

# Közigazgatási szervezési alapismeretek



ALMÁSY GYULA  
CSUTH SÁNDOR

Dialog Campus

# KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZÉSI ALAPISMERETEK

ÖNKORMÁNYZATI SZAKTANÁCSADÓ  
SZAKIRÁNYÚ TOVÁBBKÉPZÉSI SZAK

Sorozatszerkesztő: Tózsá István

Almásy Gyula – Csuth Sándor

# KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZÉSI ALAPISMERETEK

A Közigazgatási szervezési alapismeretek  
című tantárgy egyetemi tankönyve

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt, A helyi önkormányzati közszolgálati stratégiafejlesztési képességek erősítése című KÖFOP -2 1.2. – VEKOP 15-2016-00001.6. számú alprojektje keretében jelent meg.

Alprojektvezető  
Kristó Katalin

Szakmai lektor  
Kukorelli István

© Dialóg Campus Kiadó, 2018  
© Szerzők, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# Tartalom

Bevezetés	7
1. A közigazgatási szervezés hazai története	9
1.1. A Magyary Zoltánt megelőző időszak	9
1.2. A 17. és a 18. század	9
1.3. A 19. század	11
1.4. A 20. század	12
1.5. Magyary Zoltán munkássága	14
1.5.1 Magyary Zoltán élete és pályája	14
1.6. Magyary Zoltán új tudományos irányzata	16
1.7. Magyary Zoltán munkássága néhány műve alapján	21
1.7.1. Közigazgatási vezérkar	21
1.7.2. A közigazgatás és az emberek	21
1.7.3. <i>A Magyar közigazgatás</i>	23
1.8. A Magyary-iskola	24
1.9. Közigazgatási reformok a II. világháborút követő időszakban	27
1.10. Az ügyfélszolgálati irodák megjelenése	30
1.11. A közigazgatási munkafolyamatok vizsgálata	32
1.12. A folyamatközpontú közigazgatási szervezés eredményei a kilencvenes évektől a Magyary-programig	37
1.12.1. A racionalizálási program előzményei	38
1.12.2. A racionalizálási program (1992–1996)	40
1.12.3. A közigazgatás reformjának programja – Budapest, 1996. június	41
2. A közigazgatási szervezés ágai	45
2.1. Folyamatszervezés	45
2.1.1. A közigazgatási ügyintézés racionalizálásának gyakorlata Fluck András munkássága alapján	45
2.1.2. Élete	45
2.1.3. Munkássága, a közigazgatási ügyintézés racionalizálása	46
2.1.4. Az általános szervezetvizsgálat	47
2.1.5. Részletes szervezetvizsgálat	48
2.1.6. Ügyvitelvizsgálat	48
2.1.7. Az ügyvizsgálat	49
2.1.8. Ügymenetvizsgálat	50
2.1.9. Intézési menet-ügymenet	50
2.1.10. Ügymenetvizsgálat a II. világháborút követő évtizedekben	58

2.1.11. Az ügymenetvizsgálat folyamata	59
2.1.12. Az ügymenet-modellezés készítése és fajtái	60
3. A folyamatszémleletű szervezetfejlesztést segítő munkamódszerek a közigazgatásban	61
3.1. A munkamódszer fajtái	61
3.2. A szervezetfejlesztési modell	62
3.3. A szervezet átvilágítását támogató résztechnikák	74
3.3.1. Interjú	74
3.3.2. A kérdőíves adatgyűjtés	75
3.3.3. Dokumentumelemzés	80
3.3.4. Munkanap-fényképezés	83
3.3.5. Munkakörelemzés	85
3.3.6. Munkaköri leírás	87
3.3.7. Kompetenciaelemzés	93
3.3.8. Munkakörtervezés	93
3.4. Csoportos szellemi alkotótechnikák	95
3.4.1. A brainstorming	96
3.4.2. A nominálcsoportok módszere (NCM)	97
3.4.3. A Delphi-módszer	98
3.4.4. A 635 módszer	99
3.4.5. Ügymenetvizsgálat	99
3.5. A közigazgatási minőségfejlesztési metodika	100
3.5.1. A folyamatábrázolás bemutatása	100
3.5.2. Folyamatelemzés és -értékelés	103
3.5.3. Elemzési gyakorlatok, a tapasztalatok összegzése, vetítés	105
4. A minőségügy aktuális kérdései a közigazgatásban	109
Összefoglaló	113
Ellenőrző kérdések	114
Irodalomjegyzék	115

## Bevezetés

A közigazgatási szervezés kutatása évtizedek óta az Államigazgatási Főiskola, majd jogutód intézményeinek szervezési, később közigazgatási szervezési tanszékéhez és a hozzá kapcsolódó kutatócsoporthoz köthető. Ez a szellemi közösség foglalkozott, illetve jelenleg is foglalkozik a közigazgatási szervezés múltjával, hazai történelmével és a közigazgatásban alkalmazott szervezési módszerekkel. Ez a kötet ebből a témakörből mutat be egy szeletet az önkormányzatoknál dolgozó szakemberek számára, hogy feladatukat egyre magasabb színvonalon legyenek képesek elvégezni.

Jegyzetünk egy kivonat, amely több, a szellemi kutatóműhelyben tevékenykedő személy műveiből válogat azzal a céllal, hogy az önkormányzati szakemberek számára szélesebb szakmai rálátást biztosítson.

Munkánk nagyban épít Gáspár Mátyás *Helyi önkormányzati menedzsment* című művére. A jegyzetben részletesebben idézünk Almásy Gyulának *A közigazgatási szervezés és technológia fejlődése Magyarországon* című doktori disszertációjából, az Almásy, Belényesi, Csuth és Koronváry által szerkesztett *A közigazgatási menedzsment alapjai* című egyetemi tankönyv kéziratából, valamint az Almásy Gyula és Csuth Sándor szerkesztette *A közigazgatási szervezéstan és technológia alapjai* című egyetemi jegyzetből.

Nemcsak a tanszék oktatóinak munkáit mutatjuk be: Magyar Zoltán kiemelt szerepe miatt, többek között, Berényi Sándor *Magyar Zoltán munkássága* című tanulmánykötetét is felelevenítjük. Emellett a második, módszertani részben szintén egy teljes fejezetet szentelünk a tanszék kutatásaiban évtizedek óta meghatározó Gáspár Mátyás pályájának bemutatására. A közigazgatási minőségfejlesztési metodika elnevezésű módszert a már említett *Helyi önkormányzati menedzsment* című könyvből emeltük át jegyzetünkbe.

A tanszégdlet célja kettős, az első részben a közigazgatási szervezés hazai múltját mutatjuk be, kiemelve Magyar Zoltán szerepét, iskolájának fontosságát és a folyamatszervezés magyarországi megjelenését. Ez a későbbi módszerek ismertetése miatt is kiemelt szerepet kap. A jegyzet második felében a közigazgatásban használt metódusokból válogatunk, amelyek segíthetik az önkormányzatoknál dolgozók napi munkáját, illetve ötleteket adhatnak a vezetők számára.



**Vákát oldal**

# 1. A közigazgatási szervezés hazai története

## 1.1. A Magyar Zoltánt megelőző időszak

A reformtörekvések a fennálló közigazgatás újjászervezésére, a korszerűsítési, racionalizálási vágy a közigazgatás történetének egész folyamán megmutatkozik. A közigazgatás racionalizálására vonatkozó reformtörekvések mind a múltban, úgy a jelenben is az egész közigazgatási szervezet átalakítására vonatkoztak. A közigazgatási szervezet átalakítására vonatkozó reformok mellett mindig megtalálhatók a közigazgatási eljárásra és ügyintézésre vonatkozó reformjavaslatok is.

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

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

## 1.2. A 17. és a 18. század

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

Lipót király már 1673-ban kormányzóságot (Gubernium) állított fel az alkotmány felfüggesztésével. Célja a visszaélések által erősen megingott kormányforma reformja. A kormányzóság 1679-ben megszűnt. 1687-ben Lipót király elrendelte, hogy a török megszállás alól újonnan felszabadult területek közigazgatási, pénzügyi és hadügyi rendezését, amit az általa kijelölt személyek értekezleteken tárgyaltak meg. A tárgyalásra az anyagot gróf Kollonich Lipót bíboros hercegprimás elnöklete alatt kiküldött albizottság készítette elő. Az albizottság 80 ülésen tárgyalta le az ideiglenes igazgatás egész hatalmas anyagát. A tárgyalások eredményeként létrejött részletes „szervezési munkálat” egyes részei a következők: Justitorium, Ecclesiasticum, Politicum, Militare, Camerale. Ez azonban csak tervezet maradt, mivel a szerzők idegen származása (a bizottságok tagjai kivétel nélkül osztrákok voltak), elfoglaltságuk a magyarsággal szemben sok téves és nem tárgyilagos meg-

állapításnak volt okozója. Ennek ellenére a „szervezési javaslat” érdekes adalék a 17. század végének közigazgatási történetéhez.

Az új magyar közigazgatási rendszer megalkotásának szükségességét, mindazokat a reformokat, amelyeket a 17. század utolsó két évtizedében királyi rendelettel kiküldött bizottságok tárgyaltak és javasoltak, és amelyeket hatalmi szóval, alkotmányellenesen akartak életbe léptetni, a 18. század második évtizedében már a magyar törvényhozás is magáévá tette.

Az 1715. évi LIX. törvénycikk szerint: „Mivelhogy a közigazgatási, katonai és közgazdasági ügyekben rendszer kidolgozása s sikeres keresztülvitele üdvös és az egész országra hasznos és elsősorban szükséges munka, ez ügyekre vonatkozó rendszer (Systema politico – oeconomico – militare) kidolgozására bizottságot neveznek ki.” A reformok megalkotására nagyszámú bizottságot küldtek ki azzal a feladattal, hogy a legközelebbi országgyűlésig tartoznak a tervezeteket kidolgozni. A bizottsági tervezetekből született meg a Magyar Királyi Helytartótanács intézménye, amelyet 1723. évi XCVII. törvénycikk, mint a legfőbb magyar kormányzékot nevezett meg.

Az ügyintézés reformja a 18. század során már rendszeresen napirenden van. Célja többek között az eljárás hosszadalmasságának megszüntetése és az ügyintézés egyszerűsítése. Már ebben az időben részletesen szabályozták az országos hivatalok tanácsüléseinek tárgyalt ügyek elintézési módját. Az ügy előadójának volt kötelessége a kiadvány elkészítése és az illetékesekhez való megküldése. 1724. január 20-án jelent meg az első ügyintézési utasítás, majd 1754-ben, 1769-ben és 1784-ben ismét szabályozták az ügyintézését. A helyi igazgatás minden ágára kiterjedően tartalmaz rendelkezéseket a Mária Terézia által kiadott főispáni utasítás (Instructio Pro Supremis Comitibus). Figyelemre méltók az ügyviteli rend, az iratok megőrzésére tett intézkedések: „S amennyiben a levéltár zavart állapotban létezőnek találtatnék, az kellő rendbe hozattassék, minden ebbetartozó iratok mielőbb lajstromoztassanak, az évről évre tisztára leírt jegyzőkönyvek bekötve tartassanak és ezeknek is külön leltára szerkesztessék”.<sup>1</sup>

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

Az új kormányzati politikának viszont elsődleges célja, hogy gazdagabbakká, műveltebbé, egészségesebbé váljanak az alattvalók, mert ha a „többség anyagiakban és kultúrában állandóan gyarapodik, erősebb lesz maga az állam is”.<sup>2</sup> A közjót mint célt (korabeli megjelölések szerint: bonum commune, die Wohlfahrt der Menschen) voltak hivatva elősegíteni az anyagi termelés fellendítése érdekében kiadott rendelkezések: többek között az úrbérrendezés, az erdőtelepítések, a selyemtermelés, feldolgozás támogatása is. A közjó gyarapodását kívánta még elősegíteni az új módon felfogott szakigazgatás létrehozása. II. József az úgynevezett pásztorlevelekben foglalta össze az ideális közigazgatásról vallott nézeteit, ezekben fogalmazta meg először a hivatalnoki kar minősítésének fontosságát: „új típusú vezetők, igazgatási munkások szükségeltetnek, akik élethivatásuknak tekintik

<sup>1</sup> CSIZMADIA Andor (1979): *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*. Budapest, Gondolat Kiadó.

<sup>2</sup> Az idézetek forrása: HAJDÚ Lajos (1983): *A közjó szolgálatában*. Budapest, Magvető Kiadó.

munkájukat”, [...] a vezetővel szembeni fő követelmény: hasssa át a közjó szeretete, valószínű munkát végezzen és erre nevelje rá beosztottjait is”. A fenti idézetek előírásait szolgálta a minősítési rendszer, amely alapján csak megfelelő elméleti felkészültséggel (iskolai végzettséggel) és gyakorlati tapasztalattal rendelkező emberek kerülhettek vezetői posztra. II. József nagy gondot fordított az igazgatási munka gyorsabbá, egyszerűbbé és olcsóbbá tételére: „Az egyszerűsítés valamennyi ügy elintézésében, az ügyekből eredő bonyodalmak vagy fondorlatok megszüntetése, a mindezekhez szükséges, de jelentősen csökkentett írásbeli munka és ezek következtében jelentős létszám-megtakarítás mindenütt. [A felelős, megfelelő hatáskörrel is rendelkező vezetők] figyelmét főképpen ezekre kell irányítani.” Először fogalmazta meg az igazgatási költségek csökkentésének szükségességét. Elsőként rendelkezik az ügyvitel „gépítéséről”. A helytartótanács a közrendeletek szövegét annyi írnok közreműködésével íratatta le, ahány példányt ki akart küldeni az alsóbb hatóságoknak. Az uralkodó utasította a helytartó tanácsát, hogy a sokszorosítást nyomdában végezzék el, mert annak költsége jóval alatta marad a seregnyi írnok fizetésének.

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

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

### 1.3. A 19. század

A 19. századi magyar közigazgatás fejlődésének alapját a polgári állam 1848-as megteremtése jelenthette volna. A független, felelős magyar minisztérium megalakítása, a megyei szervezetnek a népképviselőlet alapján való rendezése volt talán a két legfontosabb lépés. A kormányzati és közigazgatási reformokra a szabadságharc miatt a magyar kormánynak már nem jutott ideje. 1849-ben az osztrák császárság kormánya Magyarországot besorolta a korona tartományai közé, és kiterjesztette rá politikai szervezetét, számviteli, pénzügyi, ügyviteli rendszerét. A pénzügyi adminisztrálást az abszolút kormány államosította, az adóigazgatást kivette a vármegyék kezéből. A független minisztériumnak 1867-ben másodszor

kellett megalakulnia. A pénzügyi igazgatás szervezetét átvette az abszolútizmusból, meghagyta az állami adóhivatalok hálózatát. Legjobban kiépített és kidolgozott közigazgatásunk a pénzügyi volt, alapjaiban osztrák alkotás. Ugyanez vonatkozott a hadügyi és a külügyi igazgatásra is, amelyek 1918-ig intézményesek is egységesek voltak az osztrák hasonló igazgatásokkal. Ez a közigazgatási egység a dualista állam alapvető sajátosságaiból, a közös minisztériumok létéből következik. A kor színvonalának megfelelő polgári állam közigazgatási rendszere az 1867-től felgyorsuló fejlődés eredménye. Ez a fejlődés önálló volt, de az átvett birodalmi alapoktól nem szakadt el. A fejlesztésben azonban elsősorban saját szükségleteihez és a szakszerűség követelményeihez igazodott.

Közigazgatásunk fejlődését jól mutatják az alábbi adatok:

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

A közigazgatás által vállalt feladatok bővülésével újfajta szervek létesítésére volt szükség. A szervezet az 1848-as évi állapotához képest húszszorosára növekedett az egyes feladatok méretével összhangban. Az állam alkalmazottainak száma 1870-ben 23 273, míg 1918-ban 228 975 fő volt. A közalkalmazottak létszámnövekedésénél is tekintettel kell lennünk a trianoni területvesztésre. A közigazgatás mennyiségileg és minőségileg is átalakult. Az állami feladatok növekedése miatt az új feladatok ellátásához szakképzett és hivatásos közszolgálatra kellett áttérni. A végrehajtó hatalom túlsúlyba került.

#### 1.4. A 20. század

A 19. században a közigazgatással szembeni fő követelmény a jogszerűség, a jogállam megvalósítása volt. A 20. század fő követelménye a közigazgatás eredményessége lett. Anglia és az USA példája bizonyítja, hogy ennek legfőbb feltétele a hivatásos és szakképzett közszolgálat. A mai értelmezés szerinti tudományos munkaszervezésről csak az I. világháború után beszélhetünk először. Az 1910-ben megtartott I. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus már általános szervezési kérdésekről tárgyalt; az 1931-ben Londonban megkötött V. Nemzetközi Racionalizálási Kongresszus „a szervezésről egyenesen, mint új tudományról beszél (az optimum tudománya – The science of the optimum), amely a módszer, a rendelkezésre álló személyek és eszközök útján elérhető legjobb eredményt jelenti”.

Ennek az újfajta gondolkodást képviselő nemzedéknek előjeleként lényegében csak Némethy Károly munkásságát említhetjük, aki közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901. XX. sz. törvénycikk alapján készítette terjedelmes, kétkötetes művét *A közigazgatási eljárás egyszerűsítése* címmel. Az első kötet az eljárásjog problematikájával foglalkozik. A második az ügyviteli szabályzatok magyarázata. A kiadvány alapvető kézikönyvként szolgált a közigazgatási apparátus számára.

E fejezet bevezetőjében már utaltam az I. világháborút követő válsághelyzetre és az ennek megoldására felállított Országos Takarékosági Bizottság működésére. A Bizottság 1925. február 6-án kezdte meg működését, ami 1932. január 5-ig tartott. Mint azt látni fogjuk, a Bizottság felállítása egy „kényszerreform” volt, hiszen a trianoni területveszte-

ségekhez próbálja igazítani a megmaradt magyar közigazgatás szervezetét. Az Országos Takarékosági Bizottságot újjászervező rendelet szerint „az állam közigazgatási szervezeteinek és szerveinek az ország megmaradt területéhez való célszerű arányosítása és a változott viszonyokkal összhangba hozatala, az állami közigazgatásnak és üzemvitelnek a nem feltétlenül szükséges feladatoktól és szervektől való mentesítése, továbbá az említett szempontoknak az önkormányzati szerveknél és üzemeknél való megfelelő alkalmazása céljából létesített Országos Takarékosági Bizottság ezekkel a kérdésekkel rendszeresen, tárgyilagosan és mélyrehatóan foglalkozik és a szükségesnek ítélt változtatásokra javaslatot tesz”.<sup>3</sup>

Az Országos Takarékosági Bizottság hatáskörébe tartozott:

- „a) megvizsgálni az állam közigazgatási szervezetét és üzeimeit, valamint az önkormányzati szerveket és üzemeket a takarékoság és gazdaságosság elemeinek érvényesítése szempontjából, továbbá javaslatot tenni a beszerzéseknak, munkálatoknak és beruházásoknak a közszállítási szabályzat, illetőleg közszállítási szabályrendeletek alapján való gazdaságos megoldására;
- b) megvitatni és letárgyalni azokat az irányelveket és szükséges intézkedéseket, amelyek az állami és önkormányzati közigazgatás és üzemek vitelének lehető egyszerűsítése és összevonása, a jogorvoslatok lehetőségének a legkisebb mérvre való korlátozása, az eddig magasabb fokú hatóságok vagy hivatalok által ellátott tennivalók alsóbb fokú hivatalokra vagy szervekre való átruházása s általában a takarékoság és gazdaságosság elvének érvényre juttatása a kiadás apasztására, a vagyoni állagának megőrzésére s a jövedelmek fokozására alkalmasak; végül
- c) véleményt nyilvánítani az a) és b) alattiakra vonatkozólag a kormányzóhoz intézett javaslatokban”.<sup>4</sup>

Az Országos Takarékosági Bizottság mozgalmat indított az igazgatásnak és ügyvitelnek „minden vonatkozásban egyszerűbbé, gyorsabbá, tehát korszerűbbé és gazdaságosabbá” tétele érdekében, és e cél elérése miniszterközi bizottság kiküldését javasolta. Ez eredményezte az ügyviteli reformot, amelynek célja „a hivatalok és üzemek ügyrendjét az ügyiratok felülvizsgálatának korlátozásával, az előadók hatáskörének kiterjesztésével és az ügyiratok egyszerűsítésével gyorsabbá és gazdaságosabbá tenni”.<sup>5</sup>

A kormányrendelet alapján az ügyintézés elvei: „Minden hivatali alkalmazottnak az ügyek intézésénél fegyelmi felelősség terhe mellett különösen a következő elveket kell szem előtt tartania: a) az elintézés jó, gyors és lehetőleg végleges legyen; b) a végleges elintézés előkészítéséhez szükséges előzetes tárgyalások lehetőleg az írásbeliség mellőzésével fogatosítsanak; c) a gazdaságosság elve a legteljesebb mértékben érvényesüljön, vagyis az elintézés munkaerőt, anyagot és munkaidőt az okvetlenül szükséges mérven túl igénybe ne vegyen...”<sup>6</sup>

A miniszteri bizottság, amely a közhivatalok és közintézmények új ügyrendjét kidolgozta, lelke és mozgatója Örfy Imre volt, így a megjelent kormányrendelet az ő nevével

<sup>3</sup> 610/1928. ME rendelet, 2. §.

<sup>4</sup> 610/1928. ME rendelet, 2. §.

<sup>5</sup> 5500/1929. ME rendelet.

<sup>6</sup> 5500/1929. ME rendelet.

fémjelezve, Örfly-rendeletnek nevezték el. Örfly tulajdonképpen három irányban kívánta a magyar közigazgatás egyszerűsítését megvalósítani. Megállapítása szerint rendezni kell a jogszabályok ügyét, a közigazgatási hatáskörök kérdését, és meg kell alkotni az új, modern közhivatali ügyrendet.<sup>7</sup>

Az Országos Takarékosági Bizottság működésének idején, a Bizottság bevonásával, 1930 januárjában határozta el a kormány, hogy a miniszterelnökségen belül tárcaközi bizottságot szervez. A bizottság feladatául tűzte ki, hogy az anyagi és alaki jogszabályok revízió alá vétele után javaslatokat készítsen a közigazgatás racionalizálására. E bizottság elnöke Darányi Kálmán volt, egyik tagja pedig Magyary Zoltán, aki 1930 őszén közzétette *A magyar közigazgatás racionalizálása* című tanulmányát. Ebben az angol „Royal Comission”-ök jelentéseihez hasonló formában fejtette ki a racionalizálás elvi alapjait, méreteit és módszerét. Néhány hónap múlva, 1931. január 30-án jelent meg a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítését célzó kormányrendelet,<sup>8</sup> amely szerint ezt az előkészítő munkát:

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

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

A következő fejezetben Magyary Zoltán tudományos tevékenységét szeretném röviden bemutatni. Magyary a magyar polgári közigazgatás-tudomány legjelentősebb képviselője volt a két világháború között. A jelen tankönyv témája és kerete a Magyary életmű komplett bemutatását nem teszi lehetővé, hiszen 177 publikációja mellett meg kellene említeni a Magyar Közigazgatástudományi Intézet 44 monográfiáját, a *Közigazgatástudomány* című folyóirat 7 évfolyamát, valamint a tanítványok nagyszámú publikációját is. Így a teljesség igénye nélkül szándékozunk Magyary életútját, munkásságának legjelentősebb állomásait, új tudományos irányzatát, valamint néhány közigazgatási reformgondolatát bemutatni.

## 1.5. Magyary Zoltán munkássága

### 1.5.1 Magyary Zoltán élete és pályája

Magyary Zoltán 1888. június 10-én született Tatán. Itt végezte a piarista gimnáziumot, később ide tért vissza, amikor kutatásokat végzett a magyar közigazgatási modell megteremtéséhez. Családi háttere kedvező feltételeket nyújtott egy sikeres politikusi, közhivatalnoki pályához: nemesi származás, katonatiszt apa, imponáló nyelvtudás (németül, franciául, angolul beszélt), jó kapcsolatok bizonyítják az indulás kedvező háttérét. 1910-ben a Budapesti Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán államtudományi, 1912-ben jogtudori oklevelet szerzett, 1915-ben letette az államszámviteli vizsgát, 1921-ben pedig gyorsíró képe-

<sup>7</sup> ÖRFFY Imre (1929): *Hogyan racionalizálhatjuk a magyar közigazgatást?* Budapest, Budapesti Hírlap Nyomda.

<sup>8</sup> 370/1931. ME rendelet.



sítést szerzett. 1918-tól a Budapesti Tudományegyetemen az államszámvitel tanárának meghívott előadója, 1927-től egyetemi magántanár, 1930-ban pedig kinevezték a Pázmány Péter Tudományegyetem közigazgatási és pénzügyi jogi nyilvános rendes tanárává, ahol később egy éven át dékán is volt. Egyetemi tanulmányainak befejezése után 1910-ben a Vallás- és Közoktatási Minisztériumba került, ahol két évtized alatt (1910–1930) megjárta a szolgálati ranglétra szinte valamennyi lépcsőfokát. Előbb referensként csaknem valamennyi ügyosztályon dolgozott, majd később a szolgálati ranglétrán – nagy felkészültsége, roppant munkabírása, szorgalma révén – példátlan gyorsasággal előrehaladva a miniszteri tanácsosi rangig jutott. Köztisztviselői karrierje, minisztériumi szolgálata Klebelsberg kultuszminiszterségének második évtizedének (1922–1931) idejére esik. 1923-ban megalakul a Tudományos Társulatok és Intézmények Országos Szövetsége, amelynek főtítkára volt egészen egyetemi tanárrá történő kinevezéséig. Számos tanulmányt publikált, nevéhez fűződik a népfőiskolák létesítéséről és fenntartásáról szóló 1926. évi VII. tc., valamint az 1927. évi XIII. tc., amely a külföldi magyar intézetekről és ösztöndíjakról, továbbá az 1930. évi VI. tc., amely a természettudományok fejlesztése érdekében teendő intézkedésekről rendelkezik. Ezen kívül Magyary jelentős szerepet vállalt a kultúrpolitika nemzetközi kapcsolatainak újjáélesztésében is. 1924-ben Németországban a német felsőoktatást és tudományos életet vizsgálta, majd egy évvel később Svájcban, Franciaországban, Belgiumban és Olaszországban is járt. Nemzetközi tapasztalatainak felhasználásával készítette el első két tudományos munkáját: *A magyar tudományos nagyüzem megszervezése*, és *A magyar tudománypolitika alapvetése* címmel. Az 1930-as év alapvető változást hozott életében, ugyanis a köztisztviselői pályáról ekkor vált át tudományos pályára, és vállalt ezzel egy időben nagy felelősséggel járó nyilvános közéleti szerepet. Bethlen István miniszterelnök 1930. január 28-án megbízta Magyaryt a közigazgatás racionalizálását előkészíteni hivatott tárcaközi bizottság központi előadója teendőivel. Magyary egy 184 oldalas műben fejtette ki, milyen a racionalizálás kérdése a világ többi országában és mi volna a teendő Magyarországon. Reformjavaslata kivívta a miniszterelnök elismerését, ennek bizonyítéka, hogy Magyaryt 1931. január 28-án a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítésére kormánybiztossá nevezte ki. Egy hónappal ezután, Magyary engedélyt kapott, hogy tanszékén létrehozza a Magyar Közigazgatástudományi Intézetet. A gyorsan megkapott hozzájárulás birtokában az intézet tető alá hozása, a működéshez szükséges feltételek megteremtése példás gyorsasággal zajlott le. Az intézet fennállásának 14 éve alatt 44 önálló kiadványt jelentetett meg, amelyek közül kiemelkedett a *Közigazgatás-tudomány* című folyóirat.

Magyary két éven át (1931–1932) kormánybiztosa volt a magyar közigazgatás racionalizálása előkészítésének. Egyetemi katedráját megtartva látott neki a közigazgatási rendszer modernizálásának. Széles körű nemzetközi tapasztalatokkal a birtokában – USA, Franciaország, sőt 1935-ben a Szovjetunióba is eljutott – a kormányzat belső struktúráját megváltoztató, azaz felülről lefelé haladó, az ember szolgálatára rendelt közigazgatást teremtő reformot javasolt. A több nyelven beszélő professzor nemcsak hazánkban, hanem külföldön is nagy szaktekintélynek számított. Több hazai és külföldi egyesületnek és szervezetnek is tagja, illetve tisztségviselője volt: a Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet egyik alelnökének választották, majd helyettes elnöke lett a Berlin székhellyel létrehozott Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémiának is. A brüsszeli Institut International des Sciences Administratives alelnökéként 1936-ban a VI. Nemzetközi Közigazgatási Kongresszuson főreferátumot tartott.



Magyary a tudományos eredményeket a közigazgatás reformjának szolgálatába is akarta állítani, de a reformok gyakorlati megvalósítása a hatalom ellenállásába ütközött. A Bethlent követő Károlyi Gyula miniszterelnök már nem támogatta Magyary reformjavaslatait, az őt felváltó Gömbös Gyula pedig 1932-ben gyakorlatilag lehetetlenné tette kormánybiztosi tevékenységét azzal, hogy a belügyminiszter alá rendelte. Magyary tett még egy kísérletet: Gömbös elé terjeszti *A magyar közigazgatás tükre* című monumentális munkáját és *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja* című rövid összefoglalóját, de kemény ellenállást tapasztalva lemond a gyakorlati megvalósításról és az USA-ba utazik vendégprofesszorként. 1933-ban tér vissza, s ekkor Gömböshöz írt levelében lemond kormánybiztosi megbízatásáról, felismerve, hogy az általa megfogalmazott reformokat az adott politikai-társadalmi körülmények között nem lehet megvalósítani. A kormánybiztos reformtörekvései ugyanis alkotó, szolgáltató, szükségletkielégítő közigazgatás kibontakoztatására irányultak, míg a kormánzatnak döntően elnyomó (hatósági) közigazgatásra volt szüksége.

Magyary a felhalmozott hatalmas ismeretanyagot szerette volna a magyar közigazgatás racionalizálásának szolgálatába állítani. Ezért kutatómunkáját a külföldi példák tanulmányozása után folytatta a magyar viszonyok feltérképezésével. Ehhez mintajárásnak a tatai járást választotta, mert az ott feltárható tények és a belőlük levonható következtetések az egész országra érvényesnek ígértek, mivel a tatai járásban a korabeli Magyarország minden lényeges jellemzője jelen volt. Ez a vizsgálat meghaladta erejét, ezért kivitelezésére Magyary munkacsoportot szervezett Kiss István irányításával. A csoportot Magyary tanítványai és intézetének munkatársai alkották. A több mint két évig tartó vizsgálat célját, lefolyását, eredményeit Magyary *A közigazgatás és az emberek* című művében foglalta össze. Tudományos munkásságának szintézise a háború alatt, 1942-ben *Magyar Közigazgatás* címmel jelent meg.

## 1.6. Magyary Zoltán új tudományos irányzata

Magyary Zoltán szellemi örökségének legnagyobb értéke, hogy a közigazgatási jelenségeket a modern kor igényeinek megfelelően értékelte, a ma kialakult pluri- és interdiszciplináris főirányzat szellemi előfutára volt. Világviszonylatban ma általánosan elfogadott tény, hogy a közigazgatás bonyolult, összetett társadalmi jelenség, amelynek tudományos vizsgálata, kutatása nem szűkülhet le egy tudományág kereteire. Több tudományágra kiterjedő tudományos kutatások szükségesek a közigazgatás törvényszerűségeinek feltárásához, helyzetének valós megítéléséhez, fejlesztési alternatíváinak kialakításához. Az interdiszciplinaritás talaján lehet a közigazgatás globális elméletét kialakítani, továbbfejlesztésében társadalmi szerepét meghatározni, a társadalmi-gazdasági környezethez való folyamatos alkalmazkodását biztosítani, a szükséges közigazgatási reformokat megvalósítani. A mai tudományos irányzatban vezető szerepet a modern szervezéstudomány tölti be, amely egyre inkább integrálja a korszerű tudományos elméleteket és metodikát, így többek között a rendszerelméletet és az információs elméletet is. Ezek a fő irányzatok nem szorítják ki a közigazgatás olyan tudományos diszciplináit, mint például az államigazgatási jogtudomány, sőt, tudományos diszciplináit kiterjesztve, újakat teremt, mint például a közigazgatási földrajz vagy a közigazgatási pszichológia.

Magyary hazai viszonylatban egyedül, nemzetközi viszonylatban pedig az elsők között ismerte fel, hogy a modern társadalmakban az organizációnak és az igazgatásnak meghatározó szerepe van. Éppen ezért a társadalom legnagyobb igazgatási rendszerében a már kialakult igazgatástudománynak – szervezéstudomány – kell a főszerepet játszania azokban a tudományos vizsgálatokban, amelyek a közigazgatást kívánják alkalmassá tenni a modern társadalom állította feladatok ellátására. A 20. század első évtizedeiben, az USA-ban, de Európában is elementáris erővel jelentkezett a korszerű tudományos irányzat, amely napjainkban teljeseedett ki. Magyary az általa követett irányzat külföldi képviselői is a közigazgatás és más közigazgatási rendszerek közös törvényszerűségéből indultak ki. Megítélésükben alapvetőnek tekintették a gazdaságosságot, az eredményességet és az adminisztráció tudományának alkalmazását. Magyary kihangsúlyozta, hogy az állami feladatok tartós kibővülése az úgynevezett posztindusztriális társadalmakban olyan közigazgatási nagyüzemet igényel, amelyben határozottabban kell törekedni a gazdaságosság és az eredményesség érvényesítésére, az optimális szervezeti struktúra és eljárások tudományos igényű kialakítására. Figyelembe vette a közigazgatásnak más igazgatásoktól megkülönböztető sajátosságait. Így például a politikai karakterét, jogi kötöttségét, nagy méreteit.

Magyary szerepét különösen nagy, mert a hazai társadalmi, gazdasági és tudományos környezet nem adott ösztönzést ahhoz, hogy honi képviselője, sőt kiemelkedő személyisége legyen ezen új tudományos irányzatnak. Az USA-ban, a fejlett Európában, sőt az egykori Szovjetunió területén is a 20-as években a szervezéstudomány, az igazgatástudomány kialakulatlan volt, alkalmazása a gazdaságban, sőt bizonyos értelemben a közigazgatásban később vált széles körűvé. Európában az elméleti szociológia, az USA-ban az empirikus szociológiai kutatás kezdett teret nyerni, elkezdődött a szociológia korszerű diszciplinává válásának folyamata. A szociológia keretében egyre erőteljesebbé vált az igazgatás, a közigazgatás vizsgálata. Gondoljunk csak Max Weber életművére, vagy az USA-ban Mayo kutatásaira. Beszélhetünk közigazgatási racionalizálási mozgalmakról, amelyek korszerű szervek és eljárások kialakítását célozták, csökkentették a közigazgatási költségeket, miközben nagyobb eredményekre törekedtek.

Magyary felismerte az új tudományos irányzatok jelentőségét és külföldi tanulmányútjai révén megismerte gyakorlati adaptációjukat. Szinte valamennyi országban járt, ahol a közigazgatás tudományos megismerésében vagy gyakorlatában új utakat követtek. Azonban a hazai közigazgatás nem adott ösztönzést számára, hogy Magyarországon egy új tudományos irányzat, iskola megteremtője legyen. A társadalmi, gazdasági környezet új gondolatok iránt nem volt befogadóképes, a reformoktól elzárkózott.

A modern közigazgatás-tudományhoz kapcsolódó tudományágak az I. világháború utáni időszakban stagnáltak vagy visszafejlődtek. Így az államtudományok, a 19. századi megkövült és megrekedt államtan és a közgazdaságtan, semmilyen tudományos lökést nem voltak képesek adni. A közigazgatás-tudomány, amely a világban jelentős ösztönzője volt az új tudományos megközelítésnek, alig fejlődött. Az I. világháború előtt virágzó szociológia szétesett, művelőinek jelentős része emigrált.

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

eredményeire, jóllehet a jogtudomány egyes képviselői elutasítóan reagáltak Magyary új iskolájára.

