

Közigazgatási szakvizsga



Kilencedik, hatályosított kiadás

ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI ISMERETEK

IV. modul:

Közigazgatás-szervezési és vezetési ismeretek



A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2023

A tananyagot megalapozó tanulmány megalkotásában közreműködött:

Dr. Kiss Sándor

Dr. Pallai Éva

A tananyag hatályosításában közreműködött:

Dr. Almásy Gyula

Dr. Belényesi Emese

Dr. Drótos György

Dr. Horváth Attila

Dr. Kowalik Tamás

Dr. Pallai Éva

Dr. Zombor Ferenc

Szakmai lektorok:

Dr. Belényesi Emese

Dr. Hazafi Zoltán

A hatályosítást 2023-ban végezte:

Ludányi Dávid

Kilencedik, hatályosított kiadás

A kézirat lezárásának dátuma:

2023. január 31.

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

1. A VEZETÉS EREDETE, ALAPFOGALMAI, TANULHATÓSÁGA	6
1.1. A VEZETÉS EREDETE	6
1.2. VEZETÉS, SZERVEZÉS, SZERVEZET	7
1.3. A VEZETÉS TANULHATÓSÁGA	9
2. A VEZETÉS- ÉS SZERVEZÉSTUDOMÁNY FEJLŐDÉSÉNEK RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA	10
2.1. A KLASSZIKUS ISKOLA	10
2.2. AZ EMBERKÖZPONTÚ IRÁNYZATOK	12
2.3. INTEGRÁCIÓS TÖREKVÉSEK	14
2.3.1. Rendszerkoncepción alapuló matematikai irányzatok	14
2.3.2. A racionális döntéshozatal korlátait hangsúlyozó elméletek	15
2.3.3. Kontingenciaelmélet	15
2.3.4. Populációs ökológia	17
2.3.5. „Z” elmélet	17
2.4. A LEGÚJABB TUDOMÁNYELMÉLETI IRÁNYOK	18
3. A VEZETÉS PERSPEKTÍVÁI	19
3.1. A VEZETÉS MINT BETÖLTENDŐ MUNKAKÖRÖK A HIERARCHIA MENTÉN	19
3.2. A VEZETÉS MINT VEZETŐI KOMPETENCIÁK ALKALMAZÁSA	20
3.3. A VEZETÉS MINT „MENEDZSMENT” ÉS „LEADERSHIP” SZEREPELFOGÁSOK	21
3.4. A VEZETÉS MINT SPECIÁLIS VEZETŐI SZEREPEK BETÖLTÉSE	22
3.5. A VEZETÉS MINT VEZETÉSI RENDSZEREK KÖZÖTTI VÁLASZTÁS	23
3.5.1. Megegyezéssel eredménycélokkal történő vezetés (Management by Objectives)	24
3.5.2. Delegáláson alapuló vezetés (Management by Delegation)	24
3.5.3. Kivételeken alapuló vezetés (Management by Exceptions)	24
3.5.4. Részvételi vezetés (Management by Participation)	25
3.6. A VEZETÉS MINT VEZETÉSI STÍLUSOK GYAKORLÁSA	25
3.7. A VEZETÉS MINT DÖNTÉS	28
3.8. A VEZETÉS MINT VEZETÉSI FUNKCIÓK BETÖLTÉSE	29
3.8.1. Célkitűzés és tervezés	29
3.8.2. Szervezés	30
3.8.3. Személyes vezetés	30
3.8.4. Ellenőrzés	31
3.9. A VEZETÉS MINT KOORDINÁCIÓ	32
3.9.1. Technokratikus koordinációs eszközök	33
3.9.2. Strukturális koordinációs eszközök	33
3.9.3. Személyorientált koordinációs eszközök	33

4. STRUKTÚRADIMENZIÓK, SZERVEZETI FORMÁK ÉS ALAKÍTÁSUK FELTÉTELRENDSZERE	34
4.1. A SZERVEZETEK KIALAKÍTÁSÁT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK	34
4.1.1. A környezet mint befolyásoló tényező	35
4.1.2. Az adottságok befolyásoló szerepe	35
4.1.3. A szervezet tevékenységi körének hatása	36
4.2. A SZERVEZETEK STRUKTÚRADIMENZIÓI	36
4.2.1. Munkamegosztás	36
4.2.2. Hatáskör-megosztás	37
4.2.3. Koordináció	37
4.2.4. Konfiguráció	38
4.3. SZERVEZETI FORMÁK	38
4.4. A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK FŐBB SAJÁTOSSÁGAI	45
5. SZERVEZETI KULTÚRA ÉS VÁLTOZÁSVEZETÉS	47
5.1. A SZERVEZETI KULTÚRA	47
5.1.1. A szervezeti kultúra fogalma	47
5.1.2. A szervezeti kultúra típusai	48
5.1.3. A szervezeti kultúra változása	50
5.2. VÁLTOZÁSVEZETÉS	51
5.2.1. A változtatás szereplői	51
5.2.2. Az ellenállás kezelése	53
6. ÚJ TENDENCIÁK ÉS VEZETÉSI MEGOLDÁSOK A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK MŰKÖDÉSÉBEN	54
6.1. STRATÉGIAI TERVEZÉS	54
6.2. FOLYAMATKÖZPONTÚ KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉS, A FOLYAMATOK TECHNOLOGIZÁLÁSA	55
6.3. PROJEKTMENEDZSMENT	59
6.3.1. Elemzési fázis	61
6.3.2. Tervezési fázis	62
6.3.3. A projekt megvalósítása	62
6.3.4. A projekt lezárása	62
6.4. MINŐSÉGMENEDZSMENT A VEZETÉSBEN	63
6.4.1. A minőségmenedzsment története	63
6.4.2. EFQM és a (Közös) Általános Értékelési Keretrendszer (CAF)	64
6.5. TUDÁSMENEDZSMENT	67
6.5.1. A tudásmenedzsment kialakulása és jelentősége	67
6.5.2. A tudásmenedzsment fogalma	67
6.5.3. A tudásmenedzsment folyamata	68
6.5.4. A tudásmenedzsment folyamatának megvalósítása	69

7. SOKOLDALÚAN BEVETHETŐ MÓDSZEREK ÉS TECHNIKÁK A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK VEZETÉSÉHEZ ÉS FEJLESZTÉSÉHEZ	71
7.1. A HELYZETFELMÉRÉS ESZKÖZEI, MÓDSZEREI	71
7.1.1. SWOT-analízis	71
7.1.2. Problémaelemzés (fadiagram módszer)	72
7.1.3. A szervezet átvilágítását támogató résztechnikák	74
7.2. Csoportos munkavégzés, csoportos ötletelés	79
7.2.1. A csoportmunka alapjai	79
7.2.2. A csoportos alkotótechnikák pszichológiai háttere	82
7.2.3. Brain storming	82
7.2.4. Delphi-módszer	84
7.2.5. A 635 módszer	85
7.2.6. A Philips 66 módszer	86
7.2.7. Nominál csoportok módszere	87
7.3. BENCHMARKING	88
7.3.1. A benchmarking fogalma és kialakulása	88
7.3.2. A benchmarking fajtái	88
7.3.3. Benchmark és best practice	89
8. HUMÁN ERŐFORRÁS ÉS KÖZSZOLGÁLATI MENEDZSMENT	90
BEVEZETÉS	90
8.1. A KÖZSZOLGÁLATI MENEDZSMENTRŐL	91
8.2. AZ EMBERI ERŐFORRÁS KIEMELT SZEREPE A KÖZSZOLGÁLAT MŰKÖDÉSÉBEN	94
8.3. A STRATÉGIAI ALAPÚ, INTEGRÁLT EMBERIERŐFORRÁS-GAZDÁLKODÁS KÖZSZOLGÁLATI RENDSZERMODELLJE	95
8.3.1. A stratégiai tervezés és a rendszerfejlesztés humán folyamata	99
8.3.2. A munkavégzési rendszerek humán folyamata	101
8.3.3. Az emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés humán folyamata (közzszolgálati életpálya-menedzsment)	105
8.3.4. A teljesítménymenedzsment humán folyamata	130
8.3.5. Az ösztönzés-menedzsment (kompenzáció, javadalmazás) humán folyamata	133
8.3.6. A személyzeti szolgáltatások és tevékenységek humán folyamata (személyzeti, munkaügyi, humánigazgatási)	138
9. ÖSSZEFOGLALÁS	140

1.

A VEZETÉS EREDETE, ALAPFOGALMAI, TANULHATÓSÁGA

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

1.1. A VEZETÉS EREDETE

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

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

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

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

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

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

1.2. VEZETÉS, SZERVEZÉS, SZERVEZET

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3. A VEZETÉS TANULHATÓSÁGA

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

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

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

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

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

2.

A VEZETÉS- ÉS SZERVEZÉSTUDOMÁNY FEJLŐDÉSÉNEK RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA

JELEN FEJEZET CÉLJA A VEZETÉS- ÉS SZERVEZÉSTUDOMÁNY FŐBB IRÁNYZATAINAK, ISKOLÁINAK ÁTTEKINTÉSE, KÜLÖNÖSEN TEKINTETTEL A MÁIG NAGY JELENTŐSÉGGEL BÍRÓ MEGÁLLAPÍTÁSOKRA, ILLETVE A KÖZIGAZGATÁSI VONATKOZÁSOKRA.

2.1. A KLASSZIKUS ISKOLA

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

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

A Taylor által fémjelzett „*tudományos*” *menedzsmentnek* és hasonló gondolkodású pályatársai (nem utolsósorban a T-modell tömegszerű előállítását futószalag segítségével megszervező *Henry Ford*) kapcsolódó innovációinak óriási hatása volt nemcsak az Egyesült Államokban, hanem szinte az egész világon. Bár később erős kritikák érték a mozgalom képviselőit antihumánus, végső soron a szervezetek hosszabb távú eredményességét is korlátozó megközelítésük miatt, az akkor kifejlesztett elvek és módszerek – különösen tekintettel az erősen specializált munkakörök kialakítására, a munkatevékenységek részletes megtervezésére és szabályozására, a nagyüzemi gyártás

megszervezésére – a mai napig tetten érhetők nemcsak az üzleti szektor egyes ágazataiban (például összeszerelő-üzemek, call centerok, gyorséttermek), hanem a közigazgatásban is. Taylor legfontosabb művei magyarul is olvashatóak.⁶

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

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

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

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

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

Max Weber (1864–1920) formális szervezet-felfogásával, azon belül konkrétan a bürokratikus szervezet elemzésével hatott a tudomány fejlődésére. Szociológusként a társadalmi jelenségek és azok mozgatórugói érdekelték. Így jutott el a gyakorlatban egyre kirajzolódó **bürokratikus igazgatási forma** felismeréséig és elméleti modelljének kidolgozásig. Webernél a bürokrácia az általa racionálisnak nevezett hatalom eszköze, de egyben előfeltétele is. A racionális hatalom forrása az

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

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

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

érvényben lévő jogrend, az elfogadott törvények – ebben a tekintetben meghaladja az általa definiált másik két uralomtípust, vagyis a tradíciókból fakadó, illetve egy vezető különleges képességeiből eredő hatalmat, amelyek a feudalista és azt megelőző társadalmakat jellemezték. Weber a bürokrácia fő előnyeinek a szakszerűséget, a kiszámíthatóságot, és a személytelenséget (*sine ira et studio* – harag és részrehajlás nélküli ügyintézés) tekintette.

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

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

2.2. AZ EMBERKÖZPONTÚ IRÁNYZATOK

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3. INTEGRÁCIÓS TÖREKVÉSEK

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

2.3.1. RENDSZERKONCEPCIÓN ALAPULÓ MATEMATIKAI IRÁNYZATOK

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

A rendszeren belül működik visszacsatolás, amely lehetővé teszi a szervezeten belül és annak környezetéből érkező visszajelzések nyomán szükséges beavatkozást. A vezetés feladata a rendszer egységének és szervezettségének fenntartása érdekében a transzformációs (átalakítási) folyamatok

optimalizálása, a rendszer helyzetének és teljesítményének folyamatos értékelése és szükség esetén korrekciós akciók kezdeményezése. A vezetés mindehhez matematikai modelleken alapuló technikákat, döntéstámogató eljárásokat, termelésprogramozási módszereket alkalmaz – egyre inkább fejlett információtechnológiai támogatással.

2.3.2. A RACIONÁLIS DÖNTÉSHOZATAL KORLÁTAIT HANGSÚLYOZÓ ELMÉLETEK

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

- az összes lehetséges megoldási alternatíva gyakran nem feltérképezhető;
- az egyes alternatívák kimenetei pontosan nem jelezhetők előre;
- az egyes alternatívák minden lényeges dimenzió mentén tökéletesen nem összehasonlíthatók;
- az emberek általában megelégszenek az első már „elég jónak” tekinthető alternatívával, és nem folytatják tovább a keresést. Nem arról van szó tehát, hogy az emberek irracionálisan döntenének, csak arról, hogy racionális döntési eljárásaik során akadályokba ütköznek, így a döntéseik korlátozottan racionálisak.

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

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

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

2.3.3. KONTINGENCIAELMÉLET

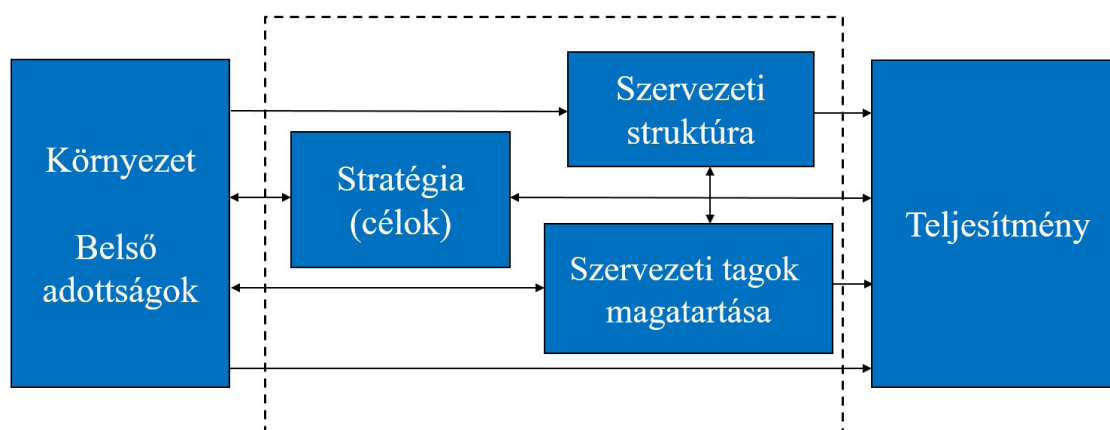
Az 1960-as és '70-es években kialakuló *kontingenciaelmélet* szerint a kívánatos vezetési és szervezési megoldásokat az adott szituáció körülményei határozzák meg. Az elmélet alapján egy szervezet teljesítménye annak függvénye, hogy mennyire tudja stratégiáját, szervezeti struktúráját, illetve a szervezeti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

A kontingenciaelmélet különböző képviselői abban egyetértettek, hogy nem létezik „egyetlen legjobb út” a szervezetek sikeres működtetéséhez, s hogy e tekintetben mind a klasszikus, mind a HR iskola felfogása téves. Abban ugyanakkor már komoly vita alakult ki, hogy melyik külső tényezőnek (például értékesítési piac, tudományos-technikai környezet, nemzeti kultúra) vagy

belső adottságnak (például tevékenységi kör, szervezeti méret, alkalmazott technológia) van domináns szerepe a szervezetek alakításában. Helytálló megközelítésnek az látszik, hogy a szervezetek egyszerre különböző mértékben bár, de a szituáció több jellemzőihez is alkalmazkodnak. Emellett maga a domináns befolyásoló tényező is gyakran szituációfüggő! Egy hazai kontingenciaelmélet vizsgálat a múlt század '70-es és '80-as éveinek fordulóján például azt mutatta ki, hogy a központi kontroll alatt tartott társadalomban az állami irányítás (pontosabban az attól való adminisztratív és gyakran szubjektív függés) jelentette a legerősebb alkalmazkodási kényszert a gazdasági szereplők számára.¹⁰ Emiatt a vizsgált vállalatok erősen centralizált szervezeti struktúrát alakítottak ki, függetlenül attól, hogy az értékesítési piacuk vagy a tudományos–technikai környezetük esetleg mást kívánt volna. Nem meglepő módon a nyugati társadalmakban egészen másfajta vizsgálati eredmények születtek.

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

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



1. ábra: A kontingenciaelmélet alapmodellje¹²

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

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

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

2.3.4. POPULÁCIÓS ÖKOLÓGIA

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

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

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

Mindezek alapján a populációs ökológia a következő megállapításokat teszi:

- A környezet szelektál, s nem a szervezet alkalmazkodik (szemben a kontingenciaelmélet állításával). A szervezeti vezetők adaptációs erőfeszítéseinek lehetősége korlátozott.
- Az elemzési egység a szervezetek populációja, amelyre közös génkészlet (azonos vagy hasonló működési mód, szervezeti felépítés, vezetési rendszer stb.) jellemző.
- A sikeres szervezetek „leányokat” hoznak létre, illetve más szervezetek is a sikeresek mintáit utánozzák. Eközben a sikertelen szervezeti fajták felszámolódnak (szelekció).
- A reprodukció sohasem tökéletes: mutációk, genetikai változatok jönnek létre (variáció).
- A variációk esetenként annyira eltérnek, hogy inkompatibilisek lesznek a korábbi szervezettel; ezért leválnak, önállósodnak.
- A szervezetek ezzel együtt is jellemzően lassan változnak. Az alapvonásaik megváltoztatása magas költségekkel vagy akár a szervezet halálával is járhat.
- A „génkészlet” megőrzését az alkalmazott technológia, az eljárások intézményesülése, a rutinok kialakulása biztosítja.
- Az izolációt a környezet és munkavállalók kiszámíthatóságot, stabilitást preferáló magatartása erősíti.

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

2.3.5. „Z” ELMÉLET

A múlt század utolsó két évtizedében nem kis mértékben a japán, majd azt követően más távolkeleti országok vállalatainak sikerei alapján a tudományterület képviselőinek figyelme a kulturális tényezők felé fordult. Ennek az irányzatnak az egyik kiemelkedő képviselője **William Ouchi**, aki

kutatásában az amerikai és a japán menedzsmentmódszerek és gyakorlat különbségeit vizsgálta. Megfigyelései alapján olyan rugalmas vezetési magatartást javasol a sikerre és a versenyképesség megőrzésére éhes vezetők számára, amely hatékonyan egyesíti a japán és az amerikai vezetési modellek erősségeit, ugyanakkor nem feltétlenül a profitmaximumot, hanem a társadalmi célkitűzések megvalósítását tartja elsődleges célnak.¹³

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

2.4. A LEGÚJABB TUDOMÁNYELMÉLETI IRÁNYOK

A vezetés- és szervezéstudomány legújabb fejleményei nagyfokú fragmentációról tanúskodnak.

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

Másfelől az „általános” tudományon belül továbbra is fejlődik az irányzat, amely szervezet és feltételrendszer között próbál összefüggéseket megállapítani. Ennek egyik legérdekesebb vonulata *az (új) intézményi iskola*, amely azt feltételezi, hogy szervezetek kialakításának mintáit formális és informális „intézmények” diktálják. Az „intézmények” alatt itt nem más szervezeteket kell érteni, hanem a társadalomban érvényesülő (beágyazott) azon értékeket, elvárásokat, szabályokat, mechanizmusokat, amelyek arra vonatkoznak, hogyan „kell” vagy legalábbis „illik” a szervezeteknek működniük. A szervezetek között ezért egy-egy társadalmon belül gyakran nagyfokú hasonlóságot lehet felfedezni. Ennek egy része úgynevezett kényszerítő izomorfizmus eredménye, más esetekben a szervezetek önként igyekeznek hasonlónak válni más, számukra referenciaként szolgáló szervezetekhez.

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

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

3.

A VEZETÉS PERSPEKTÍVÁI

MÁR A FELVEZETŐ ÉS AZ ELMÉLETTÖRTÉNETI FEJEZETEKBŐL MEGLEHETŐSEN SZÍNES KÉP RAJZOLÓD-
HATOTT KI A VEZETÉS LÉNYEGÉRŐL AZ OLVASÓBAN. JELEN FEJEZET CÉLJA, HOGY A VEZETÉS KÜLÖN-
BÖZŐ DIMENZIÓIT ÉS A VEZETÉSRŐL ALKOTOTT LEGFONTOSABB FELFOGÁSOKAT (A TOVÁBBIAKBAN:
A VEZETÉS PERSPEKTÍVÁIT) EGYMÁS MELLÉ ÁLLÍTVA MINÉL TÖBB OLDALÁT MUTASSUK A JELENSÉGNEK,
BIZONYOS FOKIG AZ ELŐZŐ FEJEZET VÉGÉN TÁRGYALT POSZTMODERN MEGKÖZELÍTÉS SZELLEMÉBEN.

3.1. A VEZETÉS MINT BETÖLTENDŐ MUNKAKÖRÖK A HIERARCHIA MENTÉN

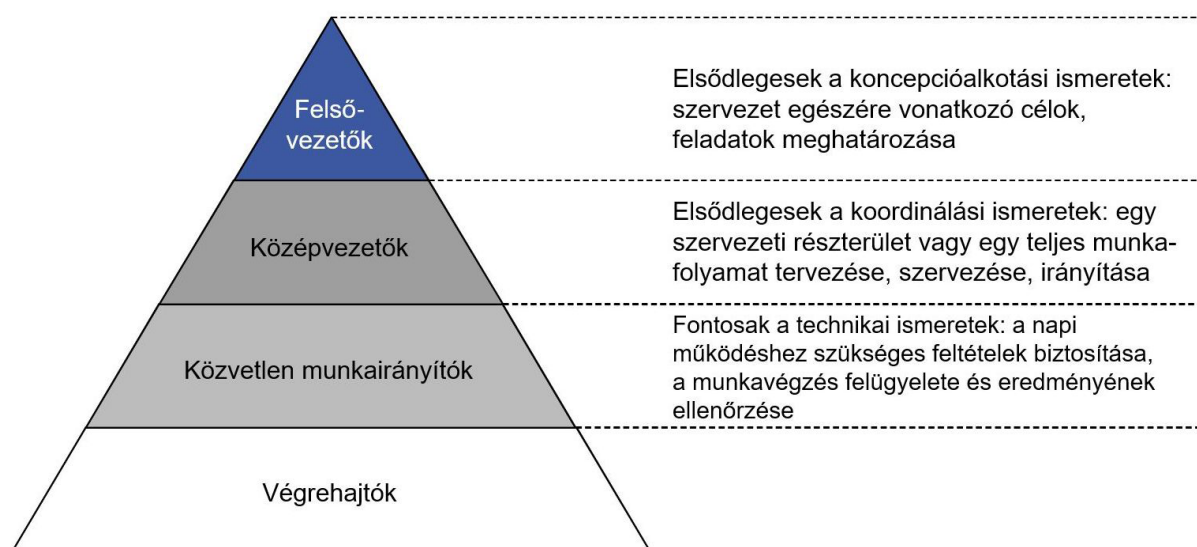
Ebben a felfogásban a vezetés azoknak a vezetői munkaköröknek az összességét jelenti, amelyeket egy szervezetben be lehet tölteni.

