÉS ALAKÍTÁSUK FELTÉTELRENDSZERE	37
<hr/>	
4.1. A szervezetek kialakítását befolyásoló tényezők	37
4.1.1. A környezet mint befolyásoló tényező	37
4.1.2. Az adottságok befolyásoló szerepe	38
4.1.3. A szervezet tevékenységi körének hatása	39
4.2. A szervezetek struktúradimenziói	39
4.2.1. Munkamegosztás	39
4.2.2. Hatáskör-megosztás	40
4.2.3. Koordináció	40
4.2.4. Konfiguráció	41
4.3. Szervezeti formák	41
4.4. A közigazgatási szervezetek főbb sajátosságai	48
5. SZERVEZETI KULTÚRA ÉS VÁLTOZÁSVEZETÉS	51
<hr/>	
5.1. A szervezeti kultúra	51
5.1.1. A szervezeti kultúra fogalma	51
5.1.2. A szervezeti kultúra típusai	52
5.1.3. A szervezeti kultúra változása	54
5.2. Változásvezetés	55
5.2.1. A változtatás szereplői	55
5.2.2. Az ellenállás kezelése	57
6. ÚJ TENDENCIÁK ÉS VEZETÉSI MEGOLDÁSOK A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK MŰKÖDÉSÉBEN	59
<hr/>	
6.1. A menedzsment hatása a közszervezésre	59
6.2. Stratégiai tervezés	62
6.3. Folyamatközpontú közigazgatás-szervezés, a folyamatok technológizálása	63
6.4. Projektmenedzsment	67
6.4.1. Elemzési fázis	69
6.4.2. Tervezési fázis	70
6.4.3. A projekt megvalósítása	70
6.4.4. A projekt lezárása	70
6.5. Minőségmenedzsment a vezetésben	71
6.5.1. A minőségmenedzsment története	71
6.5.2. EFQM és a Közös (Általános) Értékelési Keretrendszer (CAF)	72

6.6. Ügyfélkarták alkalmazása	74
6.6.1. Állampolgári Tanácsok	75
7. SOKOLDALÚAN BEVETHETŐ MÓDSZEREK ÉS TECHNIKÁK A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK VEZETÉSÉHEZ ÉS FEJLESZTÉSÉHEZ	77
7.1. A helyzetfelmérés eszközei, módszerei	77
7.1.1. SWOT-analízis	77
7.1.2. Problémaelemzés (fadiagram módszer)	78
7.1.3. A szervezet átvilágítását támogató résztechnikák	80
7.2. Csoportos munkavégzés, csoportos ötletelés	86
7.2.1. A csoportmunka alapjai	86
7.2.2. A csoportos alkotótechnikák pszichológiai háttere	88
7.2.3. Brain storming	89
7.2.4. Delphi-módszer	90
7.2.5. A 635 módszer	91
7.2.6. A Philips 66 módszer	92
7.2.7. Nominál csoportok módszere	93
7.3. Benchmarking	94
7.3.1. A benchmarking fogalma és kialakulása	95
7.3.2. A benchmarking fajtái	95
7.3.3. Benchmark és best practice	95
8. HUMÁN ERŐFORRÁS ÉS KÖZSZOLGÁLATI MENEDZSMENT	97
Bevezetés	97
8.1. A közzolgálati menedzsmentről	98
8.2. Az emberi erőforrás kiemelt szerepe a közzolgálat működésében	101
8.3. A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közzolgálati rendszermodellje	102
8.3.1. A stratégiai tervezés és a rendszerfejlesztés humán folyamata	106
8.3.2. A munkavégzési rendszerek humán folyamata	108
8.3.3. Az emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés humán folyamata (közzolgálati életpálya-menedzsment)	112
8.3.4. A teljesítménymenedzsment humán folyamata	139
8.3.5. Az ösztönzésmentedzsment (kompenzáció, javadalmazás) humán folyamata	142
8.3.6. A személyzeti szolgáltatások és tevékenységek humán folyamata (személyzeti, munkaügyi, humánigazgatási)	147
Összefoglalás	149

1.

A VEZETÉS EREDETE, ALAPFOGALMAI, TANULHATÓSÁGA

Jelen fejezet a vezetési feladatok eredetével, a vezetés- és szervezéstudomány kulcsfogalmainak meghatározásával, valamint a vezetés tanulhatóságával foglalkozik.

1.1. A VEZETÉS EREDETE

„Az emberek évezredek óta foglalkoznak a vezetés kérdéseivel. Tulajdonképpen alig érthető, hogyan tudhatunk olyan keveset valamiről, amiről ennyi mindent összeírtak.”¹ Valóban, a vezetés és szervezés kérdésköre tág értelemben szinte egyidős az emberiséggel. Nem nehéz belátni, hogy az élelmiszerszerzésben, illetve a természeti erővel és a betolakodókkal folytatott harcban sikeres törzsek megszervezése és vezetése már az őskorban kihívó feladatként jelentkezett. Az ókorban és a középkorban pedig a nagy formális rendszerek (államszervezet, hadsereg, vallási közösségek) stabil kialakítása és eredményes működtetése jelentette az egyes kultúrák fennmaradásának legfontosabb zálogát. Ugyanakkor ezekben a történelmi korszakokban tudományosan még nem foglalkoztak a vezetés és szervezés kérdéseivel, maguktól a korabeli vezetőktől (vagyis elsősorban az uralkodóktól, hadvezérektől, egyházi előljáróktól) pedig aránylag kevés részletes és hiteles beszámoló maradt fenn a vezetési gyakorlatukra vonatkozóan.

A vezetés és szervezés tudományos igényű (vagy legalábbis arra kísérletet tevő) megközelítéseire még több száz évet kellett várni, egészen a „modern” szervezetek kialakulásáig és elterjedéséig. A modern szervezetekbe – szemben elődjeik többségével – már nem születéssel vagy kényszer alapján kerültek be a szervezeti tagok, hanem többé-kevésbé szabad döntésük alapján. Ez a gazdaságban a kereskedelmi társaságok és a céheket fokozatosan felváltó termelő manufaktúrák megjelenésével vált lehetővé, majd a modern gyáripár, a közigazgatásban pedig a klasszikus bürokráciák kiépülésével terjedt el széles körben. Az Európától eltérő történelmi gyökerű Egyesült Államokban is hasonló folyamatok zajlottak le: 1830 és 1950 között a bérből és fizetésből élők aránya a kezdeti 20%-ról 90%-ra nőtt, ezzel párhuzamosan a magukat foglalkoztatók vagy önellátók aránya drasztikusan visszaesett.²

A modern szervezetek meghatározóvá válásán túl a szervezeti méretek erőteljes növekedése jelentette azt a hajtóerőt, amely – a vezetési és szervezési feladatok komplexitásának növekedésén keresztül – végül a professzionális vezetők, illetve a vezetés- és szervezéstudománnyal szisztematikusan foglalkozó kutatók megjelenését eredményezte. Ez az időszak a XIX. század vége és XX. század eleje, amely a gazdaságban a jelentős infrastrukturális fejlesztésekkel (pl. közlekedés) és a tömegtermelés beindulásával, a közszférában pedig az igazgatási, illetve népjóléti feladatok sokasodásával volt jellemezhető, melyekből természetesen módon következett a nagy szervezetek térnyerése.

1 Bennis, Warren - Handy, Charles B.: Understanding organizations. 3rd ed. Facts on File Publications, New York, 431.

2 Perrow, Charles: A Society of Organizations. Theory and Society. Springer, New York, 1991. 725–762.

A vezetés- és szervezéstudomány születését a legtöbben ezen időszakhoz kötik, vagyis egy aránylag fiatal, alig valamivel több mint egy évszázados tudományterületről van szó. Ezen belül is leginkább csak az elmúlt néhány évtized vezetett olyan mértékű differenciálódáshoz és kutatás-módszertani fejlődéshez a tudományterületen belül, hogy annak elért eredményei valóban megérdemlik a „tudományos” jelzőt. Ha ehhez még hozzávesszük, hogy a vezetés- és szervezéstudomány által vizsgált jelenségek legtöbbször multidiszciplináris közelítést igényelnek, amelyben többek között a közgazdaságtan, a műszaki tudományok, a szociológia és a pszichológia, illetve a politika- és jogtudományok is szerepet kaphatnak, érthetővé válik, miért tudunk még mindig aránylag kevés biztosat állítani egy több évezredes jelenségről.

1.2. VEZETÉS, SZERVEZÉS, SZERVEZET

A vezetés- és szervezéstudomány három kulcsfogalma a vezetés, a szervezés és a szervezet. A korábbi totalitárius társadalmakban (így hazánkban is, különösen a múlt század '50-es, '60-as és '70-es éveiben) a három fogalom közül a szervezés volt leginkább fajsúlyos, amelyet elsősorban a termelési folyamatok és munkafázisok megszervezésével, illetve szükség szerinti racionalizálásával azonosítottak. A vezetésről a legfelsőbb politikai vezetésen túl kevés szó esett, különösen nem autonóm helyi vezetőkről, hiszen azok kevésbé illettek az uralkodó ideológia által sugallt képbe. Hasonlóképpen háttérbe szorult a szervezet fogalma, hiszen mind a közigazgatásban, mind a (terv)gazdaságban a központi irányítás szerepe volt a meghatározó, amely ágazatoktól és szakterületektől független „egyen struktúrák” (szabványos szervezetek) létrehozásában és fenntartásában volt érdekelt.

A helyzet később megfordult: a három fogalom közül a vezetés és a szervezet visszanyerte elsődlegességét. Valójában e két kategória egymást feltételezi: a szervezetek jelentik a vezetők működésének közegét, a szervezetek létrejöttét pedig gyakran már vezető szerepet betöltő személyek vagy jövőbeli vezetők (pl. vállalkozók) kezdeményezik. Ez még az újabban számos területen terjedő hierarchia-mentes vagy minimális hierarchiával működő hálózatos szervezetekre is igaz (pl. az interneten szerveződő önkéntes közösségekre), mert bár működésük kevésbé „vezetésigényes”, a vezetői szerep azokból sem tűnik el teljesen, inkább csak átalakul.

Hogyan ragadható meg mindezek után a szervezet és a vezetés fogalma? Kezdjük a szervezettel!

Legátfogóbb meghatározással a rendszerelméleti megközelítés szolgál, mely szerint a szervezet emberek és (munka)eszközök, valamint a közöttük lévő kapcsolatok összessége, ún. szociotechnikai rendszer, amely egységes célt követve meghatározott koordinációs mechanizmusok mellett működik.³ Szervezetek népesítik be a társadalmi lét minden szféráját: a gazdaságot, a közigazgatás és a közösségi szolgáltatások világát, a politikát, a vallást, a kulturális és sportéletet, a különböző „civil” kezdeményezéseket. A szervezetek egy része formális szervezet, tehát valamilyen formában regisztrált, nyilvántartott tagsággal és vagyonnal rendelkezik, működése gyakran írásban szabályozott. A szervezetek másik része ezzel szemben informális, lazábban szerveződő, részben bizonytalan vagy folyamatosan változó összetételű, gyakran kevésbé vagy egyáltalán nem dokumentált szabályokat követ. Informális szerveződések természetesen formális szervezeteken belül is létrejöhetnek, pl. közös szakmai érdeklődés, hasonló élethelyzet (pl. kisgyerekes szülők), azonos munkahelyen kívüli elfoglaltság (pl. sport) alapján.

3 Dobák Miklós – Antal Zsuzsanna: *Vezetés és szervezés*. Aula, Budapest, 2010.

Mit jelent mindezek után a vezetés? Nos, ennek meghatározásával kapcsolatban jóval több a bizonytalanság. Valójában még a helyes szóhasználat is kérdéses, hiszen a magyar nyelvben a fogalom jelölésére a „vezetés” mellett az „irányítás” szó éppúgy elterjedt, mint a múlt század ’80-as éveitől végre polgárjogot nyert „menedzsment”. Az ezzel kapcsolatos teoretikus viták tárgyalását itt mellőzve a továbbiakban az irányítás és a vezetés közül következetesen a vezetést használjuk, míg a menedzsment szót csak a menedzsment és a leadership szerepfelfogások megkülönböztetése során, illetve egyes vezetési szakterületek (pl. projekt-, minőség, emberi erőforrás menedzsment) elnevezésében alkalmazzuk. A menedzsment, menedzser szavakkal kapcsolatban tekintetbe kell venni azt is, hogy túlságosan erős üzleti felhangjuk miatt a hazai közigazgatásban való használatuk még mindig korlátozott. Érdekesség ugyanakkor, hogy az eredeti nyelvterületeiken kevésbé vannak velük szemben ilyen aggályok.

A vezetésről alkotott felfogások sora még a terminológia egyértelműsítése után is meglehetősen színes marad. Leggyakrabban az alábbi válaszokat adják a fogalom meghatározására:⁴

- a vezetés olyan tevékenység, amelynek során meghatározzák a célokat és az azok eléréséhez vezető utakat, módszereket;
- a vezetés rendelkezési lehetőség az erőforrások és azok koordinációja felett;
- a vezetés lényege az emberek befolyásolása;
- a vezetés nem más, mint változtatási tevékenység;
- a vezetés a hatalom gyakorlása stb.

További, akár sokkal részletesebb definíciós kísérletek felsorolása helyett Robbins széles körben elfogadott, frappáns meghatározását ismertetjük és követjük, amely szerint „a vezetés lényege különböző feladatok eredményes elvégzése másokkal együtt vagy mások révén”.⁵ A vezető e meghatározás alapján értelemszerűen az az ember, aki képes elérni, hogy szervezetének (szervezetten belüli csoportjának) tagjai elkötelezetten együttműködjenek vele egy közös cél elérése érdekében, képességeik, tehetségük, energiáik felhasználásával.

A szervezet és a vezetés definíciójának tisztázását követően még mindig nyitott kérdés, hogy mit kezdjünk a tudományterület másik emblematikus fogalmának, a szervezésnek a meghatározásával. Egyáltalán, önállóan, a vezetés mellett vagy annak részeként értelmezzük-e? Ezzel kapcsolatban azt a felfogást követjük, hogy a szervezés tulajdonképpen egy a vezetői funkciók közül (ezt részletesen lásd később). Igaz, az elmúlt évtizedekben a szervezés tartalma is kibővült, magába foglalva a folyamat- és munkaszervezésen túl a szervezeti struktúrák ki- és átalakítását éppúgy, mint a szervezetközi együttműködések rendszerének gondozását. Természetesen korábbi termelésközpontúsága is erőteljesen csökkent, kiterjedve a szolgáltatási ágazatokra és a közigazgatásra éppúgy, mint a szervezetek másodlagos vagy más néven támogató folyamatainak megszervezésére. Jelentősége, különösen a viharos környezeti változások és az erre reflektáló közigazgatási reformok időszakában vitathatatlan, ahogyan az is, hogy vezetők mellett szakspecialisták (pl. belső és külső folyamatszervezők, szervezettervezők, informatikai szakemberek) is szükségesek a szervezési feladatok ellátásához. Mégis, a vezető marad az, aki az alapvető szervezési feladatokat meghatározza, kellő hatáskörrel rendelkezik a működést, illetve a szervezeti struktúrákat érintő változások végrehajtásában, illetve felelősséget kell vállalnia azok eredményességéért.

4 Angyal Ádám: *Vállalati vezetők az ezredforduló küszöbén – Avagy milyenek a versenyképes vezetők?* Kézirat. Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Vállalatgazdaságtan Tanszék, Budapest, 1997.

5 Robbins, Stephen R.: *Organizational Behavior: Concepts, Controversies and Applications*. Prentice Hall, New York, 1991. 5.

1.3. A VEZETÉS TANULHATÓSÁGA

A vezetés sokak szerint ugyanolyan szakma, mint a többi, megtanulható módszerekkel, mesterségbeli fogásokkal. Mások ezzel szemben úgy tartják, hogy inkább művészet, amelyre születni kell, így egyeseknek van tehetségük hozzá, míg mások sohasem lesznek képesek jó vezetővé válni. Az igazság, mint gyakran, ebben a kérdésben is valahol félúton van.

A vezetésnek vannak akár írott forrásokból megtanulható elemei, és egy bevezető tanulmány – mint jelen szakvizsga felkészítő tananyaga is – elsősorban ennek átadására vállalkozhat. Ezek közé tartozik a különböző vezetés- és szervezéstudományi elméletek összefoglalása, az egyes szervezeti struktúrák jellemzése, a vezetési tevékenység részelemeinek felsorolása. A vezetésről szóló népszerűítő könyvek és egyéb kiadványok tipikus problémája, hogy gyakran normatív (minden körülmények között alkalmazható) megoldásokat sugallnak. A vezetés „jósága” és ezzel együtt kívánatos eszköztára azonban jellemzően szituációfüggő, többek között a környezet, a vezetendő szervezet, a rendelkezésre álló humán és anyagi erőforrások által meghatározott. Ebből következően még egy bevezető kurzus esetében is célszerű kerülni az „így csináld” típusú állításokat. Hasznosabbnak tűnik gondolkodási kereteket nyújtani, illetve még a gyakran használatos módszereket és technikákat is úgy indokolt tárgyalni, hogy megmagyarázzuk az intelligens választás lehetőségét az Olvasó számára.

A vezetői kompetencia-portfólió egy további részhalmaza szintén elsajátítható, de már nem annyira könyvekből, hanem gyakorlással, tapasztalatok szerzésével. Ezek az ún. vezetői készségek, mint pl. a holisztikus gondolkodás, a munkatársak bevonása, a meggyőzés, a döntéshozatal. A készségfejlesztés nem feltétlenül csak munka közben valósítható meg. A világban különböző üzleti iskolák és más vezetőképző intézmények százai képezik speciális módszerekkel, például esettanulmány-feldolgozásokkal, szituációs gyakorlatokkal, számítógépes játékokkal és célzott készségfejlesztő tréningekkel a jövő vezetőit.

Végül a vezetésnek vannak valóban nehezen tanulható összetevői is, mint pl. a karizmatikusság, a lényeglátás, a határozott fellépés. Ezek a képességek ha nem is mindig a születéssel, de a fiatalkori szocializációval és neveltetéssel eléggé determináltak. Ezzel együtt fejlesztésük nem lehetetlen, sőt indokolt is, különösen azon (felső)vezetők körében, akik a vezetői kompetenciák előbb ismertett két szintjével már megfelelő mértékben rendelkeznek. A képességfejlesztés tipikusan személyre szabott képzési forma, gyakran tapasztaltabb vezetők (mentorok), illetve pszichológusi ismeretekkel is rendelkező coach-ok munka közben vagy munka mellett történő közreműködését igényli.

A vezetői tudás sokrétűsége ellenére önmagában korlátozottan alkalmazható. Mindig kell hozzá általános gazdálkodási, technológiai, jogi stb. háttérismeret, illetve a vonatkozó ágazatban vagy akár szervezeti körben szerzett tapasztalat, amellyel együtt a vezető „eladható”, mert elegendő tárgyi tudással rendelkezik a vezetői szituációval kapcsolatban. Éppen ezért kevés az olyan vezető, aki karrierje során folyamatosan átlépi a szektor- és ágazati határokat.

2.

A VEZETÉS- ÉS SZERVEZÉSTUDOMÁNY FEJLŐDÉSÉNEK RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA

Jelen fejezet célja a vezetés- és szervezéstudomány főbb irányzatainak, iskoláinak áttekintése, különösen tekintettel a máig nagy jelentőséggel bíró megállapításokra, illetve a közigazgatási vonatkozásokra.

2.1. A KLASSZIKUS ISKOLA

A vezetés- és szervezéstudomány kialakulásával kapcsolatban általában *Frederick Winslow Taylor* (1856–1915) nevét szokták elsőként emlegetni. Taylor az Egyesült Államokban nagyvállalatoknál (acélmű, papíripari vállalat) főmérnökként, illetve elsőszámú vezetőként dolgozott, később, ismertté válását követően pedig mint tanácsadó további cégeknél is megfordult.

Taylor vezetési–szervezési koncepciójának középpontjában a munkakörök ésszerű kialakítása, a munkaeszközök szabványosítása és a munkavégzés módjának részletes meghatározása állt. Feltevése szerint a termelékenység növelése attól függ, hogy sikerül-e a dolgozókat hatékonyabbá tenni. Ennek részeként a szellemi és fizikai munkát szétválasztotta, hogy a munkásoknak csak a döntést nem igénylő rutinfeladatokat kelljen végrehajtaniuk. Taylor elve volt, hogy a munkatevékenységeket idő- és mozdulelemzésekkel kell megvizsgálni, ez alapján előre meg kell tervezni, s elő kell írni a tevékenység minden részletét a pihenőidők gyakoriságának és időtartamáig bezárólag. Álláspontja szerint a munkásokat az adott munkatevékenységre alkalmassági vizsgálattal kell kiválasztani, és munkahelyi képzés keretében kell őket betanítani a munkavégzésre. Taylor elítélte az akkor akkortájt általánosnak számító csoportos munkavégzést és bérfizetést, helyette bevezette az egyéni teljesítménybérezést. Differenciált darabbér rendszert alkalmazott, amelynek lényege, hogy a norma alatti teljesítményt alacsonyabb darabbérrel számolják el, a magasabb darabbér csak a norma feletti teljesítményre jár. Taylornál az anyagi ösztönzés központi és kizárólagos szerepet töltött be, szerinte a munkást csak a pénz érdekli, csak a magasabb bér ellenében hajlandó nagyobb teljesítményt nyújtani. Az intézkedések hatására a teljesítmények gyakran a többszörösére nőttek, és a jól teljesítő munkások valóban több bért vihettek haza – igaz, a magas normák miatt messze nem arányosan a teljesítménynövekedéssel. Taylor igyekezett magát a vezetők és a munkások érdekeinek összehangolójaként feltüntetni, tevékenysége ennek ellenére több helyen ellenállást váltott ki.

A Taylor által fémjelzett „tudományos” *menedzsmentnek* és hasonló gondolkodású pályatársai (nem utolsósorban a T-modell tömegszerű előállítását futószalag segítségével megszervező *Henry Ford*) kapcsolódó innovációinak óriási hatása volt nemcsak az Egyesült Államokban, hanem szerte a világon. Bár később erős kritikák érték a mozgalom képviselőit antihumánus, végső soron a szervezetek hosszabb távú eredményességét is korlátozó megközelítésük miatt, az akkor kifejlesztett elvek és

módszerek – különösen tekintettel az erősen specializált munkakörök kialakítására, a munkatevékenységek részletes megtervezésére és szabályozására, a nagyüzemi gyártás megszervezésére – a mai napig tetten érhetőek nemcsak az üzleti szektor egyes ágazataiban (pl. összeszerelő-üzemek, call centerek, gyorséttermek), hanem a közigazgatásban is. Taylor legfontosabb művei magyarul is olvashatóak.⁶

A francia **Henri Fayol** (1841–1925) több mint harminc évig egy nagy bányavállalat vezérigazgatójaként tevékenykedett. Őt tekinthetjük a vezetéstudomány első, csakugyan tudományos elemzésre, fogalom-meghatározásra vállalkozó szerzőjének. Leghíresebb munkája az *Ipari és általános vezetés*⁷, amelyben részletesen elemzi a (felső) vezetés feladatait, a vezetéshez szükséges képességeket és a követendő vezetéseket.

Fayol a vállalati tevékenységben hat funkcionális tevékenységcsoportot különített el: a műszaki, a kereskedelmi, a pénzügyi, a biztonsági, a számviteli, valamint a vezetési feladatköröket. Ez utóbbin belül a vezetőknek öt vezetési funkció betöltése a feladata, melyek a következők:

- tervezés (a jövő kutatása és a cselekvés részletes programtervének meghatározása);
- szervezés (a vállalat kettős – anyagi és társadalmi – szervezetének létrehozása);
- közvetlen irányítás (feladatok végrehajtása rendelkezésekkel, utasításokkal);
- koordinálás (a munkák és a kivitelezésükre irányuló erőfeszítések összefogása és összehangolása);
- ellenőrzés (a kiadott szabályok és utasítások betartásának a felügyelete).

Fayol meghatározta a vezetés 14 általános alapelvét is. Ezek tulajdonképpen azok az értékek és feltételek, amelyek érvényesülését a vezetésnek biztosítani kell az eredményes működéshez. A következőkről van szó: munkamegosztás, a hatáskör és felelősség összhangja, fegyelem, az utasítás egysége (egyszemélyi vezetés), a vezetés egysége (kapcsolódó szervezeti részterületek egy vezető irányítása alatt), a részérdekek alárendelése az általános érdekeknek, a munkavállalók érdem szerinti bérezése, centralizáció, hierarchia, rend, méltányosság, a munkaerő-állomány stabilitása, a dolgozók egysége, a kezdeményezések felkarolása.

Fayol tanai – Tayloréhoz hasonlóan – széles körű nemzetközi elismerést kaptak, még az Egyesült Államokba is eljutottak, igaz, csak a II. Világháború után. Hazánkban **Magyary Zoltánra** – aki a Taylor-féle tudományos munkaszervezésére is felfigyelt – különösen nagy hatással volt Fayol munkássága. Fayol ugyanis egy 1923-as előadásában az államot egyfajta óriási politikai vállalkozásként értelmezve arra kereste a választ, hogy mennyire érvényesülnek a tisztán vezetéselméleti megközelítések annak működtetésében. Ennek során a korabeli francia államigazgatás példáját alapul véve arra jutott, hogy parlamenti demokráciákban a közigazgatási szervezetek működtetése kezdetleges, elavult elveket követ, és sokat tanulhatnának a nagyvállalatok vezetésének példájából. Magyary később hasonló elemzést végzett a magyar minisztériumok működéséről, s ezt külön tanulmány formájában is megjelentette.⁸

Max Weber (1864–1920) formális szervezet-felfogásával, azon belül konkrétan a bürokratikus szervezet elemzésével hatott a tudomány fejlődésére. Szociológusként a társadalmi jelenségek és azok

6 Taylor, Frederick Winslow: *Üzemvezetés / A tudományos vezetés alapjai*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1983.

7 Fayol, Henri: *Ipari és általános vezetés*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1984.

8 Szalai Miklós: Magyary Zoltán magyar államberendezkedést, alkotmányosságot érintő gondolatrendszere. Tudományos Lapok a rendszerről, I. évf. (2006) 1. szám

mozgatórugói érdekelték. Így jutott el a gyakorlatban egyre kirajzolódó **bürokratikus igazgatási forma** felismeréséig és elméleti modelljének kidolgozásig. Webernél a bürokrácia az általa racionálisnak nevezett hatalom eszköze, de egyben előfeltétele is. A racionális hatalom forrása az érvényben lévő jogrend, az elfogadott törvények – ebben a tekintetben meghaladja az általa definiált másik két uralomtípust, vagyis a tradíciókból fakadó, illetve egy vezető különleges képességeiből eredő hatalmat, amelyek a feudalista és azt megelőző társadalmakat jellemezték. Weber a bürokrácia fő előnyeinek a szakszerűséget, a kiszámíthatóságot, és a személytelenséget (*sine ira et studio* – harag és részrehajlás nélküli ügyintézés) tekintette.

Weber a bürokrácia ideáltípusa alatt olyan mintát értett, amely tiszta formában nem mutatkozik meg a gyakorlatban. *Gazdaság és társadalom* c. művében⁹ az ideáltipikus bürokratikus szervezet következő jellemzőit fejt ki: egyértelmű munkamegosztás, szabályalapú működés, a hierarchia (szolgálati út) követése, szakmai hozzáértés, a hivatali állások kisajátíthatatlansága, az alkalmazottak hivatali és magánvagyonának szétválasztása, aktaszerűség (írásbeli ügyintézés). Miközben a modern állam leghatékonyabb, valójában nélkülözhetetlen szervezeti formájának tekintette a bürokráciát, Weber látta az egyre terjedő, de általa is feltartóztatatlannak ítélt racionalizálás árnyoldalait, így pl. a dehumanizálódás veszélyét is. A koncepció kritikussai később a bürokratikus szervezet további problémáit fogalmazták meg, többek között a lassúságot, a rugalmatlanságot, a feladatok és előírások öncélú növelését, a különböző szervezeti egységek és vezetőik részcellokkal való azonosulását, a közöttük kialakuló hatalmi harcokat, illetve az előmeneteli rendszer diszfunkcióját, amely a szolgálatban eltöltött időt (és a végzettséget) többre értékeli a nyújtott teljesítménynél.

Weber a bürokratikus szervezetek alkalmazását a gazdaságban is észlelte, és kívánatosnak tekintette, különösen a nagyobb szervezetnél. Ezzel együtt legnagyobb hatása a közigazgatás fejlődésére volt: a klasszikus, hierarchikusan szervezett, erősen szabályozott közigazgatást a mai napig szerte a világon weberi rendszernek nevezik. Weber megközelítése újabban több helyen reneszánszát éli ún. **neoweberiánus** közigazgatás (vagy Új **Weberizmus**) néven, amely a klasszikus közigazgatás korábban kritizált gyenge pontjait más irányzatok részleges integrálásával igyekszik orvosolni.

2.2. AZ EMBERKÖZPONTÚ IRÁNYZATOK

A klasszikus iskolák a szervezetek formális jellemzőire helyezték a hangsúlyt. Ezzel szemben az emberközpontú irányzatok a szervezeti tagokra, a szervezetekben tevékenykedő emberekre fókuszáltak.

Elton Mayo (1880–1949) az informális csoport és a szociológiai tényezők munkateljesítményre gyakorolt hatásainak elemzésében tett különösen érdekes megállapításokat. Hozzá kapcsolódik a **Human Relations (HR)** iskola megjelenése és gyors népszerűvé válása a vezetés- és szervezéstudományban. Mayo kísérleteiben azt vizsgálta, hogy a munkakörülmények – mint pl. a megvilágítás erőssége, a pihenőidő hossza, a bérezési rendszer – milyen hatással vannak a munkateljesítményre. Mayo kísérletei vezettek az „emberi kapcsolatok” munkában betöltött jelentőségének igazolásához és a szervezetpszichológia kibontakozásához.

⁹ Weber, Max: *Gazdaság és társadalom*. Complex Kiadó, Budapest, 1999.

Kutatásaiból egyértelművé vált, hogy a termelékenység növekedését – a fizikai munkafeltételek helyett – elsősorban olyan tényezők határozták meg, mint a munkacsoport jó légköre, a kutatást végzők kiemelt odafigyelése, a dolgozókkal való foglalkozás, a munkacsoport informális vezetője és a formális munkahelyi vezetők közötti kapcsolatok javulása, a munkacsoport tagjai által „elfogadott” csoportnormához való igazodás. Az ember társas lény, aki jobb szociális légkörben egyértelműen jobb teljesítményt nyújt, s természetével a merev hierarchikus alárendeltség nem fér össze.

Az irányzat kutatói felismerték, hogy a csoportszintű kérdések mellett az egyéni megelégedés is fontos, mert az alkalmazottak részvételének bátorítása, javaslataik kérése és felhasználása, bevonásuk a problémamegoldásba, érzelmeik számbavétele csökkentheti a szükséges változtatással szembeni ellenállásukat, erősíti együttműködésüket, szervezeti lojalitásukat, így többek között pozitívan hat vissza az informális csoportokhoz való kapcsolódásukra is.

Mindez nyilván szerves ellentétben állt a taylori elvekkel. A hagyományos motivációs modellt egyre inkább az emberi viselkedést differenciáltabban elemző motivációs elméletek váltották fel.

A legismertebb ilyen motivációs elmélet az **Abraham Maslow** által 1943-ban publikált **szükséghierarchia modell**, amely szerint az ember egyre többet akar elérni, és ennek során igyekszik meglévő szükségleteit kielégíteni. Ezek az emberi szükségletek hierarchikus formában, öt szinten (alulról felfelé haladva: fiziológiai szükségletek, biztonság, szeretet és társas kapcsolatok, megbecsülés és státusz, önmegvalósítás) szerveződnek. Amikor egy szükséglet szint kielégítést nyer, elveszti motiváló erejét, és a magasabb szinten lévő szükséglet kap motivációs szerepet.

Douglas McGregor (1960) „X” és „Y” elméletében – építve Maslow szükséglet-hierarchiájára – tulajdonképpen a klasszikus és a Human Relations „vezetési modell” alapjellemezőit, a két modell munkavégző emberrel kapcsolatos feltételezéseit hasonlította össze. Fontos hangsúlyozni, hogy McGregor modellje nem arról szól, hogy valójában milyenek az emberek, hanem azt fogalmazza meg, hogy milyen jellemző attitűdjeink vannak velük kapcsolatban. Érdekes ugyanakkor figyelembe venni, hogy egybecsengő vezető tapasztalatok alapján az emberek egy idő után hajlamosak megfelelni annak a képnek, amelyet vezetőik tartanak róluk.

1. táblázat: Az „X” és „Y” emberkép összehasonlítása

X emberkép	Y emberkép
Az átlagos alkalmazott nem szereti a munkát, s amennyire csak lehet, kerüli.	Az embernek a fizikai és szellemi erőfeszítés olyan természetes, mint a játék vagy a pihenés.
A legtöbb alkalmazottat kényszeríteni, dirigálni és szorosan ellenőrizni kell, hogy erőfeszítést tegyen a szervezeti célért.	A legtöbb ember előnyben részesíti az önirányítást és az önkontrollt.
A legtöbb alkalmazott messze elkerüli a felelősségvállalást.	Az emberek megtanulják elfogadni, sőt keresni a felelősséget, ha bátorítják őket erre.
A legtöbb alkalmazottban kevés az ambíció, állásuk biztonsága fontosabb, mint bármi más.	Az emberek szívesen vesznek részt a problémamegoldásokban, találmányok, kreatívak.

A HR irányzathoz hasonló „emberközpontú” megközelítés a **szervezeti magatartástudomány**, amely az egyéni, a csoportszintű és a szervezeti szintű magatartás vizsgálatát jelölte meg kutatási céljaként. Terjedelmi okokból itt most csak egyik legsokoldalúbb képviselőjének, **Kurt Lewinnek** a munkásságára térünk ki.

Lewin a világháború között végzett csoportdinamikai vizsgálataiban arra kereste a választ, hogy az egyes emberek konkrét szituációkban megfigyelhető magatartását milyen egyéni, csoportszintű, illetve kulturális tényezők határozzák meg. Szerinte az egyéni magatartás megváltozásával kapcsolatban a legfontosabb tényezőt a csoport- és kulturális normák jelentik. Az egyének magatartásváltozásait vizsgálva kimutatta, hogy a magatartásváltozás annál valószínűbb, minél inkább csoportnormákra, csoport-elkötelezettségre és nem az egyén belátására, felvilágosítására alapul.

Lewin kutatásai a különböző vezetői stílusok (autokratikus, demokratikus, laissez-faire) csoportdinamikai hatásainak és eredményességének vizsgálataira is kiterjedtek. Gyerekcsoportokkal végzett klasszikus kísérleteiben a csoporttagoknak önálló kis alkotásokat kellett létrehozniuk három eltérő vezetési stílust követő felügyelő (valójában színész) irányítása mellett. A kísérletekben a demokratikus (a döntésekben részvételi lehetőséget biztosító) stílus bizonyult a legeredményesebbnek, mert bár az autokratikus vezető irányítása alatt több alkotás született, a demokratikus stílus alkalmazása mellett született alkotások minősége messze kompenzálta a számszerű elmaradást. Emellett az autokratikus irányítás alatt olyan negatív egyéni és csoportszintű pszichológiai hatások mutatkoztak, mint pl. az elfojtott és a szituáció megváltozásával kitörő agresszió, illetve a kollektív bűnbakképzés.

Szintén Lewin nevéhez fűződik az egyik első változásvezetési modell kidolgozása. Ennek lényege, hogy a jelentősebb szervezeti változásokat a szokásos rutinokból, idejétmúlt értékekből való kifagyasztás szakaszának kell megelőznie, vagy az átalakítás után szükség van egy visszafagyasztási szakaszra is (begyakorlásra, intézményesítésre), amely konzerválja az új működési módot. Előbbire a szervezeti ellenállás megelőzése, utóbbira a visszarendeződés megakadályozása miatt van szükség.

Lewin fenti elméleteire a vezetési stílussal és a változások vezetésével kapcsolatban a későbbiekben még visszatérünk.

A szervezeti magatartástudomány máig rendkívül aktív és elismert ága a vezetés- és szervezéstudománynak, amelynek kulcstémakörei többek között a vezetési stílus, a csoportos vezetés, szervezeti kultúra, a hatalom, illetve a szervezeti változások vezetése.

Összefoglalva: az emberközpontú irányzatok a gyakran informális munkacsoportok, a vezető-beosztott kapcsolatok, a szervezeti tagok egyéni és társas szükségletei fontosságát hangsúlyozták. Nem öncélúan törekedtek a munka humanizálására, hanem a klasszikus iskolával ellentétben éppen annak révén látták lehetségesnek a magasabb szervezeti teljesítmények elérését.

2.3. INTEGRÁCIÓS TÖREKVÉSEK

Az integrációs törekvések alatt azokat az irányzatokat szokták összefoglalni, amelyek ötvözni igyekeznek a szervezetek formális és emberközpontú megközelítéseit, illetve a szervezeteket környezetükkel kölcsönhatásban álló nyílt rendszerekként értelmezik.

2.3.1. RENDSZERKONCEPCIÓN ALAPULÓ MATEMATIKAI IRÁNYZATOK

A második világháború utáni korszakot a menedzsmenttanok egyre nagyobb változatossága jellemezte. E sokszínűségben belül az egyik legjellemzőbb vonulatot a vezetéselmélet döntésorientált, matematikai irányzatai jelentik: a kezdetben háborús logisztikai problémákra kifejlesztett **operációkutatás**, illetve a **kibernetikai** (rendszerirányítási) és **rendszerelméleti** irányzatok. A rendszerelméleti megközelítés úgy tekinti a szervezetet, mint egy olyan alrendszerekből álló szervezett rendszert, amelynek vannak inputjai (anyagok, pénz, emberi erőforrások), átalakítási folyamatokat végez (a rendelkezésére álló technológiákkal), és outputokat (árakat, szolgáltatásokat) állít elő.

A rendszeren belül működik visszacsatolás, amely lehetővé teszi a szervezeten belül és annak környezetéből érkező visszajelzések nyomán szükséges beavatkozást. A vezetés feladata a rendszer egységének és szervezetségének fenntartása érdekében a transzformációs (átalakítási) folyamatok optimalizálása, a rendszer helyzetének és teljesítményének folyamatos értékelése és szükség esetén korrekciós akciók kezdeményezése. A vezetés mindehhez matematikai modelleken alapuló technikákat, döntéstámogató eljárásokat, termelésprogramozási módszereket alkalmaz – egyre inkább fejlett információtechnológiai támogatással.

2.3.2. A RACIONÁLIS DÖNTÉSHOZATAL KORLÁTAIT HANGSÚLYOZÓ ELMÉLETEK

Herbert Simon (1916–2001) közgazdasági Nobel-díjas kutató nemcsak a klasszikus iskola, hanem az operációkutatás előfeltevését is alaposan aláásta azzal, hogy rámutatott: az emberek mind szervezeti közegben, mind azon kívül jellemzően nem optimális, hanem kielégítő döntéseket hoznak. Tekintve, hogy a döntési szituációban (problémahelyzetben) ésszerű idő alatt és költségek mellett:

- az összes lehetséges megoldási alternatíva gyakran nem feltérképezhető;
- az egyes alternatívák kimenetei pontosan nem jelezhetőek előre;
- az egyes alternatívák minden lényeges dimenzió mentén tökéletesen nem összehasonlíthatók;

az emberek általában megelégszenek az első már „elég jónak” tekinthető alternatívával, és nem folytatják tovább a keresést. Nem arról van szó tehát, hogy az emberek irracionálisan döntenének, csak arról, hogy racionális döntési eljárásaik során akadályokba ütköznek, így a döntéseik korlátozottan racionálisak.

Daniel Kahneman 2002-ben szintén közgazdasági Nobel-díjat kapott **kilátáselméletért**, amelyet a bizonytalansággal szembesülő döntéshozók valós viselkedéséről alkotott.

Az elmélet lényege, hogy az emberek előrejelzéseik és állításaik megfogalmazásakor rendszerint nem követik a várható hasznosság racionális kalkulációjának a szabályait, illetve az előrejelzés statisztikai törvényszerűségeit.

Bonyolult és kockázatos döntési helyzetekben gyakran leegyszerűsítik a problémát, s a helyzet racionális elemzése helyett szubjektív érzéseikre, előítéleteikre hagyatkoznak (vagyis nem vagy nem kellően veszik figyelembe a racionális magyarázatokat, érveket). A kilátáselmélet (prospect theory) a döntéshozó szubjektumát mint pszichológiai szempontot szerepelteti a döntéshozatali modellben.

2.3.3. KONTINGENCIA-ELMÉLET

Az 1960-as és '70-es években kialakuló *kontingencia-elmélet* szerint a kívánatos vezetési és szervezési megoldásokat az adott szituáció körülményei határozzák meg. Az elmélet alapján egy szervezet teljesítménye annak függvénye, hogy mennyire tudja stratégiáját, szervezeti struktúráját, illetve a szervezeti tagok magatartását a külső-belső feltételrendszernek (tehát a különböző környezeti szegmenseknek, illetve a tartósan fennálló belső adottságoknak) megfelelően kialakítani. A siker titka az alkalmazkodás, a környezet megismerése, előnyeinek kihasználása.

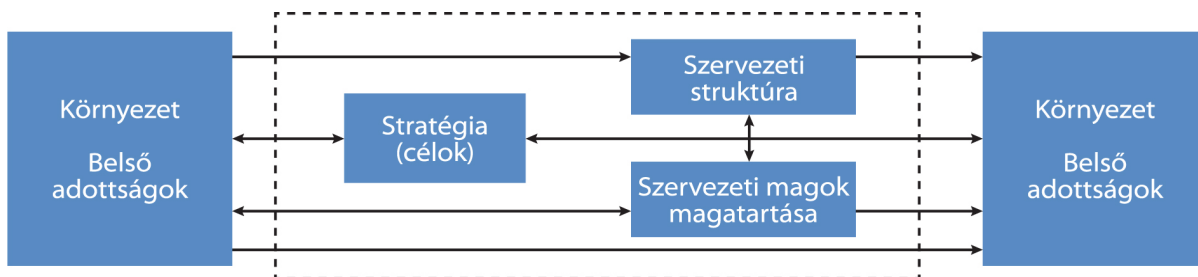
A kontingencia-elmélet különböző képviselői abban egyetértettek, hogy nem létezik „egyetlen legjobb út” a szervezetek sikeres működtetéséhez, s hogy e tekintetben mind a klasszikus, mind a HR iskola felfogása téves. Abban ugyanakkor már komoly vita alakult ki, hogy melyik külső tényezőnek (pl. értékesítési piac, tudományos-technikai környezet, nemzeti kultúra) vagy belső adottságnak (pl. tevékenységi kör, szervezeti méret, alkalmazott technológia) van domináns szerepe a szervezetek alakításában. Helytálló megközelítésnek az látszik, hogy a szervezetek egyszerre különböző mértékben bár, de a szituáció több jellemzőihez is alkalmazkodnak. Emellett maga a domináns befolyásoló tényező is gyakran szituációfüggő! Egy hazai kontingencia-elmélet vizsgálat a múlt század '70-es és '80-as éveinek fordulóján például azt mutatta ki, hogy a központi kontroll alatt tartott társadalomban az állami irányítás (pontosabban az attól való adminisztratív és gyakran szubjektív függés) jelentette a legerősebb alkalmazkodási kényszert a gazdasági szereplők számára.¹⁰ Emiatt a vizsgált vállalatok erősen centralizált szervezeti struktúrákat alakítottak ki, függetlenül attól, hogy az értékesítési piacuk vagy a tudományos-technikai környezetük esetleg mást kívánt volna. Nem meglepő módon a nyugati társadalmakban egészen másfajta vizsgálati eredmények születtek.

A kontingencia-elméletet több kritika érte amiatt, hogy a feltételezett összefüggéseit gyakran nem sikerült empirikusan bizonyítani, illetve túlságosan mechanikusan értelmezte a szituáció befolyásoló hatását. Részben ez utóbbi kritikára reflektálva született meg *a stratégiai választás elmélete*,¹¹ amely szerint a szituáció jellemzői elsősorban a kulcsvezetők szűrőjén keresztül képződnek le a szervezetek számára, akik egy adott szituációban akár több, egyformán sikerrel kecsegtető stratégia közül is választhatnak. Szintén ennek része az a feltételezés, hogy az alkalmazkodásnak van alternatívája. Például a nagy nemzetgazdasági vagy politikai-kormányzati súllyal bíró vállalatok és intézmények környezetük számukra kedvezőbb irányba történő megváltoztatását is el tudják érni (pl. jogszabályok módosítására vonatkozó lobbizással). De a kisebb környezetalakító képességgel bíró szervezeteknek sem feltétlenül kell minden körülmények között alkalmazkodniuk: kényszerhelyzetben dönthetnek úgy, hogy inkább „leváltják a környezetüket”, és működésüket számukra előnyösebb feltételek között folytatják (pl. piaci vagy adózási szempontból kedvezőbb övezetbe költöznek vagy akár profilt váltanak). Ez utóbbi lehetőség ugyanakkor inkább csak az üzleti vállalkozások számára áll fenn, a közigazgatási szervezetek jellemzően „röghöz kötöttek”.

10 Máriás Antal – Kovács Sándor – Balaton Károly – Tari Ernő – Dobák Miklós: *Kísérlet ipari nagyvállalataink összehasonlító szerveztelemzésére*. Közgazdasági Szemle, XXVIII. évf. (1981) 838–852.

11 Child, J.: *Organizational Structure, Environment, and Performance: The Role Of strategic Choice*. Sociology, vol. 6 (1972) 1–22.

A kontingencialista logika további alkalmazásai azok a modellek, amelyek a kívánatos vezetési stílust a vezetési szituáció függvényében határozzák meg. Erről részletesebben lásd a vezetési stílusról szóló alfejezetet.



1. ábra: A kontingencia-elmélet alapmodellje¹²

2.3.4. POPULÁCIÓS ÖKOLÓGIA

Az evolúció mint analógia alkalmazása vagy éppen mint egy univerzális (több tudományágban is jelen lévő) fejlesztőmechanizmus feltételezése a biológián kívül (pl. a társadalommal, a vallásokkal, a nyelvekkel kapcsolatban) nem szokatlan. A vezetés- és szervezéstudományban való felhasználásának indítéka annak megértése, hogy miért jönnek létre, miért alakulnak át, és miért szűnnek meg bizonyos típusú szervezetek.

Az elmélet a biológiai evolúció kulcsfogalmaival operál, melyek a következők:

- Populáció: egyedei rendelkeznek egy közös génkészlettel, ennek révén reprodukcióra képesek (azonos fajhoz tartoznak); közös élőhely jellemzi őket.
- Variáció: a reprodukció során az egyedek génkészletei összekeverednek (rekombináció), illetve egyes gének véletlenszerűen módosulhatnak (mutáció).
- Szelekció: a környezethez való alkalmazkodás szempontjából sikeres génkészlettel rendelkező egyedek elszaporodnak, mások akár ki is pusztulhatnak.
- Genetikus izoláció: különböző környezetekbe kerülve eltérő génkészlettel rendelkező egyedek szaporodnak el; egyes csoportok génkészlete annyira megváltozik, hogy egyedeik között többé már nem lehetséges reprodukció; új fajok keletkeznek.

Mindezek alapján a populációs ökológia a következő megállapításokat teszi:

- A környezet szelektál, s nem a szervezet alkalmazkodik (szemben a kontingencia-elmélet állításával). A szervezeti vezetők adaptációs erőfeszítéseinek lehetősége korlátozott.
- Az elemzési egység a szervezetek populációja, amelyre közös génkészlet (azonos vagy hasonló működési mód, szervezeti felépítés, vezetési rendszer stb.) jellemző.
- A sikeres szervezetek „leányokat” hoznak létre, illetve más szervezetek is a sikeresek mintáit utánozzák. Eközben a sikertelen szervezeti fajták felszámolódnak (szelekció).
- A reprodukció sohasem tökéletes: mutációk, genetikai változatok jönnek létre (variáció).
- A variációk esetenként annyira eltérnek, hogy inkompatibilisek lesznek a korábbi szervezettel; ezért leválnak, önállósodnak.

¹² Dobák Miklós – Antal Zsuzsanna: *Vezetés és szervezés*. Aula, Budapest, 2010. 42. old. alapján

- A szervezetek ezzel együtt is jellemzően lassan változnak. Az alapvonásaik megváltoztatása magas költségekkel vagy akár a szervezet halálával is járhat.
- A „génkészlet” megőrzését az alkalmazott technológia, az eljárások intézményesülése, a rutinok kialakulása biztosítja.
- Az izolációt a környezet és munkavállalók kiszámíthatóságot, stabilitást preferáló magatartása erősíti.

A populációs ökológia érdekes kísérlet többek között olyan jelenségek magyarázatára, hogy pl. miért jön létre, virágzik fel, majd esetleg szűnik meg szinte ugyanolyan hirtelen adott helyen és időben számos hasonló típusú szervezet (pl. bizonyos típusú kisvállalkozások vagy éppen kistérségi társulások), vagy éppen miért váltanak esetenként csoportosan telephelyet mások (pl. offshoring, nearshoring és hazatelepülési opciók közötti választás).

2.3.5. „Z” ELMÉLET

A múlt század utolsó két évtizedében nem kis mértékben a japán, majd azt követően más távol-keleti országok vállalatainak sikerei alapján a tudományterület képviselőinek figyelme a kulturális tényezők felé fordult. Ennek az irányzatnak az egyik kiemelkedő képviselője **William Ouchi**, aki kutatásában az amerikai és a japán menedzsmentmódszerek és gyakorlat különbségeit vizsgálta. Megfigyelései alapján olyan rugalmas vezetési magatartást javasol a sikerre és a versenyképesség megőrzésére éhes vezetők számára, amely hatékonyan egyesíti a japán és az amerikai vezetési modellek erősségeit, ugyanakkor nem feltétlenül a profitmaximumot, hanem a társadalmi célkitűzések megvalósítását tartja elsődleges célnak.¹³

A „Z” elmélet azt állítja, ha hosszabb távon foglalkoztatjuk a dolgozókat és gondoskodunk róluk, ha rotációs előmeneteli rendszert alkalmazunk, ha részvételen alapuló és konszenzusos döntéshozatali eljárásokat használunk az egyéni végső felelősség megtartása mellett, akkor kialakul a kölcsönös bizalom, összehangoltság, együttműködés a munkahelyeken. Az elmélet szerint a vezetés minősége az üzleti siker titka.

2.4. A LEGÚJABB TUDOMÁNYELMÉLETI IRÁNYOK

A vezetés- és szervezéstudomány legújabb fejleményei nagyfokú fragmentációról tanúskodnak.

Egyrészt a fejlődés az erőteljes specializáció irányába halad: ilyen funkcionális részterületek többek között **a stratégiai, minőség-, a folyamat-, illetve az emberi erőforrás menedzsment**. Ezek a területek gyakran a közvetlen gyakorlati igényeket igyekeznek kiszolgálni, esetenként áldozatokat téve a tudományossági kritériumok vonatkozásában.

Másrészt az „általános” tudományon belül továbbra is fejlődik az irányzat, amely szervezet és feltételrendszere között próbál összefüggéseket megállapítani. Ennek egyik legérdekesebb vonulata **az (új) intézményi iskola**, amely azt feltételezi, hogy szervezetek kialakításának mintáit formális és informális „intézmények” diktálják. Az „intézmények” alatt itt nem más szervezeteket kell érteni, hanem a társadalomban érvényesülő (beágyazott) azon értékeket, elvárásokat, szabályokat,

13 Ouchi, William G.: *Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge*. Addison-Wesley, 1981.

mechanizmusokat, amelyek arra vonatkoznak, hogyan „kell” vagy legalábbis „illik” a szervezeteknek működniük. A szervezetek között ezért egy-egy társadalmon belül gyakran nagyfokú hasonlóságot lehet felfedezni. Ennek egy része ún. kényszerítő izomorfizmus eredménye, más esetekben a szervezetek önként igyekeznek hasonlóvá válni más, számukra referenciaként szolgáló szervezetekhez.

Végül a tudományelméleti fejlődés legszínesebb területét azok a megközelítések jelentik, amelyek új ismeretelméleti paradigmára építkeznek, másra, mint amelyre a hagyományos tudomány alapul. Jellemzően vitatják, hogy a szervezetek világáról objektív megállapítások tehetők. Ezeken a megközelítéseken belül **az interpretatív iskola** azt állítja, hogy csak a releváns szervezeti tagok szubjektív interpretációinak összessége vezethet egy szervezeti jelenség feltárásához. A **kritikai iskola** szerint a kutatók fő feladata a szervezetekben uralkodó szociális igazságtalanságok, egyenlőtlenségek felszínre hozása és lehetőség szerinti enyhítése. A **posztmodern megközelítés** (egyik ága) szerint pedig a szervezetek kialakulását, működését magyarázó korábbi elméletek mind csak egy-egy szeletét világítják meg a valóságnak, képünk akkor lesz teljes, ha ezeket egymás mellett alkalmazzuk, még akkor is, ha látszólag gyakran ellentmondásban vannak egymással. Az új ismeretelméleti paradigmákra épülő irányzatok hihetetlen frissességet jelentenek a vezetés- és szervezéstudományban, ugyanakkor azt a kockázatot hordozzák magukban, hogy megszűnik a párbeszéd lehetősége a különböző paradigmákra „előfizető” kutatók között.

3.

A VEZETÉS PERSPEKTÍVÁI

Már a felfezető és az elmélettörténeti fejezetekből meglehetősen színes kép rajzolódhatott ki a vezetés lényegéről az Olvasóban. Jelen fejezet célja, hogy a vezetés különböző dimenzióit és a vezetésről alkotott legfontosabb felfogásokat (a továbbiakban: a vezetés perspektíváit) egymás mellé állítva minél több oldalát mutassuk a jelenségnek, bizonyos fokig az előző fejezet végén tárgyalt posztmodern megközelítés szellemében.

3.1. A VEZETÉS MINT BETÖLTENDŐ MUNKAKÖRÖK A HIERARCHIA MENTÉN

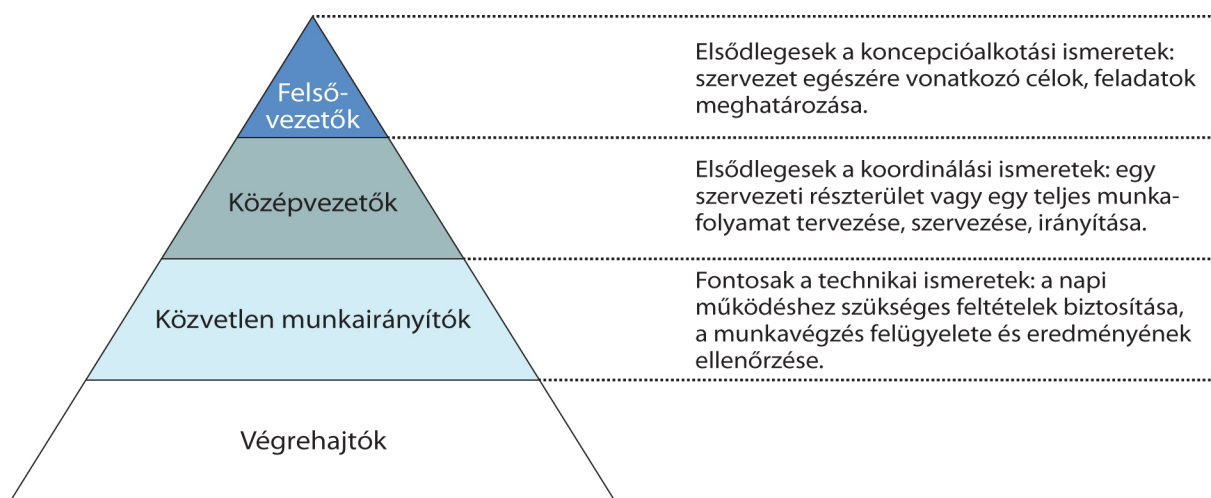
Ebben a felfogásban a vezetés azoknak a vezetői munkaköröknek az összességét jelenti, amelyeket egy szervezetben be lehet tölteni.

Azt, hogy egy szervezeten belül milyen vezetési szintek épülnek ki, számos tényező befolyásolja. Hatással van rá a szervezet nagysága, hiszen más vezetői szintek kialakítását igényli egy multinacionális nagyvállalat, mint egy kisvállalkozás vagy egy széles profilú minisztérium egy kistelepülés polgármesteri hivatalához képest. Ezzel együtt jellemző, hogy egy bizonyos méret felett minden szervezetben találunk felsővezetőket, középsővezetőket, illetve közvetlen munkairányítókat.

E vezetői körök pozíciójukból adódóan más-más feladatokat látnak el, és eltérő döntési jogosítványokkal rendelkeznek. A felsővezetők általában stratégiai kérdésekben döntenek, irányokat, célokat határoznak meg, napi munkájukban a kommunikáció is kiemelt szerepet játszik. Középsővezetői szinten jellemző feladat egy szervezeti részterület vagy egy teljes munkafolyamat tervezése, szervezése, koordinálása. Legalsó szinten a napi működéshez szükséges feltételek biztosítása, a munkavégzés felügyelete és eredményének ellenőrzése kerül előtérbe.

Az egyes szintek vezetőinek eltérő feladataikhoz és hatásköreikhez részben eltérő kompetenciákkal kell rendelkezniük. Általánosan elfogadott például, hogy a koncepcióalkotási készségek szükségessége a szervezet felső szintjei felé haladva nő, míg a technikai ismereteké csökken. Ezzel szemben – mivel beosztottja minden vezetőnek van – személyes vezetéssel kapcsolatos kompetenciákra a szervezet minden szintjén többé-kevésbé azonos mértékben van szükség.¹⁴ A vezetői kompetenciákat részletesebben a következő rész tárgyalja.

14 Dobák Miklós – Antal Zsuzsanna: *Vezetés és szervezés*. Aula, Budapest, 2010.



2. ábra: Vezetési szintek és jellemző kompetenciaszükségeik

3.2. A VEZETÉS MINT VEZETŐI KOMPETENCIÁK ALKALMAZÁSA

E megközelítés szerint a vezetés elsősorban különböző vezetői kompetenciák alkalmazását jelenti a szervezeti situációkban. A szükséges kompetenciák **tárgyi tudást, jártasságot és készségeket, illetve képességeket** egyaránt magukba foglalnak.

A felfeztető fejezetben kitértünk arra, hogy a vezetőnek szakmai és vezetői kompetenciákkal egyaránt rendelkeznie kell, valamint, hogy a vezetői kompetenciák jelentős része fejleszthető. A közigazgatásban, de gyakran az üzleti szférában is a munkakörök egy részéhez vagy akár összességéhez kompetenciaprofilokat fogalmazznak meg.

A **kompetenciaprofilok** (más néven **kompetencia-térképek**) azon kompetenciák listáját (vagy valamilyen más, pl. vizuálisan könnyen áttekinthető csoportosítását) jelenti, amelyeket egy adott munkakör betöltéséhez vagy egy adott szervezetben, de akár egy teljes szektorban (pl. közigazgatás) való munkavégzéshez szükségesek. A kompetenciaprofil egyrészt belépési kritériumként funkcionálhat, másrészt a továbbképzéseknek és a rendszeres értékeléseknek jelenheti az alapját.

Minél szűkebb a vonatkoztatási terület (pl. egy konkrét munkakör egy adott szervezetnél), annál pontosabban fogalmazhatók meg a kompetenciakövetelmények. Ilyen esetekben általában nemcsak az elvárt kompetenciaelemeket határozzák meg, hanem teljesülésük kívánatos mértékét is valamilyen skálán mérve (pl. 1–10) vagy standard képzési fokozatok szerint (pl. ECDL típusú számítógép-kezelés, középfokú angol nyelvvizsga). A munkavállalók továbbképzése ennek megfelelően sokkal inkább az egyes kompetenciákhoz megállapított kívánatos szintek elérésére vonatkozhat, és csak ritkábban teljesen új kompetenciák kialakítására.

A kompetenciaprofilok részeként gyakran a vezetői kompetenciák is részletes meghatározásra kerülnek. Az elvárások teljesítéséhez általában célzott vezetőképző programokat is igénybe lehet venni.

A vezetői kompetenciák legnehezebben fejlesztő részét – ahogy erről már szó volt – a képességek jelentik. A szakirodalom leggyakrabban a következő képességeket tekinti az általános vezetői kompetenciaprofil részeinek:

- a döntések meghozatalára való képesség;
- az előrelátó képesség;
- felelősség- és kockázatvállaló képesség;
- a szervezőképesség;
- a gondolkifejtő képesség;
- a kötelességtudat;
- a határozottság;
- a kapcsolatteremtő és kommunikációs képesség;
- érdekérvényesítési képesség;
- problémamegoldó képesség;
- konfliktuskezelési képesség;
- érzelmi intelligencia;
- bizonytalanságtűrés, stresszkezelés;
- munkatársak lelkesítése és bátorítása.

Az előbbi listában szereplő kompetenciaelemek nemcsak önmagukban érdekesek, hanem összefüggésükben is: pl. a kockázatvállaló képesség párosul-e szükséges szintű előrelátó képességgel vagy a határozottság megfelelő kapcsolatteremtő és kommunikációs képességgel.

3.3. A VEZETÉS MINT „MENEDZSMENT” ÉS „LEADERSHIP” SZEREPELFOGÁSOK

A menedzsmen (menedzser) és leadership (leader) megkülönböztetése **Kotter** révén terjedt el az elméletben és a gyakorlatban.¹⁵ Mindkettő vezetést (vezetőt) jelent, de más szerepfelfogás van mögötte.

A leader hosszú távon gondolkodik, vonzó víziókat vázol fel, és felsorakoztatja a szervezet egészét ezek és egyben saját maga mögött. A menedzser a felállított célnak megfelelően tervez, költségvetést készít, az erőforrások ésszerű felhasználására vonatkozóan ellenőrző rendszereket épít ki.

Míg a menedzserek eredményességén azt értjük, hogy „folyamatosan hozzák” a reálisan várható eredményeket, addig a leadertől gyökeres változásokat remélünk, új termékek, új piacok, új módszerek elérésére számítunk. Leegyszerűsítve: a menedzser a stabilitás és a status quo, a leader az innováció és a változás felelőse.

Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy a menedzser és a leader nem két párhuzamos vezetői munkakör, nem is két eltérő „faja” a gyakorló vezetőknek, hanem valójában egy munkakörön belül értelmezett kétfajta szerepfelfogás, amelyek eltérő célokat szolgálnak, illetve eltérő kompetenciákra épülnek. Bár a gyakorló vezetők alkalmasabbak lehetnek az egyik vagy másik szerepre, munkájuk során jellemzően mind a menedzserei, mind a leaderi képességeikre szükség van. Elképzelhető ugyanakkor, hogy a konkrét vezetési szituáció a két szerepfelfogást akár jelentősen eltérő arányban igényli. Természetesen a két szerepre való alkalmasság fejleszthető, bár a menedzserei szerep esetében talán könnyebben, mert inkább tárgyi tudásra és készségekre támaszkodik, míg a leaderi szerep főleg a képességekre.

15 Kotter, J. P.: *What leaders really do*. Harvard Business Review vol. 68 (1990 May–June) no 3. 85–96.

3.4. A VEZETÉS MINT SPECIÁLIS VEZETŐI SZEREPEK BETÖLTÉSE¹⁶

Kotter előbb ismertetett menedzser és leader megkülönböztetése két komplett vezetői szerepfelfogás leírása. Emellett ugyanakkor vannak speciálisabb szerepeltvárások is a vezetői munkán belül.

A vezetői szerepek bemutatását *Mintzberg*¹⁷ megfigyelésére és csoportosítására alapozzuk, aki öt vezetőt figyelt meg egy-egy héten keresztül. A vizsgálat időszakában a telefonbeszélgetésektől kezdve a levelezésig valamennyi tevékenységüket lejegyezte.

A vizsgálatok eredményeit kategorizálta, feldolgozta, kiértékelte, és ez alapján határozta meg a vezetői munka tartalmát, jellemzőit. Eredményei szerint a vezetői munka tartalmát tíz vezetői szerepben lehet összefoglalni.

A protokolláris szerepben a vezető hivatalos, nyilvános szereplésével kapcsolatos elvárások találhatók, vagyis a vezetőnek meg kell jelennie különböző rendezvényeken, fogadásokon, értekezleteken, konferenciákon, a médiában, látogatókat fogad, elismeréseket ad át, vitafórumokat vezet le vagy hozzászól egy-egy vitatott kérdéshez.

A „főnöki” szerep a személyes vezetés gyakorlását jelenti: hogyan tudja motiválni beosztottjait, hogyan kezeli a kéréseket, mond-e igent vagy nemet, hogyan dicsér és büntet, veszi fel, illetve bocsátja el a beosztottakat.

A kapcsolatteremtő szerepet viszonylag könnyen teljesíthető elvárásnak tartják. Valóban, egy nyitott, extrovertált személyiség könnyen köt barátságot, szerez új ismerősöket, épít szakmai kapcsolatokat. A kapcsolattartással már egészen más a helyzet. Ahhoz, hogy a kapcsolatok fennmaradjanak, ápolásra szorulnak. Ez időt, figyelmet, energiát, sokszor költséget, azaz munkát, ráfordítást jelent. Általában jobbak vagyunk a kapcsolatteremtésben, mint a fenntartásban.

2. táblázat: A vezetői szerepek csoportosítása

Interperszonális szerepek	Információs szerepek	Döntési szerepek
Protokolláris (nyilvános megjelenés)	Információgyűjtő	Vállalkozói
„Főnöki”	Információterjesztő	Zavarelhárító (problémakezelő)
Kapcsolatteremtő és -ápoló	Szóvivő	Erőforrás-elosztó
		Tárgyaló–megegyező

Az információs szerepek között az információgyűjtő tűnik a könnyebb feladatnak, mert az információ gyakran keresi a vezetőt. A külső információ a vezetőn keresztül igyekszik bejutni a szervezetbe, a belső információ pedig a szervezeti hierarchiából adódóan leginkább a felső vezetés irányába,

¹⁶ Bakacsi Gyula: Szervezeti magatartás és vezetés. KJK, 1996, 6.6. alfejezet, 218--221. o.

¹⁷ Mintzberg, H.: *The manager's job: Folklore and fact*. Harvard Business Review, vol. 53 (1975) no. 4. 49–61.

alulról felfelé koncentrálódik. Gyakran azonban pont az a külső információ bizonyul kritikusnak, amelynek tartalma látszólag irreleváns, illetve elkerüli a szokásos információs csatornákat. A belső információk közül is gyakran azok a legfontosabbak, amelyeket a beosztottak nem igazán akarnának megosztani a vezetőjükkel.

Az információgyűjtés mellett szükség van az információ szétszétására, terjesztésére is. A szervezet sikeres vezetéséhez, a működtetés eredményességéhez elengedhetetlen, hogy a vezető a rendelkezésre álló fontos információkat időben továbbadja a szervezet szakterületileg érintett tagjainak. Másrészt az információ terjesztése különös gondosságot igényel az üzleti titkok megőrzése, a tervezett (vagy éppen csak lehetséges) vezetői akciók részleteinek idő előtt történő kiszivárgásának megakadályozása vagy éppen a munkatársak információs túlterhelésének elkerülése érdekében.

A szóvivői szerepben szintén információ-megosztásról van szó, azzal, hogy ebben az esetben a vezető a gondosan szelektált és csomagolt szervezeti információkat a szervezeten kívülre továbbítja. Tájékoztat, informál, beszédet mond, interjút ad, képviseli a szervezetet, természetesen a szervezet céljainak szem előtt tartásával.

A döntési szerepek közül a vállalkozói került az első helyre. Elsősorban strukturált gondolkodás, gyors információfeldolgozási képesség, esetenként kockázatvállalás kell hozzá. A döntési feladatok a szakirodalom az egyik legfontosabb vezetői feladatként definiálja. Az a vezető jeleníti meg jól ezt a szerepet, aki figyelemmel kíséri a környezet és a belső működés változásait, új lehetőségeket és alternatív megoldásokat keres, miközben a negatív következmények lehetőségére sem riasztja vissza.

A zavarelhárító szerepen a szervezet működésében bekövetkező emberi, technikai, technológiai, szervezeti, vezetési problémák megoldását értjük. Ezek lehetnek konfliktushelyzetek, az irányítás és a vezetés területén jelentkező napi működési zavarok, de lehetnek koncepcionális, strukturális és esetleg stratégiai jellegű kérdések is.

Erőforrás-elosztó szerepében a vezető gyakorlatilag pótolhatatlan. Az alapvető erőforrások, mint a pénz, termelőeszköz, munkaerő, alapanyag általában korlátozott mértékben állnak rendelkezésre. Ezeknek az erőforrásoknak az allokálására az alárendelt szervezeti egységek képtelenek, mert nem láthatják át a szervezet egészének működését, lehetőségeit, ráadásul nem tudnak elvonatkoztatni saját egységük érdekeitől sem. Az erőforrás-elosztás így mindig a szervezeti hierarchia egy magasabb szintjén lévő vezető feladata.

A tárgyaló–megegyező szerep sikeres betöltésén a határozott érdekérvényesítést értjük, amikor a vezető képes a tárgyalások során érvényesíteni saját, illetve szervezete érdekeit. A „tárgyaló” szereprészhez asszertív, esetenként kényszerítő szerepelvárás kapcsolódik. A szerep „megegyező” oldala az értelmes kompromisszumkötés képességét jelenti. Néha a vezetés valóban nem más, mint a jó kompromisszumok sorozata.

A megfogalmazott szerepelvárások sikeres teljesítése nagyon sokféle vezetői készség és képesség meglétét igényeli. Aligha van olyan vezető, aki mind a tíz vezetői szerep sikeres megvalósításához szükséges összes tulajdonsággal rendelkezik, és képes lenne mindegyiket ugyanolyan magas szinten ellátni. De olyan se nagyon található, aki ebből a sok vezetői szerepből legalább néhányat ne tudná megfelelő szinten megvalósítani.

3.5. A VEZETÉS MINT VEZETÉSI RENDSZEREK KÖZÖTTI VÁLASZTÁS

A vezetés- és szervezéstudomány szakirodalma különösen a múlt század '60-as, '70-es éveiben számos olyan vezetési módszert ajánlott a gyakorló vezetők figyelmébe, amelyek egy kiválasztott tényezőre alapozva a vezetési tevékenység egészében ígértek átütő sikert. Ezek az ún. „*management by...*”-ok, amelyek esetében a kipontozott részbe illeszthető kifejezések száma folyamatosan bővült – divatjuk vége felé több legalább egy tucat létezett belőlük. A magyar nyelvben vezetési koncepcióként vagy vezetési rendszerként meghonosodott „management by” megközelítéseket (a „rendszer” szó használatát a koncepciók holisztikus szándéka indokolja) később sokan támadták amiatt, hogy aránylag egyszerű recepteket ajánlottak valójában nagyon is komplex helyzetekre. Jellemzően előírásokat fogalmaztak meg a vezetők számára úgy, hogy nem igazolták hitelt érdemlően azok érvényességét, és nem határozzák meg sikeres alkalmazásuk feltételrendszerét. A heves kritika ellenére néhány „management by” mégis kiállta az idők próbáját, és a vezetők máig előszeretettel alkalmazzák őket – igaz, jellemzően résztechnikaként, nem pedig vezetői felfogásuk egészét azoknak alárendelve. Ezeket tekintjük át a következőkben.

3.5.1. MEGEGYEZÉSES EREDMÉNYCÉLOKKAL TÖRTÉNŐ VEZETÉS (MANAGEMENT BY OBJECTIVES)

Az MbO, amelyet magyarul Megegyezőes eredménycélokkal történő vezetésnek (MEV) neveznek, a célkitűzés vezetői funkciót helyezi előtérbe. Lényege, hogy a munkatársak szervezetük vagy szervezeti egységük céljaiból kiindulva egyénileg meghatározzák saját rész céljukat, majd egyeztetik azokat vezetőikkel, és megállapodnak a célok eléréséhez szükséges feladatokról. A felek a célérés mutatóit és konkrét célértékeit is meghatározzák. Különösen az egyéni sajátosságok figyelembevétele, valamint az irreális célok revíziója szempontjából fontos a közös célmegegyezés. A kiértékelés szintén közösen történik (általában legalább féléves gyakorisággal), ennek során van lehetőség a célértékektől való eltérések okainak közös átbeszélésére és korrekciós akciók kidolgozására is. E vezetési koncepció fő jellemzője az, hogy a munkatársak olyan célok megvalósításán munkálkodnak, amelyeknek a kidolgozásában maguk is részt vettek, így azokkal jobban tudnak azonosulni. A vállalatok kiértékelésének célja általában inkább az önfejlesztés és kevésbé a teljesítménymérés.

3.5.2. DELEGÁLÁSON ALAPULÓ VEZETÉS (MANAGEMENT BY DELEGATION)

Lényege a feladatátadás és a döntési jogok széles körű átadása. Ez az elv azt hangsúlyozza, hogy a vezető mentesíthető bizonyos vezetési funkciók alól. Ehhez azonban az szükséges, hogy a feladatokat minél szélesebb körben átadja, felhatalmazva a munkatársakat az önálló döntésre, valamint a felelősségvállalásra. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a vezetői ellenőrzés feladata nem ruházható át, az kizárólagos vezetői tevékenységnek minősül.

3.5.3. KIVÉTELEKEN ALAPULÓ VEZETÉS (MANAGEMENT BY EXCEPTIONS)

Lényege, hogy a munkatársak a számukra pontosan meghúzott működési sávban teljesen önállóan, vezetői beavatkozástól mentesen tevékenykedhetnek. A munkatársaknak csak a munkafolyamatban fellépő kivételekről kell informálniuk a vezetőiket. A munkatársak, szervezeti egységek elvárt teljesítményére vonatkozóan nemcsak tervértékeket fogalmaznak meg, hanem megjelölik a még elfogadható eltérés-tartományt is. Amennyiben ezt átlépik, kivételes eset áll fenn, és a vezető automatikusan bevonásra kerül. Ez a vezetési koncepció újabban a számítógépes vezetői információrendszerek kialakításánál is nagy jelentőséget kap.

3.5.4. RÉSZVÉTELI VEZETÉS (MANAGEMENT BY PARTICIPATION)

A munkatársak részvétele a vezetésben a szervezet egészére kedvező hatással járhat. Részvételi vezetés alatt az alárendeltek jobban megértik és elfogadják a döntéseket, a döntésekkel jobban azonosulnak, és a megvalósítás iránt elkötelezettebbekké válnak. A részvételi vezetésnek további pozitív hatása, hogy javítja a motiváltságot, a teljesítményt és az elégedettséget.

3.6. A VEZETÉS MINT VEZETÉSI STÍLUSOK GYAKORLÁSA

A vezetési stílus annak a módja, ahogy a vezető beosztottjai irányítását végzi, különös tekintettel a problémák megoldására, a döntések meghozatalára és a feladatok kiadására. A vezetési stílusokat számos kutató vizsgálta. Az elméleteikben szereplő vezetési stílusok két nagy csoportba sorolhatók:

- döntésközpontú vezetési stílusok – amelyek főként aszerint térnek el, hogy a vezetők milyen beleszólást engednek meg a munkatársaiknak;
- személyiségközpontú vezetési stílusok – amelyeket aszerint tipizálnak, hogy a vezető mire fordítja az elsődleges figyelmét (jellemzően az elvégzendő feladatra vagy a beosztottakkal való kapcsolat alakítására).¹⁸

A vezetési stílus egyéniséget tükröző magatartás, gyakran nem tudatos, és nyilván nehezen is szabályozható. A tapasztaltabb vezetők ugyanakkor megfelelő elméleti tudás és a szükséges készségek birtokában képesek lehetnek arra, hogy vezetési stílusukat a szituáció jellemzőihez igazítsák.

Elsőként a korábban már említett **Kurt Lewin** modelljét ismertetjük, aki az alábbi vezetői stílusokat különböztette meg:

Az **autokratikus típusú** vezető a pozícióból fakadó hatalmat maximálisan kihasználja. Jellemzője, hogy szinte mindenben egyedül dönt, és a végrehajtást rendszeresen ellenőrzi. Kategorikus utasításai vannak; elvárja, hogy a beosztottak feltétlenül engedelmességedjenek, utasításainak maradéktalanul tegyenek eleget. Az autokratikus vezetésnek előnye a gyors, határozott döntés, és a felelősség sem vitatható.¹⁹

Természetesen vannak olyan vezetési szituációk, amelyekben helye van az autokratikus vezetésnek, a parancsolás és engedelmség egyértelmű érvényesülésének (pl. rendkívüli körülmények esetén vagy a fegyveres testületeknél). Nem adekvát helyzetben alkalmazva ugyanakkor az autokratikus vezetésnek számos hátránya van. Éles határvonal alakul ki a vezető és a beosztottak között, az aktív vezető és a passzív alárendeltek között minimális a kommunikáció, csökken a beosztottak alkotókészsége, nem vagy csak részben azonosulnak a vezetői célokkal (bár az autokrata vezető erre gyakran nem is tart igényt). Romlik a munkahelyi légkör, a beosztottak közérzete, de a vezetőben is személyiségtorzulások keletkezhetnek (önkényesség, hatalommal való visszaélés, hatalmi féltékenység, bizalomhiány stb.).

A **laissez-faire** (magyarul: tenni hagyni) típusú **vezetés** abból indul ki, hogy a szervezetben a célok a maguk rendjén, rendszeres külső beavatkozás nélkül is megvalósulnak. Az önkorlátozáson alapuló, visszafogott vezetői magatartás, amelyet nem szabad összetéveszteni a szervezet magára hagyásával, a beosztottak önállóságának növekedését eredményezi. Ennek előnye lehet a kreativitás

¹⁸ Bakacsi Gyula: Szervezeti magatartás és vezetés. KJK, 1996, 6.2. alfejezet.

¹⁹ Bakacsi Gyula: Szervezeti magatartás és vezetés. KJK, 1996, 6.2.3.1. alfejezet.

kibontakozása s olyan munkahelyi légkör kialakulása, amelyben mindenki igyekszik a tőle telhető legtöbbet nyújtani. A laissez-faire típusú vezető alapelve, hogy tartózkodni kell az indokolatlanul gyakori vagy szükségtelenül részletekbe menő beavatkozástól; a vezető csak akkor lépjen, ha valami fogyatékoságot észlel, illetőleg, ha megítélése szerint változásra van szükség.

Jól beszabályozott, megfelelően strukturált szervezetben, egyenletes terhelés és átlagon felüli képzettségű és elkötelezett személyi állomány esetén ez a típusú vezetés hosszú távon is sikeres lehet. Ha azonban ezek a feltételek hiányoznak, akkor potens vezetés hiányában már rövid távon megjelenik a szervezetlenség, a munka hatékonysága erőteljesen csökken. A „felhatalmazott” beosztottak gyakran maguk is túl óvatosak, és félnek a döntéshozattól, a felelősség elkerülésének szándéka vezérli őket, emiatt a döntések folyamatosan halasztódhatnak. További kockázat, hogy ha a vezető az elvárt szerepeit nem teljesíti, akkor beolvad a kollektívába, így teret nyit az informális és már nem kontrollálható vezetői szerepek kialakulásának.

A **demokratikus vezetési stílus** esetében a vezető tudatosan épít a szervezet kollektívájára. Bár a döntéseket végül ő is maga hozza, de a célok kitűzésébe és a problémák megoldásába a munkatársakat bevonja, azok véleményét, javaslatait a döntések előtt kikéri, sőt ösztönzi, hogy a szervezet iránti érdeklődésük mind erősebb legyen. Ennek következtében a beosztottak jobban azonosulnak a szervezeti célokkal, azokat belső meggyőződés alapján követik. Erősödik az együttműködési készség és a közösségi tudat.

A demokratikus vezetés alapját a vezető személyes tekintélye és együttműködési készsége együttesen alapozza meg. Az ilyen vezetéshez sokoldalú felkészültség, tárgy-, hely- és emberismeret, igényesség, hivatástudat, munkabírási és munkaszeretet szükséges, amelyhez általában szilárd jellemvonásoknak, erős akaratnak és önellenőrzési képességnek is párosulni kell.

A demokratikus vezetői munkastílus kialakítása a legnehezebb, ez igényli a legtöbb energiát. A szervezet munkatársai számára is gyakran idő szükséges ahhoz, hogy ráhangolódjanak erre az együttműködő vezetői munkakapcsolatra, amelyben a részvételi lehetőségek mellé felelősségek is társulnak.

Bár nagy a készletelés, hogy „egyetlen legjobb útnak” tekintsük a demokratikus vezetési stílust, az előbbieken láttuk, hogy bizonyos szituációkban a másik két vezetési stílus valamelyikének alkalmazása mégis eredményesebb vagy legalábbis jobban elfogadtatható lehet.

Rensis Likert modellje a vezetési stílusokat négy csoportba sorolta:²⁰

- A **keménykezű parancsoló** általában a fenyegetést, a büntetést és ritkán a jutalmazást használja, hogy elérje a célját. Beosztottjai iránt bizalmatlan, a döntéshozatal és az ellenőrzés erősen központosított.
- A **jóakarátú parancsoló** már némi bizalommal van a beosztottak iránt, rendszerint jutalmazással, ritkábban fenyegetéssel vagy büntetéssel „ösztönöz”, néha igényli beosztottai véleményét, ötleteit, a döntések bizonyos körét alárendeltjei hatáskörébe utalja, de szoroson ellenőrzi őket.
- A **konzultatív stílusú** vezető alapvetően bíz a beosztottjaiban, véleményüket, ötleteiket felhasználja. Motivációs eszköze a részvétel mellett a jutalmazás, ritkán alkalmazza a büntetést. Átfogó döntéseknél érvényesíti a testületi elvet, míg a speciális döntések meghozatalának lehetősége széleskörűen eloszlik a szervezetben.

20 Bakacsi Gyula: Szervezeti magatartás és vezetés. KJK, 1996, 6.2.3.2. alfejezet, 188. o.

- A **részvételi csoportnak** nevezett rendszerben minden tekintetben teljes a bizalom a beosztottak iránt. A vezető állandóan igényli véleményüket, ötleteiket, és konstruktívan felhasználja azokat. A motiválás módja az anyagi jellegű elismerés mellett főleg a csoport tagjainak bekapcsolása, például a célkitűzésbe.

A **Michigeni Egyetem modelljében**²¹ a **feladat-centrikus** magatartást tanúsító vezető előírja beosztottjai számára, hogyan dolgozzanak, és elsősorban a teljesítmény érdekli. Szoros felügyeletre törekszik, hogy nyomon tudja követni a feladatok megoldását, és ellenőrizni tudja a teljesítményt.

A **beosztott-centrikus** vezetői magatartás ezzel szemben főként egy összetartó csoport kialakítására törekszik. Az ilyen típusú vezető számára fontos, hogy beosztottjai munkájukkal elégedettek legyenek. Vezetői munkájának központi eleme a beosztottak részvételének és fejlődésének biztosítása. A döntési hatáskörök megoszlanak a csoporton belül, az ellenőrzés kevésbé szoros.

Az **Ohioi Egyetem modellje**²² szerint az a vezető, akire a „**kezdeményezés-strukturálás**” jellemző, részletekbe menően szervezi a beosztottak munkatevékenységét, előírja számukra, mit és hogyan tegyenek.

Az „**odafigyelés**” megjelöléssel jellemzett vezető érdeklődést mutat a beosztottak iránt. Baráti, bizalom alapuló, támogató légkör kialakítására törekszik. Fogékony a beosztottak észreírására, személyes problémáira.

A helyzetfüggő vezetés a vezetési stílusok újabb és komplexebb megközelítése.

Hersey és Blanchard²³ modellje a beosztottakat aszerint tipizálja, hogy képesek-e, illetve hajlandók-e egy adott feladat elvégzésére. A beosztottak érettségének négy szintjét határozza meg: van olyan beosztott, aki nem képes és nem is hajlandó a feladatot elvégezni (É1); van, aki hajlandó, de nem képes (É2); van, aki képes, de nem hajlandó (É3); továbbá, aki képes is és hajlandó is (É4).

A vezetőnek fel kell ismernie, hogy munkatársa melyik kategóriába tartozik, s ennek megfelelően kell a vezetési stílusát meghatározni (kontingencialista logika). Azaz, a beosztott típusa határozza meg azt, hogy egy feladatnál a szoros irányításnak és a támogató magatartásnak milyen elegeére van szükség.

A négy érettségi szintnek **négy vezetői stílus** feleltethető meg:

- **Diktáló (Telling) vezető:** A vezető világosan elmondja, hogy mi a döntés, a beosztott hozzáfog, és az utasításokat követve végrehajtja a feladatot.
- **Eladó (Selling) vezető:** A vezető kifejti, hogy mi a döntés, mi a feladat, felkínálva a lehetőséget arra, hogy a beosztott kérdezhessen, ha valamit nem ért.
- **Résztevő (Participating) vezető:** A vezető támogatást nyújt a beosztottnak a célok elérésében, részt vesz a beosztottal együtt a problémamegoldásban, beleértve a döntéshozatalt.
- **Delegáló, felhatalmazó (Delegating) vezető:** A vezető csak a végső célt határozza meg, a döntés és a végrehajtás teljes felelőssége a beosztotté.

21 Bakacsi Gyula: Szervezeti magatartás és vezetés. KJK, 1996, 6.2.4.1. alfejezet, 191. o.

22 Bakacsi Gyula: Szervezeti magatartás és vezetés. KJK, 1996, 6.2.4.2. alfejezet, 192. o.

23 Hersey, P. – Blanchard, K. H.: *Management of Organizational Behavior – Utilizing Human Resources*. 3rd ed. Prentice Hall, New Jersey, 1977.

3. táblázat: A helyzetfüggő vezetés összefoglalása

Ha a beosztott képes, de nem hajlandó (É3), akkor mindkét fél részt vesz a döntésben, a vezető bátorít (ötleteit megosztja, facilitálja a döntést).	Ha a beosztott nem képes, de hajlandó (É2), akkor a vezető irányít és támogat is (elmagyarázza a döntést, tisztázza a kérdéseket).
RÉSZTVEVŐ (PARTICIPATING) VEZETŐ	ELADÓ (SELLING) VEZETŐ
Ha a beosztott képes és hajlandó is (É4), akkor a vezető delegál (nem irányít és nem támogat, hanem felelősséggel ruházza fel a beosztottat).	Ha a beosztott se nem képes, se nem hajlandó (É1), akkor a vezető egyértelműen utasít (szorosan instruál, ellenőriz).
DELEGÁLÓ (DELEGATING) VEZETŐ	DIKTÁLÓ (TELLING) VEZETŐ

3.7. A VEZETÉS MINT DÖNTÉS

A vezetői feladatok központi eleme a döntés, amely az alternatívák közötti választást jelenti –még akkor is, ha a vezető követett vezetési stílusából fakadóan a döntéshozatal előkészítésébe valamilyen mértékben bevonja munkatársait. A vezető döntések sorozatával határozza meg a célokat, és biztosítja a szervezet működéséhez szükséges feltételeket. A döntés előfeltétele annak felismerése, hogy konkrét helyzetben van-e választási lehetőségünk.

A döntéssel mint kiemelt vezetési funkcióval számos tudományág foglalkozik, s a vezetés- és szervezéstudomány is nagy teret szentel a témának. Az elméletekben különös jelentősége van az optimális és kielégítő döntések megkülönböztetésének és utóbbiak széleskörű gyakorlatának – ahogy erre már az elméleti részben Simon és Kahneman munkássága kapcsán utaltunk.

A szervezetekben egyszemélyi és testületi (csoportos) döntéshozatali formák figyelhetők meg.

Egyszemélyi döntések a vezető egyénileg hozott rendelkezései. Az egyéni döntéshozatalt akkor érdemes alkalmaznunk, ha rövid idő áll rendelkezésünkre, a vezető rendelkezik a döntéshez szükséges összes adattal, a döntés adatai bizalmasak, nem oszthatók meg a csoportok tagjaival, illetve a csoportok nem képesek a döntések meghozatalára.

Általában a szervezetekben kevés olyan döntés van, amelyet az egész folyamatát tekintve ténylegesen csak egy személy hoz meg. Elterjedtebbek a **csoportos döntéshozatali eljárások**, s ennek tudományos magyarázatát az adja, hogy kutatások igazolták: a csoportok gyakran megalapozottabb döntésekre képesek. A csoportos döntéshozatalt akkor alkalmazzuk, ha kreativitás szükséges a döntéshez, és a csoport tagjai képesek lehetséges megoldási módokkal szolgálni. A csoportos döntéshozatal akkor is előnyös, ha a probléma komplex, ezért sokféle tudás kell a megoldásához. Csoportos döntés esetében a döntés elfogadtathatósága javul, könnyebb a kommunikációja, és egyszerűbb a megvalósítás koordinációja is. Hátránya, hogy hosszabb ideig tart, mint az egyéni döntés, sőt az is előfordulhat, hogy csoportok nem tudnak dönteni vagy kompromisszumra jutni, mert pl. a csoporttagok rivalizálása hátráltatja a munkát.

A vezetés mint döntés perspektívájánál érdemes részletesebben is szót ejteni a korábban már említett **delegálásról**.

A delegálás szó szerinti jelentése megbízni, feljogosítani, meghatalmazni, feladatokat kiosztani. A delegálás a vezetési eszköztár része, olyan tevékenység, amely egyedi feladatok vagy komplex feladatcsoportok átadását jelenti olyan munkatársainknak, akiket fejlesztettünk, arra alkalmassá tettünk. A delegálás leginkább a feladatokkal gyakran „együtt utazó” vezetői hatáskörök átadása miatt kritikus. A legfontosabb hatáskör a döntés, de a hatáskörök közé nemcsak döntési jogosultságok tartoznak, hanem például a döntések előkészítésének (a javaslatételnek), valamint a döntések véleményezésének a lehetősége is.

Delegáláskor a vezetőknek általában meg kell engednie, hogy beosztottja saját módján végezze el a munkát, el kell viselnie az ebből adódó eltéréseket. Ugyanakkor a beosztottnak a vezetőtől kapott mandátuma korlátozásokat tartalmazhat arra, hogy milyen álláspontot képviseljen, illetve hogyan döntsön bizonyos helyzetekben.

A delegálásra mind a dolgozónak, mind a vezetőknek szüksége van. Előbbi esetében motivációs eszköz, utóbbinál a tehermentesítés eszköze.

Hiába tudjuk, hogy a delegálás fontos és szükséges, mégis gyakran tapasztaljuk, hogy nem könnyű megvalósítani. A leggyakrabban előforduló gátló tényező a félelem. A vezető fél, hogy a beosztottja nem képes megfelelően elvégezni a munkát, esetleg éppen attól fél, hogy túl jó munkát fog végezni, ami a vezetőre esetleg rossz fényt vet.

A delegálás fontossága mellett fel kell hívnunk a figyelmet arra is, hogy vannak feladatok, amelyek nem delegálhatók. Ezek közé tartoznak:

- a túlságosan kockázatos feladatok, esetleg a bizalmas, biztonsági kérdések, amelyek – gyakran a vonatkozó szervezeti szabályzat is – kizárólag a vezető számára fenntartottak;
- az olyan feladatok, amelyek meghaladják a beosztottak szakértelmét és tapasztalatát;
- azok a feladatok, amelyek a beosztottak ellenőrzésével és fegyelmezésével kapcsolatosak.

3.8. A VEZETÉS MINT VEZETÉSI FUNKCIÓK BETÖLTÉSE

A vezetés vezetési funkciók szerinti felfogása azt jelenti, hogy meghatározzuk: milyen vezetői tevékenységek végzése kívánatos ahhoz, hogy a vezető sikeresen töltsse be szerepét. Fayol volt az, aki az első kísérletet tette a vezetési funkciók meghatározására, és az azóta publikált számos további taxonómia gyökeresen nem is tért el az ő felfogásától. Fayol szerint – ahogy erre már az elméletörténeti részben utaltunk – vezetni annyit jelent, mint tervezni, szervezni, közvetlenül irányítani, koordinálni és ellenőrizni. A továbbiakban mi is ebből indulunk ki, Fayol öt vezetési funkcióját négyre redukálva és helyenként korrekciókat, hangsúlybeli változásokat téve.

3.8.1. CÉLKITŰZÉS ÉS TERVEZÉS

A célok adják a szervezetek létezésének értelmét. Bár az elérendő legfontosabb célok esetenként kívülről adóttak a szervezet tulajdonosa, illetve -- közigazgatási környezetben – felügyeleti szerve vagy jogszabályi előírások révén, a szervezet vezetőinek általában szabad kezük van a célok lebontásában, illetve a célélérés módjának meghatározásában. Ez utóbbihoz kapcsolódik a tervezés fogalma. A tervezés olyan tudatos szakmai–szellemi tevékenység, amely a múlt és a jelen adataira (elemzéseire) építve, valamint a jövőben várható feltételrendszer figyelembevételével gondoskodik a célok megvalósítását szolgáló cselekvési program összeállításáról.

A nagyobb szervezeteket és azok alrendszeit különféle tartalmú és távlatú tervek szövik át. Optimális esetben ezek egymással rendezett kapcsolatban vannak, horizontálisan és vertikálisan egymásra épülnek. A célkitűzés és a tervezés funkcióján belül a vezető kidolgozza és lebontja a szervezet célkitűzéseit, elkészíti a célok elérését biztosító terveket, valamint gondoskodik a különféle tervek összehangolásáról.

Szerepük, tárgyuk, specifikusságuk, hatókörük és időtartamuk szerint sokféle terv létezik, ráadásul az üzleti és a közigazgatási szektor, illetve azon belül az egyes ágazatok gyakorlata eltér egymástól. Ezzel együtt a legtöbb nagyobb szervezetben a tervek három szintjét különböztetik meg: hosszabb távú, koncepcionális jellegű, inkább csak sarokszámokat rögzítő stratégiákat; középtávú, gyakran fejlesztési vonatkozású terveket, programokat; illetve jellemzően éves szintű operatív (keret)terveket, amelyeket gyakran rövidebb időszakokra (pl. negyedév, de akár hónap, hét) is lebontanak.

Közigazgatási környezetben ugyanakkor nemcsak egyes szervezetre születnek tervek, hanem komplett ágazatokra (közoktatás) és átfogó problémakörökre (pl. munkanélküliség kezelése) is – ezeknek legmagasabb szintjét az ún. szakpolitikai stratégiák jelentik. Tervezés emellett közigazgatási területekre is történik (pl. EU szintű, országos, regionális vagy települési fejlesztési tervek). A szervezeti szintű és az előbb említett „szervezetközi” stratégiák, tervek összehangolása a közigazgatási vezetők egyik komoly kihívása.

3.8.2. SZERVEZÉS

A szervezés az a vezetési funkció, amely a célok elérése és a tervek szerinti működés érdekében felsorakoztatja a szervezet személyi és tárgyi erőforrásait.

Ennek keretében a szervezet vezetőinek gondoskodniuk kell:

- a szervezeti struktúra ki- és szükség szerinti átalakításáról, azon belül is elsősorban a munkamegosztás és hatáskörmegosztás módjáról (szervezettervezés – leginkább felső vezetői feladat);
- a működési folyamatok hatékonyságának és eredményességének megőrzéséről és javításáról (folyamatszervezés – leginkább középvezetői feladat);
- az egyes munkafázisok, műveletek optimális megszervezéséről és a kapcsolódó munkakörök tartalmának meghatározásáról (munkaszervezés – leginkább közvetlen irányítói feladat).²⁴

A jól szervezett munkahelyre az jellemző, hogy minden személy, minden szervezeti egység ismeri feladatát, és a vezető gyakori, operatív beavatkozásai nélkül is eredményesen működik. Létezhetnek azonban olyan helyzetek, amikor a vezetői beavatkozás nem kerülhető el. Ilyen eset, amikor a szervezet működésének akár belső, akár külső körülményei jelentősen megváltoznak, vagy amikor új feladatok jelennek meg a szervezet életében. A vezető szervezési jellegű közreműködése tehát a folyamatosan megjelenő újabb feladatokhoz, a döntést igénylő helyzetekhez kötődik. Mindezek azt igénylik, hogy a vezető az adott szervezet belső viszonyait és külső kapcsolatait állandóan figyelemmel kísérje, és szükség esetén aktívan avatkozzon be.

24 Dobák Miklós – Antal Zsuzsanna: *Vezetés és szervezés*. Aula, Budapest, 2010.

3.8.3. SZEMÉLYES VEZETÉS

A személyes vezetés funkciója tartalmában és módszertanában rendkívül sokat fejlődött az elmúlt száz év alatt. Fayol az általa közvetlen irányításnak nevezett funkciót még úgy határozta meg, mint a feladatok végrehajtását a beosztottakkal. Bár a személyes vezetésnek ma is részét képezi a közvetlen (szóbeli) munkautasítások kiadása, a személyes vezetés eszköztára ennél jóval színesebb.

Az újabb tankönyvek általában a személyes vezetés következő részterületeit különböztetik meg:

- motiválás;
- kommunikálás, különböző vezetési stílusok mellett történő irányítás;
- csoportok létrehozása és vezetése.

Mint ahogy ezeket a részterületeket modulunk más alfejezeteiben is tárgyaljuk, itt most részletesebben nem foglalkozunk velük.

3.8.4. ELLENŐRZÉS

Az ellenőrzés az a vezetési funkció, amely a szervezeti működés megfelelőségének megállapítására vonatkozik. Ebben az értelemben a vezetési ciklus befejező lépése. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy az ellenőrzés mint tevékenység értelemszerűen jelen van a többi vezetési funkció gyakorlása során is. Az angol contol (kontroll) szó pontosabban fejezi ki ennek lényegét, mert sokkal inkább a szervezeti célok irányába való folyamatos és aktív „terelésre” helyezi a hangsúlyt az alkalmankénti és szankciókkal fenyegető visszacsatolások helyett.

Az ellenőrzés vagy más néven kontroll tárgya Ouchi taxonómiáját követve lehet maga a működés, pontosabban annak szabályszerűsége (bürokratikus kontroll), az elért teljesítmény („piaci” kontroll) és a szervezeti tagok magatartása (klán kontroll).²⁵

A közigazgatásban a weberi hagyományok, a jogi racionalitás dominanciája miatt sokáig szinte kizárólagos volt a működés szabályszerűsége alapján történő kontroll, ami persze áttételesen a szervezeti tagok magatartását is egy irányba formálta. A bürokratikus kontroll természetesen ma is indokolt, hiszen közpénzekből finanszírozott, jogszabályok által gyakran szorosan behatárolt intézményekről van szó, amelyek esetében az átláthatóságnak és elszámoltathatóságnak, illetve az eljárások szakszerűségének és jogszerűségének messzemenően érvényesülnie kell.

Az elmúlt évtizedek ugyanakkor az Új Közmenedzsment térnyerésével a „piaci” típusú kontrollmechanizmusok felerősödését hozták magukkal, miközben a bürokratikus kontroll alkalmazásának lehetősége a deregulációs tendenciák hatására részben vissza is szorult. Olyan teljesítménymutatók váltak ismertté és kerültek alkalmazásra, mint a gazdaságosság (inputok takarékos felhasználása), a hatékonyság (egységnyi output minél kevesebb inputtal való előállítása) és az eredményesség (a megfelelő célok követése, illetve a célok elérése). Az eredményességben belül is a közvetlen kibocsátás, vagyis az output mellett (helyett) egyre inkább fontossá vált a tényleges eredmény, vagyis az outcome; illetve az általánosabb és hosszabb távon jelentkező hatás, vagyis az impact – legalábbis

25 Ouchi, W. G.: *A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms*. Management Science, vol. 25. (1979) no. 9. 833–848.

az angolszász országokban. Szakpolitikai, intézményi, szervezeti és egyéni szinten egyaránt különböző kulcsteljesítmény-mutató és egyéb indikátor rendszerek kezdték mérni a különböző fejlesztési programok, illetve a napi működés eredményességét. Miközben ezek a törekvések kétségkívül indokoltak és hasznosak, aránylag hamar világossá vált az a paradoxon, hogy a társadalmilag igazán releváns teljesítménymutatók (outcome, impact) esetében az ok-okozati kapcsolatok már nagyon áttételesek lehetnek, vagyis ezeken a szinteken az ellenőrzés hiába ragadja meg a céloktól való eltérést, a vezetői beavatkozás egy-egy lokális ponton nem szükségképpen tud a helyzeten változtatni.

Sokan ezért a szabály alapú és a teljesítmény alapú kultúrából egyaránt kiábrándulva és közben a hagyományos közszolgálati értékek (pl. szolidaritás, szociális érzékenység, alázat, elkötelezettség) hanyatlását látva egyfajta klánkontroll szükségessége mellett érvelnek, amely esetében a „megfelelő” működést a közigazgatásban résztvevők egyéni értékrendszerének és közösségi kultúrájának formálása biztosítja. A klán kontrollról ugyanakkor tudni kell, hogy kizárólagos kontrollmechanizmusként való alkalmazása szintén aggályos lehet, különösen, ha egyébként valós jogi és költségvetési korlátok határozzák meg a működést. Ugyanakkor hasznosan segíthet rá a másik két kontrolltípus működésére.

Bármelyikre is vonatkozzon a fentiek közül az ellenőrzési tevékenység, az magában foglalja az értékelést is és a következtetések levonását is. A vezetés ellenőrzési funkciójának megfelelő gyakorlásához ki kell alakítani az ellenőrzés rendszerét, szervezeti megoldásait és eljárási szabályait. Bár közigazgatási környezetben különösen nagy szerepe van a külső (pl. felügyeleti, hatósági, társadalmi) ellenőrzési formáknak, a sokféle ellenőrzési típusból itt csak azokat emeljük ki, amelyeket egy adott szervezeten belül és vezetői szinten végeznek:

- Időbeliség alapján előzetes, menet közbeni, valamint utólagos ellenőrzést különböztetünk meg. Előzetes ellenőrzési formának számít pl. a potenciális szállítók előminősítése, a vásárlandó termékekkel kapcsolatos tanúsítványok megkövetelése, illetve alkalmassági kritériumok vizsgálata potenciális munkavállalóknál. A menet közbeni ellenőrzés operatív beavatkozásra ad lehetőséget, az ellenőrzés korrigáló és fejlesztő szerepe azonnal érvényesülhet. Az utólagos ellenőrzés már az elvégzett, lezárt munkafolyamatokra vagy időszakokra vonatkozik. Alaposabb, sokoldalúbb lehet, mint az előzőek, de a hibás működésből bekövetkezett esetleges károkat csak korlátozott mértékben tudja enyhíteni.
- Az ellenőrzés gyakorisága alapján rendszeres és eseti ellenőrzési formákkal találkozunk. Rendszeres ellenőrzésnek számít a tervidőszakok végén esedékes beszámoló elkészíttetése és kiértékelése, esetinek pedig pl. egy nagyberuházás eredményességének elemzése vagy egy szokatlan, aggályosnak tűnő jelenség hátterének megvilágítása.

Az ellenőrzési funkció gyakorlása a vezető számára egyszerre jogosultság és kötelezettség, amely nem hanyagolható el anélkül, hogy annak a szervezet működésére ne lenne negatív hatása.

3.9. A VEZETÉS MINT KOORDINÁCIÓ

A vezetési funkciók perspektívájának előbbi tárgyalásánál Fayol eredeti megközelítése úgy került módosításra, hogy abból – számos más vezetés- és szervezéstudományi tananyaghoz hasonlóan – kimaradt a koordinációs funkció tárgyalása. Ennek oka nem véletlen, és nem is azt jelzi, mintha a koordináció a többi vezetési funkcióhoz képest kevésbé lenne fontos. Épp ellenkezőleg! Sokak szerint, ha egyetlen szóval kellene helyettesíteni a vezetés fogalmát, a koordináció lenne a legmegfelelőbb. A vezetés alapdefiníciójának megfelelően az egyes szervezeti tagok és szervezeti egységek munkájának

összehangolása az egyik legfontosabb és legáltalánosabb vezetői feladat. Ez a magyarázata annak, hogy a koordinációt a többi vezetési funkció közül kiemelve, önálló perspektívaként tárgyaljuk.

A vezetők koordinációs tevékenységét leginkább az általuk alkalmazott koordinációs eszközökön keresztül tudjuk megragadni. A szakirodalom Khandwalla (1977)²⁶ alapján általában technokratikus, strukturális és személyorientált koordinációs eszközöket különböztet meg.

3.9.1. TECHNOKRATIKUS KOORDINÁCIÓS ESZKÖZÖK

Max Weber szerint az általa „absztrakt orientációs eszközöknek” nevezett megoldásokra akkor van szükség, ha egy szervezet működését a vezető már nem tudja személyes irányítással teljes mértékben kontrollálni. Leegyszerűsítve: a technokratikus eszközöket a vezetők azért alkalmazzák, hogy elvárásaik személyes jelenlétük és közreműködésük hiánya esetén is teljesüljenek. A technokratikus eszközök további előnyei az egyértelműség, a kiszámíthatóság és a konzisztencia.

A technokratikus eszközök jellemzően formalizált (dokumentumokban rögzített) előírások, amelyek a munkavégzés tárgyára, kívánatos módjára vagy elvárt eredményére vonatkoznak. Leggyakoribb megjelenési formáik a következők:

- alapító okirat, szervezeti és működési szabályzat (SZMSZ);
- egyéb szakmai szabályzatok és eljárásrendek;
- stratégiák, fejlesztési programok, operatív tervek;
- költségvetések, pénzügyi elvárások;
- írásos vezetői utasítások, rendelkezések;
- belső tájékoztató anyagok.

Természetesen a szervezetek működését – különös tekintettel a közigazgatási szervezetekre – számos külső előírás (jogszabály) is meghatározza, amelyeknek a belső szervezeti szabályok és utasítások nem mondhatnak ellent.

3.9.2. STRUKTURÁLIS KOORDINÁCIÓS ESZKÖZÖK

A szervezeti struktúra azzal, hogy a hasonló feladatokat végző munkatársakat jellemzően egy szervezeti egységbe foglalja, a hierarchia révén pedig a feladatok kiadásának és a teljesítményről való visszacsatolásnak az útját rögzíti (szolgálati út), önmagában jelentős koordinációs erővel bír. A strukturális koordinációs eszközöket általában ezen felül értelmezik, tehát olyan rászegítő megoldásokként, amelyek a meglévő szervezeti struktúra esetleges koordinációs hiányosságait pótolják. A strukturális koordinációs mechanizmusok kiegészítő szakértelemmel, a szervezetből egyébként hiányzó nézőpontok becsatornázásával, hatékony és inspiráló munkavégzési keretekkel segítik a szervezetek mindennapi működését.

Legjellemzőbb típusai közé az alábbiak tartoznak az alábbiak:

- törzskari egységek, termék- és folyamatfelelősök (illetve más, az alapstruktúrát kiegészítő munkakörök és felelőségek);
- értekezletek és tájékoztató fórumok;
- bizottságok, projektek, team-munka.

26 Khandwalla, P. N.: *The Design of Organizations*. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1977.

3.9.3. SZEMÉLYORIENTÁLT KOORDINÁCIÓS ESZKÖZÖK

Ezek a koordinációs mechanizmusok szorosan kötődnek a vezető személyéhez, elsősorban a leadership szerepfelfogás követése, illetve a személyes vezetés gyakorlása révén érvényesülnek. „Puha” eszközökkel operálnak, a szervezeti tagok felfogását, magatartását igyekeznek úgy alakítani, hogy az a kohézió irányába hasson. Tipikus formái a következők:

- az összetartozást erősítő szervezeti kultúra fejlesztése;
- személyes ráhangolás és konfliktusfeloldás;
- lojális munkatársak preferálása a vezető-kiválasztásnál;
- identitáserősítés belső képzés révén.

4.

STRUKTÚRADIMENZIÓK, SZERVEZETI FORMÁK ÉS ALAKÍTÁSUK FELTÉTELRENDSZERE

A jelen fejezet a különböző szervezeti formákat tárgyalja, külön kitérve a közigazgatás sajátosságaira. A szervezeti formák bemutatását a szervezetek kialakítását befolyásoló külső tényezők és adottságok rövid összefoglalásával, valamint a szervezeti leírásához alkalmazott struktúradimenziók tárgyalásával vezetjük be.

A szervezeti felépítés meghatározása (röviden: szervezettervezés) jellemzően a (felsőszintű) vezetők feladata, amelyet a szervezési funkció részeként gyakorolnak. A szervezettervezés alapdilemmája a stabilitási és rugalmassági elvek együttes érvényesítése. Az eredményes szervezetekben a rugalmasság és a stabilitás általában egyensúlyban van, így gyorsan képesek reagálni a környezet kihívásaira, miközben teljesítményük folyamatosan magas és kiszámítható.

4.1. A SZERVEZETEK KIALAKÍTÁSÁT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A szervezetek hatékonysága azon múlik, hogy milyen a struktúrájuk, milyen vezetési elveket és módszereket alkalmaznak. Ezek azonban – a korábban tárgyalt kontingencia-elméleti felfogást elfogadva – nagymértékben függenek a környezeti feltételektől, a szervezet hosszabb távon is változatlan adottságaitól, valamint a szervezet tevékenységi körétől. (A tevékenységi kör számos taxonómiában a szervezeti adottságok között szerepel, jelen esetben külön szerepeltetjük.) A működést tehát több situációs tényező is befolyásolja, ez azonban nem jelenti azt, hogy minden tényezőt egyforma súllyal kell kezelni.

4. táblázat: A szervezetek kialakítását, működését és megváltoztatását befolyásoló tényezők

KÖRNYEZET	ADOTTSÁGOK	TEVÉKENYSÉGI KÖR
piaci	méret	ágazat, termékek, szolgáltatások
tudományos–technikai	technológia	diverzifikáció (kiterjedtség)
ársadalmi–kulturális	eredet	vertikalitás (egymásra épülés)
politikai–jogi–intézményi	telepítettség	változékonyság, tartósság

4.1.1. A KÖRNYEZET MINT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐ

A piaci környezet körébe a piaci partnerek (vevők, szállítók) változásának gyakoriságát, intenzitását, szabálytalanságát, a vevői (közigazgatásban gyakran: ügyfél- vagy állampolgári) igények alakulását, a termékekkel, szolgáltatásokkal szembeni követelmények módosulását sorolhatjuk,

de beletartoznak a munkaerő-piaci és pénzpiaci mozgások, változások is. A szervezet életét, működését nagymértékben befolyásolhatja az új tudományos eredmények megjelenése, azok alkalmazásának üteme. De a szervezetek nem függetleníthetik magukat a tágabb társadalmi, kulturális és politikai környezet sajátosságaitól, és ezek változásaitól sem. Közigazgatási szervezeteknél jelentős befolyásoló tényező a szabályozási környezet és a fölérendelt intézmények köre.

4.1.2. AZ ADOTTSÁGOK BEFOLYÁSOLÓ SZEREPE

A szervezeti méret fogalmának tisztázása általában nem okoz nehézséget, mivel leggyakrabban a létszámmal azonosítjuk. Emellett azonban egyéb tulajdonságok is képezhetik a méret alapját, pl. bevétel, ügyiratforgalom, ügyfélforgalom. A kutatások szerint a méret összefügg a szervezeten belüli munkamegosztás mértékével és a tevékenységek írásbeli szabályozottságával. Minél nagyobb egy szervezet, annál nagyobb mértékű a specializáció, egy-egy szervezeti egység a szervezet feladatainak egyre kisebb részével foglalkozik. Az elmélyült munkamegosztás azonban azzal a következménnyel jár, hogy a szervezet egy-egy tagja a rendszer összfeladatainak csak a töredéke felett rendelkezik áttekintéssel. A nagy szervezetekben ezért fokozottan jelentkezik az összehangolás követelménye.

A szervezet alaptechnológiája szintén erős befolyásoló tényező lehet. Az alaptechnológia jellemző típusai a következők:

- tömegszerű, rutinizált (útlevél, személyi igazolvány ügyintézés, népesség-nyilvántartás);
- rendszeres, standard eljárás szerinti (I. fokú határozatok meghozatala);
- műhelyrendszerű, egyedi (városépítészeti ügyek);
- projekt rendszerű ügyek (építési beruházás);
- komplex folyamatok (önkormányzati vagyron hasznosítása).

A közigazgatási szervezetrendszeren belül például egy nagy önkormányzati hivatal hatósági nyilvántartásokkal foglalkozó részlegét a technológia tömegszerűsége és magas fokú rutinizáltsága jellemzi. Ez azt jelenti, hogy hasonló típusú ügyek nagy mennyiségét kell azonos módon, jól leírható, programozható résztvékenységek útján elintézni, amelyek eredeti problémaértelmezést és megoldást ritkán igényelnek. Ezzel szemben egy minisztérium szakpolitikai főosztálya minden egyes stratégiai dokumentum megalkotásánál komplex, egyedi, nagy újdonságtartalmú feladatokat végez. Maga a folyamat kevésbé, legfeljebb csak a hozzá szükséges szaktudás standardizálható.

A szervezet eredetét meghatározzák, hogy melyek voltak a létrejöttének körülményei (pl. több korábbi szervezet összevonása), milyen korú a szervezet, és milyen történelmi változások jellemezték a működését. Egy szervezet felépítésének számos mintája, sajátossága gyakran csak a szervezet múltjának ismeretében nyer értelmet.

A szervezetekre vonatkozó döntések meghozatalakor indokolt figyelembe venni a telepítési helyzet sajátosságait is – pl. a telephelyek számát, azok földrajzi elhelyezkedését, távolságát, a régióbeli, a város–falukülönbségeket, az infrastrukturális ellátottságot.

4.1.3. A SZERVEZET TEVÉKENYSÉGI KÖRÉNEK HATÁSA

Tevékenységi körön azt értjük, hogy a szervezet milyen ágazatban, milyen termékek előállításával és/vagy szolgáltatások nyújtásával foglalkozik; továbbá mennyire széles, kiterjedt (diverzifikált) a tevékenysége; illetve a termékek és a szolgáltatások mennyire épülnek egymásra (vertikalitás). A tevékenységi kört az üzleti szektorban profilnak is nevezik.

A tevékenységi kör egyrészt egyes szervezeti adottságok meghatározásán keresztül fejt ki a hatását: pl. gépjármű-összeszerelő üzem csak bizonyos szervezeti méret (kibocsátási darabszám) felett működtethető gazdaságosan (a luxusautó-kategóriától eltekintve), illetve az alkalmazható technológiai opciók száma is korlátozott. Másrészt a tevékenységi kör közvetlenül is befolyásol: a polgármesteri hivatalaink (függetlenül attól, hogy kicsik vagy nagyok) felépítésük, munkafolyamataik és szervezeti kultúrájuk tekintetében nagyon sok hasonló mintát követnek, és ezek a minták eléggé eltérnek pl. a marketingügynökségek vagy az informatikai cégek működési mintáitól.

4.2. A SZERVEZETEK STRUKTÚRADIMENZIÓI

Az egyes szervezeti formák leírásához és összehasonlításához szükségünk van olyan jellemzőkre, amelyek minden szervezeti forma esetében jól értelmezhetőek és értékelhetőek. Ezek az ún. struktúradimenziók vagy más néven struktúrajellemzők. Max Weber, illetve a kontingencia-elméleti kutatók sokat tettek a lehetséges struktúradimenziók feltárásáért és definiálásáért, amelyek száma az egy tucatot is elérte. Ezek közül a továbbiakban csak egy szűkített halmazt, az alábbi négy tételt használjuk:

- munkamegosztás;
- hatáskör-megosztás;
- koordináció;
- konfiguráció.

4.2.1. MUNKAMEGOSZTÁS

A munkamegosztást és a specializációt szinonimaként értelmezzük. A munkamegosztás egyrészt értelmezhető úgy, mint a munkafeladatok megosztásának mélysége, de úgy is, mint a munkafeladatok megosztásának logikája.

A munkamegosztás *mélysége* alapján beszélhetünk erősen specializált, közepesen specializált, illetve kevésbé specializált (széles profilú) szervezeti egységekről, munkakörökről.

A munkamegosztás *logikája* (elve) szerint megkülönböztetünk *esetleges, mennyiségi és minőségi munkamegosztást*. Az esetlegesnél kialakul ugyan munkamegosztás, de ez nem tervezett, és a munkatársak általában tudják egymást helyettesíteni (pl. egy okmányhivatalban az ügyfél az első szabad ügyintézőhöz kerül, és csak akkor derül ki, hogy pontosan milyen ügyet akar elintézni). A mennyiségi munkamegosztás ehhez hasonló: valójában mindenki ugyanolyan feladatokat végez (pl. építésügyi kérelmeket bírál el az önkormányzat egyik osztályán), de pl. egy tapasztaltabb kolléga több ügyet vállal magára.

„Valódi” munkamegosztásnak inkább csak a minőségi munkamegosztás tekinthető, amelynek a következő változatai vannak:

- **Funkcionális munkamegosztás:** a feladatokat homogén tevékenységcsoportok szerint osztják szét (pl. bármely költségvetési intézménynél: költségvetési osztály, számviteli osztály, személyügyi osztály, informatika stb.).
- **Tárgyi alapú munkamegosztás:** a munkamegosztás valamilyen „tárgyi” elven történik, pl. termék/szolgáltatás alapján (pl. egy kormányhivatalon belül: munkaügyi központ, fogyasztóvédelmi felügyelőség, földhivatal stb.); vagy ügyfélcsoportok alapján (pl. az adóhivatalnál: kiemelt adózók igazgatósága).
- **Regionális munkamegosztás:** regionálisan hasonló feladatokat végző egységekből épül fel a szervezet (pl. települési rendőrkapitányságok, regionális adóigazgatóságok).

A munkaszervezet legmagasabb szintjén érvényesülő munkamegosztási elvet **elsődleges munkamegosztásnak** nevezzük, míg ez alatt másodlagos, harmadlagos stb. munkamegosztást lehet értelmezni.

Amennyiben az elsődleges munkamegosztás szintjén egy elv érvényesül, **egydimenziós szervezetről**, amennyiben párhuzamosan több, akkor **két-, három- stb. dimenziós szervezetről** beszélünk.

4.2.2. HATÁSKÖR-MEGOSZTÁS

A hatáskörök közé mindenekelőtt a döntés, a döntés-előkészítés, a véleményezés, illetve a végrehajtás irányítása tartoznak. A hatáskörök (azon belül is elsősorban a döntési jogok) telepítési helyétől függően centralizált és decentralizált szervezeteket különböztetünk meg.

A vezetők hatásköreik alkalmazásával irányítják beosztottjaikat és alárendelt szervezeti egységeket. Ennek kapcsán kétféle irányítást különböztetünk meg:

- **Függelmi irányítás:** általános utasítási és ellenőrzési jogosultságok gyakorlása a hierarchia (szolgálati út) mentén, jellemzően a munkáltatói jogokra is kiterjedően. Ez a „szokásos” irányítási mód.
- **Szakmai (funkcionális) irányítás:** kizárólag egy adott szakmai (funkcionális) területre terjed ki, szakmai előírások kiadásában és szakmai ellenőrzések végzésében testesül meg. (Pl. a gazdasági igazgató új bizonylati rendet ír elő minden szervezeti egységnek, és ellenőrzi a betartását.)

Szintén lényeges az egy- és a többvonalas szervezetek megkülönböztetése:

- **Egyvonalas szervezet:** Az alárendelt egységek (beosztottak) csak egy felsőbb szervezeti egységtől (vezetőtől) kaphatnak utasítást. A függelmi és a szakmai irányítás nem válik szét.
- **Többvonalas szervezet:** Az alárendelt egységeket (beosztottakat) két vagy több felsőbb szervezeti egység (vezető) is utasíthatja. A függelmi és a szakmai irányítás gyakran szétválik.

4.2.3. KOORDINÁCIÓ

A koordináció módját az alkalmazott koordinációs eszközök határozzák meg. Ezeket a Vezetés mint koordináció c. részben tekintettük át.

4.2.4. KONFIGURÁCIÓ

A konfiguráció a szervezet „képe”, amelyet a szervezeti ábra (organigram) mutat meg. A szervezeti ábrákról leolvasható két kulcsparaméter a **mélységi tagoltság** (szervezeti szintek száma), illetve a **szélességi tagoltság** (egy vezető alatt lévő alárendelt szervezeti egységek, beosztottak száma).

4.3. SZERVEZETI FORMÁK

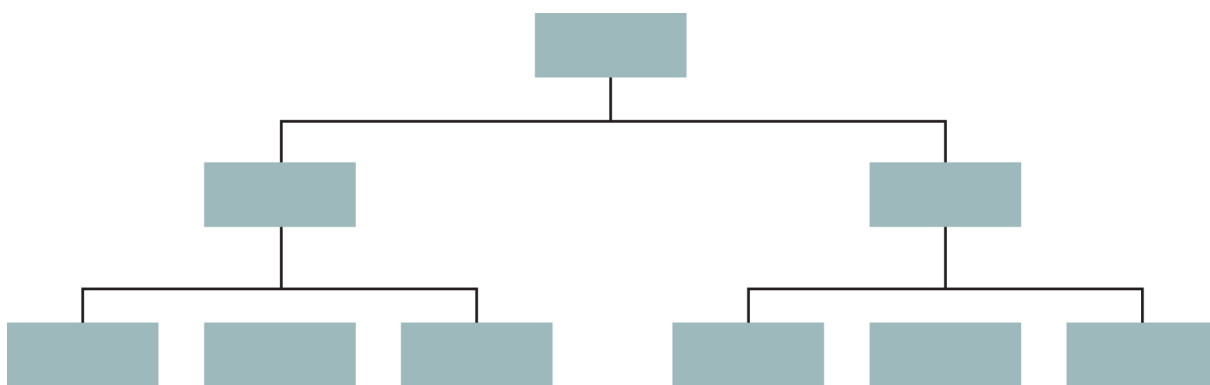
A szervezeti formák felépítésük (struktúrájuk) eltérései miatt különböznek, a struktúra eltéréseit pedig az előbb tárgyalt struktúradimenziók különbségei okozzák. A valós szervezetek struktúrája – tevékenységük, adottságaik, környezetük sokfélesége miatt – mindig egyedi, de az esetek többségében be lehet azonosítani azt a szervezeti formát (modellt), amelynek leginkább megfelel. Ez azt is jelenti, hogy a következőkben bemutatandó szervezeti modellek a gyakorlatban tiszta formában csak ritkán figyelhetők meg.

A) *Lineáris szervezetek*

A lineáris szervezet a legegyszerűbb szervezeti forma (ezért gyakran **egyszerű szervezetnek** is nevezik). Prototípusa a gyalogos katonai alegység irányítási rendszere.

A lineáris szervezet fő elve a vezetés szigorú egysége, amely elvet a szervezéstudományban Henri Fayol és Max Weber nevével szokás összekapcsolni.

A lineáris szervezetek munkamegosztás szempontjából egydimenziósak. A munkamegosztási elv esetleges vagy mennyiségi. Hatáskörmegosztás szempontjából erősen centralizált, egyvonalas struktúra. A koordinációt főként a hierarchia biztosítja. Számos közigazgatási szervezet részben vagy egészében még ma is leginkább e modell szerint működik.



3. ábra: A lineáris szervezet modellje

5. táblázat: A lineáris modell előnyeinek és hátrányainak összefoglalása

A lineáris szervezeti modell alkalmazásának	
előnyei	hátrányai
Egyértelmű az utasítások címzettje.	Lassú az információ áramlása.
Egyértelmű a felelősség.	A felső vezetés leterheltsége jelentős.
Egységes az irányítás.	Az innovációt nem ösztönzi.
Mindenki tudja, mi a dolga.	A jó kezdeményezések elsikkadnak.
A folyamatokat standardizálni lehet.	Lassú a szervezet reakcióideje.
Alacsony költséggel működik.	Nehezen alkalmazkodik a változásokhoz.
Egyszerű a számonkérés.	A szervezeti egységek nem kommunikálnak
Könnyen áttekinthetők a belső kapcsolatok.	A stratégiai szemléletet elhanyagolják.
Könnyen bővíthető.	Csak szolgálati úton lehet kommunikálni.

A tisztán lineáris szervezet problémái a szervezeti méret növekedésével gyorsan kiütköznek. A modell ebben az esetben többféle irányban fejlődhet tovább. A legegyszerűbb lehetőség egy törzskari típusú szervezeti egység létrehozása, amely a csúcspanasz mellett az egyes szervezeti területek összehangolásért felel, illetve tanácsadó jellegű közreműködést gyakorol.