Magyary tehát az egységes közigazgatás-tudományt tekintette fontosnak. Életműve és az általa teremtett iskola tevékenysége azonban a közigazgatás-tudományokban a pluri- és interdiszciplináris kutatások kezdetét jelentették. Az egységes közigazgatás-tudomány keretében valójában a közigazgatás nagy kérdései interdiszciplináris elméletének kialakulásához vezető úton indultak el. Interdiszciplináris megközelítésű a közigazgatás olyan nagy kérdéseinek a tudományos elemzése, mint a közigazgatás felső szintű vezetése, a közigazgatási szervezeti struktúra, a közigazgatási személyzet, a közigazgatás területi alapjai. Kormánybiztosi munkája és a Magyar közigazgatás racionalizálásának programja megbízása alapján Magyary nagy aktivitással fogott munkához, és 1931-ben az addigi eredményeket összefoglaló javaslatot terjesztett Károlyi Gyula, az új miniszterelnök elé,<sup>9</sup> majd 1932-ben elkészítette részletesebb racionalizálási programját, amelyet már mint intézményi kiadványt nyomtatásban is közzétett.<sup>10</sup> Az 1931-ben készült „Javaslat” előszavában a kormánybiztos megállapítja, hogy a vizsgálat alapján „közigazgatásunk megméretett és könnyűnek találtatott”. Amikor a békeszerződés által okozott helyzetben és a gazdasági válság súlya alatt a közigazgatás a közvélemény azon kételyével találta magát szemben, hogy a közigazgatás méretei szükségesek, módszerei és eredményei kielégítőek-e, nem tudta magát kellőképpen igazolni. Ennek következtében bizalmi válság alakult ki a közigazgatás és az emberek között, s ezt a bizalmi válságot megszüntetni csak a közigazgatás olyan átszervezésével lehetett, amelynek eredménye az adófizető közönséggel és a külföld szakszerű kritikájával szemben egyaránt védhető. Ma már tudjuk, hogy a bizalmi válságnak elsősorban a két világháború közötti polgári állam egész struktúrája volt az oka. A kormánybiztos utalt az 1933-as bizottság 6-os albizottságának javaslataira, amelyek szerint az állami kiadások további csökkentése úgy lehetséges, hogy a racionalizálás egyrészt egyes intézményeket megszüntet, vagy leegyszerűsít, másrészt az állami életben gyökeres szervezeti változtatásokat vezet be. A kormánybiztos addigi munkájában feltérképezte a közigazgatás egészét. Ennek során megállapította, hogy immár nem szabad állami és önkormányzati közigazgatás között különbséget tenni. Sajnos egységes szervezési szempont a magyar közigazgatásban 1867 óta nem érvényesült, az eredmény a gazdaságosság szempontjából nem volt kielégítő, és a közigazgatás működésének eredményességét nem mozdította elő. A közigazgatás szerveinek területi beosztása éppen az egységes szervezési szempontok hiánya miatt ötletszerűen történt. A kormánybiztos a kérdést Teleki Pál akkori földrajzprofesszor egyik munkatársával, Hantos Gyula egyetemi magántanárral feldolgoztatta, és azt önálló könyvében is megjelentette.<sup>11</sup>

Szükségesnek tartotta közigazgatási statisztikai anyaggyűjtés rendszeres folytatását és feldolgozását, ezt a Központi Statisztikai Hivatallal egyetértésben meg is tervezte. Egyik legnagyobb probléma a közigazgatási hatáskörök kuszasága volt, az 1929. XXX. törvény-cikk sem változtatott gyökeresen. Márpedig a közigazgatási szervezet és eljárás egyszerűsítésének a hatáskör kérdéséből kell kiindulnia. A kormánybiztos munkatársai segítségével

<sup>9</sup> MAGYARY Zoltán (1931): *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása*. Budapest, Athenaeum.

<sup>10</sup> MAGYARY Zoltán (1932): *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

<sup>11</sup> HANTOS Gyula (1931): *A magyar közigazgatás területi alapjai*. Budapest, Athenaeum.

elvégezte a hatáskörök felmérését. E munka eredménye *A magyar közigazgatás tükre* című gyűjteményben jelent meg (1932). A vizsgálat rendkívül áttekinthetetlennek találta a jogszabályok tömegét. Az Országos Törvénytárba 1867–1930 között 2559 törvénycikk került be, de több mint 2000 közigazgatási vonatkozásból érvényben (1931-ben) csak mintegy 400 volt, s ezek közül az 1918 előtti időkből valók száma kevesebb volt 200-nál. Az adatokból a közigazgatási szabályok nagymérvű antikizálódása figyelhető meg. Valójában tehát nem volt érvényben olyan nagyszámú jogszabály, mint azt egy felületes néző volna. Szükséges volt tehát mind a törvényi, mint a rendeleti anyag kodifikációja, miként az az egyetemes adókra vonatkozó hivatalos összeállításban történt. Hasonló eredményre vezetett a közszolgálati jog kodifikációja, amelyet az 1936 és 1940 között Fabinyi Tihámér pénzügyminiszter megbízásából a pénzügyminisztérium illetményügyi főosztálya rendezett sajtó alá. Maga Magyary, munkatársaival általánosságban is, folytatta intézetében a hatályos jogszabályok összegyűjtését, azok elvi és gyakorlati feldolgozását.

A közigazgatás racionalizálásának javaslata felölelte a közigazgatási bíróság fejlesztését is. Erre utalt az 1933. évi VI. tv. miniszteri indoklása, amely bejelentette a legközelebbi törvényjavaslatot a „közigazgatási bíróságról szóló 1896. XXVI. Tv. módosításáról és kiegészítéséről”. Ez a középfokú közigazgatási bíróságok felállítását vette tervbe, amit a kormánybiztos Martonyi János tanársegédjével, a későbbi professzorral dolgoztatott ki és hozott nyilvánosságra.<sup>12</sup>

Másik elodázhatatlan kérdés a közüzemek körének bővítése volt, s ezzel párhuzamosan a Legfőbb Állami Számvevőszék hatáskörének a közüzemek tevékenységére való kiterjesztése. A kormánybiztos figyelme a közigazgatás racionalizálásának technikai segédeszközeire is kiterjedt. Ilyen volt elsősorban a grafikai ábrázolás a tervezet felépítése, a munkamenetek, a munkateljesítmények és az összehasonlítások szemléltetésének céljára. A kormánybiztos kezdeményezésére megindult egy grafikai felmérés, amely *A magyar közigazgatás atlasza* címmel jelent meg (1934).

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

A közigazgatás reformjának egyik legfontosabb kérdése a tisztviselő-választás, a tisztviselői jogállás rendezése, a tisztviselői képzettség emelése, különösen a vezető tisztviselőké. A kormánybiztos e kérdéseket illetően javaslatot tett, viszont a részletes kidolgozás a lemondása után alakult Közigazgatási Racionalizálási Bizottságra, illetve a tovább működő Intézetre maradt. Egy évvel később, a begyűjtött tapasztalatok alapján, a kormánybiztos egy újabb jelentésben összefoglalta az addig elért eredményeket, s most már konkrétan rögzítette javaslatait.<sup>13</sup> Mindenekelőtt megállapította, hogy a racionalizálásnak nem szabad különbséget tenni állami és önkormányzati közigazgatás között, hanem annak a közigazgatás egységéből kell kiindulnia. A reform nem törekedett az önkormányzat gyengítésére,

<sup>12</sup> MARTONYI János (1932): *A közigazgatás bíráskodás és legújabbkori fejlődése*. Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda; Uő. (1939): *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*. Budapest, Egyetemi Nyomda.

<sup>13</sup> MAGYARY Zoltán (1932): *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*. Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda.

de bizonyos rendezést akart elérni. Voltak feladatok, amelyeket állami szervek láttak el, de hatékonyabbnak ítélte önkormányzati hatáskörben, viszont hiányzott az állami hatáskör egyes olyan kérdésekben, amelyeknek egyöntetű irányítása nélkül a magyar közigazgatás működésének eredményessége és gazdaságossága a szükséges színvonalra nem emelhető. A kormánybiztos a továbbiakban beszámolt a közigazgatás területi beosztásában uralkodó anarchiáról. Ennek alapján bizottság kiküldését javasolta a területi beosztás rendezésének előkészítésére. Hasonló előkészítést javasolt a község-szervezés, a tanyai közigazgatás, a főváros és a Balaton környéke közigazgatási problémái megoldásainak előkészítésére.

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

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

Különös problémát jelentett a dologi kiadások csökkentése és különösen a közüzemek racionalizálása. Főként a fővárosban jelentkeztek ilyen jellegű problémák, ahol a közüzemek nagyobb része helyezkedett el. A kormánybiztos felvette programjába a közüzemek rendezésének kérdéseit is, amelyeket törvényjavaslat, illetőleg a Városok Országos Kongresszusának részletes kidolgozandó racionalizálási javaslatai alapján kívánt megoldani. Jól látta, hogy a közigazgatás és a gazdasági élet kapcsolatai a két világháború között mennyire megszorodtak, s a közigazgatásnak egyre nagyobb figyelmet kell fordítania a gazdasági életre. Így célszerűnek tartotta az állami költségvetést egyeztetni a naptári évvel, hogy az állam – mint szervein keresztül a legnagyobb fogyasztó – a gazdaságpolitikát mind jobban tudja szervezni. A közterhek elemzését a Magyar Gazdaságkutató Intézettel kívánta elvégeztetni. Végül hasznosnak vélte egy összefogó szervezeti gazdasági tanács felállítását, ahogy ez az I. világháború után több országban létrejött. Erre vonatkozóan a kormánybiztos intézetében egyidejűleg közös tervet dolgoztak ki, amely önálló kiadvány alakjában is megjelent.<sup>14</sup> A program azt is szükségesnek látta, hogy az egyes tárcák saját hatáskörükben végezzenek egyszerűsítéseket és hajtsanak végre racionalizálási reformokat, de voltak olyan kérdések, amelyek a közigazgatás egészét érintették, mint a közigazgatási statisztika megszervezése is.

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

A közigazgatás egészét érintő hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteményeként kívánta összeállítani. Ennek előkészítésére az Intézet mutatott példát, amikor annak egyik tanáregédje a hatályos jogszabályok összegyűjtésének részletes problematikáját kidolgozta és közzétette.<sup>15</sup> Egy szakágból, a közegészségügyi igazgatásból az intézet próbaképpen el

<sup>14</sup> GUOTHALVI-DORNER Zoltán (1932): *Nemzeti gazdasági tanácsok. A gazdaság politikai szakértő szervei.* Budapest, [s. n.].

<sup>15</sup> VALLÓ József (1941): *A hatályos jogszabályok összegyűjtése.* Budapest, MKI.

is készítette a törvények egységes szerkezetét, de ez sajnos csak tudományos szintű kodifikáció elmaradt.

Az 1931. március 13-i Minisztertanács a kormánybiztost megbízta a közszolgálati alkalmazottak szabályzati pragmatikájának és szolgálati szabályzatának, valamint a minisztériumok ügyviteli szabályzatának kodifikációjával. Ez a munka nem készült el. Az Intézetben azonban Magyary Zoltán több munkatársával kidolgoztatta a közszolgálati jog egyes kérdéseit, s ezt intézeti kiadványokban közreadta. Az 1932. évi program megismételte az 1931. évi javaslat előterjesztését a közigazgatás állandó szellemi központjának létrehozására, amelyhez nélkülözhetetlennek tartotta a miniszterelnök hatáskörének kiterjesztését, hogy betölthesse a központ vezetőjének szerepét.”

## 1.7. Magyary Zoltán munkássága néhány műve alapján

### 1.7.1. Közigazgatási vezérkar

Magyary Zoltán *Közigazgatás vezérkar* című, 1938-ban megjelent munkája három tanulmányt tartalmaz. Az elsőben összefoglalta mindazt, amit az *Amerikai államélet* című művében a közigazgatás legfelsőbb vezetésének szervezeti problémáiról kifejtett. A másodikban ismertette Roosevelt elnök javaslatát a közigazgatási vezérkarról, amelynek három összetevőjét tervezték létrehozni: a közszolgálat hivatalát, a költségvetési hivatalt és a szervezeti tervezési hivatalt. A költségvetési hivatal a korábbi feladatain kívül a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének vizsgálatával, s szervezetének tökéletesítésével lett volna hivatott törődni, a nemzeti tervezési hivatal pedig a tervezéssel foglalkozó szervek között a vezető szerepét töltötte volna be, s további funkciója az ország erőforrásaira vonatkozó adatok gyűjtése, és jobb felhasználásukra javaslatok készítése. A gyűjtemény harmadik tanulmányában Magyary előterjesztette a magyar közigazgatási vezérkar tervét. Kifejtette, hogy ennek megalkotására azért van szükség, mert a közigazgatás a korábbi századokban soha nem látott fejlődésen ment át. Feladatai megsokszorozódtak, a hivatásos szakképzett alkalmazottakból álló közszolgálat létszáma 1870 óta is megtízszereződött. A kormány szervezete és a kormányzás eszközei azonban erről a fejlődésről nem vettek tudomást. Nehézségek és az eredménnyel való elégedetlenség váltak meghatározóvá, a kormányrendszer tehát a reformra megérett.

### 1.7.2. A közigazgatás és az emberek

A Magyary-iskola szociológiai s ténymegállapító módszerű kutatási eredményeinek összefoglalását *A közigazgatás és az emberek* című kötet tartalmazza, amely a *Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról* címet viseli. A könyv túlnyomó részben Kiss István munkája, csupán pár rövid fejezete származik más szerzőktől. A kötetet Magyary vezeti be, amelyben rámutat a tanulmány céljára, a felvételre, a használt módszerekre, mégpedig arra, hogy a Magyary Közigazgatástudományi Intézet fontos tudományos feladatot látott abban, hogy a közigazgatás működésének tárgyilagos, mind a közigazgatás, mind a közönség érdekeltségéből származó egyoldalúságától mentes megítélését lehetővé



tegye. A közigazgatás és a közönség közti érintkezés tanulmányozása tárgyául célszerű nemcsak egy nagyközséget, egy kisközséget vagy körjegyzőséget választani, hanem egy egész járást, amelyben nagyobb számú község és mindenféle községi változat is megtalálható. Ez többféle előnnyel járt, mivel ha csak egyetlen községet kellene vizsgálni, akkor elszigetelt jelenséget lehet találni, illetve a vizsgálatot az összes állami szakigazgatási ágak működésére is ki kellene terjeszteni, amelyek nagy része a járásra van telepítve. Egy járást kellett a 149 közül kiválasztani, hogy a ténymegállapító tanulmányok módszerét és eljárását ezen kipróbálják. A választás a tatai járásra esett. Így egy járást, valamint kis- és nagyközségeket oly behatóan tanulmányoztak, hogy a közigazgatás és a közönség viszonyának objektív meghatározásához szükséges módszer ezután más járásra is alkalmazható módon volt megoldható. A felvétel 1936 nyarán kezdődött, a munkában a Közigazgatástudományi Intézet tanársegédei és e célra felkért vagy beosztott szakemberek (tisztiorvos, geográfus, szociográfus, mérnök, történész) vettek részt.

A munkamenet három szakaszra oszlott:

- a) *Előkészület* A helyszínen való munka és az emberekkel való érintkezés előtt összegyűjtöttek minden olyan adatot, szükséges nyomtatványokat, adattérképeket, amelyek szükségesek az általános tájékozódás, az elindulás céljára és annak érdekében, hogy kellő kritikával és bizalomkeltő tájékozottsággal tudjanak fellépni a közigazgatás különböző közegeivel az adatgyűjtés során.
- b) *Felvétel* A helyszínen történt, és jegyzői értekezlettel indult, ahol az Intézet igazgatója a járás főszolgabírója által ismertette, hogy a jegyzőktől kéri az irattárból és nyilvánosságukból a válaszok megszerzéséhez szükséges anyag rendelkezésre bocsátását, továbbá az esetlegesen felmerülő kérdésekkel kapcsolatban adjanak felvilágosítást. A cél az volt, hogy a felvétel a közigazgatásnak és a közigazgatás közegeinek ne jelentsen munkát, hanem a felvételt az Intézet saját személyzete végezze el. Ez a szervezési mód bevált; a felvétel minden községben átlagosan egy hétig tartott.
- c) *Feldolgozás* A munkát elsősorban a követendő módszertani megfontolások határozták meg. Ezek kisebb jelentőségű technikai munkálatok voltak, így a megadott számítások elvégzése, a megtervezett rajzok kidolgozása. A könyv gerincét a tatai járás közigazgatásáról készült ténymegállapító tanulmány képezi. Az első részben a közigazgatás alapjait (terület, népesség, történet, közigazgatási jog alapjai) tárgyalja, aminek különös figyelmet érdemlő fejezetei a népmozgalommal, a népesség társadalmi és egészségügyi helyzetével, és főleg gazdasági helyzetével foglalkoznak. A módszeren érződik a felvétel időpontjában már erőteljesen kibontakozott falukutató mozgalom hatása. A ténymegállapító tanulmány második része a közigazgatás akkori állapotát, szervezetét, működését és költségeit vizsgálja, illetve ezek összefüggéseit tárgyalja. A tatai járásról készült ténymegállapító tanulmány tanulságait – a járáson túl tekintő, általánosabb igénnyel – Magyary záródolgozata szűrte le. Megállapításai a következők:
  - A közigazgatási szervezet tökéletesítése és a változó viszonyokhoz való alkalmazása iránt a közigazgatás kellő érzékenységet nem mutat. Tökéletlen a közigazgatás alsóbb és felsőbb fokozatainak együttműködése, s ezért a felelősség a magasabb fórumokat terheli, mert azok rendelkeznek a problémák megoldásához szükséges hatáskörrel.

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

### 1.7.3. A Magyar közigazgatás

Magyary Zoltán tudományos életművét *Magyar közigazgatás* című hatalmas könyve te-  
tőzte be, amely *A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás  
szervezete, működése és jogi rendszere* alcímet viseli. A mű messze felülmúlt minden olyan  
magyar munkát, amely a közigazgatásnak (nemcsak) jogi szempontú vizsgálatára vállalko-  
zott, továbbá a nemzetközi rangsorban is előkelő helyet foglalt el. Külföldön ugyan kevésbé  
vált ismertté a többi Magyary műhöz képest, ez azonban nem a könyv színvonalának vagy  
tartalmi fogyatékosságainak terhére írandó, hanem a II. világháború alatt meglazult vagy  
megszakadt nemzetközi kapcsolatoknak, illetve annak, hogy címe és tartalma szerint tárgya  
elsősorban a magyar közigazgatás volt, amely jóval kevésbé tarthatott számot a külföldi  
tudományos fórumok érdeklődésére, mint valamely világhatalom közigazgatása. Műfaját  
tekintve a kézikönyvhöz áll legközelebb, bár tankönyvként is használták. A kézikönyv minő-  
sítés azonban némi magyarázat nélkül félrevezető lehetne, ugyanis Magyarynak ez a mun-  
kája nem bocsátkozik a magyar közigazgatás részletekbe menő bemutatásába, figyelmét  
inkább az elméleti és elvi alapokra, a tipikus szervezeti formákra és működési megoldá-  
sokra, az intézmények rendszerbeli szerepének érzékeltetésére összpontosítja. Ezen felül  
kölcsonösen nagy gondot fordít a magyar közigazgatás jelenségei értékelésének, azok egy-  
bevetésének a fejlettebb országok hasonló jelenségeivel, vagyis a közigazgatási politikai  
szempontok kidomborításának. Ilyen sokféle magas követelmény szerint az anyagot rend-  
szerbe foglalni (didaktikailag is) roppant feladat, s ez nem is sikerült minden tekintetben.  
Az azonban kétségtelen, hogy a II. világháború korabeli magyar közigazgatás szervezeti



rendszerét és működését lényegre törően és hézagtalanul tárgyalja (ha persze a hézagosságot nem azonosítjuk a jelentéktelen tömegének mellőzésével). A könyv kilenc fejezete közül mindössze az utolsó kifejezetten jogi témájú, s a közigazgatás jogi rendjét öleli fel. A fejezet a közigazgatási jognak csak a legfontosabb intézményeire terjed ki, s a velük kapcsolatos tételes jogi szabályokat vagy teljesen mellőzi vagy csak nagy vonalakban ismerteti. E megoldás helyessége legalább annyira vitatható, mint azé, amely a változékony tételes jogot előtérbe állítja a jogintézmények mibenlétének és rendeltetésének kifejtéséhez képest. Ezen kívül is találunk azonban Magyary fő művében jogi elemeket, amik a közigazgatás szervezetének és működésének körében tárgyalt intézményekkel kapcsolatban nagy vonalakban felvázolják a rájuk vonatkozó jogi szabályozás lényegét. A könyv tükrözi írójának azt a meggyőződését, hogy a modern állam közigazgatásában a jogalkotásnak és a jogalkalmazásnak van ugyan jelentősége, de távolról sem akkora, mint a közigazgatásnak, a társadalmi szükségleteket kielégítésének, amihez a jog csak egy, de nem elsődleges eszköz.

A könyv három részre tagozódik: az elsőben a közigazgatás-tudományi alapfogalmai, a másodikban a magyar közigazgatás szervezete, a harmadikban pedig annak működése került feldolgozásra. Minden rész tematikája lényegesen eltér a hazai és a külföldi úgynevezett közigazgatástani és közigazgatási jogot tárgyaló művektől. Nincs tehát általános és különös része, csupán a közigazgatás működésének tárgyalásakor szól egy terjedelmes fejezet az *általános közigazgatás működéséről*. Ezen azonban nem a mai terminológia szerinti általános hatáskörű szervek működését kell érteni, hanem a közigazgatásnak korábban már említett szervei (institucionális) tevékenységét, amihez Magyary hozzávette a rendészetet és a pénzügyi közigazgatást is.

## 1.8. A Magyary-iskola

Magyary Zoltán az egységes közigazgatás-tudományt írta fel zászlajára jelszóként. Életműve és az általa teremtett iskola tevékenysége a közigazgatás-tudományokban a pluri- és interdiszciplináris kutatások kezdetét jelentették. Az egységes közigazgatás-tudomány keretében valójában a közigazgatás nagy kérdései interdiszciplináris elméletének kialakulásához vezető úton indultak el. Magyary és iskolája által írt művek a közigazgatás interdiszciplináris megközelítésű olyan nagy kérdéseinek a tudományos elemzése, mint a közigazgatás felsőszintű vezetése, a közigazgatási szervezeti struktúra, a közigazgatási személyzet, a közigazgatás területi alapjai.

Színrelépésekor a közigazgatás-tudomány irányzatai között a közigazgatási jogtudományt, a közigazgatástant és a közigazgatás-politikát emelte ki. Tudományos iskolája első sorban a modern igazgatástudomány, a szervezéstudományi, az adminisztráció tudományát tekintette a közigazgatás tudományos megítélésében döntőnek, ott alkalmazhatónak, így e szemlélet az érvényesülése egyre erőteljesebbé vált későbbi munkáiban. Az iskola az interdiszciplináris megközelítés mellett új diszciplínák kialakulásához vagy legalábbis ilyen folyamat elindításához járult hozzá. Ezek közé sorolhatjuk például a közigazgatásra adaptált igazgatástudomány vagy közigazgatási földrajz kialakulását is. Különösen jelentős, hogy a társadalomtudomány több ágát bevonta a közigazgatási jelenségek tudományos vizsgálatába, így a pénzügytant, a szociográfus karakterű szociológiát, a történelemtudományt stb.

Magyary egyes korai és későbbi bírálataitól eltérően a közigazgatás jogtudományi művelését nem kívánta mellőzni, sőt jelentős mértékben hozzájárult annak fejlődéséhez is. A Magyary-iskola államigazgatási jogtudományi eredményei között ki kell emelni a közigazgatási jogszabály, a kodifikáció, a közigazgatási eljárási törvény témakörében végzett kutatásokat, a megjelent monográfiákat, tanulmányokat. Az iskola nagy értéke a közigazgatás és környezete kölcsönhatásának, a közigazgatást meghatározó tényezőknek a kutatásokban való érvényesítése, valamint a korszerűnek minősíthető tudományos kutatási metodikája. Az új iskolák, elméletek törvényszerű ismérve a tudományos kutatási módszertan progresszív jellege. A társadalomtudományokban ebben az időszakban indult el az empirikus kutatás, amely a társadalomtudomány fejlődésében később minőségi változást hozott. A tudományos gondolkodásban az instruktív módszer került előtérbe. A ténykutatások szorosan kapcsolódtak a közigazgatási szociográfiához, és a két világháború között hozzájárultak a magyar társadalom valóságának feltárásához, inspirációt nyújtottak a társadalmi reformok elindításához.

Az iskola általános jellemzése az alábbiak szerint foglalható össze:

- Szembeötlő a tematika gazdagsága, viszont, annak sokfélesége mellett, egységet vitt az iskola működésébe a már bemutatott közigazgatás-tudományi koncepció, valamint a magyar közigazgatás racionalizálásának jegyében publikált munkák által.
- Az iskolán belül eredményesen törekedtek az elmélet és a gyakorlat egységének megteremtésére. Az iskola tagjainak keze alól kikerült művek szinte kivétel nélkül a gyakorlati megoldások elméleti megalapozásának célzatával készültek.
- Először alkalmazta az empirikus módszert, ami összefügg az előbb említett gyakorlati igénnyel. Az empirikus, ténymegállapító módszer beiktatása a közigazgatás-tudományi módszerek közé Magyary és az iskolája esetében tudatos, elméleti, elvi állásfoglalásuk logikus következménye.

A korszerű közigazgatás kötelessége elsősorban nem impérium gyakorlása, hanem technikai, gazdasági, szociális és kulturális feladatok ellátása. Ezekkel kapcsolatban nyilvánvalóvá vált, hogy a jogállam szempontjai – bár nem érvénytelenedtek el – nem kielégítőek többé a közigazgatás esetében, az állam monopóliuma tarthatatlan a jövőben. A feladatmegoldó közigazgatásnak pedig mércéje a szükségletek kielégítésének foka, az elérni óhajtott cél megvalósítása, vagyis az eredményesség. A közigazgatás az emberek számára annyit ér, amennyit a teljesítményei érnek, nem pedig annyit, amennyit a jogszabály szerint érnie kellene. A változáshoz szükséges, hogy a közigazgatás képes legyen leszűrni saját teljesítményeit, meghatározni saját tényeit, és azokat hasonlítani az emberek szükségleteihez. A közigazgatás számára azonban nem állt rendelkezésre a ténymegállapítás problematikája és módszerei, ezért a metodika kidolgozását tudományos feladatnak kell tekinteni. Ilyen módszer a tények minél nagyobb számban való észlelését illetően a kvantitatív és a statisztikai módszer (statisztikai sorokba való foglalás, korrelációs számítás, grafikus ábrázolás).

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

Az iskola fellépte előtt a magyar közigazgatás és a vele foglalkozó tudomány valóság iránti érzéke általában alacsony szinten mozgott, úgyszólván alig fordított figyelmet a közigazgatás és az igazgatott társadalom, illetve a társadalmi közösségek viszonyára, s a közigazgatási szervezetrendszer, illetve szervezeti egységeken belüli tényleges viszonyokra. Más szavakkal kifejezve: sem a közigazgatás, sem a közigazgatási jogtudomány nem vette figyelembe a szociológia eredményeit. A közigazgatást, mint szervezetet lényegileg csak képződménynek tekintették, annak csak jogilag megfogható viszonyai érdekelték (alá- és fölérendeltség, hatáskörök tagozódása). Ugyanígy a közigazgatás működésének is majdnem kizárólag csak jogi vonatkozásaival törődtek, amit az is táplált, hogy a közigazgatással szembeni fő követelmény a társadalom rendjének és biztonságának hatósági kényszerítő eszközökkel javarészt megvalósítható garantálása volt. Amikor Magyary elültette a gazdaságos és eredményes közigazgatásnak az USA-ból átvett eszméjét, s a közigazgatás racionalizálásának gondolatát, természetszerűen össze kellett kötnie azt a ténymegállapító módszer alkalmazandóságával is. A szociológia bevonása felé az első lépéseket Magyary és Kiss István tette meg elsősorban azzal, hogy ténymegállapító módszerrel tárták fel a közigazgatás területi egységei és a lakosság közti viszonyt. Az elért eredmények nemzetközi mértékkel mérve is kezdetinek voltak mondhatók. A rendelkezésükre álló eszközrendszer azonban oly kevés és fejletlen volt, hogy ahhoz képest az eredmény mégis számottevő.

A Magyary-iskolánál jelentkezett először a szervezéstudomány elveinek, módszereinek a közigazgatásban való alkalmazása, figyelembevétele. A szervezési kérdések közül különösen a területszervezéssel, a közigazgatás területi beosztásának reformjával (Hantos Gyula, Benisch Artúr), a községi szervezettel (Alsó László), a tanyakérdéssel (Alsó László, Kiss István), a közigazgatási szervek, illetve hatáskörök összegyűjtésével (Magyary Zoltán, Meznevic Iván, Torday Lajos), a közigazgatási dologi eszközeivel és technikai berendezéseivel (Fluck András, Göbel József, Kiss István) foglalkoztak. A közigazgatás racionalizálásának programjában Magyary felállította azt a tételt, hogy a személyzet szükséges létszámának megtartásával a munka mennyisége, a munkaidő és az eljárási mód mellett a személyzet minősége döntő tényező, amelyre viszont a személyzet kiválasztása, szakképzettsége és minősítése bír a legnagyobb jelentőséggel. Ez a program pont előtérbe állította a személyzeti politikának korábban szerfelett elhanyagolt kérdéseit, közvetve kinyilvánította azt a helyes felfogást, hogy a közigazgatás személyzeti kérdéseinek megoldásánál a jogi szabályozás másodlagos, mert az csak kifejezése, jogi formába öntése a személyzeti politikai elemeknek. Ugyanakkor sem Magyary, sem köre nem nyúlt hozzá a személyzeti politika valamennyi lényeges problémájához, így teljes és átfogó személyzeti politikai koncepciót nem alakítottak ki. Másfelől azonban kétségtelen, hogy a kiválasztási, a képzési és minősítési rendszer (amellyel az iskolán belül Magyary Zoltán, Karcsay László, Mártonffy Károly foglalkozott) mind önmagukban, mind összefüggésükben a közigazgatási személyzeti politika (sőt általában a személyzeti politika) tengelyében állt.

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

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

## 1.9. Közigazgatási reformok a II. világháborút követő időszakban

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

A II. világháború után közigazgatásunknak folyamatosan meg kellett tanulnia a szovjet típusú állami berendezkedést, nem volt ideje és főleg lehetősége kutatással foglalkozni. A kommunista időszak változása, a kádári reformok eredményeképpen az 1970-es években lehetett beszélni először reformokról, közigazgatási reformokról, fejlesztési igényekről. Ebben a fejezetben a hetvenes és a kilencvenes évek közötti időszak kutatásait, próbálkozásait és eredményeit igyekszünk összefoglalni.

A II. világháborút követő kommunista hatalomátvétel után hosszú ideig feledésbe merült a közigazgatási munkafolyamatok vizsgálata, egyáltalán a közigazgatás megreformálása, racionalizálása. Csak a hatvanas évek végén fordult az igazgatásszervezők figyelme az igazgatási mechanizmus racionalizálása, az államigazgatási ténykutatások, a tanácsi ügyintézés és ügyfélfogadás gyorsításának, egyszerűsítésének lehetőségei felé. Az államigazgatási reformok a hetvenes években gyorsultak fel.

E felgyorsult reformok közül három meghatározó területtel foglalkozom ebben a fejezetben:

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

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

### *A tanácsi igazgatási rendszerek gépesítése*

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

évek elejére fokozott igény merült fel az ügyviteli munkák gépesítésére. Egyre több gépi eszköz és új technikai eljárás került be az államigazgatási ügyintézés folyamatába. Az államigazgatás fejlesztésével foglalkozó szakemberek ebben az időben kezdenek el a gépesítés lehetőségeivel mélyrehatóbban foglalkozni. Galabár Tibor 1970-ben az államigazgatási ügyvitelen belül a tanácsi igazgatás ügyvitel-technikai fejlődésének alábbi szakaszairól beszélt:

- „manufakturális” ügyvitel, amely időszak a hatvanas évek elejéig tart,
- kézi kisgépek,
- mechanikus működésű automaták,
- elektronika.<sup>16</sup>

1972-ben Kovacsics József a tanácsok információs folyamatait, nyilvántartási rendszereit vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy a gépi technika egyre több területen alkalmazható, alkalmazandó. Felismerte, hogy „[a] gépesítés lehetővé teszi az információk gyors feldolgozását, a gyors adatszolgáltatás megjavítja a vezetők tájékoztatását. Különösen a gazdasági, egészségügyi, szociális fejlesztési tervek készítésénél, de a népességre vonatkozó gyors, megbízható információk megszerzésénél is nélkülözhetetlenek az adatfeldolgozó gépek. A gépi feldolgozás az információs szolgálat megjavításával kapcsolatban azért is nagy jelentőségű, mert lehetővé teszi a begyűjtött adatok gyors feldolgozása révén a visszacsatolást, az adatok hasznosítását.”<sup>17</sup> A gépesítés lehetőségeit vizsgálva arra a következtetésre jut, hogy a tanácsi munkában szinte minden területen lehetne alkalmazni gépeket. Óriási lehetőséget adnak a különböző nyilvántartások: „a vállalatok ellenőrzése, de a lakosság szociális, kulturális viszonyainak, lakáshelyzetének, a munkaerőnek a nyilvántartása is folyamatos és jól rendszerezett nyilvántartásokat kíván. Mindezek a gépesítés számára igen jó lehetőségeket kínálnak”.<sup>18</sup> Emellett felismeri, hogy „kiváló lehetősége van a gépesítésnek a választási adatok feldolgozásánál, az államigazgatási munka hatékonyságának, eredményességének a mérésénél, az információk, jelentések, nyilvántartások adatainak a rögzítésénél, feldolgozásánál is”.<sup>19</sup>

A felsoroltakon túl az alábbi gépesítési lehetőségeket említi:

- adóbevallások nyilvántartása,
- államigazgatási szervek anyagi eszközökkel való ellátása, beszerzések ügyvitel, készletgazdálkodás,
- balesetek nyilvántartása és elemzése, különös tekintettel a közlekedés biztonságának a fokozására,
- bérelszámolás,
- építési és használatbavételi engedélyek nyilvántartása,
- földhasználat nyilvántartása,
- gépjárműadó kivetése és nyilvántartása,
- gépjárművek nyilvántartása,

<sup>16</sup> Bővebben lásd GALABÁR Tibor (1970): Az ügyvitel-racionalizálás és gépesítés lehetőségei és tervei Pécs városában. *Állam és Igazgatás*, 20. évf. 2. sz. 108–116.

<sup>17</sup> KOVACSICS József (1972): Az információs folyamatok gépesítése a tanácsi igazgatásban és a rendszerszervezés. *Állam és Igazgatás*, 22. évf. 12. sz. 1090–1099.

<sup>18</sup> Uo.

<sup>19</sup> Uo.

- gépkocsivezetői jogosítványok nyilvántartása, ellenőrzése,
- gyógyszer- és kábítószer-nyilvántartás, -ellenőrzés,
- hatósági statisztika,
- házközelőségek és ingatlankezelő vállalatok egyes ügyei,
- jövedelemadó-könyvelés,
- jövedelemadó-kivetés ellenőrzése,
- költségvetési előirányzatok készítése,
- költségvetési ellenőrzés,
- költségvetési könyvvitel,
- közegészségügy (például levegőszennyeződési nyilvántartások, elemzések, víz-művek ellenőrzése, vízszennyeződés ellenőrzése),
- lakásnyilvántartás,
- lakásigények nyilvántartása,
- munkaerő és munkaalkalmak nyilvántartása,
- munkaerő-fluktuáció nyilvántartása,
- munkafényképezés,
- népmozgalom: születés, házasságkötés, halálozás nyilvántartása,
- operációkutatás az államigazgatásban,
- panaszok nyilvántartása,
- statisztikai elemzések,
- szabálysértések statisztikája,
- személyi nyilvántartások,
- telekkönyvi nyilvántartás,
- választási nyilvántartások, névjegyzékek, választási eredmények feldolgozása,
- városfejlesztési-rendezési tervek készítése.

Kovacsics professzor másfél évtizedes munkásságát a *Bevezetés az államigazgatási informatikába* című könyvében foglalta össze. A műben meghatározza az informatika fogalmát, az informatika területeit („Az informatika négy területet ölel fel, és pedig:

- a) a szervezet formális leírását,
- b) magát a szervezési folyamatot,
- c) a programozást,
- d) a számítógép-alkalmazást.”), bemutatja a magyar közigazgatási informatika kialakulását, a tanácsi informatikai kutatások szervezési munkáját. Feldolgozza az igazgatás struktúráját feltáró módszereket, bemutatja az igazgatási létszám optimalizálási lehetőségeit (az operációkutatás felhasználásával), valamint vizsgálja az adott időszak információ-rendszer korszerűsítésének problémáit is.