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

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

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

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



2. ábra: Vezetési szintek és jellemző kompetenciaszükségleteik

3.2. A VEZETÉS MINT VEZETŐI KOMPETENCIÁK ALKALMAZÁSA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4. A VEZETÉS MINT SPECIÁLIS VEZETŐI SZEREPEK BETÖLTÉSE¹⁶

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

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

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

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

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

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

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

2. táblázat: A vezetői szerepek csoportosítása

Az információs szerepek között az információgyűjtő tűnik a könnyebb feladatnak, mert az információ gyakran keresi a vezetőt. A külső információ a vezetőn keresztül igyekszik bejutni a szervezetbe, a belső információ pedig a szervezeti hierarchiából adódóan leginkább a felső vezetés irányába, alulról felfelé koncentrálódik. Gyakran azonban pont az a külső információ bizonyul kritikusnak, amelynek tartalma látszólag irreleváns, illetve elkerüli a szokásos információs csatornákat. A belső információk közül is gyakran azok a legfontosabbak, amelyeket a beosztottak nem igazán akarnának megosztani a vezetőjükkel.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5. A VEZETÉS MINT VEZETÉSI RENDSZEREK KÖZÖTTI VÁLASZTÁS

A vezetés- és szervezéstudomány szakirodalma különösen a múlt század '60-as, '70-es éveiben számos olyan vezetési módszert ajánlott a gyakorló vezetők figyelmébe, amelyek egy kiválasztott tényezőre alapozva a vezetési tevékenység egészében ígértek átütő sikert. Ezek az úgynevezett „*management by...*”-ok, amelyek esetében a kipontozott részbe illeszthető kifejezések száma folyamatosan bővült – divatjuk vége felé több legalább egy tucat létezett belőlük. A magyar nyelvben vezetési koncepcióként vagy vezetési rendszerként meghonosodott „*management by*”

megközelítéseket (a „rendszer” szó használatát a koncepciók holisztikus szándéka indokolja) később sokan támadták amiatt, hogy aránylag egyszerű megoldásokat ajánlottak valójában nagyon is komplex helyzetekre. Jellemzően előírásokat fogalmaztak meg a vezetők számára úgy, hogy nem igazolták hitelt érdemlően azok érvényességét, és nem határozzák meg sikeres alkalmazásuk feltételrendszerét. A heves kritika ellenére néhány „management by” mégis kiállta az idők próbáját, és a vezetők máig előszeretettel alkalmazzák őket – igaz, jellemzően résztechnikaként, nem pedig vezetői felfogásuk egészét azoknak alárendelve. Ezeket tekintjük át a következőkben.

3.5.1. MEGEGYEZÉSES EREDMÉNYCÉLOKKAL TÖRTÉNŐ VEZETÉS (MANAGEMENT BY OBJECTIVES)

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

3.5.2. DELEGÁLÁSON ALAPULÓ VEZETÉS (MANAGEMENT BY DELEGATION)

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

3.5.3. KIVÉTELEKEN ALAPULÓ VEZETÉS (MANAGEMENT BY EXCEPTIONS)

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

3.5.4. RÉSZVÉTELI VEZETÉS (MANAGEMENT BY PARTICIPATION)

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

3.6. A VEZETÉS MINT VEZETÉSI STÍLUSOK GYAKORLÁSA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rensis Likert modellje a vezetési stílusokat négy csoportba sorolta:²⁰

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

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

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

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

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

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

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

A helyzetfüggő vezetés a vezetési stílusok újabb és komplexebb megközelítése.

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

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

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

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

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

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

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

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

3. táblázat: A helyzetfüggő vezetés összefoglalása

3.7. A VEZETÉS MINT DÖNTÉS

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

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

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

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

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

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

A delegálás szó szerinti jelentése megbízni, feljogosítani, meghatalmazni, feladatokat kiosztani. A delegálás a vezetési eszköztár része, olyan tevékenység, amely egyedi feladatok vagy komplex feladatcsoportok átadását jelenti olyan munkatársainknak, akiket fejlesztettünk, arra alkalmassá tettünk. A delegálás leginkább a feladatokkal gyakran „együtt utazó” vezetői hatáskörök átadása

miatt kritikus. A legfontosabb hatáskör a döntés, de a hatáskörök közé nemcsak döntési jogosultságok tartoznak, hanem például a döntések előkészítésének (a javaslattevésnek), valamint a döntések véleményezésének a lehetősége is.

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

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

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

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

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

3.8. A VEZETÉS MINT VEZETÉSI FUNKCIÓK BETÖLTÉSE

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

3.8.1. CÉLKITŰZÉS ÉS TERVEZÉS

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

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

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

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

3.8.2. SZERVEZÉS

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

Ennek keretében a szervezet vezetőinek gondoskodniuk kell:

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

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

3.8.3. SZEMÉLYES VEZETÉS

A személyes vezetés funkciója tartalmában és módszertanában rendkívül sokat fejlődött az elmúlt száz év alatt. Fayol az általa közvetlen irányításnak nevezett funkciót még úgy határozta meg, mint a feladatok végrehajtását a beosztottakkal. Bár a személyes vezetésnek ma is részét

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

képezi a közvetlen (szóbeli) munkautasítások kiadása, a személyes vezetés eszköztára ennél jóval sokszínűbb.

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

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

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

3.8.4. ELLENŐRZÉS

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

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

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

Az elmúlt évtizedek ugyanakkor az Új Közmenedzsment térnyerésével a „piaci” típusú kontrollmechanizmusok felerősödését hozták magukkal, miközben a bürokratikus kontroll alkalmazásának lehetősége a deregulációs tendenciák hatására részben vissza is szorult. Olyan teljesítménymutatók váltak ismertté és kerültek alkalmazásra, mint a gazdaságosság (inputok takarékos felhasználása), a hatékonyság (egységnyi output minél kevesebb inputtal való előállítás) és az eredményesség (a megfelelő célok követése, illetve a célok elérése). Az eredményességen belül is a közvetlen kibocsátás, vagyis az output mellett (helyett) egyre inkább fontossá vált a tényleges eredmény, vagyis az outcome; illetve az általánosabb és hosszabb távon jelentkező hatás, vagyis az impact – legalábbis az angolszász országokban. Szakpolitikai, intézményi, szervezeti és egyéni szinten egyaránt különböző kulcsteljesítmény-mutató és egyéb indikátor rendszerek kezdték mérni a különböző fejlesztési programok, illetve a napi működés eredményességét. Miközben ezek a törekvések kétségkívül indokoltak és hasznosak, aránylag hamar világossá vált az a paradoxon, hogy a társadalmilag igazán releváns teljesítménymutatók (outcome, impact) esetében az ok-okozati kapcsolatok már nagyon áttételesek lehetnek, vagyis ezeken a szinteken az ellenőrzés hiába ragadja meg a céloktól való eltérést, a vezetői beavatkozás egy-egy lokális ponton nem szükségképpen tud a helyzeten változtatni.

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

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

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

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

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

3.9. A VEZETÉS MINT KOORDINÁCIÓ

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

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

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

3.9.1. TECHNOKRATIKUS KOORDINÁCIÓS ESZKÖZÖK

Max Weber szerint az általa „absztrakt orientációs eszközöknek” nevezett megoldásokra akkor van szükség, ha egy szervezet működését a vezető már nem tudja személyes irányítással teljes mértékben kontrollálni. Leegyszerűsítve: a technokratikus eszközöket a vezetők azért alkalmazzák, hogy elvárásaik személyes jelenlétük és közreműködésük hiánya esetén is teljesüljenek. A technokratikus eszközök további előnyei az egyértelműség, a kiszámíthatóság és a konzisztencia. A technokratikus eszközök jellemzően formalizált (dokumentumokban rögzített) előírások, amelyek a munkavégzés tárgyára, kívánatos módjára vagy elvárt eredményére vonatkoznak. Leggyakoribb megjelenési formáik a következők:

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

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

3.9.2. STRUKTURÁLIS KOORDINÁCIÓS ESZKÖZÖK

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

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

3.9.3. SZEMÉLYORIENTÁLT KOORDINÁCIÓS ESZKÖZÖK

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

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

4.

STRUKTÚRADIMENZIÓK, SZERVEZETI FORMÁK ÉS ALAKÍTÁSUK FELTÉTELRENDSZERE

A JELEN FEJEZET A KÜLÖNBÖZŐ SZERVEZETI FORMÁKAT TÁRGYALJA, KÜLÖN KITÉRVE A KÖZIGAZGATÁS SAJÁTOSSÁGAIRA. A SZERVEZETI FORMÁK BEMUTATÁSÁT A SZERVEZETEK KIALAKÍTÁSÁT BEFOLYÁSOLÓ KÜLSŐ TÉNYEZŐK ÉS ADOTTSÁGOK RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSÁVAL, VALAMINT A SZERVEZETI LEÍRÁSÁHOZ ALKALMAZOTT STRUKTÚRADIMENZIÓK TÁRGYALÁSÁVAL VEZETJÜK BE.

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

4.1. A SZERVEZETEK KIALAKÍTÁSÁT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

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

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

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

4.1.1. A KÖRNYEZET MINT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐ

A piaci környezet körébe a piaci partnerek (vevők, szállítók) változásának gyakoriságát, intenzitását, szabálytalanságát, a vevői (közigazgatásban gyakran: ügyfél- vagy állampolgári) igények alakulását, a termékekkel, szolgáltatásokkal szembeni követelmények módosulását sorolhatjuk, de beletartoznak a munkaerő-piaci és pénzpiaci mozgások, változások is. A szervezet életét, működését nagymértékben befolyásolhatja az új tudományos eredmények megjelenése, azok alkalmazásának üteme. De a szervezetek nem függetleníthetik magukat a tágabb társadalmi, kulturális és politikai környezet sajátosságaitól, és ezek változásaitól sem. Közigazgatási szervezeteknél jelentős befolyásoló tényező a szabályozási környezet és a fölérendelt intézmények köre.

4.1.2. AZ ADOTTSÁGOK BEFOLYÁSOLÓ SZEREPE

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

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

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

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

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

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

4.1.3. A SZERVEZET TEVÉKENYSÉGI KÖRÉNEK HATÁSA

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

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

4.2. A SZERVEZETEK STRUKTÚRADIMENZIÓI

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

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

4.2.1. MUNKAMEGOSZTÁS

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

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

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

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

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

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

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

4.2.2. HATÁSKÖR-MEGOSZTÁS

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

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

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

Szintén lényeges az egy- és a többvonalas szervezetek megkülönböztetése:

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

4.2.3. KOORDINÁCIÓ

A koordináció módját az alkalmazott koordinációs eszközök határozzák meg. Ezeket a Vezetés mint koordináció c. részben (3.9.) tekintettük át.

4.2.4. KONFIGURÁCIÓ

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

4.3. SZERVEZETI FORMÁK

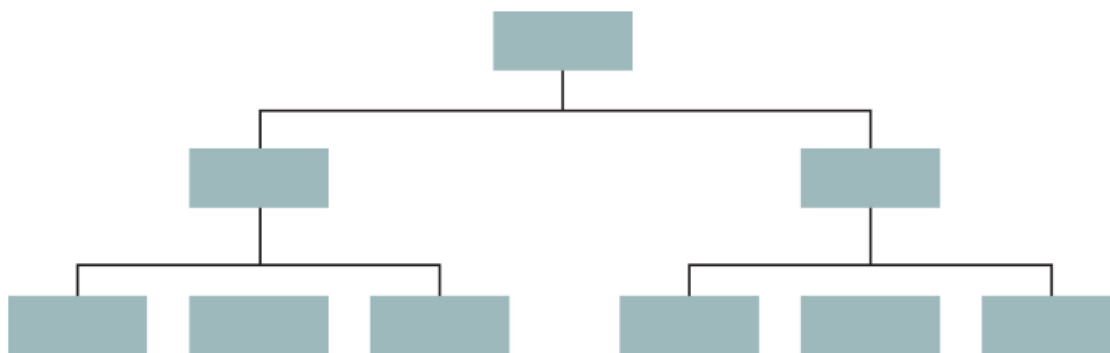
A szervezeti formák felépítésük (struktúrájuk) eltérései miatt különböznek, a struktúra eltéréseit pedig az előbb tárgyalt struktúradimenziók különbségei okozzák. A valós szervezetek struktúrája – tevékenységük, adottságaik, környezetük sokfélesége miatt – mindig egyedi, de az esetek többségében be lehet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

A) Lineáris szervezetek

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

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

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



3. ábra: A lineáris szervezet modellje

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

5. táblázat: A lineáris modell előnyeinek és hátrányainak összefoglalása

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

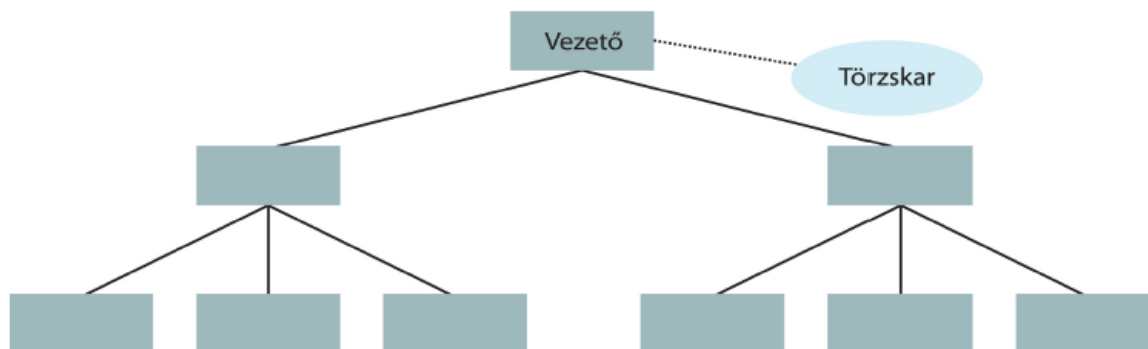
B) Törzskari szervezetek

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

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

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

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



4. ábra: A törzskari felépítésű szervezet modellje

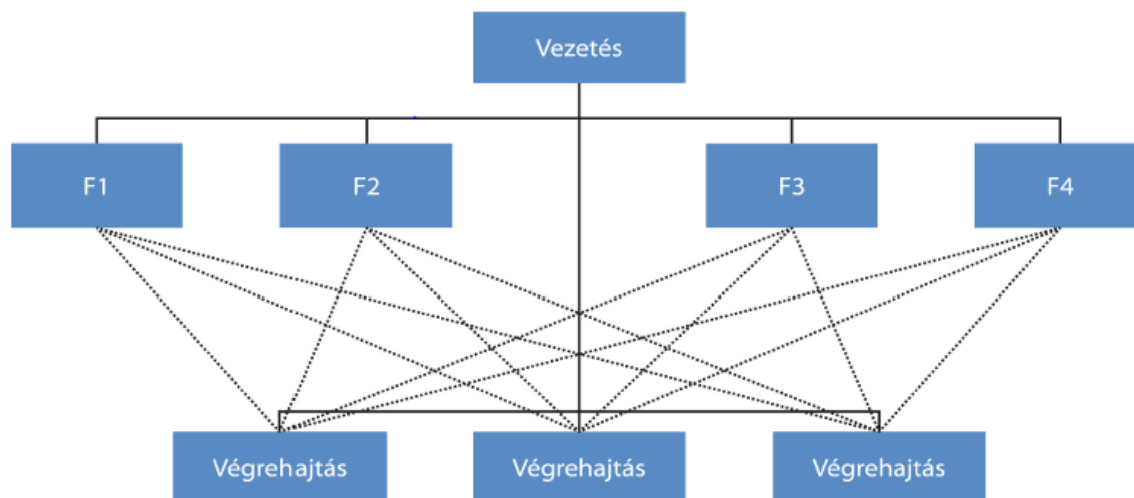
A törzskari szervezeti modell alkalmazásának	
előnyei	hátrányai
A vezetés szakmai színvonala emelkedik.	Bonyolultabbá válik a szervezet.
A vezetés támogatást kap a stratégiai feladatokban.	A törzskar belépésével a vezetők személyes irányítási feladata növekszik.
Megteremti a horizontális vezetői szemlélet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

6. táblázat: A törzskari modell előnyeinek és hátrányainak összefoglalása

C) Lineáris-funkcionális szervezetek

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

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



5. ábra: A lineáris-funkcionális szervezet felépítése

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

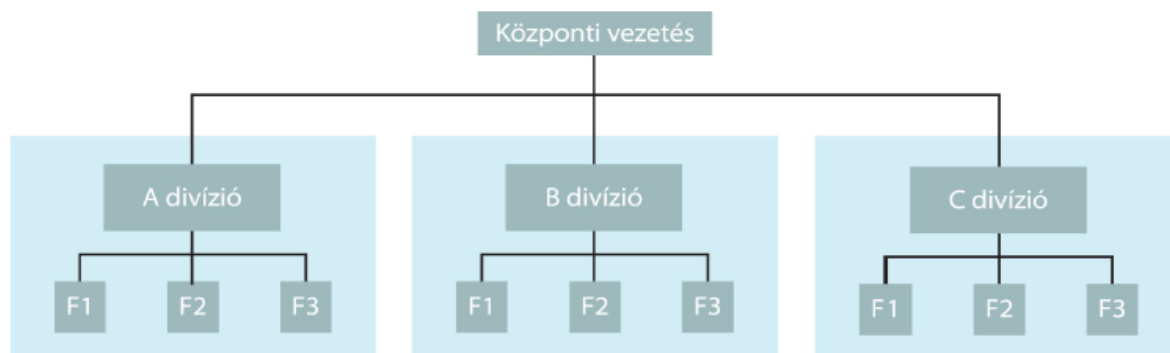
7. táblázat: A lineáris-funkcionális modellel előnyeinek és hátrányainak összefoglalása

D) Divízionális szervezetek

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

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

eszközök alkalmazásának van elsődlegessége. Az előbbi kategórián belül meghatározóak a teljesítményre vonatkozó (gyakran pénzügyi) elvárások, szemben a folyamatok, eljárások részletes szabályozásával. Személyorientált koordinációra a divízióegoizmus kockázata miatt van szükség.



6. ábra: A divizionális szervezet modellje

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

8. táblázat: A divizionális modell előnyeinek és hátrányainak összefoglalása

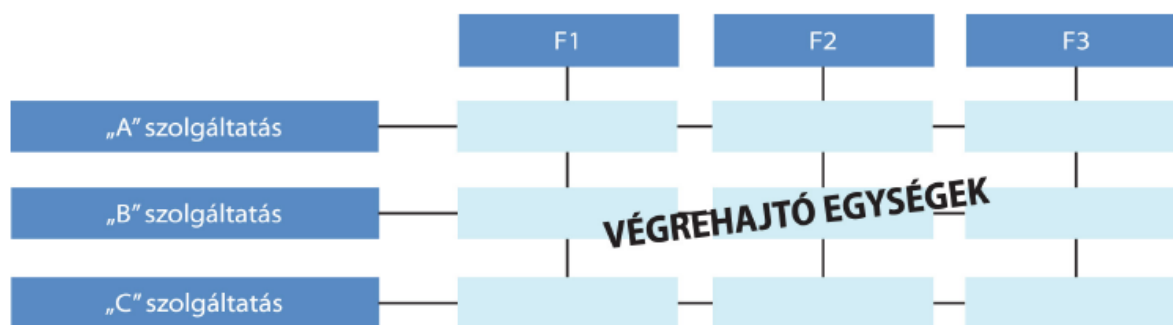
A szervezet jellemzően új divíziók létrehozásával növekszik, amelyek egy-egy termékcsoportra, vevőcsoportra vagy régióra fókuszálnak, így az adott részpiacon általában sikeresebbek lehetnek. Ráadásul egy-egy termék vagy piac problémái nem a szervezet egészét veszélyeztetik, hanem csak a felelős divíziót,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

E) Mátrixszervezetek

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

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

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



7. ábra: A mátrixszervezet felépítése

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

9. táblázat: A mátrixszervezet előnyeinek és hátrányainak összefoglalása

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

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

F) Mintzberg szervezeti struktúra modellje²⁷

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

- stratégiai csúcs: a felsővezetőket jelenti, mindegyik szervezeti modellnek része;
- technostruktúra: a napi munka megtervezésével és megszervezésével foglalkozó szakemberek köre;

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

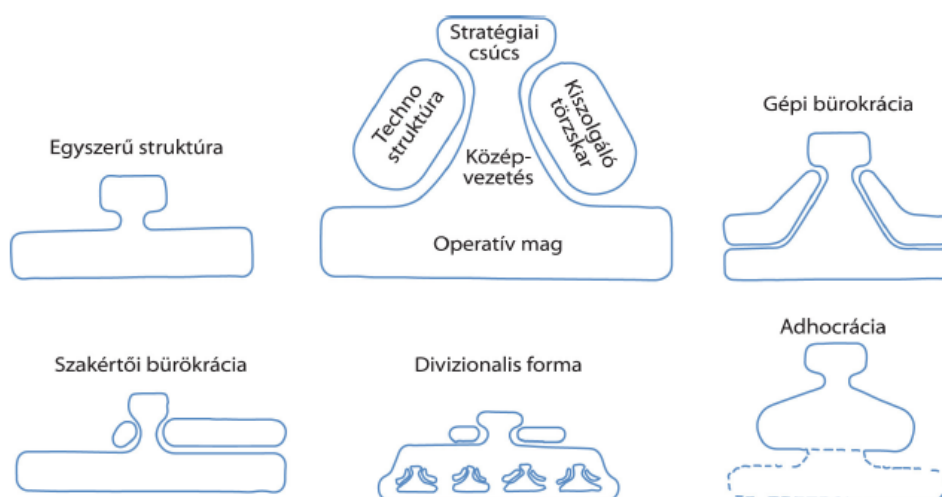
- kiszolgáló törzskar: széles értelemben vett támogató szolgáltatásokat nyújtanak, a főkönyvelőtől a büféig;
- középvezetés: ők közvetítenek a stratégiai csúcs és az operatív mag között azokban a modellekben, ahol erre szükség van;
- operatív mag: a közvetlen értékteremtők köre, akik a szervezet profiljától függően lehetnek segédmunkások, de akár nemzetközileg jegyzett szakértők is.

Az öt szervezettípus mindezek alapján a következő:

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

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

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



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

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

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

4.4. A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK FŐBB SAJÁTOSSÁGAI

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

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

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

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

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

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

5.

SZERVEZETI KULTÚRA ÉS VÁLTOZÁSVEZETÉS

EGY SZERVEZETET NEMCSAK FORMÁLIS JELLEMZŐI, VAGYIS SZERVEZETI STRUKTÚRÁJA MENTÉN LEHET MEGRAGADNI ÉS MEGVÁLTOZTATNI. LEGALÁBB ENNYIRE FONTOSAK A SZERVEZET HUMÁN „PUHA” DIMENZIÓI, MINDENEKELOTT A KULTÚRÁJA, AMELY BÁR – A STRUKTÚRÁHOZ HASONLÓAN – ÁLTALÁBAN ELÉG JÓL ÖSSZEKAPCSOLHATÓ EGYIK VAGY MÁSIK ELMÉLETI MODELLEL, MÉGIS MINDEN SZERVEZETBEN EGYEDI, RÁADÁSUL FOLYAMATOS VÁLTOZÓ JELENSÉG. A JELEN FEJEZET A SZERVEZETI KULTÚRA FOGALMÁNAK MEGHATÁROZÁSÁRA ÉS NÉHÁNY ISMERT TÍPUSÁNAK A BEMUTATÁSÁRA VÁLLALKOZIK.

FEJEZETÜNK MÁSIK KULCS TÉMAKÖRE A VÁLTOZÁSVEZETÉS: ENNEK KAPCSÁN ANNAK MÓDSZERTANÁT KÍVÁNJUK BEMUTATNI, HOGY MIKÉNT LEHET A SZERVEZETEKBE ALAPVETŐ VÁLTOZÁSOKAT VÉGREHAJTANI, A FORMÁLIS ÉS MAGATARTÁSI JELLEMZŐKET CÉLSZERŰEN EGYÜTT ALAKÍTVÁ.

5.1. A SZERVEZETI KULTÚRA

5.1.1. A SZERVEZETI KULTÚRA FOGALMA

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

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

A szervezeti kultúrának a jól látható elemei közé tartoznak a szervezet szokásai, szertartásai, közösen használt nyelve, szimbólumai, öltözködési stílusa, külső megjelenése (ez a jéghegy csúcsa). A láthatatlan elemek közé a szervezet tagjainak attitűdjei, előfeltevései, az általuk képviselt közös

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

értékek tartoznak. Az erős kultúra alkalmazkodási lehetőséget kínál, és védőpajzsot biztosíthat kifelé és befelé egyaránt. Ösztönözhet, lehetőséget nyújthat az eredmények gyorsabb elérésére, azonosságtudatot és társadalmi küldetést fejezhet ki. A szervezeti kultúrával azért is érdemes foglalkoznunk, mert a szervezet hatékonyabbá tételére irányuló szándék esetén a „kemény tényezők” (struktúra, működés, gazdálkodás) megváltoztatása érdekében a „puha tényezők” (kultúra, személyzet) megváltoztatása is szükséges.