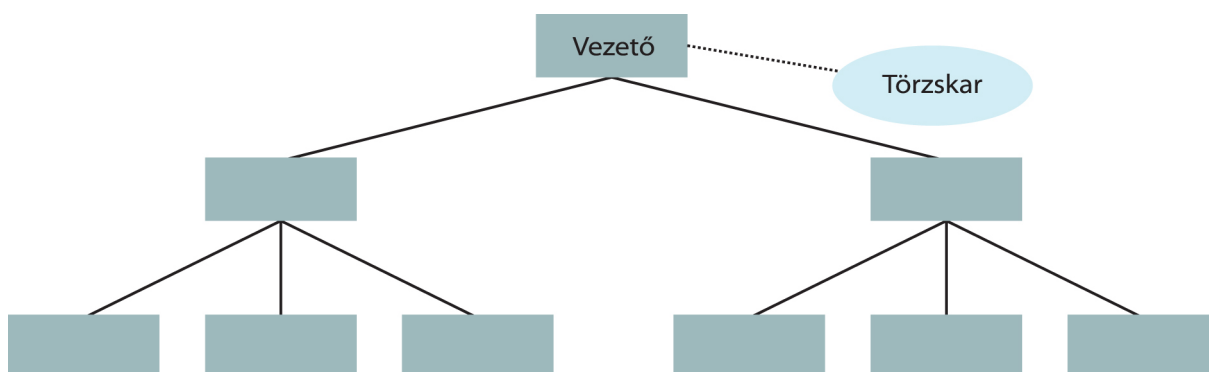
B) Törzskari szervezetek

A törzskarok többnyire döntés-előkészítést végeznek pl. stratégiai, szervezetalakítási, innovációs és jogi kérdésekben, közvetlenül a felső vezetőnek alárendelten. Több szempontból is fontos koordináló szerepet töltenek be:

- Áttekintik az alsóbb szinteken folyó, de a törzskar szakmai körébe tartozó munkákat.
- Állandó kapcsolatban állnak a felső vezetéssel, így sajátos közvetítői lefelé a stratégiai elképzeléseknek, felfelé a lehetőségeknek.
- Szélesebb látókörüknel fogva a törzskarok által megfogalmazott javaslatokban érvényre jut a több szempontúság.

Tudni kell azonban, hogy a törzskar a szervezet végrehajtó egységeit érintően nem rendelkezik függelmi vagy szakmai irányítási jogkörrel, szándékait csak a szervezet vezetőjén keresztül tudja érvényesíteni. A törzskarok létrehozása tehát az adott szervezet hatásköri és felelősségi rendszerét formálisan nem változtatja meg.

Közigazgatási környezetben tipikus törzskari szerveződések az első számú vezetők munkáját támogató kabinetirodák.



4. ábra: A törzskari felépítésű szervezet modellje

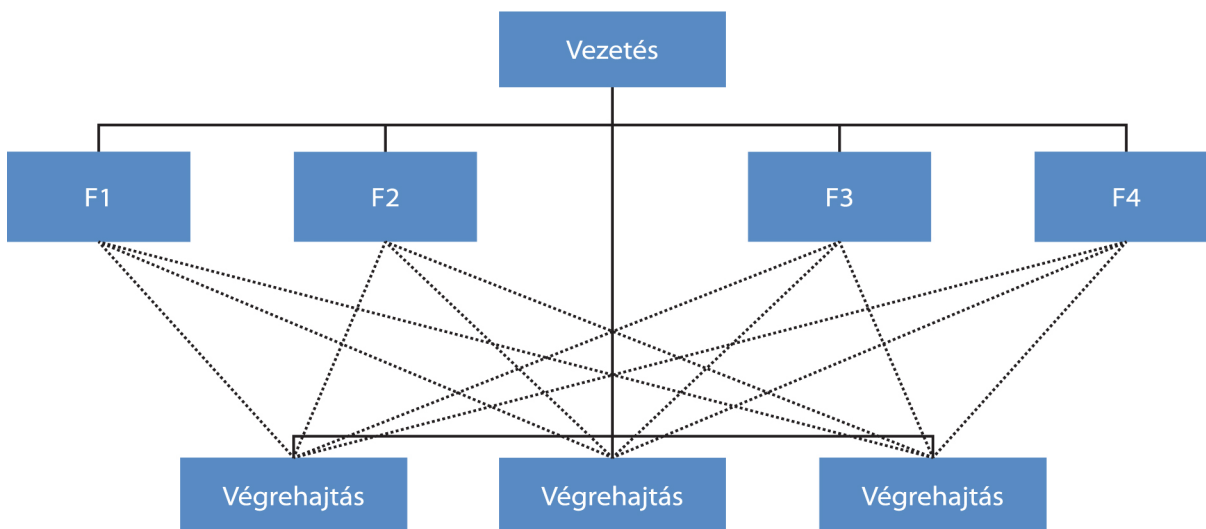
6. táblázat: A törzskari modell előnyeinek és hátrányainak összefoglalása

A törzskari szervezeti modell alkalmazásának	
előnyei	hátrányai
A vezetés szakmai színvonala emelkedik.	Bonyolultabbá válik a szervezet.
A vezetés támogatást kap a stratégiai feladatokban.	A törzskar belépésével a vezetők személyes irányítási feladata növekszik.
Megteremti a horizontális vezetői szemlélet alapját.	A törzskar befolyása utasítási jog nélkül esetleges.
Érzékenyebb, rugalmasabb, mint a tisztán lineáris modell.	A szakértelem növelésének igényét egy kisebb törzskar önmagában nem oldja meg.

C) Lineáris-funkcionális szervezetek

A koordinációs problémák feloldásának másik útja a lineáris szervezet módosított formája, a lineáris-funkcionális szervezet (újabban gyakran csak **funkcionális szervezetnek** nevezik). E szervezeti formánál egyszerre jelennek meg (az ábrán vastag vonallal jelölt) függelmi kapcsolatok, és a (hagyományosan szaggatott vonallal jelölt) szakmai felügyeleti és irányítási kapcsolatok.

A lineáris-funkcionális szervezetek egydimenziósak, az elsődleges munkamegosztási elv a funkcionális. A szervezet növekedésével erősen specializált szervezeti egységek és munkakörök alakulhatnak ki. Hatáskörmegosztás szempontjából továbbra is centralizált, bár kevésbé, mint a tisztán lineáris forma. Fontos eltérés továbbá, hogy e többvonalas szervezetben a függelmi és a szakmai irányítás szétválik. A koordinációt elsősorban technokratikus (pl. szabályzatok, tervek) és strukturális (pl. értekezletek, bizottságok) eszközök biztosítják.



5. ábra: A lineáris-funkcionális szervezet felépítése

7. táblázat: A lineáris-funkcionális modellel előnyeinek és hátrányainak összefoglalása

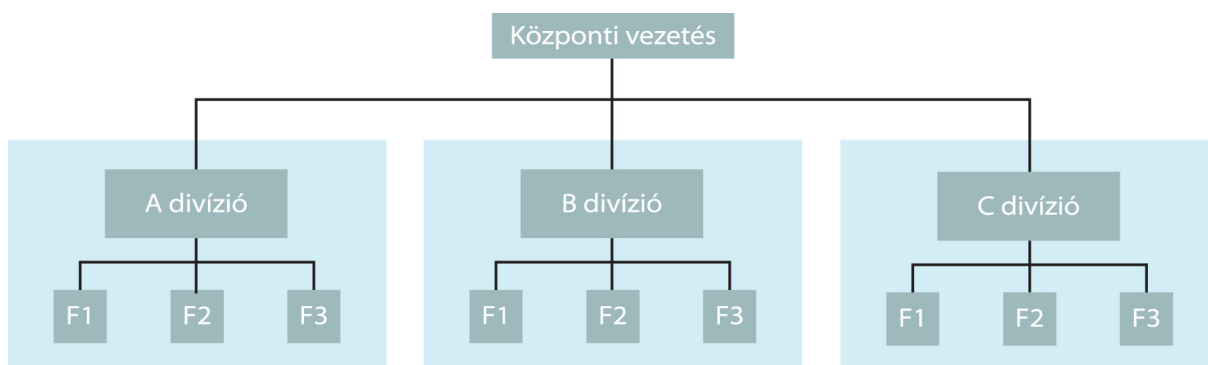
A lineáris-funkcionális szervezeti modell alkalmazásának	
előnyei	hátrányai
A szakmai (funkcionális) irányítás biztosított.	A vezető túlterheltsége.
Ha a folyamatokat standardizálják, csökkenhetnek a koordinációs költségek.	A megváltozott környezethez nem tud mindig időben alkalmazkodni.
A stabil környezet miatt egyszerűbb a stratégia kialakítása.	A funkcionális szervezeti egységek nem mindig mutatnak önmérsékletet.
Enyhíti a lineáris struktúra növekedési korlátait.	Felesleges mennyiségi és minőségi tartalékok keletkezhetnek.
Több szempontú döntések.	Nagy koordinációs igény.

D) Divizionális szervezetek

A lineáris-funkcionális modell a szervezeti méret további növekedése és a környezet dinamikájának erősödése esetén általában egyre kevésbé bizonyul eredményesnek. A megoldást a nagy monolit szervezet kvázi autonóm kisebb egységekre (divíziókra) való bontása jelentheti, egy létszámában kisebb, de a fő irányok kijelölését és betartatását illetően továbbra is erős központ megtartása mellett.

A divizionális szervezetek egydimenziósak, az elsődleges munkamegosztási elv regionális vagy tárgyi (pl. termék- vagy vevőcsoport szerinti). Hatáskörmegosztás szempontjából egyvonalasak: a központi funkcionális vezetők szakmai irányítási hatáskörei jellemzően korlátozottabbak, mint a lineáris-funkcionális modellben, inkább csak az elsőszámú vezetőn keresztül érvényesülnek. A szervezetben a stratégiai döntések továbbra is a központban születnek, de az egyes termékekkel, piacokkal, vevőkkel kapcsolatos operatív döntések decentralizáltak, a

divízióvezetőkhez tartoznak. Koordinációs mechanizmusai közül a technokratikus és a személyorientált eszközök alkalmazásának van elsődlegessége. Az előbbi kategórián belül meghatározóak a teljesítményre vonatkozó (gyakran pénzügyi) elvárások, szemben a folyamatok, eljárások részletes szabályozásával. Személyorientált koordinációra a divízióegoizmus kockázata miatt van szükség.



6. ábra: A divizionális szervezet modellje

8. táblázat: A divizionális modell előnyeinek és hátrányainak összefoglalása

A divizionális modell alkalmazásának	
előnyei	hátrányai
A felső vezetés tehermentesítése.	Egészségtelen belső verseny.
Rekeszelő hatás.	A lineáris-funkcionális szervezete problémái divízió szinten újratermelődnek.
Erős teljesítménymotiváció.	Divízióegoizmus, tartalékolás divízió szinten.
Alacsony horizontális koordinációs igény.	Komplex látásmód csökkenése.

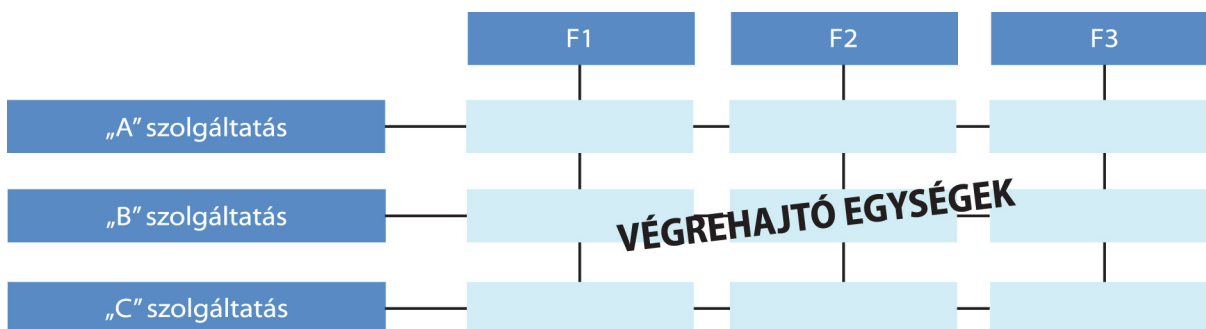
A szervezet jellemzően új divíziók létrehozásával növekszik, amelyek egy-egy termékcsoporthoz, vevőcsoportra vagy régióra fókuszálnak, így az adott részipiacon általában sikeresebbek lehetnek. Ráadásul egy-egy termék vagy piac problémái nem a szervezet egészét veszélyeztetik, hanem csak a felelős divíziót, így azok nem fertőzik meg az egészséges divíziókat (rekeszelő hatás).

E) Mátrixszervezetek

A mátrixszervezet elsősorban a komplex és változékony külső környezet által kiváltott koordinációs, innovációs és adaptációs problémákra keres megoldást.

A mátrixszervezeteknél az elsődleges munkamegosztás szintjén két munkamegosztási elvet alkalmaznak, jellemzően a funkcionális, a tárgyi vagy a regionális elvvel együtt. Így elmondhatjuk, hogy a mátrixszervezet a többdimenziós szervezeti formák családjába tartozik, szemben az összes eddig bemutatott modellel. Bár centralizáltabb, mint a divizionális modell, az azt megelőző formákhoz képest decentralizáltabb.

A mátrixszervezetben többvonalas irányítás érvényesül. A napi működés szintjén ez azt jelenti, hogy (lásd az ábrát) pl. az F1-es funkciót az „A” szolgáltatásnál gyakorló szervezeti egység mind az A, mind pedig az F1 vezetőtől kaphat utasítást. Az utasítások között nincs eleve megszabott prioritási sorrend, szemben mondjuk a lineáris-funkcionális szervezetre jellemző megoldással.



7. ábra: A mátrixszervezet felépítése

A mátrixszervezet alkalmazásának	
előnyei	hátrányai
Alacsony fokú a formalizáltság.	Krízishelyzetben összeomolhat.
Fokozza a versenyt.	Vezetők rivalizálása.
A két dimenzió vezetői együtt döntenek a metszésponti problémákról.	Túl nagy az elvárás a szervezet tagjaival szemben.
A szervezeti tagok nagyobb teljesítményre képesek.	Nagy a koordinációs költsége.
Innovációra ösztönöz.	Túlhajtott csapatmunka.

8. ábra: A mátrixszervezet előnyeinek és hátrányainak összefoglalása

A mátrixszervezet koordinációját sok tekintetben maga az alapstruktúra biztosítja, hiszen a különböző irányítási logikákat képviselő vezetőknek együtt kell dönteniük minden fontosabb kérdésben. Strukturális koordinációs eszközökre tehát kevésbé van szükség. Technokratikus eszközökre viszont igen, és személyorientált eszközökre is annak érdekében, hogy megfelelő vezetők kerüljenek kiválasztásra, illetve a szervezet megbirkózzon a mátrixszervezetből eredő kulturális kihívásokkal.

Itt jegyezzük meg, hogy a kétdimenziós mátrixstruktúrák mellett vannak háromdimenziós szervezetek is, ezeket tenzorszervezeteknek nevezzük.

F) Mintzberg szervezeti struktúra modellje²⁷

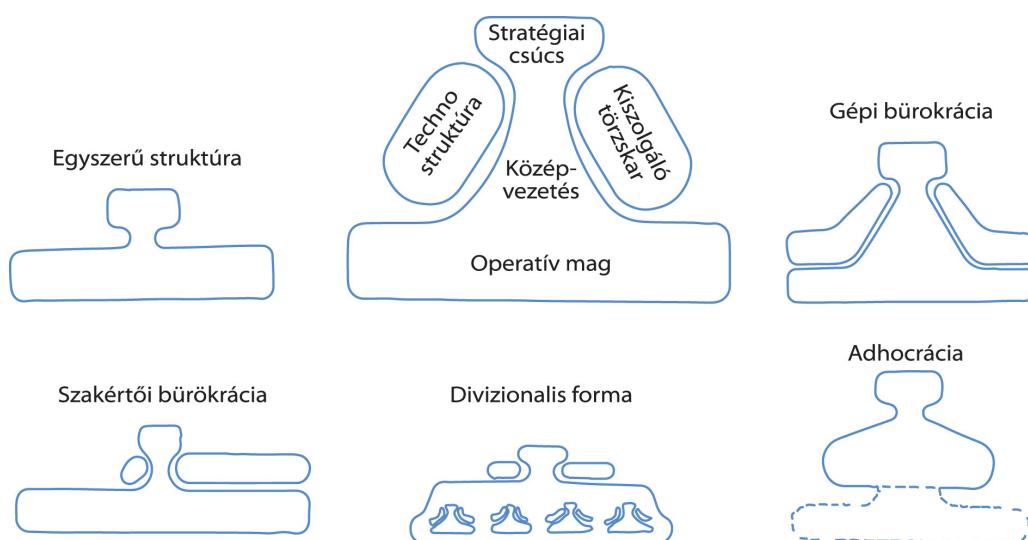
Mintzberg öt szervezettípust különböztetett meg, amelyek részben átfedésben vannak az előbbieken tárgyalt szervezeti formákkal. Mindegyik szervezettípus ugyanazon szervezeti alkotóelemekből építkezik, csak egymáshoz viszonyított arányuk és jelentőségük tér el. (Lásd a 9. ábrát.) Ezek az alkotóelemek a következők:

- stratégiai csúcs: a felsővezetőket jelenti, mindegyik szervezeti modellnek része;
- technostruktúra: a napi munka megtervezésével és megszervezésével foglalkozó szakemberek köre;
- kiszolgáló törzskar: széles értelemben vett támogató szolgáltatásokat nyújtanak, a főkönyvelőtől a büfésig;
- középvezetés: ők közvetítenek a stratégiai csúcs és az operatív mag között azokban a modellekben, ahol erre szükség van;
- operatív mag: a közvetlen értékteremtők köre, akik a szervezet profiljától függően lehetnek segédmunkások, de akár nemzetközileg jegyzett szakértők is.

Az öt szervezettípus mindezek alapján a következő:

Egyszerű struktúra: Legfontosabb eleme az elsőszámú vezető. Kis, átlátható szervezet gyors döntéshozatallal, amely fogékony az újdonságok iránt. A szervezet centralizált, ennek ellenére képes gyorsan alkalmazkodni. Tevékenysége nem túl bonyolult, csak néhány feladatra vállalkozik, egyes szolgáltatásokat nem maga lát el, hanem megvásárol.

Gépi vagy ipari bürokrácia (technokrácia): Automatizált, tömegszerű működést folytató szervezetek célszerű formája. A szervezet legfontosabb szereplői a folyamatos üzemszerű működést biztosító logisztikusok és termelésirányítók (az említett technostruktúra). Irányítási rendszere központosított, a működés jól szabályozott. Csak stabil környezetben életképes.



9. ábra: Mintzberg szervezeti alkotóelemei és az azokból képzett szervezettípusok

²⁷ Mintzberg, H.: *The structuring of organizations: a synthesis of the research*. Prentice-Hall, New York, 1979.

Szakértői bürokrácia: A szervezetben a magasan kvalifikált szakemberek (pl. mérnökök, orvosok, tanárok, ügyvédek) a meghatározók, akik nagy autonómiát igényelnek ahhoz, hogy eredményesek lehessenek. Ez a forma pl. kórházak, egyetemek, könyvvizsgáló cégek számára alkalmas működési keret. A szervezetben a hatáskörök decentralizáltak, a működés kevésbé formalizált. A szakértők önállóan dolgoznak, ezért a vezetők és a vezetői szintek száma kevés. Mellettük nagy létszámú kiszolgáló apparátus áll rendelkezésükre olyan rutinmunkák elvégzésére, amelyeket nem éri meg a szakértőknek maguknak végezniük, illetve olyan funkcionális részfeladatok teljesítéséhez, amelyekhez nem is értenek (pl. műszaki-gazdasági adminisztráció ellátása). A változásokra, az új igényekre a tagok magas fokú autonómiája miatt nehezen reagál.

Divizionális szervezetek: Tulajdonképpen megfelel az előbb már önállóan tárgyalt divizionális modellnek. Olyan esetekben alkalmazzák, amikor a szervezet termékskálája diverzifikált, és a környezet dinamikus. Ez arra készíti a szervezeteket, hogy egyes termékcsoportjaik, üzletágaik számára „kvázi” autonóm divíziókat hozzanak létre. A divíziók a saját tevékenységükkel kapcsolatos operatív döntési jogkörök jelentős részét megkapják (decentralizáció). A markáns pénzügyi ösztönzők (pl. árbevétel, eredmény, megtérülés elvárások) következtében erős a teljesítményorientáció. Képesek a mennyiségi és minőségi alkalmazkodásra a környezet változásai esetén, de radikálisan új innovációkat kevésbé tudnak kitermelni. Maguk az egyes divíziók ugyanakkor gyakran kis gépi bürokráciaként írhatók le.

Adhocrácia: Az ideiglenes, nem stabil, állandó mozgásban lévő szervezet struktúrája. (Az „ad hoc” latin kifejezés, jelentése: csak erre a különleges célra.) Olyan szervezetet jelent, amelyet egy feladat megoldására, elvégzésére hoztak létre, a feladat elvégzésével a szervezet is megszűnik. Az ilyen struktúrák gyorsan felállíthatók a pillanatnyi szükségleteknek megfelelően. Kevésbé alkalmasak hétköznapi feladatokra, sokkal inkább alkalmazhatók újszerű, szokatlan problémák megoldására.

4.4. A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK FŐBB SAJÁTÓSSÁGAI

A közigazgatási szervezetek rendelkeznek ugyan a szervezetek mindazon általános jellemzőivel, amelyeket az előző alfejezetben tárgyaltunk, azonban számos eltérést is mutatnak. A közszervezeteknek a többi szervezethez – és különösen az üzleti élet szervezeteihez – viszonyított egyik alapjellemzője, hogy nincs tényleges (magán-) tulajdonosa; ugyanakkor, mivel az adófizetők pénzéből működnek, mindannyian kicsit tulajdonosnak érezhetjük magunkat. Mivel az ilyen közszervezetekben dolgozók nem a saját pénzükkel, hanem az állam pénzével gazdálkodnak, ezért alapesetben nem feltétlenül érdekeltek kimagasló teljesítmény nyújtásában.

Az állam által létrehozott közszervezetek között általában nem létezik tényleges – a piaci szituációhoz hasonló – verseny, ami a szervezeti hatékonyság rovására mehet. Emellett a közszervezetek és szervezeti egységeik teljesítményét sokkal nehezebb megítélni, mert az jóval kevésbé redukálható az elért pénzügyi eredmény vizsgálatára.

A közigazgatási szervezetek működésével-gazdálkodásával kapcsolatos döntéseket számos szabály korlátozza (pl. a költségvetési gazdálkodás szabályai, köztisztviselői jogi szabályozás), de a teljesség kedvéért hozzá kell tennünk, hogy a közszervezetek egy része még így is jó lehetőséget nyújt az önmegvalósításra és az innovációra.

A közszervezetek közhatalmi vagy kvázi-közhatalmi státusa további eljárási garanciákat tesz szükségessé. A közszervezetek ugyanis a közhatalmi pozíció mellett számos létfontosságú területen (pl. közoktatás, egészségügyi és szociális ellátás, katasztrófa-elhárítás) szolgáltatási monopóliummal vagy túlsúllyal rendelkeznek.

A teljességhez hozzátartozik azonban, hogy a rendszerváltás óta a közoktatásban és a szociális ellátásban mind nagyobb szerepet játszanak a nem közszervezetek (egyházi és civil szervezetek), s hasonló folyamat zajlott le az egészségügyi ellátásban, az energiaszolgáltatásban és más közüzemi szolgáltatásokban is (ezekben az esetekben az üzleti szektor volt az elsődleges kedvezményezett).

A méltányosság, a megkülönböztetés tilalma, a kiszámítható és folyamatos működés, az átláthatóság (demokratikus elszámoltathatóság) ugyancsak olyan követelmények, amelyek kiemelt jelentőségűek és vitathatatlanok a közszervezetek működésében. Végül, de nem utolsósorban említsük meg a közszervezetek működésének ciklikusságából (a választási, költségvetési stb. ciklusokból) fakadó sajátosságokat és problémákat. Az önkormányzati, illetve parlamenti választási ciklusokkal együtt gyakran változó prioritások és az ezekkel általában együtt járó személycserék rendkívül bizonytalan környezetbe helyezik a közszervezeteket és azok vezetőit. Emiatt a közigazgatásban nehéz hosszabb távú, választási ciklusokon átívelő terveket, koncepciókat elkészíteni, illetve azokat következetesen végrehajtani.

5.

SZERVEZETI KULTÚRA ÉS VÁLTOZÁSVEZETÉS

Egy szervezetet nemcsak formális jellemzői, vagyis szervezeti struktúrája mentén lehet megragadni és megváltoztatni. Legalább ennyire fontosak a szervezet humán „puha” dimenziói, mindenekelőtt a kultúrája, amely bár – a struktúrához hasonlóan – általában elég jól összekapcsolható egyik vagy másik elméleti modellel, mégis minden szervezetben egyedi, ráadásul folyamatos változó jelenség. A jelen fejezet a szervezeti kultúra fogalmának meghatározására és néhány ismert típusának a bemutatására vállalkozik.

Fejezetünk másik kulcstémaköre a változásvezetés: ennek kapcsán annak módszertanát kívánjuk bemutatni, hogy miként lehet a szervezetekben alapvető változásokat végrehajtani, a formális és magatartási jellemzőket célszerűen együtt alakítva.

5.1. A SZERVEZETI KULTÚRA

5.1.1. A SZERVEZETI KULTÚRA FOGALMA

A szervezetek olyan belső szokások, eljárások, működési minták kialakítására törekcsenek, amelyek csak rájuk jellemzőek – vagyis megadják a szervezet egyediségét, ugyanakkor elősegítik a szervezeti tagok közös értelmezését a kívánatos viselkedésről. Mindezek révén az egyén magától értetődőnek fogad el bizonyos viselkedéseket, és nagy megbízhatósággal ezek szerint is cselekszik. Ez a megközelítés adta az alapját a szervezeti kultúrával való foglalkozásnak. Kultúrája csak viszonylag független, hosszabb időn át létező szervezetnek lehet, hiszen idő szükséges a közös tapasztalat megszerzéséhez és a közös értékek kialakításához.

„A szervezeti kultúra a szervezeti tagok által osztott alapvető előfeltevések, hiedelmek és értékek rendszere, amelyek segítségével meghatározzák önmagukat és környezetüket. Az előfeltevések, hiedelmek és értékek különféle szervezeti rituálékban, szimbólumokban és tárgyakban jelennek meg.”²⁸ (A rituálé a kulturális értékeket megerősítő cselekvések sorozata, a szimbólumok pedig olyan speciális jelentésű dolgok, mint rangjelek, elnevezések, irodaméret, bútorzat stb.) Másképpen: a szervezet tagjai által követett, illetve vallott, tudatos vagy öntudatlan előfeltételezések, ítéletalkotási és gondolkozási sémák, látható és láthatatlan formában megjelenő érték- és szokásrend az, amit szervezeti kultúrának nevezünk. Jellemzője, hogy alapvetően rejtett (vagyis – akárcsak egy jéghegy esetében – a nagyobbik része a külső szemlélő számára feltáratlan marad), s aki nem tud alkalmazkodni hozzá, azt bünteti. További jellemzője, hogy a hasznos és káros változásokkal szemben egyaránt korlátot is jelent.

28 Bakacsi Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1996.

A szervezeti kultúrának a jól látható elemei közé tartoznak a szervezet szokásai, szertartásai, közösen használt nyelve, szimbólumai, öltözködési stílusa, külső megjelenése (ez a jéghegy csúcsa). A láthatatlan elemek közé a szervezet tagjainak attitűdjei, előfeltevései, az általuk képviselt közös értékek tartoznak. Az erős kultúra alkalmazkodási lehetőséget kínál, és védőpajzsot biztosíthat kifelé és befelé egyaránt. Ösztönözhet, lehetőséget nyújthat az eredmények gyorsabb elérésére, azonosságtudatot és társadalmi küldetést fejezhet ki. A szervezeti kultúrával azért is érdemes foglalkoznunk, mert a szervezet hatékonyabbá tételére irányuló szándék esetén a „kemény tényezők” (struktúra, működés, gazdálkodás) megváltoztatása érdekében a „puha tényezők” (kultúra, személyzet) megváltoztatása is szükséges.

5.1.2. A SZERVEZETI KULTÚRA TÍPUSAI

A szervezeti kultúra és a vezetési magatartás viszonyában *Charles Handy*²⁹ végzett kutatásokat, melyek eredményeként az egyes szervezeti kultúrák négy alaptípusát különböztette meg.

Hatalom típusú kultúra: Tekintélyelvű szervezet, amely energikus vezetéssel gyorsan reagálhat a környezet változásaira. A központ az ellenőrzést többnyire a kulcspozíciók betöltésével és időnkénti nagy ellenőrzésekkel gyakorolja. Ennek a típusnak a kritikus pontja a méret: kisebb, vállalkozó szellemű, innovatív gondolkodású szervezetekben hatékony lehet, mivel itt kevés a szabály, az előírás, csekély a bürokrácia, inkább az egyénre alapítanak. Nagyobb szervezetekben az erősen centralizált, hierarchikus felépítés az általános, a munkatársak bevonása nem jellemző.

Szerep típusú kultúra: A racionalitás a központi érték. Az ilyen szervezetet szabályok irányítják, amelyek fontosabbak a személyeknél. Nem elvárta a többletteljesítmény. Lassan észleli a változásokat, lassan mozdul és változtat, ezért csak stabil vagy alig változó környezetben lehet eredményes. Olyan szervezetekben lehet előnyös, ahol az elvégzendő műveletek rutinjellegűek, előre programozhatók, költséges a technológia, és sokba kerülne egy esetleges üzemzavar, illetve, amikor a szorosan összehangolt feladatok módszeres összehangolást igényelnek.

Feladat típusú kultúra: A projektekre és a mátrixszervezetre jellemző kultúra. A csoportmunkában rejlő erőket használja ki, eredménycentrikus, inkább a szakmai tudás számít, nem a hatáskör vagy a hierarchiában elfoglalt hely. A hatalom megosztott, s az egyéni különbségeket, a célokat és státuszokat háttérbe szorítja a csoportkultúra. Viszonylagos szabadságot enged meg a szervezet tagjainak, mivel ez a típus nagyon rugalmas, ezért változó környezetben, erős piaci versenyben lehet eredményes. Ugyanakkor nem kedvez a specializálódásnak, elmélyülésnek. Ha pedig a források korlátozottak, vagy a szervezet egésze rosszul működik, e kultúra könnyen átalakul szerepvagy hatalomkultúrává, mivel az erőforrások szűkössége konfliktusokhoz, versengéshez vezethet.

Személyre alapozó kultúra: A csoport helyett az egyénre épít. A szervezetben kisebb-nagyobb szervezeti szigetek vannak, amelyekhez az egyének szabadon társulhatnak elképzeléseik megvalósítására, közös céljuk azonban kevés van. Mivel nincsen felülről érkező utasítás, ezért a feladatok megoldásának egyetlen módja a munkatársak megegyezése. E kultúra akkor hasznos, ha magasan kvalifikált emberek innovatív feladatok megoldására társulnak. Az emberek azzal foglalkoznak, amihez értenek. Az ilyen kultúrával rendelkező szervezetek csak addig virágoznak, amíg ki nem alakulnak a formális csoportok. A szakértői munkát végző szervezetek jellegzetes felépítése, melynek központi

29 Bakacsi Gyula: Szervezeti magatartás és vezetés. KJK, 1996, 7.3.1. alfejezet, 238–239. o.

alakjai kiemelkedő tudással rendelkező személyek, akik szabadon döntöttek, hogy közös irodát, céget alapítanak. Kevés szervezet viseli el ezt a kultúrát.

Handyn kívül más kutatók is foglalkoztak a szervezeti kultúra kérdéskörével. **Quinn** kultúramodellje azt vizsgálta, hogy a szervezetek milyen értékek figyelembevételével törekszenek hatékonyságuk növelésére. Quinn két ilyen értékpárt azonosított:³⁰

Befelé vagy kifelé összpontosítás: Befelé összpontosít a szervezet, amikor a folyamatok és a tagok hatékonyságára figyel. Kifelé akkor összpontosít, ha elsősorban a környezethez való illesztésre koncentrál.

Rugalmasság vagy szoros kontroll: Rugalmasságról akkor beszélünk, amikor a szervezeti tagok nagyobb mozgásteret és döntési szabadságot élveznek. Ezzel szemben szoros kontroll esetében a tagok magatartásának nagyobb szabályozottságát figyelhetjük meg a szervezetben.

A következő ábra a két említett dimenziót ábrázolja; az egyes negyedek a szervezeti kultúra típusait mutatják be.

	rugalmasság		
befelé összpontosító	támogató	innováció-orientált	kifelé összpontosító
	szabály-orientált	célorientált	
	szoros kontroll		

10. ábra: Quinn kultúramodellje

A **támogató kultúra** jellemzője a kölcsönös bizalom és felelősség, részvétel, együttműködő magatartás, jó csoportszellem, erős kohézió, egyéni fejlődés, önkitaljesítés megvalósítása, informális és döntően szóbeli kommunikáció, szervezet iránti elkötelezettség. Központi értéke: az emberi erőforrás fejlesztése.

A **szabály-orientált kultúra** sajátosságai a formális pozíciók tisztelete, a folyamatok racionalitása, a szabályozottság, a munkamegosztás és formalizáltság, a hierarchikus szervezeti megoldások, az írásos kommunikáció. Központi értéke: a stabilitás és az egyensúly, ezt szolgálja a kommunikáció, és erre épülnek a döntések. A vezetés számára az addig elért eredmények megőrzése a legfontosabb.

30 Bakacsi Gyula: Szervezeti magatartás és vezetés. KJK, 1996, 7.3.2. alfejezet, 241. o.

A **célorientált kultúra** jellemzői a racionális tervezés, a központi célmeghatározás, a hatékonyság, a teljesítmény, a vezetők központi szerepe, a feladatokhoz kötött szóbeli kommunikáció. Központi értéke: a termelékenység, a hatékonyság, a profit. A vezetés a célok teljesítésére fordítja figyelmét.

Az **innováció-orientált kultúra** lényege a külső környezet figyelemmel kísérése, a kockázatok magába foglaló kísérletezés, a kreatív problémamegoldás, a versenyszellem, a jövőorientáció, az előrelátás, a szabad szervezeti információáramlás, a teamek, feladatcsoportok, az állandó képzés és tanulás. Központi értéke: a növekedés és a környezeti erőforrások megszerzése, a rugalmasság, az állandó készenlét. A vezetés a lehetőségek feltárására és megragadására koncentrál.

5.1.3. A SZERVEZETI KULTÚRA VÁLTOZÁSA

A kultúra változtatása hosszú folyamat, és csak ténylegesen radikális változások hatására – például elbocsátások, szolgáltatások szerződéses kiadása – változhat gyökeresen.

A szervezeti kultúra egyfelől nagymértékben meghatározza, befolyásolja a szervezet működését és tevékenységének eredményeit, másfelől viszont ezeket a szervezeti vonásokat belülről, a szervezet tagjaként szinte soha nem érzékeljük. A szervezeti kultúra kialakulása, megváltozása mindig valamilyen hosszabb folyamat, fejlődés eredménye. A szervezet tagjainak közös múltbeli tapasztalatai, élményei (azaz a szervezet története) beépülnek a szervezet lényeges jellemzői közé. Ennek – értékei mellett – a jogalkalmazásban van veszélyforrása is: az, hogy bizonyos, hosszú időn át alkalmazott jogszabályon alapuló szokások olyannyira a jogalkalmazók „vérévé válnak”, hogy épp az évtizedes beidegződés miatt a jogszabály megváltozása után is ragaszkodnak hozzájuk. A kultúraváltás folyamatát többek között az új kultúra alapelemeinek szisztematikus megjelenítése, láthatóvá és érzékelhetővé tétele gyorsíthatja fel.

9. táblázat: A szervezeti kultúra megjelenési formái

Példák az ügyfélközpontú szervezeti kultúra megjelenési formáira: ¹⁴
Eszközökben, tárgyakban: jól megközelíthető épület, kényelmes ügyélfogadó, váró, kényelmi szolgáltatások (beszélő lift, pelenkázó stb.), tisztaság, egyenruha
Jelképekben: logó, egyenruha, díjak, kitüntetések elhelyezése a közösségi helyeken – pl. családbarát hivatal, gyermekbarát hivatal, minőségi díjak, tanúsítások stb.
Eljárásmódokban: panaszkezelési rend nyilvános közzététele, nyílt napok, fogadóórák, zöld számok
Értékekben: alapértékek megjelenítése, kinyilvánítása – pl. ügyfélközpontúság, szolgáltató hivatal

31 Gáspár Mátyás: *A korszerű ügyfélszolgálati rendszerek szervezése és működése*. MKI, Budapest, 2007.

5.2. VÁLTOZÁSVEZETÉS

A szervezeti változás és a változásvezetés fogalma

Szervezeti változásnak azt nevezzük, amikor a szervezet egy vagy több alapvető jellemzője (stratégia, alaptchnológia, struktúra stb.) jelentős mértékben megváltozik. Változásvezetésnek a szervezeti változások tudatos, az elérni kívánt célok felé történő irányítását tekintjük. A változások kezelése a vezetők feladata.³²

A változásnak két alapvető fajtáját különböztetjük meg. Első fokú változásról beszélünk, ha pl. egy szervezeten belül az egyik vezető nyugdíjba vonul. Ilyenkor a változás kezelése viszonylag egyszerű, a rendszer keretén belül megoldható. Ha viszont szervezeteket vonnak össze, mert hatásköreik megszűnnek, esetleg illetékességi területeik is változnak, akkor itt kilépünk a rendszer kereteiből, átszervezünk, új egységek jönnek létre. Ez már másodfokú változást jelent, ami megváltoztatja a változásvezetés kívánatos módját is.

5.2.1. A VÁLTOZTATÁS SZEREPLŐI

Daryl R. Conner amerikai változásmenedzsment tanácsadó szerint a változtatásnak négyfajta tipikus szereplője különböztethető meg. Ez eltér a hagyományos felfogástól, amely csak két szerepet, a változtatás ügynökeit és célpontjait különböztette meg.³³

Védnökök (szponzorok) – azok a személyek vagy csoportok, akiknek megvan a hatalmuk a változtatás legitimálására, jóváhagyására, szankcionálására (jutalmazására, büntetésére). Ők döntenek el, milyen változtatások történjenek, tudatják a szervezettel az új célokat, és megfelelő támogatást nyújtanak a sikerhez. A védnökök felelősek a változtatás megvalósításához szükséges feltételek megteremtéséért, majd pedig a határidő és a költségvetés betartásáért. Olyan magas beosztásban kell lenniük, hogy hatáskörük kiterjedjen a változtatás teljes színterére, máskülönben nem hozhatnák meg az összes szükséges döntést, és így nem lennének alkalmasak a védnöki szerepre.

Ügynökök (operatív vezetők) – azok a személyek vagy csoportok, akik a változtatás gyakorlati kivitelezéséért felelősek. Az ügynökök sikeressége problémaelemző, tervező és megvalósító képességükön múlik. Nem szabad olyan változás ügynöki teendőit felvállalni, amelynek védnökei nem tudnak vagy nem akarnak kellő támogatást nyújtani. Az ilyen változtatási kísérletek esetében nem az a kérdés, hogy kudarcba fulladnak-e, hanem csak az, hogy mikor. A kudarcért pedig mindig az ügynököt hibáztatják.

Célpont – azok az emberek vagy csoportok, akiknek meg kell változniuk. Ők állnak a változtatási erőfeszítések fókuszában, és kulcsszerepük van a rövid és hosszú távú sikerben. Képezni kell őket, hogy megértsék a változást, amit be kell fogadniuk, és be kell vonni őket a megvalósítás folyamatába.

Szószóló – olyan személyek vagy csoportok, akik változást szeretnének, de nincs meg hozzá a hatalmuk. A költségmegtakarításokra vagy a termelékenység növelésére tett javaslatok korai halálra vannak ítélve, ha a szószólóknak nem sikerül megszerezniük a szükséges hatalommal rendelkező védnökök egyetértését és támogatását.

32 Bakacsi Gyula: Szervezeti magatartás és vezetés, KJK, 1996, 9.1.. alfejezet, 284. o. 3. bekezdés.

33 Conner, D. R.: *Managing At the Speed of Change*. Random House, New York, 1993.

Számos változtatás esetén egyszerre többfajta szerepet kell viselnünk. Teljesen természetes dolog, ha párhuzamosan vagyunk főnökünk ügynökei és beosztottaink védnökei.

A változásokhoz való viszonyulás

A vezetők által meghozott döntések megvalósítása három egymást követő lépésben történik (Lewin, 1951):³⁴

- ***Felengedés (kifagyasztás)*** – megteremtjük a régi állapottól való elszakadás motivációs feltételeit.
- ***Mozgatás (átalakítás)*** – előmozdítjuk a szükséges változások létrejöttét.
- ***Megszilárdítás (visszafagyasztás)*** – gondoskodunk a változás tartóssá válásának motivációs feltételeiről.

A tervezett változások támogatottságát felmérhetjük az ún. erőtételelemzéssel, amely a hajtóerők és fékezőerők számbavételét jelenti. Gyakori hiba, ha csak a hajtóerőkre koncentrálunk, a fékezőerők mérséklését pedig nem vesszük figyelembe. Optimális, ha a tervezett változásnál a fékezőerők mérséklésére is törekszünk a hajtóerők támogatásának kihasználása mellett.

A közigazgatás többször és több területen próbálkozott és próbálkozik változtatásokkal, mégis a stabilitás, a változatlanóság fellegváraként él a közfelfogásban. Tapasztaljuk ugyan, hogy a közigazgatást szinte kivétel nélkül valamennyi kormány különböző irányultságú és mélységű reformnak veti alá, azonban ezek előbb-utóbb lelassulnak, elmúlnak és a közigazgatási szervezetek lényegi sajátosságai csak keveset változnak.

Ennek egyik oka az, hogy a közigazgatás „hagyományos” reformjai döntően a szervezet formális jellemzőire, ezen belül is elsősorban a struktúrájára irányultak, miközben a szervezet lényegi folyamatai, így pl. technológiája, outputjai, informális döntési-hatalmi struktúrái vagy működési rutinjai minimális mértékben változtak csak meg.

A változás ellen ható tehetetlenség sokféle forrásból táplálkozik mind egyéni, mind pedig szervezeti szinten. Az önmegerősítés szükséglete („én eddig is mindent jól csináltam”), az ismeretlentől való szorongás, a kialakult tradíciók, érték- és normarendszerek iránti tisztelet ugyanúgy idetartozik, mint a jövedelem, a presztízs és a hatalom szervezeten belüli megosztásában kialakult status quo őrzésének szándéka.

Bizonyos személyek, csoportok egyenesen ellenérdekeltek a változással szemben, mivel csökken a hatalmuk, vagy több munkát kell végezniük. Ha az emberek nem ismerik, nem értik vagy félreértelmezik a változást, úgy ez is ellenálláshoz vezethet.

A változásban érintetteknek eltérő értékelése, információja van ugyanarról, a problémát más-más oldalról látják, eltérő következtetéseket vonnak le. A szakmai viták kifejezetten hasznosak lehetnek ebben a körben. Az intolerancia ugyancsak a változásokkal kapcsolatos ellenálláshoz vezet, mert félnek a szervezet tagjai, hogy nem képesek az új ismereteket elsajátítani, viselkedési formákat megtanulni.

A közigazgatásban is számos példát találunk – hasonlóan bármely szervezethez – olyan változásokra, amelyeket nem könnyű megvalósítani. Ilyenek pl. a létszámleépítések, a különböző szervezetek összevonása, hivatalok bezárása, a munkavégzés rendjének alapvető megváltozása stb. A közszolgálati tisztviselőkből e változások egyéni ellenállást váltanak ki, mert bizonytalanságot éreznek, félnek

34 Lewin, K.: *Field theory in social science*. Harper & Row, New York, 1951.

az ismeretlentől, illetve, mert anyagi és/vagy személyes érdekük ezt kívánja, féltik a munkahelyüket stb. Ugyanakkor megfigyelhetjük a szervezeti szintű ellenállást is, amelynek oka lehet egy szervezet vagy egy szervezeti egység fenyegetett hatalmi pozíciója, a megváltozó erőforrás-elosztás, a szervezet pusztaságának veszélybe kerülése, a berögzült rutinok stb.

5.2.2. AZ ELLENÁLLÁS KEZELÉSE

A szervezeti változtatásokkal kapcsolatos célszerű vezetői megközelítés számos vizsgálat célkeresztjében megjelent. Zaltmann és Duncan a szervezeti változással kapcsolatban – a változás szervezeti és környezeti feltételeitől függően – négyféle változtatási stratégiát ajánl:³⁵

- A **rásegítő taktika** az alulról jövő, azaz már meglévő változtatási szándéknak „segít alá”. E taktika feltételezi, hogy a változtatás szükséglete és a célt leíró jövőkép már kialakult az érintettekben, továbbá létezik az a kölcsönös bizalom, amely a felülről jövő támogatás nyújtásához és elfogadásához egyaránt szükséges.
- A **felvilágosító-oktató** taktika az érintettek racionalitására épít; arra a feltételezésre, hogy a szóban forgó változtatások szükséges és hasznos voltát demonstráló tények és összefüggések súlya alatt belátják, elfogadják és támogatják az adott változtatás végrehajtására irányuló vezetői szándékot.
- A **manipulatív taktika** – a felvilágosító-oktató taktikával szemben – nem az érintettek racionalitására kíván hatni, hanem elsősorban érzelmeik, attitűdjeik révén. Mindeközben eszközeit tekintve is kívül lép az „objektív tények” világán, mivel – elnevezésével összhangban – az információk önkényes szelektálása, csoportosítása és tálalása révén igyekszik hatását kifejteni. Használata a lelepleződés veszélye miatt kockázatos, ugyanakkor a változáshoz szükséges támogatás és egyéb erőforrások hiánya esetén szükséges lehet.
- A **hatalmi taktika** végezetül alapvetően a kényszer és a szankciók–büntetések eszközeivel operál. Akkor alkalmazható, ha a hatalom gyakorlásához szükséges erőforrások ténylegesen rendelkezésre állnak, és ha gyors és áttörésszerű eredményt kell elérni. Ezt a módszert már csak akkor vessük be, ha minden más eszközünk (pl. jutalom megvonása, elbocsátással fenyegetés) kudarcot vallott.

Kiegészíthetjük a fenti módszereket a képzéssel, kommunikációval, hogy az érintettek megértsék, befogadják az új gondolatokat, munkamódszereket. A nagymértékű változásokat követően segíthetjük, támogathatjuk munkatársainkat, pl. rendkívüli szabadsággal, empatikus viselkedéssel. Az ellenérdekelt felekkel vagy csoportokkal a tárgyalásos, megegyezéses formát is alkalmazhatjuk.

10. táblázat: Változtatási stratégiák és eszközrendszereik

Változtatási stratégia	Jellemzői
Rásegítő	Jutalmak kilátásba helyezésével, vonzóbb munkakörülményekkel teszi könnyebbé a változás megvalósítását.
Felvilágosító-oktató	Az emberek értékrendjét, gondolkodásmódját, viselkedését igyekszik megváltoztatni a kialakult rutin visszatérése ellen.
Manipulatív	Érveket, indoklásokat, konkrétumokat szándékosan eltorzítva mutat be, így fogadtatja el a változás hasznosságát.
Hatalmi	A változást kezdeményező magasabb beosztását, a befolyása alatt állók függő helyzetét használják ki; utasítanak, kényszert alkalmaznak.

35 Bakacsi Gyula: Szervezeti magatartás és vezetés. KJK, 1996, 9.4.2.1. alfejezet, 294--297. o.

6.

ÚJ TENDENCIÁK ÉS VEZETÉSI MEGOLDÁSOK A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK MŰKÖDÉSÉBEN

Ebben a fejezetben az általános menedzsment és a közfeladatokkal kapcsolatos menedzsment kapcsolódási pontjait mutatjuk be. A piaci szervezési megoldások és a közszervezés közelítését tűzte ki célul az Új Közmenedzsment (New Public Management, NPM) irányzat, melyet alább ismertetünk, továbbá öt konkrét menedzsment szakterületet mutatunk be (stratégiai menedzsment, folyamatmenedzsment és e-kormányzat, projektmenedzsment, minőségmenedzsment, ügyfélkarták alkalmazása).

6.1. A MENEDZSMENT HATÁSA A KÖZSZERVEZÉSRE

A klasszikus közigazgatással szemben fogalmazta meg állításait és javaslatait az ún. „közösségi választás” (public choice) iskola az 1960-as évek végén. Javaslatára szerint a közigazgatás lassú, korlátolt, gazdaságtalan, és csak a saját érdekeivel van elfoglalva a köz érdeke helyett. A klasszikus közigazgatásra épülő állam idejétmúlt, és nem tud hatékonyan működni, mivel a politika nem képes megállítani az állam növekedését. Az állam a terjeszkedés miatt egyre nagyobb összegeket von el a gazdaságból, beavatkozásai miatt torzítja a gazdaságot, a versenyt. Ezért a közigazgatási szervezeteket kisebb, egymással versengő, viszonylagos függetlenséggel bíró ügynökségekre (agency) kell bontani. A public choice javaslatára szerint a közigazgatás által szervezett közszolgáltatásokat úgy kell felépíteni, hogy az arra alkalmassá tett állami (önkormányzati) szervezetek képesek legyenek a piaci versenyhez közelítő feltételek mellett versengeni egymással a közérdek (közszolgáltatások) megvalósításában. A versengés feltételei mellett tehát végső soron az ügyfelek választása dönt arról, hogy melyik közszolgáltatást nyújtó állami vagy önkormányzati szervezet végzi jobban a feladatát. Ez a reformirányzat arra alapozta törekvéseit, hogy a verseny körülményei között a közigazgatási szereplők hatékonysága és eredményessége növekszik.

A public choice által képviselt, versengésre alapozó elgondolásra épített az Új Közmenedzsment irányzat, amely a versenyt a közigazgatási szereplők és a piaci szereplők egymással való versengéseként értelmezte, továbbá azt állította, hogy a verseny körülményei között kialakult vezetési, szervezési gyakorlatokat kell alkalmazni, mivel azok hatékonyabbak, mint a közigazgatás által alkalmazott hagyományos technikák.

Némi egyszerűsítéssel azonban az alábbi fő megállapításokat tehetjük az Új Közmenedzsmenttel kapcsolatban:

- Egyrészt törekszik az állami szerepvállalás további növekedésének megállítására, illetve mértékének visszaszorítására, az állam részleges leépítésére, a deregulációs folyamatok felgyorsítására.
- Másrészt nagy hangsúllyal jelenik meg benne a teljesítményszempont (hatékonyság, eredményesség, költségtakarékosság) az állami szférában maradó tevékenységekkel, funkciókkal,

szervezetekkel kapcsolatban. Jellemző rá a piaci mechanizmusok átvétele, kiterjesztése, az ott bevált gyakorlatok alkalmazása a közszférában.

- Harmadrészt előtérbe helyezi a közigazgatás működési színvonalának, a nyújtott szolgáltatások minőségének a követelményeit, ennek érdekében kinyitja a rendszert az üzleti és a civil szféra irányába. Hangsúlyos eleme a köz- és a magánszféra kapcsolatfelvétele és az erőforrásaik összevonása a közcélok megvalósítása érdekében.

Az előbbi prioritások mellett az *NPM* által javasolt megoldások nem értéköttek, lényegében minden, intézményi szinten érvényesíthető hatékonysági forrás feltárását javasolja. A főbb **megoldások**:

- autonóm, ügynökségi elven működő szervezetek az állami hierarchiában – különösen a területfejlesztési feladatok ellátásában (public choice-tól átvett eszköz);
- szervezeti és döntési decentralizáció: azaz az operatív jogosítványok alacsonyabb szintre való delegálása és a nagy, vertikálisan integrált szervezetrendszer szétbontása (public choice-tól átvett eszköz);
- közigazgatási–közszolgáltatási tevékenységek kiszervezése magánvállalatok részére;
- piaci típusú mechanizmusok alkalmazása, pl. a szolgáltatók kötelező versenyeztetése, közbeszerzés;
- „ingyenes” szolgáltatások helyett az igénybevevők részleges pénzügyi hozzájárulása;
- a szervezeti és egyéni teljesítmények mérése, esetenként teljesítményfüggő finanszírozás;
- a vállalati szektorból átvett vezetési–szervezési elvek és technikák fokozott alkalmazása (pl. BPR, TQM);
- a fogyasztó- és ügyfél-orientáció, a fogyasztói megelégedettség és a minőségi kiszolgálás javítása, a közigazgatás mint szolgáltató tevékenység hangsúlyozása.

Az Új Közmenedzsment egyértelmű hatékonyságát és eredményességét a hagyományos közigazgatás-szervezési modellekkel szemben tudományos igényességgel nem sikerült bizonyítani az elmúlt években, évtizedekben. Ugyanakkor eléggé erőteljes jelek mutatnak arra, hogy nemcsak az *NPM* sikere, de maga a bevezethetősége is erősen szituációfüggő, az angolszász országoktól jelentősen eltérő tradíciókkal és társadalmi kultúrával jellemezhető országokban nem vagy csak nagyon nehezen valósítható meg. Emellett számos olyan kritika is megfogalmazást nyert, amely az *NPM* elveit, de még inkább a megvalósult gyakorlatát önmagában, a földrajzi–kulturális kontextustól függetlenül is aggályosnak tartja. Ezek közé tartoznak a következők:

- Túlzott teret biztosít a magánszektornak, amely esetenként opportunistá módon használja ki az ebből fakadó lehetőségeket. Az egyes közszervezetek túlságosan nagy autonómiája, a rendszeren belüli erős decentralizáció rontja a méretgazdaságosságot, és a több szempontú döntések visszaszorulásával jár.
- A nagyobb szervezeti szabadság erősebb regulációs és koordinációs erőfeszítéseket igényel, ami végső soron a bürokrácia gyarapodását is előidézhetheti.
- A bürokratizálódás felszámolását nem igazán szolgálja, inkább arról van szó, hogy az „eljárás szabály” kultúrát felváltja a „tervez, jelents, értékelj” kultúra, hasonlóan sok és gyakran feleslegesnek tűnő adminisztratív kötelezettséggel. A közigazgatás szereplői között a kooperáció és bizalom helyett a versengés és bizalmatlanság kultúráját hozza magával; a szakmakultúra háttérbe szorul a menedzseri kultúrával szemben.
- A „köz” tagjait, az egyéneket és közösségeket esetenként passzív fogyasztóvá degradálja, nem igazán számít az alkotó közreműködésükre, önálló hozzájárulásukra a közösségi szolgáltatások biztosításában.

A kritikák hatására a New Public Management mellett megjelentek egyéb közigazgatási reformirányzatok is, amelyek az állam szervezésével és működtetésével kapcsolatban részben más prioritásokat javasoltak.

A **Good Governance** (Jó Kormányzás) irányzata szerint az államnak ösztönöznie kell az állampolgárokat és civil, társadalmi szerveződéseiket arra, hogy nagyobb szerepet vállaljanak a társadalmi folyamatokban, a közösségi döntések meghozatalában. Ezzel biztosított a nyilvánosság és a közvetlen állampolgári részvétel a közügyek intézésében, amivel megvalósítható a jó kormányzás.

A **Neoinstitucionalizmus** (Új Intézményelmélet) szerint egy közösségi intézmény működését nem csupán gazdasági számításokkal lehet jellemezni, illetve befolyásolni. Legalább ugyanilyen fontosságot tulajdonít az intézményekben dolgozók személyes viszonyainak, kapcsolatainak, értékrendjeiknek, a szervezethez való lojalitásuknak. Az elmélet szerint a közintézmények kialakításánál, működtetésénél ezeket a szempontokat is figyelembe kell venni.

Az **Új Weberizmus** szerint az államot meg kell erősíteni, helyre kell állítani a közigazgatásban a jogszerűséget, emelni kell a szolgáltatások színvonalát, ügyfélbaráttá és hatékonyá kell tenni a közigazgatást. A köztisztviselők esetében ez azt jelenti, hogy a jogszerűség talaján álló szakértő szerepüket ki kell egészíteniük az ügyfelek jobb kiszolgálásáért felelős menedzseri szereppel (utóbbi az „új” elem a hagyományos weberi modellhez képest).

„Weberi” elemek:

- Az állam megerősítése, hiszen az állam a globalizáció által támasztott kihívások megoldásának egyetlen közösségi eszköze.
- A képviseleti demokrácia megerősítése mind központi, mind regionális, mind helyi szinten.
- A közigazgatási jog szerepének megerősítése.
- Szakmai szempontok alapján szervezett közigazgatási kar, sajátos ethosszal és alkalmazási feltételekkel.

„Új” elemek:

- A közigazgatásnak ki kell szolgálnia az állampolgárok szükségleteit, igényeit, akaratát. Ezt a sajátos szakmai kultúra teszi lehetővé.
- A képviseleti demokrácia kiegészítése többlet konzultációs lehetőségekkel és az állampolgárok állami döntésekbe való bevonásával.
- A közpénzek felhasználása során a tényleges eredmények elérésére kell törekedni, nem pedig csupán a szabályok betartására.
- A közszolgálatot olyan módon kell továbbfejleszteni, hogy az egyén képes legyen a saját szűk szakterületénél tágabb összefüggésben döntéseket hozni, javasolni a köz érdekében.

Eközben az NPM elmélet is folyamatosan új elemekkel gazdagodik, részben reagálva a korábbi kritikákra, részben a legújabb környezeti változásoknak való megfelelés érdekében. Ilyen markáns környezeti változásoknak tekinthető: a pénzügyi és gazdasági válság, a társadalmi elvárások további növekedése és differenciálódása, a digitális forradalom, a kezelendő problémák komplexebbé válása. Az irányzatok kölcsönhatása, valamint a közösségek vezetésével kapcsolatos komplex feladatok a következőkben tárgyalt menedzsment területeket hívták életre, erősítették meg.

6.2. STRATÉGIAI TERVEZÉS

A stratégiai tervezés módszertana egyike az Új Közmenedzsment körébe tartozó, a magánvállalati szférából „kölsönzött” eszközöknek. Gyakorlati hasznosíthatóságát, adaptálhatóságát és létjogosultságát az eltelt néhány év gyakorlata bizonyította a közigazgatásban is.

Egyik jellemző meghatározása szerint a stratégiai tervezés „valamely szervezet mivoltát, működését és működésének célját formáló és irányító, fundamentális döntések és akciók előállítására irányuló, céltudatos és jól körülhatárolt erőfeszítés”. Egy másik meghatározás szerint egy stratégiai tervnek tartalmaznia kell a szervezet küldetésének átfogó megfogalmazását, a szervezet egészére vonatkozó célok rendszerét és az adott szervezeten kívül álló azon tényezők listáját, amelyek befolyásolhatják az általános célok elérését.

A stratégiai tervezés a – a rendszerváltozás előtt alkalmazott – hosszú, közép- és rövid távú tervkészítéstől annyiban különbözik, hogy nem a végeredményre helyezi a hangsúlyt, hanem sokkal inkább a cél eléréséhez vezető út vagy folyamat egyes lépéseire, azok megfelelő előkészítésére, a folyamatos ellenőrzésre, értékelésre, visszacsatolásra, és ha szükséges, a korrekcióra.

A stratégiai terv pedig az alapállapot és a célállapot közötti út leírására, feldolgozására szolgál. Ebben a megközelítésben beszélhetünk ún. **evolutív és jövőkép típusú stratégiákról**.

Az evolutív stratégia lényege a bázisalapú tervezés, és az a jellemzője, hogy kerüli a kockázatot, továbbá a hagyományos tervezési elveket érvényesíti. Emiatt azt vallja, hogy kisebb kockázattal kisebb hasznot ér el, kis lépésekben, de biztosan éri el a kitűzött célokat.

Ezzel szemben a jövőkép-vezérelt stratégia alapja – ahogyan a neve is mutatja – a kidolgozott jövőkép. Azaz egy részletes és jól kidolgozott jövőképnek már a tervezés elején rendelkezésre kell állnia. A célhoz vezető úton a kreatív szemlélet jobban érvényesül, a cél eléréséhez a megoldások keresése fontosabb, mint a jelenlegi helyzetben meglévő lehetőségek kiaknázása.

A stratégiakészítés egyik lépése a küldetés, misszió, cél meghatározása, amelyek ma már a közigazgatási szervezetektől sem idegen fogalmak.

A küldetés a szervezet létének általános célját, a vezetés törekvéseinek irányát, szándékait, értékeit fejezi ki.

A küldetés meghatározása alapot nyújt az erőforrások ésszerű és takarékos felhasználásához, hajtóerőt jelent a szervezet céljaival azonosulni szándékozók számára, hozzájárul az alkotó szervezeti kultúra kialakításához és megerősödéséhez.

A jövőkép a szervezet előrevetített és kívánt jövőbeni állapotát azonosítja. A jövőképben megjelenő stratégiai szándék irányulhat:

- az alapvető képességekre;
- a szervezet tevékenységére és pozíciójára;
- jelszavak megfogalmazására;
- jövőbeni fejlődési előrejelzésekre.

A tapasztalatok szerint azonban ahhoz, hogy a szervezet valóban stratégiai módon viselkedhesen, szükség van egyfelől magának a (stratégiai) tervezési folyamatnak az átfogó, tudatos és szisztematikus felépítésére és működtetésére (azaz a stratégiai tervezés „menedzselésére”), másfelől pedig a szervezet egészének bizonyos fokú megváltoztatására, az új követelményekhez való alkalmazkodására. Ilyen módon tehát a stratégiai tervezés valójában stratégiai menedzsmentet kell, hogy jelentsen, hiszen mind a tervezési folyamat sikere, mind pedig annak megvalósítása, vagyis a stratégiaorientált működés a szervezet teljes rendszerét érintő, átfogó követelmények teljesülését teszi szükségessé. Ezt a felismerést tükrözi a szóhasználat eltolódása a stratégiai tervezés felől a stratégiai menedzsment irányába.

A közszerzetek vezetésében a stratégiai menedzsment már a múlt század nyolcvanas éveiben előtérbe került. Az alkalmazás éllovasa – mint a vállalati menedzsment technikák kormányzati alkalmazásában gyakran – az angolszász országok csoportja, ezen belül talán leginkább az Egyesült Államok volt. Jól illusztrálja ezt a folyamatot, hogy pl. egy 1993-ban elfogadott amerikai törvény valamennyi központi kormányzati szervezet számára kötelezővé teszi középtávú (ötéves) stratégiai tervek készítését.