Az informatika oktatása a nyolcvanas évekre bekerült az államigazgatásba. Ebben az időszakban a szervezéstan és az informatika (számítástechnika) oktatása sok helyen összekapcsolódott, de nem volt egységes az ország felsőoktatási intézményeiben. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán például a szervezéstan elméleti kérdéseit az Államigazgatási Jogi Tanszék oktatta, míg a szervezési módszerek tárgyat a Statisztika Tanszék gondozta. E tárgykörön belül túlnyomórészt informatikai témaköröket oktattak. A számítástechnika fakultatív tárgyként szerepelt. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán

az egységes szervezéstan mellett, kötelező tárgyként, programozási alapismereteket, fakultatív tárgyként rendszerszervezési ismereteket oktattak. Az Államigazgatási Főiskolán *Az igazgatási munka szervezése* című tárgy keretén belül az államigazgatási szervezési témakörök mellett az információs rendszerek fejlesztésének, működésének problémáival is foglalkoztak. Ezenkívül kötelező tárgyként szerepelt a Számítástechnikai alapismeretek című tárgy.<sup>20</sup>

Az 1988-tól hazánkban és Kelet-Európában bekövetkező változások lehetővé tették, hogy az elavult tanácsrendszert, a területi-helyi közigazgatást teljesen új alapokra helyezték. Ezek az új intézmények a demokratikus úton választott és önálló önkormányzatok voltak. Az önkormányzatok létrejöttével megváltoztak az információs rendszerekkel szemben támasztható alapvető követelmények is. Ilyen új követelmények a

- rugalmasság,
- komplexitás,
- integráltság,
- gyorsaság és pontosság,
- az önkormányzati érdekeknek, azok érvényesülésének elsődleges szolgálata,
- gépesítettség,
- biztonság.<sup>21</sup>

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

„A számítógép és a közigazgatás kapcsolatrendszerének változatai:

- a) az egyszerű számítógépes nyilvántartás – ami nem más, mint a korábbi manuális vagy kartonrendszerű nyilvántartás számítógépre való vitele;
- b) komplex számítógépes nyilvántartás – amelyben az egyes nyilvántartási alapegységek egymással kapcsolatban állnak és ezáltal új minőségű információk, információs láncok képződnek, illetve alakíthatók ki;
- c) számítógépes döntés: a számítógép és a közigazgatás kapcsolatának ez már egy magasabb szintje, hiszen itt a számítógép már nem csupán nyilvántartási feladatokat lát el, hanem a nyilvántartott adatok felhasználásával konkrét döntést hoz.”<sup>22</sup>

## 1.10. Az ügyfélszolgálati irodák megjelenése

Az ötvenes évekre Magyarországon kialakult a szovjet mintát követő ágazati munkamegosztás alapján szervezett igazgatási struktúra. A szakigazgatási szervezetek kialakítását illetően a három Tanács törvény szabályozási rendjének megfelelően, ágazati elv alapján tagolt, önálló jogállású, valamint a községekben egységes, tagolatlan, de a belső munkamegosztást

<sup>20</sup> Bővebben lásd: CsUTH Sándor (1985): Az informatika oktatása az államigazgatásban. *Állam és Igazgatás*, 35. évf. 10. sz. 948–950.

<sup>21</sup> Bővebben lásd: TORMA András (1990): Az önkormányzati hivatal információs rendszere. *Magyar közigazgatás*, 40. évf. 6. sz. 518–524.

<sup>22</sup> Bővebben lásd VARGA Jenő (1990): Az önkormányzati hivatal döntései számítógépesítésének lehetőségei. *Magyar közigazgatás*, 40. évf. 6. sz. 525–528.



tekintve lényegében ágazati elv szerint megosztott igazgatási apparátus működött a testületek mellett. Bár a III. Tanács törvény szerint a tanács határozta meg a szakigazgatás szervezetét, a gyakorlatban a szakapparátus szervezeti viszonyainak kialakításában erőteljesebben érvényesült a felsőbb igazgatás érdekeltsége. Az ágazati elv következetes alkalmazásával a központi irányítás stabilan érvényesülhetett, és ez adekvát volt azzal a helyzettel, amely szerint a szakigazgatási szervek funkcióit és feladatait a minisztériumok határozzák meg. A szervezetrendszer ilyen formája megfelelt a politikai irányítás viszonyainak is, a monolitikus pártállam olyan szervezetrendszer kialakításában volt érdekelt, amely felülről átlátható és irányítható. Ezt az ágazati szempontok alapján tagolt struktúrát „tükrökép” struktúrának is nevezték. Viszont a felülről irányított szervezeti felépítésnek a gyakorlatban következő hibái és hiányosságai merültek fel:

- a helyi sajátosságokat, a település eltérő jellegéből és adottságaiból eredő különbségeket az uniformizált munkamegosztás nem volt képes tükrözni,
- egyes feladatcsoportokra (funkciókra) alacsony hatékonysággal, gazdaságtalanul működő szakigazgatási szerveket alakítottak ki,
- valamennyi önálló szakigazgatási szerv önálló ügyvitelre, információs bázisra igyekezett berendezkedni (még akkor is, ha viszonylag kevés önálló feladatot látott is el),
- a túlzott tagoltság miatt indokolatlanul nagy lett a vezetői szintek száma,
- a tagoltság, a szervei elkülönültség miatt nehézkes volt az ügyintézők rugalmas átcsoportosítása a feladatok változásainak megfelelően,
- a nagyszámú (7-8) szakigazgatási szerv működtetése indokolatlanul megnehezítette a szervek munkájának koordinálását, a jó együttműködés ágazatközi ügyekben inkább kivétel volt, mint szabály,
- az egységes szemlélet hiánya miatt akadozott, vagy lehetetlenné vált a központi ügyviteli egységek munkája.

Többek között ezek a problémák vezettek egy korszerűbb, egyszerűbb szakigazgatási struktúra kialakításához. Az újfajta struktúra kialakításában jelentős szerepe volt az ügyfélszolgálati irodák megjelenésének. Természetesen, ahogy ez időben mindenhez, az ügyfélszolgálati irodák megjelenéséhez is felső döntésre, döntésekre volt szükség: „Hazánkban a felszabadulást követően számos intézkedés történt a dolgozók ügyeinek, kérelmeinek és panaszainak gyors intézése érdekében. Közülük szervezeti szempontból különösen jelentős a Minisztertanács Tanácsszervek Osztálya 30–4/1967. (TK.44.) TO számú utasítása, melyben javasolja – elsősorban a megyei tanácsoknál, valamint nagyobb városokban és a főváros kerületeiben – »Eligazító iroda« szervezését az ügyfélforgalom és a jogi tanácsadás lebonyolítása érdekében.”<sup>23</sup> A fent említett utasítás alapján szervezték meg az első szakosított ügyfélszolgálati irodát a budapesti VII. kerületi tanácsnál, amely 1971. január 3-án kezdte meg működését.

Az ügyfélszolgálati irodák elterjedéséhez nagyban hozzájárult, hogy az MSZMP Központi Bizottsága és a Minisztertanács 1969 márciusában elfogadott közös munkaokmányában az államigazgatási szervezet korszerűsítésének, munkája megjavításának átfogó programját fektette le. Ezt követően 1970-ben a párt X. kongresszusa is fontos határozatokat hozott, majd a közös okmány alapján a Központi Bizottság 1971. november 3-án

<sup>23</sup> BERKES József (1975): A tanácsi ügyfélszolgálati irodák. *Állam és Igazgatás*, 25. évf. 10. sz. 934–943.



megvitatta és elfogadta az államigazgatás fejlesztésének irányelveit. Az irányelvek között fellelhető többek között az emberközpontúságra törekvés, ami alatt azt értették, hogy az államigazgatást a feladatok végrehajtása körében az állampolgárok oldaláról, az ő tapasztalataik alapján is vizsgálni kell. A felső szintű elhatározás után az országban sorra jöttek létre az ügyfélszolgálati irodák.

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

- „– egyfelől ki kell elégíteni az ügyfeleknek azt a jogos igényét, hogy a tanácsi szervekhez, az igazgatás szolgáltatásaihoz lehetőleg időbeli korlátozás nélkül, személyesen hozzáférjenek,
- másfelől viszont biztosítani kell az igazgatási szervezet zavartalan működésének feltételeit, nevezetesen azt a méltánylandó igényt, hogy a munkaidő egy részét 'ügyfélmentessé' kell tenni.”<sup>24</sup>

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

### 1.11. A közigazgatási munkafolyamatok vizsgálata

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

<sup>24</sup> Uo.

A ténymegállapítás és felmérés nagy része községekben történt kérdőívek és felmérő lapok használatával. A felmérést községi, nagyközségi vb-titkárok végezték a kiválasztott 8 megyében, összesen 60 községben, illetve nagyközségben. A munkatervek felmérése alapján községtípusonként alakították ki keretjelleggel alkalmazható igazgatási szervezeti modelleket. A modellek a népességszámmal, szerepkörrel, jelleggel, sajátos funkciókkal jellemzett 12 községtípusra (7 nagyközségi és 5 községi) megjelölték a minimum és a maximum igazgatási munkaterhet, és a munkateher ellátására szükséges dolgozói létszám legalacsonyabb és legmagasabb értékét is.<sup>25</sup>

1971 és 1972 között a flucki módszerek alapján 11 tanácsigazgatási egységben (4 város, 1 fővárosi kerület, 5 nagyközség, 1 község) folytattak le ügymenetvizsgálatot. Ennek konkrét kiváltó oka, előzménye ismét egy felsőbb döntés volt.<sup>26</sup> A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának és a Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormányának 1971 novemberében tartott együttes ülése az állampolgárokat érintő igazgatási tevékenység korszerűsítésének feladatairól szólva megállapította: „Az állampolgárok törvényes jogainak és jogos érdekeinek védelme megköveteli a hatósági ügyintézés további egyszerűsítését, az ügyek eldöntésének gyorsítását, az ügyintézésben észlelhető bürokratikus formalizmus csökkentését, valamint a hatósági munkában a szocialista törvényesség további erősítését.”

A Központi Bizottság üléseit követően a Minisztertanács határozatot hozott az államigazgatási tevékenység fejlesztésére s ebben – többek között – elrendelte, hogy „ügymenetvizsgálatot kell végrehajtani mindazon hatósági ügycsoportokban, ahol tömegesen merülnek fel az állampolgárok ügyei, s ki kell iktatni azokat az ügyintézési mozzanatokot, amelyek az állampolgárok felesleges idézgetéséhez, s az ügyek indokolatlan elhúzódásához vezetnek.” Ezt a vizsgálatot is a Tanácsakadémia Tanácsigazgatási Szervezési Intézete végezte el a Minisztertanács Tanácsi Hivatalának megbízása alapján.

Az ügymenetvizsgálatok elkészítésének célja kettős volt:

- „a) A kiválasztott ügycsoportokban keletkezett, azonos típusú lezárt ügyek folyamata – ábrákra való feldolgozása, s ezzel az ügyintézés lezajlott ’menetének’ feltérképezése, rekonstruálása.
- b) A folyamatábrákon rekonstruált ügymenet elemzése során a jogi szabályozásra, a belső munkaszervezésre, illetőleg az ügyintéző tevékenységre vonatkozó korszerűsítési javaslatok kidolgozása.”<sup>27</sup>

A vizsgálatok kiválasztott témakörei az alábbiak foglalták magukba:<sup>28</sup>

- az általános igazgatás körében: a kisajátítási ügyek egész folyamatát,
- a gyámügyek tekintetében: az állami gondozásba vételi és a kiskorúak láthatási ügyeit, az egyéb ügyfajtákból: a hatósági bizonyítványok kiadását, szóbeli kérelemre és megkeresésre,
- az építésügyi és közlekedési igazgatásban: a lakosság által végzett lakóház, toldalék stb. építkezési és felújítási ügyek, engedélyezési ügyek intézésének egész folyamatát,

<sup>25</sup> Bővebben lásd: PÉCSVÁRADI János (1972): Ténymegállapító felmérés a községi igazgatási modellek kidolgozásához. *Állam és Igazgatás*, 22. évf. 8. sz. 736–745.

<sup>26</sup> PÉCSVÁRADI János (1973): Ügymenetvizsgálatok tapasztalatai és az egyszerűsítés lehetőségei a hatósági tevékenységben. *Állam és Igazgatás*, 23. évf. 8. sz. 733–744.

<sup>27</sup> Uo.

<sup>28</sup> Uo.

- az adóügyi igazgatás területéről: az adók előírásának, illetőleg a beszedésének folyamatát, ideértve a közbeeső hatósági intézkedéseket is,
- az egészségügyi és szociális igazgatás területéről: a rászorultak szociális intézetbe történő beutalásának egész folyamatát, a szociális segélyezési ügyeket,
- az élelmiszer és mezőgazdasági igazgatás területéről: a járatlevél kezelést.

A felvétel eredményeként egy-egy ügycsoportban 100–200, összesen mintegy 1000 – az elemzés alapjául szolgáló – felméréslap, folyamatábra készült el. A begyűjtött adatokat az Intézet a tanácsigazgatásban jártas szakemberek közreműködésével dolgozta fel. E vizsgálat tapasztalatait felhasználva az Államigazgatási Szervezési Intézetben fejlesztették ki az általános ügymenetmodell sémáját, ami alapján bármely hatósági feladat optimalizált munkafolyamatát – meghatározott szerkezetbe – kvázi technológiai utasításba lehetett foglalni.

*Az általános ügymenetmodell felépítése a következő:*

### **Jogforrások**

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

### **Az ügyfél kötelezettségei a közigazgatási eljárás megindítása előtt**

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

### **Az alapeljárás**

Lényegében itt kezdődik az optimalizált munkafolyamat-modell, ahol lépésről lépésre jelennek meg a munkamozzanatok és azok elintézési módja. Az aktuálisan alkalmazandó jogszabályhely, az adott munkamozzanathoz használt, esetlegesen létező, segédlet: nyomtatvány, iratminta. A modell külön feltüntette még az eljárás során alkalmazható méltányosságra vonatkozó jogszabályhelyeket is.

### **Fórumrendszer**

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

### **Végrehajtási eljárás**

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

### **Segédletek**

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

A modell szerkezete világosan mutatja, hogy a hagyományos manuális munkavégzést támogatta, hatóköre korlátozott volt, mivel csak a hatósági funkciókörben volt alkalmazható. A modell túlnyomóan eljárásjogi szemléletű, nem tisztán technológiai problémákkal foglalkozik, széles körű elterjedésével lehetőség nyílhatott volna elkülöníteni a formalizálható hatósági feladatokat az egyedi szellemi munkát igénylő feladatoktól. A modell magasabb színvonalú, fegyelmezett munkakultúrát alakított volna ki, és lehetővé tette volna az új korszerű technológia kialakulását.

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

- az optimálisan szervezett legrövidebb munkafolyamat növelje a közigazgatás hatékonyságát,
- legyen lehetőség az országban egységes eljárásmenet kialakítására,
- a községekben a ritkán előforduló ügyek intézéséhez nyújtson segítséget,
- felhasználható legyen az újonnan belépők képzésében.<sup>29</sup>

A hetvenes években Dr. Berkes József által kidolgozott, majd továbbfejlesztett ügynevezett ügymenet-modellezési eljárási módszerrel 1979 és 1980 között az Államigazgatási Szervezési Intézetben elkészültek a birtokvédelemmel, a hagyatéki eljárással, a tartási, életjáradéki és öröklési szerződésekkel, a gyámügyi igazgatással, a közületi elhelyezésekkel kapcsolatos ügyintézési modellek. Az általa elért eredményeknek köszönhetően fejlődött ki az *egymenetes ügyintézési modell* alap gondolata. Az egymenetes elintézési modell egy szervezési koncepció, amely világos célkitűzést, munkaszervezési stratégiát és egy sajátos eljárást egyesít magában. A modell az ügyfélszolgálati irodák fejlesztéséhez kifejlesztett rendszer. Lényege egyszerű: az adott (tanácsi) szervezetben megteremteni a gyakorlati szervezési feltételeit annak, hogy meghatározott hatósági ügy egyetlen érdemi mozzanattal és azonnal elintézhetővé váljon. „Az ’azonnali ügyintézés’ és az ún. rövidített ügyintézés filozófiája az, hogy minden olyan hatósági ügyre, amely az adott viszonyok között 30 napnál rövidebb idő alatt elintézhető, a szükséges legkevesebbet használjuk fel.”<sup>30</sup>

Az egymenetes ügyintézési modell nem alkalmazható minden hatósági ügyben, hisz nem minden ügy intézhető el egy mozzanattal. „Az egymenetes ügyintézési modell megvalósításának a szervezési változtatás szintjét, lehetőségét illetően lehetnek szervezeti, szervezettségi, személyi, technikai, jogszabályi, gazdaságossági, költségbeli és egyéb feltételei.”<sup>31</sup> Emiatt először ki kell választani az „egymenetesgyanús” ügyfajtákat. Ez többféle módszerrel történhet: egy lehetséges módszere az ellenőrző kérdéses rendszer, amit szintén Gáspár Mátyás dolgozott ki, és a fent idézett tanulmányában ismertet. A módszer kiindulási alapja az adott hatósági feladat ügymenetmodellje, tehát az egymenetes ügyintézési technológia alkalmazása előtt el kell végezni a hagyományos ügymenetvizsgálatot. Példának a közterület-foglalási engedély kiadását veszem alapul. Az alábbi ábra bemutatja a közterület-foglalási engedély kiadásának hagyományos munkafolyamatát.

<sup>29</sup> Bővebben lásd: BERKES József (1970): *A tanácsi ügymenetmodell*. Budapest, TISZI.

<sup>30</sup> GÁSPÁR Mátyás (1987): Az egymenetes ügyintézési model. *Állam és Igazgatás*, 37. évf. 4. sz. 306–320.

<sup>31</sup> Uo.



1. ábra

*A közterület-foglalási engedély folyamata*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

Az ábra a flucki sematikus ábrázolással készült, így még az egyes tevékenységfajták (érdemi és eljárási) sincsenek feltüntetve rajta. Fent látható munkafolyamatokat Budapest Főváros XX. kerületében az ügyfélszolgálati iroda fejlesztése során szervezték át egymenetessé. Ezt az alábbi ábrán láthatjuk:



2. ábra

*A közterület-foglalási engedély kiadásának egymenetes változata*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

A munkafolyamat grafikus ábráját megvizsgálva láthatjuk, hogy milyen konkrét intézkedéseket kellett tenni azért, hogy az engedély azonnal kiadható legyen. Ahol hatósági osztály vagy kibővített feladatkörű ügyfélszolgálat működik, megvalósítható az érdemi ügyintézési mozzanatoknak egy szervhez (ügyintézőhöz) való letelepítése. Így történt a XX. kerületben is, ahol a feladatokat letelepítették az önálló szakigazgatási szervként működő ügyfélszolgálati irodába.

### 1.12. A folyamatközpontú közigazgatási szervezés eredményei a kilencvenes évektől a Magyar-programig

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

Közigazgatásunk történetét az eddig ismertetett folyamatos útkeresés, a változások és reformtörekvések jellemzik. A közigazgatás racionalizálása is szoros összefüggésben van az említett állandó változással. „A közigazgatás racionalizálása a mai kornak általános közszükséglete. Szükség van rá mindenütt először azért, mert a nemzetek történelmében időről időre, generációról – generációra el kell végezni az állami berendezés továbbfejlesztésének munkáját”.<sup>32</sup>

„Ennél a normális fejlődésből származó oknál sürgetőbb szükség is hárul a mai generációra annak következtében, hogy a gazdasági és szociális fejlődésnek a múlt század közepétől bekövetkezett rohanó növekedése magával ragadta az állami szerkezetet és a közigazgatás gépezetét is, amely szintén a nagyüzem méreteire növekedett, és feladatainak sikeres megoldásához a munkamegosztásnak, a szervezésnek és irányításnak és mindezekben a szakértelemnek olyan fokára van szükség, amely a *laissez faire* kényelmes kormányzati korszakát a tervszerű cselekvés és a minden irányban való előrelátás terhes feladatával váltotta fel.”<sup>33</sup> Magyar Zoltán professzor 1932-ben vetette papírra a fenti gondolatokat, melyek napjainkban is érvényesek.

„A racionalizálás takarékoság, egyszerűsítés, modernizálás, tökéletesítés.”<sup>34</sup> E négy dologra jelenleg is nagy szüksége van a közigazgatásunknak.

A közigazgatás racionalizálása napjainkban is aktuális, folytonos feladatot jelent. Viszonylagos állandóságot jelent a változások közepette, hogy a közigazgatással szemben támasztott alapvető igények, elvárások az eltelt évtizedek során szinte nem változtak. A Magyar Zoltán által megfogalmazott eredményesség, jogszerűség, szakszerűség, gazdaságosság, az ember és a közösség szükségleteinek kielégítése, érdekeinek szem előtt tartása

<sup>32</sup> MAGYARY Zoltán – MÁRTONFFY Károly – NÉMETHY Imre (1932): *A magyar közigazgatás tükré*. Budapest, Állami Nyomda.

<sup>33</sup> Uo.

<sup>34</sup> Uo.

ma is ugyanolyan időszerű, mint az 1930-as években. A tartalom változatlan, csak a megfogalmazás lett más: ma minőségről, hatékonyságról, ügyfél-orientációról, közszolgálati menedzsmentről, pénzért értéket elvről beszélünk.

Ebben a fejezetben a kilencvenes évek magyarországi közigazgatási reformtörekvései közül szeretnék néhányat bemutatni, majd rátérek a 2000 és 2010 között lezajlott közigazgatási reformok bemutatására, és végül a Magyar-program lényegét ismertetem.

Ismertetésemet a közigazgatás racionalizálása kormányprogramjának rövid, bizonyos elemeket kiemelő, példálózó taglalásával kezdem. Ezután olyan, a választott témám szerint releváns fejlesztési koncepciókat, jelenségeket, törekvéseket fogok bemutatni, vizsgálni, amelyek vagy hiányoznak a kormányprogramból, vagy csak érintőlegesen találhatók meg benne. Ezek a törekvések mind egy újfajta gondolkodásmód, a folyamatközpontú gondolkodás termékei.

A folyamatközpontú közigazgatási szervezés lényege röviden az, hogy

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

### *1.12.1. A racionalizálási program előzményei*

Magyarországon az 1990-es évek elején politikai, gazdasági, társadalmi rendszerváltás történt. Az állami tulajdonnak és a szocialista szövetkezeti tulajdonnak alárendelt tervgazdaság helyett a magántulajdonon alapuló szociális piacgazdaság épült ki. A pártállami struktúrát felváltotta egy demokratikus választásokon alapuló, többpárti parlamenti rendszer. A tanácsrendszer helyett egy polgári értékeket megtestesítő önkormányzati rendszer jött létre. A rendszerváltás követő gazdasági és politikai változásokhoz szorosan kapcsolódott a közigazgatás átszervezése is, aminek keretében átfogó reformfolyamat indult meg.

A közigazgatás fejlesztésére a következők miatt volt szükség:

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



A vizsgálatokat szükséges volt kiterjeszteni a kormányzati és a dekoncentrált szervek működésére is. A polgári demokráciákban nincs egy olyan egységes közigazgatási modell a korszerűsítés tekintetében, amelyet Magyarország is átvehetett volna. A rendszerváltással előtérbe kerülő Magyar-iskola közigazgatást racionalizáló reformgondolatai viszont rendelkezésre álltak. A közigazgatással foglalkozó szakemberek sürgették a közigazgatás modernizációját, és olyan szakmai fórumok megrendezését, ahol a véleményeket, javaslatokat kifejezhetnék és egyeztetethetnék. Az ilyen jellegű igények kielégítésére hazai és külföldi közigazgatási szakemberek 1992. december 3-a és 5-e között Budapesten nemzetközi szakmai konferencián tárgyalták a magyar közigazgatás modernizációs törekvéseinek lehetőségeit. A konferencián felsorolt reformteendők mindegyikében megkezdődtek az első lépések az 1990-es évektől. Magyarország reformteendői a továbbiakban kiterjesztő és korrekatív jellegűek. Ezeket kiegészítették az egyszerűsítés, költségtakarékosság feladatai. A kiterjesztés körébe tartoztak a már megkezdett reformokat részletező munkálatok, így a demokratizálás folytatása, a közigazgatás jogszerűségének erősítése, decentralizáció (dekoncentráció), centralizáció helyes arányainak kialakítása, a központi és helyi közigazgatás működésének összehangolása. A kiterjesztés másik része a kapacitásfejlesztés volt, ami a törvényi és intézményi keretek létrehozása mellett főleg a megfelelő személyi és anyagi előfeltételek kialakítására irányult. A legfontosabb személyi feltételnek számított a köztisztviselői kar tudásának, szemléletmódjának megváltoztatása. Bár az anyagi erőforrások mindig korlátozottak, és nem volt ez másként ebben az időszakban sem, a közigazgatás modernizálásába mindig érdemes beruházni, mivel a hatékony közigazgatás jelentős anyagi erőforrásokat képes létrehozni vagy megtakarítani. A korrekációs reformteendőkre a rendszerváltással elfogadott törvények túlzásai miatt volt szükség. Az egyébként helyes irányok (demokratikus testületiség erősítése, a közigazgatás jogállami korlátozása) túlzásai miatt elgyengült a végrehajtó hatalom önálló szakmai szerepe. A rendszerváltás után az államhatalmi ágakat nem sikerült egyértelműen szétválasztani. A kormány és a szakigazgatás cselekvési lehetőségei túlkorlátozottakká váltak. A törvényhozó hatalomra több végrehajtó jellegű feladat is hárult. A helyi önkormányzatokra is jellemző volt a demokratikus testületiség túlhajtása és a polgármester, a jegyző szerepének alábecsülése. A rendszerváltás politikai légköre kedvező helyzetet teremtett a magyar közigazgatás modernizációjához, így az 1992-ben megkezdve, de alapvetően jó irányban indult el.

Az Antall-kormány közigazgatási modernizációs programja 1992-ben három összefüggő kormányzati dokumentumra épülve jött létre. Az 1026/1992. (V. 12.) számú Kormányhatározatban meghatározták a témaköröket, felelősöket, határidőket. A 363/1992. számú határozatban kijelölték a témakörökben induló vizsgálatok és intézkedések főbb irányait és elveit. A miniszterek és a kormány alá rendelt országos hatáskörű szervek vezetői elkészítették a magyar közigazgatás minden ágazatában végrehajtandó intézkedési terveket. A program tartalmazta az intézkedési irányok, felelősök és határidők szerves egységét. A kormány az intézkedések bevezetése előtt mérlegelni kívánt minden más megközelítést és javaslatot. E vizsgálatok alapján kellett választ adni arra a kérdésre, hogy milyen módon modernizálható a magyar közigazgatás szervesen összefüggő két ága: az állami és az önkormányzati. A program dokumentumait egyeztették az érintett érdekképviseleti szervezetekkel és hasznosították a Magyar Közigazgatási Kamara tanácskozásain elhangzott



javaslatokat is. Ennek az igen gondos, szakszerű előkészítő munkának az eredménye *A közigazgatás korszerűsítésének programja*, amelyet a kormány 1992. december 10-én fogadott el.

### *1.12.2. A racionalizálási program (1992–1996)*

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

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

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

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

A Horn-kormány 1077/1994. (VIII. 6.) számú Kormányhatározatában Dr. Verebélyi Imrét a közigazgatás fejlesztésével kapcsolatos feladatok kormánybiztosává nevezte ki azzal a céllal, hogy elősegítse a kormány 1994-től 1998-ig terjedő időszakára vonatkozó programjának a közigazgatás racionalizálására tett gyakorlati lépéseit.

A kormánybiztos konkrét feladatai voltak:

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

A kormánytól kapott felhatalmazás alapján került kidolgozásra a közigazgatás reformjának tervezete, amelyet részletes vitára bocsátottak. Az általános vélemény szerint a kormányzás és a közigazgatás reformjára, megújítására van szükség. A beérkezett észrevételek figyelembevételével dolgozta ki Verebélyi Imre a közigazgatás modernizációjának tervezetét, így született meg 1996. júliusában *A közigazgatás reformjának programja*.

### *1.12.3. A közigazgatás reformjának programja – Budapest, 1996. június*

A közigazgatás reformjának programja a tennivalókat négy fejezetben foglalja össze. E négy fejezetből néhány fontosabb elemet emelnék ki a teljesség igénye nélkül, mégis bemutatva a program fő irányait.

#### *a) A közigazgatási feladatok és tevékenységek átalakítása*

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

Az állami szerepvállalás átalakítása során az állami szabályozást – ahol adottak a feltételek – a piaci, illetve a társadalmi önszabályozás, önszerveződés váltsa fel. Részletes feladat-felülvizsgálattal el kell érni a szükséges állami fellépés egyszerűsítését, hatékonyabbá tételét. A deregulációs program megvalósításába szakmai, társadalmi szervezetek bevonására is szükség van, a lakossági panaszok áttekintése segítheti legjobban annak eldöntését, hogy milyen keretek, eljárások szolgálják a leghatékonyabban az állampolgárok érdekeit.

A helyi önkormányzati közigazgatás feladatait egyértelműbben el kell határolni az állami közigazgatás feladataitól, és a decentralizációt tovább kell folytatni. Az önkormányzati feladatkörökön belül meg kell szüntetni a törvény által kötelezően elrendelt és szabadon felvállalható feladatkörök közötti aránytalanságokat (szűkíteni kell a kötelező, növelni a fakultatív ügykört). A kötelező feladatokat szabályzó rendelkezéseknél enyhíteni kell a helyi önállóságot túlságosan korlátozó törvényi előírásokat, ugyanakkor garantálni kell, hogy a törvényben előírt kötelező feladataik elvégzését ne mulasszák el.

Mivel fő tendencia az állami feladatok csökkentése, új állami szerepvállalásra csak különleges esetben kerülhet sor. Ilyen szükségszerű állami feladatnövekedéssel jár az euroatlanti integrációs szervezetekkel való kapcsolatépítés. Ehhez kapcsolódhatnak a piacgazdaság, a társadalom és az egyén védelmét, illetve önszerveződő képességének növelését elősegítő új állami szerepvállalások.

A jogszabályok hatósági jogalkalmazása során a helyi és a központi közigazgatási szervek sokszor bürokratikusán, lassan és nem éppen ügyfélbarát módon járnak el. Ennek felszámolását egyfelől a jogszabályok egyszerűsítését célzó felülvizsgálata, másfelől a helyi vezetők szervezési intézkedései segítik elő.

Át kell tekinteni az államigazgatási eljárás korszerűsítésének más lehetőségeit is (például biztosítani a fellebbezés lehetőségét, szűkíteni a jelenlegi ötfokozatú eljárást, elkülöníteni a közigazgatási bíráskodást a rendes bíróságokon belül).

Szükséges az állampolgárok hatósági okmányainak reformja (útlevél, gépjárművezetői engedély, személyazonosító igazolvány, személyazonosító jel, hatósági

igazolvány). Fel kell gyorsítani a hatósági nyilvántartások (ingatlan-nyilvántartások) korszerűsítési munkáit.

A jogsértőkkel szemben határozottabban és hatékonyabban kell fellépni. Ennek érdekében erősíteni kell a jogszabályban előírt közigazgatási szankciókat.

Áttekintendők a bíróságon kívüli egyéb szankciók (például működés betiltása, kedvezmények, jogok ideiglenes vagy végleges elvonása).

A feladat-felülvizsgálathoz kapcsolódóan folytatni kell a hatósági államigazgatási ügyek elválasztását a főként szolgáltató típusú feladatoktól. Ez utóbbiakat a szolgáltatás szempontjából jobb szervezeti formákhoz (közalapítvány, közhasznú társaság, gazdasági társaság stb.) célszerű telepíteni.

A közigazgatási szervek belső vezetésében jobban figyelembe kell venni az igazgatottak véleményét. A közszolgáltató intézmények vezetésének ismerniük kell a közszolgáltatást használók véleményét.

Az informatikai fejlesztések jobban igazodjanak a közigazgatási munka valós szükségleteihez. A munkahelyi személyi számítógépek hasznosítása során felszámolandók azok a pazarlások, hogy sok helyütt ezeket csak írógépi funkciókra használják, pedig ezek a döntés-előkészítés, végrehajtás szervezése, vezetői ellenőrzés feladatában nyernék el jelentőségüket. A helyi önkormányzatot valamint az állam által működtetett információs rendszereket jobban össze kell hangolni.

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

#### *b) A kormányzás és a központi államigazgatás megújítása*

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

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

A koalíciós kormányzás többpárti jellegéből adódó többoldalú önkorlátozás döntően a kormányzati döntés-előkészítési mechanizmusban érvényesüljön. Nemzetközi összehasonlító elemzésekre alapozva fel kell tárnunk a koalíciós kormányzás hazánkban is alkalmazható új eljárásait, módszereit. A kormánykabinetet olyan kistestületté célszerű átalakítani, amely koalíciós kormányoknál együttesen betölti az informális kiskabinet és az előzetes koalíciós megbeszélés funkcióját. A kormányzat első számú vezetője, a miniszterelnök meghatározó szerepkört töltsön be a kormánytestület megalakításában, a testület tagjainak kiválasztásában és felmentésében, valamint a kormánypolitika általános irányvonalának kialakítá-

sában. A kormány testületi döntéseinek előkészítése során a miniszterelnök feladata, hogy megteremtse a kormányzati konszenzus lehetőségeit. Még a kormányülés előtt alakítson ki konszenzust a miniszterek között, kiemelkedően fontos ügyekben pedig a parlamenti csoportokkal és a parlamenten kívüli politikai szervezetekkel. A kormány testületi döntéseinek végrehajtása általában a miniszterekre tartozzon, a miniszterelnök elsősorban a miniszteri végrehajtás koordinációjával és ellenőrzésével foglalkozzon.

*c) A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztése és a területi államigazgatási szervek reformja*

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

A megye esetében a hatáskör-telepítés két összehangolandó szempontja közül az egyiket: a szubszidiaritás (a helyi közügyeket az állampolgárokhoz közelebb álló települési önkormányzatokhoz indokolt telepíteni) szempontját eltűzötták, és kevésbé vették figyelembe a másik szempontot: a hatékonyság és gazdaságosság követelményét. A megye, hierarchikus értelemben, nem vezetője a községnek és a városoknak, de területi feladatkörében a településeket is érintő térségi közszolgáltatási és térségfejlesztési funkciókat lát el. Ebben a ciklusban ki kell dolgozni azokat az ágazati törvénytervezeteket, amelyek hosszabb távra egyértelművé teszik a megyei önkormányzatok kötelező feladatait. A jövőben ne egyedi döntés, hanem csak a hatáskör-telepítő törvények jelölhessék ki, hogy melyik önkormányzati szinten kell az adott közfeladatot megoldani. A megyei önkormányzat feladat- és hatáskörének kiszélesítésénél figyelembe kell venni, hogy az állam központi és területi szerveinél vannak olyan állami feladat- és hatáskörök, amelyek átadhatók a megyei önkormányzatoknak.

*d) A közigazgatás személyi állomány létszáma, minőségének és megbecsülésének növelése*

A közigazgatás megújítása elképzelhetetlen a közigazgatás személyi állománya minőségének javítása, anyagi és erkölcsi megbecsülésének fokozatos növelése nélkül. Mindezt kisebb közigazgatási létszám mellett szükséges elérni, annak ellenére, hogy a hazai létszám nemzetközi összehasonlításban nem túl magas, viszont az állami költségvetés csökkentésének általános tendenciáját ezen a téren is érvényesíteni kell. A létszám a közigazgatási rendszeren belül aránytalanuk oszlik meg, amit létszámrevízióval szükséges korrigálni. Ugyanakkor fontos, hogy a lecsökkent létszámból származó megtakarítások a köztisztviselői rendszerben maradjanak. A magyar közigazgatás az előtte álló kettős kihívásnak – az EU-hoz való csatlakozás követelményeinek, valamint a növekvő hazai elvárásoknak – csak úgy tud megfelelni, ha lényegesen javul a személyi állomány minősége. A minőségi javulás gondosan kiválasztott, sokoldalúan képzett, hivatástudattal rendelkező, anyagilag és erkölcsileg egyaránt elismert alkalmazottakkal érhető el. A köztisztviselői pálya személyzetpolitikai intézkedésekkel (a karrier-pályaív meghosszabbítása, illetve

nyek növelése, a kiválasztás demokratizmusának és hatékonyságának erősítése) a jó szakemberek számára vonzóvá kell tenni. A kiválasztás módszere a pályázat és a versenyvizsga együtteseként célravezető. Az illetmény szorzószámát 3,2-szeresről 5-6-szorosra célszerű emelni. A karrierpálya idejét a jelenlegi 44–46 évtől a nyugdíjazásig terjedően kell meghosszabbítani. Egységesebb jogi szabályozás révén meg kell szüntetni a köztisztviselői, közalkalmazotti kar jelenlegi túlzott megosztottságát (az államigazgatási szervezetben és önkormányzatokban dolgozók, a költségvetési szervezetben és önkormányzatokban dolgozók, a költségvetési intézményekben alkalmazott köztisztviselők és közalkalmazottak közötti) és az indokolatlan különbségeket.

## 2. A közigazgatási szervezés ágai

### 2.1. Folyamatszervezés

#### 2.1.1. A közigazgatási ügyintézés racionalizálásának gyakorlata Fluck András munkássága alapján

Fluck András a közigazgatás korszerűsítése érdekében kifejtett tevékenysége a közigazgatási ügyintézés racionalizálásának módszertani kidolgozását alapozta meg századunk harmincas éveiben. A közigazgatási ügyintézés gyűjtőelemzés alá tartozik minden munkamozzanat és a munkamozzanatokból előálló minden munkamozzanat sorozat, amit a közigazgatási feladatok ellátása során a konkrét ügyek a megindulástól a befejezésig a közigazgatási szervek végeznek. A közigazgatási reformok közül Fluck András munkássága, vizsgálati területe áll legközelebb az általam választott területhez. Fluck András kutatásainak középpontjában nem az elmélet, hanem a közigazgatási gyakorlat állt. Kutatásai elsősorban a módszertanra koncentráltak, így elméleti vizsgálatainak célja mindig a módszertani hasznosítás volt. Ebben a vonatkozásban nagyon hasonló az ő munkamódszere és az általam preferált módszer, mivel én is az elméleti alapok figyelembevételével igyekszem a módszertani eredményekre koncentrálni. A Fluck féle közigazgatási munkafolyamatok széleskörű vizsgálata és általa kidolgozott módszere, ábrázolási technikái, fogalmi definíciói a mai napig hatnak, így a kilencvenes évektől napjainkig a folyamatközpontú közigazgatási szervezés nagymértékben támaszkodik kutatómunkájára. Ez természetesen az általa kidolgozott módszerek, technikák átvételét, továbbfejlesztését jelenti, amelyekről a második fejezetben szólok. Munkásságát, tudományos eredményeit két műve (*Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja*, *A közigazgatási ügyintézés racionalizálása*) alapján mutatom be. Előbb azonban ismerjük meg életútját!