5.1.2. A SZERVEZETI KULTÚRA TÍPUSAI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. ábra: Quinn kultúramodellje

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

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

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

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

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

5.1.3. A SZERVEZETI KULTÚRA VÁLTOZÁSA

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

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

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

10. táblázat: A szervezeti kultúra megjelenési formái³¹

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

5.2. VÁLTOZÁSVEZETÉS

A szervezeti változás és a változásvezetés fogalma

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

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

5.2.1. A VÁLTOZTATÁS SZEREPLŐI

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

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

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

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

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

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

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

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

A változásokhoz való viszonyulás

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

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

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

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

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

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

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

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

A közigazgatásban is számos példát találunk – hasonlóan bármely szervezethez – olyan változásokra, amelyeket nem könnyű megvalósítani. Ilyenek például a létszámleépítések, a különböző szervezetek összevonása, hivatalok bezárása, a munkavégzés rendjének alapvető megváltozása stb. A közszolgálati tisztviselőkből e változások egyéni ellenállást váltanak ki, mert bizonytalanságot éreznek, félnek az ismeretlentől, illetve, mert anyagi és/vagy személyes érdekük ezt kívánja, féltik a munkahelyüket stb. Ugyanakkor megfigyelhetjük a szervezeti szintű ellenállást is, amelynek oka lehet egy szervezet vagy egy szervezeti egység fenyegetett hatalmi pozíciója, a megváltozó erőforrás-elosztás, a szervezet pusztaságának veszélybe kerülése, a berögzült rutinok stb.

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

5.2.2. AZ ELLENÁLLÁS KEZELÉSE

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

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

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

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

11. táblázat: Változtatási stratégiák és eszközrendszereik

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

6.

ÚJ TENDENCIÁK ÉS VEZETÉSI MEGOLDÁSOK A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK MŰKÖDÉSÉBEN

A FEJLETT ORSZÁGOKHOZ HASONLÓAN HAZÁNKBAN IS EGYRE JOBBAN ÉRVÉNYESÜL AZ ÜZLETI SZFÉRÁBAN MÁR BEVÁLT VEZETÉS- ÉS SZERVEZETELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉSEK, MENEDZSMENTTECHNIKÁK ALKALMAZÁSA A KÖZSEKTORBELI SZERVEZETEKNEL. ÖT KONKRÉT MENEDZSMENT SZAKTERÜLETET ISMERTETÜNK EBBEN A FEJEZETBEN: STRATÉGIAI MENEDZSMENT, FOLYAMATMENEDZSMENT ÉS E-KORMÁNYZAT, PROJEKTMENEDZSMENT, MINŐSÉGMENTEDZSMENT, TUDÁSMENEDZSMENT. CÉLUNK A KONCEPCIÓK BEMUTATÁSÁN TÚL E MÓDSZEREK ALKALMAZÁSI LEHETŐSÉGEINEK ÉS KORLÁTAINAK ELEMZÉSE A KÖZIGAZGATÁSBAN.

6.1. STRATÉGIAI TERVEZÉS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2. FOLYAMATKÖZPONTÚ KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉS, A FOLYAMATOK TECHNOLOGIZÁLÁSA

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

A szervezeti struktúra, illetve a különböző felelősségi, érdekeltségi, előmeneteli stb. rendszerek átalakítása mellett a közigazgatás alap- és támogató folyamatainak fejlesztése jelenti a hatékonyság és eredményesség növelésének legfontosabb zálogát. E folyamatok lefutása gyakran nem egyértelmű, és hosszabb időszakon keresztül vizsgálva sokszor még egy adott szervezeten belül

sem mindig azonos módon mennek végbe. Jellemző ugyanakkor, hogy olyan folyamatszervezési mintákat mutatnak, amelyeket még a manuális munkavégzés vagy legalábbis kevésbé fejlett informatikai támogatás mellett alkalmaztak. A legújabb információs technológia széles körű elterjedése ezért új kihívások elé állítja a közigazgatás fejlesztőit, mert a meglévő folyamatok további javítása (folyamatfejlesztés) helyett radikális, az alapokat is felforgató átalakításokra lehet szükség (folyamat-átszervezés).

A) Ügymenetvizsgálat

Az ügymenetvizsgálat az igazgatásszervezésben igen elterjedt elemzési és tervezési módszer.

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

A vizsgálat a folyamat három elemére koncentrálnak:

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

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

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

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

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

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

Az ügymenetvizsgálat eredményei egyéb szervezési következtetések levonására is kiválóan alkalmasak. Például ráirányíthatják a figyelmünket a szervezeti kapcsolatok neuralgikus pontjaira (házon belüli levelezgetés, külső szervekkel való nem kielégítő kapcsolat). Lehetőséget nyújt az összegyűjtött információ mennyisége arra is, hogy az érdemi lépéseket lassító ügyviteli tevékenységeket ésszerűbben szervezzék meg. (Például a front office és a back office feladatokat kettéválasztjuk, ezzel tehermentesítjük az érdemi ügyintézőket, és segítjük az ügyfelek jobb, gyorsabb

kiszolgáltatását.) Az ügyintézési folyamatot tovább ésszerűsíthetjük a munkafolyamatba beépített segédletekkel; iratmintákkal, illetőleg technikai fejlesztéssel, elektronikus ügyintézéssel, az ügyintézés támogató szoftverek alkalmazásával.

B) Elektronikus közigazgatás

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

Az e-kormányzat és e-közigazgatás fogalma, értelmezése

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

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

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

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

Az e-közigazgatás előnyei

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

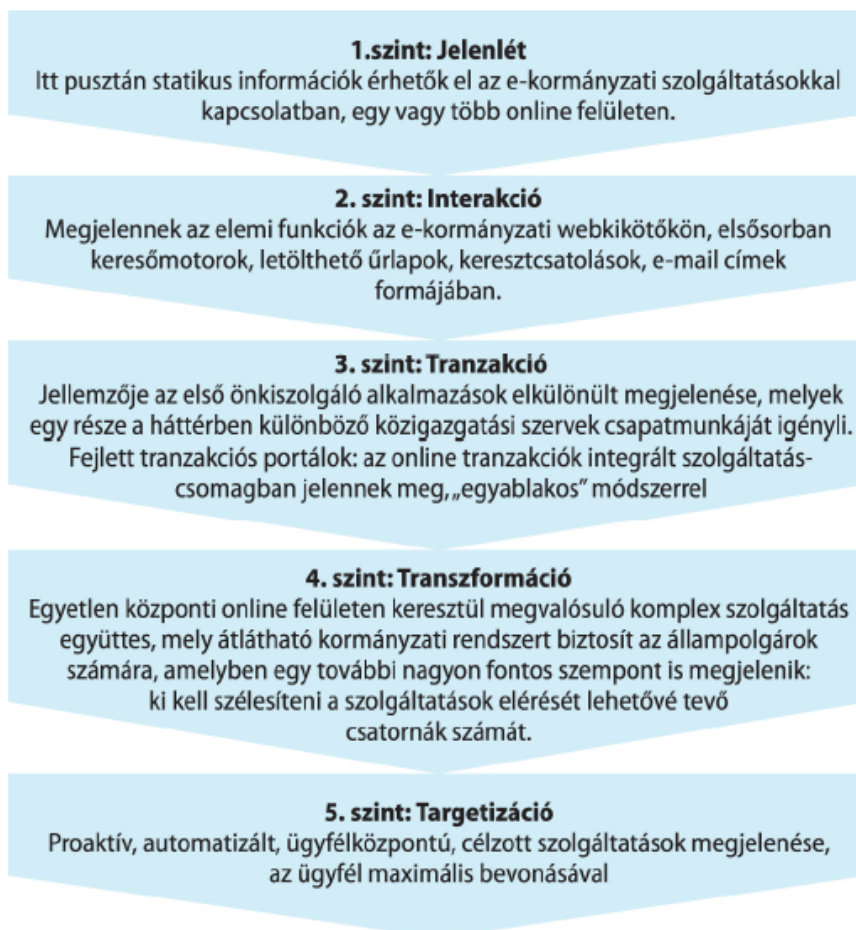
- csökkenti a működési költségeket a közigazgatásban;
- hatékonyabb munkavégzést tesz lehetővé a közigazgatás oldalán;
- költségmegtakarítást jelent mindkét fél részéről;
- kényelmesen, gyorsabban igénybe vehető szolgáltatásokat nyújt;
- non-stop rendelkezésre állást biztosít (7/24);
- az információk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

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

Az e-közigazgatás szóba jöhető hátrányai:

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

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



10. ábra: Az e-közigazgatási szolgáltatások szintjei

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

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

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

6.3. PROJEKTMENEDZSMENT

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

A projekt a tervezés legkisebb eleme, amely:

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

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

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

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



11. ábra: A projektháromszög

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

A projekt létrehozása:

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



12. ábra: A projektciklus

A projekt megvalósítása: a projekt végrehajtását jelenti az előzőleg elfogadott módon, valamint rendszeres időközönként végzett ellenőrzések annak megállapítására, hogy a projekt az előre meghatározott ütemterv szerint halad-e. A projekt lezárása: ebben a fázisban a projekt befejeződik, amelynek eredményeit értékelni kell. Ilyenkor új projektek alapgondolatai születhetnek meg. A projektek kidolgozása és azok végrehajtása az alábbi, az Európai Unió által kidolgozott módszer alapján történik:

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

12. táblázat: PCM-LFA

A Logical Framework Approach teljes folyamata két fő szakaszból áll.

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

13. táblázat: Az LFA folyamata

6.3.1. ELEMZÉSI FÁZIS

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

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

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

A probléma annak a negatív állapotnak a leírása, amelyen változtatni szeretnénk, a célkitűzés pedig – mint a fentiekből kitűnik – egy elérni kívánt jövőbeli, pozitív állapot. Nincs más dolgunk tehát, mint a problémafa tükörképeként, a negatívumok pozitív eredménnyé történő átfordításával elkészíteni a célkitűzés-fát, amely az ok-okozati logika helyett eszköz–eredmény összefüggésben ábrázolja a problémák megoldását célzó fejlesztési utakat. A célkitűzést úgy fogalmazzuk meg, hogy konkrét, mérhető, pontos, reális és megfogható legyen. Az egyes célok ugyanúgy egymásra épülnek, mint a problémák a problémafában. (Például probléma lehet egy szervezetben a számítógépek elavultsága. Célként kitűzhetjük a számítógéppark cseréjét vagy fokozatos megújítását.) A célok ábrázolása az úgynevezett *célfával* történik.

6.3.2. TERVEZÉSI FÁZIS

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

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

6.3.3. A PROJEKT MEGVALÓSÍTÁSA

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

6.3.4. A PROJEKT LEZÁRÁSA

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

6.4. MINŐSÉGMENEDZSMENT A VEZETÉSBEN

6.4.1. A MINŐSÉGMENEDZSMENT TÖRTÉNETE

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

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

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

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

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

A **Teljes Körű Minőségirányítás** (Total Quality Management, TQM) vezetési filozófia a múlt század utolsó negyedében alakult ki, és az összes folyamatot (gyártás, termelés, pénzügy, könyvelés, oktatás stb.) integrálja. Célja, hogy mindenki a vevői megelégedettség eléréséért dolgozzon, a vevő fogalmát kiterjesztve a belső vevőkre, azaz a munkatársakra is. A TQM nem foglalható szabványba és ezért nem is tanúsítható. A TQM-nek nincs követelményrendszere, vannak azonban fontos alapelvei, mint például az ügyfél- és partnerközpontúság, a folyamatos fejlesztés és a munkatársak, alkalmazottak bevonása. Negyedik alapelveként szokták megjeleníteni a társadalmi méretű tanulásban való részvételt, ami tulajdonképpen a benchmarking tevékenységet jelenti. A TQM-filozófián alapszik két szervezeti önértékelési modell, az EFQM és a CAF. Az EFQM modellt az európai nagyvállalatok által alapított szervezet, az Európai Minőségirányítási Alapítvány hozta létre, és főként

piaci szervezetek alkalmazzák. A CAF (**Common Assessment Framework**, magyarul: **Közös Értékelési Keretrendszer**) az EFQM önértékelési modell közigazgatásra adaptált változata.

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

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

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

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

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

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

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

Kialakulásának története 1998-ra tehető, amikor az Európai Unió közigazgatással foglalkozó minisztériumainak főtáitkái létrehozták az „Irányító Csoportot” (Steering Group), azzal a céllal, hogy koordinálják a 15 tagállam közigazgatási-fejlesztési programját, és kidolgozzanak egy rendszert a minőségmenedzsment technikák közigazgatási alkalmazásának elősegítése érdekében. Olyan eszközt kerestek, amely alkalmas lehet a közigazgatási szervek minőségügyi rendszerének továbbfejlesztésére. Végleges formát a portugál elnökség idején kapott a modell, a lisszaboni konferencián, és ekkor került sor a próbaalkalmazásra is.

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

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

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

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

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

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

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

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

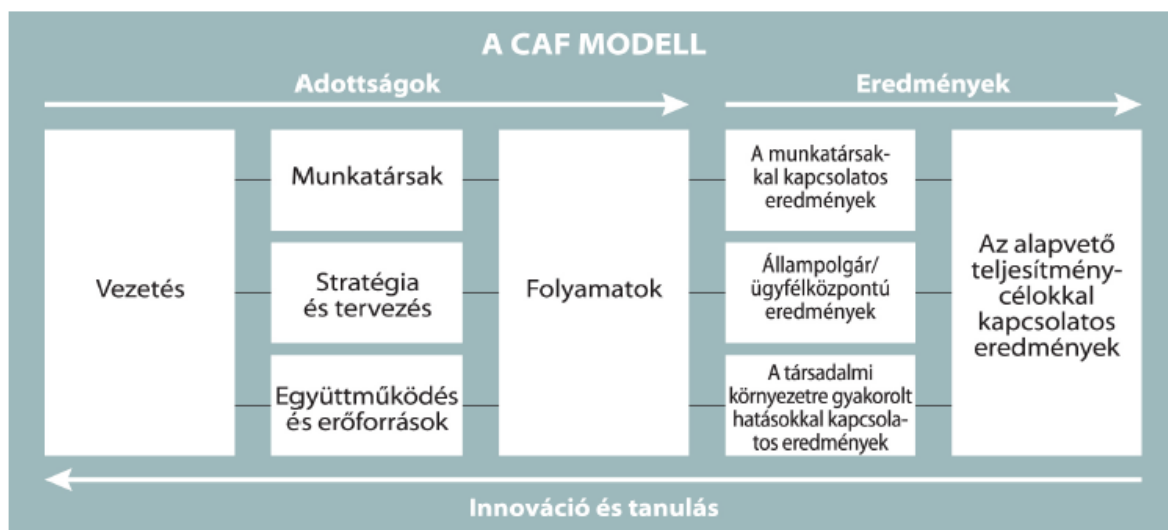
6.4.2.1. A CAF-modell felépítése

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

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

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

Az eredmények oldal négy kritériuma azt mutatja meg, hogy az adottságokkal mit értünk el, vagyis a két oldal tevékenységei és az ebből származó eredmények megfeleltethetők egymásnak. Ezen az oldalon konkrét számoknak, értékeknek, mutatóknak (fő, db, Ft, m2 stb.) kell megjeleníteniük. (Például ha az adottságok oldalán azt látjuk, hogy a vezetés törődik a munkatársak fejlesztésével, képzési, ösztönzési rendszereket működtet, ez megjelenik a munkatársak, vezetés, folyamatok kritériumok között úgy, mint módszer. Az eredmények oldalán ennek megjelenési formája az lesz, mennyi pénzt költött a szervezet képzésre, hány fő vett részt a programokon, mennyi témában szerveztek továbbképzést, hány napot töltöttek ott a munkatársak, hány kompetenciájuk fejlődött stb.) Mivel az önértékelést a szervezet tagjai végzik, nagy bizonyossággal ismerik azokat a területeket, amelyek jól működnek, tisztában vannak a működési zavarokkal is, s ezeket nagy valószínűséggel meg is tudják nevezni. A hiányosságok megnevezése, strukturálása, súlyozása rámutat arra, mely területeken kell fejlődnie a szervezetnek, a hiányos területekre különféle fejlesztési programokat lehet elindítani, amelyek a következő felmérésnél már úgy, mint erősségek jelenhetnek meg.



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

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

6.5. TUDÁSMENEDZSMENT

A tudásmenedzsment egy új, dinamikusan fejlődő területe a menedzsment tudományágának, melynek rendkívül nagy befolyása lehet egy adott szervezet személyzetének teljesítményére, fejlettségére, ebből következőleg pedig magára a szervezet teljesítményére is.

6.5.1. A TUDÁSMENEDZSMENT KIALAKULÁSA ÉS JELENTŐSÉGE

A társadalmat jelentősen befolyásoló, struktúrájára hatást gyakorló nemzeti, regionális és globális gazdasági berendezkedések az elmúlt időszakban jelentős, gyors és intenzív változáson mentek keresztül. Ezen változásoknak köszönhetően megjelent az igény arra, hogy a gazdasági termelést végző szervezetek irányítói olyan újabb és újabb módszereket alkalmazzanak az irányítás területén, amelyek megfelelnek az adott tevékenység jellegének, mibenlétének. A gazdasági szerkezetváltás következtében jelentősen ártértékelődött a javak szerepe, a tárgyasult tőkéhez képest felértékelődött az immateriális javak jelentősége.

A tudás, az információ mint tőke, a tárgyasult tőkéhez képest eltérő és más jellemzőkkel bíró erőforrás új, a vezetéstudományban addig nem alkalmazott technikákat igényelt. Emellett megfigyelhető volt az a jelenség is, hogy az intenzív technológiai fejlődésnek köszönhetően megnyílt a lehetőség arra, hogy az emberi történelemben eddig sosem tapasztalt mértékben lehetővé váljon az ismeretek rögzítése, kodifikálása. Ma már elmondható, hogy a világháló segítségével szinte másodpercek alatt hatalmas információáradat érhető el bárki számára, és kialakult az úgynevezett információs társadalom.

A szabadon és könnyen elérhető információáradat és feldolgozás érdekében egyre fontosabb, hogy a különböző szervezetek rendelkezzenek olyan kompetenciával bíró foglalkoztatottakkal, akik képesek egy fajta rendszerbe foglalni, szelektálni és kezelni ezt a kialakult és folyamatosan bővülő adat- és információhalmazt. Így megjelent a *tudásmenedzsment* mint személyek összessége, akik a tudás létrehozásának és felhasználásának folyamatát szervezik, irányítják, mégpedig a szervezet teljesítményének növelése érdekében.

Mára már szinte mindenhol elfogadottá vált az a tény, hogy egy szervezet életben maradásához, és ezen túlmenően a sikerességéhez nélkülözhetetlen a legújabb információk, tudáson alapuló kompetenciák magas szintű menedzselése. A szervezeti célok, stratégiák egyik legfontosabb kiszolgáló eleme a tudásmenedzsment lett. Tehát a tudás mint eszköz nélkülözhetetlen és egyre fontosabb eleme a szervezetek versenyképességének, így annak birtoklása, megfelelő használata és eljuttatása a megfelelő helyre rendkívüli szervezetséget igényel a sikeres működés érdekében. Ahhoz azonban, hogy megérthessük, és egy kicsit beletekintsünk az ilyen folyamatok esszenciájába, elengedhetetlen, hogy tudjuk, hogy mi is a tudás, mi rejlik ezen szó jelentéstartalma mögött, ami a tulajdonképpeni menedzselés tárgya lenne.

6.5.2. A TUDÁSMENEDZSMENT FOGALMA

A tudásmenedzsment fogalmi meghatározásának számos, sokszor hasonló, de olykor más aspektusokat kiemelő változata létezik, melyek között a különbség elsősorban abban áll, hogy az adott definíció megalkotója milyen tudományág képviselőjeként tett kísérletet a fogalom meghatározására. A klasszikus meghatározás szerint a tudásmenedzsment nem más, mint azoknak a szervezett

keretek között végbemenő tevékenységeknek, folyamatoknak az összessége, amelyek célja az adott szervezetben megtalálható *implicit* és *explicit* tudás feltérképezése, összegyűjtése, rendszerezése, minél hatékonyabb felhasználása és ezek mellett új tudás létrehozása. Az információk és a tudás megfelelő személyhez, szervezeti egységhez, megfelelő időben való eljuttatása, azaz „*a tudásmenedzsment nem más, mint az intézményi szellemi tőke növelését célzó törekvések összessége.*”³⁸

Ez elsősorban a szervezet céljaiért dolgozó emberek informáltságának, kompetenciáinak, lehetőségeinek a fejlesztésével és az erre való lehetőség megkönnyítésével valósulhat meg, valamint egy olyan infrastruktúrán alapuló rendszer működtetésével, amellyel a szervezetben meglévő információ és tudás hatékonyan irányítható és feltárható.

6.5.3. A TUDÁSMENEDZSMENT FOLYAMATA

A tudásmenedzsment aktív művelésének folyamatához elengedhetetlen megtenni azt a lépést, amelyből kiindulva, és amelyre alapozva el lehet indítani és véghez lehet vinni az egész folyamatot. Ehhez mindenképpen fel kell tenni a kérdést: milyen típusú információkra és ezekre alapozva tudásra van szüksége az adott szervezetnek? Ez természetesen könnyen meghatározható a szervezet főprofiljának vizsgálatával, azonban vannak olyan területek is, amelyek a főtevékenységtől függetlenül fontosak egy szervezet életében és valamilyen szinten, többnyire mindegyiknél jelen vannak, igaz más formában. Beijerse tanulmánya három tudásterületet különböztet meg: *szervezés, marketing és technológia.*³⁹

A *szervezési tudás* címszó alatt olyan feladatköröket és hozzájuk szükséges kompetenciákat lehet érteni, mint a szervezeti politika, irányítás, szervezeti kultúra, karriertervezés, szövetkezések, csapatmunkák. Amikor a *marketingtudás* és az ahhoz kapcsolódó feladatok kerülnek szóba, olyan altevékenységi körökre asszociálhatunk, mint a piaci versennyel, a beszállítókkal, vásárlókkal, a kiszállítással, üzletek megkötésével, és a PR-ral kapcsolatos feladatok. Amikor pedig a *technológiai tudás* kerül szóba, akkor termékek ismerete, K+F, technológiai fejlődés, információtechnológia, termékfejlesztés megjelölésű témakörök vannak soron.

Erre, a szükséges információ meghatározására épül fel Beijers *integrált tudásmenedzsment-modellje*,⁴⁰ mely kilenc lépésben vázolja fel a tudásmenedzsment folyamatát.

Az *első lépésben* meg kell határozni a szükséges tudást. Meg kell találni, hogy milyen tudás szükségeltetik egy szervezetnek ahhoz, hogy céljait elérje.

A *második lépésben* meg kell állapítani, hogy az alapállapot szerint, milyen tudás érhető el a szervezet számára.

A *harmadik lépésben* pedig az előző két lépés eredményeit felhasználva, meg kell állapítani, mi az a hiányzó tudás, ami szükségeltetik, mit tartalmaz pontosan az a rés, ami az első két lépés közti különbségben lelhető fel. Ez az egyik legfontosabb lépése a tudásmenedzsment folyamatának,

³⁸ Sándori Zsuzsa: *Mi a tudásmenedzsment?* Forrás: <http://mek.oszk.hu/03100/03145/html/km4.htm> (utolsó letöltés: 2018. 08. 15.)

³⁹ Beijerse R. P.: Knowledge Management in Small and Medium-Sized Companies: knowledge management for entrepreneurs. *Journal of Knowledge Management*. Kempston, 4/2000 <http://www.tecsi.fea.usp.br/disciplinas/5840/textos/pdf/knowledge.management.in.small.pdf>

⁴⁰ Beijerse R. P., Knowledge Management in Small and Medium-Sized Companies: knowledge management for entrepreneurs, *Journal of Knowledge Management*. Kempston, 4/2000 <http://www.tecsi.fea.usp.br/disciplinas/5840/textos/pdf/knowledge.management.in.small.pdf>

hiszen a tudásrés pontos, egzakt megtalálása rendkívüli mértékben befolyásolja az egész folyamat végeredményét.

A *negyedik lépés* a tudásfejlesztés. A harmadik lépés eredményére, a tudásrésre alapozva indulhat meg. Ennek a folyamatnak a megvalósítási formája legfőképpen az adott szervezet struktúrájához igazodik, ez alapján dől el, miként megy végbe a realizációja.

Az *ötödik lépés* lehet a tudás megszerzése. Erre azonban akkor van csak szükség, ha a negyedik lépés nem lehetséges, azaz maga a szervezet nem képes arra, hogy a tudásrésben meghatározott, még hiányzó tudást a saját erejéből kifejlessze. A tudás megszerzése történhet annak megvásárlásával (például licenszek, piackutatások vásárlása), vagy olyan specifikusan kvalifikált személy alkalmazásával, akinek megfelelő képességei vannak ahhoz, hogy kitöltse a hiányzó elemeket.