A stratégiai tervezés során megvizsgáljuk a szervezet külső környezetét, elemezzük a versenytársak szerepét, azonosítjuk a partnereinket, szövetségeseinket. Elemezzük erőforrásainkat (anyag, emberi, technológiai, innovációs stb.) és képességeinket. A stratégiai célokat ezek fényében tűzzük ki, és a célok megvalósításához akciókat és visszamérhető tervszámokat rendelünk.

6.3. FOLYAMATKÖZPONTÚ KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉS, A FOLYAMATOK TECHNOLOGIZÁLÁSA

A közigazgatás céljait és eredményeit a működési folyamatok kötik össze. A munkafolyamatok összessége a hivatali működés dinamikáját jeleníti meg. A folyamatok jelentik a napi tevékenységeknek azon láncolatát, amelyek időben egymást követve valamely külső vagy belső érintett számára értékkel bíró eredményt (outputot) állítanak elő. Az elsődleges vagy más néven alapfolyamatok a szervezet létezésének értelmét jelentő szolgáltatások és termékek közvetlen előállításáért felelősek (pl. hatósági engedélyeztetés, jogszabály-előkészítés). A másodlagos vagy támogató folyamatok ezzel szemben jellemzően erőforrásokat biztosítanak az alapfolyamatok végrehajtásához (pl. a beszerzés, a HR, az informatika területén).

A szervezeti struktúra, illetve a különböző felelősségi, érdekeltségi, előmeneteli stb. rendszerek átalakítása mellett a közigazgatás alap- és támogató folyamatainak fejlesztése jelenti a hatékonyság és eredményesség növelésének legfontosabb zálogát. E folyamatok lefutása gyakran nem egyértelmű, és hosszabb időszakon keresztül vizsgálva sokszor még egy adott szervezeten belül sem mindig azonos módon mennek végbe. Jellemző ugyanakkor, hogy olyan folyamatszerkezeti mintákat mutatnak, amelyeket még a manuális munkavégzés vagy legalábbis kevésbé fejlett informatikai támogatás mellett alkalmaztak. A legújabb információs technológia széles körű elterjedése ezért új kihívások elé állítja a közigazgatás fejlesztőit, mert a meglévő folyamatok további javíthatósága (folyamatfejlesztés) helyett radikális, az alapokat is felforgató átalakításokra lehet szükség (folyamat-átszervezés).

A) Ügymenetvizsgálat

Az ügymenetvizsgálat az igazgatásszervezésben igen elterjedt elemzési és tervezési módszer.

A közigazgatási ügyintézési technológia kidolgozása azt jelenti, hogy logikus, ideális és egyben szak-szerű munkafolyamattá rendezzük az adott ügyben alkalmazandó anyagi jogi, eljárásjogi, ügyviteli és technikai szabályokat.

A vizsgálat a folyamat három elemére koncentrálna:

- Az ügyintézési folyamat egyes elemeit kik, mely szervezetek, szervezeti egységek, illetve személyek végzik?
- Az ügyintézési folyamat elemei milyen sorrendben jelennek meg egymást követően?
- Milyen szabályozás alapján végzik az ügymenet/ügyintézés egyes lépéseit?

Az ügymenetvizsgálat előkészítő szakaszában kiválasztjuk az igazgatási munkafolyamatot, valamint az ügycsoportot jól jellemző konkrét ügyeket. Ezt követően a rendelkezésre álló iratanyag, az ügyintézők kikérdezése és más dokumentumok alapján rekonstruáljuk azt az ügyintézési folyamatot, amelyet így feltártunk, majd ezek alapján elkészítjük az ügymenet grafikus ábráját.

A grafikus folyamatábrára tartalmazza az ügyintézés megelőző lépéseit, az eljárás összes ügyintézési elemét a cselekvések időrendi sorrendjében: tevékenységek, a munkafolyamatban részt vevő személyek vagy szervezeti egységek, valamint az ügymenet adott szakaszát meghatározó szabályozás megjelölésével. Hasznos, ha a folyamatábrára tartalmazza az egyes eljárási cselekmények között eltelt időtartamot is. A tevékenységek jelölésekor más-más módon tüntetjük fel az érdemi (pl. határozathozatal), illetve az ügyviteli (pl. iktatás) elemeket (pl. az érdemi lépéseket kockával, az ügyviteli teendőket körrel jelölve). A feldolgozás és elemzés során ugyanis jelentősége van annak, hogy a folyamatban hány érdemi, illetőleg hány ügyviteli tevékenységet végeztek.

A folyamatábrák elkészítése után, az értékelés szakaszában a kiválasztott ügykör szakértőinek bevonásával elvégezzük az ügymenet kritikai elemzését.

Ebben a szakaszban az azonos ügycsoportba tartozó ügyek folyamatábráit összehasonlítjuk, megvizsgáljuk, hogy ezek mennyiben illeszkednek a jogszabályok által előírt lépésekhez, majd a tapasztalatokat általánosítjuk, szöveges értékelést készítünk, amely után sor kerülhet a fentiek szerint módosított, javított munkafolyamat ábrázolására. Ez fogja az alapját képezni a folyamatra vonatkozó, immár optimálisnak mondható ügymenetmodell kialakításának.

A módosított munkafolyamat modelljéhez szöveges indoklást is fűzhetünk, amely a javasolt változás előnyeit magyarázza.

Az ügymenetvizsgálat eredményei egyéb szervezési következtetések levonására is kiválóan alkalmasak. Például ráirányíthatják a figyelmünket a szervezeti kapcsolatok neuralgikus pontjaira (házon belüli levelezgetés, külső szervekkel való nem kielégítő kapcsolat). Lehetőséget nyújt az összegyűjtött információ mennyisége arra is, hogy az érdemi lépéseket lassító ügyviteli tevékenységeket

ésszerűbben szervezzék meg. (Pl. a front office és a back office feladatokat kettéválasztjuk, ezzel tehermentesítjük az érdemi ügyintézőket, és segítjük az ügyfelek jobb, gyorsabb kiszolgálását.) Az ügyintézési folyamatot tovább ésszerűsíthetjük a munkafolyamatba beépített segédletekkel; iratmintákkal, illetőleg technikai fejlesztéssel, elektronikus ügyintézéssel, az ügyintézést támogató szoftverek alkalmazásával.

B) Elektronikus közigazgatás

Az információs társadalom terén számos új fogalom, kifejezés jelent meg az utóbbi években, és magától értetődően nem került el ez a terület a közigazgatás működését sem. Ezek között a fogalmak között az e-közigazgatás (**e-government**) már réginek számít, mégis a terület gyors fejlődése miatt folyamatosan változik. Az e-közigazgatás ma már egy nélkülözhetetlen eszköz az államigazgatási, az önkormányzati munka megreformálásához, a szolgáltatásokkal való állampolgári elégedettség növeléséhez, valamint a rugalmasabb, átláthatóbb közigazgatás megteremtéséhez. Ezt hangsúlyozzák és teszik kötelezővé a tagállamok számára az Európai Unió e témakörben születő direktívái is.

Az e-kormányzat és e-közigazgatás fogalma, értelmezése

Az Európai Unió által kialakított definíció szerint az „e-Government” (e-kormányzat) az információtechnológia, szervezeti változások és új képességek kombinációjának felhasználását jelenti a közigazgatásban. A cél: javítani a közszolgáltatások színvonalán, megerősíteni a demokratikus folyamatokat és támogatni a közösségi célkitűzéseket. Az **e-kormányzat az Európai Unió állásfoglalása szerint** az alábbi három tevékenység gyűjtőköre:

- infokommunikációs eszközök alkalmazása a közigazgatásban;
- a közigazgatás modernizációjával összefüggő munkafolyamatok és működési egységek átszervezése;
- a közigazgatásban foglalkoztatott közalkalmazottak és közszolgálati tisztviselők, valamint az ügyfeleket jelentő állampolgárok képzése az új eszközök kezelésének elsajátítására.

Az elektronikus kormányzat alapvetően **két összetevőből** áll:

- a közigazgatási intézmények belső működésének megújítása – back office, azaz szolgáltatói-oldal;
- a lakosság és az üzleti szektor kommunikációja ezekkel az intézményekkel – front office, azaz ügyfél-oldal.

Az e-közigazgatás előnyei

Az e-közigazgatási szolgáltatások megteremtéséből származó előnyök felsorolásakor a szolgáltató oldaláról jelentkező hasznokat, a felhasználóknál tetten érhető pénzügyi hasznot, az osztársadalmi szinten jelentkező hasznot és a kormányzat átfogó céljainak támogatásából származó hasznosságot szokás említeni. Ezek alapján az e-közigazgatás előnye, hogy

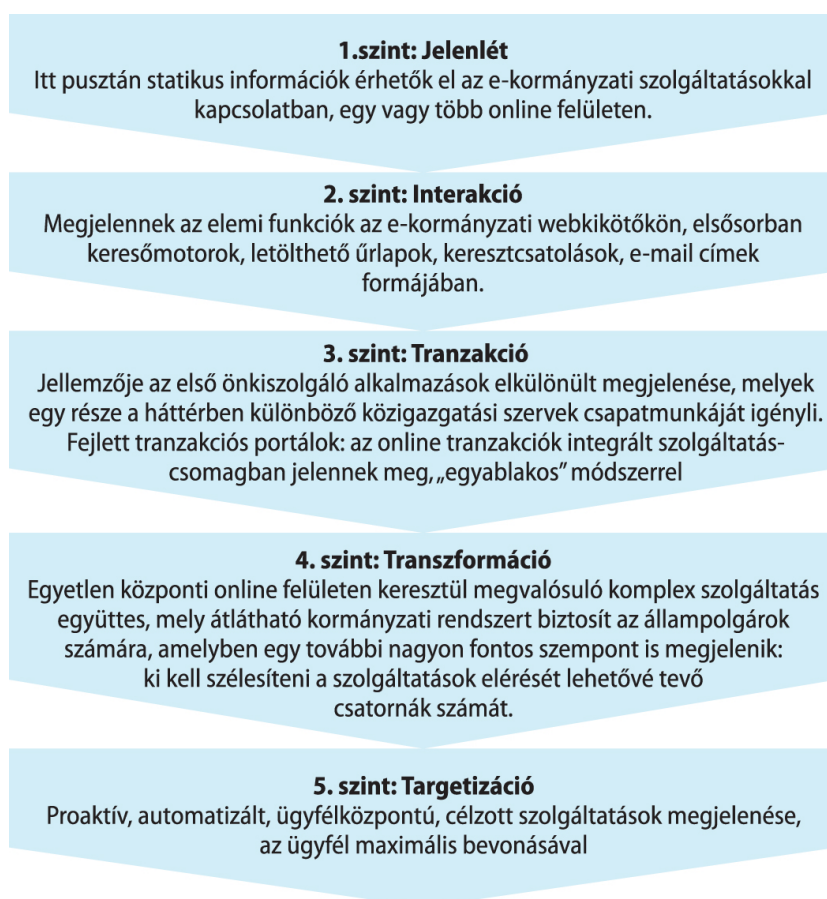
- csökkenti a működési költségeket a közigazgatásban;
- hatékonyabb munkavégzést tesz lehetővé a közigazgatás oldalán;
- költségmegtakarítást jelent mindkét fél részéről;
- kényelmesen, gyorsabban igénybe vehető szolgáltatásokat nyújt;
- non-stop rendelkezésre állást biztosít (7/24);

- az információk jobb kezelhetőségét teszi lehetővé;
- megteremti az önkiszolgálás lehetőségét;
- jobb információellátást nyújt;
- javítja a kommunikációt a vidéki és távoli közösségekkel;
- csökkenti a bonyolultságot a kormányzat–állampolgár kapcsolatban;
- átláthatóbbá teszi a kormányzati munkát.

Az e-közigazgatás szóba jöhető hátrányai:

- Elvész a személyes kapcsolat az ügyfelek és az ügyintézők között. Az emberek egy része ma még ezt fontosnak tartja.
- Az információkat néha nehéz megtalálni. Fontos a portálok felépítésekor a jó, áttekinthető szervezés.

A közigazgatási szolgáltatások öt szintjét különböztetjük meg. 2007-től bevezettek az eddig ismert 4 szolgáltatási szint mellé egy ötödiket is, melyet – alkalmas magyar szakkifejezés hiányában – egyelőre **targetizációnak** nevezünk. A fogalom a szolgáltató által nyújtott, automatizált ügyfélkényelmi szolgáltatásokat jelenti.



11. ábra: Az e-közigazgatási szolgáltatások szintjei

Az online kormányzás sikere azon múlik, hogy az állampolgárok milyen mértékben kívánnak élni az elektronikus ügyintézési lehetőséggel, ezért kiemelten fontos, hogy a hagyományos ügyintézésen túl, az ügyfelek igényeire reagáló ügyfélbarát szolgáltatási portfólió épüljön ki, ami a fent leírt, ötödik szintű targetizációval tud megvalósulni. Ezen a területen már történtek előrelépések az utóbbi egy évben a hazai szolgáltatásoknál (pl. a személyes vagy gépjármű- okmányok érvényességi idejének lejárataról küldött automatikus értesítések).

Az EU fejlett országaiban ma már általában nem az a kérdés, hogy teljes körű elektronizáció megvalósul-e az ügyféloldalon, hanem az, hogy a nyújtott szolgáltatás tartalmában mennyire idomul a felhasználói igényekhez.

A www.magyarország.hu oldalon található számos olyan szolgáltatást, amelyet regisztrációval lehet igénybe venni. Regisztráció nélkül igénybe vehető szolgáltatások az időpontfoglalás az okmányirodába, ideiglenes ügyfélkapu regisztráció, kormányzati portál kiemelt szolgáltatások rovat, szolgáltatások A-Z-ig rovat.

6.4. PROJEKTMENEDZSMENT

A projektszemlélet, illetőleg az ún. „projekt típusú gondolkodás” az utóbbi néhány évtizedben terjedt el és honosodott meg. Hozzájárult ehhez az európai uniós tagságunk, illetve a csatlakozás előtti uniós támogatások igénybevételének meghatározott rendje. Ugyanakkor ne gondoljuk azt, hogy a projektekben való gondolkodást csupán ebben a körben hasznosíthatjuk, hiszen a mindennapi munkánkban is kisebb-nagyobb feladatok végrehajtásánál, megvalósításánál nagy segítségünkre lehet, ha elsajátítjuk – első látásra talán bonyolultnak tűnő – technikáját.

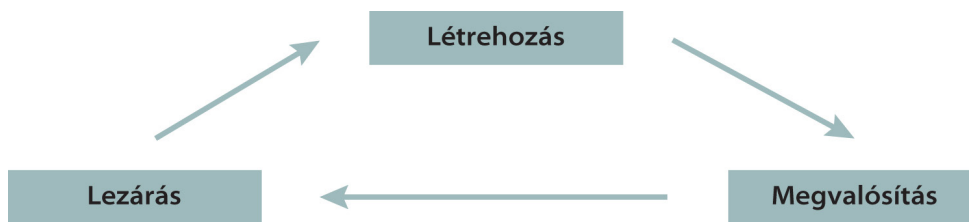
A projekt a tervezés legkisebb eleme, amely:

- egyedi szervezeti környezetben megtervezett és végrehajtott lépéssorozat;
- konkrét célokat meghatározott idő alatt kíván elérni;
- a célok eléréséhez meghatározott (humán és anyagi) erőforrásokat rendel.

A projektek tervezésének és végrehajtásának folyamata projektciklus néven is ismert. A ciklus kiindulópontja a projektötlet, melyet a helyzetelemzés után egy végrehajtó és egy értékelő munkatervvé kell fejleszteni.

A projekt három szakaszra bontható, melyekre gyakran a projektháromszög kifejezéssel utalunk:

- Létrehozás – a tervezés és programozás szakasza
- Megvalósítás – a projekt végrehajtásának és nyomon követésének, monitoringjának szakasza
- Lezárás – utólagos értékelés és tapasztalatok leszűrésének szakasza

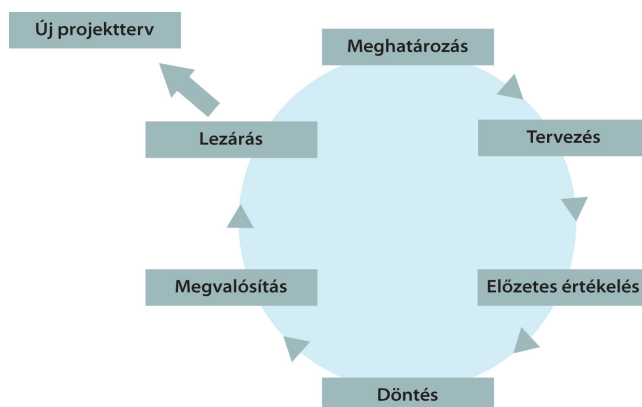


12. ábra: A projektháromszög

Ha a projektháromszög létrehozás elemét további szakaszokra bontjuk, megkapjuk az úgynevezett projektciklust.

A projekt létrehozása:

- A **projekt meghatározása** – a helyzetelemzést, a projekttel megvalósítható elképzelések meghatározását és feltérképezését, a problémák, lehetőségek feltárását tartalmazza. Ezt követően döntést lehet hozni, hogy mely ötleteket érdemes továbbvinni a kidolgozás szakaszába. Az elemzések alapján operatív projekttervek készülnek. A projektterv részletes kidolgozása a kedvezményezettek és az egyéb érdekcsoportok bevonásával történik.
- A **projekt kidolgozása, tervezése** – a projekt alap gondolatának kifejtését, részletes kidolgozását jelenti.
- A **projekt előzetes értékelése** – szorosan kapcsolódik a projektkidolgozáshoz. Ez a lépés biztosítja a javasolt projekt szigorú értékelését és a szükséges módosítások elvégzését. Az elkészült projekttervek esetén szükség van azok megvalósíthatóságának (sikeres lesz-e várhatóan a projekt?) és fenntarthatóságának (képes-e hosszú távon előnyöket biztosítani a projekt a kedvezményezetteknek?) értékelésére.
- A **projekttel kapcsolatos tárgyalások és döntések** – a finanszírozó intézmények megvizsgálják a projektjavaslatokat, és döntést hoznak arról, hogy finanszírozzák-e a projektet vagy sem. Ebben a fázisban kötik meg az érdekeltek azokat a szerződéseket, amelyek a projekt megszervezésére, megvalósítására vonatkoznak, beszerzik a szükséges engedélyeket stb.



13. ábra: A projektciklus

A projekt megvalósítása: a projekt végrehajtását jelenti az előzőleg elfogadott módon, valamint rendszeres időközönként végzett ellenőrzések annak megállapítására, hogy a projekt az előre meghatározott ütemterv szerint halad-e. A projekt lezárása: ebben a fázisban a projekt befejeződik, amelynek

eredményeit értékelni kell. Ilyenkor új projektek alap gondolatai születhetnek meg. A projektek kidolgozása és azok végrehajtása az alábbi, az Európai Unió által kidolgozott metódus alapján történik:

11. táblázat: PCM-LFA

Projektciklus Menedzsment – PCM (Project Cycle Management)	Logical Framework Approach Projekt menedzsment metodológia és eszköz
Projektfázisok meghatározása	Tervezés
Projektmenedzsment feladatok meghatározása	Megvalósítás
Döntéshozási eljárás	Ellenőrzés

A Logical Framework Approach teljes folyamata két fő szakaszból áll.

12. táblázat: Az LFA folyamata

Elemzési fázis		Tervezési fázis
Környezet elemzése	Célok elemzése	
helyzetértékelés	probléma-meghatározás	logframe összeállítás
érintettek azonosítása	célmeghatározás	tevékenységek meghatározása
	stratégia-elemzés	erőforrások tervezése

6.4.1. ELEMZÉSI FÁZIS

A helyzetelemzéshez a projekt külső és belső környezetét térképezzük fel. Az információgyűjtés lehetséges kutatások útján, interjú módszerrel, kérdőívvel, műhelymunkával stb. zajlik.

A következő lépésben a projekt által érintett személyek (*stakeholder*) beazonosítása következik. Stakeholdernek nevezünk bármely egyént, csoportot, szervezetet, akinek/amelynek jelentős érdeke fűződik a projekt sikeréhez vagy bukásához. Megvizsgáljuk az érintettek szerepköreit aszerint, hogy érdekeltek vagy elfogultak, hogyan tudják befolyásolni a projektet. Ezekből azután következtéseket vonunk le, szükség esetén koordinálunk közöttük, vagy kezeljük a felmerülő konfliktust.

A problémaelemzés célja a főbb problémák azonosításának elősegítése, illetve a „problémafa” elkészítése, vagyis az ok-okozati összefüggések pontos meghatározása. A problémafa birtokában kezdődhet a célképzés.

A probléma annak a negatív állapotnak a leírása, amelyen változtatni szeretnénk, a célkitűzés pedig – mint a fentiekből kitűnik – egy elérni kívánt jövőbeli, pozitív állapot. Nincs más dolgunk tehát, mint a problémafa tükörképeként, a negatívumok pozitív eredménnyé történő átfordításával elkészíteni a célkitűzés-fát, amely az ok-okozati logika helyett eszköz–eredmény összefüggésben ábrázolja a problémák megoldását célzó fejlesztési utakat. A célkitűzést úgy fogalmazzuk meg, hogy konkrét, mérhető, pontos, reális és megfogható legyen. Az egyes célok ugyanúgy egymásra épülnek,

mint a problémák a problémáiban. (Pl. probléma lehet egy szervezetben a számítógépek elavultsága. Célként kitűzhetjük a számítógéppark cseréjét vagy fokozatos megújítását.) A célok ábrázolása az ún. *célfával* történik.

6.4.2. TERVEZÉSI FÁZIS

A logikai keretmátrix nem más, mint egy olyan komplex táblázat, amely összefoglalva mutatja be a projekt céljait, vagyis mit szeretnénk elérni, az ezekhez tartozó mennyiségi és minőségi mutatókat, azok forrásait, a megvalósuláshoz szükséges és meglévő erőforrásokat, a megvalósítás költségigényét, továbbá hogy milyen előfeltételeket kell teljesíteni a projekt elindításához.

Egy projekt megvalósítását gondos, alapos tervezésnek kell megelőznie, – legyen szó akár egy kevésbé összetett, pl. humánerőforrás-fejlesztési projektről vagy egy sokkal komplexebb, magasabb költségvetést, időt és tervezést igénylő infrastruktúra-fejlesztési projektről –, a tervezéskor alapvetően ugyanazokat a szempontokat kell figyelembe venni. Valamennyi projekt esetében el kell készíteni a munkatervet, a humánerőforrás-tervet, a kommunikációs tervet, valamint a pénzügyi tervet.

6.4.3. A PROJEKT MEGVALÓSÍTÁSA

Ebben a szakaszban történik a projekt beindítása és megvalósítása, és ugyancsak ebben a stádiumban írják ki a megvalósítók a különféle pályázatokat és kötik meg a szükséges szerződéseket. A megvalósítás során a projektgazdának a projekt időtartamától függően egyszer vagy akár többször is értékelnie kell, hogy a projekttervekhez képest milyen tényleges előrelépéseket sikerült elérni a végrehajtás során. Az elkészült időközi értékelés alapján eldönthető, hogy a projekt jó úton halad-e, s valóban a kitűzött célok megvalósítását szolgálja-e. Az értékelés segítséget nyújt a projektgazdának abban is, hogy a projekt kidolgozása óta eltelt idő alatt történt változások fényében módosítsa a projekt irányát, illetve az egyes célkitűzéseket. Ugyancsak itt történik a projektre vonatkozó szerződések megkötése, valamint a projekt tényleges megvalósítása, a projektszervezet felállítása. Ez utóbbi nagyon fontos lépés, mivel a jól megválasztott projektcsapat, az ő képességeik, a közöttük lévő munkamegosztás alapvetően befolyásolja a projekt sikerét. A megvalósítás szakaszában foglalkozunk a közbeszerzésekkel, a tényleges kivitelezéssel és folyamatos nyomon követéssel, szükség esetén beavatkozásokkal. A projekt megvalósítása során nem szabad elfeledkeznünk az egyes teljesítésekről, valamint a pénzügyi ellenőrzésről, a folyamatos monitoring tevékenységről, valamint a szakmai értékelésről sem.

6.4.4. A PROJEKT LEZÁRÁSA

A projektek lezárása a projektek végrehajtásában a végső fázis, melynek során teljes körűen elemezzük a projektet, elkészítjük a végső beszámolót, továbbá értékeljük a projekt megvalósulását. A projekt végső elemzése olyan nagy tömegű információval lát el bennünket, amely rámutathat arra, milyen irányban indulhatunk tovább az adott projekt megvalósítását követően, továbbá tapasztalatokat ad az elkövetkezendő projektek megvalósításához. A projektgazda értékeli, hogy a projekt milyen eredményeket ért el, és ezek alapján levonja a tanulságokat, amelyek a jövőbeni programok és projektek tervezése során eredményesen felhasználhatók.

6.5. MINŐSÉGMENEDZSMENT A VEZETÉSBEN

6.5.1. A MINŐSÉGMENEDZSMENT TÖRTÉNETE

Mielőtt a témába alaposabban belemélyednénk, röviden tekintsük át a minőségmenedzsment fejlődésének történetét.

A XX. sz. első felében – a kapitalista nagyüzem kialakulásának kezdetén a végtermék ellenőrzéséről volt csupán szó, ez volt a **minőségellenőrzés** kora, előtte azonban a termelés és az ellenőrzés nem vált el egymástól. A két tevékenység szétválasztása Taylor nevéhez fűződik.

A második szint a **minőség szabályozás**, amikor az ellenőrzés mellett megjelent a szabályozás. Ezen a szinten nem volt elég csupán az ellenőrzés, visszacsatolásra is szükség volt, amely lehetővé tette a folyamatokba való beavatkozást még a hibás termék keletkezése előtt. Ennek a rendszernek az volt a lényege, hogy a gyártási folyamatok meghatározott részein beiktatták a minőség-ellenőrzési pontokat, kiszűrve ezzel a selejtes termékek gyártását. Ez a megoldás a huszadik század második felében terjedt el, elsősorban költségcsökkentési célok miatt.

A minőség szabályozást követő szint a **minőség biztosítás**, amely olyan tevékenység, amellyel a minőséget a termékbe/szolgáltatásba tervezzük és építjük. A minőség biztosítás a rendszerre, a szervezetre vonatkozik. A minőségügyi rendszer magában foglalja azokat a folyamatokat, eljárásokat, tevékenységeket, eszközöket, felelőségeket és hatásköröket, amelyek a minőség megvalósításához és biztosításához szükségesek. A termelő folyamatok mellett megjelennek a kiszolgáló, támogató folyamatok is, mint pl. a vevő elégedettségének elérése a vevővel egyeztetett igények kielégítése révén (lásd szerződés átvizsgálás, megrendelés stb.), de a munkatársak elégedettsége nem feltétlenül hangsúlyos szempont.

A minőség biztosítás szemléletében a jó eljárások szabványokba foglalhatók, így a működés tanúsítható. A legismertebb ilyen szabályrendszer az ISO. Az **ISO az International Organization for Standardization** rövidítése, amely több mint 100 nemzet szabványosítási tagszervezeteinek szövetsége és jó néhány nemzetközi szabványért felel. Ezek közül a legismertebb az ISO 9001-es szabvány, amely általános követelményeket fogalmaz meg a szervezetek minőség biztosítási rendszerére. A szabvány alkalmazására aspiráló szervezetek e követelmények (mint egy ellenőrző lista) mentén felkészíthetők, a kialakított szabványos működés pedig független, akkreditált tanúsító szervezetek révén tanúsítható. Az ISO tanúsítás önmagában nem garantálja a relatíve kiváló minőséget, csak az előre kialakított standardoknak való megfelelést, tehát inkább a betervezett minőségi szint megvalósításának állandóságáért felel. Ennek ellenére meglehetősen elterjedt az üzleti és közszolgálati szervezetek között egyaránt. Rangját jelzi, hogy a különböző ISO tanúsítványok meglétét (ezen belül is elsősorban a már említett ISO 9001-et) gyakran előfeltételként írják elő pályázatoknál, szerződéses kapcsolatokban.

A **Teljes Körű Minőségirányítás** (Total Quality Management, TQM) vezetési filozófia a múlt század utolsó negyedében alakult ki, és az összes folyamatot (gyártás, termelés, pénzügy, könyvelés, oktatás stb.) integrálja. Célja, hogy mindenki a vevői megelégedtség eléréseért dolgozzon, a vevő fogalmát kiterjesztve a belső vevőkre, azaz a munkatársakra is. A TQM nem foglalható szabványba és ezért nem is tanúsítható. A TQM-nek nincs követelményrendszere, vannak azonban fontos alapelvei, mint pl. az ügyfél- és partnerközpontúság, a folyamatos fejlesztés és a munkatársak, alkalmazottak bevonása. Negyedik alapelveként szokták megjeleníteni a társadalmi méretű tanulásban

való részvételt, ami tulajdonképpen a benchmarking tevékenységet jelenti. A TQM filozófián alapszik két szervezeti önértékelési modell, az EFQM és a CAF. Az EFQM modellt az európai nagyvállalatok által alapított szervezet, az Európai Minőségirányítási Alapítvány hozta létre, és főként piaci szervezetek alkalmazzák. A CAF (**Common Assessment Framework**, magyarul: **Közös Értékelési Keretrendszer**) az EFQM önértékelési modell közigazgatásra adaptált változata.

Az önértékelési modellek alapvetően abból indulnak ki, hogy nézzük meg, mi az, amivel egy szervezet egy adott pillanatban rendelkezik, majd végezzünk helyzetfelmérést, tekintsük át adottságainkat és értékeljük, hogy ezekkel az adottságokkal milyen eredményeket értünk el. **Az önértékelés a szervezet átfogó, szisztematikus és rendszeres felülvizsgálatát jelenti, amelyben a szervezet azonosítja erősségeit és fejlesztendő területeit, és kijelöli azokat a fejlesztési tevékenységeket, amelyek megvalósulását folyamatosan nyomon követi.**³⁶

A minőségügyi rendszerek és önértékelési modellek közös alapja a PDCA ciklus, amelynek logikája a jól működő szervezet mindennapi munkáját áthatja. Tevékenységeinket az alábbi lépések során valósítjuk meg:

- Plan – tervezés;
- Do – megvalósítás;
- Check – ellenőrzés, értékelés;
- Act – beavatkozás, korrekció.

A folyamat ezzel azonban nem áll meg, hanem egy magasabb szinten működik tovább. A következő tervezésbe beépülnek a korábbi korrekciók, így egyre magasabb szinten valósul meg a folyamat. Ezért a ciklust a folyamatos fejlesztés ciklusának is nevezzük.

6.5.2. EFQM ÉS A KÖZÖS (ÁLTALÁNOS) ÉRTÉKELÉSI KERETRENDSZER (CAF)

A közigazgatás minőségfejlesztése területén az alapvető elvárások az uniós csatlakozást követően fogalmazódtak meg, ezért a kormányzati stratégia is hangsúlyozta „a legmagasabb szintű szolgáltatást a legközelebb vinni a polgárokhoz” elvet.

Az (Közös) **Általános Értékelési Keretrendszer** (Common Assessment Framework, **CAF**) tehát az önértékelési modellek kategóriájába tartozó EFQM alapú, teljes körű minőségirányítási eszköz, amelynek létrehozását **az Európai Minőségirányítási Alapítvány (EFQM) Kiválóság Modellje** és a németországi **Speyer** Közigazgatás-tudományi Egyetemének modellje ihlette. A modellel a társadalom vonatkozásában mutatkozó kiváló eredményeket a vezetés által működtetett stratégián és tervezésen, a munkatársakon, a partneri kapcsolatokon és az erőforrásokon, valamint a folyamatokon keresztül lehet elérni. Ez az eszköz a szervezetet egyidejűleg több, eltérő szemszögből vizsgálja, a szervezeti teljesítmény elemzését a teljesség figyelembevételével, ún. holisztikus megközelítésből kiindulva végzi.

Kialakulásának története 1998-ra tehető, amikor az Európai Unió közigazgatással foglalkozó minisztériumainak főtítkárai létrehozták az „Irányító Csoportot” (Steering Group), azzal a céllal, hogy koordinálják a 15 tagállam közigazgatási-fejlesztési programját, és kidolgozzanak egy rendszert a minőségmenedzsment

³⁶ Forrás: EFQM, *Excellence One Toolbook for Self-Assessment, Creating and Sustaining Continuous Improvement*. EFQM, 2005.

technikák közigazgatási alkalmazásának elősegítése érdekében. Olyan eszközt kerestek, amely alkalmas lehet a közigazgatási szervek minőségügyi rendszerének továbbfejlesztésére. Végleges formát a portugál elnökség idején kapott a modell, a lisszaboni konferencián, és ekkor került sor a próbaalkalmazásra is.

A CAF modelljét, melyet 2000 májusában mutattak be, és 2002-ben fejlesztettek tovább, 2000–2010 között már több mint 2000 európai közigazgatási szerv használta saját intézménye hatékonyságának javítására. A modellt már 19 nyelvre fordították le, és nemcsak Európában, de a Közel-Keleten és Kínában vagy Dél-Amerikában is érdeklődést mutatnak iránta. Nemzeti szinten is sok ország kifejlesztette a CAF-ot támogató szervezeti struktúrákat, ideértve a képzést, az e-eszközöket, a broszúrákat, a CAF felhasználói rendezvényeket és a CAF-adatbázisokat. 2011-ben a modell egy mélyreható felülvizsgálaton esett át, az Európai Közigazgatási Intézet európai szintű kérdőíves felmérést végzett a CAF alkalmazások tapasztalatainak összegyűjtésére. Ezek alapján kifejlesztésre került a CAF 2013 modell, amely alapfelépítésében nem különbözik a 2006-os modelltől, de közérthetőbb nyelvezettel, átgondoltabb logikában megfogalmazott, számos értékelést segítő példával bővített modell lett.

A hazai rendszer 2013-as modellnek megfelelő továbbfejlesztése jelenleg zajlik, 2013 második felében megújul a kormányzati CAF honlap is.³⁷ A szakértők ennek során nagyobb hangsúlyt helyeztek a korszerűsítésre és a felhasználóbarát alkalmazhatóságra, a továbbfejlesztett változat lehetővé teszi a szervezetek számára az értékelési ismereteik elmélyítését és a fejlesztési intézkedéseikre történő nagyobb mértékű összpontosítást.

A CAF-ot elsősorban azért ajánlják az Európai Unióban, mert elősegíti a közigazgatási szerveknél a teljesítmény- és hatékonyságorientált minőségfejlesztést a korszerű minőségmenedzsment technikák alkalmazásával. Ezenkívül egyszerű, könnyen használható módszertani keretet kínál a közszektor önértékeléséhez.

Arra tervezték, hogy a közszektor minden részében használható legyen, nemzeti/szövetségi, regionális és helyi szinteken egyaránt. Egyes esetekben – különösen a nagyméretű szervezetekben – az önértékelést a szervezet egy részén belül is el lehet végezni, pl. egy kiválasztott igazgatóság vagy kirendeltségen belül.

A közszektor szervezeteinek önértékelése és fejlesztése nagyon nehéz a szervezet különböző funkcióira vonatkozó megbízható információ nélkül. A CAF arra ösztönzi a szervezeteket, hogy gyűjtsék össze és használják fel az információt, de nagyon gyakran ez az információ nem áll rendelkezésre az első önértékeléskor. Ezért a CAF-ot gyakran ún. **zéró-bázisú** mérésnek tekintik, mivel jelzi azokat a területeket, ahol alapvetően fontos a mérés elkezdése.

Minél inkább a folyamatos fejlesztés felé halad az adminisztráció, annál rendszerezettebb és progresszív módon gyűjti és kezeli az információt mind külső, mind belső viszonylatban. A CAF modell szerinti önértékelés lehetőséget ad a szervezetnek, hogy többet tudjon meg önmagáról. **A CAF alkalmazása hozzásegíti a közigazgatási szervezeteket egy állandó fejlesztési folyamat elindításához.**

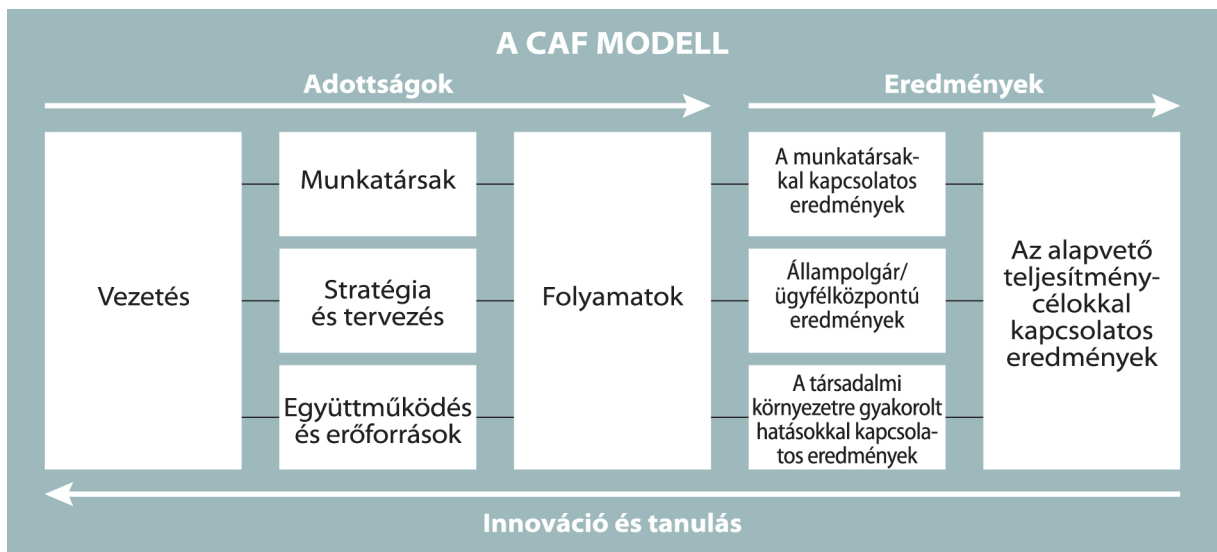
A CAF lehetőséget ad az unió területén működő közigazgatási szervek minőségjegyeinek és azok mérésének egységesítésére, illetve az adatok összehasonlíthatóságára.

37 A közigazgatási szervezetek számára ingyenesen alkalmazható kormányzati CAF szoftver elérhetősége: <https://caf.kim.gov.hu>

6.5.2.1. A CAF-modell felépítése

A kilenc kritériumból álló struktúra határozza meg a szervezeti önértékeléshez szükséges fő szempontokat. A kritériumokon belül számos (28) alkritérium található, amelyek alapján beazonosíthatók az önértékelés során megvizsgálandó főbb működési területek.

A modelladottságok oldala öt kritériumot takar. Ide azok az eljárások, módszerek, technikák tartoznak, amelyekkel a szervezet dolgozik, amelyek beépültek a munkafolyamatokba. Vagyis megmutatja, hogy mit csinálunk.



14. ábra: A CAF 2013. évi nemzeti modelljének felépítése

A CAF rendszernek számos előnyét tudjuk megnevezni. Alkalmazása egyszerű, lehetővé teszi a szervezet számára az előrehaladás lehetőségeinek megállapítását, a fejlesztési gyakorlatok más közigazgatási szervekkel történő összehasonlítását és az egymástól tanulást, híd szerepet tölt be az egyes minőségmenedzsment eszközök között, azaz segíti más, komplexebb minőségirányítási eszközök bevezetését is. Megfontolandó ugyanakkor, hogy csak az a szervezet tud fejlődést elérni általa, amely vezetősége elkötelezett, és komolyan veszi a minőségmenedzsment szempontjait, továbbá fontos szempont, hogy a kérdőívkitöltés csak alapos felkészülést és képzést követően végezhető el sikeresen.

6.6. ÜGYFÉLKARTÁK ALKALMAZÁSA

Az ügyfélkarták szorosan kapcsolódnak a közigazgatási szolgáltatások minőségének fejlesztéséhez.

Az ügyfélkarták (citizens's charter) alkalmazásának elindítója az angliai York város önkormányzata volt, ahol elhatározták, hogy nagyobb figyelmet szentelnek az állampolgárok átfogó tájékoztatásának, teljes körűen figyelembe veszik az ügyfelek érdekeit, hangsúlyt helyeznek az állampolgárok részvételére a közigazgatási szolgáltatásokkal kapcsolatos elvárások meghatározásában és ellenőrzésében.

A fenti célokat az önkormányzati tisztségviselők és képviselők áttekinthető üzleti módszerekkel az önkormányzati menedzsment-tevékenység egészére tűzték ki. Céljuk volt továbbá a megbízhatóság és pontosság, hatékonyság, minőségi szolgáltatások nyújtása, az adófizető pénzéért a megfelelő érték garantálása. Ezzel a módszerrel új értelmezést kapott az önkormányzat és lakosság közötti kapcsolat, és jelentőségét felismerve több angliai önkormányzat csatlakozott a mozgalomhoz, amely olyan lendületet vett, hogy 1991-ben az angol kormány kartamozgalmat indított el a közszolgáltatások minőségének javítását és új, szolgáltató szellemű közigazgatási kultúra elindítását kitűzve célul.

A mozgalom részét képezte még az ügyfelek részletes és alapos tájékoztatása a szolgáltatás jellemzőiről, valamint a nem megfelelő szolgáltatás esetén a panaszjog lehetővé tétele.

Az ügyfélkarta az első lépések egyike lehet a minőségi közigazgatás felé. Előnye, hogy arra készíti a közigazgatási szervezeteket, hogy munkájukkal kapcsolatban minőségi standardokat állítsanak fel, és a követelmények megsértése esetén szankciók alkalmazását, illetve az ügyfelek részére panaszjoguk gyakorlását teszik lehetővé. Az ügyfélszolgálati karta intézményrendszere a magyar kormány tetszését is elnyerte, ezért előkészítő és modellkísérleti programot indított, majd ennek lezárását, kiértékelését követően kormányhatározatot hozott a közigazgatás teljesítményének növelését szolgáló rövid távú intézkedésekről és átalakításának középtávú feladatairól. Egy korábbi kormányhatározat szerint meg kell teremteni a feltételeket a Közigazgatási Ügyfélszolgálati Karta országos elterjesztéséhez, és a modellkísérlet tapasztalataira támaszkodva menetrendet kell kidolgozni a megvalósításra. Valójában vállalatokat karta formában – a kormányhatározat kötelező ereje nélkül is – bármely közigazgatási szerv saját kezdeményezésre is létrehozhat, egyfajta „önkéntes minőségi vállalatnak” tekintve azt.

6.6.1. ÁLLAMPOLGÁRI TANÁCSOK

A helyi döntéshozatalban és a demokratikus folyamatokban való lakossági részvétel Magyarországon ma még meglehetősen alacsony. A lakosoknak nincs elég információjuk a közügyekről, és úgy érzik, hogy nincs befolyásuk az életük alakulására, csak kevesen hisznek abban, hogy kezükbe vehetik ügyeik irányítását saját környezetükben.

Az Állampolgári Tanács (Citizen's Jury) módszerét évtizedek óta sikeresen alkalmazzák pl. az Egyesült Államokban, Nyugat-Európában, de már ismerünk kedvező magyarországi tapasztalatokat is.

A módszer legfőbb erénye, hogy segítségével megfontolt, konszenzusos döntések szülehetnek a helyi közösséget érintő vitás kérdésekben, felkészíti, aktivizálja az állampolgárokat.

A módszer számos különböző kérdés eldöntésére, megvitatására alkalmazható. Használható konkrét kérdések megválaszolásában, mint például egy ipari beruházás megvalósulása a településen, de előnyös egy adott intézkedéssel, tervvel kapcsolatos lakossági támogatás vagy ellenállás vizsgálatára és a támogatás megszerzésére.

A nemzetközi gyakorlatban az állampolgári tanács kiemelt alkalmazási területe a jövőtervezés, pl. településfejlesztési koncepció közös kidolgozása, melynek megvalósításában a tanácsülésnek köszönhetően a képviselő-testület számíthat a lakosság támogatására és aktív részvételére. Az állampolgári tanács módszerét kistérségek, önkormányzatok, nem formális keretek között működő lakossági csoportok vagy civil szervezetek is haszonnal alkalmazhatják.

7.

SOKOLDALÚAN BEVETHETŐ MÓDSZEREK ÉS TECHNIKÁK A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK VEZETÉSÉHEZ ÉS FEJLESZTÉSÉHEZ

Fejezetünk olyan praktikus helyzetfelmérési, problémaelemzési, információgyűjtési, csoportos ötletelési, benchmarking stb. módszereket és technikákat kínál, amelyek széles körben elterjedtek, és számos célra alkalmazhatók a közigazgatási szervezetekben is.

7.1. A HELYZETFELMÉRÉS ESZKÖZEI, MÓDSZEREI

A helyzetelemzés egyik eszköze a SWOT analízis, amely jellemzően a stratégiaalkotás megalapozásához, egy szervezet elemzéséhez használatos nyitott értékelési eszköz.

7.1.1. SWOT-ANALÍZIS

A helyzetelemzés egyik legegyszerűbb, de – talán éppen ezért – legközismertebb és egyre szélesebb területen alkalmazott technikája az ún. SWOT-elemzés. (SWOT: strenghts – erősségek, weaknesses – gyengeségek, opportunities – lehetőségek, threats – veszélyek.)

13. táblázat: SWOT-analízis minta

	Erősségek (Strengths)	Gyengeségek (Weaknesses)
Belső tényezők	Pozitív dolgok, amik jól működnek, és lehet rá befolyásunk, hogy még jobban működjenek. +	Olyan dolgok, amik nem jól működnek, de lehet rá befolyásunk, hogy jobb legyen a helyzet. -
	Lehetőségek (Opportunities)	Veszélyek (Threats)
Külső körülmények	Olyan pozitív adottságok, amelyeket nem tudunk befolyásolni, de kedvezőek, és rájuk építve kihasználhatjuk az erősségeinket +	Olyan korlátok, negatív tényezők, amelyeket nem tudunk befolyásolni, és csökkentik a sikerünk esélyeit, kockázatot jelentenek, ezért tartózkodni kell tőlük. -

A SWOT-elemzés segítségével csoportos munkában összegyűjthetők egy eljárás, egy módszer vagy egy szervezet, esetleg projekt vagy más folyamat legfontosabb jellemzői. Ugyancsak jól alkalmazható valamely rendszer kiépítése során az egyes kulcsterületek kiinduló helyzetének feltárásához és rögzítéséhez, illetve helyzetelemzéséhez a változtatások, fejlesztések végrehajtása előtt. A módszer alkalmazása világos képet adhat, hogy az érdekeltek hogyan vélekednek az értékelendő területről,

kiindulási alapot nyújt a fejlesztések irányának meghatározásához, de alkalmas arra is, hogy az érdekeltek valós vagy feltételezett véleményeit összegyűjtsük, az elvárásokat megismerjük. Az elemzésben részt vevők egy négy ablakra osztott táblázatot töltenek ki, amelyben az egyes ablakok az erősségek, a gyengeségek – (belső tulajdonságok), – valamint a lehetőségek és a veszélyek – (külső környezeti elemzés) – felsorolását teszik lehetővé.

A résztvevők által kitöltött táblázatok összesítése után súlyozással kiválasztják az egyes mezőkben szereplő tényezők közül a legfontosabbakat. Ezt követően az egyes mezők közötti kapcsolatok feltárása következik, melynek során kiderül az, hogy az erősségek milyen további lehetőségek kiaknázását segítik, mely területeken teszik lehetővé a veszélyek elhárítását, illetve a gyengeségek közül melyek azok, amelyek akadályozzák az egyes lehetőségek kiaknázását, valamint a tényleges veszélyek elhárítását. A SWOT-elemzés előnye, hogy a kijelölt területre könnyen és viszonylag gyorsan elvégezhető, végrehajtása nem igényel előképzettséget. A módszer további előnye, hogy az elemzés során olyan elemek is felbukkanhatnak, amelyek eddig nem tartoztak a szervezet által deklarált és/vagy vállalt célok és értékek közé, mégis fontos szerepük lehet a továbbiakban.

Fontos az ilyen módon tudatosult értékek, elemek, eljárások összevetése a terület által kitűzött célokkal, értékekkel, eljárásokkal, dokumentumokkal. Ugyanakkor nagy létszámú csoportban a teljes elemzés elvégzése időigényes tevékenység lehet, amelynek teljes ideje alatt nehéz fenntartani az érdeklődést és a koncentrációt.

Nehézséget jelenthet, hogy a belső elemzés során – különösen a gyengeségek számbavételekor – nemcsak a terület ilyen jellemzőit gyűjtik össze, hanem a terület belső világából kilépve az egész szervezet problémáit fogalmazzák meg a résztvevők.

Az elemzés kezdeti szakaszában gyakran kételkednek a résztvevők az eljárás hasznosságában, úgy vélik, hogy amúgy is elegendő, általuk már ismert információval rendelkeznek, amelyekhez ilyen módon nem csatlakoznak újak.

Fontos hangsúlyozni, ha alapos SWOT-elemzést kívánunk készíteni, a módszer legfontosabb erőforrás-szükséglete az, hogy elegendő idő álljon rendelkezésünkre. A munka megszervezéséhez, a csoport irányításához, az elemzés vezetéséhez és különösen az összegzés elkészítéséhez olyan emberre van szükség, aki felkészült a szervezetről, továbbá aki az elemzésben gyakorlattal rendelkezik.

Önmagában az analízis elkészítése a szervezetekben nem visz közelebb egy-egy döntés meghozatalához, ezért érdemes más kiegészítő módszerekkel kombinálni, együtt alkalmazni.

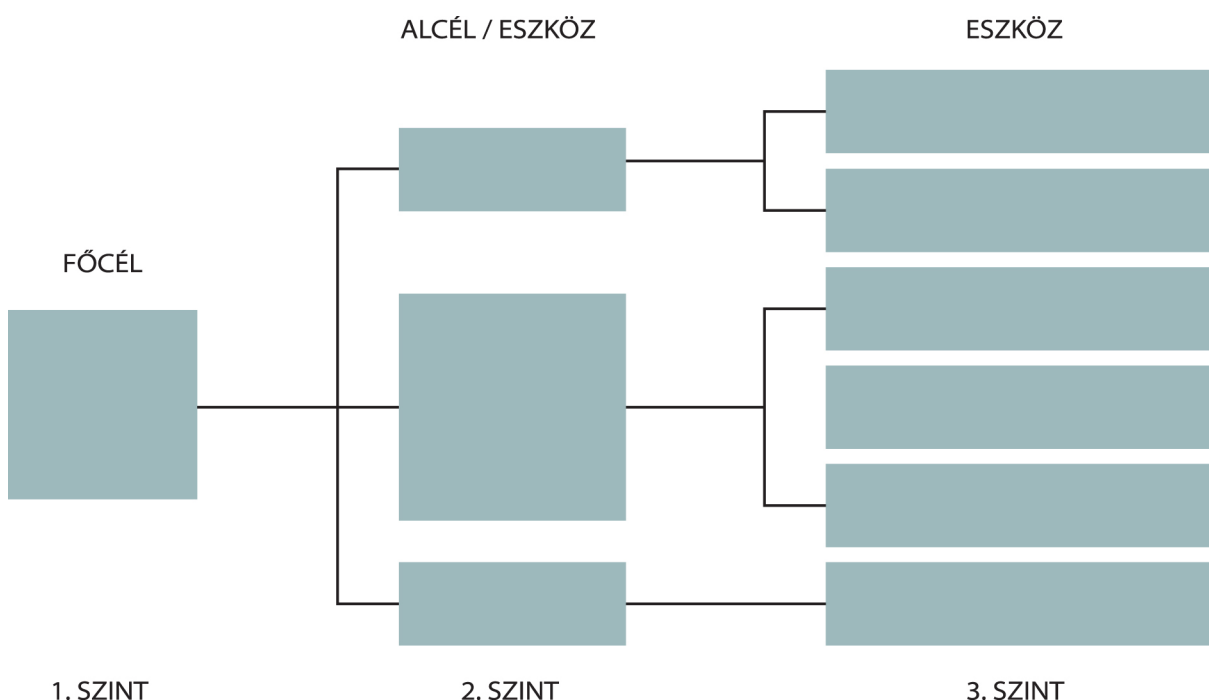
7.1.2. PROBLÉMAELEMZÉS (FADIAGRAM MÓDSZER)

A fadiagram az elemzett cél, probléma, ötlet belső logikai, elsősorban ok-okozati összefüggéseit tárja fel, és szemlélteti egy fára emlékeztető struktúrában. A módszer jól használható különféle problémák elemzésekor, a problémák mélyebb okainak feltárásához, a megoldások tervezése során felmerült fejlesztési javaslatok rendszerezéséhez. Kiválóan alkalmas általános célok lebontására is vagy fejlesztési javaslatok strukturálására.

Az első részletezési szintet a legegyszerűbb módon ötletrohammal dolgozhatjuk ki. Az ötletroham során összegyűjtjük a megnevezett cél fő területeit, a megvalósítás lehetséges eszközeit. Ezek lesznek a kitűzött cél elérésének legfontosabb irányai, területei. Az ötleteket öntapadós cédulára írják fel. (Minden cédulára csak egy ötlet kerülhet!) Ezeket gyűjtsék össze, ragasszák fel a táblára vagy az előre elkészített (csoport elé felragasztott vagy az asztalra helyezett) csomagolópapírra.

A felhelyezett cédulákat a csoport közösen rendszerezi, ez történhet a folyamat során bármikor. Ezért a logikai kapcsolatokat jelző vonalakat csak a folyamat végén rajzolják be vastag filctollal.

A fadiagram szerkesztését végezhetik felülről lefelé vagy balról jobbra, jobbról balra is. Fontos, hogy érzékeltesük az egyes szintek közti logikai különbséget, egymásra épültséget. Épp ezért a felülről való építkezésnél az első szintek „általánosak”, „absztraktak”.



15. ábra: A fadiagram szerkezete

Minden egyes részcélnál kérdezzük meg: Mit kell tennünk a kitűzött cél elérése érdekében? Ha új részletezési szinthez jutnak, újra tegyék fel a kérdést. Szintenként haladjanak. Akkor hagyják abba a részletezést, ha kiosztható feladathoz jutnak, vagy ha a csoport eléri saját ismeretszintjének határát.

A fadiagramot általában 3 részletezési szintre bontják. A főcél nem számít külön szintnek. Az egyes részcélok kibontási mélységei különbözhetnek egymástól. A módszer fejleszti a logikai gondolkodást, látásmódot, mivel rámutat a vizsgált kérdés belső logikai összefüggéseire, rendszerezettségére, segíti az elemzett problémát a lehető legrészletesebben kibontani, ezért eljuttat a konkrét feladatokig. A módszer támogató eszköze a brain storming, valamint a SWOT-elemzés. Kiindulási alapja az elemzésben megfogalmazott gyengeségek.

7.1.3. A SZERVEZET ÁTVILÁGÍTÁSÁT TÁMOGATÓ RÉSZTECHNIKÁK

A) Interjú

Olyan időigényes, nehezen feldolgozható, mégis elkerülhetetlen és hasznos adatgyűjtési módszer, amelyben a rendszerek átalakítása előtt beszélgetés során teszünk szert a céljainknak megfelelő ismeretekre, elsődleges és másodlagos információkra. Rendszertervezések kezdetén elengedhetetlen, de alkalmas megfigyelések ellenőrzésére vagy más technikákkal végzett vizsgálatok kiegészítésére is.

A munkatársak személyes megkérdezése a szervezési tevékenység egész folyamatát végigkíséri, a szervezők ezáltal nagy mennyiségű, hasznos és tartalmas információkat kaphatnak a szervezetről, mivel az interjúalanyok azt jól ismerik.

A vizsgálat előkészítő szakaszában el kell dönteni, hogy kik azok a személyek, akik adatokkal, ismeretekkel, információkkal rendelkeznek a megválaszolendő kérdéskörben.

Beszélgetőpartnerként szóba jöhetnek a szervezet tagjai, de szervezeten kívülálló személyek is. Tisztázni kell az időpontot és a helyszínt (lehetőleg nyugodt, beszélgetésre alkalmas helyet válasszunk), tegyünk bemutatkozó látogatást, készítsünk vázlatot. Az előkészítő szakasz része annak eldöntése is, hogy az interjú melyik fajtáját alkalmazzuk.

Az interjú menete: kezdjük rövid bevezető beszélgetéssel, majd a problémák tisztázása következik. A beszélgetés során ragaszkodjunk a témához, ne engedjük elkalandozni az interjúalanyt, de szánjunk elegendő időt a kérdések megválaszolására. A kérdésekre adott válaszokat kritika nélkül fogadjuk, és kerüljük az eldöntendő kérdéseket.

Adjunk lehetőséget a kérdésekre, időnként a beszélgetés közben és a végén foglaljuk össze a hallottakat, és kérdezzük meg, van-e valami hozzátenni való az addig elhangzottakhoz. Interjú közben feltétlenül rögzíteni kell az elhangzottakat, közben csak a vázlatos jegyzetelés javasolt. Nem szerencsés azonban a magnós vagy videós adatrögzítés használata, mert ez az interjú őszinteségét, az alany nyíltságát gátolhatja.

Az interjúkészítés formái

Nyílt interjúnak azt a módszert nevezzük, amikor a vizsgált személyek ismerik a beszélgetés célját, azzal egyetértenek. Ez lehetővé teszi a beszélgetés folyamatos rögzítését. A rejtett interjú során kötetlen beszélgetés benyomását kell kelteni a kérdezettben olyan irányított kérdésekkel, hogy a kérdező az őt érdeklő lehető legtöbb információhoz jusson.

A strukturált interjúnál a kérdező előre rögzített kérdéseket tesz fel. A módszer előnye a könnyebb feldolgozhatóság, hátránya viszont, hogy a kérdések körén kívül eső információk rejtve maradnak. Annak érdekében, hogy ezt a merevséget feloldják a szervezésben, gyakran strukturálatlan vagy csak részben strukturált interjúkat készítenek. Csoportos interjút akkor készítenek, amikor arra vagyunk kíváncsiak, hogy az emberek abban a körben, amelybe tartoznak, hogyan nyilvánítanak véleményt.

A csoportos interjúnak fontos eleme a megkérdezettek közt kibontakozó vita, a különböző szempontok, vélemények érvényre jutása. Ezzel szemben az egyéni interjú során egy emberrel beszélgetünk.

Az interjú optimális időtartama kb. 1 óra, amely elegendő a bonyolultabb összefüggések felderítésére is, és ennyi idő alatt még nem fáradnak el a résztvevők sem. Az interjú felvétele után a beszámoló elkészítése, majd a kapott eredmények értelmezése és értékelése következik. Az interjúkészítés sikere nagymértékben függ a kérdező személyiségétől. Fontos tulajdonságok a jó kapcsolatteremtő képesség, a megfelelő tájékozottság, a szakmai nyelv ismerete, a türelem és az empátia.

Az interjúkészítés alkalmazásának előnye, hogy az interjúalany ismeri a szervezetet, a munkatársakat, így tartalmaz válaszokat tud adni. Hátránya, hogy a megkérdezett személy érzelmei, személyes kapcsolatai befolyásolhatják a válaszokat, és torzíthatják a kérdezőben kialakuló képet.

B) Kérdőívek

Kérdőívek használatával nagy mennyiségű választ és információt kapunk rövid idő alatt. Előnye, hogy könnyen feldolgozható, hátránya, hogy csak a feltett kérdésekre érkeznek válaszok, új ötletek, gondolatok nem jelennek meg.

A kérdőívek három típusát ismerjük:

- Nyílt kérdőív, amely gyakorlatilag kérdés-felelet. Ez a típus nehezen feldolgozható, de személyre szabott válaszok születnek használata során.
- Zárt kérdőívekben megfogalmazzuk a kérdést, majd választást engedünk a megadott feleletek közül. Ez könnyen feldolgozható, de itt uniformizált válaszok születnek.
- Vegyes típus esetén az előző kettő kombinált alkalmazására kerül sor.

Mielőtt egy kérdőív szerkesztés folyamatát elkezdenénk, végig kell gondolunk, milyen információkra van szükségünk, ennek megszerzéséhez a kérdőívek milyen típusát, illetve az adatgyűjtés mely módszerét használjuk. Meg kell fogalmaznunk a konkrét kérdések szövegét, el kell döntenünk, hogy milyen típusú skálákat, táblázatokat vagy egyéb különleges eszközöket használunk a kérdőívek szerkesztése során.

Fontos figyelmet fordítanunk arra is, hogyan határozzuk meg a kérdések legmegfelelőbb sorrendjét. Követelmény, hogy legyen a kérdőívünk gördülékeny, és irányuljon valamire. Határozzuk meg a kérdőív szerkezetét, elrendezését és küllemét, ha időnk engedi, végezzünk próbakérdézet, majd ezek alapján hajtsuk végre a szükséges változtatásokat. Ha szükséges, készítsünk kitöltési útmutatót.

A kérdőívszerkesztés néhány alapszabálya – a teljesség igénye nélkül:

- Egyféle jelentésű szavakat használjunk, kerüljük el a szakzsargont. A tulajdonságot jelző mellékeveket megfelelően használjuk (gyakorlatilag mindenki, majdnem mindenki, döntő többség, legtöbben). A nagyságot és arányt leíró szavak legyenek koherensek. Ha kategóriákat használunk, akkor ezek legyenek azonosak.
- Legyen „nem tudom” válasz a kérdéseknél. Az esetek egy részében elégedjünk meg a kb. válaszokkal. Ne legyen torzító kérdésfeltevés, ne legyen kétszeres tagadás vagy egyéb szótrükk (ez a hazai jogszabályokban igen gyakori). Osztályzási kategóriák (5-ös, 10-es skála).
- Sorba rendezésnél ne legyen túl sok tétel.

A kérdőíves adatgyűjtés lehet ún. önkitöltős kérdőív, csoportos önkitöltős kérdőív, személyes kitöltésű kérdőív (megszólításos interjú, telefonos interjú). A kérdőív mintavételi módszere lehet önkényes – ez a legolcsóbb módszer. Alkalmazhatunk paneleket, az így kiválasztott csoportot folyamatosan vizsgálhatjuk, dolgozhatunk kvóta szerinti mintákkal (különböző csoportok szerinti minták) és valószínűségi mintavétellel – az ezzel foglalkozó szakirodalom szerint ez a legjobb, ugyanakkor a legköltségesebb mintavételi mód. A kérdőíves mintavétel nem önmagáért való, az semmit nem ér a kiértékelések és visszajelzések nélkül. A kérdőívek eredményeinek feldolgozása általában matematikai, statisztikai módszerekkel történik.