#### 2.1.2. Élete

A Szegeden született Fluck András (1892–1964) tevékenységének sokrétűségét tekintve alighanem a magyar közigazgatás-tudomány egyik legszínesebb egyénisége. Jogi tanulmányait a dijoni, jeni, budapesti és kolozsvári egyetemeken végezte. Ifjúkori éveiben Raggamby András néven a legelőkelőbb napilapok és szépirodalmi újságok hasábjain publikált, *Babarózsa* című vígjátékát pedig a Magyar Színház mutatta be. Közigazgatási pályafutását szolgabíróként kezdte, később főispáni titkár, majd árvaszéki ülnök lett. Az ezt követő, hosszabb ideig tartó magángazdálkodás után, mint a közigazgatás racionális újjászervezésének egyik elindítója, 1933-ban a Belügyminisztérium szolgálatába állt, és ott több közintézmény átszervezésével bízták meg. Az iparügyi Minisztérium felállítása után (1935) minisztériumi osztály-

tanácsosként számos nagyjelentőségű szociálpolitikai reformot készített elő. Egyebek között megszervezte az Országos Ipari és Bányászati Családpénztárat, és közel 100 cikket, értekezést, önálló tanulmányt írt és publikált. *A közigazgatási ügyintézés racionalizálása* mint legismertebb munkája *A korszerű közigazgatás útja* című sorozat 7. köteteként jelent meg 1938-ban.

### 2.1.3. Munkássága, a közigazgatási ügyintézés racionalizálása

Fluck András a közigazgatás korszerűsítése érdekében a közigazgatási szervek munkafolyamatait vette vizsgálatának középpontjába. Racionalizálási törekvéseinek alapja a taylori munkaszervezés eredményei.

„Maga a racionalizálás sem új gondolat már, most a mi korunkban csupán virágkorát éli.

Frederick Winslow Taylor amerikai mérnök (1856–1915) kezdte meg mintegy 45–50 évvel ezelőtt az emberi munkát illető szakszerű vizsgálódásokat. Neki köszönhetjük a racionalizálás tulajdonképpeni lényegének lerögzítését is, azt, hogy minden munkafolyamatot fel lehet bontani mozzanati alkotóelemeire és azután ezeknek az alkotóelemeknek valóban szükséges egyedeiből – a szükségtelen mozzanatok kiküszöbölése, egyben pedig a szükséges mozzanatok praktikus átalakítása mellett – a gazdaságosságot és a célszerűséget tartva szem előtt, újra meg lehet konstruálni a szóban forgó munkafolyamatot, amely ekkor már mint racionalizált munkafolyamat jelentkezik.

A munkafolyamat felbonthatósága és észszerű rekonstrukciójának lehetősége a fundamentuma a racionalizálásnak. Ez az alap, a lényeg. A többi: az ú.n. szervezési tudomány egész komplexusa már nem más, mint felépítmény, következtetés, kivitelezés, behelyettesítés, alkalmazás, technika.

Taylor rendszere a századforduló körüli években valósággal forradalmasította a termelést. A rendszer, közvetlenül a háborút megelőző időkben, átszivárgott már az ó-kontinensre is. A termelés racionalizálását nyomon követte az üzemek racionalizálása, az üzemek racionalizálása az irodaüzemek racionalizálásához vezetett, irodaüzemek racionalizálásának tapasztalatai pedig tovább termékenyítettek és elvezettek a közigazgatás racionalizálásának gondolatához. A háborút követő években az amerikai példa nyomán egész Nyugat-Európa fokozott mértékben és ütemben tért át közigazgatásának revíziójára, újjászervezésére, racionalizálására.”<sup>35</sup>

Fluck András a Taylor által kialakított úgynevezett „legjobb út” elvét akarta adaptálni a közigazgatási munkafolyamatokra, létrehozva egy olyan ügyintézési módot, amely gyors, gazdaságos és hatékony. A kérdés már csak az volt, hogy átvehető-e az üzemi folyamatokra kialakított módszer a közigazgatásra? Fluck szerint: „Feltehető most már az a kérdés, vajon a taylori elv, a munkafolyamatoknak a felbonthatósága és racionális rekonstrukciójának lehetősége valóban alkalmazható-e közigazgatásban is. A tapasztalat azt mutatja, hogy igen.

A közigazgatás munkája ugyanis – éppen úgy, mint minden munka – láncszerűen egymáshoz kapcsolódó munkamozzanatokból áll. Ha a közigazgatás munkáját csak egy-egy hivatal keretén belül figyeljük meg, már futólagos áttekintésre is számos munkacsoportot tudunk megkülönböztetni egymástól. Ilyenek: a postabontás, iktatás, mutatózás, kiosztás, elintézési tervezet-készítés, kiadmányozás, letisztázás, kiadás, továbbítás stb. Egy-egy

<sup>35</sup> FLUCK András (1938): *A közigazgatási ügyintézés racionalizálása*. Budapest, Magyar Királyi Állami Nyomda.

munkacsoportot közelebről megfigyelve, azon belül ismét több-kevesebb munkamozzatra bukkanunk.

A kiosztás munkacsoportja például a főnök elé terjesztés, a főnök általi szignálás, a szignálás feljegyzése, a szignált daraboknak munkakönyvbe való bevezetése, a daraboknak az előadó kezeihez való juttatása, az előadó általi átvétel stb. mozzanatokra tagozódhatik.<sup>36</sup>

A magyar közigazgatás vizsgálatakor arra az eredményre jutott, hogy a kitűzött cél (az idővel, anyaggal és emberi energiával való takarékoskodás) érdekében megoldandó feladatok (szükséges intézkedések) két általános csoportra oszlanak:

- a szorosan vett szervezési megoldások és
- a mechanizálási megoldások csoportjára.

*Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja* című művében Fluck főleg a szorosan vett szervezési megoldásokat vizsgálja, ezek „azok az intézkedések, amelyek egyedül a következtetés, a logika, a józan ész, a meditáció, a spekulatív készség, az adminisztratív érzék útján és minden különleges berendezés vagy felszerelés igénybevétele nélkül megvalósíthatók.”<sup>37</sup>

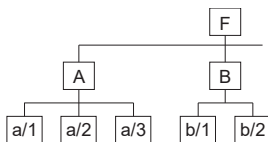
A szorosan vett szervezési megoldások áttekintését öt részre osztotta fel:

- az általános szervezetvizsgálattal,
- a részletes szervezetvizsgálattal,
- az ügyvitel-vizsgálattal,
- az ügyvizsgálattal és
- az ügymenetvizsgálattal kapcsolatos feladatokra és megoldásokra.

#### 2.1.4. Az általános szervezetvizsgálat

Az általános szervezetvizsgálat az egész közigazgatás szervezeti felépítésének tanulmányozását jelenti abból a szempontból, hogy a közigazgatás egysége, szervezeti tagozódása, a szerveknek összefüggése, azok hatásköri, illetőleg illetékességi (területi) beosztása megfelel-e az egyszerűség, célszerűség, jóság és gazdaságosság követelményeinek.

A feladat megvilágítására álljon itt a következő szemantikusan ábrán:



3. ábra

*A közigazgatás szervezeti felépítése*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

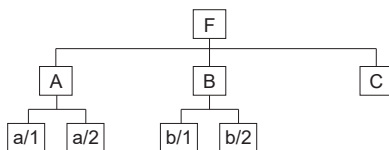
<sup>36</sup> Uo.

<sup>37</sup> FLUCK András (1932): *Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja*. Budapest, Eggenberger Könyvkereskedés.



Az  $F$  főhatóságnak 4 középhatóság  $A$ ,  $B$ ,  $C$ ,  $D$ , az  $A$  középhatóságnak viszont három ( $a/1$ ,  $a/2$ ,  $a/3$ ),  $B$  középhatóságnak pedig két alsó hatóság ( $b/1$ ,  $b/2$ ) van alárendelve. A főhatóság szervezetének, illetőleg középhatósági tagozódásának vizsgálatánál megállapítást nyert, hogy az  $A$ ,  $B$ , és  $C$  középhatóságokra szükség van, a  $D$  hatóság feladatköreinek jelentősége azonban csekélyebb, semhogy önálló hivatali minőségben való fenntartása indokolt lenne. Célszerűnek látszik a  $D$  középhatóságot a  $C$  kategóriába beolvasztani (hatásköri, horizontális revízió). Az alsó hatóságokkal rendelkező  $A$  és  $B$  középhatóságok szervezetének, illetőleg alsó hatóságaik tagozódásának vizsgálatánál megállapítást nyert, hogy a  $B$  középhatóság alsó hatóságainak ( $b/1$ ,  $b/2$ ) illetékességi (területi) beosztása racionálisabb, mint az  $A$  középhatóságnak hármas ( $a/1$ ,  $a/2$ ,  $a/3$ ) alsó hatósági tagozódása. Célszerűnek látszik a  $B$  középhatóságnál megfelelőnek mutatkozó, csupán két kerületre való tagozódást  $A$  középhatóságnál is keresztülvinni, és a hármas területi beosztást itt is kettősre változtatni (illetékességi, vertikális revízió).

A javasolt egyszerűsítés keresztülvitele után működő szervezet képét a következő szematikus ábra tünteti fel:



4. ábra

*A közgazgatás szervezeti felépítése 2.*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

### 2.1.5. Részletes szervezetvizsgálat

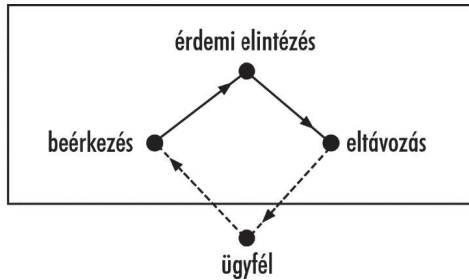
Fluck ebben a részben a hatósági működést vizsgálta. A részletes szervezetvizsgálat a hatóságok működésének általános és részletes tanulmányozását jelenti. Vizsgálja a hatóságok belső tagozódását, vagyis az ügyek megfelelő elosztását és a külső tagozódást, a hatóságok helyiségbeosztását (megfelel-e a célszerűség, egyszerűség és gazdaságosság követelményeinek).

### 2.1.6. Ügyvitelvizsgálat

Az ügyvitel-vizsgálat a hatósági ügyintézési munkamenet részletes vizsgálatát jelenti, amelynek célja megállapítani, hogy a hatóság ügyintézése megfelel-e a célszerűség, hatékonyság, egyszerűség és gazdaságosság követelményeinek. A hivatalok ügyintézési munkamenetének vizsgálata, illetőleg annak célszerű újjáépítése sarkalatos részletmunkája a közgazgatás tudományos szervezésének. Ha tekintetbe vesszük, hogy egy-egy konkrét ügy életét annak a munkamenetnek, kezelési sorrendnek, illetőleg időtartamnak terjedelme határozza meg, amely az ügydarabnak a hivatalba való beérkezésétől onnan való eltávozá-

sáig terjed, nyilvánvaló, hogy az észszerűség és célszerűség szempontjából mindent el kell követni annak érdekében, hogy e folyamat egyszerűbb és rövidebb legyen.<sup>38</sup>

Az egyes ügymarabok intézési munkamenetét sematikusan a következőképpen ábrázolhatjuk:



5. ábra

*A közigazgatási ügymenet folyamata*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

Az intézési ügymenet három fő munkamozzanatra oszlik:

- az ügymarab beérkezését követő kezdési mozzanatokra (postaelemzés, iktatás, betűsoros névmutató-készítés, esetleges előiratok felszerelése, előadóhoz való továbbítás),
- az érdemi elintézés munkamozzanatára,
- az ügymarab eltávozását megelőző kezelési munkamozzanatokra (előadóktól való átvétel, leírás, a tisztázat kiadmányozása, postára adás vagy kézbesítés útján való kiadás).

Az intézési menet munkamozzanatai – mint látjuk – számosak. Általános a törekvés az ügyintézési mozzanatok számának a lehetőségekhez képest való csökkentésére, valamint az üzemi szervezés területéről ismeretes folyamatos munka elvének megfelelően, az ügymarab mozgásának egyirányúsítására, így kiküszöbölve az ügymarab vissza-visszatérő továbbítását.<sup>39</sup>

Fluck egyenként sorra vette az intézési munkamenet (ma ügyiratkezelés) munkamozzanatait, és mindegyikhez egy-egy szervezési javaslatot fűzött.

### 2.1.7. Az ügyvizsgálat

Fluck szerint az ügyvizsgálat és a következő pontban tárgyalandó ügymenetvizsgálat két olyan terület, amely a racionalizálás, egyszerűsítés szempontjából nagy fontosságú, a külföldi szakirodalom mégis keveset foglalkozik vele, jóformán figyelmen kívül hagyja. Az ügyvizsgálat Fluck szerint: „... a közigazgatás hatáskörébe utalt összes feladatköröknek,

<sup>38</sup> Uo.

<sup>39</sup> Uo.

feladatoknak, funkcióknak és az ezeket rendszeresítő jogszabályoknak tanulmányozását jelenti abból a szempontból, hogy e feladatoknak a közigazgatás hatáskörébe való utalása, e feladatok terjedelmének kiszabása, e feladatok intéző fórumainak kijelölése és e feladatok intézési módjának megállapítása megfelel-e az egyszerűség, célszerűség, okszerűség és gazdaságosság követelményeinek.<sup>40</sup>

„Az ilyen irányú feladatkörselejtezés kétféle módon lehetséges: 1. a feladatkör teljes megszüntetése útján; 2. a feladatkörnek közzhatósági, közhivatali hatáskörből való kiemelése és például érdekképviselőkre (mezőgazdasági kamara, ipartestület, egyéb érdekelték egyesülése stb.) való átruházása útján.”<sup>41</sup> E témakörben vizsgálja továbbá azt is, hogy a feladatok terjedelmi kiszabása milyen egyszerűsítési és költségmegtakarítási eszközöket rejt magában.

A hatóságok kijelölésének kérdésével is foglalkozik. „A hatóságok kijelölése kétféle szempontból jelentős. Egyrészt lehetségessé teszi azt, hogy a kevésbé fontos ügyek intézését kiemelhessük a felsőbb hatóságok hatásköréből azokat alsóbb hatóságokra ruházzuk át (ami a felsőbb hatóságok tehermentesítését vonja maga után), másrészt, hogy az egyes ügyek intézési menetéből kiküszöböljük azoknak a hatóságoknak munkáját, melyek nem feltétlenül szükségesek s melyek csupán nehézkessé teszik az intézés menetét.”<sup>42</sup>

Vizsgálja az ügyek intézési módjait, így felismeri az ügyek intézésének egységsítési lehetőségeit. „Vannak a közigazgatásban teljesen rokon természetű ügyek, melyeknek intézési módját két különböző jogszabály egymástól eltérőleg szabályozza... Ha az ügyek intézési módjait bizonyos magasabb nézőpontból vizsgáljuk, olyan összekapcsolási lehetőségeket tudunk felfedezni, amelyek jelentős és lényeges egyszerűsítésekre és így munkacsökkenésre vezetnek...”<sup>43</sup>

### 2.1.8. *Ügymenetvizsgálat*

Fluck András a szorosan vett szervezési megoldások ötödik részeként tárgyalta az ügymenetvizsgálatot. Későbbi művében (*A közigazgatási ügyintézés racionalizálása*) részletesebben kidolgozta ezt a vizsgálati módszert, kiegészítve az intézési menet vizsgálatával, egy komplett szimbólumrendszerrel, részletes ábrázolással és a tevékenységek részletes vizsgálatával. E vizsgálatok bemutatása előtt célszerű áttekinteni az ügymenet és az intézési menet fogalmát.

### 2.1.9. *Intézési menet-ügymenet*

Fluck intézési menetnek nevezi azt a munkamozzanat-sorozatot, amely egy-egy hivatalban egy konkrét ügy intézésével előáll, míg ügymenetnek azt az intézési menetsorozatot, amely a konkrét ügybe bekapcsolódó összes hivataloknál a konkrét ügy teljes elintézését eredményezi. „Az intézési menet-ügymenet fogalmak megvilágítására megemlíthetjük a hatósági

<sup>40</sup> Uo.

<sup>41</sup> Uo.

<sup>42</sup> Uo.

<sup>43</sup> Uo.

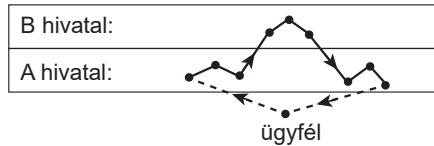
bizonyítványokat. A hatósági orvosi bizonyítványt például Budapesten a kerületi eljáráságoknál működő kerületi tisztiorvos adja ki. A kérelmet a kerületi eljáráság segédhivatala beiktatja, a fél az iktatott darabbal a tisztiorvoshoz megy, a tisztiorvos elvégzi a vizsgálatot, megfogalmazza a bizonyítványt, azt letisztázzák, a tisztiorvos aláírja és a félnek átadják. Az ügy egész menete egy hivatalon belül intéződik el, tehát az ügymenet egyetlen elintézési menettel egyenlő. Hatósági erkölcsi bizonyítványért viszont Budapesten a kerületi rendőrkapitányságnál kell jelentkezni, ahol a kérelmet jegyzőkönyvbe veszik. Az ún. prioráló iratok ezután megjárják az Országos Bűnügyi Nyilvántartó Hivaltalt, a politikai nyilvántartót, ha nőkről van szó, akkor még az erkölcsrendészeti osztály nyilvántartóját is, azután újra visszakerülnek a kerületi kapitányságra, ahol végül is kiállítják az erkölcsi bizonyítványt. Az iratok tehát ebben az esetben – mint látjuk – egy hatóságnál indulnak el, három, esetleg négy hatóságon, illetve hivatalon futnak át, újra visszakerülnek az első hatóságához, – az ügymenet tehát itt négy, esetleg öt intézési menet összetételéből áll elő.<sup>44</sup>

A vizsgálat mindig az általánostól a konkrét felé halad, azaz először ügymenetvizsgálatot kell készíteni sematikus ábrákkal, majd az ügyek menetének vizsgálata, elemzése után át lehet térni egy-egy intézési menet részletes grafikus, ábrázolására és vizsgálatára. Ha még tovább szeretnénk szűkíteni a vizsgálat tárgyát, akkor az egyes munkamozzanatokat, tevékenységeket is meg lehet vizsgálni. Így lehet vizsgálni az érdemi és az eljárási tevékenységeket, amelyek közül Fluck az érdemi tevékenységet vette nagyító alá. Első lépésként az ügymenetvizsgálatot említi. Fluck szerint az „ügymenetnek és alkotórészeinek vizsgálata csak abban az esetben vezethet kézzelfogható és bármikor demonstrálható eredményekhez, ha módját tudjuk ejteni annak, hogy a közigazgatási munkamozzanatokat, a belőlük előálló intézési meneteket, végül az ezekből összetevődő ügymeneteket valamilyen módon, szemléltető rendszerben, grafikusan le is rögzítjük.”<sup>45</sup> Az ügymenetek ábrázolására és áttekintésére Fluck sematikus ábrákat használ. Ez a módszer a konkrét ügyben közreműködő hivatalokat és hatóságokat függőleges hasábokban sorolja fel, és ezekbe a hasábokba állítja bele sematikus formában az egyes hivataloknál (hatóságoknál) lefolyó intézési menetet. Ez a sematikus forma rendszerint egy négyszögecskét, egy köröcskét, majd újra egy négyszögecskét mutat. A köröcske az érdemi tevékenységet (általában az előadói elintézését és annak főnöki approbálását) jelzi, az első négyszögecske az érdemi tevékenységeket megelőző kezelési tevékenységeket (általában az iktatást, mutatózást, szerelést, kiosztást), a második négyszögecske pedig az érdemi tevékenységet (általában a tisztázást, továbbítást, irattározást). Ha a sematikus ábra folyamatos láncolata egy másik hasábra tolódik át, az azt jelzi, hogy az illető ügyben egy másik hivatal (hatóság) ténykedik tovább. Ha az intézési láncvonal szétágazik, az azt mutatja, hogy attól kezdődőleg két vagy több hivatal (hatóság) kapcsolódik bele az ügy további intézésébe.<sup>46</sup> E sematikus ábrázolási módszerrel az egyes ügyek menete áttekinthetővé válik, s ennek eredményeképpen lehetőség adódik a szakszerű felülvizsgálatokra, elemzésre, átszervezésre: racionalizálásra.

<sup>44</sup> FLUCK 1938.

<sup>45</sup> Uo.

<sup>46</sup> Uo.



6. ábra

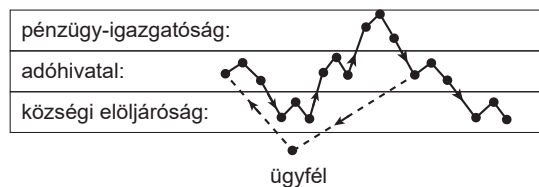
*A közigazgatási ügymenet Fluck-féle ábrázolása*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

Az ügymenetvizsgálat egy-egy ügy végleges elintézési folyamatának olyan szakszerű tanulmányozása, amelynek révén nem tévesztjük szem elől a tényt, hogy egy-egy ügy végleges elintézése annál egyszerűbb, annál gazdaságosabb, minél kevesebb és minél racionálisabb egybekapcsolt intézési mentből tevődik össze.

Fluck közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramjában az *ügymenetvizsgálat három fő szempontját* emeli ki. Az *első fő szempont* az ügymenetben szereplő intézési menetek számának céltudatos csökkentése, a nem feltétlenül szükségesen bekapcsolódó hatóság munkájának kikapcsolása útján. A házadó-fellebbezések ügymenete például a következő: a fellebbezést az adóhivatalnál kell benyújtani, a hivatal azután a fellebbezést az előiratokkal való felszerelés végett a községi előljáráshoz adja le azt. Az előljárástól visszaérkező fellebbezésnek a pénzügyi igazgatósághoz való felterjesztése során az adóhivatalnak érdemleges tevékenysége ismét nincs.

A jelenlegi ügymenet sémája a következő:

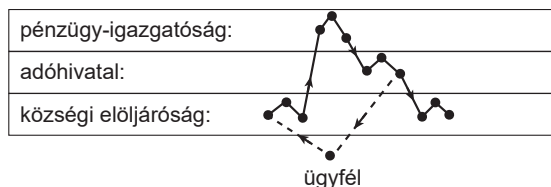


7. ábra

*A házadó-fellebbezések közigazgatási ügymenete*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

Ha a fellebbezést az előljárásnál kellene beadni, és az előljárásg az adóhivatal kikapcsolásával terjeszthetné fel az iratokat a pénzügyi-igazgatósághoz, az ügymenet a következőképpen egyszerűsödne:

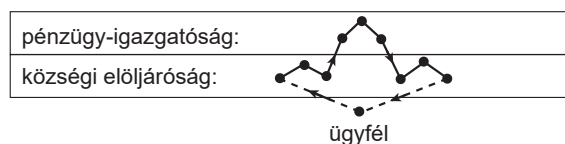


8. ábra

*A házadó-fellebbezések közigazgatási ügymenetének egyszerűsített változata*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

Mínthogy a fellebbezéseknél a másodfok sok esetben nem változtatja meg az elsőfokú kivetést, az ilyen esetekben az adóhivatalnak érdemi munkája ismét nincs, az ügyek nagy hányadában tehát a következő még egyszerűbb ügymenet volna megvalósítható:



9. ábra

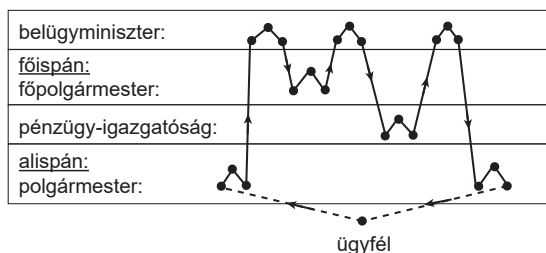
*A házadó-fellebbezések közigazgatási ügymenetének egyszerűsített változata 2.*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

Azaz a visszafelé való menetben az iratoknak megint csak akkor kellene érinteni az adóhivatalt is, ha az elsőfokú kivetés változást szenved, vagyis amikor az adóhivatalnak valóban érdemi munkája is van a kérdéses ügydarabbal. Ilyen szabályozás útján a ma hat elintézési menetből álló ügymenet a legtöbb esetben a felére csökkenne.<sup>47</sup>

*Az ügymenet második fő szempontja az ügymenetben található intézési menetek számának céltudatos csökkentése, az intézési menetek sorrendjének átalakításával.*

A honosításra irányuló kérelmek ügyében a mai ügymenet pl. a következőképpen ábrázolható:



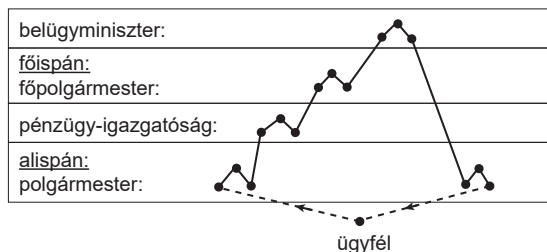
10. ábra

*A honosításra irányuló kérelmek közigazgatási ügymenete*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

<sup>47</sup> FLUCK 1932.

Az ügymenet – mint látjuk – hét intézési menetből áll, ha azonban az intézési menetek egymásutánjában semmi mást, csupán logikus rendet teremtünk, az ügymenet egyszerre öt elintézési menetre csökkenthető (lásd 11. ábra).



11. ábra

*A honosításra irányuló kérelmek közigazgatási ügymenetének egyszerűsített változata*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

*Az ügymenet harmadik fő szempontja:* „az ügymenetben szereplő intézési menetek munkakapcsolatának tanulmányozása abból a szempontból, hogy minden egyes hivatal munkájára való figyelemmel, racionálisan szerveztessék meg abból a célból, hogy az egyes hatóságok minél kevesebb idővesztés vagy tevékenység árán teljesíthessék az ügyben megkívánt funkciójukat, illetőleg, hogy az érdekelt ügyfél minél egyszerűbben és gyorsabban érhesse el ügyében a kívánt eredményt.”<sup>48</sup>

A vizsgálni kívánt ügyfajta menetét feltüntető sematikus ábrázolás elkészítése után következik az illető ügyfajta vonatkozó jogszabályok (törvények és rendeletek) áttanulmányozása annak érdekében, hogy az intézés tényleges menetének megismerése után az illető ügyfajta nézve megismerhessük a szabályozás célját és előírásait.

Az ügymenetvizsgálat grafikus ábrázolása és a szabályozás céljának és előírásainak ismerete után a következő kérdések merülhetnek fel:

- „Mi a vonatkozó feladatkör lényege?
- Mik a vonatkozó feladatkör intézésének lényeges mozzanatai?
- A szükséges tennivalók a konkrét ügy valóságos menetében logikus sorrendben követik-e egymást?
- Nincsenek-e felesleges tevékenységek az ügymenetben?
- Nem kapcsolódnak-e bele az ügymenetbe olyan hivatalok, amelyeknek munkája az illető ügytípus intézésében nélkülözhető, vagy pedig esetleg más hivatal munkájával eredményesebben helyettesíthető?
- Nem tartalmaznak-e a vonatkozó jogszabályok a szabályozás célját túlhaladó és így felesleges módon túlértelmezett intézési előírásokat?
- Az egész vonatkozó feladatkör valóban az illető hivatal működési körébe tartozó tevékenység-e, illetve indokoltan közigazgatási tevékenység-e, azaz nem volna-e célszerűbb az egész vonatkozó ügyfajta az illető hivatalnak, sőt magának a közigazgatásnak működési köréből esetleg teljes egészében kiemelni?”<sup>49</sup>

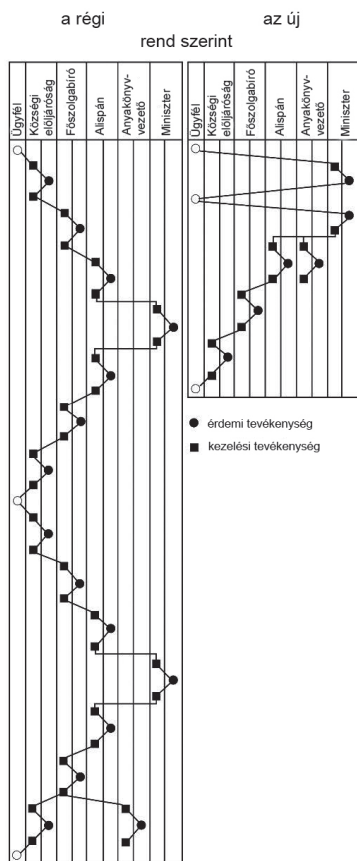
<sup>48</sup> Uo.

<sup>49</sup> FLUCK 1938.

Fenti szempontok figyelembevételével egy szakszerű felülvizsgálat készíthető, amely alapján egy újabb sematikus ábra hozható létre. Ez az új ábra azt az ügymenetet igyekszik feltüntetni, amely szakszerű munkaszervezési szempontból ideálisnak látszik, azaz egy racionalizált ügymenetet. „Az ilyen sematikus ábrázolásnak megvan az a nagy jelentősége is, hogy lehetőséget ad a jelen állapot és a jobbnak, megfelelőbbnek talált, javasolt, illetve tervezett ügymenet összehasonlítására. Ha a jelen állapot grafikus ábráját a javasolt állapot grafikus ábrája mellé állítjuk, a kettős kép szembeszökően, minden szónál ékebben beszélően bizonyítja a valóban életrevaló terv megvalósításának szükségességét.”<sup>50</sup>

Az ábrázoláshoz Fluck egyszerű, könnyen érthető szimbólumokat használt. A sematikus ábrázolásmódra, illetve a párhuzamos ábrázolásra mutat példát következő ábra:

Községi lakos pótlásra szoruló  
névváltoztatási ügyének vázlatos menete



12. ábra

*Példa a Fluck által használt szimbólumokra a közigazgatási ügymenet racionalizálása érdekében*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

<sup>50</sup> Uo.



































„Az egyes ügyek menetének vizsgálata után módot kell találnunk arra is, hogy az ügymenet alkotó elemeihez: az intézési menethez is közelebb férközzünk, és hogy azokaz is külön-külön alaposan megvizsgálhassuk.” – írja *A közigazgatási ügyintézés racionalizálása* című művében Fluck.

Vizsgálódásának két célja van. Egyrészt annak vizsgálata, hogy az illető hivatalban egy beérkező ügydarab hogyan fut végig (az átvételtől az érdemi ügyintézésen át a postázásig, majd az irattárig), másrészt meg lehet állapítani, hogy az illető hivatalban az egyes feladatkörök intézése során a feladatkörre vonatkozó speciális tennivalók, munkamozzanatok helyesen, racionálisan vannak-e megszervezve. Az intézési menet vizsgálatához ismét a grafikus ábrázolásmódot hívta segítségül a szerző. Ez esetben viszont minden munkamozzanatot és a munkamozzanatokat végző összes egyént is meg kell jeleníteni. Így egy részletes grafikus ábra készülhet. A részletes grafikus ábrázolás egymás mellett mutatja be függőleges hasábkban az intézésben részt vevő összes hivatalt és hatóságot, és egy-egy hivatal keretében egyenként ábrázolja a tevékenységet folytató személyeket, illetve szerveket. Az intézési menet megjelenítéséhez már egy bonyolultabb, részletes szimbólumrendszerre van szükség. Az egyes munkamozzanatokat egy-egy kör jelöli és a körben lévő jelzés magyarázza meg, hogy konkrétan milyen tevékenységről van szó. Az ugyanebben a hasábkban egymás alatt található körök ugyancsak a személynek (szervnek) egymás után következő tevékenységét mutatják. Ha a kör függőleges irányból másik hasábkba tolódik el, az azt jelenti, hogy az illető ügyben egy másik személy (szerv) tevékenykedik tovább. Az egyes munkamozzanatokat jelző körök láncként kapcsolódnak össze. Ha ez az intézési lánc szétágazik, az azt mutatja, hogy attól kezdődően két vagy több egyén (vagy szerv) kapcsolódik bele az ügyintézésbe.

A fenti módszerrel nemcsak ábrázolni lehet a vonatkozó ügy menetét, hanem a módszer egyúttal lehetőséget ad az ügymenet és az ügyintézés legkisebb részleteinek a megismerésére, azok elemzésére, a problémák szakszerű feltárására és ezen keresztül a racionalizálásra is. Fluck szerint az alábbi alapvető kérdésekre kaphatunk választ vizsgálódásaink során:

- Az egyes megvizsgált munkatényezők valóban szükségesek?
- A szükségesnek talált munkatényezők jól vannak megszervezve?
- A túlméretezett munkatényezőket miképpen lehetne leegyszerűsíteni?
- A feleslegesnek talált munkatényezőket miképpen lehetne kiselejtezni?

## A JELEK MAGYARÁZATA

 munkamozzanat	 véleményserkesztés, elintézési tervezet	 sokszorosítás
 átvétel, postabontás	 tudomásulvétel	 egyeztetés
 iktatás	 kiszállás	 tisztázot aláírása
 betűsoros névmutatózás	 helyszini szemle	 postázás
 számmutatózás	 bizottsági ülés	 továbbítás, kézbesítés
 iratrendezés	 hatósági tárgyalás	 kivezetés
 lajstromos iktatás, számhoz való iktatás	 jegyzőkönyv-felvétel	 irattárba helyezés
 szerelés	 láttaozás, felülvizsgálás	 határidő-nyilvántartás
 iratsomó-rendszer jelzése	 kiadmányozás	 nyilvántartásba, kimutatásba való vétel
 szignálás	 másolás kézzel	 sürgetés
 munkakönyvbe való kiosztás	 másolás írógéppel	 fellebbezés
 feljegyzés, előírás		 kifizetés

13. ábra

*Példa a Fluck által használt szimbólumokra az intézési menet megjelenítéséhez*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

Az ügymenetvizsgálat és főleg az intézési menet vizsgálata után lehetőség nyílik egy-egy tevékenység részletesebb vizsgálatára is. Fluck a következőkben az érdemi tevékenység vizsgálatáról írt, amely tevékenység alatt azt a munkamozzanatot értette, amelyben az előadó a konkrét ügyben meghozza a döntést, egyben általában lezárja az ügyet. Az érdemi döntéshozatal alapvetően szellemi tevékenység, emiatt szervezési szempontból alig szabályozható. Fluck a tisztviselőképzés, tisztviselő-nevelés, tisztviselő továbbképzés reformját említette, mint az érdemi döntések szabályozhatóságának elősegítésével kapcsolatos fontos tényezőket. Az ügyintézés racionalizálásával kapcsolatos tennivalók közé sorolható az érdemi ügyintézéshez kapcsolódó egyes munkakörülmények javítása is. Az érdemi munka megkönnyítése érdekében a járulékos körülmények megszervezésénél kell úgy eljárni, hogy az ügyintézés meggyorsítsuk, leegyszerűsítsük. Ehhez segítenek a megfelelő bélyegzők használata, mint például az elintézési bélyegző és az úrlaphasználatra utasító bélyegző. Az ügyintézés gyorsaságát, egyszerűségét, célszerűségét nagymértékben előmozdíthatják továbbá a megfelelő formanyomtatványokkal, a megfelelő technikai felszerelésekkel, irodai berendezésekkel, a hivatali helyiségek beosztásával és az ügyintéző személyzettel kapcsolatban foganatosított intézkedések. Ezt a témakört a két világháború közt Raith Tivadar dolgozta fel részletesen. Vizsgálódásainak középpontjában az irodai munka egyszerűsítése és korszerűsítése állt.

Rávilágított a racionalizálás személyi kérdéseire, valamint a tárgyi feltételek problémáira. Célja egy átlátható, gyorsan dolgozó közigazgatási „üzem” létrehozása volt.<sup>51</sup>

Fluck András munkásságának jelentősége a mai napig kiemelkedő a közigazgatási munkafolyamatok szervezése szempontjából. Magyarországon olyan úttörő személyiség, aki elsőként a közigazgatás megújítói közül nem a személyekre, nem a személyzetre és nemcsak a jogszabályi háttérre, a jogszabályok frissítésére, korszerűsítésére koncentrált, hanem vizsgálatai középpontjába helyezte a közigazgatási munkafolyamatokat, az ügyintézés. Arra kívánt választ kapni és adni, hogyan lehet a hivatali ügyintézés megvizsgálni, áttekinteni, láthatóvá tenni, korszerűsíteni, majd hosszú távon egységessé tenni. Ezek a kérdések a mai napig aktuálisak és fontosak, hiszen még a mai közigazgatásban sem beszélhetünk egységes ügyintézésről, annak ellenére, hogy Fluck óta sokat fejlődött az adminisztráció rendszere.

A továbbiakban a közigazgatási korszerűsítési törekvések II. világháború utáni történetét mutatom be, amely egy igen nehéz időszak volt a tárgy kutatásának szempontjából. Azt is mondhatnám, hogy a Fluck-féle kutatások után közel 20 évbe telt, míg lassan kezdett újjáéledni a kutatás.