A *hatodik lépés* a tudás rögzítése. Ez alatt azt kell érteni, hogy a már kifejlesztett vagy megszerzett tudást egy strukturált, rendszerezett formába alakítják át, amely a szervezeten belül mindenki számára elérhető lesz. Erre példa lehet a szabadalmaztatási kérelem benyújtása, vagy akár intranet rendszer telepítése, amelynek a használata rendkívül meggyorsítja a kommunikációt a szervezet berkein belül.

A *hetedik lépés* a tudás megosztása. Ez a folyamat történhet a szervezet különböző osztályai között, illetve az alkalmazottak és a vezetés között, azonban rendkívül fontos odafigyelni arra, hogy a megfelelő tudást a megfelelő személy a megfelelő időben kapja meg. A tudásmegosztás legfőképpen az adott szervezeti kultúrától, szokásoktól függő folyamat. Több különböző formális és informális változata is kialakult.

A *nyolcadik lépés* a tudás felhasználása. Ennek a folyamatnak az irányítását és motiválását a szervezet menedzsmentjének kell ellátnia.

A *kilencedik lépés* pedig – az előző lépésre alapozva – a felhasznált, kipróbált tudás értékelése. Az itt levont következtetéseket, információkat újra fel lehet használni inputként a teljes folyamat újrakezdésekor, az elérhető és a szükséges tudás meghatározásakor.

Így jön létre a *tudáskörforgás*, összefoglalva: meg kell vizsgálni egy stratégiaileg irányított nézőpontból, hogy milyen tudásra van szüksége a szervezetnek, majd a rendelkezésre álló tudást felmérni és erre alapozva meghatározni a tudásrészt, majd kitölteni a meghatározott rést tudásfejlesztéssel, ha pedig ez nem lehetséges, akkor tudás megszerzéssel, majd ezt a tudást rögzíteni. Ez a három folyamat legfőképpen a szervezet struktúrájához, kialakult rendszeréhez igazodik. Ezek után a rögzített tudás megosztásra és felhasználásra kerül, ami már inkább a szervezeti kultúra függvénye. Végül pedig végbemegy az értékelés, hogy aztán az egész folyamat újrakezdődhessen az elejéről.

6.5.4. A TUDÁSMENEDZSMENT FOLYAMATÁNAK MEGVALÓSÍTÁSA

A fentiekben felvázolt folyamat megvalósítása során rengeteg, már bevált módszer került kifejlesztésre. A saját tudás felmérése során a felmérést végzőknek vizsgálni kell a tudás jelenlétét, áramlását, a tudás keletkezésének, termelődésének feltételrendszerét. Erre jöttek létre különböző *tudásaudit módszerek*, amelyeknek a célja a fenti elemek vizsgálatán túl, azok hatékonyságának javítása is. Ezek közé a módszerek közé tartozik a *Marr-Schiума-modell*⁴¹ is, melyben egy ciklikus folyamatban történik (mutatószámok segítségével) a tudásdimenzió vizsgálata. A ciklus elemei: a

⁴¹ Budai Balázs Benjámin: *Az e-közigazgatás elmélete*. Akadémia Kiadó, Budapest, 2014. alapján

tudástőke elemeinek meghatározása, a kulcsmutatók azonosítása, a tudásfolyamatokra ható akciók tervezése, a tervek implementálása és a következmények monitorozása.

A tudásaudit egyik leggyakoribb technikája a *tudástérkép* készítés. E módszer alkalmazása esetén felmérést készítenek az egyének különböző számszerűsíthető és minőségileg is besorolható tudásáról, majd a kapott eredményeket megjelenítik egy tudástérkép formájában. Az egyén képességeinek felmérése történhet kérdőívvel vagy személyes interjúval is. Amikor a szervezetben lévő egyének tudásának felmérése befejeződik, a megkapott egyéni eredményekből összeállíthatóvá válik a szervezeti tudástérkép, melyet térképszerű vagy telefonkönyvszerű grafikus megjelenítéssel is lehet ábrázolni.

A tudásmenedzsment már felvázolt folyamatában a szervezeti tudás felmérése után következik a *tudásalkotás* művelete. Ehhez is számos jól bevált módszert dolgoztak ki, melyek közös jellemzője, hogy a szervezetben lévő egyének *tacit*⁴² és *implicit*⁴³ tudására alapozva, azok előhozásával és kombinálásával egy új, *explicit*⁴⁴ tudást hoznak létre. E módszereket hívjuk *kollektív szellemi alkotótechnikáknak*. Az ilyen alkotótechnikák legnagyobb előnye, hogy egy-egy kérdéskör több szemszögből való vizsgálata és e nézőpontok legjobb részleteinek összevetése egy olyan új, és mindenki számára elfogadható megoldást, tudást hozhat létre, amivel sokkal jobban tudnak azonosulni az adott szervezet tagjai, mint egy egyénileg, vagy csak pár ember által megalkotott újítással. Az előnyök mellett az ilyen módszerek hátránya az lehet, hogy nagyban befolyásolja a csoportmunka mibenlétét az, hogy a csoporton belül egyes személyek milyen személyiségi jegyekkel rendelkeznek, milyenek a csoporton belül lévő informális viszonyok. Így előfordulhat az, hogy a gyengébb akaratérvényesítő képességgel rendelkező csoporttag esetleg kisebb eséllyel tud érvényesülni, annak ellenére, hogy az ötlete lehet jobb, mint egy másik, dominánsabb személyé. A teljesség igénye nélkül, ilyen kollektív szellemi alkotótechnikákként szokták alkalmazni a brainstormingot, a Delphi-módszert, a nominál csoportok módszerét, vagy a különböző módszerek egyes elemeinek kombinálását.

⁴² Tacit tudás: passzív, személyes, rejtett, kimondatlan tudás (az egyének fejében van)

⁴³ Implicit tudás: készségekben megjelenő, nem kodifikált tudás (munkavégzés módja, problémakezelés stb.)

⁴⁴ Explicit tudás: kodifikálható, mások számára hozzáférhető tudás (dokumentumok, szabályzatok, módszertanok, esettanulmányok stb.)

7.

SOKOLDALÚAN BEVETHETŐ MÓDSZEREK ÉS TECHNIKÁK A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK VEZETÉSÉHEZ ÉS FEJLESZTÉSÉHEZ

FEJEZETÜNK OLYAN PRAKTIKUS HELYZETFELMÉRÉSI, PROBLÉMAELEMZÉSI, INFORMÁCIÓGYŰJTÉSI, CSOPORTOS ÖTLETELÉSI, BENCHMARKING STB. MÓDSZEREKET ÉS TECHNIKÁKAT KÍNÁL, AMELYEK SZÉLES KÖRBEN ELTERJEDTEK, ÉS SZÁMOS CÉLRA ALKALMAZHATÓK A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK BEN IS.

7.1. A HELYZETFELMÉRÉS ESZKÖZEI, MÓDSZEREI

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

7.1.1. SWOT-ANALÍZIS

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

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

14. táblázat: SWOT-analízis minta

A SWOT-elemzés segítségével csoportos munkában összegyűjthetők egy eljárás, egy módszer vagy egy szervezet, esetleg projekt vagy más folyamat legfontosabb jellemzői. Ugyancsak jól alkalmazható valamely rendszer kiépítése során az egyes kulcsterületek kiinduló helyzetének feltárásához és rögzítéséhez, illetve helyzetelemzéséhez a változtatások, fejlesztések végrehajtása előtt. A módszer alkalmazása világos képet adhat, hogy az érdekeltek hogyan vélekednek az értékelendő területről, kiindulási alapot nyújt a fejlesztések irányának meghatározásához, de alkalmas arra is, hogy az érdekeltek valós vagy feltételezett véleményeit összegyűjtsük, az elvárásokat megismerjük. Az elemzésben részt vevők egy négy ablakra osztott táblázatot töltenek ki, amelyben az egyes ablakok az erősségek, a gyengeségek – belső tulajdonságok –, valamint a lehetőségek és a veszélyek – külső környezeti elemzés – felsorolását teszik lehetővé.

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

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

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

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

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

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

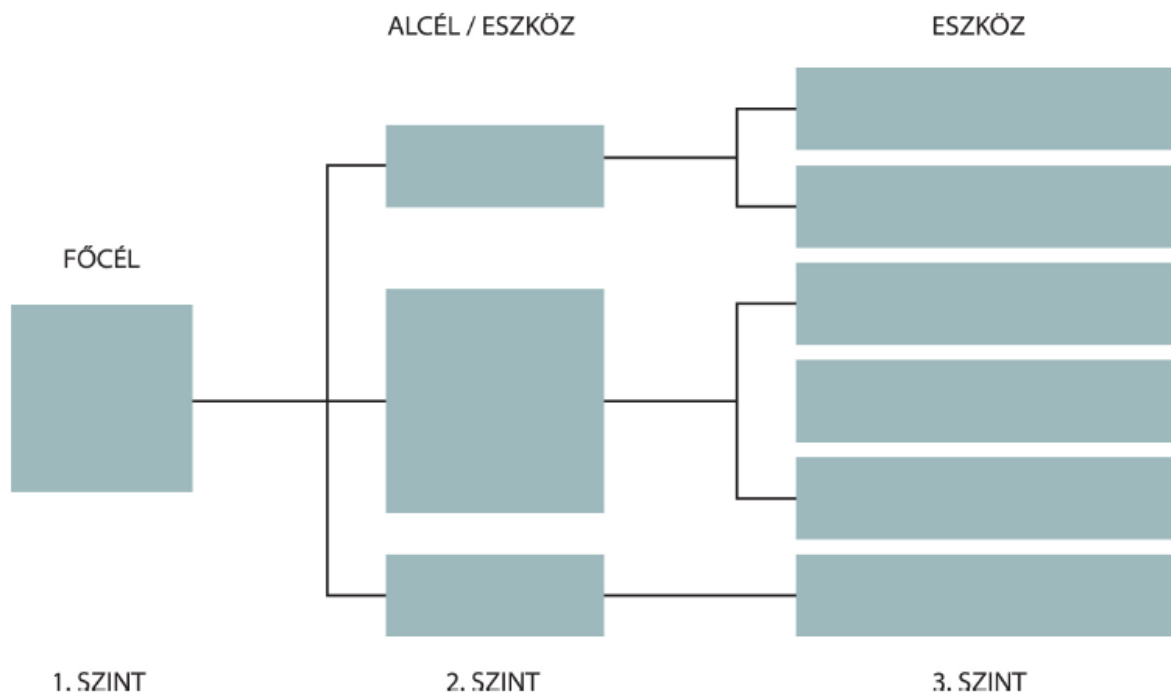
7.1.2. PROBLÉMAELEMZÉS (FADIAGRAM MÓDSZER)

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

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

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

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



14. ábra: A fadiagram szerkezete

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

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

7.1.3. A SZERVEZET ÁTVILÁGÍTÁSÁT TÁMOGATÓ RÉSZTECHNIKÁK

A) Interjú

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

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

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

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

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

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

Az interjúkészítés formái

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

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

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

Az interjú optimális időtartama kb. 1 óra, amely elegendő a bonyolultabb összefüggések felderítésére is, és ennyi idő alatt még nem fáradnak el a résztvevők sem. Az interjú felvétele után a beszámoló elkészítése, majd a kapott eredmények értelmezése és értékelése következik.

Az interjúkészítés sikere nagymértékben függ a kérdező személyiségétől. Fontos tulajdonságok a jó kapcsolatteremtő képesség, a megfelelő tájékozottság, a szakmai nyelv ismerete, a türelem és az empátia.

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

B) Kérdőívek

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

A kérdőívek három típusát ismerjük:

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

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

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

A kérdőívszerkesztés néhány alapszabálya – a teljesség igénye nélkül:

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

A kérdőíves adatgyűjtés lehet úgynevezett önkitöltős kérdőív, csoportos önkitöltős kérdőív, személyes kitöltésű kérdőív (megszólításos interjú, telefonos interjú). A kérdőív mintavételi módszere lehet önkényes – ez a legolcsóbb módszer. Alkalmazhatunk paneleket, az így kiválasztott csoportot folyamatosan vizsgálhatjuk, dolgozhatunk kvóta szerinti mintákkal (különböző csoportok szerinti minták) és valószínűségi mintavétellel – az ezzel foglalkozó szakirodalom szerint ez a legjobb, ugyanakkor a legköltségesebb mintavételi mód. A kérdőívezés mint módszer nem önmagáért való,

az semmit nem ér a kiértékelések és visszajelzések nélkül. A kérdőívek eredményeinek feldolgozása általában matematikai, statisztikai módszerekkel történik.

C) Dokumentumelemzés

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

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

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

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

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

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

D) Munkanap-fényképezés

A munkanap-fényképezés egy személy, csoport vagy az egész szervezet hasznos munkaidőalapját vizsgáló résztechnika. Annak megállapítására szolgál, hogy a dolgozók a rendelkezésükre álló munkaidőt hogyan használják ki és osztják meg a különböző tevékenységek között. A megfigyelés tárgya tehát a dolgozó által végzett munka és az egyes munkaelemek időtartama. A munkanap-fényképezés során a dolgozó napi tevékenységét – a munkaelemek elvégzéséhez szükséges idő megjelölésével – folyamatosan feljegyzi a munkafelvételi lapra. (Például ügyfél-tájékoztatás – 15 perc, kávészünet – 10 perc, határozatírás – 40 perc stb.)

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

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

A munkanap-fényképezés többféle módon végezhető el:

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

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

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

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

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

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

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

Az igazgatásszervezésben a munkanap-fényképezés eredménye felhasználható:

- a szervezeti munkamegosztás aránytalanságainak kiküszöbölésére, a munkateher egyenletesebb elosztására, optimalizálására;
- az egyes tevékenységfajták arányának javítására, egyes tevékenységek elvégzésének jobb megszervezésére, arányosítására;
- az információgyűjtés és -feldolgozás racionalizálására;
- munkakörök vagy feladatcsoportok összevonására vagy szétválasztására, a felesleges tevékenységek kiküszöbölésére;

- esetleg jogszabály-módosítás kezdeményezésére (a szükségtelen eljárási cselekmény kiiktatása érdekében).

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

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

E) Funkciógyakoriság-elemzés

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

A funkciógyakoriság-elemzéssel választ kaphatunk arra, hogy:

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

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

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

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

F) Munkakörelemzés

A munkakörelemzés célja a munkakör tartalmi elemeire irányul. Amíg a munkanap-fényképezésnél célunk a tevékenységek idő-ráfordítási arányainak vizsgálata, addig a munkakörelemzésnél azt vizsgáljuk, hogy a dolgozó tevékenysége megfelel-e az adott munkakörre előírt, megkívánt tevékenységnek. Minden munkakör számtalan sajátossággal rendelkezik. Ezek feltárását lehet

elvégezni a munkakörelemzéssel. Az elemzés során célszerű azokat a munkatartalmi tényezőket kiemelni, amelyek egy adott munkakört meghatároznak, megkülönböztetnek más munkakörtől.

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

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

G) Mérés, megfigyelés

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

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

7.2. CSOPORTOS MUNKAVÉGZÉS, CSOPORTOS ÖTLETELÉS

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

7.2.1. A CSOPORTMUNKA ALAPJAI

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

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

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

15. táblázat: A csoportok típusai és jellemzői

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

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

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

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

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

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

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

A csoportok mérete

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

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

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

Egy vállalatvezetési játékban, valamint úgynevezett **teamopoly** játékban, mint szimulációs kísérletben versenyeztetett csoportokat. Létrehozott úgynevezett vegyes csoportokat, eltérő karakterekkel, valamint egy, kizárólag kiváló képességű személyekből álló intelligens csoportot, amelyet Apolló-csoportnak nevezett el. Az Apolló-csoportba csak olyanok kerülhettek bele, akik magas pontszámot értek el az intelligenciateszten. Sőt, a csoportkísérlet irányítói szerették volna, ha ez a csoport győz. Mindennek ellenére a csoport az utolsó helyen végzett. Kiderült, hogy a nagyon intelligens tagokból álló csoport nehezen irányítható, hajlamos a meddő vitára, a döntéshozatalban pedig nehézkes dominancia jellemezte a tagokat, akik nem voltak képesek az együttműködésre.

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

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

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

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

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

7.2.2. A CSOPORTOS ALKOTÓTECHNIKÁK PSZICHOLÓGIAI HÁTTERE

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

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

Az analitikus gondolkodás a logikára épül, csak egyetlen, esetleg néhány választ, eredményt keres, és a tanult szakmai ismeretekre épít. Általában bizonyított tételeket alkalmaz, és legalább minimális használható eredményt produkál. Ezzel szemben a kreatív gondolkodás a képzelőerőre, intuícóra épít, szerteágazó gondolkodási mód jellemzi, az eredményt ugrásszerűen haladva keresi, nem ragaszkodik a kitaposott, bevált úthoz, szokatlan megoldásokat is elfogad, nem garantál használható eredményt, de magában hordozza a rendkívüli eredmény lehetőségét. Az alkotófolyamat azon fázisaiban, amikor nagyszámú ötlet felkutatása a cél, a kreatív gondolkodási módnak megfelelő módszereket kell előnyben részesíteni. Ilyen módszer a brain storming.

7.2.3. BRAIN STORMING

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

Az ötletroham célja, hogy egy csoportnyi alkotó fantáziájú ember gondolkodását a felvetett probléma megoldására irányítsuk, így minél több ötletet összegyűjtsünk. A tapasztalatok szerint az ötletek kb. 10%-a hasznosítható, és sokszor éppen az első hallásra rossznak, megvalósíthatatlannak vagy képtelenek tűnő ötletekből születnek a legjobb megoldások. A véleményeket, ötleteket jól látható módon táblán, fali íven rögzítjük, esetleg cédulázzuk. Minden ötletet rögzítünk, de egyet sem értékelünk, bírálunk, kritizálunk. Ilyen körülmények között azt érhetjük el, hogy az egyik csoporttag ötlete a másik gondolatainak bővülését, gazdagodását eredményezi. A vélemények,

ötletek megalkotása az értékelésüktől elkülönül. A módszer alkalmazása során minél több ötlet felvetésére kell törekednünk, hiszen az ötletek „születése” csoportban hatékonyabb, mint egyénileg.

A módszer alkalmazásának alapvető szabályai

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

Az ötletelő csoportba elegendő 8-10, a problémához értő, de különböző végzettségű, szakterületen dolgozó személy. Ekkora létszám a moderátor számára is viszonylag egyszerűen kezelhető. A moderátor az ülés megkezdésekor röviden ismerteti a célt, valamint a brain storming lefolytatásának szabályait. A résztvevők már a meghívóból ismerik a megoldani kívánt problémát, így nincs akadálya annak, hogy a bevezető után egymást követően elmondják javaslatukat. Az ötleteket a korábban ismertetett módon rögzítjük. A felvetett javaslatok mennyisége időközönként lanyhul, ilyenkor a moderátor beavatkozik, hogy továbblendítse a csoportot. A brain storming ülések ötletgyűjtő részének időtartamát 30-40 percnél hosszabb időben nem érdemes meghatározni, mert a résztvevők kifáradnak, és emiatt valószínűleg már nem születnek újabb ötletek. A brain storming alkalmazása akkor javasolható, ha nem törekszünk teljes megoldásra, mivel nem helyettesíti az elmélyült egyéni munkát.

A brain storming alkalmazásának	
Előnyei	Hátrányai
az írásbeliségnél leírt problémákat a szóbeli módszer javarészt kiküszöböli	alá- és fölérendeltségi viszonyban állók esetében a vélemények szabad kifejtése akadályozott
nagyszámú javaslat begyűjtési lehetősége rövid idő alatt	az esetleges hangadók jelenléte, esetleg rossz vezetés miatt a csoport széteshet
a fantázia, a képzelet szabad csapongása, a gondolatok társítása (asszociáció) szokatlanul eredeti gondolatokat is felszínre hozhat – egyik ötlet szüli a másikat	elterelődhet az ötletelés iránya az eredeti problémától
a moderátor végig fenntarthatja a motivációt	előfordulhat, hogy egyes részterületekre túl sok figyelmet fordítanak

A brain storming alkalmazásának	
Előnyei	Hátrányai
a résztvevők véleményük megformálásában nincsenek korlátozva	ha az ötletelés lelassul, az ötletek nem „sziporkáznak”
	a csoport tagjai rossz irányba befolyásolják egymást, s ez anomáliákhoz vezet

16. táblázat: A brain storming alkalmazásának előnyei és hátrányai

7.2.4. DELPHI-MÓDSZER

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

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

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

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

A Delphi-módszer alkalmazásának	
előnyei	hátrányai
A csoport tagjai között nincs közvetlen kapcsolat, a résztvevők névtelenek maradnak.	3 hónapnál rövidebb idő alatt nem fejezhető be.
Alkalmas egymással nem összeférő emberek bekapcsolására.	Az érintettek motiváltságát nehezebb megnyerni, mint a közvetlen csoportmunka során.

A Delphi-módszer alkalmazásának	
előnyei	hátrányai
Egyes személyek nem válhatnak dominánssá, kizárja a versengést, egymás elnyomását.	Nagyon alapos előkészítést igényel.
Kellő idő van a probléma átgondolására és megválaszolására.	Mivel nincs személyes jelenlét, a véleménycsere lehetősége is kizárt.

17. táblázat: A Delphi-módszer előnyei és hátrányai

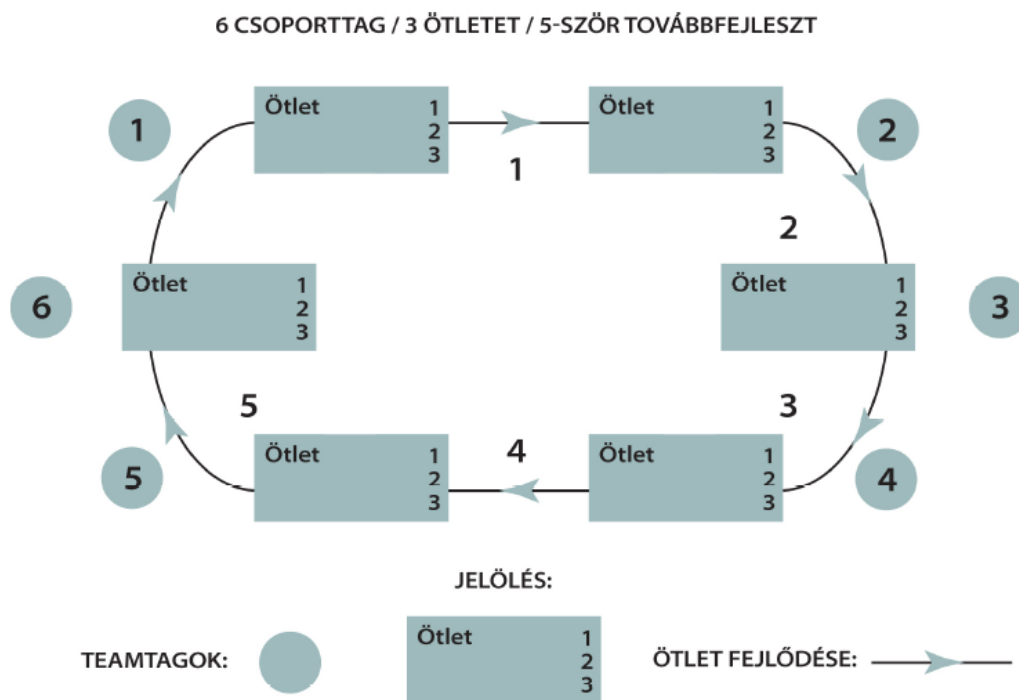
7.2.5. A 635 MÓDSZER

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

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

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

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



15. ábra: A 635 módszer menete

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

18. táblázat: A 635 módszer előnyei és hátrányai

7.2.6. A PHILIPS 66 MÓDSZER

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

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

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

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

A Philips 66 módszer alkalmazásának	
előnyei	hátrányai
A szóbeli és írásbeli alkotás kombinálása.	Egyes személyek dominánssá válhatnak.
Átgondoltabb, megalapozottabb javaslatok.	Ha egyes tagok nem kedvelik egymást, az negatívan hat a munkára.
Kiküszöböli az elhamarkodott véleményt.	Egyes csendes kreatív tagok visszahúzódhatnak.
A rövid idő és a párhuzamosan több csoport serkenti a kreativitást.	Unalmassá válhat egy idő után ugyan-annak a problémakörnek az újabb és újabb megvitatása.

A Philips 66 módszer alkalmazásának	
előnyei	hátrányai
Az ötlet és a megoldáskeresés összekapcsolódik.	
A csoportok összetételének változtatása is serkentő hatású.	