C) Dokumentumelemzés

Az empirikus adatgyűjtés egyik jól hasznosítható forrása a dokumentumelemzés, a szervezeti dokumentumok vizsgálata. A szervezeti problémák igen nagy százaléka visszatükröződik a szervezeti dokumentumokban, ezek összegyűjtése és tanulmányozása lehetővé teszi, hogy az egész szervezetről és a vizsgált kérdéskörrel alapvető információkkal rendelkezünk anélkül, hogy a szervezeti munkát „zavarnánk”.

A dokumentumelemzés az egyik legegyszerűbben alkalmazható résztechnika, de alkalmazását ne becsüljük túl. A dokumentumelemzéssel a szervezet felépítését, struktúráját ismerhetjük meg, de a szervezet valós működéséről csak akkor kapunk belőle információt, ha a dokumentum nem csupán a szervezetet, hanem annak működését is szabályozási körébe vonja. Tipikusan ilyen jellegű a szervezeti és működési szabályzat, míg az ügyrend döntően a működésre koncentráló dokumentum. Célszerű ezt a formát más résztechnikákkal együtt alkalmazni.

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

- szervezeti és működési szabályzat, ügyrend, egyéb szabályzatok;
- belső utasítások, rendelkezések, előírások;
- nyilvántartási adatok, nyilvántartás alapját képező egyéb dokumentumok;
- beszámolók, jelentések, szervezeten belüli levelezések;
- ügyfelekkel kapcsolatos dokumentumok, közérdekű panaszok, bejelentések;
- értekezlet; tanácskozások, gyűlések jegyzőkönyvei;
- munkaköri leírások;
- a szervezetben végrehajtott vizsgálatok, ellenőrzések dokumentumai;
- használt nyomtatványok stb.

A begyűjtött dokumentumokról érdemes nyilvántartást is vezetni (mire használják, ki tölti ki, ki kapja, milyen gyakran módosítják stb.).

A szervezeti dokumentumok tartalmi vizsgálata és értékelése mellett formai vizsgálatot is kell végeznünk. A formai dokumentumelemzés eredménye lehet egyes feladatok átszervezése, az alkalmazott technika korszerűsítése, a gépesítettség színvonalának emelése stb.

D) Munkanap-fényképezés

A munkanap-fényképezés egy személy, csoport vagy az egész szervezet hasznos munkaidőalapját vizsgáló résztechnika. Annak megállapítására szolgál, hogy a dolgozók a rendelkezésükre álló

munkaidőt hogyan használják ki és osztják meg a különböző tevékenységek között. A megfigyelés tárgya tehát a dolgozó által végzett munka és az egyes munkaelemek időtartama. A munkanap-fényképezés során a dolgozó napi tevékenységét – a munkaelemek elvégzéséhez szükséges idő megjelölésével – folyamatosan feljegyzi a munkafelvételi lapra. (Pl. ügyfél-tájékoztatás – 15 perc, kávészünet – 10 perc, határozatírás – 40 perc stb.)

A munkaidőalap és a végzett tevékenységek munkaidejének összehasonlításával megállapítható, hogy a dolgozó:

- mennyi időt fordít az egyes tevékenységfajtákra;
- a munkavégzést folyamatosan vagy megszakításokkal végzi – tehát a tevékenységek mennyire szervezeten követik egymást a dolgozók egyéni munkavégzésében;
- az egyes tevékenységfajtákra az összmunkaidő-alapból mekkora hányadot fordít.

A munkanap-fényképezés többféle módon végezhető el:

- A megfigyelést végezheti a dolgozó maga (önfényképezés) vagy más személy. A mérés lehet csoportos vagy egy dolgozóra vonatkozó.
- A mérés során többféle eszközt is igénybe vehetünk (fényképezőgépet, filmfelvevőt, stopperórát, egyéb speciális rögzítő eszközt).
- A munkafajtákat előre meghatározhatjuk (tevékenységjegyzék), rendszerezhetjük, és a dolgozóknak csak a megfelelő kódszámot kell rögzíteni (pl. határozatírás – 4, ebédidő – 7, ügyfél-tájékoztatás – 8 stb.) vagy minősíthetjük a tevékenységfajtákat utólag, a feldolgozás folyamatában is. Ténylegesen mért idővel számolhatunk, vagy előre meghatározott normaidővel.

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

A vizsgálat előkészítő szakaszában a dolgozók számára megfelelő mennyiségben sokszorosítjuk a munkafelvételi lapokat, amelyekre a dolgozók a napi tevékenységeket rögzítik. Elkészítjük a vizsgálat eredményét számszerűen összesítő feldolgozó táblákat is.

A munkanapfelvétel céljáról valamint a felvételi lapok kitöltésének módjáról a dolgozókat tájékoztatnunk kell.

A felvétel eredményessége a jó előkészítésen, az alapos, körültekintő elemzésen kívül azon is múlhat, hogy mennyire sikerül a dolgozókkal a felvétel célját, értelmét elfogadtatni. Az előkészítési szakaszba tartozik még az egyes tevékenységfajták minősítését tartalmazó jegyzék, a tevékenységek kódolásának előkészítése is – amennyiben ezt a módszert alkalmazzuk. A munkanapfelvétel elvégzésére kb. 2 hetes, átlagos terhelésű időszakot célszerű kiválasztanunk, kivéve azt az esetet, ha meghatározott feladat elvégzésének körülményeire vagy átlagon felüli leterheltségű időszakra vagyunk kíváncsiak.

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

A feldolgozás és értékelés szakaszában a szervezők a munkafelvételi lapok bejegyzéseit a tevékenységjegyzék alapján kódszámmal látják el, majd a feldolgozó táblázatokat osztályonként, csoportonként, vezetőnként, ügyintézőnként és az ügyvitelt ellátó dolgozóknaként összesítik.

Az igazgatásszervezésben a munkanap-fényképezés eredménye felhasználható:

- a szervezeten belüli munkamegosztás aránytalanságainak kiküszöbölésére, a munkateher egyenletesebb elosztására, optimalizálására;
- az egyes tevékenységfajták arányának javítására, egyes tevékenységek elvégzésének jobb megszerzésére, arányosítására;
- az információgyűjtés és -feldolgozás racionalizálására;
- munkakörök vagy feladatcsoportok összevonására vagy szétválasztására, a felesleges tevékenységek kiküszöbölésére;
- esetleg jogszabály-módosítás kezdeményezésére (a szükségtelen eljárási cselekmény kiiktatása érdekében).

A munkanap-fényképezés természetesen nem ad tiszta képet akkor, ha az ún. önfényképezés módszerét alkalmazzuk. Ilyenkor munkatársaink saját bevallására, önmérsékletére, őszinteségére kell alapoznunk a megfigyelési lapok kitöltése során (előfordulhat, hogy a munkanapok összesítése után a hasznos munkaidőalap több mint 8 órát tesz ki egy-egy kollégánál, esetleg egész nap nem ment a mosdóba vagy ebédelni stb.). Azért, hogy realisabb képet kapjunk a felmérés végén, fontos már a módszer bevezetésének elején hangsúlyoznunk az őszinteséget és a bizalmat, az önmérsékletet és a realitást, hiszen ezek nélkül az elvégzett munkanap-fényképezés csak felesleges időtöltés.

A tárgyilagosság kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy a más által történő megfigyelés során is kaphatunk torz képet, különösen akkor, ha a megfigyelést végző nincs tisztában a megfigyelt által végzett munka egyes lépéseivel, illetve a folyamat egészével. (Ilyenkor lázas munkának tűnő cselekvésekkel „megtéveszthetik” a megfigyelést végző személyt.)

E) Funkciógyakoriság-elemzés

A munka optimális megszervezése szempontjából jelentősége van annak, hogy az egyes szervezeti funkciók adott időegység alatt hányszor fordulnak elő.

A funkciógyakoriság-elemzéssel választ kaphatunk arra, hogy

- melyek azok az ügykörök, amelyeknél – tömegszerűségük miatt – kisebb problémák is fennakadást okoznak;
- melyek azok a gyakran ismétlődő feladatok, amelyek formalizálhatók, majd gépesített, automatizált feldolgozásuk lehetővé válik;
- melyek azok a résztevékenységek, amelyek az érdemi munkát akadályozzák, ezért átadhatók más szervezeti egységnek vagy munkatársnak.

Az egyes tevékenységek mellé rendelt átlagidő alapján kiszámítható a funkcióelemzés elvégzéséhez szükséges időtartam.

A funkcióelemzés folyamatában először rögzíteni szükséges a tevékenységi elemeket, majd az egyes tevékenységeknél meg kell jelölni az előfordulás gyakoriságát (bizonyos időegység alatt végzett tevékenységyszámot).

A gyakorisági adatokat különböző forrásokból szerezhetjük be. Ilyenek lehetnek a közigazgatási szervezet hatósági statisztikája, az ügyiratforgalom adatai, bizonyos típusú dokumentumok megszámlálása, becslés, egyéb speciális mérések. Ezt követi az összegyűjtött adatok összehasonlítása, amely alapján rangsort állíthatunk fel a különböző tevékenységek szervenkénti, dolgozónkénti előfordulásának gyakoriságáról. A táblázat adatai kiegészíthetők az átlag időráfordítás adataival, amelyek eredményeként megkapjuk a feladat elvégzéséhez szükséges időt.

F) Munkakörelemzés

A munkakörelemzés célja a munkakör tartalmi elemeire irányul. Amíg a munkanap-fényképezésnél célunk a tevékenységek idő-ráfordítási arányainak vizsgálata, addig a munkakörelemzésnél azt vizsgáljuk, hogy a dolgozó tevékenysége megfelel-e az adott munkakörre előírt, megkívánt tevékenységnek. Minden munkakör számtalan sajátossággal rendelkezik. Ezek feltárását lehet elvégezni a munkakörelemzéssel. Az elemzés során célszerű azokat a munkatartalmi tényezőket kiemelni, amelyek egy adott munkakört meghatároznak, megkülönböztetnek más munkakörtől.

A munkatartalom feltárt és kiemelt jellemzői egyben meghatározzák azt is, hogy az adott munkakör milyen követelményeket támaszt a munkakört betöltő személlyel szemben. A munkakört betöltő személy is számtalan személyes tulajdonsággal (kompetenciával) rendelkezik, ezek egy része szükséges a munkakör betöltéséhez, más része nem. Ebből a halmazból kell meghatározni azokat, amelyek a munkakör betöltéséhez feltétlenül szükségesek: ez az összehasonlítás feladata. Az elemzés során megvizsgáljuk az adott munkakörre vonatkozó szabályozás dokumentumait, majd szabályzatokból, valamint a dolgozó és a vezető tárgyra vonatkozó információiból összeállíthatjuk az aktualizált munkakörelemzést. A vizsgálat elemző, értékelő szakaszában összehasonlítjuk a ténylegesen végzett munkaköri tevékenységeket a szervezeti cél által megkívánt, aktualizált munkakörrel. A munkakör elemzése során az alábbi kérdéskörök is tisztázhatók: a feladatok nehézségi foka, bonyolultsága, kikkel szükséges együttműködni a munkakör végzése során, milyen az együttműködők kapcsolata, milyen módon lehetne tökéletesíteni a munkakört.

A vizsgálat eredményeként javítható a szervezeten belül az egyes munkakörök telepítése, a munkakört végzőkkel szemben támasztott általános és speciális követelmények egyszerűbben meghatározhatók, változtatható a szerven belüli és a szervek közötti kapcsolatrendszer. A felmérés a magasabb színvonalú humánerőforrás-menedzsmentet is elősegíti, hiszen ezt a módszert a korszerű humánerőforrás-rendszerek alkalmazzák.

G) Mérés, megfigyelés

Az előbb felsorolt technikák alkalmazása során használt módszerek a mérés és a megfigyelés. Megfigyeléssel fontos tapasztalatokhoz juthatunk, figyelembe kell vennünk azonban, hogy a megfigyelt személy vagy csoport másként dolgozik, mint megfigyelés nélkül.

A mérések általában az alapfolyamathoz kötődnek, csak akkor szükséges ezt a módszert választanunk, ha egy folyamat felméréséhez szükség van rá, és nincs más eszközünk, amellyel a szükséges információt megszerezhetjük.

7.2. CSOPORTOS MUNKAVÉGZÉS, CSOPORTOS ÖTLETELÉS

Mielőtt a témakört alaposabban áttekintenénk, néhány gondolatot szóljunk a csoportok működéséről.

7.2.1. A CSOPORTMUNKA ALAPJAI

A csoport minden mástól jól megkülönböztethető egység, amely két vagy több személyből áll, s közös célok és érdekek, normarendszer és szabályok alapján működik.

A csoport fogalmát Kurt Lewin a következőképpen határozta meg: a csoport lényege nem a tagok hasonlósága vagy különbözősége, hanem kölcsönhatása, egymástól való függése. Egy csoportot dinamikus egészként jellemezhetünk, ami azt jelenti, hogy bármely részletének állapotváltozása valamennyi többi részlet állapotát is megváltoztatja. A tagok kölcsönhatásának fokát tekintve a kis csoportokban a laza tömegszerű állapottól a sűrű összetartozásig minden változat megtalálható. Attól függően, hogy a csoportok milyen tevékenységeket látnak el, valamint milyen egyedi jellemzőkkel rendelkeznek, több típust is megkülönböztethetünk. Ezt foglalja össze a következő táblázat.

Tuckman (1965) modellje szerint a csoportok négy fejlődési szakaszon mennek keresztül:

Alakulás – erre a szakaszra leginkább a bizonytalanság jellemző. A csoporttagok még nem ismerik egymást, nincs tisztázva a csoport célja, működésének szabályai, a csoportszerepek, köztük a vezető szerepe kialakulatlan. A legfontosabb kérdés: ki vagyok én, kivel kerültem egy csoportba, mi a csoport célja? A szakasz végére kialakul a „mi” érzés, a tagok kezdik magukat a csoport részének tekinteni.

Viharzás – ennek jellemzője a konfliktusok kialakulása. A csoporttagok keresik helyüket a csoportban, ellenállnak a mások által rájuk erőltetett szerepelvárásoknak, és versengenek azokért a szerepekért, amelyeket maguknak elképzelték, s amelyek tetszenek nekik. Ebben a fázisban választódik ki a csoport formális és informális vezetője. A legfontosabb kérdés: hol van a helyem a csoportban? A szakasz végére többé-kevésbé kialakulnak a csoportszerepek és ennek következtében a csoport struktúrája is.

14. táblázat: A csoportok típusai és jellemzői

A csoport típusa, a megkülönböztetés alapja	Feladatai / Jellemzői
döntéshozó	feladata a probléma és a nézeteltérések megoldása, új ötletek kigondolása → előnye, hogy az érintettek által elfogadható döntések születnek
problémamegoldó	információk gyűjtése, jelentések tanulmányozása, megoldások elemzése → pl.: ad hoc munkabizottságok
alkotó	új gondolatok születése – tudományos kutatók, reklámszakemberek, filmproducerek stb.
formális	hierarchiája, munkamegosztása, célrendszere és szabályozottsága van
informális	az egyéni szükségletek alapján jön létre, önkéntes tagsággal, közös érdekek, értékek és szükségletek alapján
állandó vagy ideiglenes	szervezetekben osztályok, szervezeti egységek vagy ideiglenes bizottságok, testületek, projekt teamek
elsődleges/másodlagos	Attól függően, hogy az egyén társadalmi lényé válása szempontjából hogyan van jelen. Elsődleges csoport a család azok számára, akik családban nőnek fel. A másodlagos csoportok az embert abban segítik, hogy társadalmi lényé váljon.

Normázás – jellemzője a személyközi kapcsolatok szorosabbá válása, valamint az, hogy kialakul a közösen elfogadott normarendszer. Egyeztetésre kerül a csoportot alkotó egyének értékrendje, kialakul a közös valóságkép, az összetartozás érzése. A központi kérdés: hogyan működünk? A szakasz végére mindenki érzékeli a tőle elvárt magatartást és teljesítményt.

Működés – jellemzője, hogy mindenki a csoport céljának elérésére, a feladatra koncentrálnak. Ebben a szakaszban valósul meg az igazi csapatmunka. A közösen elért eredmények tovább mélyítik a személyközi kapcsolatokat és az összetartozás érzését. A központi kérdés: mit csináljunk?

A működés szakasza egy szervezetben hosszú ideig fennmaradhat, azonban gyakran a csoporttagok összetételének változásával vagy a csoport feladatának változása következtében újra visszaléphet a csoportfejlődés egy alacsonyabb lépcsőfokára. Egy csoportnak a csoportfejlődés szakaszain végig kell menni, és a csoporttagok energiája az első három szakaszban a társas kapcsolatokra, viszonyokra irányul, csak ezt követően tudnak a feladatra koncentrálni.

A csoport céljainak elérését követően, – amikor befejezte feladatát, amely életre hívta –, elhal, felbomlik. A megszűnés esetén – sikeres csoportműködésnél – az elhalás utóhatásai észlelhetők a csoporttagok viselkedésében (hiányérzet, további barátság igényének megjelenése).

A csoportok mérete

A csoportok fontos jellemzője azok nagysága. Erről azért fontos beszélnünk, mert a csoport nagysága meghatározza azt, hogy a tagok hogyan dolgoznak bennük, milyen gyakran kerülnek konfliktushelyzetbe, képesek-e és milyen gyorsasággal konszenzust kötni, vagy mennyire tudnak hatékonyan együtt dolgozni.

Ismerünk kétfős csoportokat (diádok), háromfős csoportokat (triádok), valamint ennél nagyobb kiscsoportokat 5-7 fővel, illetve nagycsoportokat. A 20 fő feletti nagycsoport nehezen koordinálható, a munka megszervezése is bonyolultabb ilyen méreteknél.

A csoportok kialakulásával és működésével, valamint a csoporttagok csoporton belül ellátott szerepeivel több kutató is foglalkozott. **Meredith Belbin** többek között arra vonatkozóan végzett vizsgálatokat, hogyan kell összeállítani egy csoportot.

Egy vállalatvezetési játékban, valamint ún. **teamopoly** játékban mint szimulációs kísérletben versenyztetett csoportokat. Létrehozott ún. vegyes csoportokat, eltérő karakterekkel, valamint egy, kizárólag kiváló képességű személyekből álló intelligens csoportot, amelyet Apolló csoportnak nevezett el.

Az Apolló csoportba csak olyanok kerülhettek bele, akik magas pontszámot értek el az intelligenciateszten. Sőt, a csoportkísérlet irányítói szerették volna, ha ez a csoport győz. Mindennek ellenére a csoport az utolsó helyen végzett.

Kiderült, hogy a nagyon intelligens tagokból álló csoport nehezen irányítható, hajlamos a meddő vitára, a döntéshozatalban pedig nehézkes dominancia jellemezte a tagokat, akik nem voltak képesek az együttműködésre.

Az ilyen csoport tagjainak ideje azzal telt, hogy egymást próbálták meggyőzni saját igazukról, számos feladatot nem hajtottak végre, végül aztán utolsónak kerültek ki a játékból, amiért természetesen egymást hibáztatták. A szupercsapat a kísérletet végzők számára csalódást okozott. Az Apolló team tagjai fejlett kritikai érzéssel rendelkeznek, magas intellektussal bírnak, de destruktívak, ezért csökkentik a csoport hatékonyságát. Hiába rendelkeznek fejlett elemző képességgel, mégsem feltétlenül kreatívak. Ha mégis vannak jó ötleteik, a megvalósításig már nem jutnak el. A jelenséget Apolló szindrómaként határozta meg.

A homogén csoportok sem értek el jó eredményeket, ugyanakkor az eltérő karaktereket tartalmazó egyes csoportok jól teljesítettek, mozgalmasak voltak a feladatok ellátásában, a szerepmegosztásban és a megoldásokban sokszínűséget mutattak.

Belbin tulajdonképpeni munkája ezt követően kezdődött. Olyan személyiségtípusokat keresett, akik kiegészítik egymást, irányíthatók, és ezáltal sikeresebbek a többiekénél. Receptet akart alkotni az eredményes csoportépítés érdekében. A kutatások révén kiderült, hogy van olyan team-szerep, mely minden sikeres csapatban felbukkan. Ilyenek a vállalatépítő, elnök, serkentő, ötletgyártó, forrásfeltáró, helyzetértékelő, csapatjátékos, megvalósító.

Amennyiben a csoportban ezek a szerepek megtalálhatók, úgy a csoport valószínűleg eredményes működést produkál.

A következőkben a csoportos alkotótechnikák ismertetése során gyakran speciális, csak egy-egy probléma megoldására létrehozott alkalmi csoportokat feltételezünk, így a fenti csoportjellemzők közül nem mindegyik alkalmazható.

7.2.2. A CSOPORTOS ALKOTÓTECHNIKÁK PSZICHOLÓGIAI HÁTTERE

A kollektív szellemi alkotótechnikák mint problémamegoldó eljárások alapját a pszichológia megállapításai képezik:

- Az ember ugyanannyi idő alatt csaknem kétszeres mennyiségű elgondolás produkálására képes akkor, ha értékelésüket későbbre halasztják.
- A kigondolt ötletek minősége számukkal együtt növekszik.
- A kollektív szellemi alkotómunka lehetővé teszi, hogy több jó ötlet szülessen, mint az egyéni problémamegoldók elgondolásainak összege.

Az igazgatásszervezésben is nagy szükségünk van a szervezetek munkakollektíváiban felhalmozódott szakmai tudás, gyakorlati tapasztalat minél szélesebb körű hasznosítására. A szellemi alkotótechnikák gyakorlati alkalmazása a közigazgatásban dolgozóktól a kidolgozott módszerek részletes ismeretét várja, és bizonyos gyakorlati tapasztalatokat is feltételez. Az alkotástechnikai módszerek alkalmazásának feltétele: a csoportos (team) munka alkalmazása. A csoportmunka alkalmazásának célja, hogy a csoporttagok kreativitása fejlődjön. A kreatív gondolkodásmód jelentősen különbözik az analitikus gondolkodástól.

Az analitikus gondolkodás a logikára épül, csak egyetlen, esetleg néhány választ, eredményt keres, és a tanult szakmai ismeretekre épít. Általában bizonyított tételeket alkalmaz, és legalább minimális használható eredményt produkál. Ezzel szemben a kreatív gondolkodás a képzelőerőre,

intuícióra épít, szerteágazó gondolkodási mód jellemzi, az eredményt ugrásszerűen haladva keresi, nem ragaszkodik a kitaposott, bevált úthoz, szokatlan megoldásokat is elfogad, nem garantál használható eredményt, de magában hordozza a rendkívüli eredmény lehetőségét. Az alkotófolyamat azon fázisaiban, amikor nagyszámú ötlet felkutatása a cél, a kreatív gondolkodási módnak megfelelő módszereket kell előnyben részesíteni. Ilyen módszer a brain storming.

7.2.3. BRAIN STORMING

A brain storming (ötletroham) csoportos kreatív eljárás, amelynek lényege, hogy az előre kidolgozott egy, esetleg néhány kérdéssel, problémával kapcsolatban a résztvevők különböző ötleteket, az általuk helyesnek vélt megoldási változatokat rövid, lényegre törő fogalmazással a csoport tagjai előtt elmondják.

Az ötletroham célja, hogy egy csoportnyi alkotó fantáziájú ember gondolkodását a felvetett probléma megoldására irányítsuk, így minél több ötletet összegyűjtsünk. A tapasztalatok szerint az ötletek kb. 10%-a hasznosítható, és sokszor éppen az első hallásra rossznak, megvalósíthatatlannak vagy képtelenek tűnő ötletekből születnek a legjobb megoldások. A véleményeket, ötleteket jól látható módon táblán, falíven rögzítjük, esetleg cédulázzuk. Minden ötletet rögzítünk, de egyet sem értékelünk, bírálunk, kritizálunk. Ilyen körülmények között azt érhetjük el, hogy az egyik csoporttag ötlete a másik gondolatainak bővülését, gazdagodását eredményezi. A vélemények, ötletek megalkotása az értékelésüktől elkülönül. A módszer alkalmazása során minél több ötlet felvetésére kell törekednünk, hiszen az ötletek „születése” csoportban hatékonyabb, mint egyénileg.

A módszer alkalmazásának alapvető szabályai

A résztvevők csak a megadott témával foglalkozzanak úgy, ahogy éppen eszükbe jut. Kerülni kell bármilyen személyes bírálatot vagy dicséretet. Előnyben kell részesíteni a gondolatok kötetlen, szabad csoportosítását. Minél fantasztikusabb egy ötlet, javaslat, annál jobb. A résztvevőknek törekedniük kell arra, hogy ötleteiket kombinálják és tökéletesítsék, anélkül, hogy kritikával, helyreigazítással, vitával fékeznék az alkotó ötletek születését, hiszen az ötletroham nem a vita és tagadás, hanem az ötletkeltés ideje. Ha valaki nem ért egyet a másik személy által javasolt ötlettel, javasolhat mást vagy jobbat. Alkalmazhatjuk a módszert adott probléma több megoldási változatának ötletszintű (nem végleges) kidolgozására, egy régebbi probléma megoldásának új, kreatív megközelítésére, összetett, bonyolult probléma lehetséges okainak feltárása, értekezlet vagy rendezvény lehetséges témáinak meghatározására, esetleg helyzetfeltáráshoz, koncepcióalkotáshoz. Az ötletroham lebonyolítása három lépésben történhet. Az előkészítés során megfogalmazzuk a problémát, amelyre választ, megoldást várunk, előkészítjük a lebonyolítás helyét, eszközeit, majd következik a kollektív ötletelés, végül az ötletek ellenőrzése és kiválasztása.

Az ötletelő csoportba elegendő 8–10, a problémához értő, de különböző végzettségű, szakterületen dolgozó személy. Ekkora létszám a moderátor számára is viszonylag egyszerűen kezelhető. A moderátor az ülés megkezdésekor röviden ismerteti a célt, valamint a brain storming lefolytatásának szabályait. A résztvevők már a meghívóból ismerik a megoldani kívánt problémát, így nincs akadálya annak, hogy a bevezető után egymást követően elmondják javaslataikat. Az ötleteket a korábban

ismertetett módon rögzítjük. A felvetett javaslatok mennyisége időközönként lanyhul, ilyenkor a moderátor beavatkozik, hogy továbblendítse a csoportot. A brain storming ülések ötletgyűjtő részének időtartamát 30–40 percnél hosszabb időben nem érdemes meghatározni, mert a résztvevők kifáradnak, s emiatt valószínűleg már nem születnek újabb ötletek. A brain storming alkalmazása akkor javasolható, ha nem törekszünk teljes megoldásra, mivel nem helyettesíti az elmélyült egyéni munkát.

15. táblázat: A brain storming alkalmazásának előnyei és hátrányai

A brain storming alkalmazásának	
Előnyei	Hátrányai
az írásbeliségnél leírt problémákat a szóbeli módszer javarészt kiküszöböli	alá- és fölérendeltségi viszonyban állók esetében a vélemények szabad kifejtése akadályozott
nagyszámú javaslat begyűjtési lehetősége rövid idő alatt	az esetleges hangadók jelenléte, esetleg rossz vezetés miatt a csoport széteshet
a fantázia, a képzelet szabad csapongása, a gondolatok társítása (asszociáció) szokatlanul eredeti gondolatokat is felszínre hozhat - egyik ötlet szüli a másikat	elterelődhet az ötletelés iránya az eredeti problémától
a moderátor végig fenntarthatja a motivációt	előfordulhat, hogy egyes részterületekre túl sok figyelmet fordítanak
a résztvevők véleményük megformálásában nincsenek korlátozva	ha az ötletelés lelassul, az ötletek nem "sziporkáznak"
	a csoport tagjai rossz irányba befolyásolják egymást, s ez anomáliákhoz vezet

7.2.4. DELPHI-MÓDSZER

A módszer lényegében hasonlít az ötletroham típusú módszerekhez annyiban, hogy itt is az ötletek összegyűjtése a célunk.

Lényeges különbség azonban az előbbihez képest, hogy ez kérdőíves formában, tehát írásban történik. A csoport tagjai formálisan, személyesen nem találkoznak, ami kizárja a szakértők közötti közvetlen vitát, de a „többfordulós” kérdőívrendszer (mintegy „visszacsatolással”) lehetőséget ad arra, hogy saját véleményüket időnként összehasonlítsák a többiek véleményével és érveivel.

Akkor alkalmazzuk, ha a problémát olyan személyekkel kívánjuk megoldani, akik valamilyen okból nem tudnak egy időben azonos helyen összegyűlni, és van elég időnk a megoldás kidolgozására. A módszer lehetőség szerint a teljességre törekszik. Az alkotó, elmélyült munkát, az önálló gondolkodást ötvözi a kollektív munka előnyeivel. Elsősorban koncepcióalkotáskor, részletes terv készítésekor, problémamegoldás céljára használható. A módszer alkalmazásának több munkafázisát ismerjük. Először meg kell határozni, hogy mire kívánunk választ kapni, vagyis kiválasztjuk a kérdés tárgykörét, majd összeállítunk egy szakértő csoportot (esetleg egy moderátort), amelynek/akinek az lesz a feladata, hogy a probléma megoldására vonatkozóan kérdéseket tegyen fel. A kérdéslistát (kérdőívet) kiküldik a csoport tagjainak, akik válaszaikat megadott időre visszaküldik. A beérkezett

válaszok alapján a kérdező csoport, moderátor értékkel, és újabb kérdéseket fogalmaz meg, majd ezeket újra elküldi a résztvevőknek. A megkérdezettek vagy egyetértenek a válaszok átlagával, vagy ismét közlik ettől eltérő véleményüket.

Az előzőek alapján a Delphi-módszer folytatása (újabb és újabb kérdőív kiegészítéssel a korábbiak szerint) mindaddig megtörténik (kb. 3–5 fordulóra), amíg a szakértők meg nem egyeznek. A tartósan eltérő véleményeket külön elemezzük. Végül elvégezzük a teljes eljárás számszerű és szöveges értékelését. A válaszok értékelése a statisztikában és a matematikai statisztikában ismert eszközökkel történik: csoportosítással, rendszerezéssel, rangsorolással stb. Az eljárás eredményes alkalmazását nagymértékben befolyásolja, hogy megfelelő szakembereket választottunk-e ki a feladatra, a kérdőíveket jól szerkesztettük-e meg, továbbá a kérdezési fordulók száma és a válaszok időintervallumai milyen mértékben húzódnak el.

16. táblázat: A Delphi-módszer előnyei és hátrányai

A Delphi-módszer alkalmazásának	
előnyei	hátrányai
A csoport tagjai között nincs közvetlen kapcsolat, a résztvevők névtelenek maradnak.	3 hónapnál rövidebb idő alatt nem fejezhető be.
Alkalmas egymással nem összeférő emberek bekapcsolására.	Az érintettek motiváltságát nehezebb megnyerni, mint a közvetlen csoportmunka során.
Egyes személyek nem válhatnak dominánssá, kizárja a versengést, egymás elnyomását.	Nagyon alapos előkészítést igényel.
Kellő idő van a probléma átgondolására és megválaszolására.	Mivel nincs személyes jelenlét, a véleménycsere lehetősége is kizárt.

7.2.5. A 635 MÓDSZER

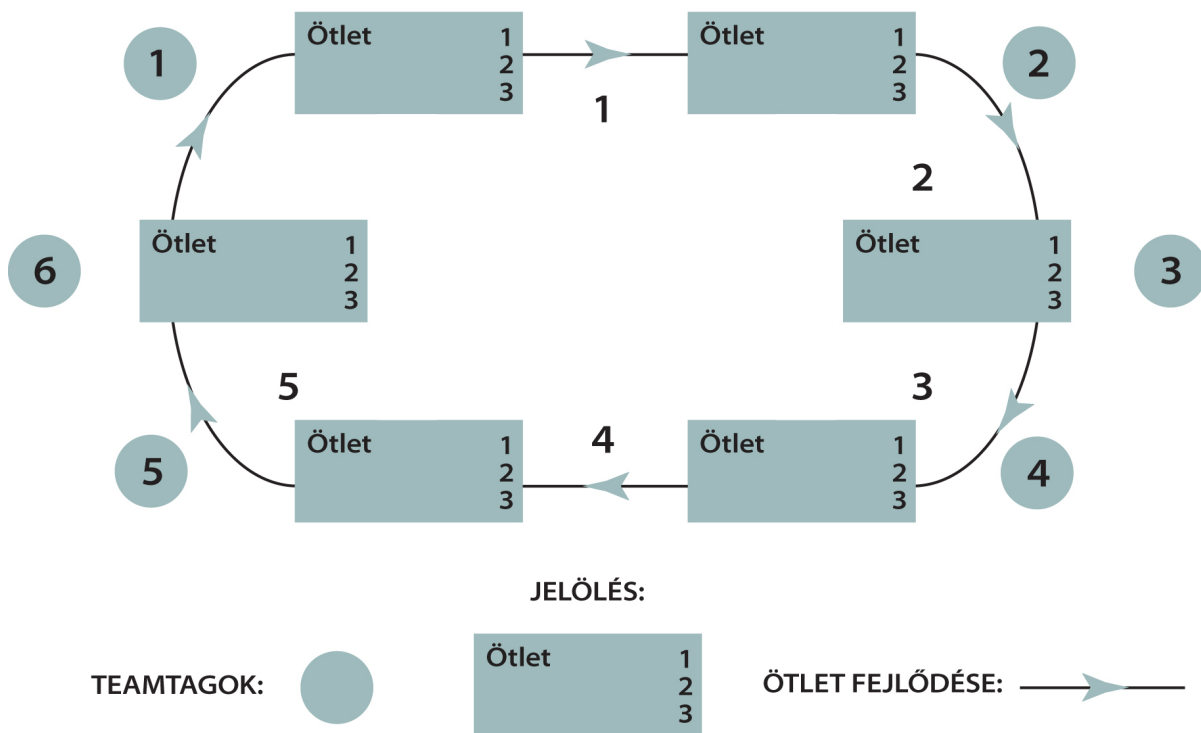
A 635 módszer alkalmazásakor a probléma bemutatása és elemzése után létrehozunk egy 6 fős csoportot (innen az elnevezés 6-os száma), akik kézhez kapják a kérdéseket.

Minden résztvevő ugyanarra a kérdésre – ötletgyűjtő lapon – három-három ötletet vagy megoldási javaslatot ír rövid, szabatos fogalmazással (innen a 3-as szám). Az első forduló lebonyolításának időszükséglete általában öt perc.

A következő fordulókban ezeket a papírlapokat a felírt ötletekkel együtt továbbadják a csoport többi résztvevőjének.

Egy-egy fordulóban a kapott ötletek, megoldási javaslatok továbbfejlesztésére, kiegészítésére vagy újak leírására fordulónként maximum 1-2 perc időtöbblet szükséges. A munka akkor fejeződik be, amikor valamennyi csoporttag valamennyi papírlapja eljutott a másik öthöz (innen az 5-ös szám), illetve visszajutott mindenkihez az általa megkezdett papírlap. Ezzel a módszerrel 90 (6x3x5) ötlet-hez, megoldási javaslathoz juthatunk viszonylag rövid idő, maximum 35 perc alatt.

6 CSOPORTTAG / 3 ÖTLETET / 5-SZÖR TOVÁBBFEJLESZT



16. ábra: A 635 módszer menete

17. táblázat: A 635 módszer előnyei és hátrányai

A 635 módszer alkalmazásának	
előnyei	hátrányai
A szóbeliségnél leírt problémákat az írásbeli módszer java-részt kiküszöböli.	Az írásbeliség csökkentheti az ötletek eredetiségét.
A team következetesen fejleszti tovább az ötleteket.	Nem mindenki tudja magát írásban jól kifejezni.
Aktív részvételre ösztönöz.	Írásbeliségnél alacsonyabb a motiváltság.
Szabatos, tömör megfogalmazás.	
Megőrzi az egyéni hozzájárulást.	

7.2.6. A PHILIPS 66 MÓDSZER

A módszert – ahogyan azt a neve is mutatja – a Philips cégnél vezették be, melynek a végrehaj-tása a következő: Több hatfős munkacsoportra bontunk egy nagycsoportot. A munkacsoportok ugyanarra a pontosan meghatározott kérdésre keresnek 6 perces beszélgetés után megoldást. A 6-os csoportban – szemben a korábbi módszerekkel – az ötleteket megvitatják, tehát az ötletkeresést és az ötletértékelést összekötik.

Ezt követően a csoport egyik tagja a vita eredményét tömör, rövid címsorokba foglaltan egy papírlapra írja, és átadja kiértékelésre a moderátornak. A következő lépésben a kiértékelt gondolatokat és elképzeléseket a csoportokkal egyidejűleg ismertetik.

A csoportok egymás közötti ötletcseréje után az eredeti csoportok tagjaitól eltérő, új összetételű csoportok alakulnak ugyanabból a nagycsoportból, és újból 6 percre hatan (innen a 66 módszer elnevezés) összeülnek, és továbbfejlesztik az ismertetett gondolatokat, vagy újakat vetnek fel és vitatnak meg.

A folyamat további lépései az előzőek szerint ismétlődnek. A csoportok tevékenysége valamennyi megoldási tényező (változat) felszínre hozásával ér véget, illetve akkor fejeződik be, ha a csoportok az új gondolatokból kifogytak.

18. táblázat: A Philips 66 módszer előnyei és hátrányai

A Philips 66 módszer alkalmazásának	
előnyei	hátrányai
A szóbeli és írásbeli alkotás kombinálása.	Egyes személyek dominánssá válhatnak.
Átgondoltabb, megalapozottabb javaslatok.	Ha egyes tagok nem kedvelik egymást, az negatívan hat a munkára.
Kiküszöböli az elhamarkodott véleményt.	Egyes csendes kreatív tagok visszahúzódhatnak.
A rövid idő és a párhuzamosan több csoport serkenti a kreativitást.	Unalmassá válhat egy idő után ugyanannak a problémakörnek az újabb és újabb megvitatása.
Az ötlet és a megoldáskeresés összekapcsolódik.	
A csoportok összetételének változtatása is serkentő hatású.	

7.2.7. NOMINÁL CSOPORTOK MÓDSZERE

A nominál csoportok módszere (NCM módszer) a modern szociálpszichológia legújabb eredményeire építve ötvözi az eddigiekben ismertetett szellemi alkotási technikák előnyeit.

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

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

Az ötletek felvetését addig kell folytatni, amíg egy teljes körben minden résztvevő kifogy az ötletekből. A javaslatokat jól láthatóan falitáblára jegyzik fel.

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

A kérdések megtárgyalását követi a szavazás. A résztvevők a javaslatlista elemeinek számától függően szavazókártyát (esetleg színes pontokat, számokat) kapnak. A szavazókártyák száma a listán szereplő javaslatok kb. 10–15%-a.

A kártyákon sorszám, megnevezés és fontossági súlyszám adatokat kell kitölteni. A csoport tagjai tehát az általuk fontosnak tartott megoldási módok sorszámát felírják a szavazólapra a falitábláról, majd leírják azok megnevezését. Ezt követően az általuk kiválasztott javaslatokat fontossági sorrendben rangsorolják.

A rangsorolás annak figyelembevételével történik, hogy hány szavazókártyát kaptak. Így pl. 5 szavazókártya esetén a legfontosabbnak tekintett kérdés kapja az 5-ös számot, a többiek tovább 4-et, 3-at stb. A rangsor alapján kialakulnak azok a témakörök, amelyekhez hozzárendelhetők a felmerült javaslatok. Így egy strukturált ötletjegyzék jön létre, mely megalapozza a probléma végleges megoldását.

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

19. táblázat: Az NCM előnyei és hátrányai

A nominál csoportok módszerének	
előnyei	hátrányai
Mindenki elmondhatja javaslatát, véleményét, nem lehet senki sem „megfigyelő”, aktív viselkedést vár el.	Előfordulhat, hogy kevés javaslat születik.
Mód van kifejtetni a vitában az egyéni véleményeket.	A javaslatokat csak egy fordulóban lehet továbbfejleszteni.
A vitában újabb ötletek születhetnek, amelyek felkerülhetnek a javaslatok közé.	Nem ösztönöz kellően a kreativitásra.

7.3. BENCHMARKING

Gyakran felmerül a szervezetekben a kérdés, hogyan lehetne hasznosítani mások jó tapasztalatait, valamint hogyan lehet megosztani saját, jól bevált gyakorlatainkat. Erre a célra alakult ki a benchmarking módszertana.

7.3.1. A BENCHMARKING FOGALMA ÉS KIALAKULÁSA

A benchmarking (Benchmark: magassági pont, szintjel) a legjobb gyakorlatok keresése, tanulmányozása, összehasonlítása a szervezet saját gyakorlatával és a tanulságok hasznosítása a szervezet saját gyakorlatának fejlesztésében. A benchmarking kulcsszava a „legjobb gyakorlat” (best practice): olyan megoldást jelent, ami máshol kiemelkedően jól bevált. Fontos azonban megjegyezni, hogy a benchmarking nem univerzális csodaszer a szervezet minden bajának gyógyítására, nem automatikus utánzásra való, hogy ne kelljen semmi újat kitalálnunk. A benchmarking során minden esetben mérlegelni kell, hogy mi hogyan szabható saját szervezetünk testére. Nem lehet vele erőforrások beruházása nélkül javulást elérni. Nem a holtidők hasznosítására találták ki, amikor éppen nincs jobb dolgunk. (A benchmarking a Xerox cég 1976-tól 1986-ig végzett ez irányú kutatásaiból fejlődött ki.)

7.3.2. A BENCHMARKING FAJTÁI

A benchmarking fajtáinak több különböző osztályozása ismeretes. Piaci környezetben pl. a konkurens termékek visszatervezését, konstrukciós és gyártási titkainak megfejtését is magában hordozza. A funkcionális benchmarking azt jelenti, hogy kiválasztunk egy funkcionális területet (pl. a személyzeti munkát, a karbantartást vagy az anyagbeszerzést) saját működésünkből, és összevetjük a mércéül szolgáló szervezet(ek) vagy szervezeti egység(ek) hasonló funkcionális területének működésével. Folyamat benchmarking esetén teljes, összefüggő folyamatokat vizsgálunk. A stratégiai benchmarking a más szervezetek által hasonló helyzetekben alkalmazott különböző stratégiák eredményességét hasonlítja össze, és ezekből próbál következtetéseket levonni saját stratégiája kialakításához.

7.3.3. BENCHMARK ÉS BEST PRACTICE

Rendkívül fontos, hogy nem elég csupán a legkiemelkedőbb teljesítményt (a benchmarkot) megkeresni, hanem mindig a mögötte meghúzódó, a kiemelkedő teljesítményt eredményező legjobb gyakorlatot (best practice-t) kell megtalálni és tanulmányozni. A benchmark ismerete csupán arra jó, hogy tudjuk, hol keressük a legjobb gyakorlatot, hol érdemes tanulmányozni a bevált megoldásokat. Meglepően gyakori hiba, hogy csak a kiemelkedő teljesítményt keresik más szervezeteknél, majd automatikusan megkövetelik ugyanezt a teljesítményt saját szervezetüktől, anélkül, hogy tanulmányoznák és adaptálnák azt az átvevő szervezet sajátosságaira.

Az eredményesebben és gazdaságosabban működő szervezetek teljesen más folyamatokat működtetnek, sokkal fejlettebb technológiákat és munkamódszereket alkalmaznak. Ezeket kell tanulmányoznia és azután hasznosítania, saját szervezetre szabnia annak, aki hasonlóan eredményes és hatékony működést akar elérni.

HUMÁN ERŐFORRÁS ÉS KÖZSZOLGÁLATI MENEDZSMENT

BEVEZETÉS

A közigazgatás mint a közszolgálat³⁸ meghatározó területe sem nélkülözheti azt a jogszerűen, hatékonyan, eredményesen, egyben hatásosan is folytatott emberierőforrás-gazdálkodást, amely a személyi állomány felkészültségére, tenni akarására, motiváltságára, teljesítményére, lojalitására építve tudja csak biztosítani az elvárt minőségi és mennyiségi mutatóknak megfelelő szervezeti működést. Az emberi erőforrással való optimális és észszerű gazdálkodás lényegesen többet, illetve mást jelent, mint a közismert, alapvetően adminisztratív túlsúlyú személyzeti, munkaügyi és humánigazgatási feladatellátás. A korszerű emberierőforrás-gazdálkodás már olyan menedzsmentelveket, -technikákat, -módszereket is széles körben felhasznál, amelyek – egyéb tényezők mellett – különböző formában, illetve mélységben folyamatos átalakulásra készítették és készítetik a wilsoni-weberi hagyományos bürokráciafelfogásra (szervezetigazgatás, hierarchia, normativitás),³⁹ az intézményesített racionalitásra, a jog uralmára alapozott közszolgálati, közigazgatási szervezeti működést. A közmenedzsment („public management”, amelyet a magyar szakirodalomban hívnak még közszolgálati menedzsmentnek, közintézményi menedzsmentnek, közigazgatás-menedzsmentnek) fogalma: *a társadalmilag közösen ellátott feladatok megszervezésére irányuló olyan tevékenység,*⁴⁰ *amely a hagyományos bürokráciafelfogásra épülve, azt átalakítva, kiegészítve céljai elérése érdekében felhasználja a környezethez, a változásokhoz való dinamikus alkalmazkodást biztosító menedzsmentszemléletet és -gyakorlatot.* A feladatok és a problémák újszerű megoldásához szükséges *menedzsmentgondolkodás és -szemlélet* a fejlett országok közszolgálati működésében két területen jelent meg:

- egyrészt *a funkcionális szakterületek* (emberierőforrás-gazdálkodási, pénzügyi, logisztikai, információtechnikai, biztonsági szféra stb.),
- másrészt a szervezetek vezetésével és működtetésével összefüggő, *átfogó menedzsmenttevékenységek* (szervezetfejlesztés, folyamatszervezés, minőségbiztosítás, szervezeti kommunikáció, információáramlás, változásmenedzsment, szervezetikultúra-fejlesztés, innováció, projekt- és programmenedzsment, stratégiai tervezés stb.) ellátásánál.

A közszolgálati menedzsment egyik kiemelt területe tehát az emberierőforrás-gazdálkodás, amely rendszertanilag magában foglalja a közmenedzsment meghatározó elemét, a teljesítménymenedzsmentet is. A korszerűen folytatott emberierőforrás-gazdálkodás szoros kapcsolatot, együttmozgást

38 A közigazgatás mellett a közszolgálat részének tekintjük a rendészetet és a honvédelmet is.

39 Weber, Max: *Gazdaság és társadalom 1.* KJK, Budapest, 1987. 227.; *Gazdaságtörténet. Válogatott tanulmányok.* KJK, Budapest, 1979. 269-273.

40 Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005, 2010. 18-28.

mutat az imént felsorolt átfogó menedzsmenttevékenységekkel, mint ahogy azok is függő viszonyban állnak az emberierőforrás-gazdálkodással.

8.1. A KÖZSZOLGÁLATI MENEDZSMENTRŐL

A menedzserszemlélet először az 1930-as években, az amerikai államtudományban jelent meg, mégpedig olyan formában, hogy a komplex megközelítésnek köszönhetően a különböző tudományterületek szemléletét, eredményeit használták fel az államigazgatás stratégiájának kialakításához.⁴¹ A menedzsmentszemléletet alkalmazók választ kerestek arra, hogy a klasszikusnak tekintett, centrális, hierarchikus közigazgatás Woodrow Wilson és később Max Weber⁴² által kidolgozott modelljeit milyen formában és módon lehet átalakítani, megreformálni. Az *állambarát, ezért az állam pozícióját erősítő felfogás* képviselői közül Wilson a klasszikus hatalommegosztási törekvések ellenére azt vallja, hogy mindig van egy hatalmi központ, ezért a közigazgatás feladata, hogy ezt fenntartások nélkül szolgálja. A közigazgatásban dolgozó nem politikai kinevezetteknek az előírt munkafegyessel, professzionálisan, a kialakított hierarchiának megfelelően kell tevékenykedniük, számukra az érdekeik szerinti előmenetelt kell biztosítani és tevékenységüket élesen el kell választani a politikai felépítménytől.⁴³ Ugyanis a politika feladata, hogy a közigazgatás hatékony és eredményes munkavégzéséhez biztosítsa a jogi keretek kialakítását, a közpolitika mint ágazati vagy szakpolitikák (egészségügyi, felsőoktatási, adózási, biztonsági stb.) kidolgozását. A közigazgatásnak pedig a jog következetes végrehajtásán kell fáradoznia. Weber a bürokratikus szervezeti keretet *a jogi, a gazdasági és a technikai racionalitás* megvalósításának alapvető feltételeként kezeli. A bürokrácia struktúráját az alábbi jegyekkel írja le:

- a hivatali kötelezettségek felosztásával (munkamegosztás);
- a meghatározott hatáskörök rendszerével (kompetencia, döntési jogkör);
- a teljesítési kötelezettségek körülhatárolt területeivel (hivatal, feladatkör vagy állás);
- a teljesítéshez szükséges parancsadási hatáskörrel (utasítási jogkör);
- a személytől független és általános érvényű szabályozottsággal (törvények, egyéb szabályozók);
- a képzettsége alapján megfelelőnek tűnő személyi állománnyal;
- a hivatali hierarchiával;
- a hivatalvezetés technikai szabályaival és normáival (például szolgálati út);
- a feladatteljesítés iratokon, aktákon alapuló voltával.⁴⁴

A wilsoni-weberi modelleknek voltak olyan követői – például Frederick W. Taylor, Henri Fayol, Frank Johnson Goodnow, William F. Willoughby –, akik lényegében *támogatták* és módosításokkal, kiegészítésekkel gazdagították a klasszikus irányzatot.⁴⁵ A „New Public Administration” (új

41 Juhász Lilla Mária: *Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, avagy A New Public Management, a New Governance és az újweberiánus szemlélet vizsgálata*. 4. Forrás: <http://jesz.ajk.elte.hu/juhasz47.html> (letöltve: 2015. 03. 26.)

42 Woodrow Wilson, az USA 28. elnöke, 1885-ben a *Congressional Government (Kongresszusi kormányzat)* és az 1887-ben kiadott *The Study of Administration (Az igazgatás tanulmányozása)* munkáiban, Max Weber, német közgazdász, szociológus, a korábban hivatkozott írásaiban fejtette ki nézeteit a klasszikusan értelmezett, bürokratikus közigazgatásról.

43 Ostrom, Vincent: *Intellectual crisis in American public administration*. University of Alabama Press, Tuscaloosa, USA, 1989. 21-22.

44 Weber, Max: *Gazdaság és társadalom I.* KJK, Budapest, 1987. 226-227.

45 Lásd bővebben: Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia*. Első kötet. Unió Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2003. 18-30.

közigazgatás) felfogását átmeneti, *közvetítő irányzatnak* nevezhetjük, mert az állambarátság elfogadása mellett ez a megoldás az egyének, a csoportok, a társadalmi osztályok és az egész társadalom értékeit is fontosnak tartja preferálni, melynek következtében a társadalomnak az állam felett kontrollt kell gyakorolnia. Ennél a felfogásnál nyomtatékosan megjelenik:

- a közigazgatás szervezési oldalának hangsúlyozása;
- a gyors társadalmi változásokra történő reakálási képesség erősítése;
- a monitoringra alapozott tervezés (elsődlegesen közpolitikai) fontossága;
- a körültekintő döntés-előkészítés;
- a rugalmas vezetés;
- a dinamikus működési elvű munkacsoportokba szervezett végrehajtás.⁴⁶

A *kritikai irányzatok* sorából ki kell emelni a „human relations” iskolát, amely a közszolgálati szervezetben tevékenykedő egyént, a főnök-beosztott viszonyt, a munkamagatartást, a kommunikációt, a motiválást és a weberi elgondolásnál lazább kontrollt helyezi a folyamatok középpontjába. Az „intézményi (institucionalista)” iskola a racionális és inkrementális döntésekkel, a szervezeten belüli emberi magatartással, viselkedéssel, valamint az intézményi politikával foglalkozik.

A „public choice (közösségi választások)” iskolája az ügyfél-ügyintéző kapcsolatot, a decentralizációt, a közszolgálat piacként történő értelmezését, a közjavak elosztását, a közigazgatás teljesítményének növelését, a közfeladatok külső szereplőkkel való ellátását emeli ki.⁴⁷ Ennél az iskolánál jelenik meg nyomtatékosan az üzleti menedzsmentre (business management) jellemző megoldások közül jó néhány, amelyeket a közmenedzsmentben bevezetésre javasolnak. (Itt kell megjegyezni, hogy a közmenedzsment vs. üzleti menedzsment mellett használatosak még a közszektor/közszolgálat-magánsektor, a közigazgatás-magánigazgatás és hasonló fogalom párok is.)⁴⁸

Az *állambarát felfogást valló irányzatokkal szemben* a XX. század hetvenes, nyolcvanas éveiben bontakozott ki az a *társadalom- vagy piacbarát* megoldás, amely a közigazgatás alacsony hatékonyságára, tehetetlenségére, valamint a II. világháborút követő időszakban kifejlődött jóléti állam válságára adott válaszként hívta életre a „New Public Management” (új közmenedzsment, NPM) mozgalmát. Ennél a felfogásnál egyszerre jelenik meg a kormányzás hatékonysága és elszámoltathatósága iránti igény. A mozgalom szószólói további célként jelölték meg a közszolgálat eredményességének növelését és a felhasználók tájékozódásának megkönnyítését. Hangsúlyosan fogalmazódik meg náluk az állam leépítése, a privatizációra és az ún. piaci típusú mechanizmusokra való erőteljesebb támaszkodás, a teljesítmény fokozása, továbbá a kormányzás problémáinak újszerű, menedzser típusú megoldása, a magánvállalati menedzsmentben alkalmazott technikák és filozófia növekvő átvétele.⁴⁹ Az NPM-mozgalom számos kérdést illetően erőteljes hatást gyakorolt a közszolgálat emberierőforrás-gazdálkodására is.

46 Frederickson, George H.: *New Public Administration*. The University of Alabama Press, Tuscaloosa, USA, 1980. 31-111.; Stumpf István – Gellén Márton: *A jó kormányzás felé*. In Verebélyi Imre – Imre Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 15.; Gellén Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. Doktori értekezés. Győr, 2012. 65-67. Forrás: http://doktiskjog.sze.hu/images/doktori.hu-ra/gellen%20marton%20vedes/PhD_dolgozat_GellenMarton_vegleges.pdf (letöltve: 2015. 06. 22.)

47 Lásd bővebben: Gellén Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. Doktori értekezés. Győr, 2012. 65-67. Forrás: http://doktiskjog.sze.hu/images/doktori.hu-ra/gellen%20marton%20vedes/PhD_dolgozat_GellenMarton_vegleges.pdf (letöltve: 2015. 06. 22.)

48 Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005, 2010. 28.

49 Hajnal György: *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. Doktori értekezés, Budapest, 2004. 8. Forrás: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/174/1/hajnal_gyorgy.pdf (letöltve: 2015. 06. 21.)

A múlt század hetvenes éveinek végén kezdett kibontakozni a „Neo-Weberian State” (újweberianus, NWS) irányzat. Az erős állam szükségességét hirdető felfogás – a globalizáció erősödése, a külső és a belső kihívások, fenyegetések kivédése,⁵⁰ a 2008-ban kitört gazdasági világválság, valamint (egyebek mellett) az NPM-mel szemben megfogalmazott kritikák hatására – napjainkban Európa számos országában új lendületet kapott, meghatározó mozgalommá vált. Vannak, akik a jelzett nézet képviselői közül az európai értékek újrafogalmazásaként, az új kihívásokra adandó megfelelő válaszok megadásaként,⁵¹ mások az NPM antitéziseként tekintenek az NWS-re.⁵² Az NWS *weberi és „neo” elemekből* épül fel. A „neo” elemek közül ki kell emelni, hogy a közszolgáltatnak a befelé fordulás helyett az állampolgárok szükségleteinek, igényeinek kiszolgálása irányába, tehát kifelé kell fordulnia, s ezt elsődlegesen nem a piaci eszközök átvételével, hanem a szakmai kultúra fejlesztésével tudja biztosítani. További fontos feladat a konzultációs lehetőségek bővítésével a képviseleti demokrácia megszilárdítása, kiszélesítése, valamint a társadalom szereplőinek az állami döntésekbe történő fokozottabb bevonása. A közpénzek felhasználásakor nem csupán a jogszerűsége, hanem az eredményessége, illetve az új elvekhez igazodó kontrollrendszer kialakítására is nagy hangsúlyt kell fektetni. A közszolgálat továbbfejlesztésénél arra is fontos figyelni, hogy az egyén (a személyi állomány tagja) képes legyen a tágabb összefüggéseket szem előtt tartva – az állampolgárok érdekében – javaslatokat tenni és döntéseket hozni. Más megfogalmazásban az NWS keretei között:

- az államközpontúságról,
- a jogállamiságról,
- a közszolgálat megóvásáról és
- a képviseleti demokrácia megerősítéséről van szó.

Az elméleti szakemberek közül sokan úgy gondolják, hogy az NPM-et és az NWS-t inkább egymás mellé kell állítani, hisz mindkettő esetében – igaz változó társadalmi, politikai, technikai, gazdasági stb. környezetben – mégiscsak egy *technikai, haszonelvű* megközelítésről van szó, amely jelentős mértékben hasonlít a Weber által megfogalmazott intézményi racionalitás alapvetéséhez.⁵³

Az eddig leírtakból is következően a közszolgálati menedzsment *alkalmazási szintjei*, illetve *színterei* a fejlett országokat illetően meghatározhatók a következőkben:

- *az állam társadalmi szerepében* (az állam leépítésében, a piaci mechanizmusok kiterjesztésében, a privatizációban, a deregulációban, a köz- és a magánszektor közötti partnerségben a közfeladatok ellátása terén);
- *a kormányzati tevékenységben* (az olcsóság, a hatékonyság, az eredményesség – „3E” – állammal szemben megfogalmazódó elvárásaiban, a kötelező versenyeztetésben, a menedzsmenttechnikák alkalmazásában, a szakpolitika-alkotás formalizálásában, az ügynökségi elven működő szervezetek hierarchiájában);
- *a közszolgálati szervezetek működésében* (az önálló elszámolásban és felelősségen, a tervezés és a költségvetés kiterjesztett alkalmazásában, a menedzserelvben, a fogyasztói kartában).

50 Fukuyama, Francis: *Államépítés*. Századvég Kiadó, Budapest, 2005. 5–25.

51 Dunn, William N. – Miller, David Y.: *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform*. Public Organization Review, 2007. 345–358.

52 Stumpf István – G. Fodor Gábor: *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek, 2. évf. 7. sz. (2008) 5–26.

53 Gellén Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. Doktori értekezés. Győr, 2012. 96–101. Forrás: http://doktiskjog.sze.hu/images/doktori.hu-ra/gellen%20marton%20vedes/PhD_dolgozat_GellenMarton_vegleges.pdf (letöltve: 2015. 06. 22.)

A közszolgálati menedzsment rendszertani megközelítésű *témakörfelosztása* alapján megkülönböztethetjük a *társadalompolitikai menedzsmentet* (a közpolitika érvényesítése, a közéleti etika szerepe a közszolgálat működtetésében, a privatizáció menedzselése stb.), a *közösségi döntéshozatal menedzselését* (stratégiai, projekt-, teljesítménymenedzsmentek stb.), valamint az *erőforrás-menedzsmentet* (emberierőforrás-, pénzügyi, információmenedzsmentek stb.).⁵⁴

8.2. AZ EMBERI ERŐFORRÁS KIEMELT SZEREPE A KÖZSZOLGÁLAT MŰKÖDÉSÉBEN

A közszolgálati menedzsment – legyen szó bármelyik ismertetett és e műben nem tárgyalt megvalósulási formájáról – kiemelten foglalkozik a közszolgálat személyi állományának helyével, szerepével, feladataival, jogkörével, az emberi erőforrással szemben felmerülő elvárásokkal, az általános, a munkamagatartási és a teljesítménykövetelményekkel, az egyének fejlesztésével, nem utolsósorban pedig a munkavégzés ellentételezésével, az előrelépés lehetőségeivel, az ösztönzéssel, a munkavégzés hivatásetikai kereteivel. A közszolgálati menedzsment számára is rendelkezésre állnak – egyezően a versenyszférával vagy a nonprofit szektorral – a szervezetek működtetéséhez (az *emberi erőforráson* túl):

- a *pénzügyi* (költségvetési, pályázati stb.),
- a *technikai* (a munkavégzés módszerei, eszközei),
- a *piaci* (például ügyfelek, egyéb stakeholderok) és
- az *információ* kínálta *erőforrások*.

A jelzett erőforrások mindegyike szükséges a szervezeti működés és irányítás szempontjából, azonban – a közszolgálat sajátosságaira is tekintettel – az *emberi erőforrás, mint a szervezet alapvető erőforrása*, kiemelkedik közülük, és meghatározó jelentőséggel bír. Az emberi erőforrás bizonyos vonatkozásokban hasonlóságot mutat az egyéb erőforrásokkal, de különbözik is azoktól. Annyiban hasonlítanak egymáshoz, hogy valamennyi erőforrás adott kapacitással és teljesítménnyel, jól körülírható tulajdonságokkal rendelkezik, megszerzésük a piacról, illetve a munkaerőpiacról történik, és értéküket a keresleti-kínálatti viszonyok határozzák meg.

Az emberi erőforrás az alábbiak tekintetében különbözik az egyéb erőforrásoktól:

- olyan *tartós erőforrás*, amely nem kopik használat közben, sőt a fejlesztések eredményeként és a megszerzett tapasztalatok révén inkább folyamatosan javul, értékteremtővé válik;
- hosszú munkaciklusú (40-45 év), teljesítőképesége fokozható (mindegyik karrierfázisban más jellemzők az erősségei, amelyekből mindig a legmeghatározóbbat kell kihasználni);
- ez az erőforrás *nem raktározható*, mert amit az adott pillanatban a menedzsment nem használ fel, illetve ki, az elvész;
- az ember *nem utánozható* (a termékek, a szolgáltatások, a technológia lemásolható, sőt hamisítható is, de az ember nem);
- *nnovatív, megújuló, értékteremtő, döntéshozó* (képes a folyamatos minőségi növekedésre, önmagá megújítására, fejlesztésére, a változások feldolgozására, az azokhoz való alkalmazkodásra, új értékek létrehozására és teljesítménye növelésére, valamint a munkavégzéséhez és az egyéb tevékenységeihez kötődő döntések meghozatalára);

54 Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005, 2010. 65-77.