### *2.1.10. Ügymenetvizsgálat a II. világháborút követő évtizedekben*

Külön, kiemelten foglalkozom ebben az alfejezetben az ügymenetvizsgálattal és az erre épülő közigazgatási minőségfejlesztő metodikával, mint önálló módszerrel. Az ügymenetvizsgálat alapjai a már bemutatott flucki kutatásokra, eredményekre építenek, a közigazgatási minőségfejlesztő metodika pedig a kilencvenes évek végétől jelent meg a közigazgatásban. Sajnos még a mai napig sem terjedt el; felhasználása korlátozott, annak ellenére, hogy ez a szervezetfejlesztés egyik leginkább közigazgatási specifikumokkal rendelkező elemzési módszere, ami így megérdemel egy alaposabb bemutatást.

Az ügymenetvizsgálat az igazgatásszervezésben a munkanap-fényképezés mellett a legerjedtebben alkalmazott elemzési és tervezési módszer. A közigazgatási ügyintézési technológia kidolgozása az ügyben alkalmazni szükséges anyagi, jogi, eljárásjogi, ügyviteli és technikai szabályok logikus, szakszerű munkafolyamattá rendezését jelenti. Az ügyintézés fenti értelemben vett technológiájának előírása jelenleg még kivétel, és nem elfogadott a gyakorlat által. Az ügymenetvizsgálat során az egyes ügycsoportokban a különböző ügyintézők egyéni munkamódszerei szerint végzett ügymenetek teljes ügyintézési folyamatának grafikus ábrázolása, majd elemzése eredményeként az adott ügyben optimális ügyintézési technológia kialakítása történik meg. Fontos a vizsgálat előtt pontosan meghatározni, hogy milyen ügýtípusoknál érdemes ezt a vizsgálatot választani.

Egyik szempont a vizsgált feladat jellegére vonatkozik. Azokat a feladatokat érdemes eszerint a módszer szerint vizsgálni, amelyek úgynevezett strukturált feladatok. Strukturált feladatnak nevezzük azokat a feladatokat, amelyek esetében strukturált döntés hozható, azaz előre lehet látni, modellezni a döntési kimeneteleket. Például egy építéshatósági ügy esetében előre látható, hogy milyen döntések születhetnek akár egy építési engedély esetében: az eljáró szerv vagy megadja az engedélyt, vagy nem, más döntési lehetőség nem létezik. A közigazgatásban számtalan ilyen strukturált döntést igénylő ügýtípus létezik.

<sup>51</sup> Bővebben lásd: RAITH Tivadar (1930): *Az irodaiüzem racionalizálása*. Budapest, Révai.

Az ilyen feladatoknál célszerű az egységes eljárás módra törekedni, ezért érdemes ügymenetvizsgálatra vállalkozni.

Másik fontos szempont a feladat gyakorisága, előfordulásának száma. Nyilvánvaló, hogy egy teljesen egyedi, alapos mérlegelést igénylő ügyben nem törekedhetünk az egységességre, míg egy tömegesen előforduló (rutin) ügytípusoknál elvárható az egységes ügyintézési technológia. A cél nem az, hogy egy konkrét ügyet vizsgáljunk meg alaposan, hanem az, hogy az egy ügytípusba tartozó valamennyi ügy vizsgálatával egy egységes ügyintézési módszert alakítsunk ki. Így elkerülhető lesz, illetve lehet, hogy egy ugyanolyan ügy intézése különböző hivatalokban, különböző helyeken más-más ideig tartson, más-más lépésekkel történjen. Bizonyos ügyekben egységes ügyintézési módszertan, intézési menet, más néven technológia alakítható ki.

A vizsgálat a folyamat három elemére koncentrál:

- az ügyintézési folyamat egyes elemeit kik, mely szervezetek, illetve személyek végzik,
- a folyamat elemei milyen sorrendben jelennek meg,
- milyen szabályozás alapján végzik az ügymenet egyes mozzanatait.

### *2.1.11. Az ügymenetvizsgálat folyamata*

Az ügymenetvizsgálat elvégzésének előkészítő szakaszában kiválasztjuk az igazgatási munkafolyamatot, illetve ügycsoportot jól jellemző konkrét ügyeket. Ezt követően a rendelkezésre álló iratanyag, az ügyintézők kikérdezése és más dokumentumok alapján rekonstruáljuk az ügyintézési folyamatot, elkészítjük az ügymenet grafikus ábráját. A grafikus folyamatábra tartalmazza az ügyintézés megelőző mozzanatokot, a tényleges eljárás összes ügyintézési elemét a cselekvések időrendi sorrendjében, mindezt a munkamozzanat, a munkafolyamatban részt vevő, valamint az ügymenet mozzanatát meghatározó szabályozás megjelölésével. Hasznos, ha a folyamatábra tartalmazza az egyes eljárási cselekmények között eltelt időtartamot is. A mozzanatok jelölésekor más módon kell feltüntetni az érdemi, illetve az ügyviteli elemeket (például az érdemi tevékenységeket négyzettel, az ügyvitelieket körrel jelölve). A feldolgozás és elemzés során ugyanis jelentősége van annak, hogy a folyamatban hány érdemi, illetőleg hány ügyviteli mozzanatot végeztek. A folyamatábrák elkészítése után, az értékelés szakaszában ügykorszakértők bevonásával elvégezzük az ügymenet kritikai elemzését. Az azonos ügycsoportba tartozó ügyek folyamatábráinak összehasonlítása, a tapasztalatok általánosítása a szöveges értékelés elkészítése után kerül sor a módosított, javított munkafolyamat ábrázolására, amely alapját képezi a folyamatra vonatkozó ügymenetmodell kialakításának. A módosított munkafolyamat modelljéhez szöveges indoklást is fűzhetünk, amely a javasolt változás előnyeit magyarázza. Az ügymenetvizsgálat eredményei egyéb szervezési következtetések levonását is eredményezhetik. Így ráirányíthatják a figyelmet a szervezeti kapcsolatok neuralgikus pontjaira (házon belüli levelezgetés, külső szervekkel való nem kielégítő kapcsolat, párhuzamos nyilvántartás-vezetés). Lehetőség van továbbá arra is, hogy az érdemi lépéseket lassító ügyviteli mozzanatokot észszerűbben szervezzék meg. Az ügyintézési folyamatot tovább észszerűsíthetjük a munkafolyamatba beépített segédletekkel; iratmintákkal.

### *2.1.12. Az ügymenet-modellzés készítése és fajtái*

Az ügymenetvizsgálat során alkalmazott ábrázolási technikák igazodnak a szervezési cél követelményeihez. Két szakmai kérdés megválaszolása után lehet ábrázolási módszert választani. Az első kérdés: milyen részletességgel képezzük le a vizsgált munkafolyamatot, a másik, hogy milyen adatokat kell tartalmaznia az ügymenetmodellnek a munkafolyamatról.

#### A blokk sémájú ügymenetmodellek

A folyamatábrázolás mélysége igen különböző lehet. A folyamatok nagyvonalú globális áttekintése elégséges lehet akkor, ha a feladatok szakmai csoportjait a munkamegosztásban elfoglalt helyük és a szervezeti elhelyezkedésük szerint kívánjuk vizsgálni.

#### Mátrix típusú ügymenetmodell

A közigazgatásban a legszélesebb körben alkalmazott megoldás a mátrix típusú ügymenet-ábrázolás. Ezt az ábrázolási formát sematikus, grafikus ábrázolásnak is nevezi a szakirodalom, mivel a munkafolyamatot csak munkamozzanat mélységig bontja fel és nem ábrázolja a mozdulatokat. Az iktatást egy mozzanatként írja le, holott az legalább nyolc mozdulattól áll, amelyek az iktatási mozzanat egyes tételeit jelentik (érkezés időpontja, előadó neve, az ügy tárgya stb.). A mátrix típusú ügymenet-ábrázolás minimálisan három elemet mutat be a munkafolyamatból: a vízszintes sorban a munkamozzanat megnevezése található, az ábra függőleges sorában a mozzanatot végző személyek vagy szervezetek jelölésére kerül sor. A harmadik elem a mozzanat munkaszervezési minősítését jeleníti meg, amely alapvetően az érdemi és az ügyviteli cselekmények szétválasztását szolgálja. Az ügymenetmodell ezen túlmenően, fakultatív jelleggel tartalmazhatja a mozzanatokra vonatkozó jogszabályhelyek megjelölését, a mozzanatok végzésének időpontját, a becsült időráfordítást és a becsült költséget. A mátrix típusú ügymenetmodellek alapvetően munkaszervezési céllal készülnek, kitüntetett jelentőségük van az elektronikus technológiára való átállás megalapozásában. Az elektronikus technológiára váltás sikeréhez szükség van olyan ügymenetmodellekre, amelyek mind törvényességi, mind hatékonysági szempontból alkalmasak az ágazati szoftverek telepítésnek megalapozásához.

### **3. A folyamatszémleletű szervezetfejlesztést segítő munkamódszerek a közigazgatásban**

2010-ben a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (a továbbiakban Magyar-program) elfogadásával minőségileg új fejezet nyílt a közigazgatás racionalizálásának történetében. A Magyar-program – a korábbi kormányprogramok egysíkú strukturalista felfogásával szemben – egyszerre rendszerszemléletű és folyamatorientált.

Rendszerszemléletű, mivel a közigazgatás korszerűsítését négy fő terület szemszögéből közelíti meg: a szervezetet, a feladatot, az eljárást és a személyzet fejlesztését helyezi vizsgáldása középpontjába. A folyamatszémlelet az eljárások korszerűsítésében mutatkozik meg leginkább, és hatja át a program egészét.

A kormány a személyzetfejlesztés okán a személyzeti igazgatás és az új vonzó életpályamodell kialakítását tűzte ki célul. A 2011-es Magyar-program 33-as jelzetű feladata szerint az alábbiakban fogalmazták meg az atipikus munkaformák bevezetésének szükségességét: „Megteremtjük a rugalmas munkavégzés feltételeit a közszférában.”<sup>52</sup>

Ennek fényében tekintjük át a továbbiakban a kormány 2015-ös, az Államreform 2 keretében meghatározott személyzetfejlesztési törekvéseit.

#### **3.1. A munkamódszer fajtái**

A vizsgált munkamódszereket az alábbi módon érdemes egymástól megkülönböztetni.

Az első csoportba tartoznak a szervezetátvilágításkor alkalmazandó, alkalmazható munkamódszerek, más néven a helyzetfelmérést és -elemzést segítő munkamódszerek. Ezek használata egyértelműen kapcsolódik a szervezetátalakításához, fejlesztéséhez, racionalizálásához, így a folyamat átvilágító, információgyűjtő szakaszában használatosak. E körbe tartozik az interjú, a kérdőíves módszer, a munkanap-fényképezés, a munkakörelemzés, a funkciógyakoróság-elemzés, a dokumentumelemzés és az ügymenetvizsgálat.

A másik csoportba azok a résztechnikák, módszerek tartoznak, amelyek nemcsak az átvilágítási szakaszban használhatók, hanem a szervezet „normál” működése során is. Ezek az úgynevezett kollektív szellemi alkotótechnikák, mint a résztechnikák. Használatukra akkor kerül sor, amikor a vezető vagy a vezetés nem egy előre meghatározott koncepció mentén, vagy jogszabály által előírt úton köteles haladni, így a vezető lehetőséget adhat

---

<sup>52</sup> Magyar Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési program* (2011), 49. Elérhető: <http://magaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyar-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 12. 13.)

a beosztottaknak, munkatársaknak az irányvonal meghatározásába vagy egy konkrét feladat megoldásába. A résztechnika kiválasztását nagyban befolyásolja a cél, a vezető attitűdje, és persze az időkorlátok.

Számos közigazgatási szakemberrel találkoztam az elmúlt 15 év során, sok vezetővel konzultáltam, sok köztisztviselő tapasztalatát hallgathattam meg e témában, és azt kellett tapasztalnom, hogy az eredmények elkészerítők. Abban mindenki egyetértett, hogy az említett módszerek korszerűek, jók és a dolgozók is motiválhatók segítségükkel, a közigazgatási alkalmazásuk azonban sajnos még mindig elenyésző mértékű, pedig a módszerek nem újak, csupán alkalmazásuk mellőzése miatt tűnnek a mai napig újszerűnek.

### 3.2. A szervezetfejlesztési modell

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

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

A modell lépései dióhéjban az alábbiak:

#### *1. lépés: A szervezés céljának meghatározása*

A szervezési tevékenység a cél meghatározásával kezdődik. A szervezési munka célja lehet egy szervezet létrehozása, vagy egy már meglévő szervezet átalakítása, fejlesztése. A vizsgálat megkezdésekor kézenfekvő, hogy a szervezést sokirányú tevékenységnek kell végigkísérnie. A szervezésnek szükségképpen komplex szemléletűnek kell lennie, el kell érni, hogy már a létesítmény tervezésénél figyelembe vegyék a szervezés speciális szempontjait.

Meglévő szervezet szervezési céljai közt leggyakoribb az úgynevezett hibás működést feltáró és kiküszöbölő szervezés, illetőleg a szervezet működésének folyamatos ellenőrzése és értékelése. Nagyon fontos, hogy nem a szervezet alapcéljait kell ez esetben meghatározni, hanem a szervezetfejlesztés céljait. A szervezési célmeghatározás lényeges kérdése, hogy miként juthatunk szervezési célok birtokába, más szóval kinek a feladata szervezési célt kitűzni. Elsőként a szervezési apparátust kell említeni. A képzett szervezőtől elvárható, hogy rendszeresen figyelemmel kísérje a szervezésemélet és módszertan fejlődését, és folyamatosan figyelve a szervezet tevékenységét előterjessze szervezési elképzeléseit. Kiemelkedő szerepe van a vezetőknek is a szervezési célkitűzések meghatározásában, mivel ez a feladat a vezetői tevékenység szerves része.

Hasznos, jó kezdeményezéseket, ötleteket lehet szerezni, különösen a munkafolyamatok ésszerűsítése tárgy körében az alkalmazottaktól is. Helyes, ha a vezetés intézményesen gondoskodik arról, hogy a dolgozók megfelelő javaslatai fórumot kapjanak és megvalósulhassanak. Ennek érdekében szintén hatékonyan lehet alkalmazni a külön-



böző résztechnikákat, például a kollektív szellemi alkotótechnikákat, amelyek biztosítják az összetett problémák több nézőpontú megközelítését.

A célmeghatározással elindított szervezési folyamat eredményességét és megvalósíthatóságát több tényező determinálja: a szervezet szervezési kapacitása, az elmúlt időszak szervezési tevékenységének eredményessége vagy eredménytelensége, a dolgozók új iránti fogékonysága, a csoportmunka megvalósíthatóságának lehetősége olyan befolyásoló körülmények, amelyek szerényebb, vagy merészebb szervezési célkitűzést indokolnak.

Nagyon fontos, hogy a szervezési célok konkrétak legyenek. Sokszor lehet hangzatos célkitűzéseket hallani, például „jobb legyen az ügyintézés vagy gyorsabb legyen az ügyintézés”, viszont sok esetben nincs meghatározva, hogy mit értenek pontosan e jelzők alatt.

A másik fontos szempont a mérhetőség: fontos, hogy a célok mérhetők és számon kérhetők legyenek.

### *2. lépés: Döntés a szervezési munka elrendeléséről*

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

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

### *3. lépés: A szervezést végzők kijelölése*

A szervezésben részt vevők száma és a részvétel formája a szervezési munka nagyságrendjétől, fontosságától, sürgősségétől és egyéb sajátosságaitól függ. Erre általánosan érvényes szabály nem állapítható meg. Egy-egy kisebb, kevesebb szervezéselméleti ismeretet igénylő szervezési feladattal a szervezet kellő szakmai felkészültséggel és gyakorlati tapasztalattal rendelkező dolgozója is megbízható. Összetett szervezési feladat elvégzésére szervezési csoportot lehet alakítani a szervezeten belül. A csoport tagjainak összetételét célszerű úgy meghatározni, hogy a probléma több nézőpontú megközelítése és megoldása biztosítható legyen. Ezért célszerű különböző szakterületről válogatni a csoport tagjait. A szervezési tevékenységbe célszerű bevonni a szervezés által érintett szervezet közvetlen vezetőjét, annak a szakterületet jól ismerő dolgozóját, valamint a szervezéssel foglalkozó dolgozókat. A munka jellegétől függően célszerű, ha a felettes szervezet szervezési, illetőleg a szakterület által érintett dolgozója is részt vesz a munkában.

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



A szervezési munka végzése történhet:

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

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

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

#### *4. lépés: Helyzetfelmérés és elemzés (szervezetátvilágítás)*

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

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

A szervezetekre vonatkozó információk hozzáférhetőségük alapján több kategóriába sorolhatók:

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

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

Az informálódás nem korlátozódhat csupán a szervezet jelenlegi állapotának megismerésére. Szükséges a múlt eseményeinek az értékelése (sok esetben ez magyarázza meg a jelen állapotot), valamint bizonyos mértékű jövőbetekintés, tervezés is. A múltbeli információknak nem kizárólag a már meglévő struktúra szervezésekor van jelentőségük, hanem a visszapillantó értékelés egy újabb szervezési időkor is hasznos lehet.

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

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

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

lönböző szempontok szerint kategorizálja, így megkülönböztethetünk valóságos vagy feltételezett, változó vagy változatlan, időszakos vagy tartós, személyi és tárgyi, szervezeten belüli és kívüli, technikával összefüggő, illetve attól független adottságot, illetve követelményt. E kategorizálás tovább bővíthető, azonban az értékelés és elemzés lényeges eleme az, hogy a szervező felismerje a vizsgált területre vonatkozó lényeges adottságokat, illetve követelményeket. Az adott szervezetre vonatkozó döntő adottság felismerésének lehetősége, és ezáltal a szervezés sikerének lehetősége a szervezést végző csoport közös munkájától, az együttműködés és a komplex szemléletmód következetes érvényesítésétől függ. A szervezés szempontjából döntő körülmény feltárását az információk rendszerszemléletű feldolgozása biztosítja.

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

Az elemzés munkaszakaszában össze kell vetni a szervezettel szemben támasztott követelményeket a szervezet adottságaival, és meg kell határozni az eltérés okát. Az adottságok és követelmények feltárásának fenti módszere elsősorban már működő szervezetekre alkalmazható. A szervezőmunka menetének helyzetfeltáró szakasza új szervezet létrehozása esetében eltérő sajátosságokat mutat. Az adottságok és követelmények felmérése alapján a célnak leginkább megfelelő szervezeti működés kialakítása attól függ, hogy képesek vagyunk-e a tervezés stádiumában a szakmai (tehát az adott célrendszert ismerő, módszertani, a munkafolyamatokra vonatkozó, a szervezeti strukturális, a munkafeltételekkel kapcsolatos, valamint az építészeti stb.) követelmények számbavételére. A helyzetfelmérést és elemzést nagyban segítik azok a résztechnikák, amelyek részletes bemutatása e fejezet témája. A helyzetfelmérés befejező mozzanataként ajánlott az adatfelmérés és értékelés eredményét írásban összefoglalni. A leírásban tárgyilagosságra kell törekedni úgy, hogy a munka a megállapított, bizonyított tényeket tartalmazza.

### Egy kisvárosi polgármesteri hivatal létszámhelyzete (esettanulmány)

A közigazgatási létszámmal kapcsolatos legfontosabb kutatási és szakirodalmi áttekintés alapján megerősíthető, hogy jelenleg nem áll rendelkezésre egzakt módszer, támpont a hivatali létszám meghatározására. A szervezési szakirodalom adós a kisvárosi működés problematikáinak feltárásában és az erre vonatkozó megoldások bemutatásában. A járási és a tankerületi átszervezés jelentős létszámcsökkentéssel járt, a vizsgált önkormányzat esetében 20 fő távozott a hivataltól. Kisváros esetében problemikusabb a megüresedett vezetői álláshelyek pótlása.

Az egyes módszerek indirekt módon, statisztikai törvényszerűség felhasználásával próbálják meghatározni a létszámot. A legjellemzőbb, és az önkormányzat szempontjából döntő jelentőségű körülmény, ahogyan az Országgyűlés a 2013. évi CCXXX. törvényben – Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről – támogatást biztosít az önkormányzati hivatal működési kiadásaihoz a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény szerint 2014. január 1-jén működő hivatali struktúrának megfelelően.

Az elismert hivatali létszám a számított alaplétszám korrekciós tényezőkkel korrigált összege. A számított alaplétszámot a költségvetési törvény az alábbi képlet alapján határozza meg:

$$SZAL = c + (\text{ÖL} - a) / (b - a) \times (d - c), \text{ két tizedes jegyre kerekítve,}$$

amelyben az önkormányzat lakosságszámát, a település típus szerinti lakosságszám-kategória alsó, felső határát, a település típusa szerint az adott lakosságszám-kategóriához tartozó elismert köztisztviselői létszám minimumát, maximumát stb. veszi figyelembe. A közös hivatal esetében az elismert hivatali létszám további korrekciós tényezők figyelembevételével módosul.

Ezek alapján a kisvárosi önkormányzat Polgármesteri Hivatalának finanszírozott létszáma 33,28 fő, ez személyenként 4 580 000 Ft-ot jelent az állami költségvetésből. Nyilván, ha az önkormányzat ezen a létszámon felül foglalkoztat köztisztviselőt, akkor kb. ilyen nagyságrendű összeggel kell számolnia személyenként. A polgármesteri hivatal nyitó létszáma 2013. január 1-én 40 fő, az engedélyezett létszám 38 fő, ebből szakalkalmazott 36 fő volt.

Az olyan álláshelyekre, amelyekről hivatali dolgozó újonnan létrejövő másik szervhez került, de a feladatkör nem került át a szervhez, ugyanakkor az álláshely megszüntetésre került (például informatikus, jogász) a képviselő-testület év közben többletlétszámot engedélyezett. Ennek alapján a hivatal 2013. december 31-i módosított létszáma a költségvetés szerint, a két tisztségviselői álláshelyet nem számítva, 44 fő volt – ebből szakalkalmazott 41 fő – a tényleges létszám 42 fő volt.

A 2014. évi költségvetésben a képviselő-testület létszámát a törvény 45 főben – ebből szakalkalmazott 42 fő – határozta meg.

A hivatali létszám lecsökkenése, illetve ehhez kapcsolódóan a személyi állomány összetételének megváltozása és a szakmai végzettségek miatt a munkából kieső munkavállaló helyettesítése sok esetben nem volt megoldható. A szabadságok kiadása is gondot jelentett 2013-ban.

Az állami költségvetésben alkalmazott képlet nem érzékeny a helyi sajátosságokból adódó létszámgigényekre. Magas az önkormányzat szociális gondoskodását igénybe vevők száma, ezért a szociális feladatterületen az átlagosnál több ügyintéző foglalkoztatása szükséges. Ennek megoldása – az elismert, illetve a költségvetésben engedélyezett létszámon belül – a hivatal más szakterületein teremthet erőforrás-hiányt.

Az önkormányzat a létszámhelyzet kompenzálása miatt közfoglalkoztatás keretében alkalmazott munkavállalókat alkalmaz, ez a létszám esetenként 10–30 fő. Kifejezetten problematikus a helyzet, amikor egy-egy közfoglalkoztatási időszak megszűnik és a következő még nem kezdődött meg.

A kisváros hivatali létszámhelyzete és megítélése a tárgyalt időszakra vonatkozó, alábbi ábrán látható.

1. táblázat

*Egy kisváros közalkalmazotti létszámváltozása az éves költségvetés előírásainak függvényében*

2011.		2012.		2013.				2014.	
Költségvetési létszám	Betöltött létszám	Költségvetési létszám	Betöltött létszám	Elismert hivatali létszám	Engedélyezett létszám 01.01-én	Módosított létszám 12.31-én	Tényleges létszám 12.31-én	Engedélyezett létszám	Ebből szakalkalmazott
63	58	63	62	<b>33,28</b>	38	44	42	45	42

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

### 5. lépés: Szervezési javaslat kidolgozása

A helyzetfelmérés és elemzés során keletkezett információkból a szervezők a következő lépcsőben a szervezési javaslatot készítik el. A helyes probléma-megközelítés a legtöbb esetben úgy érhető el, ha a javaslat készítői a feladat megoldására több választ is keresnek. Ritka esetben a döntő adottságok és követelmények olyan egyértelműen meghatározzák a szervezéssel elérni kívánt célt, hogy elégséges egyetlen szervezési javaslat kidolgozása. A helyes gyakorlat tehát az, ha a szervezők előbb koncepcióvázlatokat, variánsokat készítenek. A koncepcióvariánsok leírásának tartalmaznia kell:

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

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

A részletes szervezési javaslat két fő részből áll:

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

A folyamatok és a szervezet szabályozása a szervezeti és működési szabályzat, az ügyrend és a munkaköri leírások elkészítését jelenti. Mindhárom a szervezet feladatainak összességét és működési kategóriáit tartalmazza különböző mélységben.

A továbbképzés-tervezés folyamata (esettanulmány, részlet egy ÁROP fejlesztési javaslatból)

Melyek azok a főbb lépések, amelyeket a humánerőforrás-menedzsmentnek meg kell valósítania, hogy a továbbképzési tervét megalapozottan meg tudja valósítani? Ilyen folyamat-elemek a továbbképzés tervezéséhez a következők:

1. A továbbképzés lényeges szempontja a karrierút és az *egyéni életpályamodell* meghatározása. Ennek definiálása elengedhetetlen ahhoz, hogy valós képünk legyen a továbbképzési igényekről. A helyzetelemzés kérdőíves adatfelvétele jól mutatja azt a sokszínűséget, amely az egyéni igények között tapasztalható. A Magyary-program alapján az életpályamodell kialakítása ma a központi közigazgatás egyik kiemelt fejlesztési célja. A humánerőforrás-menedzsment szempontjából lényeges kérdés, hogy az adott köztisztviselő az életpálya mely szakaszában dolgozik éppen. Az életpálya alapvetően három szakaszra bontható:
  - Az *első szakasz*, amikor az egyén belép a köztisztviselői karba és eljut az alapvizsgáig, majd önálló feladatellátásra válik képessé. Ebben az időszakban tehát egy intenzív, alapvetően szakmai továbbképzési szakasz szükséges. E szakaszra célszerű tervezni a nyelvismeret fejlesztését is.
  - az *első* egy hosszabb *középszakasz* követi, amikor a köztisztviselő az önálló munkavégzési pályáját gazdagítja. Ezen belül van
    - egy ismeretmegújító szakasz, amit kötelező elvégeznie ahhoz, hogy a feladatellátásában bekövetkező jogszabályi változásokat kövesse, különösen, ha ezek alapvető jogszabályokat, új eljárásrendet érintenek. Ettől a munkatárs nem lesz képzetesebb, de elengedhetetlen a munkaköre betöltéséhez,
    - kompetenciafejlesztési tematika – olyan képességek fejlesztése, amelyek az általa ellátott munkakörhöz, vagy tervezett más munkakörök ellátásához szükségesek,
    - második vagy harmadik szakképesítés (diploma) megszerzése, mint munkáltatói érdek, hogy a munkatárs a helyettesítés rendjében, illetve a szervezeti változások lekövetésében előre tudjon lépni, képes legyen univerzálisan alkalmazkodni a változásokhoz.
  - Az életpálya *lezáró* szakasza. Ennek a szakasznak döntő kérdése, hogy mikor kezdődjön. Egyéb számítási metódus híján a jelenlegi szabályozás szerint, figyelembe véve közszolgálati illetményrendszer kategóriáit, ez a 37 év feletti szolgálati jogviszonyhoz köthető. Ettől kezdve ugyanis nem emelkedik a fizetési fokozat, tehát ebből a szempontból záró szakasznak tekinthető. A közszolgálatban eltöltött életutat tekintve ez optimális esetben felsőfokú végzettség esetén 60, középfokú végzettség esetén 55 éves kor körül kezdődne. Ha a nyugdíjazástól visszafelé számolunk, akkor ez a szakasz az azt megelőző 5–10 év közötti időszakot jelenti. Ennek az életszakasznak fő jellemzője a tudásátadás, mentorálás.
2. Az életpályamodell vizsgálatánál a humánerőforrás-menedzsmentnek különös tekintettel kell lenni azokra a köztisztviselőkre, akikből *vezető válhat*. A jelenlegi előmeneteli rendszerben – a képesítés és a szolgálati idő alapján – az igazi karriert a vezetővé válás jelentheti. Képzési tapasztalatok alapján végzett felmérés szerint kb.

1/3 – 1/3 – 1/3 azoknak az aránya, akik a karrierútjuk során vezetők, beosztottak, illetve autonóm munkakört ellátók – ez önkormányzati viszonyok között az önálló referensi munkakört jelentheti – szeretnének lenni, illetve maradni. A mai viszonyok között nem jellemző, hogy valaki nem vezető, mégis mind fizetésben, mind a végzett munka minőségében lényegesen előre tudjon haladni a karrierútján. Más helyzet várható az értékalapú munkaköri rendszer kialakítását követően, mert ott az előrelépést az „értékesebb” munkakörbe kerülés jelentheti, amelyben az önálló, önmegvalósító elemek egyre nagyobb arányban lesznek jelen a rutinmegoldásokhoz képest.

A jelzett egyharmados arány a humán erőforrás-menedzsment szempontjából is kiindulási alpnak tekinthető. Tapasztalatok alapján az 1/3-os vezetői arány elegendő a szervezetnél, az önmagát beosztottként definiáló munkatársak továbbképzési szempontjai is jól tervezhetők. Ebből a szempontból problémát az „autonóm” munkatársak továbbképzési szempontjainak meghatározása jelenthet. Lehet-e számukra olyan önálló fejlődési irányt biztosítani, amely megbontja az a rendszert, hogy csak vezetőként lehet karriert építeni. Olyan, önálló fejlődési irányok kijelölése jöhet szóba, ahol a munkatárs valamilyen szakértővé válik, és ezzel a szervezeten belül olyan helyzetbe kerül, amely mind bérben, mind a munka minőségében egy, a vezetőihez hasonló szintre pozicionálja. Ehhez teljesen új megközelítések szükségesek.

3. A következő elem a teljesítményértékelés rendszere. Ez az életpályamodell és a továbbképzési igény találkozási pontja. A továbbképzést és a teljesítményértékelést meghatározó jogszabályok – 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet, valamint a 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet a közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről – az „egyéni fejlesztési célok” meghatározásánál „mutatnak” egymásra. Az egyéni továbbképzési tervet a munkáltatói jogkör gyakorlója az éves teljesítményértékelés során készíti el. A fejlesztési célok meghatározásánál pedig figyelemmel kell lenni a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló szabályokra is.

A köztisztviselő továbbképzési igényei és az önkormányzat továbbképzési céljai meghatározásánál is érvényes a teljesítményértékelésre vonatkozó megállapítás, miszerint a konszenzusra törekvés elvének érvényesítése mellett, minden esetben a képzési irányt meghatározó vezető döntése az irányadó, azt kell a közszolgálati tisztviselőnek elfogadnia és teljesítenie.

4. Célszerű a továbbképzési igényeket egy szakmai rendszerbe foglalni, amelynek alapjai a helyzetelemzés során, korábban közölt táblázatok adatai alapján jól körvonalazhatók az alábbiak szerint:

2. táblázat

*Szemléltető táblázat a továbbképzési igények szakmai rendszerbe foglalásához*

		Középfokú	Felsőfokú	
			Szakirányú	Más diploma
Közszolgálati továbbképzés	általános közigazgatási ismeretek			
	szakvizsgálóhoz kapcsolódó továbbképzés			
Szakmai képzés	munkakörhöz kapcsolódó továbbképzés			
	kompetenciafejlesztő képzés			
	második, harmadik szakismeret			
Informatika	általános ismeretek (ECDL)			
	programok felhasználói szintű ismerete			
Nyelvismeret	általános kommunikáció			
	szaknyelvi fejlesztés			
Vezetőképzés	utánpótlásképzés			
	továbbképzés			
	kiválósági képzés			

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

A képzési igények rendszerének ilyen típusú specifikációja adja meg az alapot a képzés-szervező számára a képzési igények kielégítésének áttekintéséhez.

5. A képzési igények szakmai specifikációját követően kell áttekinteni rendszerezett képzési igények kielégítésének módját. Az összegyűjtött igényeket, első lépésben, össze kell vetni az NKE közzétett programjegyzékével. Elsősorban arra kell törekedni, hogy a képzési igények az NKE-nek befizetett normatív hozzájárulás keretei között kielégíthetők legyenek. Ez gyakorlatilag az ingyenes képzések választását jelenti. A rendelet szerint ugyanis, ha a közigazgatási szerv köztisztviselői nem vesznek részt a továbbképzésben, az NKE utólag nem számol el a fel nem használt normatív hozzájárulás összegével, a keletkezett többletet a továbbképzési rendszer működtetésére használja fel. Ha viszont a közigazgatási szerv közszolgálati továbbképzési, vezetőképzési vagy közigazgatási szakvizsga igényei az év folyamán meghaladják a megfizetett normatív hozzájárulást, akkor többlet normatív hozzájárulást köteles fizetni a különbözet mértékében az NKE részére.

Ezt követően kell áttekinteni, hogy milyen képzési igények maradtak fenn. Mivel a szakmai továbbképzési igényeket a programjegyzékre felvett továbbképzésekkel, felsőoktatási vagy az akkreditált felnőttképzési intézményektől megrendelés útján kell teljesíteni, a második lépésben ezek közül lehet választani. Azon túl, hogy ez már a befizetett normatíván felüli fizetős képzés kategóriába tartozik, az önkormányzat mérlegelheti, hogy

- az NKE-től,
- más felsőoktatási intézménytől, vagy
- akkreditált felnőttképzési (piaci) intézménytől

vásárolja-e meg a szükséges képzést. Ezt a kérdést részben a tematika (mennyire felel meg a képzés az elvárásoknak), részben az árverseny dönti el.

A harmadik lehetőség, hogy a szakmai továbbképzési igények belső továbbképzéssel is teljesíthetők. A rendelet szerint a belső továbbképzés olyan, az önkormányzat által folytatott szakmai továbbképzés, amely speciális intézményi vagy munkaköri ismereteket, képességeket közvetít. A belső továbbképzést egyszerűsített eljárással nyilvántartásba kell vetetni a továbbképzési programok jegyzékére. Az önkormányzat jogosult az általa megvalósított továbbképzéseket bármely helyi önkormányzat köztisztviselője számára belső továbbképzésként nyújtani.

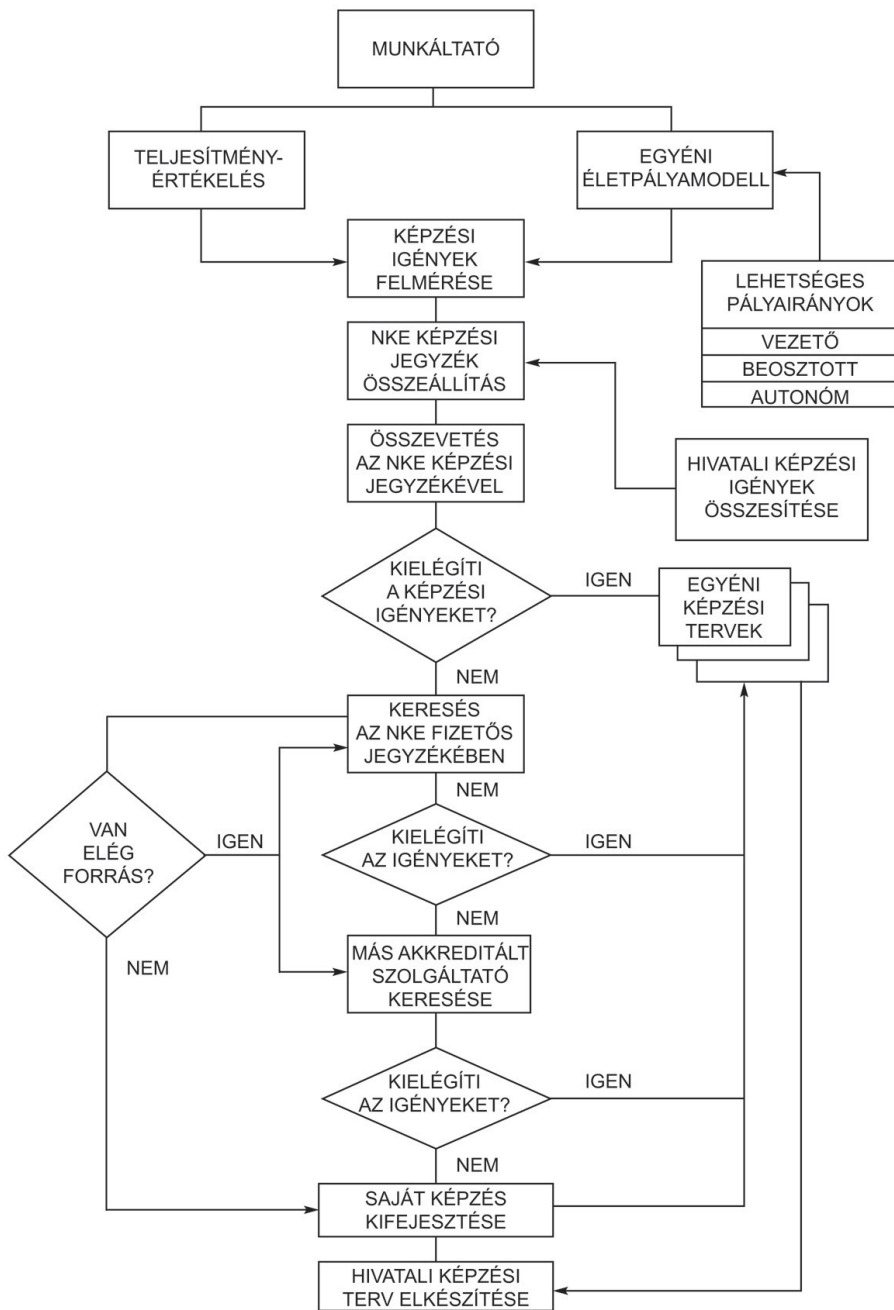
6. Ezt követően, az így összeállított képzési igényeket és a kiválasztott képzések jegyzékét kell visszabontani, és így elkészíteni a köztisztviselők egyéni képzési programját. A rendelet lehetővé teszi, hogy az éves továbbképzési tervet az önkormányzat az év közben felmerülő továbbképzési igények alapján módosíthatja. De az éves terv teljes körű, átfogó módosítására a megkezdett tanév során nincs lehetőség.
7. Az NKE az éves továbbképzési tervek alapján alakítja ki oktatási programját, hirdeti és szervezi meg a közszolgálati továbbképzéseket és közszolgálati vezetőképzési programokat, tehát elméletileg fedésben kellene lennie a képzési igényeknek a képzési kínálattal. Tekintettel azonban a rendelet hatályba lépése óta eltelt idő rövidségére is, nyilván a programjegyzék olyan képzési kínálatot tartalmaz, amelyre az NKE jelenleg fel van készülve. Az ettől eltérő igények kielégítésére további felkészülési idő szükséges, továbbá a programjegyzék letisztulásához, a valós igényekhez igazodásához is. Ezt támogatja a rendeletnek az a szabálya, hogy a két évig nem keresett képzéseket törlik a programjegyzékből.