19. táblázat: A Philips 66 módszer előnyei és hátrányai

7.2.7. NOMINÁL CSOPORTOK MÓDSZERE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

20. táblázat: Az NCM előnyei és hátrányai

7.3. BENCHMARKING

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

7.3.1. A BENCHMARKING FOGALMA ÉS KIALAKULÁSA

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

7.3.2. A BENCHMARKING FAJTÁI

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

7.3.3. BENCHMARK ÉS BEST PRACTICE

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

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

HUMÁN ERŐFORRÁS ÉS KÖZSZOLGÁLATI MENEDZSMENT

BEVEZETÉS

A közigazgatás mint a közszolgálat⁴⁵ meghatározó területe sem nélkülözheti azt a jogszerűen, hatékonyan, eredményesen, egyben hatásosan is folytatott emberierőforrás-gazdálkodást, amely a személyi állomány felkészültségére, tenni akarására, motiváltságára, teljesítményére, lojalitására építve tudja csak biztosítani az elvárt minőségi és mennyiségi mutatóknak megfelelő szervezeti működést. Az emberi erőforrással való optimális és észszerű gazdálkodás lényegesen többet, illetve mást jelent, mint a közismert, alapvetően adminisztratív túlsúlyú személyzeti, munkaügyi és humánigazgatási feladatellátás. A korszerű emberierőforrás-gazdálkodás már olyan menedzsmentelveket, -technikákat, -módszereket is széles körben felhasznál, amelyek – egyéb tényezők mellett – különböző formában, illetve mélységben folyamatos átalakulásra készítették és készítetik a wilsoni-weberi hagyományos bürokráciafelfogásra (szervezetigazgatás, hierarchia, normativitás),⁴⁶ az intézményesített racionalitásra, a jog uralmára alapozott közszolgálati, közigazgatási szervezeti működést. A közmenedzsment („public management”, amelyet a magyar szakirodalomban hívnak még közszolgálati menedzsmentnek, közintézményi menedzsmentnek, közigazgatás-menedzsmentnek) fogalma: *a társadalmilag közösen ellátott feladatok megszervezésére irányuló olyan tevékenység,*⁴⁷ *amely a hagyományos bürokráciafelfogásra épülve, azt átalakítva, kiegészítve céljai elérése érdekében felhasználja a környezethez, a változásokhoz való dinamikus alkalmazkodást biztosító menedzsmentszemléletet és -gyakorlatot.* A feladatok és a problémák újszerű megoldásához szükséges *menedzserszorgodolkozás és -szemlélet* a fejlett országok közszolgálati működésében két területen jelent meg:

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

A közszolgálati menedzsment egyik kiemelt területe tehát az emberierőforrás-gazdálkodás, amely rendszertanilag magában foglalja a közmenedzsment meghatározó elemét, a teljesítménymenedzsmentet is. A korszerűen folytatott emberierőforrás-gazdálkodás szoros kapcsolatot, együttmozgást mutat az imént felsorolt átfogó menedzsmenttevékenységekkel, mint ahogy azok is függő viszonyban állnak az emberierőforrás-gazdálkodással.

⁴⁵ A közigazgatás mellett a közszolgálat részének tekintjük a rendészetet és a honvédelmet is.

⁴⁶ Weber, Max: *Gazdaság és társadalom I.* KJK, Budapest, 1987. 227.; *Gazdaságtörténet. Válogatott tanulmányok.* KJK, Budapest, 1979. 269–273.

⁴⁷ Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2005, 2010. 18–28.

8.1. A KÖZSZOLGÁLATI MENEDZSMENTRŐL

A menedzszerszemlélet először az 1930-as években, az amerikai államtudományban jelent meg, mégpedig olyan formában, hogy a komplex megközelítésnek köszönhetően a különböző tudományterületek szemléletét, eredményeit használták fel az államigazgatás stratégiájának kialakításához.⁴⁸

A menedzsmentszemléletet alkalmazók választ kerestek arra, hogy a klasszikusnak tekintett, centrális, hierarchikus közigazgatás Woodrow Wilson és később Max Weber⁴⁹ által kidolgozott modelljeit milyen formában és módon lehet átalakítani, megreformálni. Az *állambarát, ezért az állam pozícióját erősítő felfogás* képviselői közül Wilson a klasszikus hatalommegosztási törekvések ellenére azt vallja, hogy mindig van egy hatalmi központ, ezért a közigazgatás feladata, hogy ezt fenntartások nélkül szolgálja. A közigazgatásban dolgozó nem politikai kinevezetteknek az előírt munkafegyelemmel, professzionálisan, a kialakított hierarchiának megfelelően kell tevékenykedniük, számukra az érdemeik szerinti előmenetelt kell biztosítani és tevékenységüket élesen el kell választani a politikai felépítménytől.⁵⁰ Ugyanis a politika feladata, hogy a közigazgatás hatékony és eredményes munkavégzéséhez biztosítsa a jogi keretek kialakítását, a közpolitika mint ágazati vagy szakpolitikák (egészségügyi, felsőoktatási, adózási, biztonsági stb.) kidolgozását. A közigazgatásnak pedig a jog következetes végrehajtásán kell fáradoznia. Weber a bürokratikus szervezeti keretet *a jogi, a gazdasági és a technikai racionalitás* megvalósításának alapvető feltételként kezeli. A bürokrácia struktúráját az alábbi jegyekkel írja le:

- a hivatali kötelezettségek felosztásával (munkamegosztás);
- a meghatározott hatáskörök rendszerével (kompetencia, döntési jogkör);
- a teljesítési kötelezettségek körülhatárolt területeivel (hivatal, feladatkör vagy állás);
- a teljesítéshez szükséges parancsadási hatáskörrel (utasítási jogkör);
- a személytől független és általános érvényű szabályozottsággal (törvények, egyéb szabályozók);
- a képzettsége alapján megfelelőnek tűnő személyi állománnyal;
- a hivatali hierarchiával;
- a hivatalvezetés technikai szabályaival és normáival (például szolgálati út);
- a feladatteljesítés iratokon, aktákon alapuló voltával.⁵¹

A wilsoni-weberi modelleknek voltak olyan követői – például Frederick W. Taylor, Henri Fayol, Frank Johnson Goodnow, William F. Willoughby –, akik lényegében *támogatták* és módosításokkal, kiegészítésekkel gazdagították a klasszikus irányzatot.⁵² A „New Public Administration” (új közigazgatás) felfogását átmeneti, *közvetítő irányzatnak* nevezhetjük, mert az állambarátság elfogadása mellett ez a megoldás az egyének, a csoportok, a társadalmi osztályok és az egész társadalom

⁴⁸ Juhász Lilla Mária: *Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, avagy A New Public Management, a New Governance és az újweberiánus szemlélet vizsgálata*. 4. Forrás: <http://jesz.ajk.elte.hu/juhasz47.html> (utolsó letöltés: 2015. 03. 26.)

⁴⁹ Woodrow Wilson, az USA 28. elnöke, 1885-ben a *Congressional Government* (Kongresszusi kormányzat) és az 1887-ben kiadott *The Study of Administration* (Az igazgatás tanulmányozása) munkáiban, Max Weber, német közgazdász, szociológus, a korábban hivatkozott írásaiban fejtette ki nézeteit a klasszikusan értelmezett, bürokratikus közigazgatásról.

⁵⁰ Ostrom, Vincent: *Intellectual crisis in American public administration*. University of Alabama Press, Tuscaloosa, USA, 1989. 21–22.

⁵¹ Weber, Max: *Gazdaság és társadalom I.* KJK, Budapest, 1987. 226–227.

⁵² Lásd bővebben: Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia*. Első kötet. Uniós Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2003. 18–30.

értékeit is fontosnak tartja preferálni, melynek következtében a társadalomnak az állam felett kontrollt kell gyakorolnia. Ennél a felfogásnál nyomatékosan megjelenik:

- a közigazgatás szervezési oldalának hangsúlyozása;
- a gyors társadalmi változásokra történő reagálási képesség erősítése;
- a monitoringra alapozott tervezés (elsődlegesen közpolitikai) fontossága;
- a körültekintő döntés-előkészítés;
- a rugalmas vezetés;
- a dinamikus működési elvű munkacsoportokba szervezett végrehajtás.⁵³

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

A „public choice (közösségi választások)” iskolája az ügyfél-ügyintéző kapcsolatot, a decentralizációt, a közszolgálat piacként történő értelmezését, a közjavak elosztását, a közigazgatás teljesítményének növelését, a közfeladatok külső szereplőkkel való ellátását emeli ki.⁵⁴ Ennél az iskolánál jelenik meg nyomatékosan az üzleti menedzsmentre (business management) jellemző megoldások közül jó néhány, amelyeket a közmenedzsmentben bevezetésre javasolnak. (Itt kell megjegyezni, hogy a közmenedzsment vs. üzleti menedzsment mellett használatosak még a közszektor/közszolgálat-magánszektor, a közigazgatás-magánigazgatás és hasonló fogalompárok is.)⁵⁵

Az *állambarát felfogást valló irányzatokkal szemben* a XX. század hetvenes, nyolcvanas éveiben bontakozott ki az a *társadalom- vagy piacbarát* megoldás, amely a közigazgatás alacsony hatékonyságára, tehetetlenségére, valamint a II. világháborút követő időszakban kifejlődött jóléti állam válságára adott válaszként hívta életre a „New Public Management” (új közmenedzsment, NPM) mozgalmát. Ennél a felfogásnál egyszerre jelenik meg a kormányzás hatékonysága és elszámoltathatósága iránti igény. A mozgalom szószólói további célként jelölték meg a közszolgálat eredményességének növelését és a felhasználók tájékozódásának megkönnyítését. Hangsúlyosan fogalmazódik meg náluk az állam leépítése, a privatizációra és az úgynevezett piaci típusú mechanizmusokra való erőteljesebb támaszkodás, a teljesítmény fokozása, továbbá a kormányzás problémáinak újszerű, menedzser típusú megoldása, a magánvállalati menedzsmentben alkalmazott technikák és filozófia növekvő átvétele.⁵⁶ Az NPM-mozgalom számos kérdést illetően erőteljes hatást gyakorolt a közszolgálat emberierőforrás-gazdálkodására is.

A múlt század hetvenes éveinek végén kezdett kibontakozni a „Neo-Weberian State” (újweberiánus, NWS) irányzat. Az erős állam szükségességét hirdető felfogás – a globalizáció erősödése,

⁵³ Frederickson, George H.: *New Public Administration*. The University of Alabama Press, Tuscaloosa, USA, 1980. 31-111.; Stumpf István – Gellén Márton: *A jó kormányzás felé*. In Verebélyi Imre – Imre Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 15.; Gellén Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. Doktori értekezés. Győr, 2012. 65–67. Forrás: http://dokitiskjog.sze.hu/images/doktori.hu-ra/gellen%20marton%20vedes/PhD_dolgozat_GellenMarton_vegleges.pdf (utolsó letöltés: 2015. 06. 22.)

⁵⁴ Lásd bővebben: Gellén Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. Doktori értekezés. Győr, 2012. 65–67. Forrás: http://dokitiskjog.sze.hu/images/doktori.hu-ra/gellen%20marton%20vedes/PhD_dolgozat_GellenMarton_vegleges.pdf (utolsó letöltés: 2015. 06. 22.)

⁵⁵ Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2005, 2010. 28.

⁵⁶ Hajnal György: *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. Doktori értekezés, Budapest, 2004. 8. Forrás: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/174/1/hajnal_gyorgy.pdf (utolsó letöltés: 2015. 06. 21.)

a külső és a belső kihívások, fenyegetések kivédése,⁵⁷ a 2008-ban kitört gazdasági világválság, valamint (egyebek mellett) az NPM-mel szemben megfogalmazott kritikák hatására – napjainkban Európa számos országában új lendületet kapott, meghatározó mozgalommá vált. Vannak, akik a jelzett nézet képviselői közül az európai értékek újrafogalmazásaként, az új kihívásokra adandó megfelelő válaszok megadásaként,⁵⁸ mások az NPM antitéziseként tekintenek az NWS-re.⁵⁹ Az NWS *weberi és „neo” elemekből* épül fel. A „neo” elemek közül ki kell emelni, hogy a közszolgáltatnak a befelé fordulás helyett az állampolgárok szükségleteinek, igényeinek kiszolgálása irányába, tehát kifelé kell fordulnia, s ezt elsődlegesen nem a piaci eszközök átvételével, hanem a szakmai kultúra fejlesztésével tudja biztosítani. További fontos feladat a konzultációs lehetőségek bővítésével a képviseleti demokrácia megszilárdítása, kiszélesítése, valamint a társadalom szereplőinek az állami döntésekbe történő fokozottabb bevonása. A közpénzek felhasználásakor nem csupán a jogszerűsége, hanem az eredményessége, illetve az új elvekhez igazodó kontrollrendszer kialakítására is nagy hangsúlyt kell fektetni. A közszolgálat továbbfejlesztésénél arra is fontos figyelni, hogy az egyén (a személyi állomány tagja) képes legyen a tágabb összefüggéseket szem előtt tartva – az állampolgárok érdekében – javaslatokat tenni és döntéseket hozni. Más megfogalmazásban az NWS keretei között:

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

Az elméleti szakemberek közül sokan úgy gondolják, hogy az NPM-et és az NWS-t inkább egymás mellé kell állítani, hisz mindkettő esetében – igaz változó társadalmi, politikai, technikai, gazdasági stb. környezetben – mégiscsak egy *technikai, haszonelvű* megközelítésről van szó, amely jelentős mértékben hasonlít a Weber által megfogalmazott intézményi racionalitás alapvetéséhez.⁶⁰

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

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

⁵⁷ Fukuyama, Francis: *Államépítés*. Századvég Kiadó, Budapest, 2005. 5–25.

⁵⁸ Dunn, William N. – Miller, David Y.: *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform*. Public Organization Review, 2007. 345–358.

⁵⁹ Stumpf István – G. Fodor Gábor: *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek, 2. évf. 7. sz. (2008) 5–26.

⁶⁰ Gellén Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. Doktori értekezés. Győr, 2012. 96–101. Forrás: http://doktiskjog.sze.hu/images/doktori.hu-ra/gellen%20marton%20vedes/PhD_dolgozat_GellenMarton_vegleges.pdf (utolsó letöltés: 2015. 06. 22.)

A közszolgálati menedzsment rendszertani megközelítésű *témakörfelosztása* alapján megkülönböztethetjük a *társadalompolitikai menedzsmentet* (a közpolitika érvényesítése, a közéleti etika szerepe a közszolgálat működtetésében, a privatizáció menedzselése stb.), a *közösségi döntéshozatal menedzselését* (stratégiai, projekt-, teljesítménymenedzsmentek stb.), valamint az *erőforrás-menedzsmentet* (emberierőforrás-, pénzügyi, információmenedzsmentek stb.).⁶¹

8.2. AZ EMBERI ERŐFORRÁS KIEMELT SZEREPE A KÖZSZOLGÁLAT MŰKÖDÉSÉBEN

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

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

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

Az emberi erőforrás az alábbiak tekintetében különbözik az egyéb erőforrásoktól:

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

⁶¹ Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2005, 2010. 65–77.

- *nem tulajdona* a közszolgálati szervezetnek (pénzügyi, számviteli szempontból nem képezi a saját tőke részét, de a közszolgálati szervezet értékét feltétlenül növeli);
- az emberi erőforrás *mobíl, ugyanakkor nehezen lecserélhető és helyettesíthető* (elmegy, ha elégedetlen, vagy ha jobb ajánlatot kap, illetve a nagy tapasztalattal rendelkező közszolgálat nehéz vagy lehetetlen pótolni, mert általában ők az adott szervezet sikerének letéteményesei, hiányuk viszont törvényszerűen kudarchoz vezet);
- az *ember tudástőkével rendelkezik* (intellektuális, gyakorlati és érzelmi kompetenciákkal felvértezett, van kapcsolatrendszere, és a kizárólag rá jellemző munkamagatartással, viselkedéssel, etikai beállítódással stb. bír).⁶²

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

Az *emberierőforrás-gazdálkodást fejlődéstörténetileg* öt fő szakaszra lehet osztani:

1. a személyzeti adminisztráció (a XIX. század közepétől a II. világháború kezdetéig),
2. a személyzeti menedzsment (a II. világháború végétől a XX. század nyolcvanas éveinek közepéig),
3. az emberierőforrás-menedzsment (a XX. század nyolcvanas éveinek végétől),
4. a stratégiai emberierőforrás-menedzsment (a XX. század kilencvenes éveinek elejétől), valamint
5. a nemzetközi emberierőforrás-menedzsment (a XX. század kilencvenes éveitől) szakaszára.⁶³

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

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

A „Közszolgálati humán tükör 2013” című kutatás eredményei alapján megállapítható, hogy a magyar közszolgálatra általánosságban jellemző emberierőforrás-gazdálkodás *a személyzeti adminisztráció és az emberierőforrás-menedzsment „határvidékén” helyezkedik el.*⁶⁴ A Magyary Zoltán

⁶² Szakács Gábor: *Személyügyi menedzsment. (A közszolgálati stratégiai emberi erőforrás menedzsment alapjai.)* NKE, 2013. 2–4. Forrás: https://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/szakacs-gabor-szemelyugyi-menedzsment.original.pdf (utolsó letöltés: 2015. 06. 23.)

⁶³ Peretti, Jean-Marie: *Fonction personnel et management des ressources humaines.* Vuilbert, Párizs, 1990. 573.

⁶⁴ Szakács Gábor: *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban.* „Közszolgálati humán tükör 2013” (Ágazati összefoglaló tanulmány) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014. 19–20. Forrás: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/0b/a0000/13_HR_AGAZATI_TANULMANY_AROP2217.pdf (utolsó letöltés: 2015. 06. 23.)

Közigazgatás-fejlesztési Program,⁶⁵ valamint az ennek folytatására életre hívott, Közigazgatás- és Közzolgáltatás Fejlesztési Stratégia (2014–2020),⁶⁶ a *stratégiai emberierőforrás-menedzsmentre jellemző állapotot kívánja a közszektorban fokozatosan kiépíteni*. A megvalósítás jogi keretét, a végrehajtás feladat- és ütemtervét, az új életpálya bevezetéséről szóló – ma már nem hatályos – 1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozattal hirdették ki. Ennek a jelentős minőségi előrelépést feltételező hosszú távú célnak az elérése érdekében dolgozták ki a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati rendszermodelljét, amely megfelelő alapot, illetve elméleti háttérrel biztosít a közszolgáltatáson belül folyó emberierőforrás-gazdálkodás megújításához (a rendszermodell folyamatábráját lásd az 1. ábrán).

A rendszermodell felsorakoztatja mindazon – legfontosabbnak ítélt – *külső* (hazai, illetve nemzetközi) *kihívásokat*, *belső* (a közszolgáltatásra jellemző) *környezeti hatásokat* és az adott *szervezet versenyképességét befolyásoló tényezőket*, amelyek keretbe foglalják a közszolgálat működésének egészét, így a területen folyó emberierőforrás-gazdálkodást is.⁶⁷ A kiemelt elemekkel egyaránt számolni kell a szervezeti szintű stratégia tervezésénél, az ehhez igazodó *humánstratégia*, *humánpolitika* kialakításánál, az emberierőforrás-gazdálkodás alapeladatának ellátásánál, a *stratégiai*, az *operatív* és az *adminisztratív* jellegű tevékenységek humán folyamatokba szervezett megoldásánál.

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

A *rendszermodell gerincét* hat *humán folyamat* [stratégiai tervezés és rendszerfejlesztés, emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés (közszolgálati életpálya-menedzsment), teljesítménymenedzsment, ösztönzés-menedzsment (kompenzáció, javadalmazás), személyügyi szolgáltatások és tevékenységek (személyügyi, munkaügyi, humánigazgatási)] és az ezekhez tartozó összesen közel száz humán

⁶⁵ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0. KIM, Budapest, 2011. június 10. 42–45. Forrás: <http://magyary-program.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgas-fejlesztési-Program.pdf> (utolsó letöltés: 2015. 06. 22.)

⁶⁶ Közigazgatás- és Közzolgáltatás Fejlesztési Stratégia (2014–2020). Miniszterelnökség, Budapest, 2015. 60–80. Forrás: www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (utolsó letöltés: 2015. 06. 22.)

⁶⁷ A terjedelmi korlát miatt eltekintünk ezek részletes bemutatásától. Bővebben lásd: Szabó Szilvia – Szakács Gábor (szerk.): *Közzolgáltatási HR menedzsment*. NKE KTK, Budapest, 2015. 32–49.

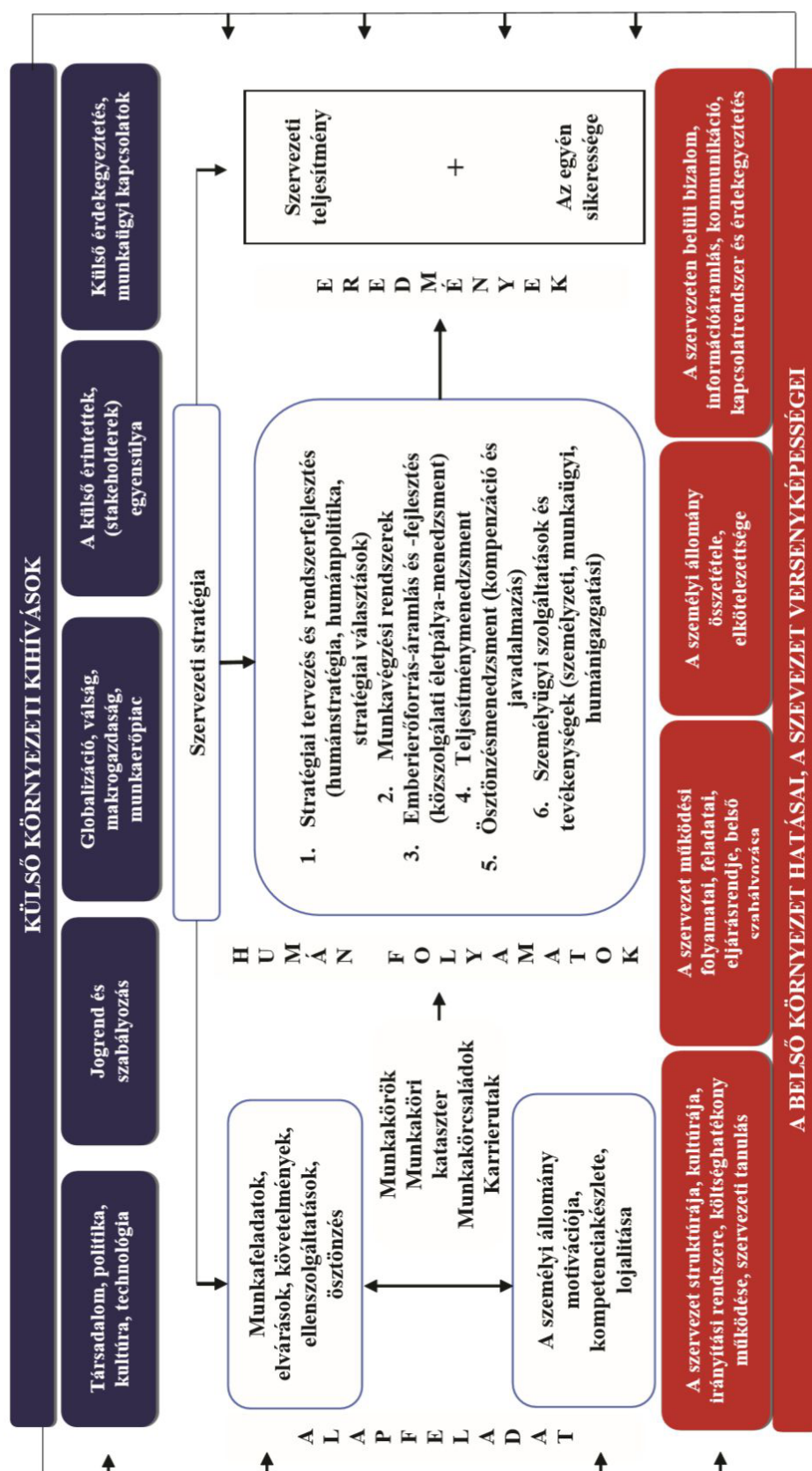
funkció⁶⁸ alkotja. Az egyes humán folyamatokhoz azokat a humán funkciókat lehet besorolni, amelyek tartalmukat, feladatellátásukat, szabályozási környezetüket, belső szakmai logikájukat és a működtetésük révén remélt eredményeket alapul véve összekapcsolhatók. Amíg a humán folyamatok állandónak tekinthetők, addig az azokat felépítő humán funkciók – attól függően, hogy hol, mikor, milyen jogi, gazdasági, politikai, társadalmi stb. kontextusban, milyen jövőkép és stratégiai elképzelések megvalósítása céljából alkalmazzák azokat – folyamatosan változhatnak, megszűnhetnek vagy újként a rendszer részévé válhatnak. A humán folyamatok – teljes körű kiépítésüket és optimális működtetésüket feltételezve – olyan integrált rendszert alkotnak, ahol a kérdéses elemek mátrixszerű, dinamikus kapcsolatban vannak egymással, a szervezeten belüli szakmai és egyéb funkcionális szakterületekkel, továbbá a közszolgálati menedzsmenthez tartozó – korábban bemutatott – átfogó menedzsmenttevékenységekkel. Az integrált rendszerműködés megvalósítása azért szükséges, mert a jelenlegi helyzetre jellemző túlbürokratizált, túladminisztrált, túlszabályozott, „szigetszerűen” végzett feladatellátásból általában alacsony hatásfokú munkavégzésre lehet számítani. Ezért kiemelt cél, hogy a közszolgálat át tudjon lépni abba a – kormányzati stratégiai tervekben meghatározott – állapotba, amikor az egyes humán folyamatok és humán funkciók egymás hatását felerősítve képesek a köz szolgálatára érdekében az adott szervezet feladatellátásának támogatására, stratégiai alapú, törvényes, eredményes, költséghatékony és egyben megfelelő hatásfokot elérő, hozzáadott értéket biztosító, proaktívan végzett, a versenyképességet növelő emberierőforrás-gazdálkodásra.