- *nem tulajdona a közszolgálati szervezetnek* (pénzügyi, számviteli szempontból nem képezi a saját tőke részét, de a közszolgálati szervezet értékét feltétlenül növeli);
- az emberi erőforrás *mobilitás, ugyanakkor nehezen lecserélhető és helyettesíthető* (elmegy, ha elégedetlen, vagy ha jobb ajánlatot kap, illetve a nagy tapasztalattal rendelkező közszolgálat nehéz vagy lehetetlen pótolni, mert általában ők az adott szervezet sikerének letéteményesei, hiányuk viszont törvényszerűen kudarchoz vezet);
- az ember *tudástőkével rendelkezik* (intellektuális, gyakorlati és érzelmi kompetenciákkal felvértezett, van kapcsolatrendszere, és a kizárólag rá jellemző munkamagatartással, viselkedéssel, etikai beállítódással stb. bír).⁵⁵

A fentiek alapján könnyen belátható, hogy az emberi erőforrás az *értékteremtés és a versenyelőny biztosítása* szempontjából semmivel sem pótolható, azonban a kívánt szervezeti szintű eredmény elérése az egyéb erőforrások észszerű felhasználása nélkül nem lehetséges. A munkát végző emberben rejlő erőforrás, lehetőség hatékony kiaknázását hivatott elősegíteni az a funkcionális szakterület, amely a világon mindenhol, az érintett szervezet jellemzőihez igazodva, a menedzsmenttel együtt felelős a tárgyalt tevékenységért.

Az emberierőforrás-gazdálkodást fejlődéstörténetileg öt fő szakaszra lehet osztani:

1. a személyzeti adminisztráció (a XIX. század közepétől a II. világháború kezdetéig),
2. a személyzeti menedzsment (a II. világháború végétől a XX. század nyolcvanas éveinek közepéig),
3. az emberierőforrás-menedzsment (a XX. század nyolcvanas éveinek végétől),
4. a stratégiai emberierőforrás-menedzsment (a XX. század kilencvenes éveinek elejétől), valamint
5. a nemzetközi emberierőforrás-menedzsment (a XX. század kilencvenes éveitől) szakaszára.⁵⁶

Ezek a periódusok egymásra épülnek, az újabbak kiegészítik, illetve módszer- és eszközrendszerükben gazdagítják a korábbi időszakra jellemző megoldásokat. Teszik mindezt úgy, hogy az adminisztratív feladatellátástól kezdve egyre összetettebb, integráltabb, stratégiai alapú, rendszerközpontú, proaktív hozzáállást és az érintett szervezet számára hozzáadott értéket biztosító, a nemzetközi szintéren is helytálló működést érnek el.

8.3. A STRATÉGIAI ALAPÚ, INTEGRÁLT EMBERIERŐFORRÁS-GAZDÁLKODÁS KÖZSZOLGÁLATI RENDSZERMODELLJE

A „Közszolgálati humán tükör 2013” című kutatás eredményei alapján megállapítható, hogy a magyar közszolgálatra általánosságban jellemző emberierőforrás-gazdálkodás *a személyzeti adminisztráció és az emberierőforrás-menedzsment „határvidékén” helyezkedik el.*⁵⁷ A Magyar Zoltán

55 Szakács Gábor: *Személyügyi menedzsment. (A közszolgálati stratégiai emberi erőforrás menedzsment alapjai.)* NKE, 2013. 2-4. Forrás: https://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/szakacs-gabor-szemelyugyi-menedzsment.original.pdf (letöltve: 2015. 06. 23.)

56 Peretti, Jean-Marie: *Fonction personnel et management des ressources humaines.* Vuilbert, Párizs, 1990. 573.

57 Szakács Gábor: *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban.* „Közszolgálati humán tükör 2013” (Ágazati összefoglaló tanulmány) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014. 19-20. Forrás: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/0b/a0000/13_HR_AGAZATI_TANULMANY_AROP2217.pdf (letöltve: 2015. 06. 23.)

Közigazgatás-fejlesztési Program,⁵⁸ valamint az ennek folytatására életre hívott, Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia (2014–2020),⁵⁹ a *stratégiai emberierőforrás-menedzsment-re jellemző állapotot kívánja a közszektorban fokozatosan kiépíteni*. A megvalósítás jogi keretét, a végrehajtás feladat- és ütemtervét, az új életpálya bevezetéséről szóló 1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozattal hirdették ki. Ennek a jelentős minőségi előrelépést feltételező hosszú távú célnak az elérése érdekében dolgozták ki a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati rendszermodelljét, amely megfelelő alapot, illetve elméleti háttérrel biztosít a közszolgáltatáson belül folyó emberierőforrás-gazdálkodás megújításához (a rendszermodell folyamatábráját lásd az 1. ábrán).

A rendszermodell felsorakoztatja mindazon – legfontosabbnak ítélt – *külső* (hazai, illetve nemzetközi) *kihívásokat*, *belső* (a közszolgáltatásra jellemző) *környezeti hatásokat* és az adott szervezet *versenyképességét befolyásoló tényezőket*, amelyek keretbe foglalják a közszolgálat működésének egészét, így a területen folyó emberierőforrás-gazdálkodást is.⁶⁰ A kiemelt elemekkel egyaránt számolni kell a szervezeti szintű stratégia tervezésénél, az ehhez igazodó *humánstratégia*, *humánpolitika kialakításánál*, az emberierőforrás-gazdálkodás alappfeladatának ellátásánál, a *stratégiai*, az *operatív* és az *adminisztratív* jellegű tevékenységek humán folyamatokba szervezett megoldásánál.

Az emberierőforrás-gazdálkodás *alappfeladata*, *célja*, hogy – a munkáltatói jogkört gyakorló vezetők irányításával, hathatós közreműködésével – összhangot teremtsen egyrészt az elvégzendő feladatok, az ezekhez rendelt elvárások, követelmények, a teljesített munkáért járó ellenszolgáltatások (ösztönzés), másrészt a jelzett kihívásoknak leginkább megfelelni képes, felkészült, az elvárt kompetenciakészlettel rendelkező, magas teljesítmény nyújtására kész, kellően motivált és elkötelezett személyi állomány biztosítása között. Ezt a személyi állományt a kérdéses szervezet által igényelt számban, összetételben, helyen és időben kell folyamatosan biztosítani, a felvetett közszolgálati életpályáját a leghatékonyabban menedzselni (előmenetel, utánpótlás, karrier, fejlesztés, ösztönzés, sokrétű szolgáltatások, megfelelő munkakörülmények stb.), és ezek eredményeként az arra érdemeseket a rendszerben megtartani. A vázolt alappfeladatnak akkor lehet eleget tenni, ha egyértelműen meghatározottak a *munkakörök* (munkaköri leírások, munkaköri specifikációk által), az érintett szervezeteknél *rendszeresített munkakörökből* összeáll a *közszolgálat munkaköri katasztere*, és az itt szereplő – közel egyező tartalmú – munkakörökből olyan „*munkakörcsaládok*” épülnek fel, amelyek a közszolgáltatáson belüli életpályáknak tartalmat, célt adó (szakértői, specialista, vezetői) *karrierutakba* rendezhetők. Ezek a karrierutak – az egyéb szükséges feltételek megteremtése esetén – a vertikális és a horizontális mozgások, a mobilitás, az átjárás lehetőségét is biztosítani tudják a személyi állomány számára.

A *rendszermodell gerincét hat humán folyamat* (stratégiai tervezés és rendszerfejlesztés, emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés [közszolgálati életpálya-menedzsment], teljesítménymenedzsment,

58 Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0*. KIM, Budapest, 2011. június 10. 42–45. Forrás: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (letöltve: 2015. 06. 22.)

59 *Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia (2014–2020)*. Miniszterelnökség, Budapest, 2015. 60–80. Forrás: www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (letöltve: 2015. 06. 22.)

60 A terjedelmi korlát miatt eltekintünk ezek részletes bemutatásától. Bővebben lásd: Szabó Szilvia – Szakács Gábor (szerk.): *Közszolgálati HR menedzsment*. NKTK, Budapest, 2015. 32–49.

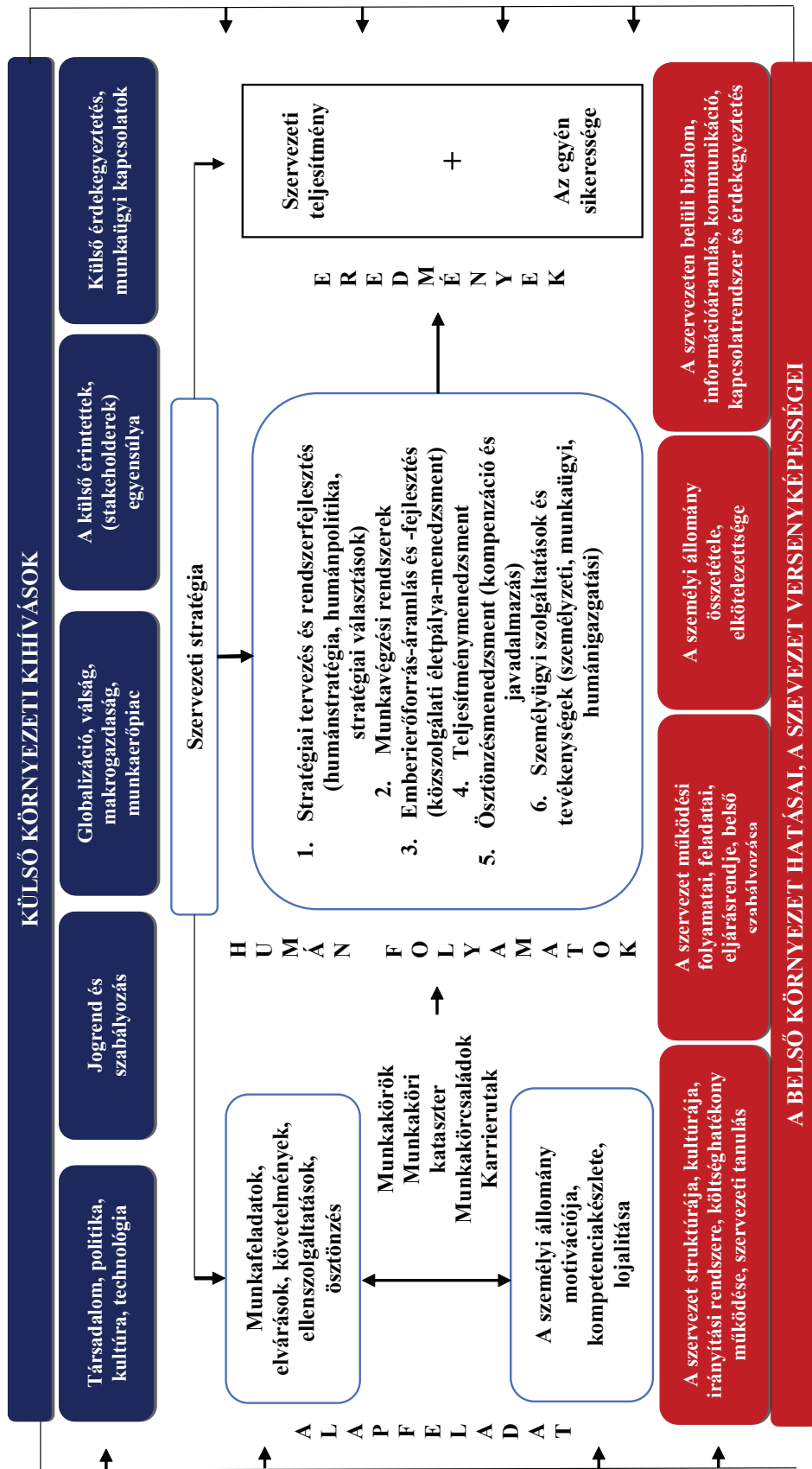
ösztönzés-menedzsment [kompenzáció, javadalmazás], személyügyi szolgáltatások és tevékenységek [személyügyi, munkaügyi, humánigazgatási]) és az ezekhez tartozó összesen közel száz humán funkció⁶¹ alkotja. Az egyes humán folyamatokhoz azokat a humán funkciókat lehet besorolni, amelyek tartalmukat, feladatellátásukat, szabályozási környezetüket, belső szakmai logikájukat és a működtetésük révén remélt eredményeket alapul véve összekapcsolhatók. Amíg a humán folyamatok állandónak tekinthetők, addig az azokat felépítő humán funkciók – attól függően, hogy hol, mikor, milyen jogi, gazdasági, politikai, társadalmi stb. kontextusban, milyen jövőkép és stratégiai elképzelések megvalósítása céljából alkalmazzák azokat – folyamatosan változhatnak, megszűnhetnek vagy újként a rendszer részévé válhatnak. A humán folyamatok – teljes körű kiépítésüket és optimális működtetésüket feltételezve – olyan integrált rendszert alkotnak, ahol a kérdéses elemek mátrixszerű, dinamikus kapcsolatban vannak egymással, a szervezeten belüli szakmai és egyéb funkcionális szakterületekkel, továbbá a közszolgálati menedzsmenthez tartozó – korábban bemutatott – átfogó menedzsmenttevékenységekkel. Az integrált rendszer működés megvalósítása azért szükséges, mert a jelenlegi helyzetre jellemző túlbürokratizált, túladminisztrált, túlszabályozott, „szigetszerűen” végzett feladatteljesítésből általában alacsony hatásfokú munkavégzésre lehet számítani. Ezért kiemelt cél, hogy a közszolgálat át tudjon lépni abba a – kormányzati stratégiai tervekben meghatározott – állapotba, amikor az egyes humán folyamatok és humán funkciók egymás hatását felerősítve képesek a köz szolgálatára érdekében az adott szervezet feladatellátásának támogatására, stratégiai alapú, törvényes, eredményes, költséghatékony és egyben megfelelő hatásfokot elérő, hozzáadott értéket biztosító, proaktívan végzett, a versenyképességet növelő emberierőforrás-gazdálkodásra.

A rendszermodell következetes alkalmazásával, valamint az ehhez igazodó jogi környezet kialakításával a végső *eredmény* akkor valósul meg, ha – egyebek mellett az emberierőforrás-gazdálkodásnak is köszönhetően – az érintett szervezetek úgy érik el azt a szintű *szervezeti teljesítményt*, amelyet elvárnak tőlük, hogy mindeközben *a személyi állomány is sikeresnek, elégedettnek érezheti magát*. Magyarán mondva *a szervezeti és az egyéni érdekek összhangját, a szervezeten belüli bizalmat* sikerül folyamatosan fenntartani, illetve – ha lehet – tovább javítani. Ehhez:

- összehangolt belső tevékenységre, szoros együttműködésre,
- nyitott kommunikációra és információáramlásra,
- valamennyi (külső és belső) érintett (stakeholder) hatékony kapcsolatára,
- a szervezeti tanulás megvalósítására,
- a változások elfogadására,
- a szervezeti kultúra fejlesztésére,
- a mindenkori helyzethez igazodó vezetésre,
- a felhatalmazás (empowerment) szélesebb körű alkalmazására van minimálisan szükség.

A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati rendszermodelljének fokozatos kiépítése a közigazgatás (államigazgatás, önkormányzati igazgatás), a rendvédelem és a honvédelem területén – az egyes életpályamodellek bevezetésével egyetemben – valósul meg. A fejezetben tárgyalt kérdéseket elsődlegesen a közigazgatás szemszögéből vizsgáljuk.

61 A humán funkciókat nevezik még humán tevékenységeknek, humán feladatoknak, HRM-gyakorlatoknak és a közszolgálatban – az állományviszonyt szabályozó törvényekben, rendeletekben szereplő megnevezés miatt – jogintézményeknek.



1. ábra: A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati rendszermodellje⁶²

62 Forrás: a szerző saját szerkesztése.

8.3.1. A STRATÉGIAI TERVEZÉS ÉS A RENDSZERFEJLESZTÉS HUMÁN FOLYAMATA

A stratégiai tervezés és a rendszerfejlesztés humán folyamata – a később bemutatandó személyügyi szolgáltatások és tevékenységek humán folyamatával megegyezően – valamennyi egyéb humán folyamattal szoros kapcsolatban, együttműködésben van, mindegyikre jelentős hatást gyakorol. Ennek a humán folyamatnak a rendszermodellben való elhelyezése, illetve alkalmazása nyújt biztositókat arra, hogy a közszolgáltatón belül stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodásról beszélhessünk. A tárgyalt humán folyamat érvényre juttatásához *három feltételnek*⁶³ indokolt teljesülnie.

Elsőként az emberierőforrás-gazdálkodáson belül érvényre kell juttatni *a felső vezetői nézőpontot*. A szakterületnek jelentős mértékben hozzá kell járulnia a szervezet hosszú távon is érvényesülő értékteremtéséhez, értéknöveléséhez. Ezért a jogalkotóknak és a döntéshozóknak az emberierőforrás-gazdálkodási szakterületet olyan helyzetbe kell hozniuk, az ott dolgozókkal szemben pedig olyan elvárásokat kell megfogalmazniuk, hogy – a feltételek együttállása esetén – képesek legyenek a hivatkozott kormányzati stratégiákban meghatározott érdemi változások megtételére. A felső vezetői nézőpont érvényesítése érdekében az emberierőforrás-gazdálkodásban dolgozó vezetőkkel egyetemben a közszolgálat minden vezetőjének, különösen a munkáltatói jogkörrel rendelkező felső vagy magasabb vezetőknek képessé kell válniuk a stratégiai gondolkodás és nézőpont megértésére, a stratégiai célok meghatározására, lebontására, a folyamatok szükséges átalakítására, a felhatalmazás (empowerment) érvényesítését biztosító, legkorszerűbbnek számító vezetői stílusok (például helyzetorientált, természetes, felhatalmazó, fejlesztő, coaching) alkalmazására.

Az elvárt *sikerhez* ebben az összefüggésben a *tudás* (az információ), valamint a *felhatalmazás* együttes eredményeként megszülető *teljesítmény elérésén* keresztül vezet az út. Nagyon fontos, hogy a szervezetek felső vagy magasabb vezetői minden esetben vonják be az emberierőforrás-gazdálkodást irányító vezetőket a stratégiai döntések előkészítésébe, és tegyék számukra lehetővé, hogy az általuk képviselt funkcionális szakterület szempontjait, a személyi állomány érdekeit érvényesíthessék az operatív feladatok végrehajtásakor is. A felső vezetői nézőpont megvalósításába az is beletartozik, hogy az emberierőforrás-gazdálkodás szakterületén tevékenykedőknek, különösen a munkát irányítóknak, tisztában kell lenniük a szervezetük által folytatott általános és speciális szakmai tevékenységek legfontosabb szegmenseivel, sajátosságaival, céljaival, elért eredményeivel stb. Hisz kizárólag ekkor képesek hatásosan közreműködni a szervezet egészét érintően megszülető szakmai és egyéb funkcionális (pénzügyi, IT, kommunikációs stb.) stratégiai tervek, célok meghatározásába, a döntések együttes előkészítésébe, a feladatok közös végrehajtásába, azok kontrollálásába, monitoringjába, az elvégzett feladatok elemzésébe, értékelésébe és az indokolt továbbfejlesztések megtételébe is.

A második feltételnek a közszolgáltatón belül is akkor lehet eleget tenni, ha az emberierőforrás-gazdálkodást a *szervezetek versenyképessége szempontjából kritikus tényezőként* kezelik. Az emberi erőforrásra mint versenytényezőre egyrészt a közszolgálati szervezet értékének meghatározásakor (statikus értelmezés), másrészt a kitűzött stratégiai célok eléréséhez vető út megtételekor (dinamikus

63 Bakacsi Gyula – Bokor Attila – Császár Csaba – Gelei András – Kováts Klaudia – Takács Sándor: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000. 46–48.

értelmezés) gondolhatnak kiemelt fontossággal. A közszolgálati munka értékét ugyanis ez a tényező jelentősen megemeli, ha a szervezetek soraiban felkészült, magas szakmai tudással, általános műveltséggel, az ellátandó feladatokhoz igazodó kompetenciakészlettel és megfelelő munkamagatartással rendelkező személyi állomány áll rendelkezésre. A stratégiai célok érvényre juttatásában ugyanakkor jelentős versenyelőnyt jelent, ha a vezetők és a személyi állomány legtöbb tagja a változásokra gyorsan, rugalmasan reagál. Azonban még ennél is jobb megoldás, ha proaktív fellépéssel képesek megfelelni a kihívásoknak, olyan szervezeti kultúrát és szervezeti tudásbázist építenek fel, illetve működtetnek, amely biztosítja a társadalom megelégedettségét, így a versenyben való helytállást. Ezeknek a feltételeknek pedig kizárólag az emberi erőforrás tud eleget tenni. Amennyiben a tárgyalt kritikus tényező nem áll a kellő minőségben rendelkezésre, akkor a közszolgálat versenyhátrányba kerülhet, tehát nem tud megfelelő szinten és mennyiségben megfelelni a köz szolgálatának. Többek között ezért is kiemelten fontos, hogy az érintettek *a feladatokat ellátó embert*, a személyi állomány valamennyi tagját *a folyamatok középpontjába állítsák*. Ennek megfelelően pedig valóban úgy bánjanak velük, úgy törődjenek a munkát végzőkkel, és számukra olyan jogi, anyagi, erkölcsi, vezetési, munkavégzési stb. környezetet teremtsenek, hogy egyértelműen kifejezésre jusson: *a szervezet legfontosabb erőforrásának, tartópillérének, értékének a munkát végző embert tartják!*

A harmadik követelménynek akkor lehet megfelelni, ha az emberierőforrás-gazdálkodás *integráló szerepe is érvényesül*. A hatékonyan és eredményesen végzett emberierőforrás-gazdálkodás nem nélkülözheti azt a fajta munkavégzést, hozzáállást, amikor a rendszermodellt alkotó humán folyamatok és humán funkciók alkalmazását – ahogy korábban már jeleztük – egy belső integrált egységként fogjuk fel. Azonban a belső integráció mellett – a stratégiai és az egyéb célok megvalósítása érdekében – a külső integráció kérdése is egyre fontosabbá válik. Ugyanis a szervezetek sikeres tevékenysége szempontjából meghatározó jelentőséggel bíró stakeholderek bevonása, a velük való folyamatos együttműködés, a tőlük remélhető visszajelzések nélkülözhetetlen tényezővé lépnek elő. Az integráló szerepkörhöz igazodva a jelenlegi, zömében támogató funkciónak megfelelő emberierőforrás-gazdálkodást fokozatosan át kell állítani *a koordinációt, együttműködést előtérbe helyező és a vezetők módszertani eligazodását is megoldó tevékenységgé*. Az integráló szerep azt is jelenti, hogy az emberierőforrás-gazdálkodásnak tevőlegesen, mint a koordinációt kézben tartó szervezeti egységnek, részt kell vennie a szervezetek korszerűsítésében, a belső rendszerek fejlesztésében, a stratégiai szemlélet és gondolkodás elterjesztésében, a változások, valamint az ezekkel együtt járó átalakuló folyamatok menedzselésében.

Az eddig felsoroltakon túl az emberierőforrás-gazdálkodásnak koordináló szerepet kell vállalnia még a szervezeti kultúra indokolt átalakításában, a minőségbiztosításban, a tudás közvetítésében, illetve megosztásában, a tanuló szervezet kialakításában, az innováció és a szervezeti kommunikáció működtetésében, az információáramlásban, a biztonsági, az IT-, valamint a logisztikai menedzsment együttműködésének elősegítésében. A közelmúltban egyre intenzívebben megfogalmazódik annak az igénye is, hogy az emberierőforrás-gazdálkodásba integrálni kell mindazon tevékenységeket, ismereteket, megoldási módozatokat, amelyek az integritással, az esélyegyenlőséggel, a fenntarthatósággal, a diszkriminációmentességgel, a környezettudatossággal és a szolidaritással állnak összefüggésben. Ebből is jól érzékelhető, hogy az emberierőforrás-gazdálkodás professzionalizálódása egyre nagyobb mértékű, mert az e területen tevékenykedők nem nélkülözhetik a HR átfogó ismerete, valamint a munkavégzésükhöz szükséges speciális tudás és gyakorlat mellett a komplex szemléletmódot, a változások kezelésének képességét, a jogi, a közgazdasági, a technológiai, a pszichológiai, a szociológiai, a szervezési-vezetési (menedzsment), az IT és az egyéb szakterületek ismereteit sem.

A stratégiai tervezés és rendszerfejlesztés humán folyamatán belül kiemelten kezelendő humán funkciók: a humánstratégiai terv elkészítése, a végrehajtás menedzselése, a legfontosabb stratégiai irányok meghatározása, a stratégiai döntések előkészítése. A humánstratégiát minden esetben a szervezeti stratégia által meghatározott célok szolgálatába kell állítani. További humán funkcióknak tekintendő a hivatásetikai normák szervezeten belüli realizálása, a szervezetre jellemző munkamagatartási elvárások, viselkedési normák meghatározása, azok érvényre juttatása. A szervezeti kultúra építőköveinek (például értékek, hiedelmek, szokások, attitűdök) feltárása, ismertté tétele, valamint az imént kiemelt koordinatív és együttműködési feladatok teljesülése és érvényesítése az egyéb humán folyamatok működtetése során szintén kiemelt jelentőséggel bír.

A tárgyalt humán folyamathoz tartozó humán funkciók többsége jogilag nem szabályozott tevékenység, ezért megvalósulásuk – az aktuális politikai szándékokon túl – jórészt az érintett felső vezetők akarától, hozzáállásától, vezetői tapasztalatától, valamint a törekvésekben őket támogatni képes humán szakemberek felkészültségétől, elkötelezettségétől függ. Az egyéb humán folyamatokon belül is találunk még számos olyan humán funkciót, amellyel a törvényalkotás nem foglalkozik, tehát a nyilvánosság számára nem jelenik meg mint jogintézmény, azonban a szervezet sikeres működése és az állomány tagjainak meglegedettsége szempontjából jelentőséggel bír. Ezért is számít stratégiai kérdésnek az, hogy a tárgykörbe eső jogi szabályozás és a közszolgálati menedzsment részét képező emberierőforrás-gazdálkodás összhangját, egymásra épülését milyen szinten, milyen formában és hogyan sikerül megvalósítani.

8.3.2. A MUNKAVÉGZÉSI RENDSZEREK HUMÁN FOLYAMATA

Az emberierőforrás-gazdálkodás a stratégiai tervezéshez és a rendszerfejlesztéshez igazodva, a munkavégzési rendszerek humán folyamatához tartozó humán funkciók segítségével a *szervezetfejlesztési elveknek*, a szervezeti kultúra által megjelenített *értékrendnek*, valamint a *vezetés filozófiájának* megfelelő technikákat, módszereket, megoldásokat alakít ki, illetve használ fel, mégpedig a szervezeti működés hatékonyra tétele érdekében. A munkavégzési rendszerek humán folyamatánál a stratégiai döntést az jelenti, hogy a kormányzat – és ebből adódóan a közszolgálat egésze – milyen típusú munkavégzési rendszer kialakítását tartja időszerűnek és célravezetőnek. (Visszatulva a közszolgálati menedzsmenttel foglalkozó részre, jól látható, hogy például az inkább társadalom- vagy piacbarát NPM- és az állam pozícióját erősíteni akaró NWS-irányzatok eltérő elvi alapról és szándékkal lépnek fel, ugyanakkor a konkrét problémák megoldásához *sokszor egyező módszereket, menedzsmenttechnikákat használnak fel*, különösen az emberierőforrás-gazdálkodásban.) A munkavégzési rendszer kialakításánál alapvetően öt fő tényezőt vesznek figyelembe a szakemberek. Ezek a következők: a jórészt munkakörökbe szervezett elvégzendő munkafeladatokat, a munkavégzés technológiáját, a munkavállalói készségeket és kompetenciákat, az emberierőforrás-gazdálkodási rendszereket és gyakorlatokat, valamint a szervezet vezetésének filozófiáját, stílusát. A közszolgálat vonatkozásában a felsoroltakat ki kell egészíteni az uralkodó politikai szándékokkal, a költségvetési lehetőségekkel és a jogi környezettel. A munkavégzési rendszer kialakításánál *elvi kérdésként kell eldönteni*, hogy a technológia és/vagy az ember elsődlegessége valósuljon-e meg, mennyire építsenek a belső motivációra, milyen stratégiai elképzeléseket akarnak teljesíteni, valamint milyen vezetési filozófiához és szemlélethez rendelik hozzá a munkavégzés rendszerét. Az eldöntendő elvi álláspontok mellett *konkrét kérdésekre is megfelelő válaszokat kell adni*. Történetesen, hogy milyen legyen a munkavégzés specializáltsága, az egyéni és/vagy a csoportmunka dominanciája érvényesüljön-e, milyen fokú legyen a személyi állomány autonómiája, döntési és felelősségi jogköre,

hogyan kívánják az esetleges átfedéseket, redundanciákat kezelni, milyen formában szándékozzák az együttműködést és a tudásmegosztást előmozdítani, végül milyen mérvű dolgozói részvételt, bevonást tartanak indokoltnak érvényesíteni például a munkavégzési rendszer kialakításakor.

A fentiekre tekintettel a világ legtöbb országában a döntéshozók három, egymástól jól elkülöníthető elméleti megoldás közül választhatnak. Napjainkban a legelterjedtebbnek a *munkaköralapú, nyíltan nevezett rendszer* igénybevétele számít, ahol a szervezeten belüli *munkakörök egymáshoz viszonyított, relatív értéke* határozza meg azt, hogy az adott munkakört betöltő egyén hol helyezkedik el a bér- és besorolási rendszerben, milyen alapjuttatásra és – esetenként a szakterületén eltöltött munkaideje függvényében – milyen kiegészítő bérezésre, jutalomra számíthat, továbbá teljesítménye és egyéni fejlődése függvényében milyen karrierutak nyílnak meg előtte. Ezt az egyik szélső póluson elhelyezkedő megoldást, amely a rugalmasság és a teljesítményelvűség fenntartása miatt gyengébb foglalkoztatási garanciát biztosít, mint mondjuk a klasszikus bürokratikus rendszer – változó formában –, egyaránt alkalmazzák a közszolgálatoknál és a versenyszférában is. A munkaköralapú rendszerrel az egyes munkakörökhöz kötött feladatok végrehajtásának megfeleltethető specializáció játssza a főszerepet, és ezért az adott munkakörhöz keresik meg – a vezetők, a HR-esek és a kiválasztási specialisták – a legmegfelelőbbnek látszó munkaerőt. „Megfelelő embert a megfelelő helyre!” A munkaköralapú rendszer arra is megoldást kínál, hogy a különböző területeken tevékenykedők bérét, karrierlehetőségeit, képesítési előírásait, fejlesztési szükségleteit stb. viszonylag nagy biztonsággal – a munkaerőpiacon elfoglalt hely megállapítása, a versenyképesség fenntartása és javítása érdekében – össze lehessen hasonlítani egy másik országban, szektorban vagy szervezetben dolgozókéval.

Köztes állapotot képvisel a második megoldás, amely – más országok mellett – a magyar közszolgálatra is hosszú ideje jellemző. A jelenlegi helyzeten a közelmúltban megkezdett életpályareformmal akar a kormány változtatni. Ennél a *karrieralapúnak nevezett, zárt típusú*, ezért alapvetően rugalmatlannak minősíthető rendszerrel a személyi állomány iskolai végzettsége, leszolgált munkaideje alapján, lényegében automatikusan történik meg a bér- és besorolási rendszerben való előrehaladás, és a juttatások mértékének megállapítása. A teljesítmény elenyésző szerepet játszik – az egyébként is szűkre szabott – karrierépítésben, a bérezésben és az emberi erőforrás fejlesztésében. A magyar közszolgálat különböző ágazatainál az első és a most tárgyalt rendszer megoldás *alapját jelentő munkakör megítélése* sem tekinthető egységesnek. Hisz amíg a rendszertben és a honvédelemben jogszabályok által meghatározott *munkakörökről, munkaköri katasztrókról* beszélhetünk, addig a közigazgatásban ezek részben vagy egészben hiányoznak. Helyüket az elvégzendő *feladat meghatározása* foglalja el. A karrier típusú rendszer kevésbé alkalmas az összehasonlításra, a munkaerőpiaci lehetőségek felmérésére, a munkaerő-tervezésre, az érdemeken alapuló teljesítmény elismerésére, valamint a munkakörhöz kötődő, arra épülő humán funkciók magas színvonalú, integrált megvalósítására. További hátránya, hogy ma már közel sem nyújt olyan foglalkoztatási garanciát, illetve biztonságot, mint amit a wilsoni-weberi klasszikus modellek kínáltak.

A másik szélső póluson található *kompetenciaalapú munkavégzési rendszer megoldást*, amelyet jelenlegi tudásunk szerint a legrugalmasabbnak tartunk, még csak korlátozottan veszik igénybe a szervezetek. Használata főként a világ fejlett részén, a szolgáltatóiparban, a kutatás-fejlesztés, az IT és az innováció területén, valamint az egyéb high-tech-termékeket előállító iparágakban jellemző. Ez esetben az újdonságot az jelenti, hogy a kérdéses szervezeteknél *megszűnik* a munkaköralapú rendszerekre jellemző „*egy ember, egy munkakör*” elve. Ennél a rendszerrel az általános

problémamegoldás, a felhatalmazás, a munkatársak által magas szinten uralt kompetenciakészlet, továbbá a külső motivációt felváltó belső motiváció⁶⁴ kerül előtérbe. Ezért nem a munkakörhöz keresik meg a megfelelő embert, hanem a *munkatársak meglévő* – általában komplex kiválasztási eljárással azonosított vagy megjósolt – *kompetenciáihoz, kompetenciaszintjéhez igazítják az elvégzendő feladatokat*. Az ilyen munkahelyeken dolgozóknak tehát gyakran változó, összetett, innovatív kihívásokkal teli, sokrétű felkészültséget és kompetenciakészletet igénylő, embert próbáló teljesítménykövetelményeknek kell megfelelniük. Az elvárások óriásiak, de a minőségi munkáért, a magas teljesítményért járó ellenszolgáltatások sem hétköznapiak, ugyanakkor a foglalkoztatás garanciái meglehetősen gyengék. Igaz, hogy az ilyen személyi összetételnél a foglalkoztatási garanciák általában nem játszanak meghatározó szerepet. Ki kell emelni, hogy a kompetenciamenedzsment alkalmazása is kellő alapot kínál a rendszerek közötti komplex összehasonlításra, az egyes tevékenységi körök piaci értékének megállapítására.

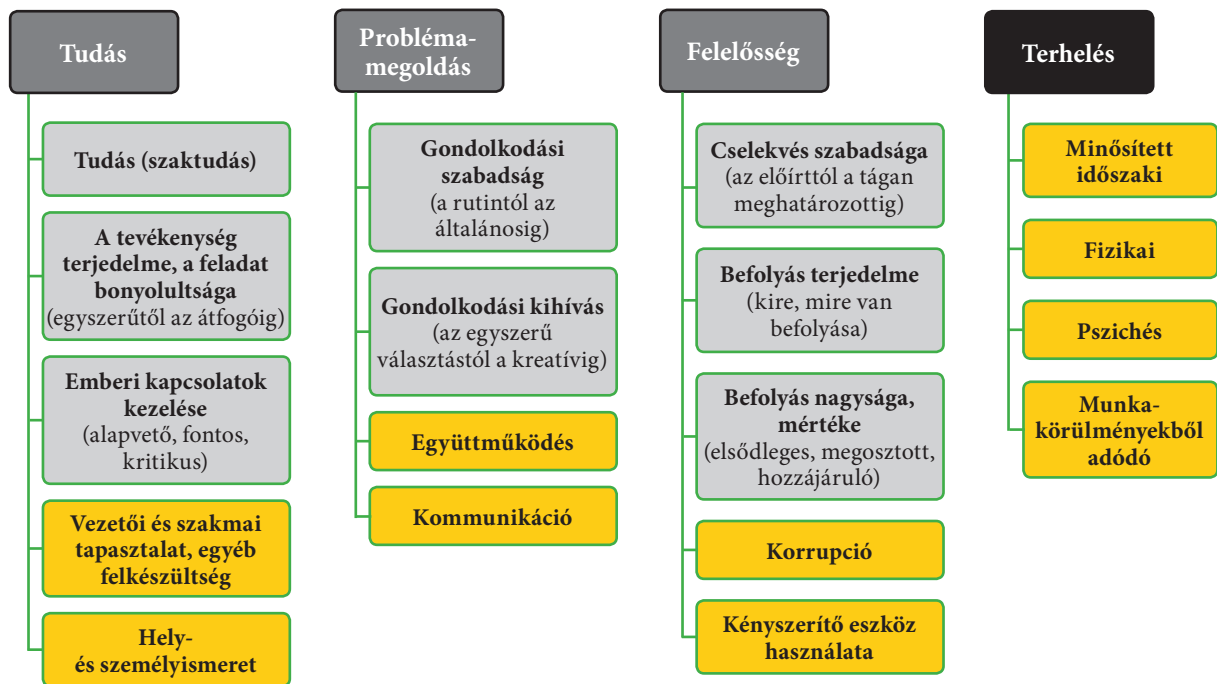
Annak ellenére, hogy a bemutatott munkavégzési rendszermegoldásokat elméleti síkon jól el lehet különíteni egymástól, a valóságban ezeket inkább *kevert formában* alkalmazzák. A „középre tartás” tendenciája, amikor a szervezetek sajátosságaik, lehetőségeik függvényében a legjobbnak látszó rész-megoldásokat kiválasztva alakítják ki az alkalmazandó humán funkciókat, bizonyíthatóan megtalálható úgy a versenyszférában, mint a nonprofit szektorban, vagy épp a közszolgáltatásban is. Sőt, az is megfigyelhető gyakorlat, hogy az elvégzendő tevékenységi körök, illetve munkakörök jellegéhez igazodó olyan vegyes megoldást alkalmaznak, ahol a munkaköralapú és a kompetenciaalapú rendszerek meghatározott elemeit egyidejűleg veszik igénybe, s ezekből építik fel a szervezetek munkavégzési rendszerét. Az emberierőforrás-gazdálkodásnak mint szakmának, valamint a politikának és a jogalkotóknak a közszolgáltatást illetően éppen az a felelősségük, hogy a változó körülményekhez igazodva, az igénybe vett rész-megoldásokból *koherens rendszert építsenek fel*, illetve az indokolt átalakításoknál a koherencia megtartására következetesen ügyeljenek.

Az igazán jól működő szervezetek esetében – függetlenül attól, hogy a fentiek közül melyik megoldást választják – alapkövetelménynek tartják a munkakörelemzések, illetve ezek részeként a kompetenciaelemzések teljes körű elvégzését, majd ennek a komplex, nagy szakértelmet igénylő munkának a három-négy évenkénti megismétlését. A szervezeti átalakítások, egyesítések, új szervezeti egységek, munkakörök létrehozása, munkakörök összevonása stb. esetén a munkakör- és kompetenciaelemzéseket szintén el kell végezni. A magyar közigazgatás is – a fejlett országokban alkalmazott legjobb gyakorlatot követve – egységes módszertan szerinti munkakör- és kompetenciaelemzést kezdett fokozatosan bevezetni a meghatározott területeken. A nagyvilágban legismertebbnek számító Hay Guide Chart Profile módszertan⁶⁵ magyar adaptációját alkalmazták, ahol a *tudással, a problémamegoldással és a felelősséggel* kapcsolatos sztenderd elemzési tényezőket egészítették ki a *terheléssel* (minősített időszaki, fizikai, pszichés, munkakörülményekből adódó), illetve tették differenciáltabbá újabb elemzési tényezőket (vezetői és szakmai tapasztalat, egyéb felkészültség, hely- és személyismeret, együttműködés, kommunikáció, korrupció, kényszerítő eszközök használata) beépítésével.⁶⁶

64 Részletesen lásd: Pink, Daniel H.: *Motiváció 3.0 (Ösztönzés másképp)*. HVG Kiadó Zrt., Budapest, 2010.

65 Hay Group – Telkes tanácsadó: *MÉR projekt. Konceptcionális javaslat a MÉR projekt eredményeinek további hasznosítására*. MEH, 2007. december 22.

66 Human Horizont Minőségi, Fejlesztő és Szolgáltató Kft.: *Összegző értékelés és javaslat a munkakör-elemzési és a munkakör-értékelési modellkísérletről*. ÁROP 2.2.5 Humánerőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban. Budapest, 2012. május 31.

2. ábra: Munkakörelemzési tényezők⁶⁷

A munkakörelemzés és az ennek részeként elkészített, az egyes munkakörök betöltéséhez szükséges kompetenciák azonosításának eredményeit valamennyi humán folyamat, illetve számos humán funkció professzionális alkalmazásához – vagy mint kimeneti, vagy mint bemeneti információt – fel lehet, illetve ajánlott használni. Gondoljunk csak a munkaköri rendszer megtervezésére, a szervezeti struktúra és a munkafolyamatok kialakítására, a szervezetfejlesztésre, az általános munkamagatartási követelményekre, a szervezeti kompetencia-térkép összeállítására vagy a létszámgazdálkodásra, a toborzásra, a kiválasztásra, a közszolgálati életpálya-menedzsmentre, az emberierőforrás-fejlesztésre, esetleg az egyéni teljesítményértékelésre, a teljesítménymenedzsmentre, netán a munkakör-értékelésre, valamint az ösztönzésmenedzsmentre. Ezek közül most a *munkaköri rendszer megtervezését* kell kiemelni, hisz a korábban leírt munkakörök, munkaköri kataszterek, munkakörcsaládok és karrierutak egymásra épülő rendszere, amely a közszolgálati életpálya alapját képezi, munkakörelemzés nélkül – felelősen, szakszerűen, költséghatékonyan, a személyi állomány zömének megelégedettségét elérve – nem állítható össze.

A szervezeten belüli *kompetenciamenedzsment* elveinek és gyakorlatának megvalósításához elengedhetetlen a jelzett kompetenciaelemzés elkészítése. Ez mutatja meg azt, hogy melyik munkakör betöltéséhez milyen kompetenciákra van szüksége az ott dolgozónak, továbbá hogy ezekkel a kompetenciákkal milyen szinten kell rendelkeznie. A kompetenciaelemzések eredményeként kiemelt kompetenciákból állítható össze a szervezet kompetencia-térképe. A kompetencia-térkép akkor nyújt érdemi segítséget a felhasználóknak, ha az egyes kompetenciák jelentése, definíciója pontosan, egyértelműen meghatározott, csakúgy, mint a kompetenciák szintjei. A kompetenciamenedzsment kínálja lehetőségek kiaknázása (kompetencia-erőforrás tervezése, biztosítása, a rendelkezésre álló kompetenciapotenciál racionális felhasználása, fejlesztése, a teljesítmények

67 Forrás: a szerző saját szerkesztése.

növelése) szinte nélkülözhetetlen a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás megvalósításához.⁶⁸

A jegyzet terjedelme sajnos nem teszi lehetővé, hogy az ismert kompetenciafelfogásokra, a kompetenciák osztályozására, a kompetenciamodellek bemutatására kitérjünk.⁶⁹ A kompetenciával foglalkozó szakirodalomban fellelhető fogalmi meghatározások közül viszont azt adjuk közre, amelyet alapként használtak fel a közszolgálatban bevezetett egyéni teljesítményértékeléshez, a vezetők kompetenciafejlesztéséhez, illetve a korábban tárgyalt munkakörelemzési megoldáshoz is. Ezek szerint a kompetenciák „*egy személy alapvető, meghatározó jellemzői, melyek okozati kapcsolatban állnak az adott munkakör ellátásához szükséges kritériumszintnek megfelelő hatékony és/vagy kiváló teljesítménnyel.*”⁷⁰ A kompetencia tehát egy adott munkakörben megkülönbözteti a „sztárokat” a közepesektől. A kompetencia szerkezete *az ismeretből, a tudásból, a jártaságból, a készségből és a képességből* (tanítható és egy kívülálló számára is jól látható elemekből), *a szociális szerepekből vagy értékekből, az énképből, a személyiségvonásokból, valamint a motivációból* (a kívülálló számára nehezebben azonosítható, de fejleszhető elemekből) tevődik össze. A tudomány eredményeinek felhasználásával és az emberierőforrás-gazdálkodás korszerű módszeregyüttesének alkalmazásával a munkafeladatok elvárt szintű teljesítéséhez, egy-egy pozíció betöltéséhez szükséges szintű kompetenciamegfelelés ma már nagy biztonsággal megállapítható, előre jelezhető.

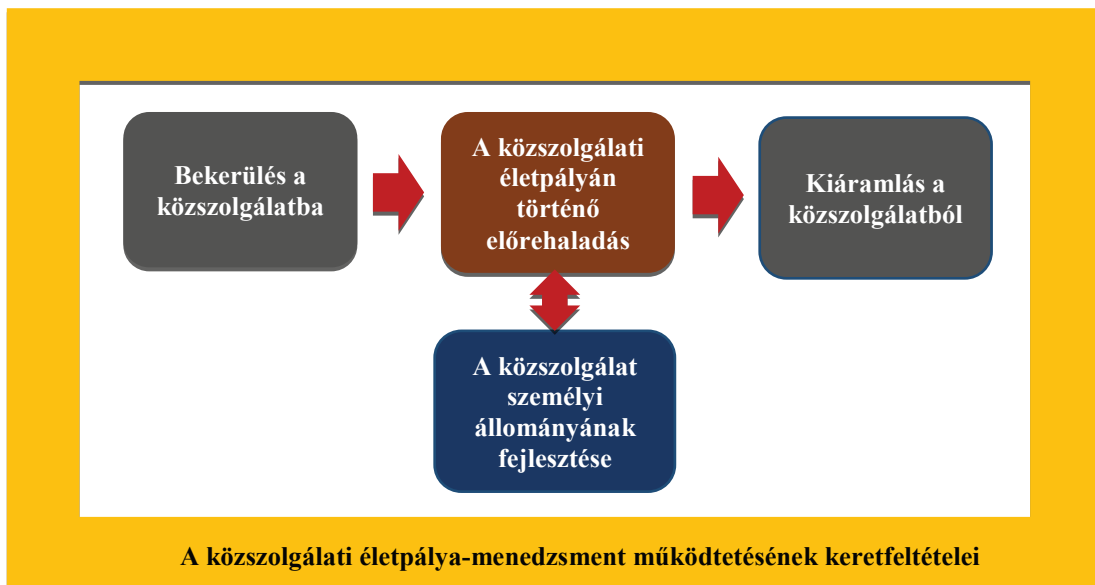
8.3.3. AZ EMBERIERŐFORRÁS-ÁRAMLÁS ÉS -FEJLESZTÉS HUMÁN FOLYAMATA (KÖZSZOLGÁLATI ÉLETPÁLYA-MENEDZSMENT)

A rendszermodellben szereplő humán folyamatok közül talán ezt tekinthetjük a legösszetettebb, legtöbb humán funkciót egyesítő elemnek. A közszolgálaton belüli munkavégzés szabályait meghatározó törvények, kormány- és miniszteri rendeletek is ehhez a humán folyamathoz sorolható jogintézményeket tartalmaznak a legnagyobb számban. Ezért a közszolgálati menedzsmenttel és az emberierőforrás-gazdálkodással foglalkozó részen belül, az egyébként kiemelten kezelt menedzsmenttechnikák bemutatása mellett, kitérünk azoknak a jogi eszközöknek a rövid ismertetésére is, amelyeket a menedzsmentszempontok érvényesítése kapcsán fontosnak tartunk (lásd: létszám-gazdálkodás, kiválasztás és kiáramlás). Az egyszerűbb eligazodás érdekében érdemes ezen humán folyamatot részeire bontani, és ennek megfelelően tárgyalni.

68 Henczi Lajos – Zöllei Katalin: *Kompetenciamenedzsment*. Perfekt Kiadó, Budapest, 2007. 48-49.

69 Lásd bővebben: Szabó Szilvia: *Kompetencia alapú emberi erőforrás gazdálkodás*. NKE, Budapest, 2014. 6-51.

70 Mohácsi Gabriella: *Kompetencia modell nemzetközi környezetben*. 1-2. rész, Humánpolitikai Szemle, 11-12. sz. (1996) 3-11.; 3-15.



3. ábra: Az emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés (közszolgálati életpálya-menedzsment) humán folyamata⁷¹

A humán folyamat első részénél az e tevékenységi körhöz tartozó azon *keretfeltételeket* kell kialakítani, amelyek a *közszolgálati életpálya-menedzsment* optimális működtetéséhez elengedhetetlenek. A második rész azokat a menedzsmenttechnikákat és jogintézményeket fogja össze, amelyek a *közszolgálatba történő bekerülést teszik lehetővé*. A harmadik résznél a *közszolgálati életpályán való előrehaladáshoz*, a negyediknél a *személyi állomány fejlesztéséhez*, az ötödiknél pedig a *közszolgálatból történő kiáramláshoz* tartozó kérdésekről lesz szó.

A közszolgálati életpálya-menedzsment működtetéséhez szükséges *keretfeltételek* közül a humánstratégia alapján meghatározható személyzetpolitika (humánpolitika), valamint az ehhez szorosan kapcsolódó munkaerő- vagy létszámtervezés, illetve a létszámgazdálkodás humán funkcióit indokolt kiemelni. Az illetékeseknek a *munkaerő tervezésére, illetve a létszámszükségletre ható tényezőket*, mint például a munkaerőpiac helyzetét, az ország demográfiai mutatóit, a munkaerő életkori jellemzőit, iskolázottsági szintjét, mobilitási képességét, a külföldi munkalehetőségek körét, az országban uralkodó politikai, gazdasági helyzetet, a közszolgálat és benne az egyes szervezetek társadalmi megítélését, a közszolgálat vs. a versenyszféra által biztosított lehetőségeket, a munkaerő-kínálatra és a munkaerő-fedezetre vonatkozó előrejelzéseket egyaránt érdemes figyelembe venniük. A tervezés a közszolgálaton belül a legtöbbször nem alulról felfelé, hanem felülről lefelé irányuló szisztéma szerint történik meg, jellemzően a szervezeti struktúra alapján, az ún. állománytábla összeállításával.

Munkaerő-szükségletnek nevezzük az érintett szervezetek munkaerőigényét, tehát azt a létszámot, amellyel a feladatok a leghatékonyabban és a kellő hatásfokkal elvégezhetők. A *munkaerő-szükségletet számos tényező befolyásolja*, így például a közszolgálati tevékenység jogi szabályozottsága, tartalmi összetevői, a működtetés folyamatainak felépítése, sajátosságai, az egyes közszolgáltatók munkaidőigénye, a rendelkezésre álló technológiai szint, a kötelezően teljesítendő bürokratikus tevékenységek nagyságrendje, az ellátandó feladatok rutinszerűsége vagy éppen innovatív jellege,

71 Forrás: a szerző saját szerkesztése.

az alaptevékenységet támogató funkcionális vagy belső kiszolgáló szakterületek köre. A munkaerő-szükségletet egy szervezetben belül jellemzően szervezeti egységekre, tevékenységi vagy munkakörökre felosztva, és az ezekhez igazodó szakképzettségi, illetve felkészültségi igények szerinti bontásban célszerű meghatározni.⁷²

A személyi állomány biztosításakor az illetékeseknek azt kell tisztáznuk, hogy *munkaerőhiány* vagy *munkaerőtöbblettel* állnak-e szemben. A magyar közszolgálaton belül – különböző okok (eltérő állománykategóriák, a közszolgálati szervek központi, területi, helyi besorolása és földrajzi elhelyezkedése, a munkavégzés körülményeiben meglévő különbségek, a hierarchia tagoltsága, a vezetés stílusa stb.) miatt, és az ellátandó feladatok, munkakörök tartalma, jellege következtében – a létszámhiány és a létszámtöbblet egyszerre van jelen, azonban a létszámhiányból adódó problémák megoldása általában gyakrabban és nagyobb kört érintően vár rendezésre. A *munkaerőhiány* valamennyi szektorban többféle módon lehet orvosolni.⁷³ A megüresedő vagy betöltetlen helyekre a legnagyobb arányban *új munkatársakat vesznek fel*. A korábban alkalmazásban állók, de különböző okok miatt távozókat *visszahívás*át, *újból foglalkoztatás*át is előszeretettel alkalmazzák. Abban az esetben, ha a szervezet struktúrájában, az ellátandó feladatokban változás következik be, és ennek nyomán átrendeződik a munkaköri rendszer, az *átképzést* hívják segítségül. A közszolgálatban ritkábban gyakorolt megoldásnak számít a *munkaerő-kölcsönzés és az alvállalkozók bevonása, illetve a munkatevékenységek kiszervezése*. Viszont a nyugat-európai országokban bevált gyakorlat hatására hazánkban is kezd elterjedni a munkaszerződéssel foglalkoztatott (nem csak fizikai munkafeladatokat ellátó) munkavállalók felvétele. Bizonyos fokokig a közmunkaprogram igénybevételeivel, valamint a nyugdíjkorhatár kitolásával és a kedvezményes nyugdíjaztatás visszaszorításával is csökkenthető a munkaerőhiány.

A következő megoldás *a termelékenység, illetve a teljesítmény növelése* lehet. Ez esetben szó lehet a technológia fejlesztéséről, a meglévő munkaerő hatékonyabb kihasználásáról, a teljesítménymenedzsment-rendszer alkalmazásáról, a munkafolyamatok átszervezéséről, átalakításáról, a munkakör-gazdagításról, a munkakörbővítésről, a szervezetirányítás átalakításáról, a vezetői szintek csökkentéséről vagy a többletmunka külön díjazásáról. A túlóra igénybevétele a gyakorlati tapasztalatok alapján csak ideiglenes megoldást kínál, mert elősegíti a kiégést, a fizikai, szellemi és pszichés túlterhelés bekövetkezését, végső soron pedig a munkahely elhagyását. Ezért, és egyéb okok miatt is, nagy hangsúlyt kell fektetni a *betegállományban töltött idő visszaszorítására, a fluktuáció okainak feltárására, felszámolására és proaktív megelőzésére. A rész- és osztott munkaidő bevezetése, a távmunka kínálta lehetőségek felhasználása, az egyéb alternatív munkaidőrendszerek* (például rövidített munkahét, rugalmas munkaidő) bevezetése hosszabb távon is megoldást nyújthat a munkaerőhiány enyhítésére. Ez utóbbiaknál viszont azzal kell számolni, hogy az ellenőrzéseknél a közszolgálatra általánosságban jellemző, közvetlenül érvényesíthető *magatartáskontroll* helyett csak az *eredménykontrollt* lehet jó hatásfokkal felhasználni.

A *munkaerőtöbblet* okozta problémák átmeneti vagy végleges felszámolására is számos lehetőség kínálkozik. Ezek közül a közszolgálaton belül is leginkább az új felvételek befagyasztását, a

72 Matiscsákné Lizák Marianna (szerk.): *Emberi erőforrásgazdálkodás*. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Társadalomszolgáltató Kft., Budapest, 2012. 152-158.

73 Bokor Attila – Szóts-Kováts Klaudia – Csillag Sára – Bácsi Katalin – Szilas Roland: *Emberi erőforrás menedzsment*. (Javított, második kiadás.) Aula, Budapest, 2009. 136-137.

létszámstopot, a létszámleépítést és az elbocsátást veszik igénybe. Az egyik legnehezebben kivitelezhető és a legfájdalmasabbnak számító humán funkció, az elbocsátás kíméletessé tétele érdekében újabban az anyagi gesztusok mellett az ún. „outplacement” módszert is segítségül hívják. Ekkor az újbóli elhelyezkedést segítő tanácsadást mint szolgáltatást nyújtják az érintetteknek. Az előnyüdj ösztönzését, a munkaidő csökkentését, az önkéntes fizetés nélküli szabadságot vagy a szerződéses munkák egyre terjedő felhasználását inkább a versenyszférában veszik igénybe, a recessziók, a gazdasági világválság, a versenyképesség elvesztése, a kiüresedő tevékenységek felszámolása és egyéb okok miatt. A közszolgálaton belül ismert a tartalékállomány intézménye is. A tartalékállomány azt a célt szolgálja, hogy az egyik ágazatban vagy szakterületen feleslegessé vált munkaerőt a közszolgálat egyéb területeire tudják – akár a szükséges átképzés biztosításával, részbeni vagy teljes körű finanszírozás mellett – átirányítani.⁷⁴

Az emberierőforrás-áramlás négy alapmodelljét ismerik, illetve alkalmazzák szerte a világon.⁷⁵ Ezek közül az adott szervezetek vagy tudatos választás alapján, vagy spontán módon foglalnak állást. Döntéseiket általában a külső környezeti kihívások elemzése, a szervezet változási készségének megítélése, a versenyképességi szempontok érvényesítése, a stakeholderek álláspontja, megítélése, a szervezeti működés, valamint a vezetés jellemzőinek számbavétele, a jövőképhez, a stratégiához, a szervezeti kultúrához való igazodása, az esetleges humán veszteségek azonosítása, az emberi erőforrás áramlására jellemző adatok kiértékelése, a foglalkoztatottak biztonságának, az emberierőforrás-fejlesztés hatékonyságának megítélése alapján hozzák meg.

A négy modell közül az első az „élethosszig tartó” alkalmazásé. Leginkább ez a modell alkalmas a wilsoni-weberi klasszikus bürokratikus megoldás igényeinek kielégítésére. Hiszen ha a személyi állomány tagja megfelel a képzettségi követelményeknek, általában az elvárt teljesítményt nyújtja, lojális a szervezetéhez, és ha nem követ el valami bizonyítottan jogszabályba ütköző cselekményt, akkor foglalkoztatása, jövedelme és karrierje nyugdíjaztatásáig biztosított. A külső tényezők hatása csak csekély mértékben vagy egyáltalán nem befolyásolja az emberi erőforrás szervezeten belüli áramlását. Ennél a modellnél a munkatársak zömét a hierarchia legalsó szintjére veszik fel, és előrejutásuk a szenioritás alapján lényegében automatikusan következik be, amelyet a várt teljesítmény-elmaradás sem minden esetben állít meg.

A következő, „fel vagy ki” modell a piramisszerűen építkező szervezetek sajátja, ahol a „karrierlétra” felfelé szűkül, és oldalirányú (horizontális) karrierutak nem állnak rendelkezésre. A belépés ez esetben is a legalsó szinten történik, és ebből adódóan a magasabb pozíciók túlnyomó többségét már belső erőforrás felhasználásával oldja meg a szervezet. Azok, akik képtelenek előrelépni, vagy a munkáltató döntése, tehát külső kényszer következtében, vagy saját elhatározásukból elhagyják munkahelyüket. Ezt a modellszámoldást zömében nemzetközi tanácsadó cégek, jogi irodák és egyetemi intézmények alkalmazzák.

A harmadik, „be vagy ki” modell jelzőjeként a *rugalmas* szót használják. Ekkor a munkatársak felvétele a szervezeti hierarchia bármelyik szintjén megtörténhet. A felvételnél az alkalmazási követelményeknek és az elvárt teljesítménynek való – mért vagy potenciális – megfelelés számít.

74 Uo. 137.

75 Bakacsi Gyula – Bokor Attila – Császár Csaba – Gelei András – Kovács Klaudia – Takács Sándor: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000. 151-155.

A szervezetből való kilépést előidézhetheti a gazdasági feltételek változása, illeszkedési problémák vagy – leggyakrabban – a gyenge teljesítmény. Ezt a modellt olyan területeken használják, ahol gyakran változik a külső környezet, a teljesítmény nagyon ingadozó lehet, és a kétkezi, fizikai munkakörök vannak többségben.

A negyedik, „vegyes” modell talán a legnépszerűbb, mert ekkor az előző modellekből, a saját igények és lehetőségeik szerint építkeznek a felhasználók. Ilyenkor nem ritka, hogy a szervezet számára meghatározó jelentőséggel bíró munkaköri csoportoknál az „élethosszig tartó” modellt, míg másoknál a „be vagy ki” modellt veszik igénybe. Megállapítható, hogy a tiszta modellalkalmazás a tárgyalt humán folyamatra sem jellemző.

Az emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés humán folyamatának működtetését biztosító keretfeltételek megteremtéséhez köthető stratégiai kérdések közé tartozik annak eldöntése, hogy az emberi erőforrás áramlása a közszolgáltatón belül milyen általános és az egyes szervezetekre jellemző, speciális, egyedi jegyek alapján történjen meg. Az áramlásnak milyen legyen az uralkodó iránya, az egyes humán funkciók megvalósításához milyen menedzsmenttechnikákat és -módszereket vehetnek, illetve vesznek igénybe, ezeket miként akarják, illetve tudják a jogi szabályozással összhangba hozni? A közszolgálat fejlesztési tendenciáit és a kapcsolódó stratégiai elképzeléseket figyelembe véve nagyon valószínűnek látszik, hogy a jelenlegi, merevnek számító áramlási gyakorlatot célszerű átalakítani és rugalmasabbá tenni.

Bekerülés a közszolgálatba

Ezen a részfolyamaton belül a *toborzás, benne a pályáztatás, a kiválasztás és a beillesztés* humán funkcióinak a menedzsment szempontú megközelítésével foglalkozunk. Az első három humán funkció esetében megkülönböztetünk *külső és belső erőforrás biztosítására* irányuló tevékenységeket. A beillesztésnél pedig nemcsak az első közszolgálati munkakörbe kerülést, hanem a közszolgálati életpályán történő olyan előrehaladást is segítő megoldásokról lehet szó, amikor az érintett a saját szervezetén belül vagy más közszolgálati szervezetenél a korábbiaktól merőben eltérő jellegű és tartalmú munkakörbe kerül (például beosztott munkatársból vezető lesz). A kiemelt humán funkciókat lényegében *erőforrás-biztosításnak* tekinthetjük, hisz ilyenkor olyan döntések és szakmai feladatok teljesítéséről van szó, amelyek alapvetően meghatározzák azt, hogy a *közszolgálat emberierőforrás-igénye* milyen mértékben, színvonalon és időtávon nyer kielégítést. Az eddigiek mellett a kérdéses humán funkciók arra is hatással vannak, hogy az érdekesnek tartott munkaerő szervezeten belüli megtartásának milyenek az esélyei. A felelősség tehát óriási, mert a döntéseknek hosszú távú pozitív vagy negatív következményei lehetnek az egész szervezetre és a dolgozókra nézve egyaránt. A hatályos jogi szabályozás egyrészt meghatározza azokat a kereteket, lehetőségeket, amelyekkel a toborzás (a pályáztatás) vagy a kiválasztás megvalósításakor a döntéshozó vezetők és az emberierőforrás-gazdálkodási szakterület szakemberei élhetnek.