Az önkormányzatnak tehát számolnia kell azzal, hogy szükséges képzéseket piaci áron is vásárol a befizetett képzési hozzájárulás mellett, emiatt a korábbi költségvetési keretek várhatóan nem lesznek elegendőek a képzési igények teljes körű kielégítésére. A belső továbbképzés szervezése is költségtényező, még akkor is, ha később ezt a szolgáltatást az önkormányzat más helyi önkormányzat részére is nyújthatja. Bár ennek részleteiről (térítés stb.) a rendelet nem beszél. Az akár jelentősen is megemelkedő költségvetési keret a humán erőforrás-menedzsmentet is új kihívások elé állítja. Egyrészt az amúgy is megfizetendő hozzájárulás leghatékonyabb kihasználása tekintetében, másrészt, ha egy adott évben képzési költséget szükséges emelni, azt már az előző évi tervezés során kalkulálni kell.

### *A közszolgálati tisztviselők továbbképzésének folyamatmodellje*

A helyzetelemzés során feltárt, a továbbképzési igényekkel kapcsolatos adatok, valamint az előzőekben ismertetett továbbképzési rendszer kötelező elemei rámutatnak arra, hogy mennyire összetett szervezési munkára van szükség ahhoz, hogy az egymástól szakmailag és szintek szerint is eltérő képzési igényeket össze lehessen hangolni egy képzési tervbe. Az összefüggéseket az alábbi folyamatábrán mutatjuk be:





14. ábra

*A közszolgálati tisztviselők továbbképzésének folyamatmodellje*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

### 6. lépés: *A gyakorlati bevezetés megvalósítása*

A gyakorlati bevezetés sikere a megfelelő és alapos előkészítésen és a helyes, megalapozott szervezési döntésen túlmenően a gyakorlati bevezetés módjától is függ. Számos jó szervezési elképzelés bukott meg azon, hogy a szervezők a gyakorlatba való átültetést kellő körültekintés nélkül kísérelték meg. A szervezés gyakorlati bevezetésének szakaszában elengedhetetlen követelmény a dolgozók megfelelő tájékoztatása, a szervezés céljának, várható eredményének megismertetése. Az új munkafolyamat nem kezdődhet meg addig, amíg az érintett dolgozók nem ismerik a szervezéssel kapcsolatos szabályzatokat, és nem kapnak eligazítást saját munkakörük ellátására. Nagyobb, több szervezeti egységet érintő átalakítást célszerű először, kísérletképpen egy-egy szervezeti egységnél bevezetni, mivel a kísérleti bevezetés tanulságait a későbbiekben jól lehet hasznosítani. Elképzelhető az a megoldás is, hogy az új rendszert szakaszosan, fokozatosan vezetik be. Ez esetben az egész folyamatot részekre bontva annak lépcsőzetes bevezetését rendelik el. Fontos, hogy a szervezők a kezdeti időkben a munkavégzés helyén tartózkodjanak. Amennyiben a dolgozó a munkavégzéskor felmerült problémája megoldásához nem kap azonnal választ, elkedvetlenedik, vagy a régi módszer szerint kezd tovább dolgozni. Mindkettő káros az új módszer eredményességére.

### 7. lépés: *A szervezés eredményeinek értékelése*

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

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

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

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

### 3.3. A szervezet átvilágítását támogató résztechnikák

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

#### 3.3.1. Interjú

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

#### Az interjú menete

Amennyiben azt szeretnénk, hogy az interjú alkalmazásával nyert adatok hasznosan járuljanak hozzá a szervezési munkánkhoz, a megkérdezésre, a dolgozókkal történő beszélgetésekre éppoly alaposan fel kell készülni, mint más vizsgálati módszer alkalmazására. A vizsgálat előkészítő szakaszában el kell dönteni, hogy kik azok a személyek, akik a kutatásunk tárgyáról bizonyos adatokkal rendelkeznek. Beszélgetőpartnerekként szóba jöhetnek a szervezet tagjai, de szervezeten kívülálló személyek is. Az előkészítő szakasz része annak eldöntése is, hogy az interjú melyik fajtáját alkalmazzuk, mivel az interjúkészítés többféle formája ismert.

*Nyílt interjúnak* azt a módszert nevezzük, amikor a vizsgált személyek ismerik a beszélgetés célját, azzal egyetértenek. Ez lehetővé teszi a beszélgetés folyamatos rögzítését. A *rejtett interjú* során kötetlen beszélgetés benyomását kell kelteni a kérdezettben olyan irányított kérdésekkel, hogy a vizsgáló végző az őt érdeklő lehető legtöbb információhoz jusson. A *strukturált interjúnál* a kérdező előre rögzített kérdéseket tesz fel. A módszer előnye a könnyebb feldolgozhatóság, hátránya viszont, hogy a kérdések körén kívül eső információk rejtve maradnak. Annak érdekében, hogy ezt a merevséget feloldják, a szervezésben gyakran strukturálatlan, vagy csak részben strukturált interjúkat készítenek. *Csoportos interjút* akkor készítünk, ha az emberek saját körükben nyilvánított véleményére vagyunk kíváncsiak. A csoportos interjú adta kötetlenebb beszélgetési lehetőségek fontos eleme a megkérdezettek közt kibontakozó vita, a különböző szempontok, vélemények érvényre jutása.

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

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

### 3.3.2. A kérdőíves adatgyűjtés

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

A kérdőíves adatgyűjtés menete:

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

A vizsgálni kívánt terület által meghatározottan végezhetünk adatfelvételt úgynevezett rétegezetlen mintán, ami esetében a vizsgált sokaság minden  $n$ -edik tagját megkérdezzük, illetve egy meghatározott idő alatt azonos helyen megforduló személyeket kérdezzük meg. Az úgynevezett rétegezett mintavétel abban az esetben történik, ha bizonyos, a szervezés szempontjából jelentőséggel bíró tulajdonsággal rendelkező dolgozók a vizsgálatban nagyobb mértékben vannak képviselve. Végezhetünk megismételt felvételt is, ami történhet azonos személyekkel, vagy egy bizonyos eseményhez kötötten azonos szervezetben a személyek azonosságára tekintet nélkül. (Például kérdőív az átszervezés előtti és utáni munkahelyi légkörrel).

A kérdőív szerkesztése során a következő követelményekre szükséges figyelemmel lenni:

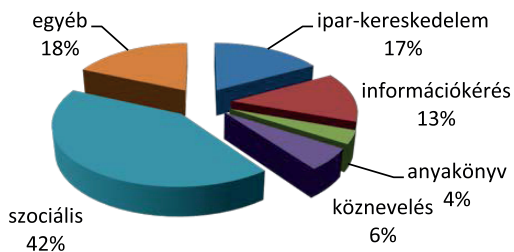
- a kérdőív első kérdése keltse fel a vizsgált személy érdeklődését a vizsgálat eredményessége és a további kérdések iránt,
- törekedni kell a kérdések egyszerűségére és érthetőségére,
- az egyik témáról a másikra történő áttérésnél érvényesülnie kell a logika szabályainak,
- az úgynevezett kényes kérdéseket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

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

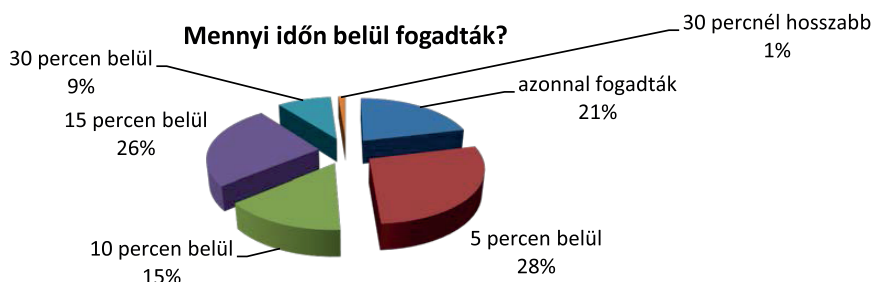
### Ügyfélelégedettség-mérés, esettanulmány

Az önkormányzat ügyfélelégedettség-mérést végzett 2013. szeptember 2-a és 6-a között abból a célból, hogy a hivatal visszajelzéseket kapjon a lakosságtól az ügyfélfogadás körülményeit, az ügyfelekhez való viszonyt illetően. A felmérés során 894 adatlap érkezett be, és a hivatali ügyfélfogadás körülményeit a válaszadók 90,7%-a kiválóan minősítette. A mérés fontosabb megállapításait az alábbi ábrákon összegezte az önkormányzat:

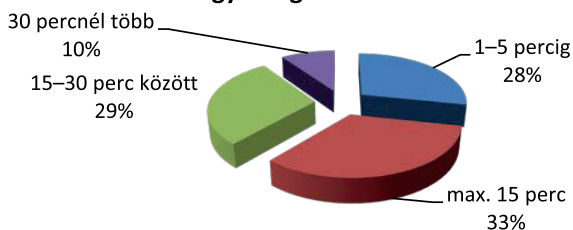
### Milyen ügyben kereste fel a Hivatalt?



### Mennyi időn belül fogadták?



### Ügyfélfogadás időtartama



15. ábra

*A helyi önkormányzat ügyfél-elégedettségmérés során kapott eredménye*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

## Ügyfélforgalom

A legnagyobb ügyfélforgalmat a Szociális és Köznevelési Osztály bonyolította le. Ügyfélfogadási időben, hétfői napokon 250–300 fő, míg egy átlagos napon 100–150 fő is jelent meg az osztályon. A beiktatott irat 127 552 darab, ebből kérelem 33 493 darab volt, aminek 75%-át személyesen hozták be az állampolgárok. A Polgármesteri Hivatal épü-

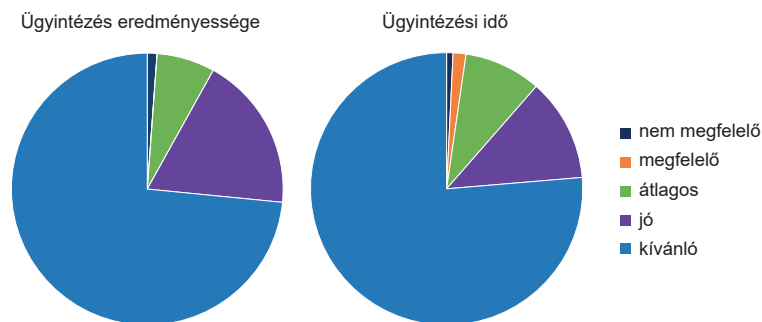
letében kialakított Ügyfélszolgálati Irodát – korábbi adatok alapján – naponta átlagosan 100–120 állampolgár kereste fel. Az elmúlt évben a Főépítési Irodán, az utóbbi 2–3 évihez hasonló mértékű volt a személyes ügyfélforgalom, ami heti átlagban 15–20 főt, így egy év alatt 750–900 főt jelent. A Jogi Osztály munkatársai az ügyfélfogadás során folyamatos jogi tájékoztatást nyújtanak az ügyfeleknek az Önkormányzat és a Hivatal ügyeit érintően.

### Ügyfélfogadás a Zrt.-nél<sup>53</sup>

A képviselő-testület 2011 októberében fogadta el a Zrt. megalapításához szükséges alapidokumentumokat. Ezt követően kezdődött meg a szervezetfejlesztési munka, aminek eredményeként létrejött az a szervezet, amely átvette a korábbi gazdasági társaságok feladatait. A Zrt. 2012-ben központi ügyfélszolgálatot indított és elkészítette a társaság honlapját. Alapvető elvárásként fogalmazódott meg a központi ügyfélszolgálathoz vagy közvetlenül az egyes divíziókhoz forduló emberek panaszainak, problémáinak lelkiismeretes intézése. A Zrt. Központi Ügyfélszolgálati Irodája hétfő 8 órától péntek 14 óráig áll a lakosság rendelkezésére, az ablakos ügyfélfogadási rendszer 10 éve működik. A 2012-es létszám 70 fő volt. Az év során valamennyi divízió számára megvalósult az ügyfelekkel való kapcsolat-tartás lehetősége.

### Ügyfél-elégedettség

A Zrt. 2013-ban ügyfélelégedettség-mérést végzett a Központi Ügyfélszolgálatokon. A személyes ügyintézés során e területeken döntően közterületi, elsősorban parkolási, illetve ingatlangazdálkodási ügyekben keresték fel a Zrt.-t. Négy ügyfélből három az ügyindítás és az ügyintézés minőségét kiválóra értékelte.<sup>54</sup>



16. ábra

*Az ügyintézés eredményessége*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

<sup>53</sup> A Zrt. 2012., 2013. évi Üzleti Jelentései alapján.

<sup>54</sup> A Zrt. 2013. évi Üzleti Jelentése alapján.

A közterületi beruházások, valamint a közterületek állapotának megítélésére vonatkozóan két helyszínen végeztek kérdezőbiztosok segítségével közvélemény-kutatást. A kulturális események színtereinek bejáratainál, QR kód segítségével, a látogatók okostelefon készülékkel azonnal a mobil barát weboldalra tudták küldeni véleményüket. A hírlevél olvasók körében elektronikusan végeztek felmérést.

## Ügyfélforgalom

A Zrt. két helyszínen működtetett személyes ügyfélkapcsolati irodát. Jól felszerelt front-office várta az ügyfeleket. Gyermeksarkot alakítottak ki, amelyek a gyermekükkel érkező ügyfelek, kerületi lakosok ügyintézését teszi barátságosabbá.

További fejlesztési irány a már megvalósult WIFI lehetőség és ügyfélhívó-, ügyfélirányító-rendszer telepítése, amellyel az ügyfélirányítást teszik egyértelműbbé és egyidejűleg a vezetői információs (statisztikai) rendszer is részletesebbé válik. A Zrt. honlapjáról valamennyi, a működéssel összefüggő formadokumentum letölthető. 2012 novemberében a Zrt. a honlapon elindította az Ügyfélablak elektronikus ügyintézési felületet. Másfél év alatt 4136 fő regisztrált, 2997 kérelmet nyújtottak be.

A front-office munkatársai látták el a Zrt. általános telefonos tájékoztatását és információszolgáltatását is. A regisztrált, személyes ügyfélforgalom 2013-ban 57201 fő volt.

A közútkezeléssel, közterület-foglalással és a parkolással kapcsolatos kérelmek, igények gyorsabb elbírálása érdekében a Zrt. honlapján megfelelő részletességű tájékoztatást készített, e-ügyfélszolgálatot vezetett be. A parkolással kapcsolatos ügyintézés két ügyfélszolgálaton is biztosították.

A 2012-ben az ügyfélszolgálat 15 067 darab lakossági, 309 darab gazdálkodói, és 101 darab egészségügyi várakozási hozzájárulást adott ki, 20 110 ügyet kezelt. Ez 2013-ban nőtt: összesen 21 536 várakozási hozzájárulást adtak ki. Az ügyfélszolgálat összesen 29 987 bejövő ügyet kezelt.

Ügyfélfogadási időszakban 1090 fő (2012.) kereste fel az közútkezelői ügyintézőket tájékozódás, illetve használati megállapodás megkötése céljából.

A Közterületi divízió alkalmazásában 2012-ben három, 2013-ban kettő munkatárs a közterület-használati megállapodásokat készítette elő, és ügyfélfogadást végzett. A közterületi internetes kommunikáció az önkormányzat és a Zrt. honlapján, illetve a facebook-oldalon keresztül működött, tovább a helyi újság és TV adta lehetőségeket is kihasználták.

A versenyképesség fejlesztésének egyik hatékony eszközeként a Zrt. a szolgáltatási lánc végén elhelyezkedő ügyfélszolgálati pontokon lecsapódó igénybe vevői vélemények, reklamációk elemzését is fontosnak tartotta.

## *Nem a kerületi Önkormányzat ügyfélfogadásai a kerületben*

### Kormányhivatal

A közigazgatási rendszer elmúlt időszakban történt átalakításának következményeként az okmányirodai ügyek, egyes gyám és szociális ügyek, valamint szabálysértési ügyek in-

tézése a Polgármesteri Hivataltól átkerült a Budapest Főváros Kormányhivatalának Kerületi Hivatalához.

A 2014 márciusában a Tesco helyiségében megnyílt kormányablakban az állampolgárok az integrált kormányzati ügyfélszolgálatokban intézhető ügytípusok (közel 150 ügy) mellett okmányirodai ügyeket is intézhetnek, ami összesen 265 ügytípust jelent. Beadványokat terjeszthetnek elő továbbítás céljából, a munkatársak tájékoztatást nyújtanak a legtöbb állami közigazgatási ügygel kapcsolatban, és szükség szerint segítenek az ügyintézés folyamatában is. Az ügyfélszolgálat négy ablakkal működik, minden hétköznap reggel 8 és este 8 óra közötti nyitva tartással.

### Fővárosi közszolgáltatók

A fővárosi közszolgáltatások jellegéből következően a közszolgáltatásokat jelentős mértékben nem a kerületi önkormányzat tulajdonában lévő gazdasági társaságok, szolgáltatók látják el. A helyi önkormányzatokról szóló törvény szerint a Fővárosi Önkormányzat feladata a kiemelt főútvonalak kezelése, a településtudás (közutak locsolása, síkosságmentesítés), a közvilágítás biztosítása, köztemetők fenntartása, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közösségi közlekedés biztosítása és működtetése, a távhőszolgáltatás, ivóvízellátás, szennyvízelvezetés. Nyilvánvaló, hogy ezeknek a szervezeteknek az ügyfélszolgálati tevékenységére egy kerületi önkormányzatnak nincs közvetlen ráhatása, annak ellenére, hogy szolgáltatásaikat a kerületi lakosoknak is nyújtják. (például Budapesti Távhőszolgáltató Zrt., Fővárosi Vízművek Zrt., Fővárosi Csatornázási Művek Zrt., Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. stb.)

### Összegzés

A kerületi ügyfélkiszolgálásban az utóbbi időben alapvető változások történtek. Megállapítható, hogy a hatósági ügyintézéshez kapcsolódó ügyfélszolgálati tevékenység jelentős részben a polgármesteri hivatalról a kerületi kormányhivatalra tevődött át. A korábbi ÁROP vizsgálat megállapítása szerint jelenleg [2009-ben – *a szerk.*] az ügyfélszolgálaton a legnagyobb arányban a laccímváltozással kapcsolatos okmányirodai feladatok előkészítését végezték a munkatársak. Ugyanakkor a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó ügyfélkiszolgálás mennyiségében és minőségében is növekedett. Létrejött a kerületi közszolgáltatások egy-egy központja, a Zrt., és központi ügyfélszolgálati irodája.

Nyilvánvalóvá vált, hogy a kerületi hivatal létrehozása, illetve a főváros – közszolgáltatások szempontjából – sajátos jellege miatt széles értelemben vett integrált ügyfélszolgálatot kerületi szinten a jelenlegi feltételek mellett nem lehet létrehozni. Az önkormányzatnak arra van lehetősége, hogy a saját hatáskörébe tartozó hatósági ügyfélszolgálati tevékenységgel integrálja a saját közszolgáltatásai ügyfélszolgálatát.



### 3.3.3. Dokumentumelemzés

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

#### A dokumentumelemzés menete

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

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

Megkülönböztetünk tartalmi és formai dokumentumelemzést.

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

#### Kisváros önkormányzat 2014. évi költségvetésének áttekintése

A városi önkormányzat 2014. évi költségvetési rendeletét a 3/2014. (III. 13.) számú önkormányzati rendelet tartalmazza. E tanulmány megírásáig a költségvetést egyetlen alkalommal módosította az önkormányzat. A módosítás néhány részleírányt érintett, a főszámokat és a költségvetés bevételi és kiadási főösszegét lényegesen nem befolyásolta.

A *működési kiadások* a költségvetési kiadásoknak kevesebb, mint a felét, 42,6%-át teszik ki, a költségvetés kiadási oldalának meghatározó része tervezett fejlesztésekhez, felújí-

tásokhoz kapcsolódik. A tervezett felhalmozási kiadások jelentős része fejlesztési célokra beadott, vagy beadni tervezett pályázatokhoz kapcsolódik. A működési és a felhalmozási költségvetés egyaránt hiánnyal tervezett. Tekintettel arra, hogy a jogszabályi előírások a működési költségvetés finanszírozására külső forrás tervezését és tényleges bevonását nem teszik lehetővé, a költségvetésben a működési hiány teljes egészére belső finanszírozási forrásként 58 839 000 Ft előző évi költségvetési maradvány igénybevétele kapcsolódik.

A *működési költségvetés hiánya* a tervezett előirányzatok szintjén tehát belső finanszírozási forrásból (előző évi költségvetési maradványból) finanszírozható. A hiánnyal tervezett működési költségvetés azonban hosszabb távon magas kockázatot jelent arra nézve, hogy nem feltétlenül képződik a költségvetési évet megelőző évben olyan mértékű maradvány, amelynek beemelésével a működés szabályszerűen finanszírozható. Erre tekintettel a működési költségvetés egyensúlyát meg kell teremteni a finanszírozási kockázat csökkentése érdekében. A 2013. évi költségvetés végrehajtásáról készült zárszámadás adatai ezt igazolják. A zárszámadási rendelet 12. számú mellékletében a működési célú kötelezettségvállalással terhelt maradvány 13 035 000 Ft, a felhalmozási célú kötelezettségvállalással terhelt maradvány 164 395 000 Ft (miközben a módosított maradvány e kettő együttes összegénél kevesebb, 169 391 000 Ft, mivel az intézmények többsége esetében negatív előjelű maradvány képződött). A ténylegesen képződött maradvány eltérő arányai miatt gondot okozhat a költségvetési rendelet következő módosításánál a működési költségvetés belső finanszírozással (maradvánnyal) történő kiegyenlítése. Ugyancsak befolyásolhatja a maradvány költségvetésben szereplő előirányzatát annak kötelező „újraszámítása”, amelyet a 20/2014. (IV. 30.) NGM rendelet alapján meg kellett tenni az államháztartás szervezeteinek az új számviteli jogszabályokkal összefüggésben.

Az előző évről beemelt maradvánnyal együtt 1 667 000 Ft „többlet” van a működésen, amely a felhalmozási költségvetési, illetve finanszírozási kiadások forrását képezi. A felhalmozási költségvetés hiánya (442 384 000 Ft), valamint a felhalmozási célú finanszírozási kiadások (korábban felvett fejlesztési hitelek tőketörlesztése, 451 967 000 Ft) nagyobb részben külső finanszírozási forrással, kisebb mértékben belső finanszírozási forrással (108 250 000 Ft felhalmozási célú maradvány igénybevételével, illetve a működési célú maradványból a működési hiányra nem fordított 1 667 000 Ft „többlettel”) finanszírozott.

A *felhalmozási célú hitelfelvételt* a hatályos jogszabályok korlátozott keretek között lehetővé teszik. Bizonyos esetekben a hitel, kölcsön igénybevételéhez a kormány előzetes engedélyét kérni, de ilyen engedély nem szükséges többek között a pályázati önrész biztosítása céljára igénybe venni kívánt adósságot keletkeztető ügyletek esetében. Természetesen a külső finanszírozási források igénybevételénél számolni kell a visszafizetés kockázatával, különösen azzal, hogy a jelenlegi költségvetési struktúrában a külső finanszírozási források költségei (kamat, egyéb költség) a működési költségvetés egyenlegét rontják.

A 2014. évi költségvetésben *tartalék előirányzat nem szerepel*. Az Önkormányzat gazdálkodásában éppúgy, mint jellemzően más gazdálkodónál adódnak év közben előre nem tervezhető feladatok. Amennyiben a költségvetésben semmilyen tartalék nincs, csak többletbevétel előirányzatosításával, vagy tervezett kiadási előirányzat terhére történő átcsoportosítással teremthető előirányzati fedezet a nem tervezhető feladatokhoz. Az új számviteli információs rendszer az előirányzatok alapján történő gazdálkodást erősíti. A rendszeres adatszolgáltatásként teljesítendő havi költségvetési jelentések le sem adhatók, ha olyan kötelezettségvállalás szerepel a nyilvántartásban, amelyre nincs előirányzati fedezet.

Ez praktikus azt jelenti, a tárgyévi költségvetést terhelő szerződések, megrendelések esetén az előirányzati fedezetnek meg kell lennie (a korábbi számviteli rendszerben is megvolt ez a követelmény, de esetleges nem teljesülése az adatszolgáltatás teljesítését nem akadályozta). Előfordulhat, hogy akár kötelező feladatok ellátása érdekében szükséges egy olyan szerződés, megrendelés megkötése, amelyre a költségvetésben nem terveztek előirányzatot. Ha a költségvetésben ilyen helyzetekre nincs előirányozva általános tartalék, vagy esetleges céltartalékok, és nincs hozzákapcsolva meghatározott értékhatárig polgármesteri hatáskörben történő felhasználási lehetőség, akkor egyébként fontos feladatok ellátása járhat kétsédelemmel, vagy lehetetlenülhet el. Mindenképpen javasolt, hogy a 2014. évi költségvetésbe kerüljön beállításra ilyen célra tartalék (általános tartalék, egyensúlyi tartalék, vagy célhoz kötött tartalék formájában). Természetesen ez a kiadási előirányzatok felülvizsgálatával, egyes területekre tervezett keretek csökkentésével járhat, ha a költségvetési bevételek körében előirányzatot növelni reálisan nem lehet.

A 2014. június 17-ei testületi ülésen került sor egy olyan előterjesztés tárgyalására, amely munkabérhitel felvételének engedélyezését kérte a testülettől 25 millió Ft értékben. Az előterjesztés a 2014. első félévének végére kialakult likviditási problémák okaként azt jelölte meg, hogy a rendkívüli önkormányzati támogatásra beadott pályázat még nem került jóváhagyásra, holott a pályázott 362,4 millió Ft valamivel több, mint felével (186,8 millió Ft-tal) már költségvetési bevételként is számoltak a költségvetésben. Ha a jelzett összeget a költségvetésben a pályázat elbírálásáig céltartalékként különítették volna el, szigorú költségvetési gazdálkodási szabályok betartása esetén nem kerülhetett volna sor a be sem folyt bevétel idő előtti „felélésére”.

A 2014. évi költségvetési rendeletről az alábbi, finanszírozási rendszerrel kapcsolatos rendelkezéseket emeljük ki:

*Likviditási problémák esetén* a költségvetési rendelet *kötelező sorrendet* ír elő a fizetési kötelezettségek teljesítése tekintetében. Szakmai szempontból helyes és indokolt e területnek a rendeletben történő szabályozása.

A *működési bevételi előirányzatok teljesüléséből származó pénzüsszeg* nem használható beruházásokra, kivéve a felhalmozási hiteleket és a kapcsolódó kamatokat, egyéb költségeket. Az *egyéb felhalmozási célú kiadások* csak meghatározott bevételi forrásokból teljesíthetők (felhalmozási bevételek, felhalmozási célú maradvány, önként vállalt feladatok elhagyásából származó megtakarítás). E korlátozások helyesek és szakmai szempontból indokoltak, mivel a működési költségvetés elsődlegességét, a folyamatos, zavartalan működést igyekeznek garantálni. E szabályok következetes betartása azonban ugyancsak *likviditási problémákat okozhat*, a működési és felhalmozási bevételek, illetve kiadások eltérő ütemű teljesülése miatt. Érdemes lenne megfontolni, hogy e szigorú szabályokat oldják.

*Intézményfinanszírozásra* a költségvetési rendelet nem határoz meg szigorú ütemezést, a zavartalan működést kell biztosítani. Az intézmények a szabad pénzeszközök, tervezett kötelezettségvállalások figyelembevételével vehetik igénybe a támogatást. Többletbevétel felhalmozási célú felhasználása esetén a fenntartó nyilatkozata szükséges az üzemeltetés, fenntartás kiadási igénye tekintetében. Felhalmozási kiadás csak felhalmozási bevétel terhére teljesíthető az intézmények esetében is. A többletbevétel felhasználását a költségvetési rendelet nem korlátozza, amely látszólag az intézmények bevételi érdekelttségét növeli, ugyanakkor azzal a rendelkezéssel együtt, amely szerint az intézmények a szabad pénz-

eszközök figyelembevételével vehetik igénybe az önkormányzati támogatást, gyakorlatilag a többletbevétel elvonását valósítja meg. A többletbevétel intézményi hatáskörben történő felhasználását javasoljuk értékhatárhoz kötötten szabályozni.

A 2014. évi költségvetésben mellékletként szerepel az *éves előirányzat-felhasználási terv, likviditási terv*, a közhatalmi bevételek kivételével valamennyi sora az éves előirányzat 1/12 részével számol havonta. A gyakorlatban ennél bizonyosan cizelláltabb az előirányzatok teljesülésének időbeli alakulása. Más önkormányzatok esetében is gondot okoz az éves előirányzat-felhasználási tervben szereplő időbeli ütemezés tervezése, szinte általános gyakorlat a havi átlagos szint beemelése az előirányzat-felhasználási tervbe, különösen a működési kiadások és bevételek tekintetében. A munka nehézsége ellenére is javasoljuk, hogy a valósághoz jobban közelítő becslést végezzen a Közgazdasági Iroda, különösen a fejlesztési, felújítási kiadások, valamint a felhalmozási bevételek tekintetében. Ugyanakkor a Közgazdasági Iroda vezetője szóbeli interjú keretében elmondta, hogy a gyakorlatban az Önkormányzat havi, 1 éves rövid távú, 3 éves középtávú, valamint 32 éves hosszú távú likviditási tervvel rendelkezik. Ezeknek a terveknek a folyamatos aktualizálása megtörténik, de az előre nem tervezhető kiadások miatt nehézkes. Különösen igaz ez a középtávú és a hosszú távú likviditási tervekre. A középtávú likviditási terv készítése a jelen helyzet továbbvezetésén alapul a beruházások miatti esetleges korrekciók beépítése mellett. Egy pontosabb előirányzat-felhasználási terv készítésével és ahhoz igazodó finanszírozással a folyamatos fizetőképesség biztosabb alapokra helyezhető, másrészt már az ütemterv készítése során feltérképezhető, mely időszakokban lesz szükség átmeneti likviditási forrás biztosítására (lekötött pénzeszközök felszabadítására, likviditási hitel igénybevételére) és milyen időszakban nyílik a törlesztésre reális lehetőség.

### 3.3.4. Munkanap-fényképezés

A munkanap-fényképezés egy személy, csoport vagy az egész szervezet hasznos munkaidőalapját vizsgáló résztechnika. Annak megállapítására szolgál, hogy a dolgozók rendelkezésükre álló munkaidőt hogyan használják ki és hogyan osztják 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 a napi tevékenységét – a munkaelemek elvégzéséhez szükséges idő megjelölésével – folyamatosan feljegyzi a munkafelvételi lapra.

A munkaidő alap és a végzett tevékenységek munkaidejének összehasonlításával megállapítható:

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

A munkanap-fényképezés többféle módon végezhető el:

- a megfigyelést végezheti a dolgozó maga (önfényképezés) vagy más személy,
- a mérés lehet csoportos, vagy egy dolgozóra vonatkozó,

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

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

### A munkanap-fényképezés menete

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

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

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

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

Az igazgatásszervezésben a munkanap-fényképezés felhasználható:

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

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

## Funkciógyakoriság elemzés

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

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

### A funkciógyakoriság-elemzés menete

A vizsgálat végzése folyamatában először rögzíteni szükséges a tevékenységi elemeket, majd az egyes tevékenységeknél meg kell jelölni az előfordulás gyakoriságát (időegység alatt végzett tevékenységszámot). A gyakorisági adatokat különböző forrásokból szerezhetjük be. Ilyenek lehetnek a közigazgatási szervezet hatósági statisztikája, az ügyforgalom mérés alapján nyert adatok, bizonyos típusú dokumentumok megszámlálása, becslés és egyéb speciális mérések. Ezt követi a táblázatok adatainak összehasonlítása, amely alapján rangsort állíthatunk fel a különböző tevékenységek szervenkénti, dolgozónkénti előfordulásának gyakoriságáról. A táblázat adatai kiegészíthetők az átlag időráfordítás adataival, amelynek eredményeként megkapjuk a feladat elvégzéséhez szükséges időt.

#### 3.3.5. Munkakörelemzés

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

### A munkakörelemzés menete

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

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

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

A munkakörelemzés során vizsgálható az is, hogy az egyes tevékenységek mennyiben felelnek meg a munkakörre előírt képesítési követelményeknek. Ennek alapján megállapítható, hogy a szervezet milyen hatékonysággal gazdálkodik a rendelkezésre álló képzett munkaerővel, van-e alulfoglalkoztatás, vagy ellenkezőleg, a dolgozók képzettsége nem, vagy nem mindenben felel meg az előírásoknak. A vizsgálat eredményeként javítható a szervezeten belül az egyes munkakörök telepítése, változtatható a szervezeten belüli és a szervek közötti kapcsolatrendszer. A felmérés a magasabb színvonalú személyzeti munkát is elősegíti. Ahhoz, hogy sikeres munkakörelemzést készítsünk, pontosan tisztában kell lennünk a munkakör és a munkaköri leírás tartalmával. A munkakör a szervezet legkisebb azonosítható egysége, amelynek célja, dinamikája és a munkakörbetöltő által felelőse van.

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

- a munkakörelemzést
- és a kompetenciaelemzést.

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

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

A munkakörelemzés legfontosabb alapelvei:

- Minden munkakör elemezhető.
- A munkakörelemzés eredménye javíthatja a kommunikációt a menedzsment és a dolgozók, valamint a dolgozói érdekképviseltek között.
- A folyamat elősegítheti a tervezett változások megvalósítását.
- A munkakörelemzés kiindulási alapként szolgálhat bármilyen emberi erőforrást érintő döntés megalapozásához.
- A munkaköri követelmények (tudás, a képességek és tapasztalat) megfelelő módon megjeleníthetők.
- A munkakörelemzés a megfigyelhető munkaköri magatartáson és folyamatokon alapulva hozzájárul a hatékony emberi erőforrás tervezés megvalósításához.
- Ami a munkakörre vonatkozóan írásba foglalandó, az a munkakörelemzés során megtehető.



- Bármilyen hatékony módon is végezzük a munkakörelemzést és az arra épülő munkakörtervezést, ügyet intézni csak az ember, a munkakörbetöltő fog.<sup>55</sup>

### 3.3.6. Munkaköri leírás

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

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

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

A munkakörelemzés egy továbbfejlesztett változata (esettanulmány)

A munkakörelemzéssel alapvetően egy szervezet feladatrendszere elemezhető. A közigazgatási szervezetek feladatjegyzékét rendszerint a szervezeti és működési szabályzat mellékleteként kezelik. Városi szinten – általánosságban – kb. 600–1000 feladat jelenik meg ezekben a jegyzékekben.

Ilyen volumenű feladatrendszert nagyon nehéz úgy elemezni, hogy az elemző ne veszzen bele a részletekbe. Ezt a problémát oldja fel a munkakörönkénti feladatelemzés metodikája. Ez azt jelenti, hogy nem az általánosból megyünk az egyes felé, hanem az egyes munkakörökből próbálunk általános következtetéseket levonni.

A választott metodika – munkakörelemzés – három alapinformációt rögzít az egyes munkaköri feladatokról:

- Rögzíti a feladat produktumát. Ezen adatfelvételnek az értelme, hogy az egyes feladatok jól elkülöníthetők legyenek egymástól, hiszen az a feladat, aminek nem tudják a produktumát megjelölni, valószínűleg egy másik feladatnak a részét képezi, vagy nem feladat. A produktum meghatározása hozzásegíti az önkormányzatot

<sup>55</sup> CARRELL, M.R. et al. (2000): *Human Resource Management in South Africa*. Cape Town, Pearson Education, 105.



a munkatárs által ellátott feladat szükségességének és hasznosságának megítéléséhez is.