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

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

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

⁶⁸ A humán funkciókat nevezik még humán tevékenységeknek, humán feladatoknak, HRM-gyakorlatoknak és a közszolgálatban – az állományviszonyt szabályozó törvényekben, rendeletekben szereplő megnevezés miatt – jogintézményeknek.



16. ábra: A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati rendszermodellje⁶⁹

⁶⁹

Forrás: a szerző saját szerkesztése.

8.3.1. A STRATÉGIAI TERVEZÉS ÉS A RENDSZERFEJLESZTÉS HUMÁN FOLYAMATA

A stratégiai tervezés és a rendszerfejlesztés humán folyamata – a később bemutatandó személyügyi szolgáltatások és tevékenységek humán folyamatával megegyezően – valamennyi egyéb humán folyamattal szoros kapcsolatban, együttműködésben van, mindegyikre jelentős hatást gyakorol. Ennek a humán folyamatnak a rendszermodellben való elhelyezése, illetve alkalmazása nyújt biztossítékot arra, hogy a közszolgáltatón belül stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodásról beszélhessünk. A tárgyalt humán folyamat érvényre juttatásához *három feltételnek*⁷⁰ indokolt teljesülnie.

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

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

A második feltételnek a közszolgáltatón belül is akkor lehet eleget tenni, ha az emberierőforrás-gazdálkodást *a szervezetek versenyképessége szempontjából kritikus tényezőként* kezelik. Az emberi erőforrásra, mint versenytényezőre egyrészt a közszolgálati szervezet értékének meghatározásakor (statikus értelmezés), másrészt a kitűzött stratégiai célok eléréséhez vezető út megtételekor (dinamikus értelmezés) gondolhatnak kiemelt fontossággal. A közszolgálati munka értékét ugyanis ez a tényező jelentősen megemeli, ha a szervezetek soraiban felkészült, magas szakmai tudással,

⁷⁰ Bakacsi Gyula – Bokor Attila – Császár Csaba – Gelei András – Kovács Klaudia – Takács Sándor: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000. 46–48.

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

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

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

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

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

8.3.2. A MUNKAVÉGZÉSI RENDSZEREK HUMÁN FOLYAMATA

Az emberierőforrás-gazdálkodás a stratégiai tervezéshez és a rendszerfejlesztéshez igazodva, a munkavégzési rendszerek humán folyamatához tartozó humán funkciók segítségével a *szervezetfejlesztési elveknek*, a szervezeti kultúra által megjelenített *értékrendnek*, valamint a *vezetés filozófiájának* megfelelő technikákat, módszereket, megoldásokat alakít ki, illetve használ fel, mégpedig a szervezeti működés hatékonnyá tétele érdekében. A munkavégzési rendszerek humán folyamatánál a stratégiai döntést az jelenti, hogy a kormányzat – és ebből adódóan a közzolgálat egésze – milyen típusú munkavégzési rendszer kialakítását tartja időszerűnek és célravezetőnek. (Visszaulva a közzolgálati menedzsmenttel foglalkozó részre, jól látható, hogy például az inkább társadalom- vagy piacbarát NPM- és az állam pozícióját erősíteni akaró NWS-irányzatok eltérő elvi alapról és szándékkal lépnek fel, ugyanakkor a konkrét problémák megoldásához *sokszor egyező módszereket, menedzsmenttechnikákat használnak fel*, különösen az emberierőforrás-gazdálkodásban.)

A munkavégzési rendszer kialakításánál alapvetően öt fő tényezőt vesznek figyelembe a szakemberek. Ezek a következők: a jórészt munkakörökbe szervezett elvégzendő munkafeladatokat, a munkavégzés technológiáját, a munkavállalói készségeket és kompetenciákat, az emberierőforrás-gazdálkodási rendszereket és gyakorlatokat, valamint a szervezet vezetésének filozófiáját, stílusát. A közzolgálat vonatkozásában a felsoroltakat ki kell egészíteni az uralkodó politikai szándékokkal, a költségvetési lehetőségekkel és a jogi környezettel. A munkavégzési rendszer kialakításánál *elvi kérdésként kell eldönteni*, hogy a technológia és/vagy az ember elsődlegessége valósuljon-e meg, mennyire építsenek a belső motivációra, milyen stratégiai elképzeléseket akarnak teljesíteni, valamint milyen vezetési filozófiához és szemlélethez rendelik hozzá a munkavégzés rendszerét. Az eldöntendő elvi álláspontok mellett *konkrét kérdésekre is megfelelő válaszokat kell adni*. Történetesen, hogy milyen legyen a munkavégzés specializáltsága, az egyéni és/vagy a csoportmunka dominanciája érvényesüljön-e, milyen fokú legyen a személyi állomány autonómiája,

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

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

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

Ami a magyar megoldást illeti, az 1992-ben elfogadott köztisztviselői törvény (Ktv.) alapvetően a zárt típusú, karrieralapú rendszert intézményesítette, bár a kezdetektől hordozott magában bizonyos diszfunkcionális megoldásokat.⁷¹ A törvény a következő évtizedekben számos módosításon esett át, és fokozatosan eltávolodott a zárt személyzeti rendszertől. 2010 után történt egy kísérlet a munkaköri rendszer irányába történő elmozdulás felé, felismerve, hogy a hatékonyságot úgy lehet

⁷¹ Lásd például Gajdusчек György: Politicisation, professionalisation, or both? Hungary's civil service system. *Communist and Post-Communist Studies*, 40. évf. 3. sz. (2007) 360. A diszfunkciók kifejtése magyar nyelven: Gajdusчек György: Szakértelem és/vagy politika. A magyar közszolgálat jogi és empirikus elemzése. *Politikatudományi Szemle*, 14. évf. 2. sz. (2005) 111–134.

növelni a humánerőforrás-gazdálkodásban, ha a munkakör kerül a gazdálkodás középpontjába.⁷² A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) ismét egy új koncepció jegyében született, a hangsúlyt a rugalmasságra és az álláshely-alapú létszámgazdálkodásra helyezve.⁷³

A másik szélső póluson található *kompetenciaalapú munkavégzési rendszer* megoldást, amelyet jelenlegi tudásunk szerint a legrugalmasabbnak tartunk, még csak korlátozottan veszik igénybe a szervezetek. Használata főként a világ fejlett részén, a szolgáltatóiparban, a kutatás-fejlesztés, az IT és az innováció területén, valamint az egyéb high-tech-termékeket előállító iparágakban jellemző. Ez esetben az újdonságot az jelenti, hogy a kérdéses szervezeteknél *megszűnik* a munkakör-alapú rendszerekre jellemző „egy ember, egy munkakör” elve. Ennél a rendszernél az általános problémamegoldás, a felhatalmazás, a munkatársak által magas szinten uralt kompetenciakészlet, továbbá a külső motivációt felváltó belső motiváció⁷⁴ kerül előtérbe. Ezért nem a munkakörhöz keresik meg a megfelelő embert, hanem *a munkatársak meglévő* – általában komplex kiválasztási eljárással azonosított vagy megjósolt – *kompetenciáihoz, kompetenciaszintjéhez igazítják az elvégzendő feladatokat*. Az ilyen munkahelyeken dolgozóknak tehát gyakran változó, összetett, innovatív kihívásokkal teli, sokrétű felkészültséget és kompetenciakészletet igénylő, embert próbáló teljesítménykövetelményeknek kell megfelelniük. Az elvárások óriásiak, de a minőségi munkáért, a magas teljesítményért járó ellenszolgáltatások sem hétköznapiak, ugyanakkor a foglalkoztatás garanciái meglehetősen gyengék. Igaz, hogy az ilyen személyi összetételnél a foglalkoztatási garanciák általában nem játszanak meghatározó szerepet. Ki kell emelni, hogy a kompetenciamenedzsment alkalmazása is kellő alapot kínál a rendszerek közötti komplex összehasonlításra, az egyes tevékenységi körök piaci értékének megállapítására.

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

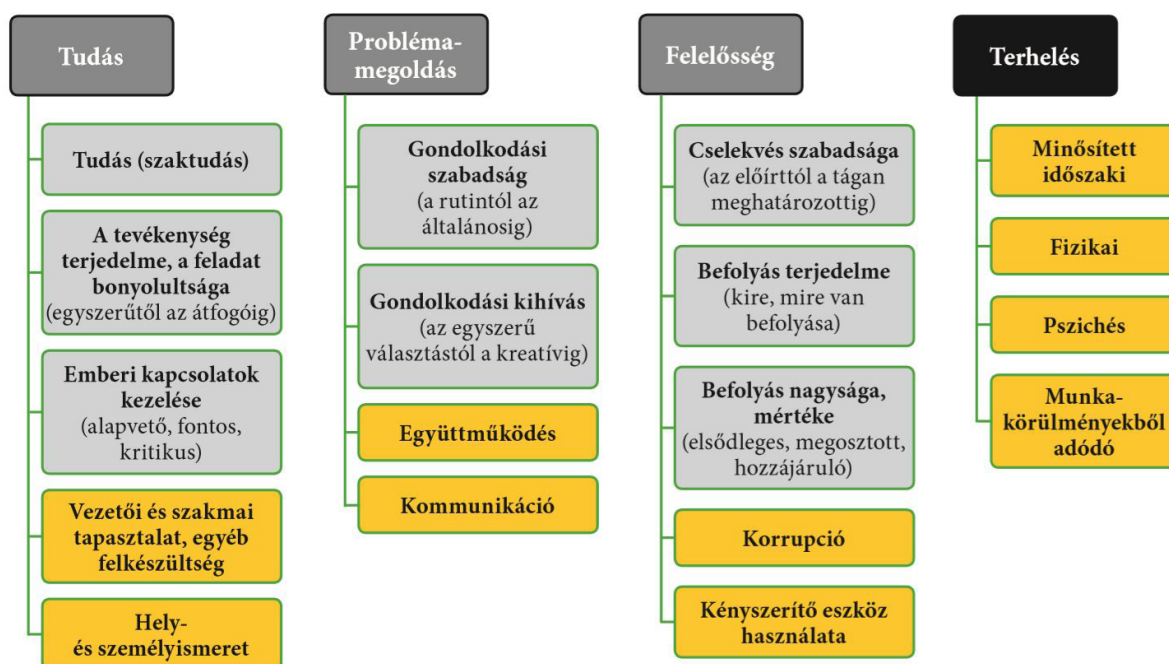
Az igazán jól működő szervezetek esetében – függetlenül attól, hogy a fentiek közül melyik megoldást választják – alapkövetelménynek tartják a munkakörelemzések, illetve ezek részeként a kompetenciaelemzések teljes körű elvégzését, majd ennek a komplex, nagy szakértelmet igénylő munkának a három-négy évenkénti megismétlését. A szervezeti átalakítások, egyesítések, új szervezeti egységek, munkakörök létrehozása, munkakörök összevonása stb. esetén a munkakör- és kompetenciaelemzéseket szintén el kell végezni. 2011-től a magyar közigazgatás is – a fejlett

⁷² Hazafi Zoltán: Új közzszolgálati életpálya. In Gellén Márton (szerk.): *Új feladatok – átalakuló közzszolgálat*. Nemzeti Közigazgatási Intézet, Budapest, 2011. 42.

⁷³ A Kit. megalkotása nem járt együtt a korábbi közzszolgálati törvény, a közzszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) hatályon kívül helyezésével, vagyis jelenleg mindkét törvény hatályban van – természetesen eltérő személyi körre vonatkozóan. (A Kttv. hatálya alá tartoznak például a polgármesteri hivatalok köztisztviselői.) A tankönyvben a humánerőforrást érintő szabályozást azonban csak a Kit. szempontjából mutatjuk be.

⁷⁴ Részletesen lásd: Pink, Daniel H.: *Motiváció 3.0 (Ösztönzés másképp)*. HVG Kiadó Zrt., Budapest, 2010.

országokban alkalmazott legjobb gyakorlatot követve – egységes módszertan szerinti munkakör- és kompetenciaelemzést kezdett fokozatosan bevezetni a meghatározott területeken. A nagyvilágban legismertebbnek számító Hay Guide Chart Profile módszertan magyar adaptációját alkalmazták, ahol a tudással, a problémamegoldással és a felelősséggel kapcsolatos sztenderd elemzési tényezőket egészítették ki a terheléssel (minősített időszaki, fizikai, pszichés, munkakörülményekből adódó), illetve tették differenciáltabbá újabb elemzési tényezők (vezetői és szakmai tapasztalat, egyéb felkészültség, hely- és személyismeret, együttműködés, kommunikáció, korrupció, kényszerítő eszközök használata) beépítésével. A Kit. megalkotásával azonban a munkakörelemzés háttérbe szorult, illetve maga a munkaköri leírás is kivezetésre került az új törvényből.



17. ábra: Munkakörelemzési tényezők⁷⁵

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

⁷⁵

Forrás: a szerző saját szerkesztése.

A szervezeten belüli *kompetenciamenedzsment* elveinek és gyakorlatának megvalósításához elengedhetetlen a jelzett kompetenciaelemzés elkészítése. Ez mutatja meg azt, hogy melyik munkakör betöltéséhez milyen kompetenciákra van szüksége az ott dolgozónak, továbbá hogy ezekkel a kompetenciákkal milyen szinten kell rendelkeznie. A kompetenciaelemzések eredményeként kiemelt kompetenciákból állítható össze a szervezet kompetencia-térképe. A kompetenciaterkép akkor nyújt érdemi segítséget a felhasználóknak, ha az egyes kompetenciák jelentése, definíciója pontosan, egyértelműen meghatározott, csakúgy, mint a kompetenciák szintjei. A kompetenciamenedzsment kínálta lehetőségek kiaknázása (kompetencia-erőforrás tervezése, biztosítása, a rendelkezésre álló kompetenciapotenciál racionális felhasználása, fejlesztése, a teljesítmények növelése) szinte nélkülözhetetlen a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás megvalósításához.⁷⁶

A jegyzet terjedelme sajnos nem teszi lehetővé, hogy az ismert kompetenciafelfogásokra, a kompetenciák osztályozására, a kompetenciamodellek bemutatására kitérjünk.⁷⁷ A kompetenciával foglalkozó szakirodalomban fellelhető fogalmi meghatározások közül viszont azt adjuk közre, amelyet alapként használtak fel a közszolgálatban bevezetett egyéni teljesítményértékeléshez, a vezetők kompetenciafejlesztéséhez, illetve a korábban tárgyalt munkakörelemzési megoldáshoz is. Ezek szerint a kompetenciák „*egy személy alapvető, meghatározó jellemzői, melyek okozati kapcsolatban állnak az adott munkakör ellátásához szükséges kritériumszintnek megfelelő hatékony és/vagy kiváló teljesítménnyel.*”⁷⁸ A kompetencia tehát egy adott munkakörben megkülönbözteti a „sztárokat” a közepesektől. A kompetencia szerkezete *az ismeretből, a tudásból, a jártasságból, a készségből és a képességből* (tanítható és egy kívülálló számára is jól látható elemekből), *a szociális szerepekből vagy értékekből, az énképből, a személyiségvonásokból, valamint a motivációból* (a kívülálló számára nehezebben azonosítható, de fejleszthető elemekből) tevődik össze. A tudomány eredményeinek felhasználásával és az emberierőforrás-gazdálkodás korszerű módszeregyüttesének alkalmazásával a munkafeladatok elvárt szintű teljesítéséhez, egy-egy pozíció betöltéséhez szükséges szintű kompetenciamegfelelés ma már nagy biztonsággal megállapítható, előre jelezhető.

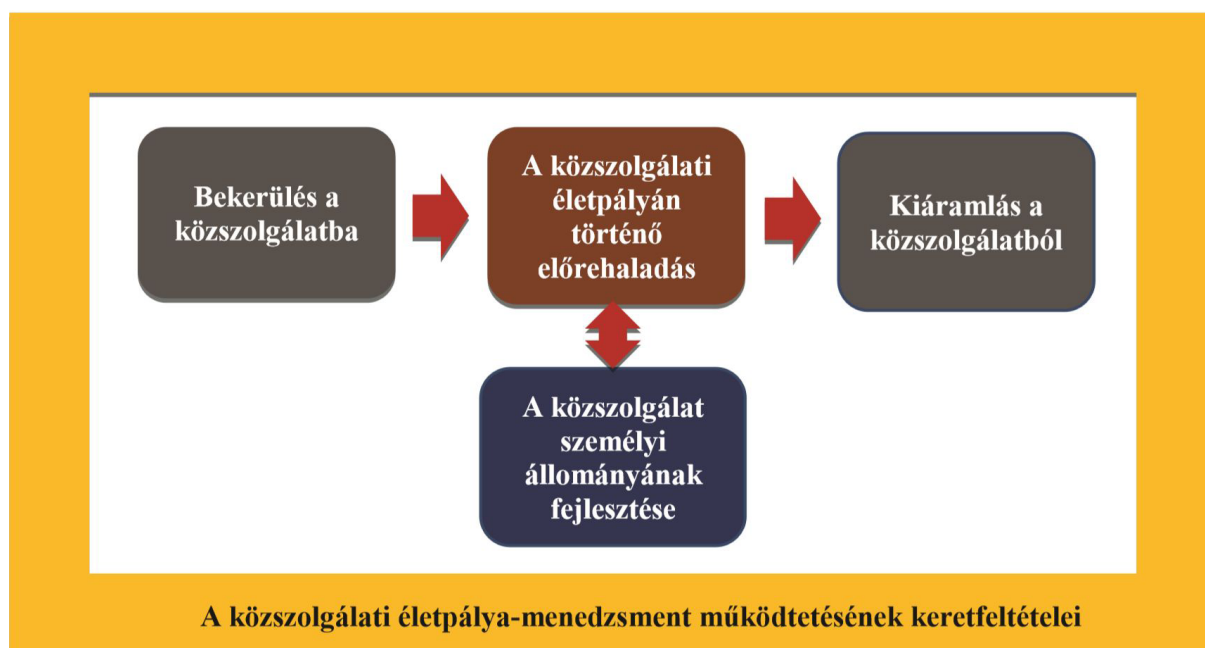
8.3.3. AZ EMBERIERŐFORRÁS-ÁRAMLÁS ÉS -FEJLESZTÉS HUMÁN FOLYAMATA (KÖZSZOLGÁLATI ÉLETPÁLYA-MENEDZSMENT)

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

⁷⁶ Henczi Lajos – Zöllei Katalin: *Kompetenciamenedzsment*. Perfekt Kiadó, Budapest, 2007. 48–49.

⁷⁷ Lásd bővebben: Szabó Szilvia: *Kompetencia alapú emberi erőforrás gazdálkodás*. NKE, Budapest, 2014. 6–51.

⁷⁸ Mohácsi Gabriella: Kompetencia modell nemzetközi környezetben. 1–2. rész, *Humánpolitikai Szemle*, 11–12. sz. (1996) 3–11.; 3–15.



18. ábra: Az emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés
(közszolgálati életpálya-menedzsment) humán folyamata⁷⁹

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

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

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

⁷⁹ Forrás: a szerző saját szerkesztése.

bürokratikus tevékenységek nagyságrendje, az ellátandó feladatok rutinszerűsége vagy éppen innovatív jellege, az alaptevékenységet támogató funkcionális vagy belső kiszolgáló szakterületek köre. A munkaerő-szükségletet egy szervezeten belül jellemzően szervezeti egységekre, tevékenységi vagy munkakörökre felosztva, és az ezekhez igazodó szakképzettségi, illetve felkészültségi igények szerinti bontásban célszerű meghatározni.⁸⁰

A személyi állomány biztosításakor az illetékeseknek azt kell tisztázniuk, hogy *munkaerőhiány*-nyal vagy *munkaerőtöbblettel* állnak-e szemben. A magyar közszolgálaton belül – különböző okok (eltérő állománykategóriák, a közszolgálati szervek központi, területi, helyi besorolása és földrajzi elhelyezkedése, a munkavégzés körülményeiben meglévő különbségek, a hierarchia tagoltsága, a vezetés stílusa stb.) miatt, és az ellátandó feladatok, munkakörök tartalma, jellege következtében – a létszámhiány és a létszámtöbblet egyszerre van jelen, azonban a létszámhiányból adódó problémák megoldása általában gyakrabban és nagyobb kört érintően vár rendezésre. A *munkaerőhiányt* valamennyi szektorban többféle módon lehet orvosolni.⁸¹ A megüresedő vagy betöltetlen helyekre a legnagyobb arányban *új munkatársakat vesznek fel*. A korábban alkalmazásban állók, de különböző okok miatt távozókat *visszahívását, újbóli foglalkoztatását* is előszeretettel alkalmazzák. Abban az esetben, ha a szervezet struktúrájában, az ellátandó feladatokban változás következik be, és ennek nyomán átrendeződik a munkaköri rendszer, az *átképzést* hívják segítségül. A közszolgálatban ritkábban gyakorolt megoldásnak számít a *munkaerő-kölcsönzés és az alvállalkozók bevonása, illetve a munkatevékenységek kiszervezése*. Viszont a nyugat-európai országokban bevált gyakorlat hatására hazánkban is kezd elterjedni a munkaszerződéssel foglalkoztatott (nem csak fizikai munkafeladatokat ellátó) munkavállalók felvétele. Bizonyos fókig a közmunkaprogram igénybevételével, valamint a nyugdíjkorhatár kitolásával és a kedvezményes nyugdíjaztatás visszaszorításával is csökkenthető a munkaerőhiány.

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

A *munkaerőtöbblet* okozta problémák átmeneti vagy végleges felszámolására is számos lehetőség kínálkozik. Ezek közül a közszolgálaton belül is leginkább az új felvételek befagyasztását, a létszámstopot, a létszámleépítést és az elbocsátást veszik igénybe. Az egyik legnehezebben kivitelezhető és a legfájdalmasabbnak számító humán funkció, az elbocsátás kíméletessé tétele érdekében újabban az anyagi gesztusok mellett az úgynevezett „outplacement” módszert is segítségül

⁸⁰ Matiscsákné Lizák Marianna (szerk.): *Emberi erőforrás gazdálkodás*. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Társadalom-szolgáltató Kft., Budapest, 2012. 152–158.