Másrészt viszont a jogszabályi keretek számos kérdést illetően nem rögzítik, hogy a kínálkozó menedzsmentmegoldások közül a döntéshozók mit, hogyan és milyen formában vehetnek igénybe. Mivel a beillesztés kérdéseire a jogi előírások nem terjednek ki, egyáltalán nem biztos, hogy ennek a szintén nagy jelentőséggel bíró humán funkciónak az igénybevétele megvalósul. Ha formálisan eleget is tesznek a beillesztéssel járó feladatnak, a teljesítés tényleges haszna, értéke, hatása nem mindig tisztázott. A beillesztési tevékenység elhagyása jórészt az emberierőforrás-gazdálkodás

szervezetben belüli helyzetétől, lehetőségeitől, a szakemberek felkészültségétől, továbbá a döntéshozó vezetők hozzáállásától, akaratától függ. Közbevetőleg jegyzendő meg, hogy szinte valamennyi egyéb humán funkció vonatkozásában is ugyanezzel a helyzettel találkozhatunk. Jelentős szemléletváltásra, a szervezeti működés szempontjából és a személyi állomány érdekeire való tekintettel is az érdemi jelentőséggel bíró tényezőkkel, elvárásokkal történő nyílt szembenézésre, az érdekeltségi viszonyok helyes felismerésére és értelmezésére lenne szükség ahhoz, hogy a közszolgálatban azokat a humán funkciókat is nap mint nap ellássák, amelyeket jogi előírások nem tesznek kötelezővé.

A humánstratégia részét képező *felvételi és kiválasztási politikák* kidolgozásakor a további kérdésekre indokolt megfelelő válaszokat adni. A közszolgálati szervezetek meg tudják, meg akarják-e becsülni azt, hogy a jövőben a maival egyező vagy esetleg más összetételű, felkészültségű, eltérő attitűddel, munkamagatartással rendelkező személyi állományra lesz-e szükségük. A munkaerő pótlására hivatott toborzást külső vagy belső forrásokból szeretnék-e megoldani, s ezt egységesen vagy munka- és feladatkörönként differenciáltan szándékoznak-e teljesíteni. A toborzás végrehajtásánál igénybe vesznek-e külső segítséget. A kiválasztás kritériumánál a munkakörhöz, az igényelt kompetenciakészlethez vagy a szervezethez illeszkedést tartják-e fontosabbnak. A kiválasztásnál valamennyi állománykategóriára nézve egységes vagy eltérő szempontokat akarnak-e érvényesíteni. Még mindig a kiválasztásnál és az állományba vételnél maradva: megelégszenek-e az alkalmazatlanok kiszűrésével, vagy inkább az adott munkakörre legalkalmasabbnak mutató megválasztást tartják-e kulcskérdésnek. A közszolgálati életpályán történő előrehaladást össze akarják-e kötni például belső pályázattal, többfordulós kiválasztási eljárás kötelező lebonyolításával, a munkakörre történő felkészítéssel, vizsgáztatással, mégpedig a kinevezést megelőzően, vagy ettől a procedúrától eltekintenek, esetleg csak meghatározott munkakörök betöltésénél írják azt elő. A megüresedő munkahelyekre a jelöltek közül mindig a fellelhető legjobbat akarják-e – mégpedig mindenáron – megszerezni, vagy a szerényebb képességűek közül a még megfelelőnek látszókkal is megelégszenek-e. Az aktuálisan fellépő munkaerőhiányhoz igazodva, eredeti elvárásaikat esetleg lejjebb szállítva beérik-e azzal, amit a munkaerőpiac nyújt számukra. A minőségi megfelelést valamennyi munkakörre vonatkozóan, egységesen akarják-e érvényesíteni, vagy ettől bizonyos munkaköröknél, állománycsoportoknál eltekintenek-e. A kiválasztást, az állományba vételt csak az arra jogosult vezető döntéséhez kötik-e, vagy a kérdéses vezetői döntés megalapozásához az emberierőforrás-gazdálkodási és a kiválasztási szakemberek által teljesített professzionális eljárás eredményeit is felhasználják-e. A személyzetbiztosítási tevékenység eredményességét, hatékonyságát például mutatószámokkal visszatérően elemzik, értékelik-e, vagy ezen humán monitoringot nem tartják szükségesnek. A beillesztést érintően – amelyet szocializációs vagy orientációs folyamatnak is neveznek – dönteni kell a tevékenység idejéről, a megvalósítók és a felelősök köréről, tartalmáról, az alkalmazott módszerekről, vagy pedig arról, hogy a beillesztéssel szervezett keretek között nem foglalkoznak.⁷⁶

A létszámgazdálkodás és a kiválasztás jogi eszközei

A közigazgatási szerv a munkaerő-szükségletét a *belső humán erőforrások átcsoportosításával, egy másik közigazgatási szervtől történő kirendeléssel és áthelyezéssel, valamint a közszolgálaton kívülről*

76 A részleteket lásd: Karoliny Mártonné – Poór József: *Emberi erőforrás menedzsment kézikönyv. Rendszerek és alkalmazások.* (5. átdolgozott kiadás.) CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Társadalomszolgáltató Kft., Budapest, 2010. 241-282.

érkezőket érintő új kinevezéssel tudja biztosítani. Előfordulhat az is, hogy nem saját döntése alapján, hanem *jogszabályi rendelkezés*, például átszervezés, feladatátcsoportosítás miatt „új munkavállalóként” kerülnek kormánytisztviselők vagy más jogállású közszolgálati alkalmazottak a közigazgatási szervhez, akikkel kapcsolatban főként jogi és adminisztratív feladatokat kell ellátnia a munkáltatónak. Ekkor beszélünk *jogutódlásról*, illetve *jogviszonyváltásról*.

A) Belső humán erőforrások átcsoportosítása

A *belső humán erőforrások átcsoportosítása* történhet véglegesen *másik munkakörbe helyezéssel* (belső áthelyezés), valamint *átirányítással* és *ideiglenes áthelyezéssel*. A *másik munkakörbe helyezés* a kinevezés végleges módosítását feltételezi, mivel a kinevezés kötelező tartalmi eleme a munkakör. A módosításhoz viszont nem szükséges a közszolgálati tisztviselő beleegyezése. Ugyanakkor feltétele a módosításnak, hogy az új munkakör is megfeleljen a közszolgálati tisztviselő iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének, szakmai tapasztalatának.⁷⁷

A munkakör abban az esetben is egyoldalúan módosítható, ha az a *munkavégzés helyének* megváltoztatását is szükségessé teszi. A törvény azonban itt is feltételt támaszt. Egyrészt azzal, hogy az új munkavégzési hely nem lehet másik településen, másrészt az új munkahely és a lakóhely között – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje naponta a három órát, illetve tíz éven aluli gyermeket nevelő közszolgálati tisztviselő esetében a két órát nem haladhatja meg.⁷⁸

A munkakör egyoldalú módosítása nem járhat aránytalan sérelemmel a közszolgálati tisztviselőre nézve. Ennek megítéléshez különösen a közszolgálati tisztviselő egészségi állapotát vagy családi körülményeit kell figyelembe venni.⁷⁹ Az aránytalan sérelmet nem szükséges vizsgálni, ha vezetői munkakörből beosztotti munkakörbe helyezik a közszolgálati tisztviselőt.⁸⁰

Bár a törvény rendkívül rugalmasan szabályozza a munkakör módosítását, mégsem kényszeríti a közszolgálati tisztviselőt arra, hogy akarata ellenére „elfogadja” az új munkavégzési feltételt, és csak azt a lehetőséget hagyja meg számára, hogy adott esetben lemondjon kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonyáról. Ugyanis ebben az esetben kérésére fel kell menteni. Ennek feltétele, hogy

- az új munkaköre szerinti illetménye nem éri el a korábbi munkaköre alapján megállapított illetménye 80 százalékát, vagy vezetői munkakörből helyezték át beosztotti munkakörbe és
- a módosítás közlésétől számított négy munkanapon belül írásban nyújt be kérelmet felmentése iránt.⁸¹

Ha a munkakör módosítása arra irányul, hogy a kormánytisztviselő beosztotti munkakörből vezetői, illetve kormány(fő)tanácsadói, miniszteri (fő)tanácsadói munkakörbe kerüljön, külön figyelemmel kell lenni arra a követelményre, hogy ezen munkakörök betöltéséhez – a képesítési követelményeken túlmenően – közigazgatási vagy jogi szakvizsgával kell rendelkezni. Kizárólag vezetők esetében a törvény két év türelmi időt engedélyez, ha a közszolgálati tisztviselő nem rendelkezik

⁷⁷ 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (a továbbiakban: Kttv.) 48. § (2), (4) bek.

⁷⁸ Kttv. 48. § (2)–(3) bek.

⁷⁹ Kttv. 48. § (5) bek.

⁸⁰ Kttv. 48. § (6) bek.

⁸¹ Kttv. 48. § (7) bek.

szakvizsgával, azzal a feltétellel, hogy ha ez az időtartam eredménytelenül telik el, a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony törvény erejénél fogva megszűnik.⁸²

Az *átirányítás* a kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatást jelent. A hangsúly az ideiglenességen van, mivel ez különbözteti meg a munkakör végleges módosításától, vagyis a végleges belső áthelyezéstől. Az átirányítás egy olyan munkáltatói intézkedés, amely alapján a közszolgálati tisztviselőnek *eredeti munkaköre helyett vagy mellett más munkakörbe* tartozó feladatokat kell ideiglenesen ellátnia. Az átirányítás tehát kétféle módosulást eredményezhet. Egyrészt egyfajta többletfeladatként a kinevezésben szereplő munkakör mellett egy másik munkakörnek az ellátását, másrészt az eredeti munkakör helyett egy új munkakörnek a betöltését. Egyikhez sincs szükség a kinevezés módosítására. Korlátokat azonban mindkét esetben állít a törvény.

Ha a közszolgálati tisztviselő eredeti munkaköre mellett végez munkakörébe nem tartozó munkát, illetményén felül külön díjazás (helyettesítési díj) is megilleti, amelynek mértéke időarányosan a helyettesítő kormánytisztviselő illetményének 25–50 százalékáig terjedhet. A helyettesítési díj mértékét a hivatali szervezet vezetője állapítja meg. A helyettesítési díj a helyettesítés első napjától jár. Akkor is jogosult a helyettesítési díjra, ha tartósan távol lévő közszolgálati tisztviselőt helyettesít. Nem jár azonban helyettesítési díj, ha a helyettesítés a kormánytisztviselő munkaköri kötelezettsége, kivéve, ha a helyettesítésre azért van szükség, mert a helyettesítésre okot adó munkakör nincs betöltve, feltéve, ha a helyettesítés időtartama a harminc napot meghaladja. Helyettesítési díj akkor sem fizethető, ha a helyettesítés rendes szabadság miatt szükséges.⁸³

A korlátozás lehet *abszolút* és *relatív*. A kettő között az a különbség, hogy míg az első esetben még a közszolgálati tisztviselő hozzájárulásával sem léphető át a korlát, addig a második esetben a közszolgálati tisztviselő beleegyezésével nem kell figyelemmel lenni a korlátozásra. *Abszolút korlátot* jelent, hogy az átirányítás nem járhat aránytalan sérelemmel a közszolgálati tisztviselő beosztását, korát, egészségügyi állapotát, illetve egyéb körülményeit figyelembe véve, illetve az ideiglenes új munkakörnek is meg kell felelnie a kormánytisztviselő végzettségének, szakképzettségének, szakképesítésének. Így például még ideiglenesen sem várható el, hogy valamely szakpolitikai feladatkörhöz kapcsolódó munkakörben közgazdász végzettséggel rendelkező közszolgálati tisztviselő kodifikációs feladatot lásson el.⁸⁴

Az átirányítás időtartama csak *relatív módon korlátozott*, mivel a közszolgálati tisztviselő hozzájárulásától függően akár meg is haladhatja a törvényi korlátot. Ez azt jelenti, hogy a törvény értelmében az átirányítás időtartama naptári évenként ugyan legfeljebb 44 munkanap lehet, de a közszolgálati tisztviselővel kötött megállapodás alapján akár a törvényi maximumnál hosszabb időtartamra is elrendelhető az átirányítás. Az átirányítás időtartamát hozzá kell adni az egy naptári éven belül elrendelt egyéb ideiglenes foglalkoztatási formák (kirendelés, kiküldetés) időtartamához. Az időtartamok összege – a munkáltatói jogkör gyakorlója és a közszolgálati tisztviselő eltérő megállapodása hiányában – nem haladhatja meg a naptári évben a 110 munkanapot.⁸⁵

82 Kttv. 125. § (4)–(5) bek. 129. § (2)–(3) bek.

83 Kttv. 52. § (2)–(6) bek.

84 Kttv. 51. § (2) bek.

85 Kttv. 51. § (4)–(5) bek.

Fontos eljárási kötöttség, hogy a munkáltató köteles a közszolgálati tisztviselőt előzetesen, legkésőbb három munkanappal az átirányítás előtt írásban tájékoztatni az átirányítás elrendeléséről, illetve annak várható időtartamáról.⁸⁶

Szintén az ideiglenesség jellemző arra az esetre, amikor egy nőt a várandóssága megállapításától gyermeke egyéves koráig az állapotának egészségügyi szempontból megfelelő munkakörbe kell *ideiglenesen áthelyezni*, vagy meglévő munkakörében a munkafeltételeket kell megfelelően módosítani, ha munkaköri alkalmasságára vonatkozó orvosi vélemény bemutatása alapján az eredeti munkakörében nem foglalkoztatható. A munkakör megváltozása esetén az új munkakörének megfelelő illetményre jogosult, kivéve, ha az a korábbi munkaköre szerinti illetménynél kevesebb. Ha a közszolgálati tisztviselő egészségi állapotának megfelelő foglalkoztatása egyik módon sem biztosítható, munkavégzési kötelezettsége alól mentesíteni kell. Erre az időre illetmény illeti meg, kivéve, ha a felajánlott munkakört alapos ok nélkül nem fogadja el.⁸⁷

B) Másik közigazgatási szervtől történő kirendeléssel és áthelyezéssel

A közigazgatási szerv humánerőforrás-szükségletét nemcsak a belső erőforrások átcsoportosításával, hanem az erőforrások kívülről történő bővítésével is kielégítheti. Ehhez a *másik közigazgatási szervtől történő kirendelés* és az *áthelyezés* áll rendelkezésére mint jogi eszköz.

A *másik közigazgatási szervtől történő kirendelésre* a két munkáltató közötti megállapodás alapján kerül sor. A közszolgálati tisztviselő hozzájárulására nincs szükség. A kirendelés folytán megváltozik a munkavégzés helye, sőt ez a változás akár azzal is járhat, hogy a munkát másik településen kell végeznie a közszolgálati tisztviselőnek. Ebben az esetben azonban a kirendelés időtartama nem haladhatja meg naptári évenként a 22 munkanapot, szemben az általánosan megengedett 44 munkanappal. A kirendelésre is irányadó, hogy mindkét korlát a közszolgálati tisztviselővel kötött megállapodás alapján átléphető.⁸⁸

A kirendelés időtartama alatt a közszolgálati tisztviselő illetménye nem változik, kivéve, ha a kirendelés helye szerinti közigazgatási szervnél kedvezőbb illetményre lenne jogosult, mert akkor ez a magasabb illetmény jár neki. Ilyen például akkor fordulhat elő, amikor a kirendelés helye szerinti közigazgatási szerv magasabb illetménykiegészítési kategóriába tartozik, vagy ennél a munkáltatónál opcionálisan adható pótlékot, például képzettségi vagy idegennyelv-tudási pótlékot állapítanak meg a közszolgálati tisztviselő számára. Hasonlóan kell eljárni a külön és egyéb juttatások tekintetében is.⁸⁹

A közszolgálati tisztviselő illetményének, külön és egyéb juttatásának, az ezekkel járó közterheknek és a kirendeléssel összefüggésben felmerülő költségeknek a viseléséről az érintett közigazgatási szervek megállapodást kötnek. Ennek hiányában ezeket a költségeket az a közigazgatási szerv viseli, ahová a közszolgálati tisztviselőt kirendelték.

86 Kttv. 51. § (3) bek.

87 Kttv. 49. § (1)-(3) bek.

88 Kttv. 53. § (2) bek.

89 Kttv. 53. § (3) bek.

A munkáltatói jogok gyakorlása megoszlik a két munkáltató között. Az alapvető munkáltatói jogokat – a kinevezés, jogviszony-megszüntetés, áthelyezés, fegyelmi és kártérítési eljárás, valamint sérelemdíj megfizetésére irányuló eljárás megindítása, fegyelmi büntetés, kártérítés, sérelemdíj, összeférhetlenség megállapítása, kinevezés tartalmának módosítása – az eredeti munkáltató gyakorolja, míg a többi munkáltatói jogot a kirendelés helye szerinti közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője gyakorolja.⁹⁰

A kirendelés esetén is számolni kell törvényi korlátokkal. A már említett, időtartamra vonatkozó korlátozásokon túlmenően a kirendelés nem járhat aránytalan sérelemmel a közszolgálati tisztviselő számára beosztását, korát, egészségügyi állapotát, illetve egyéb körülményeit figyelembe véve, illetve a kirendelése szerinti munkakörnek is meg kell felelnie a közszolgálati tisztviselő végzettségének, szakképzettségének, szakképesítésének.

További korlátot jelent, hogy nem rendelhető ki a közszolgálati tisztviselő, ha

- várandósságát megállapították (a megállapítástól gyermeke hároméves koráig),
- kiskorú gyermekét egyedül neveli,
- tartósan ápolásra szoruló közeli hozzátartozóját gondozza,
- legalább 50 százalékos mértékű egészségkárosodását rehabilitációs szakértői szerv megállapította.⁹¹

Sajátos szabályok vonatkoznak a *fővárosi és megyei kormányhivatalok* közötti kirendelésre. A kirendelésre valamilyen szakkérdéssel összefüggő hatósági feladat ellátása miatt kerül sor. A kirendelés a feladat ellátásáig, de legfeljebb naptári évenként hat hónapig tarthat, ha a munkavégzés helye nem változik. Ha a szakkérdéssel összefüggő hatósági feladat ellátása hosszabb idő alatt biztosítható, a kirendelés a feladatkör ellátásáig meghosszabbodik. Ha más helységben szükséges a munkavégzés, a kormánytisztviselőt naptári évenként legfeljebb 50 munkanapra lehet kirendelni. Az alapvető munkáltatói jogokat a kirendelő kormányhivatal gyakorolja, az egyéb munkáltatói jogok gyakorlását a törvény megosztja a két kormányhivatal között.⁹²

Míg az előzőekben tárgyalt kirendelések esetében két munkáltató megállapodása alapján kerül sor a humán erőforrás átcsoportosítására, addig a *kormányzati kirendelésről* egy harmadik fél, a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter dönt. Ennek lényege, hogy kormányzati érdekből a központi államigazgatási szerv kormánytisztviselőjét egy évre – amely legfeljebb egy évvel meghosszabbítható – kirendelik munkavégzésre egy másik központi államigazgatási szervhez. Egyebekben a kirendelés általános szabályait kell alkalmazni a kormányzati kirendelésre.⁹³

Az *áthelyezés* abban különbözik leginkább a fentiekben említett munkaerő-átcsoportosítási eszközöktől, hogy az áthelyezés három fél, a két munkáltató és a közszolgálati tisztviselő között létrejövő megállapodáson alapul. A közszolgálati tisztviselő „hozzájárulása” nélkül tehát nem módosulhat a munkáltató személye és a munkavégzés helye.

90 Kttv. 53. § (4) bek.

91 Kttv. 51. § (6) bek.

92 Kttv. 53/A § (1)–(5) bek.

93 Kttv. 55. § (1)–(3) bek.

Az áthelyezés történhet *határozott időre* vagy *véglegesen*. A két intézkedés között azonban talán nem ez a legfontosabb különbség, hanem az, hogy a határozott idejű áthelyezés esetén az eredeti kormányzati szolgálati jogviszony nem szűnik meg, hanem – a kormánytisztviselővel egyetértésben – módosul arra az időtartamra, amelyre szól az áthelyezés. A határozott idő elteltével a közszolgálati tisztviselőt az előmeneteli szabályok figyelembevételével vissza kell helyezni ahhoz a közigazgatási szervhez, ahonnan áthelyezték. Ha annál szervnél, ahová az áthelyezés történik, magasabb illetményre vagy juttatásra lenne jogosult a közszolgálati tisztviselő, akkor számára az áthelyezés időtartama alatt a magasabb illetményt, juttatást kell biztosítani.

Ezzel szemben a végleges áthelyezés megszünteti az eredeti jogviszonyt, és a közszolgálati tisztviselő másik kinevezést kap új munkáltatójától.⁹⁴ Ennek ellenére a közszolgálati tisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyát folyamatosnak kell tekinteni, például a végkielégítésre jogosító szolgálati idő számítása szempontjából.⁹⁵ Tulajdonképpen a jogviszony kvázi folyamatoságára vezethető vissza az is, hogy a véglegesen áthelyezett közszolgálati tisztviselő bár új kinevezést kap,⁹⁶ mégsem kell számára próbaidőt előírni.⁹⁷

Az áthelyezésekre általában akkor kerül sor, ha az új munkáltató kedvezőbb munkafeltételeket képes kínálni a közszolgálati tisztviselőnek, amelyek között meghatározó szerepe van az illetménynek. Magasabb illetmény megállapítására azonban a kötött illetményrendszer miatt csak szűk keretek között nyílik lehetőség. Ilyen például az alapilletmény eltérítése is, erre azonban – fő szabályként – a tárgyév elején, a teljesítményértékelés eredményétől függően kerülhet sor, amellyel – áthelyezés esetén – az új munkáltató nyilvánvalóan nem rendelkezik. Ezt a kötöttséget oldja fel a törvény azzal, hogy áthelyezéskor *teljesítményértékelés hiányában* is élni lehet az alapilletmény eltérítésének lehetőségével.⁹⁸ Ha a közszolgálati tisztviselő alapilletményét eredeti munkáltatója már eltérítette, akkor azt automatikusan az új munkáltatójánál is megtartja, kivéve, ha az áthelyezésről szóló megállapodásban erről másként állapodnak meg.⁹⁹

Áthelyezés útján kerül sor a munkaerő átvételére akkor is, ha tartalékállományból választ a munkáltató. A *tartalékállomány* célja, hogy irányítottá tegye a közigazgatás, illetve bizonyos közszolgálati szervek közötti munkaerő-áramlást, elősegítse az átjárhatóságot. Ez egy olyan nyilvántartás, amely egyszerre tartalmazza a szervezeti okokból, például átszervezés miatt felmentett és felmentési idejüket töltő közszolgálati tisztviselők adatait (szakmai tapasztalata, beosztása, besorolása, feladatköre, munkaköre), illetve a betölthető üres álláshelyeket, hogy „kiközvetítse” a tartalékállomány tagjait a közigazgatási szervek felé.

A közigazgatási szervek szabadon megkereshetik a tartalékállományt kezelő *személyügyi központot*, hogy keressen számukra a betöltendő munkakörnek megfelelő személyt a tartalékállományba helyezett köztul. A megkeresés alapján a személyügyi központ ajánlati listát állít össze, s az ezen szereplő személyek közül a közigazgatási szerv választhat. Amennyiben talál alkalmas személyt, *őt át kell helyezni* az új munkáltatóhoz, és törölni kell a tartalékállományból.

94 Kttv. 60. § (2) b) pont, 59. § (3) bek.

95 Kttv. 69. § (5) b) pont

96 Kttv. 59. § (3) bek.

97 Kttv. 46. § (1) bek.

98 Kttv. 133. § (3) bek.

99 Kttv. 133. § (7) bek.

Tartalékállományba nemcsak közszolgálati tisztviselők, hanem hivatásos szolgálati, illetve katonai szolgálati jogviszonyban állók is helyezhetők.¹⁰⁰ Esetükben a törvény külön kedvezményt is megállapít, hogy elősegítse közigazgatáson belüli elhelyezkedésüket. Ennek megfelelően kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonyt létesíthetnek – próbaidő kikötése nélkül – akkor is, ha a munkakör betöltéséhez előírt képesítési feltételnek nem felelnek meg, de a szükséges képesítés megszerzésére irányuló tanulmányaikat legkésőbb a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésére vonatkozó kinevezésükkel egyidejűleg megkezdik, és vállalják, hogy azokat két éven belül befejezik.¹⁰¹

A katonák esetében további kedvezmény, hogy ha a közigazgatási szerv új munkaezert szeretne kiválasztani, ezt csak akkor teheti meg, ha megvizsgálta, hogy felajánlható-e a betöltetlen álláshely a törvényben meghatározott feltételekkel rendelkező hivatásos állomány tagjának. Ez a megszorítás vezetői munkakör betöltésére nem vonatkozik.¹⁰²

Áthelyezésre nemcsak közigazgatási szervek között, hanem *közigazgatási szervek és egyéb közszolgálati szervek* között is sor kerülhet. Így a közalkalmazott és a hivatásos állomány tagja áthelyezhető – a közalkalmazotti és a szolgálati jogviszony megszüntetésével – a közigazgatási szervhez.¹⁰³ A hivatásos állomány tagjának áthelyezésére vonatkozó részletszabályokat a 154/2015. (VI. 19.) Korm. rendelet tartalmazza.

Bár az áthelyezést követően ezekben az esetekben is új kinevezés hozza létre a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonyt, a végkielégítésre jogosító idő számítása szempontjából figyelembe kell venni a közalkalmazotti jogviszonyban és a hivatásos szolgálati jogviszonyban eltöltött időt is.¹⁰⁴

C) Munkaezert utánpótlása kinevezéssel

Amennyiben nincs lehetőség a munkáltató szervezetén belüli vagy a közigazgatási szervek, illetve közszolgálati szervek közötti mobilitással megoldást találni a szükséges munkaezert pótlására, a munkáltató új kinevezéssel bővítheti létszámát, kívülről toborozva a jelölteket. Természetesen a közszolgálaton belül is előfordul, hogy a belső mozgás eredményeként új kinevezést kap a közszolgálati tisztviselő, például közvetlenül a közös megegyezéses jogviszony megszüntetését követően egy másik közigazgatási szerv nevezi ki a közszolgálati tisztviselőt, de ez a tervszerű munkaezert-gazdálkodás szempontjából inkább atipikusnak tekinthető. Az ideális az, ha a munkaezert rendszeren belüli átcsoportosítása a feladatoktól függően irányítottan történik az ehhez szükséges és a fentiekben tárgyalt munkajogi eszközök alkalmazásával.

A kinevezés jogi szabályozása rendkívül összetett és részletes, amelynek még vázlatos ismertetése is meghaladná a tankönyv kereteit, ezért csak a HR-gazdálkodás szempontjából kiemelten fontos *toborzás és szelekció* folyamatának szabályozását mutatjuk be, míg a többi szabályra csupán utalunk a jogforrás megjelölésével. A toborzást és a szelekciót a *toborzási és pályázati adatbázis* támogatja. *Közigazgatási ösztöndíj* teszi vonzóbbá a közigazgatást a fiatalok számára.

100 Kttv. 73. § (2) bek.

101 Kttv. 41. § (1) bek.

102 Kttv. 41/A §, 41/B §

103 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról (Kjt.) 25. § (2) bek. b) 2. pont, 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról (Hszt.) 80. § (2) bek. e) pont

104 Kttv. 69. § (5) bek. b) pont

A *toborzási adatbázis* lehetőséget nyújt az álláskereső számára, hogy regisztrálja magát egy olyan adatbázisba, amelyből adatokat kérhetnek le a szakember-utánpótlást kereső közigazgatási szervek. Amennyiben megfelelő jelöltet találnak, megkérik annak adatait a személyügyi központtól. Ha a kiválasztás eredményes, akkor sor kerülhet a kinevezésre.¹⁰⁵

A toborzási adatbázisba az a magyar állampolgár kérheti felvételét, aki büntetlen előéletű, cselekvőképes, és legalább középiskolai végzettséggel rendelkezik. Törvény határozza meg azokat az adatokat, amelyeket a toborzási adatbázis tart nyilván a felvételét kérő személyről.¹⁰⁶

A személyügyi központ *pályázati adatbázist* is működtet, amely a pályázók adatait tartalmazza. Az adatbázis jelentőségét az adja, hogy a kiválasztás a közigazgatási szerv döntésétől függően a kinevezés *meghívásos* vagy *pályázati eljárás* alapján történhet. Az előbbi esetben a kiválasztási eljárás előre meghívott személyekre korlátozódik, míg az utóbbi olyan szabályozott eljárás lefolytatását jelenti, amelyen bárki részt vehet. Pályázati eljárás esetén kinevezést adni csak olyan személynek lehet, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt. Pályázati eljárás lefolytatását jogszabály *kötelezővé* teheti.¹⁰⁷

A pályázati eljárást a közigazgatási szerv megkeresésére a személyügyi központ is lefolytathatja. Ebben az esetben a közigazgatási szerv a betöltendő állásról elektronikus úton *munkakörtérkép* készít a személyügyi központ részére, amely alapján a központ dönt a kompetenciavizsgálat módjáról, a pályázatok elbírálásának rendjéről, és ezek alapján elkészíti, majd közzéteszi honlapján a pályázati kiírást.¹⁰⁸

A kiírt pályázatra a személyügyi központ által működtetett elektronikus rendszerbe való jelentkezéssel vagy a pályázat postai úton történő megküldésével lehet jelentkezni. A pályázónak a pályázatához csatolnia kell a motivációs levelét. A pályázati kiírásban megjelölt eredeti okiratokat, illetve bizonyítványokat a személyügyi központnál lefolytatott kompetenciavizsgálat során kell bemutatni.¹⁰⁹

A pályázati határidő leteltét követően a személyügyi központ megvizsgálja a pályázatokat, és előszűrést végez a pályázók között. Az előszűrés eredménye alapján összeállítja azon pályázók körét, akiket kompetenciavizsgálatra javasol.¹¹⁰ A kompetenciavizsgálat történhet személyes interjú, munkakalmassági teszt vagy értékelő központ alkalmazásával.¹¹¹

A kompetenciavizsgálat lefolytatását követően a személyügyi központ összeállítja a *pályázók ajánlati listáját*, amelyet a listán szereplők pályázati anyagával, kompetenciavizsgálatukkal, valamint

105 406/2007. (XII. 27.) Korm. rendelet a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv által lefolytatott pályáztatás rendjéről, annak szervezéséről és lebonyolításáról, a pályázati eljárás alól adott mentesítésről, a kompetenciavizsgálatról és a toborzási adatbázisról, valamint a pályázati eljáráshoz kapcsolódó nyilvántartás szabályairól (a továbbiakban: R1.) 13. § (2)-(3) bek.

106 Kttv. 4. melléklet

107 Kttv. 45. § (1) bek.

108 R1. 4. § (3) bek.

109 R1. 5. §

110 R1. 6. § (5) bek.

111 R1. 7. § (2) bek.

összefoglaló értékelésükkel együtt elektronikus úton megküld a közigazgatási szervnek. Az ajánlati listára – a pályázók számának, valamint a betöltésre kerülő állás felelősségi szintjének figyelembevételével – legfeljebb tíz pályázó kerülhet fel. Az ajánlati listán a pályázók között felállított sorrend a közigazgatási szervet a kiválasztási eljárás során nem köti. Ha nincs olyan pályázó, aki a szolgáltató központ által lefolytatott kompetenciavizsgálaton megfelelt, akkor a pályázati eljárást eredménytelennek kell tekinteni.¹¹²

A kompetenciavizsgálat eredményének felhasználásához szükség van a pályázó hozzájárulására, mivel az eredmény ismeretében dönthet úgy, hogy azt mégse használják fel a pályázati eljárásban. Ez azonban azzal jár, hogy kizárja magát a további kiválasztási eljárásból, s ezzel együtt a pályázati eljárásából.¹¹³

A pályázó azt is kérheti, hogy munkaalkalmassági tesztjének adatait a személyügyi központ a vizsgálat lefolytatását követő hat hónapig a toborzási adatbázisban tartsa nyilván. Ebben az esetben, ha a pályázó újabb pályázatot nyújt be, az adatok – amennyiben azok a megpályázott munkakörre történő kompetenciavizsgálathoz figyelembe vehetőek – az új pályázati eljárásban is felhasználhatók.¹¹⁴

Egységes *önéletrajz* kitöltése kötelező a közszolgálati tisztviselő, a toborzási adatbázisba jelentkezők és a pályázati eljárásban részt vevők számára.¹¹⁵ Az *önéletrajzból* megismert személyes adatokat a közigazgatási szerv a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony létesítéséről meghozott döntésig vagy a jogviszony megszűnéséig kezelheti.¹¹⁶ A kiválasztás során a munkakör betöltéséhez előírt szakmai végzettséggel, szakképzettséggel, szakképesítéssel, tapasztalattal, képességgel egyformán rendelkező jelöltek esetén előnyben lehet részesíteni azt a személyt, aki több gyermeket nevel.¹¹⁷

A *Magyar Közigazgatási Ösztöndíj* egy olyan kiválasztási eszköz, amely egyszerre biztosít lehetőséget a jelölt megismerésére, szakmai felkészítésére és a közigazgatási gyakorlat megszerzésére. Ennek tudható be, hogy ha az ösztöndíjas a szerződésében meghatározott feltételeket sikeresen teljesíti, és ezt követően egy éven belül államigazgatási szervnél kormánytisztviselői kinevezést kap, nem lehet kikötni számára próbaidőt.¹¹⁸

Az államigazgatási szerv az ösztöndíjassal sajátos ösztöndíjas jogviszonyt létesít, amely később beszámít a besorolást meghatározó kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött időbe, a jubileumi jutalomhoz szükséges időtartamba, a közigazgatási szakvizsgálathoz szükséges gyakorlati időbe, valamint a közigazgatási gyakorlatba.¹¹⁹ Míg a központi közigazgatás szakember-utánpótlását a Magyar

112 R1. 8. § (1), (3) bek.

113 R1. 7. § (8) bek.

114 R1. 7. § (9) bek.

115 45/2012. (III. 20.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők személyi irataira, a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók személyi irataira és a munkaügyi nyilvántartásra, a közszolgálati alapnyilvántartásra és közszolgálati statisztikai adatgyűjtésre, valamint a tartalékállományra vonatkozó egyes szabályokról (a továbbiakban: R2.) 1. számú melléklet

116 Kttv. 45. § (5) bek.

117 Kttv. 45. § (6) bek.

118 Kttv. 47. § (4) bek.

119 Kttv. 47. § (2) bek.

Közigazgatási Ösztöndíj biztosítja, addig a kormányhivatalok a *Területi Közigazgatási Ösztöndíj* segítségével választhatnak a fiatal pályakezdők közül.

Kinevezést az kaphat, aki büntetlen előéletű, cselekvőképes, legalább középiskolai végzettségű és magyar állampolgár.¹²⁰ Ez utóbbi alól kivételt képeznek az *ügykezelők*, amennyiben nem esnek nemzetbiztonsági ellenőrzés alá, illetve nem ügykezelői osztályvezetői munkakörrel van szó, mert külön törvény szerint ebben az esetben a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy, valamint az Európai Szociális Kartáról szóló megállapodásban részt vevő államok állampolgára is kaphat ügykezelői kinevezést, ha a feladatkör ellátásához szükséges mértékű magyar nyelvismerettel rendelkezik.¹²¹

Központi államigazgatási szerv alaptevékenysége keretében csak felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselőt alkalmazhat. Ha a kormánytisztviselő pályakezdő, akkor angol, francia vagy német nyelvből államilag elismert nyelvvizsgával is rendelkeznie kell. Ha a központi államigazgatási szervnél betöltendő munkakör ellátásához az előbbieken felsoroltakon kívül más idegen nyelv használata szükséges, akkor e nyelvből is elfogadható az államilag elismert nyelvvizsga.¹²²

Az *általános* kinevezési feltételektől megkülönböztetjük a *különös* alkalmazási feltételeket, amelyek feladatkörönként, munkakörönként egymástól eltérhetnek. Ezek általában jogszabályban meghatározott szakképzettségi előírások, de lehetnek gyakorlatra (például öt év kodifikációs tapasztalat) vagy kompetenciákra vonatkozó munkáltatói elvárások (például kiváló kommunikációs képesség) is.¹²³

Az alkalmazási feltételek mellett a törvény meghatározza azokat a körülményeket, amelyek *általános*an kizárják az alkalmazást. Így nem nevezhető ki, aki

- bizonyos bűncselekmények (állam elleni bűncselekmény, igazságszolgáltatás elleni bűncselekmény, korrupciós bűncselekmény, vagy közélet elleni, vagy közélet tisztasága elleni, valamint a nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekmény, hivatali bűncselekmény, közbizalom elleni bűncselekmény) miatt indult büntetőeljárás hatálya alatt áll;¹²⁴
- öregségi nyugdíjra való jogosultsággal rendelkezik, kivéve, ha a munkáltató kérelmére a kormány hozzájárul a foglalkoztatásához;¹²⁵
- hetvenedik életévét betöltötte;
- hivatalvesztés fegyelmi büntetés hatálya alatt áll a jogviszony megszűnésétől számított három évig.

A törvény olyan körülményeket is meghatároz, amelyek csak *bizonyos szerveknél, tevékenységekben vagy munkakörökben* zárják ki az alkalmazást. Így, ha a közigazgatási szerv feladatkörébe 18. életévét be nem töltött személy nevelése, felügyelete, gondozása vagy gyógykezelése tartozik, szintén kizáró ok merülhet fel bizonyos bűncselekményekkel – például emberölés, személyi szabadság megsértése stb. – összefüggésben.¹²⁶ A munkakörhöz kapcsolódó kizáró körülménnyel a pártfogó

120 Kttv. 39. § (1) bek.

121 Kttv. 207. § (2) bek.

122 Kttv. 40. § (1)-(2) bek.

123 Kttv. 39. § (6) bek.

124 Kttv. 39. § (1) bek.

125 Kttv. 39. § (6a) bek.

126 Kttv. 39. § (1a)-(1c)

felügyelők esetében lehet számolni,¹²⁷ de a munkakör betöltését kizárja az is, ha a munkakörhöz előírt nemzetbiztonsági ellenőrzéshez a jelölt nem járul hozzá, vagy az ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot tár fel,¹²⁸ illetve a rendőrségi törvény szerinti ellenőrzéshez való hozzájárulást az érintett megtagadja.¹²⁹

A kinevezés szólhat teljes vagy részmunkaidőre. Az utóbbi esetben az egyébként járó illetményt arányosan csökkenteni kell. A teljes munkaidőben foglalkoztatott közszolgálati tisztviselő írásbeli kérelmére a munkáltató köteles a kinevezésben heti húszórás részmunkaidőt kikötni, ha a közszolgálati tisztviselő a kérelem benyújtásakor gyermeke gondozása céljából – gyermeke harmadik életéve betöltéséig – fizetés nélküli szabadságot vesz igénybe.¹³⁰

A munkaerő-gazdálkodás rugalmassága a munkaidő-beosztás módjától függően alakítható. A legnagyobb rugalmasságot a *kötetlen munkarend* nyújtja. Ez azt jelenti, hogy a napi munkaidőnek legalább felét, de akár az egészet is a közszolgálati tisztviselő maga oszthatja be, a munkáltató írásbeli intézkedése alapján. Erre lehet példa a távmunkavégzés.¹³¹

Kötött munkarend esetén a közigazgatási szerv osztja be a közszolgálati tisztviselő munkaidejét. A munkaidő beosztásának ebben az esetben is lehetnek rugalmasabb formái. A legnagyobb kötöttséget a törvény által meghatározott ún. *általános munkarend* jelenti, amelynek értelmében a munkaidő hétfőtől csütörtökig reggel 8 órától délután 16 óra 30 percig, pénteken reggel 8 órától délután 14 óráig tart.¹³² A munkáltatói jogkör gyakorlója azonban ettől eltérően és ennél rugalmasabban is meghatározhatja a munkarendet.

A közigazgatási szerv a munkaidőt a hét minden napjára vagy az egyes munkanapokra *egyenlőtlenül* is beosztja. Ennek eszköze a munkaidőkeret alkalmazása.¹³³ Ilyenkor a munkáltató a munkaidőt rugalmasan, a feladatellátás ritmusához igazodva osztja be. Ennek megfelelően a napi munkaidő nyolc óránál kevesebb vagy több is lehet, a törvényi korlátok betartásával. A törvény lehetőséget nyújt arra is, hogy a munkáltató a napi munkaidőt legfeljebb két részletre bontsa, vagyis *osztott munkaidőt* állapítson meg. Ezzel különösen a hivatali ügyintézés, ügyfélfogadás igazítható rugalmasan az ügyfelek igényeihez.

D) Jogutódlás, jogviszonyváltás

A közigazgatási szerveket gyakran állítják kihívások elé olyan *jogszabályi rendelkezések*, amelyek változásokat hoznak a létszámgazdálkodásban. A szervezetrendszer átalakítása, a feladatok átcsoportosítása csaknem minden esetben létszámmozgással is jár. Mivel azonban ezekben az esetekben a jogszabályok a szervezeti változásokkal érintett személyi állomány jogviszonyának alakulásáról is rendelkeznek, a munkaerő átvételére nem a közigazgatási szerv saját döntése alapján kerül sor,

127 Kttv. 39. § (2) bek.

128 Kttv. 39. § (3) bek.

129 Kttv. 39. § (5) bek.

130 Kttv. 50. § (1), 111. §

131 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők munka- és pihenőidejéről, az igazgatási szünetről, a közszolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről 12. § (5) bek.

132 Kttv. 89. § (1) bek.

133 Kttv. 91. § (4) bek., 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 3. § (1) bek.

hanem jogszabályi rendelkezés eredményeként. Ez némileg befolyásolja a munkaerő bekerülésének folyamatát, gyakran kész helyzet elé állítva a munkáltatót és a közszolgálati tisztviselőt egyaránt.

Az említett sajátosságok a *jogutódlás*,¹³⁴ illetve a *jogviszonyváltás*¹³⁵ szabályozásában fejeződnek ki. Lényegében mindkét esetben jogutódlás történik azzal a különbséggel, hogy jogviszonyváltás esetén nemcsak a munkáltató személye változik meg, hanem a jogviszony típusa is, például kormánytisztviselőből közalkalmazott lesz, vagy fordítva. Ebből következően, ha az új jogállás alapján például a közalkalmazott nem felel meg a szigorúbb kormánytisztviselői összeférhetlenségi szabályoknak, a jogviszonyváltásra nem kerülhet sor.

Különbség az is, hogy a jogutódlás következtében a közszolgálati tisztviselő feladatköre, munkaköre, illetménye vagy munkavégzésének helye – az adott településen belül – megváltozhat. Ebben az esetben az új munkáltató az átvételt követő 45 napon belül módosítja a közszolgálati tisztviselő kinevezését. A közszolgálati tisztviselő azonban a kinevezésmódosítás közlésétől számított négy munkanapon belül írásban kérheti felmentését, ha az új munkaköre szerinti illetmény összege nem éri el a korábbi illetménye 80 százalékát, illetve vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe történő áthelyezésre kerül sor. A felmentés ilyenkor kötelező.¹³⁶

A közszolgálati életpályán történő előrehaladás

A közszolgálati életpályán történő előrehaladás a karriermenedzsment segítségével valósul meg, amelynek első fázisa az életpálya-tervezés. Ebben a szakaszban történik meg a szervezeti szükségletek – szervezeti stratégia, humánstratégia – és a személyi állomány teljesítményének, potenciáljának és érdeklődésének összehangolása. Az életpálya-tervezés stratégiai kérdése, hogy a közszolgálati működés és annak jogi keretei milyen lehetőségeket kínálnak a karriermenedzsment megvalósítására. Az egyik póluson az a hagyományos megoldás áll, amelyet – döntő mértékben – a szervezeti hierarchiában történő „létramással”, a *vertikális előmenetellel* lehet jellemezni. Köztes megoldásnak számít, amikor már az *érintettek választhatnak* a felkínált karrierlehetőségek, illetve az odavezető utak között.

A másik pólust az jelenti, amikor a *munkavállalók maguk hoznak felelős döntéseket* arra vonatkozólag, hogy milyen úton, milyen sebességgel kívánnak előre, illetve felfelé vagy oldalirányba (horizontálisan) haladni, esetleg meghatározott időre kiszállni, majd később visszatérni a kérdéses pályára. Ennél a korszerűnek számító megoldásnál – a szervezet akarata és felelőssége helyett – a személyes fejlődésre, az egyéneken rejő potenciál kiaknázására tevődik át a hangsúly. A karriermenedzsment választott formájától függ, hogy a szervezet, illetve az egyén milyen jellegű, tartalmú, mélységű felelősséget hordoz a sikeres karrierépítés szempontjából, és az emberierőforrás-gazdálkodási szakterületen dolgozóknak, valamint a vezetőknek milyen feladatteljesítéssel kell ezt a folyamatot előmozdítaniuk. Karriermenedzsment-rendszer alatt „*az egyéni karrierfejlesztést és a szervezeti szükségleteket együttesen kielégítő, a munkaerő szervezeten belüli áramlását megtervező és kivitelező,*

134 Kttv. 58. §

135 Kttv. 72. §

136 Kttv. 58. § (5)-(6) bek.

a szervezet utánpótlásigényét és a munkavállalók karrieraspirációit figyelembe vevő¹³⁷ humán folyamatok és humán funkciók integrált rendszer működését értjük. A korszerű rendszer megoldások a közszolgálaton és az egyes szervezeteken belül több karrierutat biztosítanak a személyi állomány számára, tudatos *utódlástervezést* valósítanak meg, nagy hangsúlyt fektetnek a *tehetség gondozásra* (kiválasztás, fejlesztés, mentorálás, coaching, utókövetés), az érintettek számára döntési alternatívákat kínálnak, és azok megvalósításához megfelelő feltételeket biztosítanak. Ezek a karriermenedzsment-rendszerek valamennyi – a szervezet vagy az egyén által kezdeményezett – lehetséges *karrierlépést*, vertikális vagy horizontális előrelépést, előléptetést, más közszolgálati szervezetekbe vagy szektorba történő átlépést, áthelyezést és a közszolgálatba történő visszalépést is támogatják.

Emberierőforrás-fejlesztés a közszolgálatban

Az emberierőforrás-áramlás humán folyamatán belül elhelyezkedő emberierőforrás-fejlesztés részfolyamatát a jelentősége, kiterjedt kapcsolati hálójá miatt gyakran az emberierőforrás-áramlástól elkülönítve tárgyalják. Ennek ellenére a lényeg mégiscsak abban érhető tetten, hogy a fejlesztés kérdése az egyéb humán folyamatok középpontjában található, mert a segítségével – egyebek közt – orvosolni lehet a toborzás és a kiválasztás hibáit, vagy az optimálisnak tartott munkavégzési rendszer működéséhez elengedhetetlen felkészültséget éppen a fejlesztés révén lehet biztosítani. De az életpálya-tervezés, a karriermenedzsment, a teljesítménymenedzsment és rajta keresztül az ösztönzésmenedzsment integrált rendszerré való alakítását is a fejlesztés köti össze, és ezeket a legkülönbözőbb módokon ki is szolgálja.

A közszolgálaton belül folyó emberierőforrás-fejlesztés megvalósításánál is számolni kell azzal a ténnyel, hogy például a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) alap- vagy mesterszakain frissen megszerzett tudás elévülése néhány éven belül bekövetkezik, ezért a „tanulás megtanulásának” képességét az élethosszig tartó tanulás (Life Long Learning - LLL) metodikájának igénybevételével szüntelenül frissen kell tartani. A tudás rohamos elévülése mellett az egész életen át tartó tanulásra – egyebek mellett – a jogrendszer és a közszolgálati munka gyors átalakulása, a szervezetek struktúrájában, irányítási rendszerében, a vezetés stílusában bekövetkező változások, a szolgáltató jelleg és az ügyfélkapcsolatok erősítése, az új IT, valamint az egyéb technológiák elterjedése miatt van szükség.

Ezért az iskolai rendszerű, valamint az iskolarendszeren kívüli képzésekre alapozva, az ott megszerzett tudásra, kompetenciaszintre építkezve kell a közszolgálatnak is állandóan továbbfejlesztenie, új elemekkel, módszerekkel gazdagítani a saját *felnőttképzési rendszereit*, az ágazati lehetőségekhez és szükségletekhez igazítva. Ez a megújító tevékenység több évtizedes múltat tekint vissza, és eddig több-kevesebb sikerrel teljesítette is a *munkavégzésen kívülinek nevezett (off-the-job) képzési, továbbképzési, átképzési, kiképzési, vezetőképzési stb. igények kielégítését*. Az *off-the-job felkészítések* sorába tartozik tehát valamennyi olyan tanítási-tanulási folyamat, amely iskolai rendszerű vagy iskolarendszeren kívüli *szakképzés* (OKJ), *felsőoktatás* (BA-, MA-, doktori képzés, szakirányú továbbképzés, felsőoktatási szakképzés) és *felnőttképzés* (IT-, idegen nyelvi képzés, kompetenciafejlesztések stb.) keretében zajlik. Oktatásigazgatási szempontból ehhez az utóbbi kategóriához tartozik az NKE és – a rendészeti területet érintően – a BM Közszolgálati Személyzetfejlesztési Főigazgatóság által bonyolított *minősített közszolgálati továbbképzések* (szakmai, vezetői, kompetenciafejlesztő), továbbá az e rendszerekhez kötődően bejegyzési kötelezettségnek eleget tett, a

137 Corporate Leadership Council: *Scientific Career management Frameworks*. 2004. Forrás: www.corporateleadershipcouncil.com (letöltve: 2015. 06. 27.)

közszolgálati szervezetek szervezésében folytatott ismeretbővítő, -frissítő, kompetenciafejlesztő stb. kurzusok. Viszonossági vagy jogszabályi előírás alapján a nemzetközi szinten zajló felkészítéseket is ehhez a csoporthoz lehet sorolni. A felkészítések másik nagy köréhez a *munkavégzéshez kötődő (on-the-job) fejlesztések* tartoznak. Ezekért a fejlesztésekért elsődlegesen a közvetlen munkahelyi vezetők, áttételesen a munkáltatói jogkört gyakorló vezetők felelősek. Az on-the-job fejlesztéseket – a munkavégzés közben, illetve a munkavégzéssel összehangolt formában – a munkahelyeken általában a vezető vagy az általa felkért, illetve megbízott szakértő (tréner, moderátor, coach, specialista) irányításával tartják meg. Ezek sorába a következők tartoznak:

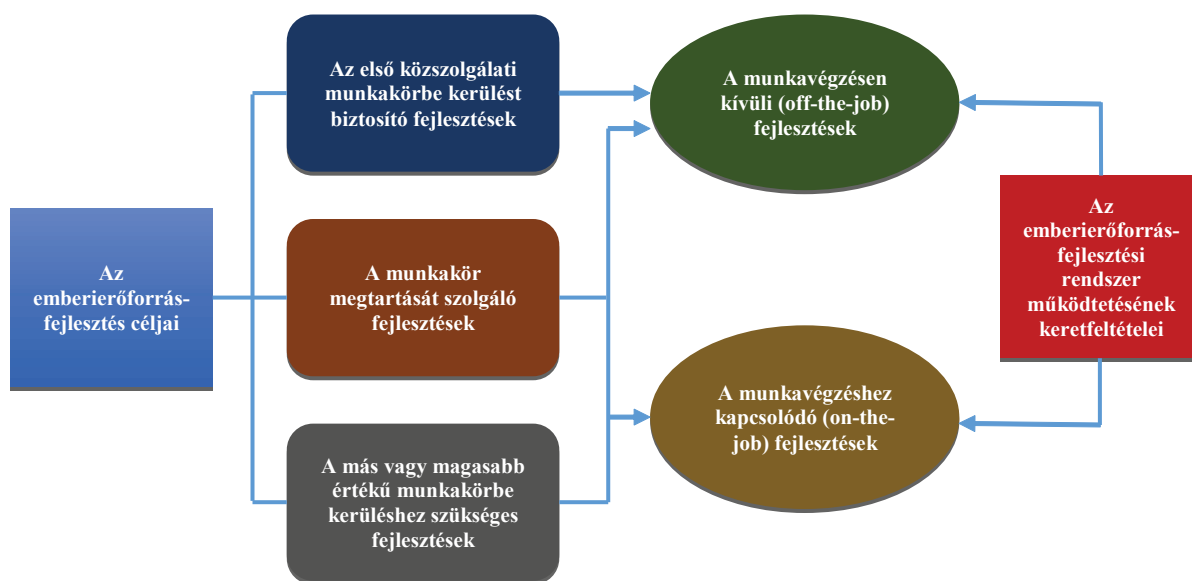
- *Akciótanulás*: egyénileg vagy kis csoportban végzett konkrét feladatmegoldás, külső segítség, támogatás igénybevételével, folyamatos visszacsatolással, az új tapasztalatok összegzése érdekében. (A munkaidő egyik felében a képzés történik meg, a másikban a tanultak kipróbálása, majd a tapasztalatok összegyűjtése, megbeszélése és a felkészülés az újabb tanulási ciklusra, ha erre még szükség van.)
- *Mentorálás*: amikor egy nagy szakmai és szervezeti tapasztalattal rendelkező beosztott munkatársra vagy vezetőre bízzák az új belépők vagy a magasabb, illetve kvalifikáltabb munkakörbe kerülők célirányos, komplex, segítő szándékú támogatását.
- *Coaching*: a mentoráláshoz képest intenzívebb és személyre, illetve csoportra szabottabb támogatást, közös problémamegoldást jelent, a két fél között előre megkötött „szerződés” és „ütemterv” alapján, az erre a feladatra felkészült coach vezetésével. (A résztvevőktől nagy intenzitást és elkötelezettséget igénylő tevékenységről van szó.)
- *Projekt munkában való részvétel*: ebben az esetben az érintett munkatárs a számára új, szokatlan feladatok megoldásában több területről összehívott csoporttagokkal együttműködve az eredeti feladatköréhez képest más munkaszerepeket is kipróbálhat.
- *A munkakör rotációja*: ilyenkor a munkatárs a projekthez képest hosszabb időt tölt el egy számára újnak számító munkakörben, így lehetősége nyílik addig ismeretlen tudás és tapasztalat megszerzésére, amelyet akár a karrierépítésnél is jól fel tud használni.

Külön kell említést tenni az *irányított önképzést* segítő, a közszolgálaton belül is egyre népszerűbbé váló, az önálló felkészülést IT-keretrendszerrel, tutori támogatással és jelenléti csoportmunkával is támogató e-tanulási vagy távoktatási formákról (például e-learning, blended learning). Mivel a közszolgálatban dolgozók – számos felmérés tanulsága alapján – jobban szeretik a saját szervezetükben megtartott felkészítéseket, valamint az otthoni tanulást, ezért korszerű, vonzó, interaktív tanulást nyújtó tananyagok kidolgozásával, megfelelő támogatás, személyes, illetve csoportos konzultáció biztosításával tovább növelhető ezeknek az oktatási formáknak a hatékonysága és népszerűsége.

Jelenlegi tudásunk szerint az a leghatékonyabb, ha ezeket a közszolgálatnál zajló belső felnőttképzési rendszereket *moduláris, egymásra épülő vagy egymáshoz kapcsolható* formában építik ki. Mégpedig úgy, hogy általuk olyan *integrált fejlesztési rendszer* jöhessen létre, amely a szervezeti stratégia megvalósításához szükséges kompetenciákat figyelembe véve határozza meg a stratégiából levezetett fejlesztendő területeket, az egyéni és a csoportos fejlesztések irányait, valamint a szervezeti kultúrához igazodó munkamagatartás rögzítéséhez, vagy éppen az annak fejlesztéséhez nélkülözhetetlen akciókat. Nagyon fontos, hogy a tárgyalt rendszer a jövőre, a hosszabb távon jelentkező feladatokra felkészítő *proaktív, előremutató felkészítéseket* is tudjon kínálni. A fejlesztési rendszerek működtetésénél talán az jelenti a legnagyobb kockázati tényezőt, hogy *a személyi állomány tagjai mennyire motiváltak* az aktív részvételre. A tapasztalati tények azt mutatják, ha a szervezet által kezdeményezett akciók összhangban állnak a munkatársak differenciált fejlődési igényeivel, akkor

minden rendben van. Viszont ha nem, mert például kizárólag a szervezeti érdekekre fókuszáló, kötelezően teljesítendő továbbképzésekkel vagy érdektelen programkínálattal, esetleg rossz minőségű képzésekkel, tréningekkel szembesülnek, a résztvevők ellenállóvá, érdektelenné, közömbössé válhatnak. A közszolgálati továbbképzési rendszerek működtetésekor – összehasonlítva azt a versenyszférára jellemző helyzettel – kisebb jelentőséggel bír annak a stratégiai döntésnek a meghozatala, hogy a tevékenység fókuszába inkább a *bent lévő személyi állomány fejlesztése* kerüljön-e, vagy a hiányzó tudást, tapasztalatot zömében *külső munkaerő felvételével* biztosítsák-e. Néhány szakterületet és munkakört leszámítva, továbbá az időnként jelentkező munkaerőhiányból adódó kényszerhelyzeteket is figyelembe véve a *közszolgálat esetében alapvetően a belső emberierőforrás-fejlesztés a meghatározó.*

A közszolgálati emberierőforrás-fejlesztést az általánosan megfogalmazható célokkal összhangban (megfelelően képzett személyi állomány biztosítása, az eredményesség, a hatékonyság növelése, a szervezeti működés rugalmasabbá tétele, az attitűdök, a motiváció indokolt módosítása) a következő, speciálisnak nevezhető célok teljesítése érdekében folytatják. Az első körbe azokat a felkészítéseket (képzéseket, vizsgákat) lehet sorolni, amelyek *az első közszolgálati munkakörbe való kerülést teszik lehetővé*, vagy a felvételt megelőző, vagy a törvények által meghatározott határidőn belüli teljesítéssel. A második, talán a legszínesebb és mennyiségében is a legtöbb felkészítést tartalmazó csoportba azok a felkészítések tartoznak, amelyek az éppen betöltött *munkakör megtartása* érdekében szerveződnek, a korábban említett tényezőkön túl, az LLL megvalósítását segítő tanulmányi pontrendszer előírásainak teljesítése miatt is. A harmadik csoportba tartozó képzések, továbbképzések, vezetőképzések stb. a karriermenedzsment részeként *a más vagy magasabb értékű munkakörbe való kerülést* teszik lehetővé, biztosítva a vertikális (vezetői, magasabb szakértői vagy specialista) és a horizontális (szakértői, specialista) karrierutak befutását. A komplexen működtetett továbbképzési rendszerek – mint a közszolgálaté – sem nélkülözhetik azoknak a *keretfeltételeknek* a meglétét, amelyek az elvárt minőségi és mennyiségi kritériumoknak való megfeleléshez szükségesek. Ezek sorába tartozik az éves, valamint a középtávú, egyéni és szervezeti szintű tervezés teljesítése, az ehhez igazodó szervezési, lebonyolítási és értékelési funkciók ellátása, a közreműködők minőségi szempontok alapján történő kiválasztása, felkészítése. További feladatot jelent a program- és tananyagfejlesztés, a közszolgálaton belül és azon kívül összeállított programok minősítése vagy regisztrációja, a pedagógiai munka monitoringja, a minőségbiztosítás teljesítése, a normatív támogatás törvényes és költséghatékony felhasználása, a továbbképzési struktúra működését támogató IT-felület biztosítása, a pontrendszer központi kezelése, koordinálása és végül, de nem utolsósorban a rendszer társadalmi felügyeletét ellátó és a kiemelt döntéseket meghozó Továbbképzési Kollégium munkájának kiszolgálása, támogatása.



4. ábra: A közszolgálati emberierőforrás-fejlesztési rendszer céljai és elemei¹³⁸

Kiáramlás a közszolgálatból, jogi eszközök

A közszolgálatból való kiáramlás kezelése alapvetően kétféle követelményt támaszt a közigazgatási szervvel szemben. Egyrészt terveznie, előre jeleznie és értékelnie kell személyi állományának várható kiáramlási folyamatát, például, hogy miként alakulnak a nyugdíjazások, milyen irányt vesz a fluktuáció, különösen, ha olyan jogszabályok lépnek életbe, amelyek megváltoztatják a jövedelmi viszonyokat. Másrészt el kell látnia a jogviszony megszűnésével, megszüntetésével kapcsolatos feladatokat, amelyeknek csak egy része a munkáltatói intézkedések meghozatala, idetartoznak még egyéb, jogon kívüli HR-feladatok is, például a *gondoskodó elbocsátással*, a *kilépési (exit) interjúkkal* és a *nyugdíjgondozással* kapcsolatos teendők.

A munkaerő kiáramlását, elvándorlását leginkább a személyi állomány *korösszetétele*, illetve a közigazgatás és a közigazgatási szerv *munkaerőpiaci versenyképessége* határozza meg. A magyar közigazgatás – hasonlóan más európai országokéhoz – már évek óta küzd a személyi állomány *előregedésének* problémájával, de nehézséget okoz a középgeneráció pótlása is. Mindkét probléma orvoslása nagymértékben függ attól, hogy a közigazgatás mennyire képes vonzóvá válni a fiatalok számára. Ebben döntő szerepet játszik, hogy a közigazgatásnak miként alakul a *munkaerőpiaci versenyképessége*, tud-e olyan munkavégzési feltételeket nyújtani, amelyek alapján a tehetséges, magasan képzett szakemberek a közszolgálatot választják élethivatásuknak. A kiáramlás tervezésének ezért össze kell kapcsolódnia az utánpótlás tervezésével, hogy a felkészült és elkötelezett munkaerő *a szükséges helyen, kellő időben és elegendő mennyiségben* álljon a közigazgatási szerv rendelkezésére. A hosszú távú tervezést azonban esetenként központilag elrendelt létszámleépítések, feladatátrendeződések, szervezeti átalakítások akadályozhatják.

¹³⁸ Forrás: a szerző saját szerkesztése.

A kiáramlás csak bizonyos jogviszonymegszűnési, -megszüntetési esetekben tervezhető. Ezek egy része a *munkáltató szervezetének, feladatrendszerének változásaival*, másik része a *közszolgálati tisztviselő személyével* függ össze.