- Ugyanilyen fontos szempont, hogy a munkatárs által előállított produktumnak legyen felhasználója, a munka eredménye hasznosuljon a szervezetben vagy a szervezeten kívül.
- A munkakörelemzés egyik eleme a feladatellátás gyakoriságának meghatározása éves szinten. Ez azt mutatja meg, hogy a feladat milyen súlyt képvisel az összes ellátott feladathoz képest. Közismert, hogy a nagy tömegben előforduló, úgynevezett típusügyek külön munkaszervezési megoldást, informatikai támogatást igényelnek.
- Az egy feladat ellátására fordított idő meghatározása. A közigazgatásban, a szakma sajátosságai miatt az úgynevezett normázás, normaidő alkalmazása nem terjedt el. Ennek alapvető oka, hogy számos közigazgatási feladat egymással nem összehasonlítható, sőt egyes ügýtípusokon belül az azonos ügyek munkaigénye is igen eltérő lehet egymástól. Például a birtokháborítási ügyek tárgyalására fordított ideje nem tervezhető.

A normázás kérdése erősen kötődik a létszám meghatározásához is. Ugyanis, ha nem tudunk normaidőket meghatározni, akkor az egyes feladatokhoz objektív munkaidőigényt sem tudunk meghatározni. Ezért a gyakorlat, maradvány a létszám-meghatározás témájánál, közvetett információk alapján határozza meg a szükséges létszámigényt. Így például alapul veszik a település lakosságszámát, az éves ügyiratforgalmi statisztikát, a meghozott határozatok számát. Ezeket az adatokat a költségvetési törvény létszám-meghatározó képlete tartalmazza. Ezek a közvetett adatok, hasonlóan a közvélemény-kutatások (exit pool) jelentéséhez – ahol 3–5% a hibahatár – csak közelítő eredményt hoznak, ahol adott esetben jelentős szóródás is előfordulhat az egyes települések között. Ebben a projektben is nyitott kérdés, hogy az állami költségvetés alapján kiszámolt és finanszírozott 33,28 fő hogyan viszonyul az önkormányzatnál 2014-re engedélyezett 42 fős létszámkerethez. Az eddigi tapasztalatunk az, hogy a hivatali létszám megállapításának új rendszerében a nagyobb – 100 fő fölötti – önkormányzatok alá tudnak menni a tényleges foglalkoztatásban az állami költségvetésben elismert létszámnak, míg a kisebbek – 50 fő alatt – komoly erőfeszítéseket tesznek a feladatellátás és az ehhez szükséges létszám finanszírozásának egyensúlyban tartásához. Megítélésünk szerint a közeljövőben komoly áttörés várható a normaidők meghatározását illetően, mivel ez jelenti a költséghatékony feladatmegoldás kialakításának alapját. A módszertan kialakulásáig a becslés módszere alkalmazható a hivatali létszám meghatározásához. A szakmai tapasztalatok azt mutatják, hogy becslés esetén a hibahatár elérheti a 20–25%-ot is.

Munkakörelemzéssel a legegyszerűbb módon, az előfordulási gyakoriság és a ráfordított idő szorzatával, illetve ezen adatok aggregálásával állíthatjuk elő a munkakör éves munkaidő-szükségletét. Ahhoz, hogy ezt az adatot reálisan tudjuk kezelni, két körülményt kell figyelembe venni:

- a korábbi munkanap-fényképezési gyakorlat tapasztalatai szerint a tényleges éves munkaidőalapnak mintegy 75%-át használjuk tényleges munkavégzésére. A fennmaradó 25% szabadságra, betegállományra, továbbképzésekre és egyéb igazolt távollétekre megy el. Megjegyezzük, hogy nem láttunk olyan létszámtervezési modellt, ahol az egy munkakörre 1,25 fő létszámot terveztek volna, mert csak

ez az utóbbi adat adná ki a tényleges éves munkaidőkeretet. A polgármesteri hivatalánál, a szokásos átlagéletkorral számolva átlagosan 35 munkanap évi rendes szabadsággal lehet számolni. Csak a szabadságok kiadása ezek alapján az éves munkaidőalap kb. 13–14%-át jelenti.

- A másik szempont a kb. 20–25%-os becslési hiba kezelése. A hasonló, korábbi adatfelvételek tanulsága szerint általában az adatközlő köztisztviselők rendszerint felülbecsülik az egyes feladatokra fordított munkaidőt. Ebben szerepet játszik az időráfordítás kerekített értékben való megadása (15 perc, 30 perc stb.), ugyanakkor egy tevékenység időráfordításának becslése sem szokványos feladat a köztisztviselő számára. Ugyanannak a feladatnak a bonyolultsága is eltérő lehet különböző ügyek esetén, ami nehezíti az átlagos időbecslést. Vannak objektíven nehezen becsülhető tevékenységek (ügyfelfogadás, vezetői munka), de a munkaidő jobb kihasználtságának bemutatása is szerepet játszhat az időráfordítás felülértékelésében. Ezek a hibák általában kezelhetők, mert például az adatközlő nem számol az első pontban jelzett munkaidő-kieséssel. Ha jelentős az eltérés a tényleges és a számított munkaidő között, akkor ez az adat önmagában nem értékelhető. A becsült adatok elsősorban a munkakör szerkezetét, egyes feladatainak egymáshoz való arányát, a munkakör jellegét (lásd a feldolgozott kérdőíveken), az egyes feladatok súlyát fejezik jól ki.

A lineáris funkcionális szervezetek sajátossága, hogy munkacsúcsok esetén nagyon nehezen, vagy egyáltalán nem lehet munkaerőt átcsoportosítani. Ezért a szervezet vezetőjének arra kell törekednie, hogy a létszám a munkacsúcsokhoz igazodjon, hiszen nem kap külső segítséget az ilyenkor jelentkező többletfeladatok megoldásához. Ehhez járul az a tény, hogy a járási és tankerületi átszervezéssel a hivatal szakmai összetétele is megváltozott. Ezt a szempontot a helyettesítések tervezésénél is figyelembe kell venni. Ennek az a szükség-szerű következménye, hogy az átlagos vagy alacsony leterheltség időszakában kapacitásfelesleg mutatkozhat. Többek között ezzel is magyarázható a ráfordítási idő felülbecslése. Ezt a problémát kezeli a rugalmas, csoportszerű struktúra, amely lehetővé teszi a munkatársak gyors átirányítását.

### A feladatok súlyozása a munkakörelemzésben

A Pareto-elv alapján egy szervezet problémáinak többségét a szervezet feladatainak kisebb része okozza. A menedzsment szakirodalom ezt általában a kétharmados vagy 80/20-as szabályként említi, ami azt jelenti, hogy a problémák 80%-át a feladatok 20%-a okozza. Ez esetben is érvényesül a szóródás, mint ahogy fentebb jeleztük.

A munkakör elemzés kapcsán egy feladat rendszerint akkor problematikus, ha nagy az előfordulási gyakorisága, vagy időigényes az elvégzése. Kiemelkedően problematikus az a feladat, ahol mindkét elem magas értéket mutat.

A munkakörelemzésekben kiemeltük a nagy előfordulású, illetve nagy munkaigényű feladatokat. Ezeket a munkakörelemzési kérdőívek elejére szerkesztettük. Ezek adják ugyanis az adott munkakör jellegét, ezek a feladatok hangsúlyosan jelennek meg a munkakör tevékenységében. Ezzel a módszerrel a munkakörelemzés során kiválaszthatók a prob-

lémát okozó feladatok a munkaköri leírásból vagy a ténylegesen ellátott tevékenységből, leszűkítve ezzel a vizsgálandó problématerületet. A fentiek rámutatnak arra, hogy a módszerrel milyen eredmények érhetőek el a szervezeti kapacitásvizsgálatot illetően. A szervezeti kultúra részeként a valamennyi munkatársnak kiküldött, anonim kérdőívek elsősorban a hivatal informális helyzetének megítélésére biztosítanak jó lehetőséget.

### A hivatali munkatársak részére kiküldött (anonim) kérdőívek kitöltésének összegzése és tapasztalatai

Az elismert hivatali létszám – a költségvetési törvény alapján – 2013-ban 33,28 fő. A Polgármesteri Hivatal létszámát a 2014. évi költségvetésben a képviselő-testület a 45 főben – ebből szakalkalmazott 42 fő – határozta meg. A hivatali munkatársak részére kiküldött kérdőívet 17 fő töltötte ki és küldte vissza, ez 40,5%-os arányt jelent. Ez – a hasonló felmérések tapasztalatai alapján – kifejezetten alacsony aránynak mondható, figyelembe véve a kitöltés anonim jellegét is. Ez a tény és a kérdőív anonim jellege miatt a válaszok elsősorban a hivatali szervezeti kultúra állapotáról adnak tájékoztatást, az eredmények alapján a szervezet informális állapotát és általános jellemzőit lehet megítélni. Az egyes területeken feldolgozott összes kérdőív száma (lásd összesen sor) és az egyes kérdésekre adott válaszok (lásd az oszlopokban az egyes kérdésekre adott válaszokat) számának összege között az eltérést az okozza, hogy egyes válaszadók bizonyos kérdésekre nem jelöltek be választ. A kitöltött kérdőívek száma, aránya és megoszlása az egyes tevékenységi területek szerint összesen az az alábbi ábrán látható.

3. táblázat

*A kérdőívek kitöltésének összegzése és tapasztalatai*

Milyen munkaterületen dolgozik	Hatósági	Humán	Város-gazdálkodás	Város-üzemeltetés	Szervezési	Ügyvitel	Összesen db	Összesen %
Összesen	5	1	7	3	1	–	17	100
Túlmunkát végez	rendszeresen	–	–	3	–	–	3	17,6
	időnként	5	1	–	3	1	10	58,8
	nem végez	–	–	3	–	–	3	17,6
Mennyire egyenletes a munkaleterheltsége	kiegyensúlyozott	–	–	–	2	–	2	11,8
	időszakos	5	1	–	1	1	8	47
	folyamatos	–	–	7	–	–	7	41,2
Kiadmányozás	1 napon belül	4	–	–	–	–	4	23,6
	1 héten belül	1	1	5	3	1	11	64,7
	1 héten túl	–	–	1	–	–	1	5,9

Milyen munkaterületen dolgozik		Hatósági	Humán	Város-gazdálkodás	Város-üzemeltetés	Szervezési	Ügyvitel	Összesen db	Összesen %
Munkaköri leírásában nem szereplő feladat	rendszeresen	–	–	5	3	1	–	9	52,9
	havonta	–	–	1	–	–	–	1	5,9
	nem jellemző	5	1	1	–	–	–	7	41,2

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

### *Általános megállapítások a kérdőívre adott válaszok alapján*

#### Túlmunka végzése

A Polgármesteri Hivatalban a kérdőívet visszaküldő köztisztviselők 17,6%-a érzi úgy, hogy folyamatosan túlterhelt, és rendszeresen túlmunkát végez, 58,8% csak időszakosan végez túlmunkát. Három munkatárs – a válaszadók 17,6%-a – válaszolt úgy, hogy nem végez túlmunkát (egy munkatárs nem válaszolt a kérdésre). Ennél a kérdésnél összességében megállapítható, hogy az apparátus jelentős többsége, a válaszadók több, mint háromnegyede – 76,4% – érzi folyamatosan vagy időszakosan túlterheltnek a munkavégzést.

Az elmúlt időszak általános tapasztalata az, hogy a köztisztviselők leterheltsége a kapacitás felső határán van. Ennek külső okai az elmúlt időszakban a feladatrendszer szerkezeti változásai, (járási és tankerületi rendszerek kialakítása) az ezzel járó feladattöbblet és átszervezés, valamint a jogszabályi változások és az ebből eredő többletmunka. A járási és a tankerületi átszervezéssel, az elkerült feladatokkal munkakörök vagy munkakör részek szűntek meg, korábbi tevékenységek, szervezetek üresedtek ki. A járási átszervezéssel húsz fő került el a hivatalból. Ugyanakkor a feladatokat az apparátus megmaradt tagjai között kellett szét- illetve újraosztani, esetleg csatolni egy létező munkakörhöz. A leterheltséget növeli, hogy például a korábban önálló munkakörből származó feladatrészek össze lettek vonva, a feladatokat az ügyintézők az addig ellátott feladatai mellé kapták meg. Továbbá ide sorolható az a körülmény, hogy a járási és a tankerületi rendszer kialakításának időszakában jelentős adminisztratív többletmunka is hárult az apparátusra. Ezen túl 2014-ben a három országos választás is többletmunkát okozott a hivatal vezetőinek és munkatársainak.

Kifejezetten többletmunkát okoz például az új államháztartási számviteli rendszer bevezetésével járó többletfeladat, amely a napi munkavégzés mellett új ismeretek elsajátítását is igényli, például új számlatükör használatát a főkönyvi számlák változása miatt.

#### Leterheltség

A fentiekből is következik, hogy csak kettő válaszadó – válaszadónak 11,8%-a – szerint kiegyensúlyozott a munkaköre leterheltsége. 47% időszakos, 41,2% folyamatos, összesen 88,2% azoknak a válaszadónak az aránya, akik folyamatos vagy időszakos, tehát munkacsúcsokat okozó túlterheltség mellett látják el feladataikat.

## Kiadmányozás

Figyelemre méltó a kiadmányozással kapcsolatos válaszadás. A munkatársak 64,7%-nak az a tapasztalata, hogy az előterjesztett anyagainak kiadmányozása, aláírása egy héten belül történik meg, további 5,9% esetében pedig az egy hetet is meghaladja.

Az összesen 70%-os arány rámutat a kiadmányozás hivatalon belüli jellemzőire:

- egyrészt a kiadmányozás centralizált telepítésére (nyilvánvaló, hogy emiatt az osztályvezetők túlterheltek),
- másrészt arra a helyzetre, hogy két vezető – a jegyző és egy osztályvezető – hiányában a megbízott osztály vezetőjének tevékenységében összpontosul a hivatali kiadmányozás nagy része. A munkaköri kérdőív – lásd később – szerint 5 300 határozatot kiadmányoz évente, ez napi átlagban 22,5 ügyet jelent.

Nyilvánvaló következtetés a szervezet vezetési helyzete rendezésének, az üres vezetői státuszok betöltésének megoldása szükségessége. Javasoljuk továbbá a kiadmányozási rend olyan irányú felülvizsgálatát és szabályozását, hogy a rutinügyekben, a jogszabályi feltételeken alapuló döntések esetében a kiadmányozást delegálják az ügyintézőhöz. Az osztályvezetők a bonyolultabb, összetettebb ügyekben, nagyobb szakmai, vezetői rálátást igénylő esetekben gyakorolják ezt a hatáskört.

## Munkaköri leírásában nem szereplő feladat

A kapott adatok azt mutatják, hogy a leterheltség a saját munkaköri feladatok ellátásán kívül is jelentkezik, a válaszadók többsége – 58,8% – rendszeresen, illetve havonta kap a munkaköri leírásában nem szereplő feladatot. Hét munkatárs – 41,2% – nyilatkozott úgy, hogy tevékenységére nem jellemző, hogy munkaköri leírásában nem szereplő feladatot látna el. Ebből az következik, hogy ezeknek a munkatársaknak a leterheltsége a munkaköri feladataikból adódik. Ugyanakkor például a közoktatási és közművelődési ügyintéző munkakörében kifejezetten túlsúlyban vannak a munkaköri leírásban nem szereplő feladatok. Munkakörének alapjellegét is ezek adják. Az adatok felvetik annak szükségességét, hogy a jogszabályi és feladatváltozást követően elengedhetetlen az egyes munkakörök összetételének, és az azt leíró munkaköri leírásoknak a mielőbbi felülvizsgálata, a feladatok ellátásának újraszabályozása. A jelenlegi munkaköri leírások még a járási átszervezés és jogszabályváltozások előtti feladatrendszeren alapulnak.

A megnövekedett napi feladatok mellett jelentkezik a köztisztviselő továbbképzési kötelezettsége a közszolgálati továbbképzési, valamint szakmai továbbképzési programokkal, illetve a vezetőképzésekben való részvétellel. Formálódó gyakorlat, hogy az egyébként is magas leterheltség mellett a munkatársak elsősorban az e-learning adta lehetőségek alkalmazásával végzik a képzéseket.

### 3.3.7. *Kompetenciaelemzés*

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

A kompetenciavizsgálat jól alkalmazható az alkalmazottak sikerességének előrejelzésére. A kompetenciák közül könnyen kiválaszthatók azok, amelyek egy-egy munkaköri feladat esetében különösen fontosak. A kompetenciák felmérésére szolgáló kompetencia-szótár a különböző kompetenciák megítélésére többfokozatú skálát tartalmaz (például nagyon rugalmatlan, nagyon rugalmas). A szótár biztosítja az egyes kompetenciák egységes értelmezését.

A kompetenciák meghatározására szolgáló vizsgálatok a következők:

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

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

### 3.3.8. *Munkakörtervezés*

A munkakörök elemzése alapján lehetővé válik, hogy a szervezet úgy alakítsa ki a munkakörök tartalmát, funkcióit és kapcsolatait, hogy azok a szervezeti célok elérését és a dolgozók igényeinek kielégítését is szolgálják. A munkakörtervezés a munkakörök olyan strukturálását jelenti, amely során egyidejűleg törekszünk az optimális teljesítmény és az elégedettség elérésére. A továbbiakban bemutatom az alcímben jelzett megoldások öt jellegzetes alaptípusát:

A munkaköri specializáció:

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

### A munkaköri rotáció:

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

### A munkakör bővítése:

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

### A munkakör-gazdagítás:

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

### Csoportmunka:

Az autonóm munkacsoportok esetén a munkát a csoportok szintjén tervezik meg. A csoportmunka módszere a hetvenes, majd a kilencvenes években a „karsú feladatvégzés” kapcsán került bele a szervezetek mindennapjaiba. Ez a módszer ötvözi az egyedi- és a tömeges munkavégzés előnyeit. Fő célja, hogy a munkacsoportba szervezett, sokoldalúan képzett munkaerő segítségével az egyedi feladatvégzés magas költségeit és a tömeges kiszolgálás rugalmatlanságát elkerülje, továbbá a nagy rugalmasságú, automatizált környezetben kiváló minőségű kiszolgálást biztosítson az ügyféligények maximális kielégítésére.<sup>56</sup> A csoportok önirányítók válnak és általában saját igazgatásukért is felelnek, beleértve

<sup>56</sup> GYÖRI I. – POÓR J. – TITKOS Cs. (2002): *Csoportmunka szervezése*. Kézirat.



a csoporton belüli tervezést, döntéshozatalt és az ellenőrzést is. A tagok maguk választják meg vezetőiket, és maguk osztják szét a csoporttagok között a feladatokat éppúgy, mint az érte járó juttatásokat.

### 3.4. Csoportos szellemi alkotótechnikák

A csoportos szellemi alkotótechnikák elsősorban a tengerentúli nagy gazdasági szervezeteknél jelentkeztek először. A más néven kollektív szellemi alkotótechnikák is nevezett módszerek alapvetően problémamegoldó eljárások. Olyan módszerek, amelyeket a vezető vagy a vezetés a szervezeti működés során bármikor alkalmazhat. Nem kell tehát hozzá egy teljes szervezetet érintő szervezetfejlesztési folyamat, a vezető a „normál” működés során bármikor választhat és alkalmazhat egy ilyen módszert, ha elfogytak az ötletei vagy kíváncsi a szervezet tagjainak, beosztottjainak ötleteire, javaslataira. Sajnos e módszereknek az alkalmazása is elenyésző a hazai közigazgatásban. Pedig a gazdasági életben igazán széles területen, nem kis sikerrel alkalmazzák őket. Minden közigazgatási vezetőnek javasolt, hogy bármelyiket – akár csak kísérleti jelleggel – próbálja ki, mert a siker garantált, és biztos, hogy a későbbiekben nem lesz kérdés az alkalmazása.

Az ötletelési módszerek igen változatosak, nagyban függenek a szervezet alaptevékenységétől, a szervezet méretétől, a szervezeti munkamegosztástól, a csoportmunkába bevonható személyektől és a feladat sürgősségétől. A csoportmunkák alapját a pszichológia és a szociológia tudomány vizsgálati eredményei, megállapításai képezik. A kollektív szellemi alkotótechnikák kidolgozói az előbb felsorolt tudományterületek kutatási eredményei alapján részletes szabályokat dolgoztak ki azon feltételek biztosítására, amelyek lehetővé teszik a kreativitást gátló, a szervezeti hierarchiából származó, több szempontú megközelítés hiányából eredő gátló tényezők kiiktatását.

Ezek az alábbiak:

- Az ember ugyanannyi idő alatt csaknem kétszeres mennyiségű elgondolás produkálására képes akkor, ha az ötletek értékelését későbbre halasztják. Ez alapvetően a szóbeli csoportmunkáknál fontos. Abban az esetben, ha a csoportmunka ötletelési szakaszában bármelyik tag kritikával illeti bármelyik ötletet, az visszaveti az ötletelési folyamatot.
- A kigondolt ötletek minősége számukkal együtt növekszik.
- A kollektív szellemi alkotómunka lehetővé teszi, hogy több jó ötlet szülessen, mint az egyéni problémamegoldók elgondolásainak összege. Ennek oka az ember asszociációs képessége: egy-egy elhangzott, felmerült ötletre reagálni tud, és a gondolatársítás révén újabb ötleteket alkot.
- Fontos az ilyen típusú csoportmunkáknál a csoporton belüli hierarchia kizárása. Célszerű a csoport tagjainak kiválasztásánál az egyenlőségre törekedni, a főnök-beosztott kapcsolat elkerülése. A vizsgálatok alátámasztják, hogy a hierarchikus kapcsolatok negatívan befolyásolják az ötletek szabad áramlását. Már a csoportmunkához használandó terem kiválasztásánál, berendezésénél is fontos a hierarchikus elrendezés megszüntetése. Érdekes a szereplőket kör alakú asztalnál elhelyezni.



- Az ötletelés (szóbeli) során nem szabad semmilyen sorrendet alkalmazni, a csoport tagjai szabadon ötletelhetnek, ötleteik egyenlők és korlátlanok.
- A szóbeli csoportmunkák esetében, szintén a pszichológiai vizsgálatokra alapozva, nem érdemes az ötletelés szakaszát 40–45 percnél tovább „erőltetni”. A pszichológiai vizsgálatok kimutatták, hogy az átlagember kb. 40–45 percet képes egy dologra maximálisan koncentrálni.
- Szintén a szóbeli technikáknál okozhat problémát a csoporttagok megfelelő kiválasztása. Nem mindig egyértelmű, hogy például egy szakma legjobb képviselői megfelelően tudnak-e csoportmunkában részt venni. A csoporton belül lehetnek erősebb véleménnyel rendelkező, úgynevezett domináns egyéniségek, akik nem fogadják el mások véleményét, vagy csak kevésbé, nem képesek vitára vagy közös munkára. Néha az is előfordulhat, hogy a csoport tagjai – bár szakmailag a legfelkészültebbek – nem tudnak vagy nem akarnak együtt dolgozni, nem szeretik egymást. Ezért a csoport kiválasztásakor, a résztvevők bevonása előtt, érdemes egy pszichológiai tesztet készíteni, és a leendő csoporttagokkal azt kitöltetni.

Az igazgatásszervezésben rendkívül nagy szükség van a szervezetek munkakollektíváiban felhalmozódott szakmai tudás, gyakorlati tapasztalat minél szélesebb körű hasznosítására. A szellemi alkotótechnikák gyakorlati alkalmazása feltételezi a szervezőről a kidolgozott módszerek részletes ismeretét és bizonyos gyakorlati tapasztalatokat. Számos elterjedt résztechnika létezik, elsősorban a gazdasági szektorban. E munkám keretében csak néhány ismertebb szellemi alkotótechnika lényegi összefoglalására vállalkozom. Sajnos csak ezek egy része ismert és alkalmazott is a közigazgatásban (bár nem mondható, hogy bármelyiket folyamatosan, rutinszerűen alkalmaznák), más részük még ismeretlen a területen.

### *3.4.1. A brainstorming*

A brainstorming a közigazgatási szervezeteknél talán a legtöbbször használt módszer, ami gyors javaslattételre szolgál. Sajnos, tapasztalataim szerint sok esetben minden ötletelést brainstormingnak titulálnak akkor is, ha annak még az alapfeltételei sem adottak. Sokszor a vezető hívja beosztottjait egy gyors brainstormingra, majd ő maga vezeti azt. A fent említett szabályok alapján ezt a fajta csoportmunkát a hierarchikus kapcsolatrendszer miatt korántsem nevezném brainstormingnak.

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

## A brainstorming menete

A megbeszélés a munka előkészítésével; a megoldani kívánt kérdés egyértelmű megfogalmazásával, általában nyolc-tíz különböző képzettségű, de a problémához értő résztvevő kiválasztásával és a helyiség előkészítésével kezdődik. A moderátor az ülés megkezdésekor röviden ismerteti a célt, a brainstorming lefolytatásának szabályait. A résztvevők sok esetben már a meghívóból ismerik a megoldani kívánt problémát, így nincs akadálya annak, hogy a bevezető után egymást követően elmondják javaslataikat. Az ötleteket falitáblára rögzítik. A felvetett javaslatok mennyisége időközönként lanyhul, célszerű ilyenkor a moderátor gondolatokat továbblévítő beavatkozása. A brainstorming időtartamát 30–40 percnél hosszabb időben nem érdemes meghatározni, ennél hosszabb idő a résztvevők kifáradása miatt valószínűleg már nem eredményez újabb ötleteket.

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

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

### 3.4.2. A nominálcsoportok módszere (NCM)

Az NCM-módszer a modern szociálpszichológia legújabb eredményeire épít, alapja a brainstorming, ám alkalmazásával annál alaposabb eredmények érhetők el. Ritkán használják a közigazgatásban. Tapasztalataim alapján a brainstorming továbbgondolásaként, kiterjesztéseként használják néha.

#### Az NCM-módszer menete

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

A módszer következő szakaszában a résztvevők egymást követő sorrendben szóban megteszik a probléma megoldásával kapcsolatos javaslataikat. Ehhez segítségül használják a korábban írásban kidolgozott véleményüket is, de a másik csoporttárs által fölvetett javaslatot is továbbfejleszthetik, vagy előadhatják azt az ötletüket is, amely az ötletek felvetése közben jutott eszükbe. Ebben a szakaszban tilos a vélemények értékelése, kritizálása, a szabályok itt láthatólag a brainstormingra épülnek. Az ötletek felvetését addig kell folytatni, amíg minden résztvevő ki nem fogy az ötletekből. A javaslatokat falitáblára, jól láthatóan jegyzi 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 NCM-szavazókártyát kapnak. A szavazókártyák száma a listán szereplő javaslatok kb. 10–15%-a. A kártyákon sorszám, megnevezés és fontossági súlyszám adatokat kell kitölteni. A csoport tagjai tehát az általuk fontosnak tartott megoldási módok sorszámát felírják a falitábláról a szavazólapra, majd leírják azok megnevezését. Ezt követően az általuk kiválasztott javaslatokat fontossági sorrendben rangsorolják. A rangsorolás annak figyelembe vételével történik, hogy hány szavazókártyát kaptak. Így például öt szavazókártya esetén a legfontosabbnak tekintett kérdés kapja az ötös számot, a többiek tovább négyet, hármat stb. A rangsor alapján kialakulnak azok a témakörök, amelyekhez hozzárendelhetők a felmerült javaslatok. Így egy strukturált ötletjegyzék jön létre, amely megalapozza a probléma végleges megoldását.

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

### 3.4.3. A Delphi-módszer

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

A módszer alkalmazásakor a csoportmunkában részt vevő személyek írásban, a vezető szervező, vagy szervező csoport által meghatározott határidőre kifejtik a probléma teljes megoldására vonatkozó véleményüket. A csoport tagjainak lehetőségük van egymás munkájának megismerésére és – önálló elmélyült munka eredményeként – annak továbbfejlesztésére. A módszer tehát a csoporttagok formális együttléte nélkül valósít meg csoportos munkát.

#### A Delphi-módszer menete

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

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

#### 3.4.4. A 635 módszer

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

A módszer a megnevezését a rá jellemző számszerű adatok alapján kapta. Lényege, hogy 6 fős csoportok, 3 megoldási változatot ötször fejlesztenek tovább.

A módszer akkor eredményes, ha a csoportot szakmailag vegyes összetételű tagokból állítják össze. Időtartama két-három órát vesz igénybe. Lényeges a megfelelő helyiség biztosítása, mivel a helyiség berendezése azt az érzetet kell keltenie, hogy a csoport tagjai egyenlők.

#### A 635 módszer menete

A vezető a résztvevőkkel ismerteti a célt és az ülés lefolytatásának módját. Ezután felszólítja a résztvevőket, hogy a probléma megoldására kialakított 3 tervvariánst írják fel, majd adják tovább jobbról a mellettük ülőnek. Ezt követően kezdjék tanulmányozni, újabb ötletekkel gazdagítani a baloldali szomszédjuktól kapott munkát. A tevékenységet addig kell végezni, amíg a saját javaslatukat most már ötször továbbfejlesztve vissza nem kapták.

A módszert alkalmazó szervező ezzel a technikával csoportonként 18, ötször áttekinített, véleményezett, továbbfejlesztett megoldási javaslatot, variációt kap. A módszer a felmerült probléma alapos, teljességre törekvő megoldására alkalmas.

#### 3.4.5. Ügymenetvizsgálat

Külön és kiemelten foglalkozom e fejezetben az ügymenetvizsgálattal és az erre épülő közigazgatási minőségfejlesztő metodikával mint önálló módszerrel. Az ügymenetvizsgálat alapjai a már bemutatott flucki kutatásokra, eredményekre építenek, a közigazgatási minőségfejlesztő metodika pedig a kilencvenes évek végétől jelent meg a közigazgatásban, de sajnos még a mai napig sem terjedt el, felhasználása korlátozott. Pedig ez a szervezetfejlesztés egyik leginkább közigazgatási specifikumokkal rendelkező elemzési módszere, ezért érdemel egy alaposabb bemutatást.

Az ügymenetvizsgálat az igazgatásszervezésben a munkanap-fényképezés mellett a leghatékonyabban alkalmazott elemzési és tervezési módszer. A közigazgatási ügyintézési technológia kidolgozása az ügyben alkalmazni szükséges anyagi jogi, eljárásjogi, ügyviteli és technikai szabályok logikus, szakszerű munkafolyamattá rendezését jelenti. Az ügyintézés fenti értelemben vett technológiájának előírása jelenleg még kivétel, és nem elfoga-

dott a gyakorlat által. Az ügymenetvizsgálat során az egyes ügycsoportokban a különböző ügyintézők egyéni munkamódszerei szerint végzett ügymenetek teljes ügyintézési folyamatának grafikus ábrázolása majd elemzése eredményeként az adott ügyben optimális ügyintézési technológia kialakítása történik meg.

Fontos a vizsgálat előtt pontosan meghatározni, hogy milyen ügýtípusoknál érdemes ezt a vizsgálatot választani. Egyik szempont a vizsgált feladat jellegére vonatkozik. Azokat a feladatokat érdemes eszerint a módszer szerint vizsgálni, amelyek úgynevezett strukturált feladatok. Strukturált feladatnak nevezünk azokat a feladatokat, amelyek esetében strukturált döntés hozható, azaz előre lehet látni, modellezni a döntési kimeneteleket.

### 3.5. A közigazgatási minőségfejlesztési metodika

A 20. század végére Magyarországon az ügymenetvizsgálati technológia továbbfejlesztéseként létrejött egy komplett minőségfejlesztési metodika. Előzménye a munkatechnológiák fejlesztésének jól ismert és bevált módszere a munkafolyamat-elemzés és -modellezés, amelyet a magyar közigazgatás a harmincas évek óta ismer:

„A munkafolyamat felbonthatósága és észszerű rekonstrukciójának lehetősége a fundamentuma a racionalizálásnak. Ez az alap a lényeg. A többi az ún. szervezési tudomány egész komplexusa már nem más, mint felépítmény, következetes kivitelezés, behelyettesítés, alkalmazás, technika.”<sup>57</sup>

A Fluck András által kidolgozott ügymenetvizsgálat, amit a harmadik fejezetben mutattam be, ma is használatos résztechnika. Lényege, hogy sematikus grafikus ábrázolással képezi le az egyes munkafolyamatokat. A vizsgálat arra irányul, hogy a munkafolyamat elemei között van-e fölösleges mozzanat, nem alakult-e ki szükségtelen párhuzamos ügyintézés; helyes logikus sorrendben követik-e egymást az egyes munkamozzanatok. Az ügymenetvizsgálattal optimalizált munkafolyamat ügymenetmodellként minden ügyintéző számára – mint a legészszerűbb megoldás – kötelezően előírható. Fluck több száz feladat ügymenetvizsgálatát végezte el, de sajnos a II. világháború félbeszakította ezt a tevékenységét.

#### 3.5.1. A folyamatábrázolás bemutatása

A folyamatábrázolás célja a feladat végrehajtásának tevékenységekre bontása logikai sorrendben, ami lehetővé teszi a fejlesztési pontok megtalálását. „Az ördög a részletekben bújik meg.” Ezt tartja a közmondás, s ezzel aligha lehet vitatkozni. A nyilvánvaló dolgokat, amelyek a felszínen is megmutatkoznak, nem kell aprólékos munkával keresnünk. De itt a felszínnel nem elégedhetünk meg.

A folyamatábra szerepe a következő:

- a munka menetét láthatóvá teszi,
- megmutatja a résztvevők szerepeit, kapcsolatait és a lépések összefüggéseit,

<sup>57</sup> FLUCK 1938.

- segíti megérteni, elmagyarázni a folyamat „működését”, „technológiáját” másoknak vizsgálat, betanítás, tájékoztatás alkalmával,
- jelzi a problématerületeket, a felesleges tevékenységi hurkokat és a bonyolultságot az egyszerűsítés során,
- megmutatja, hol kell további adatokat gyűjteni, és mit kell a továbbiakban vizsgálni,
- segíti megtalálni azokat az elemeket, amelyek hatással lehetnek a folyamat teljesítményére,
- segíti a folyamat dokumentálását, szabványosítását, szabályozását.

A folyamatábrázoláshoz egy speciális segédlet használható fel, amelynek elemei a következők:

- a folyamat egyes tevékenységeinek és egyéb elemeinek sorszáma és megnevezése (tartalma),
- a tevékenység legjellemzőbb vonása, hogy végzése többnyire egy munkatérben, munkahelyen történik,
- jellemzően egy munkavégző (résztevő) látja el,
- végrehajtása időben folyamatosan történik, illetve
- megszakítással esetenként az egész tevékenységet újra kell kezdeni, ami többnyire veszteséget eredményez (jellemzően idővesztés),
- általában specifikus szakmai ismeretet, gyakorlatot igényel.

A folyamat résztvevőinek megnevezése, egy-egy közreműködő valamennyi tevékenységének jele (lásd később) egymás alá, azonos oszlopba kerül.

A tevékenységek, folyamatlemek minősítő jelei, nevezetesen:

- O a folyamatba bemenő és abból kimenő produktumok (információ, irat, szolgáltatás, jelentés, levél stb.) egy munkafolyamat jellemzően ezzel indul és fejeződik be,
- □ tevékenységek általában,
- ☒ ügyviteli tevékenység,
- ◇ elágazások (döntéseknél), amelyek eredménye igen (i) vagy nem (n) lehet általában (speciális esetekben a döntési alternatívákat sorszámokkal jelöljük (1,2,...), az i, n, 1,2 stb. jeleket a megfelelő nyilak mellé írjuk,
- ^ a folyamat leállítása, megszakadása, felfüggesztődése, várakozás,
- × a folyamat befejeződése, lezárása,
- → nyilak, az egyes tevékenységek közötti logikai sorrendet, a feladat lefolyását jelzik,
- $\cap$   $\cup$  belépési és kilépési pontok a folyamatábrán, amikor az ábra egy másik lapon folytatódik; megfelelő ki-és belépési pontokat azonos „kapcsolódó sorszámmal” látjuk el a jel belsejébe írva; nem a lap alján alkalmazva jelezheti egy folyamatrész valamely előre kidolgozott tipikus folyamatszakasz szerinti lefolyását a megfelelő utasítással, azaz egy másik ábrarészre hivatkozva.

A „megjegyzések” rovat a folyamat egyes tevékenységeinek jellemzését, értékelését szolgáló észrevételek rögzítésére szolgál. Ha a hely kevésnek bizonyul, akkor egy csatolt lapon

a tevékenységek sorszámára hivatkozva lehet feljegyzéseket készíteni, a megjegyzéseket részletesebben kifejtteni.

A folyamatábrázolás a működésfejlesztés résztechnikája, amelyet célszerű csoportfoglalkozás keretében végezni úgy, hogy a résztvevők az általuk jól ismert (végzett) folyamatokkal foglalkoznak egy fejlesztési menedzser irányításával. A szakmai munkacsoport tagjai először ceruzás terveket készítenek az előnyomott segédleteken. A fejlesztési menedzser és a külső konzulens a munka során folyamatosan tanácsokat ad kérdéses pontokon. Az egyeztetés menetközben történik, a véglegesítésre minden esetben a tervezet megbeszélése után kerül sor. A megjegyzésrovat ebben a fázisban még üresen marad.