⁸¹ Bokor Attila – Szóts-Kovács Klaudia – Csillag Sára – Bácsi Katalin – Szilas Roland: *Emberi erőforrás menedzsment*. (Javított, második kiadás.) Aula, Budapest, 2009. 136–137.

hívják. Ekkor az újbóli elhelyezkedést segítő tanácsadást mint szolgáltatást nyújtják az érintetteknek. Az előnyüdj ösztönzését, a munkaidő csökkentését, az önkéntes fizetés nélküli szabadságot vagy a szerződéses munkák egyre terjedő felhasználását inkább a versenyszférában veszik igénybe, a recessziók, a gazdasági világválság, a versenyképesség elvesztése, a kiüresedő tevékenységek felszámolása és egyéb okok miatt. A közszolgáltatón belül ismert a tartalékállomány intézménye is. A tartalékállomány azt a célt szolgálja, hogy az egyik ágazatban vagy szakterületen feleslegessé vált munkaerőt a közszolgálat egyéb területeire tudják – akár a szükséges átképzés biztosításával, részbeni vagy teljes körű finanszírozás mellett – átirányítani.⁸²

Az emberierőforrás-áramlás négy alapmodelljét ismerik, illetve alkalmazzák szerte a világon.⁸³ Ezek közül az adott szervezetek vagy tudatos választás alapján, vagy spontán módon foglalnak állást. Döntéseiket általában a külső környezeti kihívások elemzése, a szervezet változási készségének megítélése, a versenyképességi szempontok érvényesítése, a stakeholderek álláspontja, megítélése, a szervezeti működés, valamint a vezetés jellemzőinek számbavétele, a jövőképhez, a stratégiához, a szervezeti kultúrához való igazodása, az esetleges humán veszteségek azonosítása, az emberi erőforrás áramlására jellemző adatok kiértékelése, a foglalkoztatottak biztonságának, az emberierőforrás-fejlesztés hatékonyságának megítélése alapján hozzák meg.

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

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

A harmadik, „be vagy ki” modell jelzőjeként a *rugalmas* szót használják. Ekkor a munkatársak felvétele a szervezeti hierarchia bármelyik szintjén megtörténhet. A felvételnél az alkalmazási követelményeknek és az elvárt teljesítménynek való – mért vagy potenciális – megfelelés számít. A szervezetből való kilépést előidézhetheti a gazdasági feltételek változása, illeszkedési problémák vagy – leggyakrabban – a gyenge teljesítmény. Ezt a modellt olyan területeken használják, ahol gyakran változik a külső környezet, a teljesítmény nagyon ingadozó lehet, és a kétkezi, fizikai munkakörök vannak többségben.

A negyedik, „vegyes” modell talán a legnépszerűbb, mert ekkor az előző modellekből, a saját igényeik és lehetőségeik szerint építkeznek a felhasználók. Ilyenkor nem ritka, hogy a szervezet

⁸² Uo. 137.

⁸³ Bakacsi Gyula – Bokor Attila – Császár Csaba – Gelei András – Kovács Klaudia – Takács Sándor: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000. 151–155.

számára meghatározó jelentőséggel bíró munkaköri csoportoknál az „élethosszig tartó” modellt, míg másoknál a „be vagy ki” modellt veszik igénybe. Megállapítható, hogy a tiszta modellalkalmazás a tárgyalt humán folyamatra sem jellemző.

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

Bekerülés a közszolgálatba

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

Másrészt viszont a jogszabályi keretek számos kérdést illetően nem rögzítik, hogy a kínálgató menedzsmentmegoldások közül a döntéshozók mit, hogyan és milyen formában vehetnek igénybe. Mivel a beillesztés kérdésére a jogi előírások nem terjednek ki, egyáltalán nem biztos, hogy ennek a szintén nagy jelentőséggel bíró humán funkciónak az igénybevétele megvalósul. Ha formálisan eleget is tesznek a beillesztéssel járó feladatnak, a teljesítés tényleges haszna, értéke, hatása nem mindig tisztázott. A beillesztési tevékenység elhagyása jórészt az emberierőforrás-gazdálkodás szervezeten belüli helyzetétől, lehetőségeitől, a szakemberek felkészültségétől, továbbá a döntéshozó vezetők hozzáállásától, akaratától függ. Közbevetőleg jegyzendő meg, hogy szinte valamennyi egyéb humán funkció vonatkozásában is ugyanezzel a helyzettel találkozhatunk. Jelentős szemléletváltásra, a szervezeti működés szempontjából és a személyi állomány érdekeire való tekintettel is az érdemi jelentőséggel bíró tényezőkkel, elvárásokkal történő nyílt szembenézésre, az érdekeltviszonyok helyes felismerésére és értelmezésére lenne szükség ahhoz, hogy a közszolgálatban azokat a humán funkciókat is nap mint nap ellássák, amelyeket jogi előírások nem tesznek kötelezővé.

A humánstratégia részét képező *felvételi és kiválasztási politikák* kidolgozásakor a további kérdésekre indokolt megfelelő válaszokat adni. A közszolgálati szervezetek meg tudják, meg akarják-e becsülni azt, hogy a jövőben a maival egyező vagy esetleg más összetételű, felkészültségű, eltérő attitűddel, munkamagatartással rendelkező személyi állományra lesz-e szükségük? A munkaerő pótlására hivatott toborzást külső vagy belső forrásokból szeretnék-e megoldani, s ezt egységesen vagy munka- és feladatkörönként differenciáltan szándékoznak-e teljesíteni? A toborzás végrehajtásánál igénybe vesznek-e külső segítséget? A kiválasztás kritériumánál a munkakörhöz, az igényelt kompetenciakészlethez vagy a szervezethez illeszkedést tartják-e fontosabbnak? A kiválasztásnál valamennyi állománykategóriára nézve egységes vagy eltérő szempontokat akarnak-e érvényesíteni? Még mindig a kiválasztásnál és az állományba vételnél maradva: megelégszenek-e az alkalmazatlanok kiszűrésével, vagy inkább az adott munkakörre legalkalmasabbnak mutató megtagadást tartják-e kulcskérdésnek? A közszolgálati életpályán történő előrehaladást össze akarják-e kötni például belső pályázatással, többfordulós kiválasztási eljárás kötelező lebonyolításával, a munkakörre történő felkészítéssel, vizsgáztatással, mégpedig a kinevezést megelőzően, vagy ettől a procedúrától eltekintenek, esetleg csak meghatározott munkakörök betöltésénél írják azt elő? A megüresedő munkahelyekre a jelöltek közül mindig a fellelhető legjobbat akarják-e – mégpedig mindenáron – megszerezni, vagy a szerényebb képességűek közül a még megfelelőnek látszókkal is megelégszenek-e? Az aktuálisan fellépő munkaerőhiányhoz igazodva, eredeti elvárásaikat esetleg lejjebb szállítva beérik-e azzal, amit a munkaerőpiac nyújt számukra? A minőségi megfelelést valamennyi munkakörre vonatkozóan, egységesen akarják-e érvényesíteni, vagy ettől bizonyos munkaköröknél, állománycsoportoknál eltekintenek-e? A kiválasztást, az állományba vételt csak az arra jogosult vezető döntéséhez kötik-e, vagy a kérdéses vezetői döntés megalapozásához az emberierőforrás-gazdálkodási és a kiválasztási szakemberek által teljesített professzionális eljárás eredményeit is felhasználják-e? A személyzetbiztosítási tevékenység eredményességét, hatékonyságát például mutatószámokkal visszatérően elemzik, értékelik-e, vagy ezen humán monitoringt nem tartják szükségesnek? A beillesztést érintően – amelyet szocializációs vagy orientációs folyamatnak is neveznek – dönteni kell a tevékenység idejéről, a megvalósítók és a felelősök köréről, tartalmáról, az alkalmazott módszerekről, vagy pedig arról, hogy a beillesztéssel szervezett keretek között nem foglalkoznak?⁸⁴

A létszámgazdálkodás és a kiválasztás jogi eszközei

A közigazgatási szerv a munkaerő-szükségletét a *belső humán erőforrások átcsoportosításával, egy másik közigazgatási szervtől történő kirendeléssel és áthelyezéssel, valamint a közszolgálaton kívülről érkezőket érintő új kinevezéssel* tudja biztosítani. Előfordulhat az is, hogy nem saját döntése alapján, hanem *jogszabályi rendelkezés*, például átszervezés, feladatátcsoporthozítás miatt „új munkavállalóként” kerülnek kormánytisztviselők vagy más jogállású közszolgálati alkalmazottak a közigazgatási szervhez, akikkel kapcsolatban főként jogi és adminisztratív feladatokat kell ellátnia a munkáltatónak. Ekkor beszélünk *jogutódlásról*, illetve *jogviszonyváltásról*.

⁸⁴ A részleteket lásd: Karoliny Mártonné – Poór József: *Emberi erőforrás menedzsment kézikönyv. Rendszerek és alkalmazások*. (5. átdolgozott kiadás.) CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Társadalomszolgáltató Kft., Budapest, 2010. 241–282.

A) Belső humán erőforrások átcsoportosítása

A belső humán erőforrások átcsoportosítását a Kit. azzal könnyíti meg, hogy a korábbi szabályozáshoz képest a munkáltatói jogkör gyakorlója nagyobb szabadságot élvez az álláshelyen ellátandó feladatok meghatározásában, illetve a kinevezés módosításában, ugyanis a kinevezést a munkáltatói jogkör gyakorlója főszabályként *egyoldalú jognyilatkozatával* módosíthatja.⁸⁵ A kormánytisztviselőnek tehát főszabályként nincs „egyetértési joga”, azaz kinevezés módosítását el kell fogadnia. Néhány – a kinevezés egyes lényeges tartalmi elemeire irányuló – módosítás esetén viszont *a kormánytisztviselő kérheti a felmentését* (a kinevezése módosításának közlésétől számított négy munkanapon belül). Ezek az esetek a következők:

- illetményének összege a kinevezésmódosítást követően korábbi illetményének 80%-át nem éri el;
- a munkaideje változik;
- a munkavégzésének helye a település határán kívülre változik;
- iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének, szakmai tapasztalatának meg nem felelő feladatok ellátására kötelezik;
- a munkáltatói jogkör gyakorlója a szakmai vezetői álláshelyen foglalkoztatott kormánytisztviselőt ügyintézői álláshelyre helyezi;
- elhelyezkedési korlátozás alá eső álláshelyen kívánja a munkáltatói jogkör gyakorlója továbbfoglalkoztatni;
- a Kormány két kormányzati igazgatási szerv azonos besorolási kategóriájú álláshelyét megcseréli egymással vagy a kormányhivatal irányítására kijelölt miniszter a kormányhivatalok között az egyik kormányhivatalhoz tartozó álláshelyet megcseréli a másik kormányhivatalhoz tartozó álláshellyel.⁸⁶

Ha a kormánytisztviselő ezek alapján nem kéri a felmentését, a kinevezés-módosítás a kormánytisztviselő által elfogadottnak minősül.⁸⁷ (Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a kinevezés módosítása során a munkáltatói jogkör gyakorlójának is meg kell tartania a törvény által lefektetett alapelveket – mint például jóhiszeműség és tisztesség elve vagy a joggal való visszaélés tilalma).

A *várandós kormánytisztviselő* kinevezésének módosítására külön szabály vonatkozik: a kormánytisztviselőnek a várandóssága megállapításától gyermeke egyéves koráig az állapotának egészségügyi szempontból megfelelő feladatok adhatók, illetve a munkafeltételeket, a munkaidő-beosztást megfelelően módosítani kell, ha orvosi vélemény alapján az álláshelyéhez rendelt feladatot nem láthatja el.⁸⁸

A Kit. külön szabályozza a *kormányzati igazgatási szerv álláshelyei közötti mobilitást (álláshely-váltás)*. Nem érinti a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyának fennállását, ha a kormánytisztviselőt a kormányzati igazgatási szerv egyik álláshelyéről ugyanazon szerv másik álláshelyére helyezik.⁸⁹ Abban az esetben, ha a munkáltatói jogkör gyakorlójának személye is megváltozik, az álláshely-váltásról szóló munkáltatói intézkedést a korábbi munkáltatói jogkör gyakorlójának egyetértésével a leendő munkáltatói jogkör gyakorlója hozza meg.⁹⁰ Hozzá kell tennünk azt,

⁸⁵ Kit. 89. § (1) bek.

⁸⁶ Kit. 89. § (3) bek.

⁸⁷ Kit. 89. § (4) bek.

⁸⁸ Kit. 90. § (1) bek.

⁸⁹ Kit. 59. § (1) bek.

⁹⁰ Kit. 59. § (2) bek.

hogy mivel a jogviszony a Kormány mint munkáltató és a kormánytisztviselő mint foglalkoztatott között jön létre,⁹¹ ezért fogalmilag sem érinthetné az álláshely-váltás a kormánytisztviselő fennálló jogviszonyát. Mivel azonban a jogviszony konkrétan meghatározott – azonosítóval ellátott – álláshelyen jön létre, ezzel együtt pedig az előmenetel csak az álláshelyek közötti mozgással azonosítható, így indokolt az álláshely-váltás jogi szabályozása. Az előmenetel dinamikáját – a Kttv.-vel szemben – nem a kormánytisztviselő iskolai végzettsége és szolgálati ideje, hanem az álláshely jellemzői – így például az álláshely betöltésének szakmai feltételei – alakítják. Ez egyben azt is jelenti, hogy az álláshelyen belül nincsenek horizontális előmeneteli lehetőségek (fokozatok), és a kormánytisztviselő előrelépése sem garantált. Így az előmenetel sokkal inkább csak az egyes – eltérő jellemzőkkel „felvértezett”, magasabb besorolási kategóriákba sorolt és vélhetően összetettebb feladatok ellátását igénylő – álláshelyek között, lényegében vertikálisan értelmezhető. Az egyes álláshelyek közötti előmenetel azonban szintén nem automatikus.

A fentiekén kívül belső humán erőforrások átcsoportosítására úgy is sor kerülhet, hogy *a Kormány módosítja (megemeli vagy csökkenti) az egyes kormányzati igazgatási szervek alaplétszámát.*⁹²

A Kormány munkáltatói jogállása lehetővé teszi az álláshelyek átcsoportosítását és az álláshelyek cseréjét. A humán erőforrások átcsoportosítása ilyenkor az *álláshelyek* kormányzati igazgatási szervek közötti *mozgását* követi.⁹³

Az *álláshelyek átcsoportosítása* esetében a Kormány a kormányzati igazgatási szerv alaplét-számába tartozó álláshelyet átcsoportosíthatja egy másik kormányzati igazgatási szervhez. Ennek leggyakoribb esete lehet, amikor jogszabály változása miatt egy feladat- vagy hatáskör az egyik kormányzati igazgatási szervtől egy másik kormányzati igazgatási szervhez kerül. Ilyenkor az átadó szervnél foglalkoztatottak az álláshelyükkel együtt átkerülnek az átvevő szervhez.⁹⁴

Az *álláshelyek cseréje* során az intézkedésben érintett kormányzati igazgatási szerveket vezető, irányító vagy felügyelő miniszterek közös javaslatára a Kormány a két szerv azonos besorolási kategóriájú álláshelyét megcserélheti egymással. A csere sem érinti az álláshelyeken lévő jogviszonyok fennállását, tehát a jogviszonyok folyamatosak, azok nem szűnnek meg. A csere viszont csak abban az esetben lehetséges, ha két olyan kormányzati igazgatási szerv állapodik meg, amelyek ugyanolyan besorolási kategóriájú álláshelyekkel rendelkeznek.⁹⁵

A két jogintézmény közötti legfőbb különbség, hogy az álláshelyek cseréjekor a fogadó szervnek ugyanannyi és ugyanolyan besorolási kategóriával rendelkező álláshelyet (és ezzel együtt kormánytisztviselőt) kell az átadó szervnek adnia. Ezzel szemben az álláshelyek átcsoportosítása esetén egy egyirányú folyamatról beszélhetünk az átadó és a fogadó kormányzati igazgatási szerv viszonyában. A fővárosi és vármegyei kormányhivatalok közötti átcsoportosításra és cseréje sajátos szabályok vonatkoznak.⁹⁶

A belső humán erőforrás átcsoportosításának új, az általános szabályoktól eltérő eszköze a *kormányhivatalon belüli kinevezéstől eltérő foglalkoztatás*. Ez azt jelenti, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója a kormányhivatal kormánytisztviselőjét az eredeti álláshelyi feladatai helyett más álláshelyhez tartozó feladatok ellátására utasíthatja. Erre munkaszervezési okból és ideiglenesen kerülhet sor.⁹⁷

⁹¹ Kit. 80. § (1) bek.

⁹² Kit. 52. §

⁹³ Lásd részletesebben: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid szerk. (2021): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem. 159–161.

⁹⁴ Kit. 55. § (4) bek.

⁹⁵ Kit. 55. § (4a) bek.

⁹⁶ Kit. 55. § (4b)–(4c) bek.

⁹⁷ Kit. 277/A. §.

B) Kirendelés másik kormányzati igazgatási szervtől

A közigazgatási szerv humánerőforrás-szükségletét nemcsak a belső erőforrások átcsoportosításával, hanem az *erőforrások kívülről történő bővítésével* is kielégítheti. A Kit. ehhez kapcsolódóan a *kormányzati érdekből történő kirendelést* teszi lehetővé. Ennek az a lényege, hogy a miniszterelnök, az általa kijelölt miniszter vagy miniszterek, vagy a Miniszterelnöki Kormányiroda köz-igazgatási államtitkára döntése alapján – az érintett kormányzati igazgatási szerv vezetője véleményének kikérését követően – kormányzati érdekből a kormányzati igazgatási szerv kormánytisztviselője határozott időre *egy másik kormányzati igazgatási szervhez* kerül kirendelésre.⁹⁸ A kirendelés következtében a kormánytisztviselő továbbra is az őt alkalmazó érintett kormányzati igazgatási szerv alkalmazásában áll, azonban ideiglenesen egy másik szervnél végzi a munkáját, ezen másik szerv irányítása alatt. A kirendelés lehetővé teszi, hogy a kormánytisztviselő „kölcsonadásával” gyorsan és rugalmasan kezelhetővé váljon például egy átmeneti munkaerőhiány.

A kirendeléshez nem szükséges a kormánytisztviselő beleegyezése, azonban számos *garanciális szabály* védi a kormánytisztviselőt:

- a kirendelésre eleve csak akkor kerülhet sor, ha a másik álláshelyhez tartozó feladat ellátása megfelel a kormánytisztviselő iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének;⁹⁹
- a kirendelés a kormánytisztviselőre nézve – különösen a korára, egészségi állapotára vagy egyéb körülményeire tekintettel – aránytalan sérelemmel nem járhat;¹⁰⁰
- a kormánytisztviselőt legalább tíz munkanappal korábban írásban kell tájékoztatni a kirendeléséről, valamint annak várható időtartamáról;¹⁰¹
- nem rendelhető ki:
 - a kormánytisztviselő várandóssága megállapításától gyermeke hároméves koráig,
 - a kiskorú gyermekét egyedül nevelő kormánytisztviselő,
 - a tartósan ápolásra szoruló közeli hozzátartozóját gondozó kormánytisztviselő,
 - a kormánytisztviselő, akinek legalább ötven százalékos mértékű egészségkárosodását rehabilitációs szakértői szerv megállapította.¹⁰²

A kirendelés időtartamára a kormánytisztviselő a kinevezésben foglalt illetményre jogosult a kirendelés helye szerinti szervtől, a kirendelés időtartama alatt az illetmény csak a kormánytisztviselő javára módosítható.¹⁰³ A törvény egy évben maximalizálja a kirendelés időtartamát, amely azonban ugyanarra a feladatra egy alkalommal, legfeljebb egy évvel meghosszabbítható. A kirendelés lejártát követően a kormánytisztviselőt a kinevezése szerinti kormányzati igazgatási szerv köteles eredeti álláshelyen továbbfoglalkoztatni.¹⁰⁴

Sajátos szabályok vonatkoznak a *fővárosi és vármegyei kormányhivatalok közötti kirendelésre*. A kormánytisztviselő az álláshelye szerinti kormányhivaltól másik kormányhivatalnál történő munkavégzésre kirendelhető akkor, ha a kirendelés helye szerinti kormányhivatal valamely hatósági feladatát más módon nem tudja hatékonyan ellátni. A kirendelés során a munkavégzés helye csak

⁹⁸ Kit. 100. § (1) bek.

⁹⁹ Kit. 99. § (2) bek.

¹⁰⁰ Uo.

¹⁰¹ Kit. 99. § (3) bek.

¹⁰² Kit. 99. § (4) bek.

¹⁰³ Kit. 100. § (3) bek.

¹⁰⁴ Kit. 100. § (2) bek.

akkor változhat, ha az a kirendelés helye szerinti kormányhivatal feladatának ellátásához elengedhetetlenül szükséges.¹⁰⁵ A kormánytisztviselő beleegyezése a kormányhivatalok közötti kirendeléshez nem szükséges, azonban a fentebb ismertetett garanciális szabályok itt is érvényesek.

A kirendelés a kormányhivatalok közötti megállapodás alapján történik. A kirendelés a feladat ellátásáig, de legfeljebb naptári évenként hat hónapig tarthat, ha a munkavégzés helye nem változik. (Amennyiben a kirendelés más helységben lévő kormányhivatalhoz történik, a kirendelés időtartama nem haladhatja meg a naptári évenkénti ötven munkanapot.)¹⁰⁶ A kormányhivatalok közötti kirendelés során az alapvető munkáltatói jogokat a kirendelő hivatali szervezetének vezetője és a kirendelés helye szerinti kormányhivatal megosztva gyakorolja.¹⁰⁷

C) Munkaerő utánpótlása kinevezéssel

Amennyiben nincs lehetőség a munkáltató szervezetén belüli vagy a közigazgatási szervek, illetve közszolgálati szervek közötti mobilitással megoldást találni a szükséges munkaerő pótlására, a munkáltató új kinevezéssel bővítheti létszámát, kívülről toborozva a jelölteket.

A Kit. egyik legfontosabb újdonsága a *kötött, álláshely-alapú központi létszámgazdálkodás* bevezetése. A törvény értelmében az álláshely „a kormányzati igazgatásban rendelkezésre álló humánerőforrás feladatközpontú elosztásának eszköze”.¹⁰⁸ A kötött létszámgazdálkodás révén biztosítható, hogy a Kormány folyamatosan naprakészen lássa, hogy hány álláshelyen történik a foglalkoztatás a kormányzati igazgatásban. Az álláshely kétféle lehet:

- *A kormányzati igazgatási szerv alaplétszámába tartozó álláshely:* ezt a Kormány határozatban állapítja meg a szerv által tartós jelleggel ellátott feladatokhoz igazodva, és a kormányzati igazgatási szerv köteles betölteni.¹⁰⁹
- *Központosított álláshely-állomány:* ezt is a Kormány állapítja meg, azonban ennek betöltése csak a Kormány engedélyével lehetséges. A központosított álláshely-állományból akkor igényelhető álláshely, ha a tartósan, alapfeladatként ellátott feladatokon felül jelentkező feladatok ezt indokoltá teszik.¹¹⁰

A *toborzási adatbázis* lehetőséget nyújt az álláskereső számára, hogy regisztrálják magukat egy olyan adatbázisba, amelyből adatokat kérhetnek le a szakember-utánpótlást kereső kormányzati igazgatási szervek.¹¹¹ Amennyiben megfelelő jelöltet találnak, megkérik annak adatait a személyügyi központtól. Ha a kiválasztás eredményes, akkor sor kerülhet a kinevezésre. A toborzási adatbázisba az a magyar állampolgár kérheti felvételét, aki büntetlen előéletű, cselekvőképes és legalább érettségi végzettséggel vagy középszintű szakképesítéssel rendelkezik.

A személyügyi központ *pályázati adatbázist* is működtet, amely a pályázók adatait tartalmazza. Az adatbázis jelentőségét az adja, hogy jogszabály vagy a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntése alapján a kinevezés *meghívásos* vagy *pályázati eljárás* alapján történhet.¹¹² Az előbbi esetben a kiválasztási eljárás előre meghívott személyekre korlátozódik, míg az utóbbi olyan szabályozott

¹⁰⁵ Kit. 277. § (1) bek.

¹⁰⁶ Kit. 277. § (2) bek.

¹⁰⁷ Kit. 277. § (3) bek.

¹⁰⁸ Kit. 280. § (1) bek. 3. pont

¹⁰⁹ Kit. 51. § (1)–(2) bek., 55. § (1) bek.

¹¹⁰ Kit. 53. §

¹¹¹ Kit. 83. § (3) bek.

¹¹² Kit. 83. § (1) bek.

eljárás lefolytatását jelenti, amelyen bárki részt vehet. Pályázati eljárás esetén kinevezést adni csak olyan személynek lehet, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt.¹¹³ Pályázati eljárás lefolytatását jogszabály *kötelezővé* teheti.