A) A közigazgatási szerv szervezetével, feladataival összefüggő jogviszonymegszűnési, -megszüntetési esetek

A közigazgatás szervezetrendszerének átalakítása során gyakran szűnnek meg, jönnek létre vagy alakulnak át szervek. A szervezetrendszer átalakításának következtében csaknem húsz év alatt egyharmadára csökkent az államigazgatási szervek száma,¹³⁹ s a folyamat intenzitása inkább erősödött az utóbbi években, mintsem gyengült volna, ezért a jövőben is reálisan számolni kell a szervezeti változásokkal.

A szervezeti változásokkal összefüggésben *törvény erejénél fogva szűnhet meg* a jogviszony, vagy a közigazgatási szerv *felmentéssel szüntetheti meg* azt. Törvény erejénél fogva szűnik meg a jogviszony a kinevezésben foglalt *határozott idő lejártával*,¹⁴⁰ valamint a közigazgatási szerv *jogutód nélküli megszűnésével*.¹⁴¹

Bár fő szabályként – összhangban az életpályamodell „élethosszig tartó hivatás” elvével – a kinevezés határozatlan időre szól, a törvény bizonyos esetekben lehetővé teszi a rugalmas, határozott ideig tartó foglalkoztatást. Ennek megfelelően tartósan távol lévő kormánytisztviselő helyettesítése céljából vagy esetenként szükségessé váló feladat elvégzésére, illetve tartós külszolgálat ellátására határozott időre is létesíthető kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony.¹⁴² Ennek köszönhetően a határozott idejű kinevezés a tervszerű munkaerő-gazdálkodás lényeges eszköze, s szorosan összekapcsolódik az időszakos munkaerő-utánpótlás, valamint a feladatarányos létszám-gazdálkodás tervezésével.

A határozott idejű kormányzati szolgálati jogviszony időtartamát naptárilag vagy más alkalmas módon – így különösen meghatározott munka elvégzéséhez, feladat ellátásához vagy esemény bekövetkeztéhez kötődően – kell meghatározni.¹⁴³ Az időtartam elteltével, illetve a munka elvégzésével, az esemény bekövetkeztével a jogviszony törvény erejénél fogva megszűnik.

Fontos garanciális szabály, hogy a kormányzati szolgálati jogviszonyt határozatlan idejűnek kell tekinteni, ha a határozott időre történő kinevezés nem felel meg a törvényi feltételeknek.¹⁴⁴ A határozott időre kinevezett kormánytisztviselőt be kell sorolni, illetményét ez alapján meg kell állapítani, de ha a kinevezés időtartama az egy évet nem haladja meg, a közszolgálati tisztviselő előmenetelére törvényi rendelkezéseket nem kell alkalmazni.¹⁴⁵

139 1994: 720, 2013: 223. Forrás: KSA.

140 Kttv. 60. § (1) bek. a) pont

141 Kttv. 60. § (1) bek. g) pont

142 Kttv. 38. § (2) bek.

143 Kttv. 38. § (3) bek.

144 Kttv. 38. § (4) bek.

145 Kttv. 38. § (5) bek.

Törvény erejénél fogva szűnik meg a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony akkor is, ha a közigazgatási szerv *jogutód nélkül* megszűnik. Bár nincs szükség külön munkáltatói intézkedésre a jogviszony megszüntetéséhez, a járandóság szempontjából ezt az esetet mégis *kvázi felmentésnek* tekinti a törvény, mivel a közszolgálati tisztviselő részére annak megfelelő összeget kell kifizetni, amely a felmentése esetén a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés idejére járó illetményének felel meg, kivéve, ha felmentés esetén a munkavégzés alóli mentesítés időtartamára a kormány-tisztviselő illetményre nem lenne jogosult.¹⁴⁶ A közszolgálati tisztviselőt ugyanúgy végkielégítés illeti meg, mintha felmentették volna,¹⁴⁷ s a felmentéshez hasonlóan a jogutód nélkül megszüntetett szerv közszolgálati tisztviselőit – ide nem értve a vezetőket – tartalékállományba kell helyezni a felmentési idővel azonos időtartamra.¹⁴⁸ Ezzel kapcsolatos munkáltatói intézkedéseket a szervet felügyelő államigazgatási szerv hoz.¹⁴⁹ A szervezeti változások azonban csak igen ritkán vezetnek jogutód nélküli megszűnéshez. Ha meg is szűnik a közigazgatási szerv, ez leggyakrabban *jogutódlással* történik.

Ha a szervezeti változások nem érintik a szerv önállóságát, akkor a személyi állomány esetleges kiáramlásának jogi formája a *felmentés*.

Erre akkor kerülhet sor, ha

- az Országgyűlés, a kormány, a költségvetési fejezetet irányító szerv vagy a közigazgatási szerv vezetőjének döntése alapján a hivatali szervezetben *létszámcsökkentést* kellett végrehajtani, és emiatt a közszolgálati tisztviselő munkaköre megszűnt;
- *megszűnt* a közigazgatási szerv azon *tevékenysége*, amelynek körében a közszolgálati tisztviselőt foglalkoztatták;
- *átstruktúrázás* következtében a közszolgálati tisztviselő munkaköre megszűnt.¹⁵⁰

Az említett esetekben *nem kötelező* a felmentés, mivel más munkakörben még elképzelhető a közszolgálati tisztviselő továbbfoglalkoztatása a rendelkezésre álló üres álláshelyektől, illetve a tisztviselő képzettségétől, gyakorlatától, tapasztalatától függően. Nincs ugyan állásfelajánlási kötelezettsége a közigazgatási szervnek, de a tervszerű létszám- és erőforrás-gazdálkodás megköveteli, hogy ezekben az esetekben feltétlenül vizsgálják meg, van-e lehetőség a nem egyszer komoly költségvetési ráfordítással kiképzett munkaerő más területen vagy másik munkakörben történő megtartására. Amennyiben ez sikerrel jár, a kinevezés módosításával – a belső erőforrások átcsoportosításának részeként – másik munkakörbe helyezhető a közszolgálati tisztviselő a már ismert szabályok szerint.

A munkáltató a felmentést *köteles megindokolni*. Az indokolásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie, és a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű.¹⁵¹

146 Kttv. 60. § (3) bek.

147 Kttv. 69. § (1) bek.

148 Kttv. 73. § (1) bek.

149 Kttv. 63. § (5) bek.

150 Kttv. 63. § (1) bek.

151 Kttv. 63. § (3) bek.

B) A közszolgálati tisztviselő személyével összefüggő jogviszonymegszűnési, illetve -megszüntetési okok

A közszolgálati tisztviselő személyével összefüggésben leginkább az *életkor és az egészségügyi alkalmatlanság miatti jogviszonymegszűnés* tervezhető, a munkaerő-utánpótlással együtt. Egy bizonyos életkor betöltése vagy *automatikusan vezet* a jogviszony megszűnéséhez, vagy *felmentési jogcímet* teremt. Az előző esetben a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony törvény erejénél fogva szűnik meg, az utóbbi esetben a munkáltató felmentéssel köteles megszüntetni a jogviszonyt.

A törvény erejénél fogva történő megszűnéshez vezető okoknak *két esetét* különböztetjük meg. Az *első esetben* a törvény által meghatározott életkor betöltése mindenképpen a jogviszony megszűnéséhez vezet. Ez a hetvenedik életév elérésével következik be.¹⁵² Kivételesen azonban az életkori korlát alól a miniszterelnök felmentést adhat, ha a kormánytisztviselői kinevezés a külszolgálathoz kapcsolódó képviselő-vezetői megbízáshoz szükséges.¹⁵³

A *második esetben* a törvényben meghatározott életkor betöltése nem feltétlenül eredményezi valamennyi közszolgálati tisztviselői munkakör tekintetében a jogviszony megszűnését, hanem szabályozott eljárás keretében lehetőség van a jogviszony fenntartására. Ez azt jelenti, hogy bár a törvény alapján bekövetkezhet a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony megszűnése, ha a közszolgálati tisztviselő a társadalombiztosítási szabályok alapján az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte, és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte, de erre csak abban az esetben kerül sor, ha hivatali érdek alapján a munkáltató a jogviszonyt nem tartja fenn.¹⁵⁴ Ehhez arra van szükség, hogy a közszolgálati tisztviselő írásbeli kérelmet nyújtson be munkáltatójához jogviszonyának fenntartása iránt a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltésének napját megelőző harmadik hónap utolsó napjáig. Ha ezt elmulasztja, igazolás benyújtásának nincs helye, s ebben az esetben jogviszonya annak a hónapnak az utolsó napján szűnik meg, amikor a kormánytisztviselő a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte, és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte.¹⁵⁵ Kormánytisztviselők esetében a jogviszony fenntartásához szükség van még a kormány egyetértésére is.¹⁵⁶

A felmentéssel történő megszüntetés alapulhat az öregségi nyugdíjra való jogosultság, illetve – nők esetében – a negyven év nyugdíjjogosultsági idő megszerzésén. A kettő közötti lényeges különbség – a jogviszony megszüntetése és a munkaerő-utánpótlás tervezése szempontjából –, hogy az előző esetben nem kötelező a felmentés, bár a munkáltató a határozatlan időtartamú jogviszonyt felmentéssel bármikor megszüntetheti indokolás nélkül, mivel a közszolgálati tisztviselő nyugdíjassá minősül,¹⁵⁷ míg az utóbbi esetben a közszolgálati tisztviselő kérelmére a jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni.¹⁵⁸ Az öregségi nyugdíjra való jogosultság nemcsak jogviszonymegszűnési és -megszüntetési ok, hanem a jogviszony létesítését kizáró ok is egyben.¹⁵⁹

152 Kttv. 60. § (1) e) pont

153 Kttv. 60. § (4) bek.

154 Kttv. 60. § (1) bek. j) pont

155 Kttv. 60. § (7) bek.

156 Kttv. 60. § (8)-(9) bek.

157 Kttv. 63. § (1) bek. d) pont, (7) bek.

158 Kttv. 63. § (2) bek. f) pont

159 Kttv. 39. § (6a) bek.

Tudatos és tervezett belső munkaerő-gazdálkodást feltételez az *egészségügyi okból* bekövetkezett alkalmatlanság kezelése is. Ebben az esetben ugyanis a munkáltatónak felmentéssel meg kell szüntetnie a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonyt, de ezt csak azzal a feltétellel teheti meg, ha a közszolgálati tisztviselő továbbfoglalkoztatása a hivatali szervezetben egy olyan másik munkakörben sem oldható meg, amely a közszolgálati tisztviselő képzettségének, besorolásának és egészségi állapotának megfelelő lenne.¹⁶⁰ Ez azt feltételezi, hogy a munkáltató megvizsgálja a betöltetlen munkaköröket, s ha ezek között van felajánlható, akkor a munkakör módosítását javasolja a közszolgálati tisztviselőnek. Ha a felajánlott munkakört a tisztviselő nem fogadja el, a jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni.

C) A felmentés, végkielégítés szabályai

Bizonyos esetekben a törvény felmentési védelemben részesíti a közszolgálati tisztviselőt. A védelemnek *két fajtája* különböztethető meg. Az egyik szigorúbb, mivel a védelmi időszak alatt még a felmentés közlését is kizárja, míg a másik esetben a felmentés közölhető, de a felmentési idő legkorábban a védett időszak lejártát követő napon kezdődik.

A szigorúbb védelem alapján a munkáltató felmentéssel nem szüntetheti meg a jogviszonyt

- a várandósság (amennyiben erről a közszolgálati tisztviselő a munkáltatót tájékoztatta);
- a szülési szabadság;
- a gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság,¹⁶¹ illetve – a fizetés nélküli szabadság igénybevétele nélkül is – a gyermek hároméves koráig terjedő, a beteg gyermek ápolása címén fennálló keresőképtelenség;
- a tényleges önkéntes tartalékos katonai szolgálatteljesítés;
- a nő jogszabály szerinti, az emberi reprodukciós eljárással összefüggő kezelésének, de legfeljebb ennek megkezdésétől számított hat hónap (amennyiben erről a közszolgálati tisztviselő a munkáltatót tájékoztatta);
- a hozzátartozó otthoni gondozása céljából kapott fizetés nélküli szabadság időtartama alatt.¹⁶²

Fizetés nélküli szabadság igénybevétele nélkül a védelem azt a szülőt illeti meg, aki a fizetés nélküli szabadságot utoljára igénybe vette.¹⁶³ A védelem az anyát illeti meg, ha a fizetés nélküli szabadságot mindkét szülő igénybe veszi.¹⁶⁴ A védelem alkalmazása szempontjából a felmentés közlésének időpontja az irányadó.

A felmentés közölhető, de a felmentési idő legkorábban az alábbiakban meghatározott időtartam lejártát követő napon kezdődik:

- betegség miatti keresőképtelenség, legfeljebb azonban a betegszabadság lejártát követő egy év;
- a hozzátartozó otthoni gondozása céljából kapott fizetés nélküli szabadság.¹⁶⁵

¹⁶⁰ Kttv. 63. § (4) bek.

¹⁶¹ Kttv. 111. §, 113. § (1) bek.

¹⁶² Kttv. 70. § (1) bek.

¹⁶³ Kttv. 70. § (4) bek.

¹⁶⁴ Kttv. 70. § (5) bek.

¹⁶⁵ Kttv. 71. § (1) a)-b) pont

Ez a védelem nem vonatkozik a közszolgálati tisztviselő jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetésére, ha a kormánytisztviselő nyugdíjasnak minősül.¹⁶⁶ A felmentési idő két hónap. A felmentési idő a felmentési okiratban megjelölt napon kezdődik, legkorábban a felmentés közlését követő napon. Határozott idejű kormányzati, illetve közszolgálati szolgálati jogviszony megszüntetése esetén a felmentési idő nem terjedhet túl azon az időpontra, amikor a kormányzati szolgálati jogviszony a kinevezés értelmében felmentés nélkül is megszűnt volna.

A közszolgálati tisztviselőt a felmentés időtartamának legalább a felére – a közszolgálati tisztviselő kívánságának megfelelően –, legfeljebb két részletben mentesíteni kell a munkavégzési kötelezettség alól. Erre az időtartamra illetményre jogosult. A minél gyorsabb ismételt elhelyezkedést szolgálja, hogy a munkavégzés alóli mentesítés időszaka alatt engedély nélkül létesíthet munkavégzésre irányuló további jogviszonyt, illetve végezhet szabadon gyakorolható tevékenységet akkor is, ha a munkavégzés időtartama részben azonos a beosztás szerinti munkaidejével.

A közszolgálati tisztviselő a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés idejére járó illetményre havonta egyenlő részletekben jogosult. A kifizetett illetményt visszakövetelni nem lehet, ha a közszolgálati tisztviselőt végleg mentesítették a munkavégzés alól, és az illetmény fizetését kizáró körülmény a munkavégzés alóli mentesítés után következett be.¹⁶⁷

Ha harminc napon belül a foglalkoztatott közszolgálati tisztviselők létszámától függően egyszerre több közszolgálati tisztviselő¹⁶⁸ felmentésére kerül sor létszámcsökkentés, feladatmegszűnés és átszervezés miatt, a munkáltató legkésőbb a felmentés közlésekor írásban tájékoztatja az állami foglalkoztatási szervet a felmentéssel érintett közszolgálati tisztviselők személyes adatairól, utolsó munkaköréről, szakképzettségéről és illetményéről. A tájékoztatási kötelezettség – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a jogutód nélkül megszűnő államigazgatási szerv felügyeleti szervét terheli. A tájékoztatási kötelezettség fennállása szempontjából a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonyban és a munkaviszonyban állók létszámát össze kell adni.¹⁶⁹

A közszolgálati tisztviselő felmentése esetén – törvényben meghatározott kivétellel – végkielégítés illeti meg. A végkielégítés összege kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonyban töltött időtől függően változik. Három év után egyhavi, öt év után kéthavi, nyolc év után háromhavi, tíz év után négyhavi, tizenhárom év után öthavi, tizenhat év után hathavi, húsz év után nyolchavi illetmény jár. A végkielégítésre jogosító szolgálati időbe a jogviszonyt megszüntető munkáltatónál folyamatosan eltöltött időn túlmenően még be kell számítani:

- a jogelőd munkáltatónál (ideértve jogviszonyváltás esetén az átadó munkáltatónál);
- áthelyezés esetén a költségvetési szervnél kormányzati szolgálati, közszolgálati, közalkalmazotti jogviszonyban, hivatásos szolgálati jogviszonyban, illetve 1992. július 1-jéig bármely munkáltatónál munkaviszonyban;
- átminősítés esetén a hivatásos szolgálati viszonyban eltöltött időt is.

¹⁶⁶ Kttv. 71. § (2) bek.

¹⁶⁷ Kttv. 68. § (1)–(6) bek.

¹⁶⁸ Ha a létszám húsznál kevesebb: legalább öt fő; húsznál több, de száznál kevesebb: legalább tíz fő; száz vagy annál több, de háromszáznál kevesebb: legalább a közszolgálati tisztviselők tíz százaléka; háromszáz vagy annál több: legalább harminc fő.

¹⁶⁹ Kttv. 67. § (1)–(2) bek.

A végkielégítés mértéke *négyhavi illetmény* összegével emelkedik, ha a közszolgálati tisztviselő kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonya az öregségi nyugdíjra való jogosultság megszerzését megelőző öt éven belül szűnik meg. Nem illeti meg az emelt összegű végkielégítés a kormánytisztviselőt, ha valamelyik jogcímen korábban már emelt összegű végkielégítésben részesült. A kifizetett végkielégítés összegét fel kell tüntetni a közszolgálati igazoláson. A végkielégítést a felmentési idő utolsó napján kell kifizetni.

A végkielégítés összegének a *felére* jogosult a közszolgálati tisztviselő, ha felmentésére azért került sor, mert nem járult hozzá az egészségügyi alkalmatlanság vagy tartalékállományba helyezés miatt felajánlott¹⁷⁰ másik munkakörbe történő áthelyezéséhez. Ez alól kivételt képez, ha a hozzájárulását alapos indokkal tagadta meg, így különösen, ha

- a felajánlott illetmény összege kevesebb a korábbi illetménye 80 százalékánál;
- a korábbi kötelező heti munkaidejéhez képest rövidebb vagy hosszabb heti kötelező munkaidővel együtt járó munkakört ajánlanak fel számára;
- a korábbi határozatlan idejű alkalmazás helyett határozott idejűt ajánlanak fel neki;
- az új munkahely és a lakóhely között – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje meghaladja a napi két órát, illetve tíz éven aluli gyermeket nevelő kormánytisztviselő esetében a másfél órát.

Bizonyos esetekben végkielégítésre egyáltalán *nem jogosult* a közszolgálati tisztviselő. Ezek a következő esetek:

- a felmentés a gyakornoki idő alatt történt;
- legkésőbb a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony megszűnésének időpontjában a közszolgálati tisztviselő nyugdíjasként minősül;
- a felmentésre azért kerül sor, mert a közszolgálati tisztviselő munkavégzése nem megfelelő;¹⁷¹
- a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony jogviszonyváltás folytán alakult át;¹⁷²
- a közszolgálati tisztviselőt méltatlanság vagy bizalomvesztés címén mentették fel.

Ha a közszolgálati tisztviselő a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés ideje alatt bármely költségvetési szervvel vagy költségvetési szerv legalább többségi befolyása alatt álló bármely gazdálkodó szervezettel teljes vagy részmunkaidős jogviszonyt létesít, ezt a tényt korábbi munkáltatójának haladéktalanul *köteles* írásban bejelenteni. Ebben az esetben a felmentési időből hátralévő idő tekintetében illetményre, s egyébként végkielégítésre nem jogosult, azonban új jogviszonyában a végkielégítés alapjául szolgáló időszak számítása során a felmentéssel megszüntetett jogviszony alapján végkielégítésre jogosító idejét is számításba kell venni.¹⁷³

D) Eljárás jogviszonymegszűnés és -megszüntetés esetén

A törvény meghatározza azokat az eseteket, amikor a felmentéssel együtt a közszolgálati tisztviselőt – ide nem értve a vezetőket – tartalékállományba kell helyezni felmentési idejére, illetve a felmentési

170 Kttv. 73. § (6) bek.

171 Kttv. 63. § (2) bekezdés b) pont

172 Kttv. 72. §

173 Kttv. 69. § (1)–(10) bek.

idővel azonos időtartamra, abból a célból, hogy számára másik közigazgatási szervnél képzettségének, besorolásának megfelelő állást ajánljanak fel. Ezek az esetek a következők:

- létszámcsökkentés, feladatmegszűnés és átszervezés;
- a közszolgálati tisztviselő munkavégzése nem megfelelő;
- a munkakör megváltoztatása vagy jogutódlás indokolta a kinevezés módosítását, amelyet a közszolgálati tisztviselő nem fogadott el, és felmentését kérte;
- a munkáltató jogutód nélkül szűnt meg.

Ha a közszolgálati tisztviselőt kérésére a tartalékállományból törlik, a rá irányadó végkielégítés felére jogosult, kivéve, ha munkaviszony létesítése miatt kéri a törlését.¹⁷⁴ A közszolgálati tisztviselő jogviszonya megszűntetésekor (megszűnésekor) munkakörét az előírt rendben köteles átadni, és a munkáltatóval elszámolni. A munkakörátadás és az elszámolás feltételeit a munkáltató köteles biztosítani.

A jogviszony megszűntetésekor, illetve megszűnésekor az utolsó munkában töltött napon, de legkésőbb tizenöt napon belül a közszolgálati tisztviselő részére ki kell fizetni az illetményét, egyéb járandóságait, valamint ki kell adni a jogviszonyra vonatkozó szabályban és egyéb jogszabályokban előírt igazolásokat.¹⁷⁵

8.3.4. A TELJESÍTMÉNYSZERVEZÉS MENEDZSMENT HUMÁN FOLYAMATA

Mindenekelőtt azt kell tisztázni, hogy *mit értünk* a munkát végző ember, a közszolga *teljesítménye alatt*, amely kihatással van a szervezeti egység és a szervezet teljesítményére is. A teljesítményt – mai tudásunk szerint – az alábbi tényezők befolyásolják:

- *a tudás, a képességek, a készségek* (általános műveltség, szaktudás, kommunikációs készségek, nyelvtudás, IT-ismeretek, problémamegoldás, analitikus készségek, társas készségek, fizikai, pszichikai és egészségi adottságok);
- *a motiváció, az erőfeszítés* (célok, elvárások, karriervágy, az erőfeszítés megléte és mértéke, a kitartás, a feladat megértése, a követett értékrend, az elégedettség vagy annak hiánya);
- *a környezet és a lehetőségek* (gazdasági, társadalmi, politikai viszonyok és események, jogi környezet, munkafeltételek és -körülmények, a munkakör meghatározottsága, a munkahelyi szabályok, normák, a vezetői támogatás, a munkatársi csapat, a munkahelyi atmoszférája stb.).¹⁷⁶

A teljesítmény alatt a felsorolt tényezők befolyása és kölcsönhatása következtében a munkavégzéssel megszülető azon – mennyiségi és minőségi mutatókkal mérhető vagy értékelhető – eredményt értjük, amely megmutatja, hogy az adott munkakörben meghatározott vagy elvárt követelmény milyen szinten és mértékben realizálódott, illetve hasznosult a szervezet számára.

A közszolgálati szervezetekkel szemben meghatározott teljesítménykövetelmények elérése szempontjából meghatározó jelentősége van annak, hogy a személyi állomány tagjai egyértelműen lássák szerepüket a szervezeti stratégiai célok végrehajtásában, legyenek tisztában feladataikkal, a velük

174 Kttv. 73. § (1) bek.

175 Kttv. 74. § (1)–(2) bek.

176 Bohlander, George – Snell, Scott – Sherman, Arthur: *Managing Human Resources*. (12th ed.) South Western College Publishing, New York, 2001. 349.

szembeni elvárásokkal. A permanensen ismétlődő formális és informális értékeléseknek, visszajelzéseknek köszönhetően tudják, hogy ők mivel és mennyiben járultak hozzá a szervezet eredményeihez. A *teljesítménymenedzsment* azt a *konzisztens folyamatszabályozást* biztosítja valamennyi felhasználó szervezet számára, amelynek keretében a stratégiai célok teljesítése, a szervezet által igényelt teljesítmények kiváltása érdekében történik meg:

- *a teljesítmény és a teljesítménymenedzsment megtervezése* (mit, miért, hogyan);
- *a szervezet és a szervezeti egység követelményeinek, valamint az egyéni teljesítményelvárásoknak, teljesítménycéloknak a fentről lefelé irányuló, összehangolt meghatározása* (az egyéni erőfeszítéseknek a szervezeti prioritások irányába történő „terelése” miatt);
- az elvárt teljesítmény kifejtéséhez szükséges *támogatás biztosítása, a teljesítmény folyamatos „edzése”, nyomon követése* (fejlesztési tervek, coaching, monitoring, egyéb szükséges erőforrások rendelkezésre bocsátása);
- *a teljesítmény mérése* (a szervezet és a szervezeti egységek szintjén), *értékelése* (az egyén szintjén, ahol a mérési és az értékelési megoldások is megtalálhatók), *visszajelzése* (a szervezetben alkalmazott formális, szabályozott rendszeralkalmazás szerint, valamint az értékelő vezető év közben adott informális, kötetlen jelzései alapján), az elvártnál magasabb teljesítmény *elismerése, jutalmazása, vagy az elvárt szint alatti teljesítmény szankcionálása*;
- *a teljesítménymenedzsment-rendszer működésének értékelése, fejlesztése.*

A *szervezeti szintű és a szervezeti egység szintű teljesítményméréshez* – a fejlett országok közszolgálatainál is – egyre több helyen alkalmaznak a kiegyensúlyozott mutatószámrendszeren alapuló Balance Scorecard (BSC) megoldást,¹⁷⁷ vagy a BSC továbbfejlesztett változatát, a szervezeti teljesítmény elérésében az érintettek elégedettségét, a szervezeti stratégiákat, a folyamatokat, a képességeket és az érintettek hozzájárulását mérő teljesítményprizma¹⁷⁸ rendszerét. Természetesen ezekről eltérő szervezeti teljesítménymérési megoldásokkal is találkozhatunk, lásd például a magyar rendőrségnél alkalmazott metódust. A kutatási eredmények és a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az egyéni teljesítményértékelést akkor érdemes összekötni a szervezeti szintű méréssel, ha az már bejáratottan, elfogadottan és eredményesen működik.

Az *egyéni teljesítményértékelés* a magyar közszolgálaton belül közel 15 éves múltra tekint vissza. A jelenleg hatályos rendszer – menedzsmentszempontról – egy olyan újszerűnek számító megoldást kínál a felhasználóknak, amely – moduláris felépítése és részbeni kompetenciaalapúsága miatt – egyszerre biztosítja az egységes, valamennyi szervezet számára kötelezően alkalmazandó modulok használatát, valamint a sajátosságaikhoz, lehetőségeikhez igazítható, differenciált feladatkezelést, mégpedig a rendszer által felkínált, ajánlott modulok igénybevételeivel. Az értékelő vezetők, az értékeltek, a munkáltatói jogkörrel rendelkező vezetők, a HR-es és az informatikai megbízottak munkáját egy egységes, könnyen kezelhető, felhasználóbarát IT-rendszer támogatja.¹⁷⁹ Az egyéni teljesítményértékelés és a minősítés jogszabályi hátterét, egységes alkalmazásukat a hatályos törvények,

177 Kaplan, Robert – Norton, David: *A stratégia-központú szervezet. Hogyan lesznek sikeresek a Balance Scorecard vállalatok az új üzleti környezetben?* Panem – IFUA Horváth & Partner, Budapest, 2002. 46-193.

178 Neely, Andy – Adams, Chris – Kennerley, Mike: *Teljesítményprizma. Az üzleti siker mérése és menedzselése.* Alinea Kiadó, Budapest, 2004. 199-225.

179 A közszolgálati TÉR-re vonatkozó módszertani részleteket lásd például: *A közszolgálati egyéni teljesítményértékelési rendszer (TÉR) felhasználói kézikönyv értékelő vezetők részére.* KIM-KIH, 2014. Forrás: https://ter.gov.hu/portal/doktar/felhasznaloi_kezikonyv_ertekeles_vezetok_reszere.pdf (letöltve: 2015. 06. 28.)

valamint a végrehajtásukra kiadott kormányrendelet és a miniszteri rendeletek biztosítják.¹⁸⁰ (Mivel a közigazgatási alapvizsga tananyaga részletesen foglalkozik a témakör jogi szabályozásával, ez esetben eltekintünk ezek ismételt bemutatásától.)

A teljesítménymenedzsment-rendszerek igénybevétele során a legtöbbször előforduló vitatott kérdés, hogy mennyire tekinthető *objektívnek* és *igazságosnak* a vizsgált metódus. Leszögezhető, hogy teljesen objektív, az értékelő szubjektivitását kiszűrő rendszert még sehol nem sikerült kialakítani. Egy jól felépített, áttekinthető, egyértelmű szabályokkal operáló, kellő rugalmasságot biztosító, értékelési és elemzési tényezőket is tartalmazó komplex rendszer abban tud segíteni, hogy a szubjektivitás mértéke a minimális szintre csökkenhessen. Azonban a teljesítménymenedzsment-rendszer elfogadtatása, az értékelt mérési, értékelési eredményekkel való azonosulásának elérése szempontjából az értékelést végző vezetők tehetnek a legtöbbet, mégpedig pozitív hozzáállásukkal, felfogásukkal, felkészültségükkel, vezetői stílusukkal, gyakorlatukkal, kommunikációjukkal, kapcsolatteremtő készségükkel, nyitottságukkal, őszinteségükkel, odafigyelésükkel, időráfordításukkal stb.¹⁸¹

Az igazságosság kérdését illetően a következőket érdemes szóba hozni. Amennyiben a személyi állomány úgy érzi, hogy egy olyan teljesítményorientált szervezeti működés részese, ahol az emberi erőforrás központi helyet foglal el, a jövőorientáció érvényesül, a szervezeten belüli bizalom adott, és az uralkodó vezetői stílus eredményeként is a vezetők, illetve a beosztott munkatársak közötti hatalmi távolság nem áthidalhatatlan, ezért együttműködésük folyamatos, gyors és pontos informális visszajelzésekre épül, s a formális értékelések is rendben zajlanak, valamint az értékeltek számára megadatik a véleménykifejtés (az önértékelés) lehetősége, akkor ezek a tényezők mind a teljesítményértékelés igazságosságába, méltányosságába vetett hitet fogják erősíteni. A felső vezetés szerepe, hozzáállása, példamutatása – mint szinte minden egyéb szervezeti szintű tevékenység elfogadása szempontjából – a teljesítménymenedzsment-rendszer működtetését illetően is meghatározó jelentőséggel bír. Abban az esetben, ha a munkatársak azt látják, hogy a döntéshozók a teljesítmény javítása kapcsán kizárólag a személyi állomány felelősségét hangsúlyozzák, ugyanakkor a teljesítménynövelést akadályozó szervezeti, szakmai folyamatok működési problémáit nem orvosolják, a hiányzó forrásokat nem pótolják, a helyzet megoldásáig igazságtalannak és méltánytalannak tartják a teljesítmény számonkérését.¹⁸²

A teljesítménymenedzsment-rendszer működtetése során számos *nehezen megoldható problémával* szembesülnek a tevékenység irányítói, végrehajtói és alanyai. Ezek közé tartozik a szervezeti, valamint az egyéni teljesítménycélok megfelelő meghatározása, lebontása, összekapcsolása és a célmeghatározással összefüggő általános elvárások ismerete, illetve azok betartása. A teljesítménymenedzsment

180 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről. 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról. 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról. 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről. 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet a közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről. 26/2013. (VI. 26.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló egyes fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai teljesítményértékelésének ajánlott elemeiről, az ajánlott elemek alkalmazásához kapcsolódó eljárási szabályokról, a minősítés rendjéről és a szervezeti teljesítményértékelésről. 9/2013. (VIII. 12.) HM rendelet a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról.

181 Szakács Gábor: *Közszolgálati teljesítménymenedzsment. A teljesítménymenedzsment humánfolyamata*. NKE, Budapest, 2014. 35–37.

182 Gerákné Krasz Katalin: *A teljesítményértékelés igazságossága*. Doktori disszertáció. ELTE Pszichológia Doktori Iskola, Budapest, 2008. 76–85.; 187–201. Forrás: http://erg.bme.hu/mtars/krasz/kraskata_phd_tezisek.pdf (letöltés: 2015. 06. 28.)

objektivitását növelő mérőszámok, teljesítménymutatók kialakítása, igénybevételük körének, mennyiségének, prioritási rangsorának meghatározása, a kapott eredmények kiértékelése és további felhasználása is nehézségekbe ütközik. A rendszeresített munkakörökhöz igazodó kompetencia-térképek, kompetenciaszintek hiánya megnehezíti a kompetenciaalapú teljesítményértékelés elterjedését. Ez részben a munkakörelemzések teljeskörűvé tételének elmaradásával magyarázható. Az inkább romboló hatású, mintsem építő jellegű eredménnyel záródó teljesítményértékelés számtalan tényezővel magyarázható, amelyek közül az értékeléseken és a visszacsatolásokon tapasztalható vezetői kommunikáció gyengeségeit, rosszabb esetben azok teljes elmaradást indokolt kiemelni. Sokszor a teljesítménymenedzsment-rendszer működtetésének erőforrásai sem állnak minden vonatkozásban rendelkezésre. A teljesítménymenedzsment humán folyamatának összekapcsolása az emberierőforrás-fejlesztéssel, a karriermenedzsmenttel, az ösztönzéssel, a munkakörtervezéssel és más humán funkciókkal még nem tekinthető teljes körűnek, megfelelő hatékonyságot biztosítanak. Mindezen problémák ellenére a teljesítménymenedzsment az a menedzsmenttechnika, amely az elsők között került a közszolgálat működésébe, és a folyamatos fejlesztések eredményeként mind kevesebben kérdőjelezzik meg a létjogosultságát.

A teljesítménymenedzsment humán folyamata a most tárgyalt szervezeti teljesítménymérés és az egyéni teljesítményértékelés humán funkcióin túl még bővíthető, kiegészíthető a *belső elégedettségi vizsgálatokkal*, valamint a külső stakeholderek körében végzendő *közvélemény-kutatásokkal*. Abban az esetben, ha az adott szervezetben valamilyen *minőségbiztosítási rendszert* (TQM, EFQM, CAF, ISO) működtetnek, akkor – az érték- és hatékonyságnövelés érdekében – ezzel is ajánlott összekapcsolni a teljesítménymenedzsment-rendszert. Különösen a vezetők átfogó értékelésének és célirányos fejlesztésének érdekében – meghatározott időközönként – célszerű az ún. *360 fokos értékelés* lehetőségét is igénybe venni.

8.3.5. AZ ÖSZTÖNZÉSMENEDZSMENT (KOMPENZÁCIÓ, JAVADALMAZÁS) HUMÁN FOLYAMATA

A röviden bemutatandó humán folyamat három, egymástól jól elkülöníthető, mégis összekapcsolható fogalomból épül fel. A *kompensáció* alatt a szakirodalom minden olyan anyagi és nem anyagi jellegű ellenszolgáltatást ért, amelyet esetünkben a személyi állomány tagjai a közszolgálati munkaviszonyukért és az elvégzett munkájukért kapnak. A *kompensáció* fogalmába beleérthetők az olyan nem anyagi jellegű belső motivációs tényezők, mint például az érdekes és kihívást jelentő munka vagy a személyes fejlődés lehetősége is. A *javadalmazás* az anyagi jellegű kompenzációs elemekből kialakított olyan rendszer, amely a közszolgálatban lényegében az egyes állományviszonyokhoz kötött bér- és besorolási rendszerekben ölt testet, és azt foglalja magában, hogy a befolyt bevételeket, illetve a költségvetést milyen formában, milyen rendező elvek alapján osztják szét a személyi állomány tagjai között. A közszolgálati szervezetek költségvetésük és egyéb bevételeik legnagyobb hányadát a bérekre, valamint a béren kívüli juttatásokra fordítják, ezért közel sem mindegy, hogy a források felhasználásának megtervezése, azok igénybevétele és a kiáramlás kontrollja miként történik. Az éppen alkalmazott munkavégzési rendszer (munkaköralapú, karrieralapú vagy kompetenciaalapú) jellemzői alapvetően meghatározzák a kompenzáció és a javadalmazás lehetőségeit, például azt, hogy a szervezetek rugalmas vagy szűk mozgásteret, differenciálási lehetőséget biztosít, kötött megoldást alkalmazhatnak-e, továbbá azt is, hogy milyen szerepet kaphat a mért/értékelt teljesítmény, valamint a karriermenedzsment működtetését mennyiben, milyen formában segíti, esetleg gátolja a hatályos bér- és besorolási rendszer.

Az ösztönzést, illetve az ösztönzésmenedzsmentet kezelhetjük úgy, mint a javadalmazás egyik lényeges elemét, területét, de felfoghatjuk tágabb értelemben, mint amely magában foglalja a kompenzációt és a javadalmazást is. A kormány stratégiai céljaiból, többek között abból kifolyólag, hogy a teljesítményelvűségnek a jelenleginél jóval nagyobb szerepet szánunk, a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati rendszermodelljénél az ösztönzésmenedzsment humán folyamata megnevezést használják. Ugyanis ösztönzésmenedzsmentnek nevezik azt a megoldást, amelynél a teljesítményalapú, a jövőbeni teljesítménycélokat kitűző és azok elérését díjazó, honoráló kompenzációt és javadalmazást alkalmaznak. Az ösztönzésmenedzsmentnek egységbe kell foglalnia a kompenzációt és a javadalmazást, illeszkednie kell az alkalmazott munkavégzési rendszerhez, a szervezeti kultúrához és a szervezeten belüli bizalom szintjéhez, valamint támogatnia kell a szervezeti változtatásokat és a fejlesztési folyamatokat. Az ösztönzésmenedzsment önmagában, az egyéb humán folyamatok és funkciók integrált rendszeralkalmazása nélkül nagyon ritkán képes átalakítani a szervezet viszonyrendszerét, a személyi állomány elvárásait, észlelésüket, magatartási sémáikat, értékrendjüket. Az ösztönzésmenedzsment rendszerének elemeit sokféleképpen csoportosíthatjuk, így például:

- anyagi és nem anyagi jellegű ösztönzés,
- külső és belső motiváción alapuló ösztönzés,
- rendszeres és eseti jellegű kompenzáció és javadalmazás,
- egyéni, csoportos és szervezeti szintű ösztönzési elemek,
- pénzbeli és természetbeni juttatások,
- a munkaköri rendszerhez igazodó ösztönzés.¹⁸³

Az ösztönzésmenedzsment (kompenzáció, javadalmazás) humán folyamatán belül az alábbi humán funkciók kaphatnak fontos szerepet. Az alkalmazott munkaköri rendszerhez illeszkedő ösztönzés-politika (kompenzációs és javadalmazási elvek) kialakítása, változásokhoz igazítása és fejlesztése. Az ösztönzéspolitikának megfelelő bér- és besorolási rendszer működtetése, a humán kontrolling eszköz- és módszerrendszerének igénybevételével a rendszer folyamatos vizsgálata, elemzése, értékelése, fejlesztése. A munkaköralapú rendszer alkalmazása esetén a munkakörelemzéshez kapcsolódó munkakör-értékelés elkészítése és rendszeres felülvizsgálata számít az egyik legfontosabb humán funkciónak. A munkakör-értékeléssel a munkakörelemzés értékelési tényezői alapján meg tudják állapítani a vizsgált munkakör szervezeten belüli relatív értékét az egyéb munkakörökhöz képest. Az ilyen formában meghatározott munkakörértékek alapján alakul ki a munkakörök hierarchiája, amely természetesen megváltozhat, amennyiben a munkakörök tartalma, funkciója átalakul, bizonyos munkakörök megszűnnek, vagy újakat hoznak létre. A munkakör-értékelés támpontot nyújt ahhoz is, hogy a közszolgálatban alkalmazott ösztönzésmenedzsment versenyképességi helyzetéről átfogó képet alakíthassanak ki. A közszolgálatban különös jelentőséget kapnak azok a humán funkciók, amelyek a motivációval, a cím- és előmeneteli rendszer elemeivel, az illetménygazdálkodással, a díjazással, a természetbeni juttatásokkal, a szociális, a jóléti, a segélyezési, a nyugdíjazási, a fejlesztéshez kötődő juttatásokkal stb. foglalkoznak. Összességében megállapítható, hogy a jövőt a *rugalmas, komplex* (számos elemből építkező és differenciáltan használható) ösztönzésmenedzsment-rendszer kialakítása jelenti.

183 Bakacsi Gyula – Bokor Attila – Császár Csaba – Gelei András – Kovács Klaudia – Takács Sándor: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000. 239-243.

Az ösztönzésmenedzsment jogi eszközei

A karrier típusú közzolgálati rendszerekben a díjazás döntően az automatizmusra épül, s elég szűkre szabottak a teljesítményhez kötött ösztönzési eszközök. Azt azonban korántsem mondhatjuk, hogy nincs lehetőség a teljesítmény szerinti differenciálásra. Az egyéni teljesítményt elismerő, illetve a nagyobb teljesítményre ösztönző eszközök az előmenetelben, a díjazásban egyaránt megtalálhatók.

A) Előmenetel a besorolásban

Fő szabály szerint a közzolgálati tisztviselőt iskolai végzettségének és kormányzati, illetve közzolgálati jogviszonyban eltöltött idejének megfelelően kell besorolni.¹⁸⁴ Ezt követően szolgálati idejétől függően magasabb besorolási fokozatba kell sorolni, ha

- a feladatainak ellátására – a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőző öt év kivételével – megfelelt fokozatú minősítést kap, és
- a következő besorolási fokozathoz jogszabályban előírt feltételeket vagy
- a közigazgatási szerv által írásban meghatározott feltételeket teljesítette.¹⁸⁵

A törvény ugyanakkor egyaránt lehetőséget nyújt az előmenetel *gyorsítására és lassítására*. Ha a közzolgálati tisztviselő a meghatározott feltételeket a következő besorolási fokozathoz előírt várakozási idő lejárta előtt teljesíti, a magasabb besorolási fokozat legalacsonyabb fizetési fokozatába kell sorolni.¹⁸⁶ A kiemelkedő tanulmányi eredményt ismeri el az a szabály, amely kimondja, hogy azt a pályakezdő közzolgálati tisztviselőt, aki bizonyítványát, oklevelét kiváló vagy annak megfelelő minősítéssel szerezte meg, a fogalmazó besorolási fokozat 2-es fizetési fokozatába, illetve előadó besorolási fokozat 2-es fizetési fokozatába kell sorolni.

Az előmenetel *lassítására* akkor kerülhet sor, ha a közzolgálati tisztviselő a megfeleltnél alacsonyabb fokozatú minősítést kap. Ebben az esetben a következő besorolási fokozathoz előírt várakozási ideje legfeljebb egy évvel meghosszabbítható.¹⁸⁷ Az előmenetel lassítását, esetenként visszatartását eredményezi, ha a közzolgálati tisztviselő közigazgatási szakvizsgára vonatkozó kötelezettségét nem teljesíti.¹⁸⁸

B) Előmenetel a címekben

Rendkívüli előmenetelt jelent a címadományozás is, amelynek *két típusát* különböztetjük meg. Az egyik a besorolás szerinti előmenetelhez igazodik, és jogosultságot teremt arra, hogy közzolgálati tisztviselő „idő előtt” egy magas besorolási fokozatba lépjen. Ez a cím – a fegyelmi büntetés kivételével – nem vonható vissza, s abban az esetben is megtartható, ha a közzolgálati tisztviselő munkahelyet változtat, vagyis a cím adományozásának hatálya nemcsak az adományozó munkáltató szervezetére, hanem valamennyi közigazgatási szervre kiterjed. Lényeges megkülönböztető ismérve még, hogy ha a szolgálati idő múlásával a közzolgálati tisztviselő „utoléri” az idő előtt

184 Kttv. 116. §

185 Kttv. 118. § (1) bek.

186 Kttv. 120. § (1) bek.

187 Kttv. 121. § (1) bek.

188 Kttv. 122. § (4) bek.

kapott magasabb besorolását, a cím automatikusan megszűnik, hiszen a címmel járó besorolási fokozatra ebben az esetben már az általános szabályok szerint is jogosultságot szerez. Idetartozik a felsőfokú iskolai végzettségű tisztviselőknek adható *címzetes vezető tanácsosi, címzetes főtanácsosi, címzetes vezető főtanácsosi*, valamint a középiskolai végzettségű közszolgálati tisztviselőnek adható *címzetes főmunkatársi* cím.¹⁸⁹ A címadományozás feltételeit, valamint a besorolás szabályait a törvény részletesen meghatározza.¹⁹⁰

A címadományozás *másik típusába* tartozó címek – a díjazás szempontjából – kiemelik a közszolgálati tisztviselőt a szolgálati idő szerinti besorolás rendszeréből, mivel illetményük – vezetői pótlék nélkül számított – főosztályvezetői, illetve főosztályvezető-helyettesi illetménynek felel meg. Csak felsőfokú iskolai végzettségűek számára adományozhatók, ha rendelkeznek a törvényben meghatározott szakmai gyakorlattal, közigazgatási vagy jogi szakvizsgával, illetve teljeskörűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozattal.¹⁹¹ Vezetők is megkaphatják ezeket a címeket. Ennek különösen abból a szempontból van jelentősége, hogy ha a vezetőt ügyintézői munkakörbe helyezik, címét, amely számára kiemelt díjazást biztosít, megtarthatja.

Az e körbe tartozó címeket legalacsonyabb fokozatú minősítés esetén vissza kell vonni, illetve visszavonhatja a munkáltató, ha a közszolgálati tisztviselő két egymást követő minősítés alkalmával a korábbinál alacsonyabb teljesítményszintet ér el.¹⁹²

Idetartozik a *közigazgatási tanácsadói, közigazgatási főtanácsadói*, valamint a *szakmai tanácsadói* és *szakmai főtanácsadói* cím. Az adományozott címek aránya egyik esetben sem haladhatja meg a közigazgatási szerv felsőfokú iskolai végzettségű tisztviselői létszámának 20 százalékát. A kétféle cím között lényeges különbség, hogy a *közigazgatási tanácsadói, főtanácsadói* címnek – szemben a *szakmai tanácsadói és főtanácsadói* címmel – nem előzetes feltétele a legmagasabb fokozatú minősítés, viszont a későbbi minősítés eredménye már – hasonlóan a *szakmai tanácsadói és főtanácsadói* címhez – érintheti – mint ahogy erről a fentiekben már írtunk – a cím megtartását.

Külön kell szólni a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter által vezetett minisztériumban a *kormány-főtanácsadói és kormánytanácsadói*, valamint a miniszteri kabinetben a *miniszteri főtanácsadói, miniszteri tanácsadói* (főtanácsadói, tanácsadói) munkakör betöltésére szóló kinevezésről. A törvény a címek között tárgyalja, ennek ellenére *munkakörnek* tekinti. Mindenesetre a már említett címeknél is erősebb motiváló hatása van – még ha csak szűk szervezeti körben alkalmazható is –, mivel a főtanácsadói vagy tanácsadói munkakörben foglalkoztatott kormánytisztviselő – tekintet nélkül a kormányzati szolgálati jogviszonyban eltöltött idejére – vezető főtanácsosi vagy főtanácsosi besorolást kap, és főosztályvezetői, illetve főosztályvezető-helyettesi illetményre jogosult.¹⁹³

A főtanácsadói, tanácsadói munkakör betöltésére szóló kinevezést az kaphat, aki főtanácsadó esetén a feladata ellátásához szükséges egyetemi szintű végzettséggel, tanácsadó esetén felsőfokú iskolai

189 Kttv. 128. § (1) bek.

190 Kttv. 128. § (2)-(4) bek.

191 Kttv. 126. § (2)-(3) bek., 127. § (2)-(3) bek.

192 Kttv. 126. § (5)-(5a) bek., 127. § (4)-(5) bek.

193 Kttv. 125. § (2) bek.

végzettséggel és szakirányú szakképzettséggel, jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, vagy pedig a közigazgatási szakvizsga alól a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által adott teljes körű mentesítéssel és főtanácsadó esetén legalább öt éves, tanácsadó esetén legalább két éves szakmai gyakorlattal rendelkezik. A kinevezés határozatlan időre szól, de a munkáltatói jogkör gyakorlója egyoldalú, írásba foglalt döntésével a főtanácsadói, tanácsadói munkakört betöltő kormánytisztviselőt az iskolai végzettségének, szakképzettségének, szakképesítésének megfelelő másik munkakörbe helyezheti át. Ekkor a kormánytisztviselő alapilletményét e munkakörre megfelelően kell megállapítani.¹⁹⁴

C) Előmenetel a vezetői munkakörökben

A vezetői életút része a vezetői munkakörökben történő előmenetel. A közszolgálati tisztviselő – a külön törvényben írtakon túlmenően, például jegyző – osztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi, főosztályvezetői munkakör betöltésére is kaphat kinevezést a közigazgatási szerv, illetve a munkamegosztás szempontjából elkülönült szervezeti egység vezetésére. A főosztályvezető helyettesítésére – szervezeti egység vezetése nélkül – egy főosztályvezető-helyettesi munkakör tölthető be.

Vezetői kinevezést csak felsőfokú iskolai végzettségű, jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, vagy pedig a szakvizsga alól a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által adott teljes körű mentesítéssel rendelkező közszolgálati tisztviselő kaphat, de ha a vezetői kinevezéskor nem rendelkezik jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, azt a kinevezéstől számított két éven belül is megszerezheti. Ha szakvizsga-kötelezettségét e határidőn belül neki felróható okból elmulasztja, kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonya törvény erejénél fogva megszűnik. Törvény eltérő rendelkezése hiányában a vezetői kinevezés határozatlan időre szól, de helyettesítés céljából, illetve a tartós külszolgálat időtartamára határozott időre is adható.¹⁹⁵

D) Alapilletmény eltérítése

Az illetmény-összetevők közül az alapilletmény változtatható a teljesítménytől függően. Bár a besorolás szerinti szorzószám és az illetményalap szorzata határozza meg az alapilletményt, a hivatali szerv vezetője – kivételesen a kinevezésre jogosult vagy a szerv vezetője – át nem ruházható hatáskörében mégis legfeljebb 50 százalékkal megemelheti vagy legfeljebb 20 százalékkal csökkentheti az alapilletményt a megállapított személyi juttatások előirányzatán belül a tárgyévet megelőző év minősítése, ennek hiányában teljesítményértékelés alapján. Azoknál az államigazgatási szerveknél, ahol a felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselők 50 százalékos, a középiskolai végzettségű kormánytisztviselők 15 százalékos illetménykiegészítésre jogosultak – például minisztériumok –, a pozitív irányú eltérítés mértéke nem haladhatja meg a 30 százalékot. Az eltérítésről minden év február 28-áig kell dönten.

Az eltérített alapilletmény a tárgyévben egy alkalommal a megállapítástól számított hat hónapot követően a teljesítményértékelés alapján módosítható, azzal a feltétellel, hogy a kormánytisztviselő korábban már megállapított alapilletménye legfeljebb 20 százalékkal csökkenthető. Ha év közben az illetményt is befolyásoló változás következik be a közszolgálati tisztviselő jogállásában, szintén

194 Kttv. 125. § (4)-(5), (7) bek.

195 Kttv. 129. § (1)-(6) bek.

módosítható az alapilletmény-eltérítés, például, ha a tisztviselő vezetői kinevezést kap, vagy azt tőle visszavonják.

Az illetmény-összetevők – ide nem értve az illetménypótlékokat – változása esetén – így különösen az illetményalap emelkedésekor, a besorolási vagy fizetési fokozat módosulásakor – a közszolgálati tisztviselő illetményét újra meg kell állapítani.¹⁹⁶

E) Jutalom, céljuttatás, képzettségi és munkaköri pótlék

Talán a legismertebb béren kívüli ösztönző eszköz a *jutalom*. A közszolgálati tisztviselő az adott közszolgálati feladat kiemelkedő teljesítéséért, illetve feladatainak hosszabb időn át történő eredményes végzéséért – teljesítményértékelés alapján – elismerésben, jutalomban részesíthető.¹⁹⁷

A szervezet működése során felmerülhetnek rendkívüli, célhoz köthető feladatok, amelyek teljesítése jelentősen meghaladja a munkakör ellátásából adódó általános munkaterhet. Az ilyen típusú feladatok végzésének ösztönzését szolgálja a *célfeladat-megállapodás* és a megállapodás alapján fizetendő *céljuttatás*. Célfeladat megállapítása másik közigazgatási szerv tisztviselője számára is lehetséges az érintett hivatali szervezet vezetőjének egyetértésével.¹⁹⁸ Ösztönzési eszközként is alkalmazható a *képzettségi és munkaköri pótlék*, amelynek megállapítása a hivatali szervezet vezetőjének hatáskörébe tartozik.¹⁹⁹

8.3.6. A SZEMÉLYZETI SZOLGÁLTATÁSOK ÉS TEVÉKENYSÉGEK HUMÁN FOLYAMATA (SZEMÉLYZETI, MUNKAÜGYI, HUMÁNIGAZGATÁSI)

A közszolgálaton belül ennek a – valamennyi egyéb humán folyamathoz és a humán funkciók zöméhez is szervesen kapcsolódó, azoknak adminisztratív, jogi, igazgatási, HR szakmai, IT- és egyéb szolgáltatást nyújtó – humán folyamatnak a teljesítésével foglalkoznak a legtöbbet a terület szakemberei, valamint a feladat irányításáért, menedzseléséért felelős vezetők. Az emberierőforrás-gazdálkodással összefüggő tevékenységeket az elvégzendő feladatok jellege szerint *stratégiai*, *operatív* és *adminisztratív* csoportokba szokták osztani. A „Közszolgálati humán tükör 2013” című kutatás eredményei alapján az állapítható meg, hogy a vizsgált közszolgálati szervezeteknél a legtöbb időt és energiát az adminisztratív jellegű személyügyi, munkaügyi és humánigazgatási feladatok ellátására fordítják. Ez azt jelenti, hogy az adminisztratív jellegű feladatok teljesítése – szervezetektől függően – az összes egyéb (stratégiai és operatív) tevékenységnek a 75–92 százalékát teszi ki.²⁰⁰ A nemzetközi felmérések szerint az adminisztratív feladatellátás ma átlagosan 50 százalék, a jövőben kívánatosnak tartott 10 százalékhöz képest.²⁰¹ A magyar közszolgálatra vonatkoztatva ez leegyszerűsítve annyit jelent, hogy a törvényi előírások adminisztratív jellegű teljesítésén túl alig marad

196 Kttv. 133. § (1)–(9) bek.

197 Kttv. 154. § (1) bek.

198 Kttv. 154. § (2)–(3) bek.

199 Kttv. 142. §

200 Petró Csilla – Stréhli-Klotz Georgina: *Az emberi erőforrás menedzsment terület munkavégzésének jellemzői a közszolgálatban.* („Közszolgálati humán tükör 2013” résztanulmány) Magyar Közlöny Láp- és Könyvkiadó, Budapest, 2013. 34–39. Forrás: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/2/0b/a0000/04_HR_EEM_munkavegzes_jell_AROP2217.pdf (letöltve: 2015. 06. 28.)

201 Mathis, Robert L. – Jackson, John H.: *Human Resource Management.* Thomson South-Western, London, 2008. 11.

idő az olyan operatív és stratégiai jellegű feladatellátásra, amellyel biztosítani lehetne a személyi állománnyal való érdemi foglalkozást, valamint azt, hogy őket mint a szervezetek legfontosabb erőforrását – ahogyan korábban jeleztük – a folyamatok középpontjába állíthassák. Ezért is érdemes számba venni azoknak a humán funkcióknak a körét, amelyek bevezetésével a mérleg nyelvét – a nemzetközi sztenderdeknek megfelelően – a stratégiai jellegű feladatok irányába lehet elmozdítani.

Stratégiai jellegű humán funkcióknak számítanak: a szervezet előtt álló, hosszú távra szóló tervek, célok és a jövőkép megvalósítást támogató olyan értékelő, elemző munkák, a fejlesztést szolgáló innovációk, a legjobb gyakorlatok összegyűjtésére irányuló tevékenységek, az összehasonlító (benchmark) vizsgálatok, a szakterületi feladatellátásra koncentrálnak tudományos kutatások, amelyekkel az emberierőforrás-gazdálkodás megújítását, a változásokhoz, megváltozott igényekhez való igazítását lehet elérni. A felsorolt tevékenységek biztosítják az alapot ahhoz, hogy az emberierőforrás-gazdálkodás, hozzáadott értéket produkálva, érdemben hozzá tudjon járulni a szervezeti működés sokoldalú fejlesztéséhez, a vezetők módszertani eligazodásához, nem utolsósorban a személyi állomány magas színvonalú és komplex kiszolgálásához. A szakterületi munkával kapcsolatos pályázati és projekttevékenységet is a stratégiai feladatok, illetve célok szolgálatába ajánlott állítani.

Operatív jellegű humán funkcióknak tekinthetjük: a személyügyi, a munkaügyi és a humánigazgatási kérdésekhez kapcsolódó jogi képviselő, jogsegély-szolgáltatás, jogértelmezés biztosítását, az érintettek eligazodását, tájékozódását segítő, az emberierőforrás-gazdálkodás jogi környezetének fejlesztését szolgáló munkákat. A munkaügyi konfliktusok megelőzése, a konfliktusok megoldása, a munkahelyi mediatori tevékenység rendszerbe építése mellett továbbra is jelentőséget kell kapnia a munkaügyi kapcsolatok kezelésének, az érdekegyeztetés permanens folytatásának. A jövőt illetően a munka- és egészségvédelem, az ergonómia kérdései, a szabadidő, a kulturális és a sportolási lehetőségek körének kiszélesítése, a munkahely és a magánélet egyensúlyának megteremtése, a szociális és jóléti háló erősítése mind olyan terület, amellyel a közszolgálat a munkaerőpiacon folyó versenyben versenytársainál előnyösebb pozícióba kerülhet, és sikeresebb lehet náluk a fluktuáció csökkentésében, illetve a dolgozók életpályán tartásában.

Az adminisztratív jellegű humán funkciók közé sorolhatók: azok, amelyek a – közel sem teljeskörűen bemutatott – humán funkciók mindegyikéhez kapcsolódó, a hatályos törvények és az egyéb jogszabályok által előírt ügyintézési, programtervezési és szervezési, ügykezelési, nyilvántartási, statisztikai, adatszolgáltatási, adatvédelmi tevékenységekkel hozhatók összefüggésbe. Ezek közül érdemes külön említést tenni a szervezeti működéshez szükséges foglalkoztatást igazoló igazolmányok, dokumentumok, nyomtatványok elkészítéséről, kezelésükről, a munkavégzési rendszer működtetésénél nélkülözhetetlen adminisztratív feladatokról. Az emberierőforrás-áramlással kapcsolatos ügyek intézését és dokumentálását is éppúgy indokolt kiemelni, mint a munkáltatói jogkör gyakorlásával összefüggésben előírt adminisztratív kötelezettségek teljesítését. Az emberierőforrás-fejlesztés keretében zajló tervezési, programszervezési és -lebonyolítási feladatok, továbbá a teljesítménymenedzsment szerelemeinek ügyintézése, a folyamat támogatása vagy a szervezetek protokolláris rendezvényeinek előkészítése, megtartása is jelentős bürokratikus terhet ró az emberierőforrás-gazdálkodással foglalkozókra. Az IT-rendszerek üzemeltetése és naprakésszé tétele, a szükséges adatok, információk szolgáltatása folyamatos adminisztratív kötelezettségként jelenik meg az emberierőforrás-gazdálkodás minden szintjén.²⁰²

202 Szabó Szilvia – Szakács Gábor (szerk.): *Közszolgálati HR menedzsment*. NKTK, Budapest, 2015. 60–61.

ÖSSZEFOGLALÁS

A fejezet röviden bemutatta a közszolgálati menedzsmenttel kapcsolatos legalapvetőbb ismereteket, valamint azt, hogy a közszolgálati menedzsment milyen kapcsolatban áll az emberierőforrás-gazdálkodással. A két témakör feldolgozásánál elsődlegesen azokat a menedzsmentelveket, -eszközöket, -eljárásokat és -módszereket igyekeztünk vázlatosan közreadni, amelyek nélkül ma már nem lehetséges hatékony, versenyképes, törvényes és eredményes közszolgálati munkát folytatni, valamint az ezen tevékenységet és a feladatokat ellátó személyi állományt is szolgáló, az adott szervezetek számára hozzáadott értéket biztosító emberierőforrás-gazdálkodást megvalósítani.

Az emberi erőforrással való észszerű és hatékony gazdálkodás életre hívása érdekében az elmúlt időszakban jelentős fejlesztések indultak el. A jelenlegi helyzethez képest a fejezetben szereplő menedzsmentmegoldások egy része ma még csak stratégiai elképzelésnek tekinthető. Mint ahogy megoldásra váró, kiemelt feladat még a közszolgálat személyi állományának jogviszonyát szabályzó törvények és egyéb jogszabályok, valamint az emberierőforrás-gazdálkodás területén alkalmazható menedzsmenteljárások összhangjának megteremtése, az egyes tevékenységek folyamatokba rendezése, továbbá a munkavégzés integrált, rendszerközpontú megvalósítása is. Ennek az összetett feladategyüttesnek a sikeres teljesítése érdekében született meg a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás ismertített közszolgálati rendszermodellje. A rendszermodellt felépítő humán folyamatok és az ezekhez tartozó legfontosabb humán funkciók menedzsmentszempontrú tárgyalása mellett azoknak a jogintézményeknek (humán funkcióknak) a bemutatását végeztük el, amelyek nem szerepelnek a közigazgatási alapvizsga tananyagában. A fejezetben szereplő ismeretanyag – reményeink szerint – kellő alapot nyújt az olvasó számára ahhoz, hogy a mindennapi munkavégzése során képes legyen eligazodni a közszolgálati menedzsment és az emberierőforrás-gazdálkodás legfontosabb kérdéseiben. Bízunk benne, hogy sikerült megvilágítanunk azokat a kezdeményezéseket, amelyek a tárgyalt funkcionális szakterület fejlesztését eredményezik, ezen keresztül pedig elérhetővé válik a szervezeti és az egyéni elvárások, igények összhangjának megteremtése, az emberi erőforrás kulcs-helyzetbe hozása, a személyi állomány tevékenységét, illetve a vele szembeni elvárásrendszerrel érintő egyértelmű, világos, átlátható jogi szabályozás.