Az azonos típusú folyamatokat, illetve folyamatrészeket csak egyszer kell kidolgozni, s a továbbiakban mintaként kell felhasználni, illetve utalni kell rájuk az időtakarékoság és a hibaforrások csökkentése érdekében.

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a modellezés eleinte nehezen indul be, a dolog újszerűsége, idegensége miatt. A kezdeti bizonytalankodásokat át lehet hidalni azzal, ha a moderátor a csoporttal közösen fali íven vezeti le az egyik, a feladatrangsorban előkelő helyen álló, bonyolult folyamatot. Ez a megoldás lehetőséget ad a begyakorlására és a tipikus tévesztési lehetőségek bemutatására, a felmerülő kérdések megbeszélésére. Az első percekben általánosan felmerülő típuskérdések és gyakorlati tévesztések például a következők:

- Milyen mélységű legyen a felbontás? \* Válasz: tevékenység szintű, a tevékenység fogalmának fentebb adott értelmezése szerint.
- Hol jelenítsük meg a produktumot? \* Válasz: általában ahová továbbítjuk, kivéve, ha a készítőnél marad.
- Hogyan ábrázoljuk azt, ha a produktumot több helyre továbbítjuk? \* Válasz: a jel megfelelő ismétlésével, azonos sorban és odanyilazással (Fluck is így alkalmazta).
- Hogyan ábrázoljuk, ha a folyamat többféleképpen alakulhat? \* Válasz: vagy elágazást (∧) iktatunk be a kérdés felvetésével, amitől a változatok függenek (Például: egyszerűsített eljárás alkalmazható?), vagy megfontoljuk, hogy nem eleve két jól elkülöníthető folyamat típusról van-e szó, amelyeket külön kell ábrázolni.

Az első modelleken a technika jól elsajátítható. A kérdéseket az első percekben érdemes minden résztvevőnek meghallgatni, hogy mindenki hasznosíthassa a választ. Amikor a munka jobban beindul (kb. 10-15 perc után), a moderátoroknak oda kell állni egy-egy csoporttag mellé, és közvetlenül segíteni az első modellek elkészítését.

Minden elkészült modellt a moderátor a készítővel „átbeszélve” vesz át, eközben korigálják az esetleges hibákat, majd feljegyzik a fali ívre a folyamat rangsort tartalmazó listán (+ jellel), hogy az adott folyamat ábrázolása elkészült. Ez ösztönzően hat a csoport aktivitására. Vigyázni kell azonban, hogy az esetleg kialakuló versenyszellem ne veszélyeztesse a modellezés minőségét. Ha a moderátor menetközben érdekes, tipikus, új hibát észlel, vagy egy jó ötletet, megoldást, akkor egy percre kérjen figyelmet, szakítsa meg az egyéni munkát, és ossza meg ezt a tapasztalatot mindenkivel. Ez a módszer akkor hasznos, ha ténylegesen segítő információkat kapnak a résztvevők, és a megszakítás nem túl sűrű, hosszantartó.



### 3.5.2. Folyamatelemzés és -értékelés

Az egyes munkafolyamatokat nem minden lehetséges vonatkozásban kell elemezni, hanem célirányosan a megoldandó probléma nézőpontjából. Minden feladat további, részletes vizsgálatához előzetesen meg kell határozni egyedi jellemzőket, amelyek a probléma-megoldás szempontjából a releváns folyamat tulajdonságait írják le. Nyilvánvaló, hogy e tulajdonságok javítása, javulása eredményezheti csak a probléma megoldását, a szervezési-fejlesztési célok elérését.

Ezek az úgynevezett teljesítmény-, illetve folyamatértékelési paraméterek, vagy tömör kifejezéssel minőségi indikátorok. A folyamatok átalakításának e jelzőszámai, mutatói a fejlesztés irányait számszerűsítve jelölik ki, ezért a meghatározott minőségi indikátorok úgynevezett folyamatfejlesztési paraméterekként szolgálnak a további elemzésben. A minőségi indikátorok, illetve más néven folyamatfejlesztési paraméterek kiválasztása adott munkafolyamat esetében arra a kérdésre ad választ, hogy annak mely nem megfelelő tulajdonságai okolhatók a vizsgált probléma keletkezéséért.

Meg lehet fogalmazni a közigazgatási munkafolyamatokat jellemző általános tulajdonságokat is, mint például:

- demokratizmus (az érdekeltek demokratikus részvételi lehetősége biztosított-e),
- igazságosság (méltányos-e az eljárás, nem tartalmaz-e valamilyen diszkriminációt),
- jogbiztonság (törvényesen zajlik-e a folyamat, jogi alapjai egyértelműek, tisztázottak-e)
- szakszerűség (az eredmény szakmailag kifogásolható-e, van-e hiba, tévedés, pontatlanság),
- hatásosság (a feladat a szándékolt hatást eredményezi),
- eredményesség (a folyamat a kívánt eredményt, produktumot nyújtja-e),
- időszűrés (időben jelenik-e meg az eredmény, hatás, szolgáltatás),
- hatékonyság (az eredmény valamilyen megfontolás alapján arányban áll-e a ráfordításokkal, az erőforrásokat jól hasznosítja-e, ha ezt pénzben fejezzük ki, akkor gazdasági hatékonyságról beszélünk),
- költségesség (mennyibe kerül a folyamat),
- irányításigényesség (mennyire igényel ellenőrzést, felügyeletet, küldő beavatkozásokat),
- szervezettség (a folyamat egyes elemei, feltételei összehangoltak-e),
- munkaigényesség (a folyamat milyen mértékű munkaidő-ráfordítást igényel),
- információigényesség (a folyamat milyen mennyiségű és minőségű információt igényel),
- bonyolultság (túl sok felesleges, formális mozzanatból áll),
- komfortosság (a folyamatban részt vevők számára – ügyfél, hivatalnok, politikus),
- partner (megfelelő-e a közreműködés, részvétel feltételei),
- hozzáférhetőség (a folyamat által nyújtott szolgáltatás hozzáférhető-e a közönség, igénybe vevő számára).



A folyamatfejlesztési irányok, minőségi paraméterek meghatározásakor két dologra különösen figyelemmel kell lenni:

- A minőségi paramétereknek konkrétoknak kell lennie az adott folyamatra vonatkozóan (például az ügyintézés időtartama, a veszélyes cselekmény beszüntetése), nem lehet megelégedni az általánosságokkal).
- A minőségi paramétereknek mérhetőeknek, tényszerűeknek kell lenniük (például számszerűen kifejezhetők, egyértelmű tényekkel igazolhatók).

Ha a teljesítmény és a minőségi paraméterek meghatározása elmarad, vagy nem eléggé precíz, akkor a folyamaton végrehajtott változások hatását nem fogjuk tudni egyértelműen igazolni, eredményeink vitathatók lesznek. A munkatársak által javasolt folyamatfejlesztési indikátorokat közösen meg kell beszélni. Közös, folyamatosan bővülő lista segítségével kell az analógiákat keresni. Ez egyrészt az ellenőrzést szolgálja, másrészt a hasonlóságok révén egyszerűsíti a feladatot.

A gyakorlati végrehajtás következő lépésrendje ajánlható:

- A moderátor értelmezi, összefoglalja a minőségi indikátor fogalmát, szerepét.
- A moderátor fali ívre felír egy úgynevezett induló paraméterlistát, amelyek nyilvánvalóan következnek a problémafeltárásból és a célmeghatározásból, a háttér információkból, a primer minősítésekből.

A résztvevők sorra veszik a vizsgált folyamatokat, és munkafolyamatonként meghatározzák a folyamatfejlesztési irányokat. Amikor a fali íven még nem szerepelő paramétert fogalmaz meg bármelyik résztvevő, akkor ezt hangosan bemondja és a fali íven levő közös listához hozzáírják, amely így folyamatos ötletadó segítségül szolgál. A folyamatelemzés maga nagy figyelmet, a tevékenység alapos ismeretét feltételezi. E folyamat során dől el, hogy sikerül-e változtatni a vizsgált munkafolyamatok gyenge pontjain vagy sem. A cél a folyamatok javítható elemeinek megkeresése és a változtatás tartalmának meghatározása.

A következő elemzési mozzanat a folyamatábra egyes tevékenységeinek sorra vétele. Mindegyikre fel kell tenni a következő kérdéseket:

Az adott folyamat elem hatással van-e meghatározott minőségi (fejlesztési) indikátorok alakulására?

Amennyiben nem, akkor tovább lehet haladni, kivéve, ha valamilyen nyilvánvaló hiba megállapítása, javítható célú észrevétel nem kínálkozik. Ha igen, akkor az adott tevékenységre konkrétan ki kell mutatni, hogy az milyen intézkedésekkel, beavatkozással stb. hozható a célrendszer, illetve a folyamatfejlesztési irány által megkívánt állapotba.

A következő kérdések adódnak:

- Mi a probléma? Hol a baj? Mi az ok?
- Mit lehetne tenni, változtatni a javítás érdekében, milyen alternatív megoldások lehetnek?

Mind az előző lépésben történő minőségi indikátor meghatározását, mind pedig a jelen fázisban végzendő folyamatelemzést segíti az egységes folyamatelemzési kérdésrendszer, amelyet segédletként fali ívre írva kell használni. A szervezési gyakorlatban széles körben

elterjedt vizsgálati módszer az úgynevezett ellenőrző kérdések (angolul checklist módszer) alkalmazása. Ennek lényege, hogy a szervezés általánosított tapasztalatai alapján a problémát, helyzetet módszeresen feltárva, megfelelően konkrét kérdések feltételével, és az ezekre kapott válaszokból levont következtetések által végzik a munkát. A checklist módszerrel feltárhatók azok a gyenge vagy épp erős pontok, amelyeken további vizsgálatokat végezve eljutnak a problémák gyökeréig, vagy tovább, a megoldásig. A checklist közel áll a tesztmódszerhez, amelynél a válaszok meghatározott kategóriákban, adatszerűsítve jelennek meg. Ennek révén a vizsgált jellemzők normákkal, standardokkal és egymással válnak összehasonlíthatókká. Egyértelmű, hogy a közigazgatási feladatok jelentős részénél a költség-haszon összefüggésre vonatkozó kérdés irreleváns. Fontos metodikai szempont, hogy az elemzőt nem szabad a valóságtól elrugaskodott kérdések menetrendszerű végiggondolására kényszeríteni. Ezért alaposan meg kell fontolni az általános ellenőrző kérdések „működőképességét” az adott folyamatban. A megállapításokat (probléma, elemzés, értékelés, megoldási ötlet, javaslat) a folyamatelemzési nyomtatvány „megjegyzések” rovatában kell rögzíteni tevékenységenként. Ha erre kevés a hely, akkor a kiegészítő segédleten lehet részletezni az észrevételt. Ha valamely észrevételt több helyen akarunk szerepeltetni, akkor elég utalni rá (lásd, pont). Az elemzés során nem kell a javaslatokat részletesen kifejteni. Elegendő a lényegre utaló gondolatokat egy-egy mondatban, vagy akár egy-egy szóval (például „kiiktatható”, „gépesíthető”, „túl sok időt vesz igénybe”) történő rögzítése. Legfontosabb a gondolat megragadása; a megjegyzések közül azok az igazán értékesek, amelyek megoldási, cselekvési alternatívát tartalmaznak. Ilyenek használatára kell ösztönözni a munkatársakat.

A folyamatelemzés utolsó lépése a megállapítások összegzése a feladat egészére nézve. Az összefoglalásnak két célja van. Egyrészt válaszolni kell arra a kérdésre, hogy a kijelölt folyamatfejlesztési irányokban az elemzés alapján milyen változásokat sikerült megfogalmazni, másrészt következtetést kell levonni arra nézve, hogy a fenti változás a működési tényezők mely elemét érinti leginkább. Ez utóbbihoz a támpontokat a fali íven kifüggesztett modell szövegeiből lehet meríteni. Ez nemcsak a gondolatébresztés miatt hasznos, hanem elismerést és további ösztönzést jelent az ötletadó, motivációt a többiek számára. Egy-egy folyamatelemzés átvételét a moderátor feljegyzi a folyamatlistát tartalmazó fali íven (+ jel a „folyamatelemzés elkészült” rovatban). Így követik nyomon a résztvevők az elemző munka előrehaladását.

### *3.5.3. Elemzési gyakorlatok, a tapasztalatok összegzése, vetítés*

Az elvégzett vizsgálatok egy-egy folyamatra vonatkozóan szolgáltatnak információkat. Ezek alkalmasak arra, hogy segítségükkel meghatározzuk a szóban forgó folyamat fejlesztését, racionalizálását szolgáló beavatkozásokat és az átszervezett folyamat új szervezési modelljének, szabályozásának kidolgozását. Azonban a gyakorlati tapasztalat az, hogy egy-egy munkafolyamatot lehet ugyan kisebb mértékben javítani, hibáit korrigálni, viszont jelentős észszerősítéseket, fejlesztéseket csak a kapcsolódó folyamatok egyidejű racionalizálásával lehet végrehajtani. Ez azért van így, mert a működési tényezők nem egy folyamatot, gyakran nem is csak egy funkciót szolgálnak ki, s így egy-egy folyamat feltételeinek megváltoztatása közvetve más folyamatokat is érint.

A folyamatfejlesztési igények egész szervezetre történő általánosításának „technikája” az úgynevezett vetítés, amely célszerűen csoportos összegzés és értékelés keretében szervezhető. E módszernek az a rendeltetése, hogy a folyamatelemzések során meghatározott változtatási elgondolásokat a szervezet működési tényezőire vonatkoztassuk, azokra vetítsük. Ennek eredményeképpen az egyes szervezeti tényezőrendszerek problémamegoldást célzó fejlesztési programja (pontosabban annak egyfajta előképe) születik meg. A vetítés alap gondolata, hogy a moderátor egy – az adott funkcióterületre jellemző – általános folyamatlogika szerint sorra előhívja a változtatási javaslatokat, majd ezeket szervezeti tényezők modelljének szerkezeté alapján elrendezi a működési tényezőrendszerek alapján. Tapasztalataink szerint ez az átrendezés igen izgalmas a résztvevők számára, és erősen inspiráló hatása a további, új fejlesztési ötletek generálása tekintetében. Az alkotó munkacsoport tevékenységének legproduktívabb és legélvezetesebb mozzanata ez, amely előrevetíti a készülő zárójelentés lényeges megállapításait. Kézzelfoghatóvá teszi a csoport munkájának eredményét. A vetítés első mozzanatában a moderátor feleleveníti a szervezeti tényezők modelljének lényegét, és bemutatja a tényezőrendszereket egyenként megjelenítő fali íveket. (A tényezőrendszerek megnevezései szerepelnek egy-egy üres fali-ív tetején). A második mozzanat során egy tipikus folyamatot, vagy magát a főfolyamatot választják ki (Ha alapvetően különböző típusfolyamat van, akkor a vetítés következő két mozzanata megismétlődik). A moderátor végigkérdezi a kiválasztott munkafolyamat szakemberét az egyes folyamatelemekhez fűzött javaslatokról. Az egyes fejlesztési elgondolásokat a moderátor felírja az érintett működési tényezőrendszer fali ívére. Ekkor a többiek saját elemzéseik hasonló következtetéseit bemondják, majd ezek a feltevések és kiegészítések is felkerülnek a fali ívre. A kiválasztott – illetve általános – folyamaton végighaladva minden eredeti ötlet, amely egy-egy folyamatlemhez kapcsolódva született, a fali ívre felkerül a működési tényezőrendszerek szerint elrendezve, pontosabban átrendezve. A harmadik mozzanatban a résztvevők a folyamatonkénti összegzéseket tekintik át, és bemondják a javaslatokat, amelyek eddig még nem hangzottak el, vagy módosító megjegyzéseket tesznek a már rögzítettekhez. A negyedik mozzanatot „vertikális hézagpótlásnak” nevezhetjük. Ez azt jelenti, hogy a moderátor sorra veszi az egyes tényezőrendszerek immár jó néhány javaslatot tartalmazó fali ívét, és azokat a csoporttal közösen, egyenként, „vertikálisan” átnézi. A csoport arra keres választ így, hogy hiányzik-e valami a felsorolásból a szerzett összbemutató alapján. Például abban az esetben, ha több informatikai felvetés van, felmerülhet ezeknek egy átfogó informatikai fejlesztési stratégia keretébe való ágyazása. Az ilyen új megállapításokat szintén írásban rögzítik. Az ötödik mozzanat neve a „horizontális hézagpótlás”. Erre azért van szükség, mert az egyes javaslatok az egyik tényezőrendszert érintően feltehetőleg változtatásokat másoknál. Például a folyamatok átalakítása munkaköri (azaz szervezeti) változtatásokat idézhet elő: amennyiben egyes tevékenységek megszűnnek, megjelennek, átcsoportosításra kerülnek, úgy módosulást válthatnak ki az információáramlásban stb. Az új megállapításokat szintén rögzítik.

A negyedik és ötödik mozzanatok jól mutatják, hogy a vetítés során a szervezeti tényezők modellje úgy működik, mint a Mengyelejev-fél periódusos rendszer az elemek elrendezésében. Jól áttekinthetővé teszi a rendszerbeli kapcsolatokat, így észrevehetővé válnak a logikai hézagok. Az összefüggések alapján rávezet azokra a pontokra, ahol „még lennie kell valaminek” a teljességhez.

A vetítésnek lehet visszahatása a folyamatelemzésekre is. A résztvevők felismerhetik, hogy – mások által felvetett – egyes javaslatok vonatkoztathatók az általuk elemzett folyamatokra, amikre ők nem is gondoltak. A moderátornak fel kell hívnia a figyelmet arra, hogy ilyenkor a szakértőknek pótlólag rögzíteniük kell ezeket a változtatási lehetőségeket a megfelelő folyamat megfelelő eleménél.

Az alkotó munkacsoport tevékenységének utolsó, hatodik mozzanata a vetítés eredményeként előállt javaslatrendszer globális értékelése. Ekkor elemezni lehet, hogy

- sikerült-e megtalálni a probléma megoldását,
- vajon reálisak-e a felvetések, mennyire függ az adott szervezettől a megoldás,
- melyek a kiemelkedő prioritású javaslatok,
- mennyire találkozik ez a javaslati rendszer az előzetes elképzelésekkel, feltételezésekkel.

A csoport értékelését, benyomásait a moderátornak és segítőinek jegyezniük kell, mert ezek értékes adalékok lesznek a zárójelentésben az egyes javaslatok, alternatívák mérlegelésénél.

A fejezet összefoglalja azokat a vizsgálati módszereket, amelyeket a mai közigazgatásunkban is használhatunk, és amelyekkel mind a napi ügyintézés, a munkafolyamatok vizsgálatát, mind a munkaszervezést, sőt a hosszú távú tervezést is segíthetjük. A vizsgálatok egy jelentős része nem a közigazgatásból származik, azokat a gazdasági élet szereplői, elsősorban nagyvállalatok szakemberei dolgozták ki. Sajnos vagy szerencsére számos ilyen párhuzammal találkozhatunk, ha alaposan megvizsgáljuk közigazgatásunk működését (gondolok itt például az ISO-rendszerek közigazgatási adaptációjára, amiről a következő fejezetben szólok), sok területen a közigazgatás lemarad, és késéssel veszi át a gazdasági életben már bevált és működő gyakorlatokat, módszereket. Sokszor ez az átvétel torz és nem lesz sikeres, de nagyon sokszor, megfelelő adaptációval, igazán sikeres lehet a közigazgatásban is. A vázolt módszerek egy része a mai napig kevésbé elterjedt közigazgatási szervezeteinkben, más részüket viszont már sikeresen alkalmazzák. A közigazgatási minőségfejlesztő metodikával való kiemelt foglalkozás nem véletlen, több oka is van: az egyik a flucki örökség továbbvitele, a másik a módszer teljességre való törekvése a közigazgatási munkamódszerek vizsgálatánál. Ez a módszer a korábbi folyamatvizsgálati módszerekre alapozva egy alapos vizsgálatra ad lehetőséget, amellyel a szervezet minőségi működését feltérképezhetjük.”<sup>58</sup>

<sup>58</sup> GÁSPÁR Máttyás (1995): *Helyi önkormányzati menedzsment*. Csákberény, Közigprint – Közigkonzult.

**Vákát oldal**

## 4. A minőségügy aktuális kérdései a közigazgatásban

Egy igazán aktuális kérdés ma a minőségirányítás helyzete a hazai közigazgatásban. Magyarországon az 1990-es évekre fogalmazódott meg a „minőségi közigazgatás” igénye, először még csak koncepcionális szinten. Később fokozatosan előtérbe került a mérés, az ellenőrzés, azaz, hogy milyen eszközökkel lehet a minőséget mérni a közigazgatásban. A kilencvenes évek közepén egyre több önkormányzat, illetve központi szerv döntött úgy, hogy a minőség mérhető útját választja és ISO minőségbiztosítási rendszert vezet be.

Magyarországon a rendszerváltást követő folyamatos változások nem tették lehetővé az angol minőségügyi rendszerhez hasonló intézkedések megtételét, de nagy előrelépés történt a minőségügy témájában. Ilyen intézkedés volt a kormány 3545/1992. sz. határozata a minőségügyről és a 2006/1993. sz. Kormányhatározat. 1993-ban a minőségügyi feladatok irányítására létrejött egy tárcaközi bizottság. 1995. április 11-én a minőségügy szempontjából nagyon fontos törvényt fogadott el az Országgyűlés: a nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. számú, és az ellenőrző szervezetek akkreditálásáról szóló 1995. évi XXIX. számú törvényt. Ezek tartalmát figyelembe véve alakult meg 1995 őszén a Magyar Szabványügyi Testület (MSZT) és a Nemzeti Akkreditáló Testület (NAT). Az európai szabványok, előírások, jogszabályok átvételét különböző alapok és PHARE minőségügyi programok segítették. Ezek segítségével Magyarországon a kilencvenes években az ISO 9000 szabványsorozat nagymértékben elterjedt. Az ezredfordulóra több helyi önkormányzatnál és más államigazgatási szervnél is bevezették az ISO minőségbiztosítási rendszert, mivel jó megoldásnak tűnt a szabvány átvétele a gazdasági, termelői szférából. Később sok helyütt felhagytak a szabvány újabb s újabb auditálásával, máshol a már kifejezetten a közigazgatási szervezetekre kialakított CAF rendszerre tértek át, vagy egyből azt vezették be. Egységes koncepció ekkor sem volt. Csak az eltérő viszonyok, az eltérő tapasztalatok szültek eltérő megoldásokat.

Mi motiválhatta egy ilyen minőségbiztosítási rendszer bevezetését?

A válasz egyértelmű lehetne: az ügyfél elégedettség. Viszont ez nem mindig volt ilyen egyértelmű Magyarországon. Sok esetben inkább a külső források megszerzése, egy pályázat elnyerése vagy egészen más szempontok domináltak (például, hogy a szomszéd önkormányzatnál már van).

A bevezetéshez feltétlenül szükséges és legfontosabb tényező a legfelsőbb vezető, vezetés elkötelezettsége, mivel ennek hiányában a bevezetés nagy valószínűséggel megbukik. Sajnos Magyarországon a kilencvenes években erre több példa is akadt, főleg önkormányzatoknál. Voltak olyan esetek, amikor a minőségbiztosítási rendszer bevezetése előtt vagy éppen a legnehezebb időszakban hátrált meg a vezetés a nehézségek jelentkezésekor, és legtöbbször a dolgozói ellenállás hatására a vezetés nem állt ki a változtatások mellett, így az elbukott.

Emellett sok más, külső és belső tényező egyaránt befolyásolja egy minőségbiztosítási rendszer bevezetését. Külső tényezők között lehet említeni a látens vevői igényt, jog-

szabályi igényt, a piac kényszerítő erejét, vagyis azt, hogy a vevők elvárják az ISO 9000 tanúsítvány meglétét. Belső tényezők közt szerepel a belső szabályozási rendszer bonyolultsága, áttekinthetlensége.

Az ISO 9001-es szabvány szerinti minőségbiztosítási rendszer kifejlesztésével és alkalmazásával a vevők igényei kielégítésének általános célján kívül az elvárt, közvetlen eredmények közül különösen fontosak a következők:

- folyamatközpontú minőségszemlélet meghonosodása a közszolgáltatásokat nyújtó hivatalok körében,
- a szolgáltatási folyamatok és eljárások újragondolásával a szükséges változtatások elindítása, különös tekintettel a folyamatok vevőközpontúságára,
- a változtatások menedzselése és irányítása,
- az önkormányzat szakterületi vezetőinek ellátása azokkal a minőségügyi eszközökkel, amelyek ahhoz szükségesek, hogy rendszeresen vizsgálják és fejlesszék a tevékenységüket, koordinatív kapcsolataikat és együttműködésüket.

Az önkormányzat vezetőinek kell eldönteniük a szolgáltatások nyújtásának módját, valamint azt, hogy milyen rendszerre van szükség a döntéshozók által meghatározott minőség eléréséhez és a lakosság által támasztott minőségkövetelményeknek lehető legjobb teljesítéséhez. Az önkormányzatnak alkalmas módszerrel meg kell határoznia, hogy:

- a helyi lakosok hogyan értékelik a kapott szolgáltatásokat,
- melyek azok az elvárások, amelyeket ezekkel a szolgáltatásokkal szemben támasztanak,
- milyen eszközök segítségével lehet ezeket az értékeléseket és elvárásokat figyelembe venni a nyújtott szolgáltatásokban.

Az önkormányzati igazgatás szakmai EU-harmonizációja folyamatában követelményként jelentkezett a minőségi szemlélet kialakítása és a tevékenységekre érvényes minőségbiztosítás megvalósítása. Eszerint minőségen azt is értették az önkormányzatok, hogy a feladat- és hatásköreiknek ellátását biztosító döntési és eljárási rendszereik működése az európai normáknak megfelelő legyen.

A minőségbiztosítási rendszer kialakítását a bevezetőben említett közigazgatási szervezetek, elsősorban önkormányzatok és városok az alábbiak szerint végezték:

### *1. szakasz:*

Diagnózis készítése az egységes minőségi szempontok figyelembevételével, amelyek illeszkednek az Európai Minőségi Díj követelményrendszeréhez.

Helyszíni átvilágítás és felmérés az önkormányzat vagy közigazgatási szerv teljes szervezeti egységeit illetően (helyszíni interjúk, szemlék, konzultációk, dokumentumok és feljegyzések segítségével).

## 2. szakasz:

A minőségbiztosítási rendszer alapjainak megteremtése, Minőségügyi Kézikönyv elkészítése. Ebben található a szervezet minőséggel kapcsolatos célkitűzései, feladatai, szervezeti- és felelősségi rendszere. A Minőségügyi Kézikönyv gyakorlatilag az ISO 9001 minőségbiztosítási rendszer közigazgatási „lefordítása”, az értelmezhető szabványpontok azon összefoglalása, amelyek az önkormányzati / közigazgatási eljárási folyamatait szabályozzák. A hivatal szervezeti egységei kidolgozzák azt a folyamatszabályozási rendszert, amely az önkormányzati ügyek és az államigazgatási eljárások tekintetében is állandónak tekinthető a hatáskör címzettjétől függetlenül.

## 3. szakasz:

A minőségbiztosítási rendszer működési területeit megfogalmazó, a Minőségügyi Kézikönyvhöz csatlakozó eljárások elkészítése. A Minőségügyi Kézikönyvben leírt minőségbiztosítási feladatok végrehajtásának folyamatát írják le részletes felelősség megjelöléssel.

Minőségbiztosítási Utasítások leírása. A Minőségbiztosítási Utasítások a Minőségbiztosítási Eljárásokban előírt minőségbiztosítási tevékenységek végrehajtási módszerének részletes leírásai.

## 4. szakasz:

A minőségbiztosítási rendszer próbaműködtetése, preauditálása, auditálása. A minőségbiztosítási rendszer bevezetése és néhány hónapos gyakorlati működtetése után lehet elvégezni a gyakorlati tesztelést, amit az esetleges hibák kijavítása követ. Ha a működés már az ISO 9001-es követelményeknek megfelelően történik, akkor el lehet végeztetni egy független szakértői testület általi tanúsítást.

A leírt célok és feladatok megvalósításával a rendszeresen fejlesztett minőségű közszolgáltatás alapjait lehet lerakni.

A konferencia megszervezésével tehát arra keressük a választ, hogy a közigazgatási szervezeteknek melyik út a járható, illetve létezik-e egyáltalán egyetlen jó megoldás a közszférában a minőség ellenőrzésére.

És itt megállhatunk egy pillanatra: a minőségellenőrzés, a minőségbiztosítás és a minőségirányítás fogalmait a köznapi nyelvünk néha felcseréli, összemosza, keverve használja. Nincs lefektetve pontosan tartalmuk. A minőségirányítás az általános irányítási feladatköröknek minden olyan tevékenysége, amely meghatározza a minőségpolitikát, a minőségre vonatkozó célkitűzéseket és feladatköröket, valamint megvalósítja azokat olyan eszközökkel, mint a minőségügyi tervezés, a minőségszabályozás, a minőségbiztosítás és a minőségfejlesztés. A minőségirányítás megvalósításához szükséges szervezeti felépítés, eljárások, folyamatok és erőforrások minőségügyi rendszert alkotnak. A fogalmak tisztázása és a közigazgatási alkalmazásban való adaptációja is az egyik célja ennek a képzésnek. Erről a kérdéskörrel az *Önkormányzati szervezetfejlesztés* című jegyzetben szönlünk részletesebben.



**Vákát oldal**

## Összefoglaló

A tankönyv szerzői arra vállalkoztak, hogy az Önkormányzati szaktanácsadói szakra jelentkező nem szakdiplomás hallgatók – a *Közigazgatási alapismeretek* című tárggyal szoros egységben – megismerjék az önkormányzati menedzsment sajátosságait.

A szerzők fontosnak tartják – a nemzetközi szakirodalom mellett – a magyar közjogi fejlődéshez kapcsolódó szervezési és vezetési ismeretek történelmi előzményeinek elsajátítását, mert csak ezen keresztül érthető meg az önkormányzati intézményrendszer működése. (Jó példa erre a járási szint visszaállításának fejlődéstörténete.)

A tankönyv a tényeken alapuló szervezetfejlesztési koncepciót követi, ennek megfelelően olyan módszertani eszköztárat kíván a hallgatók rendelkezésére bocsátani, amely segítséget nyújt majd a szaktanácsadói munkához szükséges információk, tények megismeréséhez.

Budapest, 2017. július

*A szerzők*

### Ellenőrző kérdések

1. Mutassa be a közigazgatási szervezés hazai történetét Magyaryt megelőzően!
2. Ismertesse Magyary Zoltán pályáját!
3. Mutassa be Magyary Zoltán új tudományos irányzatát!
4. Ismertesse a *Közigazgatási vezérkar* című munkát!
5. Ismertesse a *Magyar közigazgatás* című munkát!
6. Mutassa be a Magyary-iskolát!
7. Ismertesse a II. világháborút követő közigazgatási reformokat!
8. Mutassa be az ügyfélszolgálati irodák létrejöttét!
9. Ismertesse az egymenetes ügyintézési modellt!
10. Ismertesse Fluck András munkásságát és a folyamatelemzést!
11. Mutassa be a KMM lényegét alkalmazási lehetőségeit.
12. Fejtse ki a szervezési munka általános modelljének lényegét, ismertesse annak folyamatát.
13. Mutassa be a szervezetátvilágítás menetét!
14. Jellemezze a szervezeti javaslat tartalmi elemeit!
15. Milyen szituációkban használhatók a megfigyelés, a kérdőív és az interjú résztechnikái?
16. Milyen eredmények várhatók a munkanap-fényképezés résztechnikától?
17. Mutassa be a munkakörelemzés és a funkciógyakoriság-elemzés résztechnikáit!
18. Mutassa be a csoportos szellemi alkotó technikákat!
19. Ismertesse a brainstorming és a NCM azonos és eltérő vonásait!
20. Fejtse ki a Delphi-módszer előnyeit és hátrányait!

## Irodalomjegyzék

- SZENTE Zoltán szerk. (2002): *Az általános értékelési keretrendszer (CAF) alkalmazásának lehetőségei a magyar közigazgatásban*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- ALMÁSY Gyula – BELÉNYESI Emese – CSUTH Sándor – KORONVÁRY Péter (2015): *A közigazgatási menedzsment alapjai*. Kézirat.
- ALMÁSY Gyula – CSUTH Sándor – GÁLLOS Zsuzsanna (2010): *Menedzsment III. Főiskolai jegyzet*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, Közigazgatástudományi Kar.
- ALMÁSY Gyula – CSUTH Sándor (2001): *A közigazgatási szervezéstán és technológia alapjai. Egyetemi jegyzet*. Budapest, Államigazgatási Főiskola.
- ALMÁSY Gyula (2012): *A közigazgatási szervezés és technológia fejlődése Magyarországon*. PhD-értékezés.
- BERÉNYI Sándor (1988): Magyary Zoltán szellemi öröksége. *Állam és Igazgatás*, 38. évf. 9. sz. 769–778.
- BERÉNYI Sándor (1990): Magyary Zoltán szellemi öröksége. In GYENISNÉ LANDER Edit – SOMORJAI József szerk.: *Magyary Zoltán munkássága. Az 1988. május 28-án, Tatán rendezett tudományos ülés előadói anyaga*. Tata, Komárom Megyei Múzeumok Igazgatósága. 5–15. Elérhető: <http://mek.oszk.hu/09600/09618/09618.pdf> (A letöltés időpontja: 2017. 12. 01.)
- CSILLAG Miklós – CSUTH Sándor – DUDÁS Ferenc – GÁSPÁR Mátyás (1988): *Államtudományi kutatások programirodája*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.
- CSIZMADIA Andor (1975): Közigazgatási reformtervezetek a felszabadulás után. *Állam és igazgatás*, 25. évf. 6. sz. 519–532.
- CSIZMADIA Andor (1979): *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- CSUTH Sándor – GÁLLOS Zsuzsa – GÁSPÁR Mátyás (1991): *A közigazgatási szervezéstán alapjai*. Budapest, Államigazgatási Főiskola.
- DUDÁS Ferenc (2002): Közigazgatás-fejlesztési tendenciák a minőség és a teljesítmény tükrében. *Minőség és Megbízhatóság*, 36. évf. 5–6. sz. 243–349.
- DUDÁS Ferenc (2003): A közigazgatási minőségpolitika kihívások tükrében. *Minőség és Megbízhatóság*, 37. évf. 3. sz. 163–170.
- EVANS, John – JANZA Péter – STEVENSON, Bob (2000): *Hatékonyági módszerek és technikák*. Budapest, MEH.
- FARKAS Katalin (2003): A CAF modell gyakorlati alkalmazásának néhány tapasztalata. *Magyar Minőség*, 12. évf. 8–9. sz. 27–30. Elérhető: [https://quality-mmt.hu/wp-content/uploads/2016/06/03\\_08\\_09\\_mm.pdf](https://quality-mmt.hu/wp-content/uploads/2016/06/03_08_09_mm.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 06. 01.)
- FISCHER György (1995): A közszolgáltatás minősége, hatékonysága és ennek mérése. In HORVÁTH János szerk.: *Országos Közigazgatási Napok. A korszerű közigazgatás*. Budapest, Magyar Közigazgatási Kamara. 318–321.
- Folyamatmenedzsment a gyakorlatban* (2008). Budapest, IFUA Horváth & Partners Vezetési és Informatikai Tanácsadó Kft.

- HAJDÚ Lajos (1983): *A közjó szolgálatában*. Budapest, Magvető Kiadó.
- HÁMORI Vilmos (1995): A Magyar-iskola és háború utáni sorsa. *Magyar Közigazgatás*, 45. évf. 5. sz. 315–317.
- In memoriam Magyary Zoltán (1995). *Magyar Közigazgatás*, 1995. 4. sz. 239–248.
- IVANYOS János (2011): *A vállalati kockázatkezelés*. Budapest, Budapesti Gazdasági Főiskola – Digitális Tankönyvtár. Elérhető: [www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop412A/0007\\_e3\\_kockazatmenedzsment\\_scorm/borito\\_ZE5Sxsb0vurNioDr.html](http://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop412A/0007_e3_kockazatmenedzsment_scorm/borito_ZE5Sxsb0vurNioDr.html) (A letöltés dátuma: 2017. 03. 23.)
- KALAPÁCS János (2001): *Minőségirányítás technikák. Ipar, gazdaság, (köz)szolgáltatás*. Budapest, X-Level Kft.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (1988): *A közigazgatás fejlesztése és szervezése – Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatás-tudományi iskolájának szellemi hagyatékából*. Budapest, K&K.
- SZENTE Zoltán szerk. (2002): *Az általános értékelési keretrendszer (CAF) alkalmazásának lehetőségei a magyar közigazgatásban*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

**Vákát oldal**

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • [www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu) • [www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu) • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 6116 • E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu) • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Felelős szerkesztő: Dalloul Zaynab • Olvasószerkesztő: Fodor József Péter • Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

ISBN 978-615-5877-93-3 (nyomtatott)  
ISBN 978-615-5877-94-0 (elektronikus)

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001  
„A jó kormányzást megalapozó  
közszolgálat-fejlesztés”  
című projekt keretében jelent meg.

dialog Campus

**SZÉCHENYI** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**