A pályázati eljárást a munkáltató szerv megkeresésére a *személyügyi központ* is lefolytathatja.¹¹⁴ Ebben az esetben a közigazgatási szerv a betöltendő állásról elektronikus úton *feladatkörtérképet* készít a személyügyi központ részére, amely ez alapján – a munkáltató szervvel történő egyeztetés eredményeként – elkészíti a pályázati kiírást, a kiválasztási eljárásrendben foglaltaknak megfelelően javaslatot tesz az általa lefolytatandó kiválasztási eljárás módjára, valamint gondoskodik a pályázati kiírás közszolgálati állásportálon való közzétételéről.¹¹⁵

A személyügyi központ által lefolytatandó kiválasztási eljárás keretén belül közzétett pályázatra *elektronikus úton*, a KÖZSZOLGÁLLÁS-on lehet jelentkezni. A jelentkezéshez szükséges információkat a *módszertani útmutató* tartalmazza.¹¹⁶

A pályázati határidő leteltét követően a személyügyi központ megvizsgálja a pályázatokat, és *előszűrést* végez a pályázók között a feladatkörtérképen megadott feltételek szerint.¹¹⁷ Az előszűrés eredménye alapján összeállítja azon pályázók körét, akiket a kompetencia-felmérésbe bevon.¹¹⁸ A személyügyi központ az álláshely jellegétől függően az alábbi *kompetenciafelméréseket* végezheti:¹¹⁹

- a) személyes interjú,
- b) kompetenciateszt, amely során azon közszolgálati alap- vagy vezetői kompetenciák vizsgálatára kerül sor, amelyek megléte elengedhetetlen a közszolgálatban való hatékony munkavégzéshez,¹²⁰
- c) értékelő központ, amely egyéni prezentációs, páros szituációs és csoportos gyakorlatokból áll, és végrehajtása elektronikus rendszerben történik.¹²¹
- d) az előbbi kompetencia-felmérések kombinációja.

A munkáltatói jogkör gyakorlója által kijelölt személy a kiválasztási eljárás bármely szakaszában részt vehet, ennek során a pályázó szakmai tudását, valamint szervezeti illeszkedését is mérheti.¹²²

A kompetenciavizsgálat lefolytatását követően a személyügyi központ összeállítja a *pályázók ajánlati listáját*, amelyet a listán szereplő pályázók pályázati dokumentumaival és a kompetencia-felmérés alapján a személyügyi központ által a pályázóról készített összefoglaló értékeléssel együtt elektronikus úton eljuttat a munkáltató szervnek.¹²³ A pályázók az ajánlati listán a kompetenciafelmérés eredményei alapján kialakult sorrendben szerepelnek, első helyen a legjobb eredményt elért pályázóval. Az ajánlati listára legfeljebb hat fő pályázó kerülhet fel.¹²⁴ Az ajánlati listán felállított sorrend a munkáltató szervet a kiválasztási eljárása, valamint a foglalkoztatás során *nem köti*,

¹¹³ Uo.

¹¹⁴ A személyügyi központról és a Közzolgálati Személyügyi Szolgáltatási Keretrendszerről, valamint ezzel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R1) 12. § (1) bek.

¹¹⁵ R1. 12. § (5)–(6) bek.

¹¹⁶ R1. 15. § (1) bek.

¹¹⁷ R1. 16. § (1) bek.

¹¹⁸ R1. 16. § (4) bek.

¹¹⁹ R1. 17. § (2) bek.

¹²⁰ R1. 18. §

¹²¹ R1. 19. § (2) bek.

¹²² R1. 17. § (3) bek.

¹²³ R1. 20. § (1) bek.

¹²⁴ R1. 20. § (3) bek.

azaz akár a hatodik helyen szereplő pályázót is kinevezheti az adott álláshelyre.¹²⁵ Ha nincs olyan pályázó, aki a szolgáltató központ által lefolytatott kompetenciavizsgálaton megfelelt, akkor a pályázati eljárást *eredménytelennek* kell tekinteni.

A kompetenciavizsgálat eredményének felhasználásához szükség van a *pályázó hozzájárulására*, mivel az eredmény ismeretében dönthet úgy, hogy azt mégse használják fel a pályázati eljárásban. Ez azonban azzal jár, hogy kizárja magát a további kiválasztási eljárásból, s ezzel együtt a pályázati eljárásából.¹²⁶

Egységes *önéletrajz* kitöltése kötelező a kormánytisztviselő, a toborzási adatbázisba jelentkezők és a pályázati eljárásban részt vevők számára. Az önéletrajzból megismert személyes adatokat a kormányzati igazgatási szerv a kormányzati szolgálati jogviszony létesítéséről meghozott döntés időpontjáig vagy – kormányzati szolgálati jogviszony létesítése és fennállása esetén – a kormányzati szolgálati jogviszony megszűnéséig, illetve megszüntetéséig kezelheti.¹²⁷

A *Magyar Közigazgatási Ösztöndíj* a Kormány által alapított ösztöndíj, amelynek célja a megfelelően képzett, szakmailag elhivatott, gyakorlati tapasztalattal rendelkező, a nemzeti közigazgatás iránt elkötelezett szakember-utánpótlás biztosítása.¹²⁸ Az ösztöndíjprogram egy olyan kiválasztási eszköz, amely egyszerre biztosít lehetőséget a jelölt megismerésére, szakmai felkészítésére és a közigazgatási gyakorlat megszerzésére. Az ösztöndíjas a kormányzati igazgatási szervvel ösztöndíjas jogviszonyban áll.¹²⁹

Az ösztöndíjprogramban való részvétel kettős előnnyel jár. Egyrészt az ösztöndíjas jogviszony *beszámít*:

- a szolgálati elismeréshez szükséges időtartamba,
- a közigazgatási szakvizsgához szükséges gyakorlati időbe,
- a közigazgatási gyakorlatba.¹³⁰

A közszolgálatban a jogviszony létesítésének is sajátos szabályai vannak. *Kinevezést az kaphat*, aki egyrészt teljesíti az ún. *általános kinevezési feltételeket*, azaz:

- büntetlen előéletű,
- cselekvőképes,
- legalább érettségi végzettséggel vagy középszintű szakképesítéssel rendelkezik,
- magyar állampolgár,
- teljesíti az eskütételi kötelezettségét.¹³¹

Az általános kinevezési feltételeken kívül minden álláshely betöltésének vannak *szakmai feltételei* is, amelyeket a munkáltatói jogkör gyakorlója szabályzatban határoz meg a kormányzati igazgatási szerv szakmai összetétele, a kormányzati igazgatási szerv által ellátandó feladatok jellege alapján és a helyi munkaerőpiac helyzetének figyelembevételével.¹³² A szakmai feltételeknél különösen a következőket kell meghatározni:

¹²⁵ R1. 21. § (1) bek

¹²⁶ R1. 17. § (5) bek

¹²⁷ Kit. 83. § (6) bek.

¹²⁸ A Magyar Közigazgatási Ösztöndíjról szóló 52/2019. (III. 14.) Korm. rendelet 1. §

¹²⁹ Kit. 88. § (2)–(3) bek.

¹³⁰ Kit. 88. § (3) bek.

¹³¹ Kit. 82. § (1) bek.

¹³² A kormányzati igazgatási létszámgazdálkodásról, valamint a kormányzati igazgatási szerveket és azok foglalkoztatottjait érintő egyes személyügyi kérdésekről szóló 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R2.) 20. §

- iskolai végzettség,
- egyéb szakképzettség,
- közigazgatási alap-, illetve szakvizsga, jogi szakvizsga, tudományos fokozat megléte, egyéb közigazgatási tanulmányok,
- nyelvismeret,
- szakmai tapasztalat,
- képzési kötelezettség teljesítés.¹³³

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

- bizonyos bűncselekmények (például állam elleni bűncselekmény, igazságszolgáltatás elleni bűncselekmény, korrupciós bűncselekmény, közélet tisztasága elleni, valamint a nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekmény, hivatali bűncselekmény, közbizalom elleni bűncselekmény) miatt indult büntetőeljárás hatálya alatt áll;¹³⁴
- öregségi nyugdíjra való jogosultsággal rendelkezik (kivéve, ha a Kormány a munkáltatói jogkör gyakorlójának kérelmére hozzájárul a kormánytisztviselő foglalkoztatásához);¹³⁵
- 70. életévét betöltötte;¹³⁶
- hivatalvesztés fegyelmi büntetés hatálya alatt áll, a jogviszony megszűnésétől számított három évig;¹³⁷
- összeférhetetlen helyzetben áll;¹³⁸
- újralkalmazási korlátozás hatálya alatt áll.¹³⁹

A törvény olyan körülményeket is meghatároz, amelyek csak *bizonyos szerveknél, tevékenységekben vagy feladatok ellátásával kapcsolatban* zárják ki az alkalmazást. A feladatellátáshoz kapcsolódó kizáró körülménnyel a pártfogó felügyelők esetében lehet számolni,¹⁴⁰ de a feladatellátást kizárja az is, ha a feladat ellátásához előírt nemzetbiztonsági ellenőrzéshez a jelölt nem járul hozzá, vagy az ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot tár fel, illetve a törvényben meghatározott esetekben és módon lefolytatható megbízhatósági ellenőrzéshez való hozzájárulást az érintett megtagadja.¹⁴¹

A kinevezés szólhat *teljes vagy részmunkaidőre*. Az utóbbi esetben az egyébként járó illetményt arányosan csökkenteni kell.¹⁴² A teljes munkaidőben foglalkoztatott kormánytisztviselő írásbeli kérelmére a *munkáltató köteles a kinevezésben heti húszórás részmunkaidőt kikötni*, ha a kormánytisztviselő a kérelem benyújtásakor gyermeke harmadik életéve betöltéséig – a gyermek gondozása céljából – fizetés nélküli szabadságra jogosult.¹⁴³

Mindehhez kapcsolódóan érdemes szólni a munkaidő legfontosabb törvényi rendelkezéseiről. A munkaerő-gazdálkodás rugalmassága a munkaidő-beosztás módjától függően alakítható.

¹³³ Kit. 58. § (2) bek.

¹³⁴ Kit. 82. § (2)–(3) bek.

¹³⁵ Kit. 82. § (10) bek.

¹³⁶ Kit. 104. § (1) bek. c) pont.

¹³⁷ Kit. 166. § (4) bek.

¹³⁸ Kit. 95. §

¹³⁹ Kit. 117. § (6), (8) bek.

¹⁴⁰ Kit. 82. § (5) bek.

¹⁴¹ Kit. 82. § (6), (9) bek.

¹⁴² Kit. 118. § (3) bek.

¹⁴³ Kit. 158. § (1) bek.

A munkáltatói jogkör gyakorlója a munkavégzés rendjét, a munkaidő-beosztás szabályait a kormányzati igazgatási szerv által ellátott feladatok és a feladat ellátására létesített álláshely jellegéhez, valamint a feladatok mennyiségéhez és határidejéhez igazodóan alakítja ki (*munkarend*).¹⁴⁴ A korábbi szabályozással szemben a Kit. már nem ismeri a hétfőtől csütörtökig 08:00-tól 16:30-ig, illetve pénteken 08:00-tól 14:00-ig tartó általános munkarendet. Ehelyett a törvény jelenleg azt mondja ki, hogy a munkaidő heti negyven óra, a napi munkaidő nyolc óra (*általános teljes napi munkaidő*), amelynek keretei között a munkáltatói jogkör gyakorlója meghatározhatja a munkavégzés kezdő és befejező időpontját (*általános munkarend*).¹⁴⁵

A munkaidő-beosztás szabályait (munkarend) – a munkavégzés rendjének megszervezésével kapcsolatos általános előírások figyelembevételével – a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg.¹⁴⁶ A munkáltatói jogkör gyakorlójának azonban lehetősége van arra is, hogy kormánytisztviselő munkaidő-beosztását az általános munkarendtől eltérően állapítsa meg.¹⁴⁷

A munkáltatói jogkör gyakorlója a munkaidőt – legfeljebb négy hónapra vagy tizenhat hétre szóló – *munkaidőkeretben* is meghatározhatja.¹⁴⁸ Ilyenkor a munkáltatói jogkör gyakorlója a munkaidőt rugalmasan, a feladatellátás ritmusához igazodva osztja be. Ennek megfelelően a napi munkaidő nyolc óránál kevesebb vagy több is lehet, a törvényi korlátok betartásával.

Lehetőség van továbbá – a felek megállapodása alapján – az *osztott napi munkaidőre* is.¹⁴⁹ Ilyenkor a munkáltatói jogkör gyakorlója a napi munkaidőt két részletben is beoszthatja, amelyek között legalább két óra pihenőidőt kell biztosítani. Ezzel különösen a hivatali ügyintézés, ügyfelfogadás igazítható rugalmasan az ügyfelek igényeihez.

A kormánytisztviselő megállapodás alapján – a munkáltatói jogkör gyakorlója által meghatározott helyen – *távmunka* keretében is végezheti munkáját. A törvény értelmében a távmunka a foglalkoztató kormányzati igazgatási szerv székhelyétől, illetve a munkavégzés rendes helyétől elkülönült helyen rendszeresen folytatott olyan tevékenység, amelyet információtechnológiai vagy számítástechnikai eszközzel végeznek, és eredményét elektronikusan továbbítják.¹⁵⁰ Távmunka esetén – eltérő megállapodás hiányában – a munkavégzéshez, valamint a kapcsolattartáshoz szükséges eszközöket a munkáltatói jogkör gyakorlója biztosítja.¹⁵¹

A Kit. fontos újdonsága, hogy a távmunka mellett lehetővé teszi az *otthoni munkavégzést* (közkeletű kifejezéssel: *home office*). A kormánytisztviselő és a munkáltatói jogkör gyakorlójának megállapodása esetén a kormánytisztviselő a munkáját a munkavégzés rendes helyétől eltérően a lakó-, illetve tartózkodási helyén, saját eszközeivel is végezheti.¹⁵² Értelemszerűen nem minden munka teszi lehetővé az otthoni munkavégzést (például ügyfélszolgálati munka esetén ez aligha elképzelhető), így a törvény leszögezi, hogy az otthoni munkavégzésre abban az esetben kerülhet sor, ha az elvégzendő munka jellege ezt lehetővé teszi, továbbá ha az otthoni munkavégzés elrendelése vagy lehetővé tétele nem jár a kormányzati igazgatási szerv vagy a kormánytisztviselő számára aránytalan sérelemmel.¹⁵³

¹⁴⁴ Kit. 118. § (1) bek.

¹⁴⁵ Kit. 118. § (2) bek.

¹⁴⁶ Kit. 119. § (1) bek.

¹⁴⁷ Kit. 119. § (4) bek.

¹⁴⁸ Kit. 118. § (4) bek.

¹⁴⁹ Kit. 119. § (11) bek.

¹⁵⁰ Kit. 125. § (1) bek.

¹⁵¹ Kit. 125. § (3) bek.

¹⁵² Kit. 126. § (1) bek.

¹⁵³ Kit. 126. § (2) bek.

Tekintve, hogy az otthoni munkavégzés főként a kisgyermekes kormánytisztviselő esetén jelent előnyt, a Kit. kimondja, hogy a hivatali szervezet vezetője a közzszolgálati szabályzatában a tízéves vagy annál fiatalabb gyermeket nevelő kormánytisztviselő otthoni munkavégzése vonatkozásában az általános feltételeknél *kedvezőbb rendelkezéseket* állapíthat meg.¹⁵⁴

A közzszolgálati életpályán történő előrehaladás

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

A másik pólust az jelenti, amikor *a munkavállalók maguk hoznak felelős döntéseket* arra vonatkozólag, hogy milyen úton, milyen sebességgel kívánnak előre, illetve felfelé vagy oldalirányba (horizontálisan) haladni, esetleg meghatározott időre kiszállni, majd később visszatérni a kérdéses pályára. Ennél a korszerűnek számító megoldásnál – a szervezet akarata és felelőssége helyett – a személyes fejlődésre, az egyénekben rejlő potenciál kiaknázására tevődik át a hangsúly. A karriermenedzsment választott formájától függ, hogy a szervezet, illetve az egyén milyen jellegű, tartalmú és mélységű felelősséget hordoz a sikeres karrierépítés szempontjából, és az emberierőforrás-gazdálkodási szakterületen dolgozóknak, valamint a vezetőknek milyen feladatteljesítéssel kell ezt a folyamatot előmozdítaniuk. Karriermenedzsment-rendszer alatt „*az egyéni karrierfejlesztést és a szervezeti szükségleteket együttesen kielégítő, a munkaerő szervezetén belüli áramlását megtervező és kivitelező, a szervezet utánpótlásigényét és a munkavállalók karrieraspirációit figyelembe vevő*”¹⁵⁵ *humán folyamatok és humán funkciók integrált rendszerműködését értjük*. A korszerű rendszermegoldások a közzszolgálaton és az egyes szervezeteken belül több karrierutat biztosítanak a személyi állomány számára, tudatos *utódlástervezést* valósítanak meg, nagy hangsúlyt fektetnek a *tehetséggondozásra* (kiválasztás, fejlesztés, mentorálás, coaching, utókövetés), az érintettek számára döntési alternatívákat kínálnak, és azok megvalósításához megfelelő feltételeket biztosítanak. Ezek a karriermenedzsment-rendszerek valamennyi – a szervezet vagy az egyén által kezdeményezett – lehetséges *karrierlépést*, vertikális vagy horizontális előrelépést, előléptetést, más közzszolgálati szervezetekbe vagy szektorba történő átlépést, áthelyezést és a közzszolgálatba történő visszalépést is támogatják.

Emberierőforrás-fejlesztés a közzszolgálatban

Az emberierőforrás-áramlás humán folyamatán belül elhelyezkedő emberierőforrás-fejlesztés rész-folyamatát a jelentősége, kiterjedt kapcsolati hálója miatt gyakran az emberierőforrás-áramlástól elkülönítve tárgyalják. Ennek ellenére a lényeg mégiscsak abban érhető tetten, hogy a fejlesztés

¹⁵⁴ Kit. 160. § (1) bek.

¹⁵⁵ Corporate Leadership Council: *Scientific Career management Frameworks*. 2004.

Forrás: www.corporateleadershipcouncil.com (utolsó letöltés: 2015. 06. 27.)

kérdése az egyéb humán folyamatok középpontjában található, mert a segítségével – egyebek közt – orvosolni lehet a toborzás és a kiválasztás hibáit, vagy az optimálisnak tartott munkavégzési rendszer működéséhez elengedhetetlen felkészültséget éppen a fejlesztés révén lehet biztosítani. De az életpálya-tervezés, a karriermenedzsment, a teljesítménymenedzsment és rajta keresztül az ösztönzés-menedzsment integrált rendszerre való alakítását is a fejlesztés köti össze, és ezeket a legkülönbözőbb módokon ki is szolgálja.

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

Ezért az iskolai rendszerű, valamint az iskolarendszeren kívüli képzésekre alapozva, az ott megszerzett tudásra, kompetenciaszintre építkezve kell a közszolgálatnak is állandóan továbbfejlesztenie, új elemekkel, módszerekkel gazdagítani a saját felnőtteképzési rendszereit, az ágazati lehetőségekhez és szükségletekhez igazítva. Ez a megújító tevékenység több évtizedes múltra tekint vissza, és eddig több-kevesebb sikerrel teljesítette is a munkavégzésen kívülinek nevezett (*off-the-job*) képzési, továbbképzési, átképzési, kiképzési, vezetőképzési stb. igények kielégítését. Az *off-the-job felkészítések* sorába tartozik tehát valamennyi olyan tanítási-tanulási folyamat, amely iskolai rendszerű vagy iskolarendszeren kívüli szakképzés, felsőoktatás (BA-, MA-, doktori képzés, szakirányú továbbképzés, felsőoktatási szakképzés) és *felnőtteképzés* (IT-, idegen nyelvi képzés, kompetenciafejlesztések stb.) keretében zajlik. Oktatásigazgatási szempontból ehhez az utóbbi kategóriához tartozik az NKE és – a rendészeti területet érintően – a BM Rendészeti Vezetőkiválasztási, Vezetőképzési és Továbbképzési Főosztály által bonyolított minősített közszolgálati továbbképzések (szakmai, vezetői, kompetenciafejlesztő), továbbá az e rendszerekhez kötődően bejegyzési kötelezettségnek eleget tett, a közszolgálati szervezetek szervezésében folytatott ismeretbővítő, -frissítő, kompetenciafejlesztő stb. kurzusok. Viszonossági vagy jogszabályi előírás alapján a nemzetközi szinten is zajló felkészítéseket is ehhez a csoporthoz lehet sorolni. A felkészítések másik nagy köréhez a munkavégzéshez kötődő (*on-the-job*) fejlesztések tartoznak. Ezekért a fejlesztésekért elsődlegesen a közvetlen munkahelyi vezetők, áttételesen a munkáltatói jogkört gyakorló vezetők felelősek. Az *on-the-job* fejlesztéseket – a munkavégzés közben, illetve a munkavégzéssel összehangolt formában – a munkahelyeken általában a vezető vagy az általa felkért, illetve megbízott szakértő (tréner, moderátor, coach, specialista) irányításával tartják meg. Ezek sorába a következők tartoznak:

- *Akciótanulás*: egyénileg vagy kis csoportban végzett konkrét feladatmegoldás, külső segítség, támogatás igénybevételével, folyamatos visszacsatolással, az új tapasztalatok összegzése érdekében. (A munkaidő egyik felében a képzés történik meg, a másikban a tanultak kipróbálása, majd a tapasztalatok összegyűjtése, megbeszélése és a felkészülés az újabb tanulási ciklusra, ha erre még szükség van.)
- *Mentorálás*: amikor egy nagy szakmai és szervezeti tapasztalattal rendelkező beosztott munkatársra vagy vezetőre bízják az új belépők vagy a magasabb, illetve kvalifikáltabb munkakörbe kerülők célirányos, komplex, segítő szándékú támogatását.

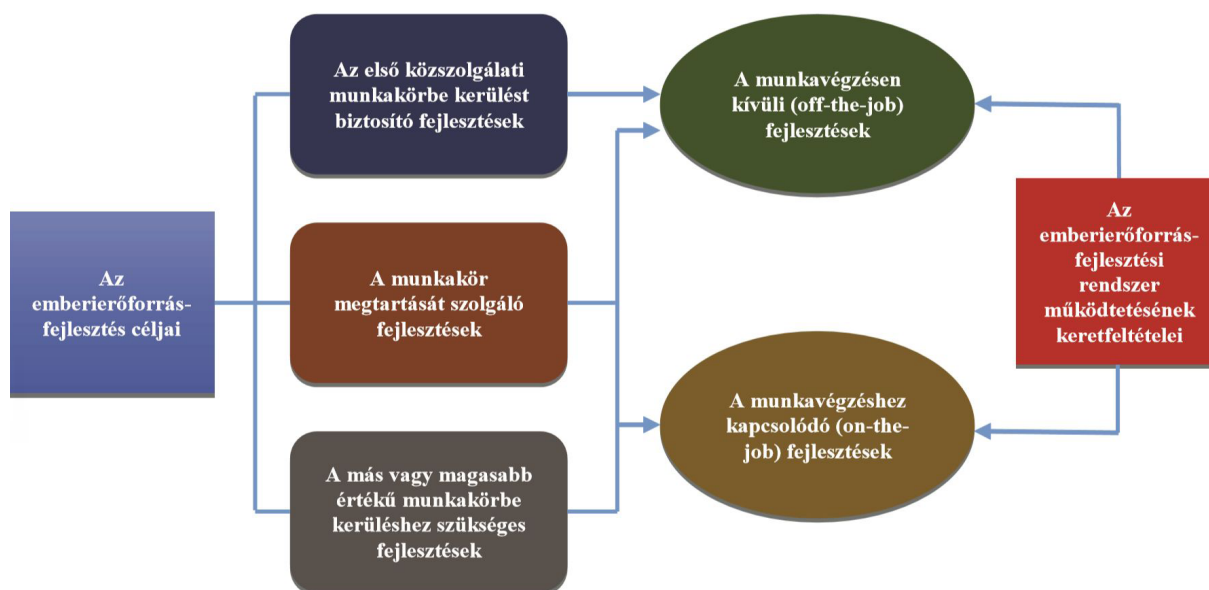
- *Coaching*: a mentoráláshoz képest intenzívebb és személyre, illetve csoportra szabottabb támogatást, közös problémamegoldást jelent, a két fél között előre megkötött „szerződés” és „ütemterv” alapján, az erre a feladatra felkészült coach vezetésével. (A résztvevőktől nagy intenzitást és elkötelezettséget igénylő tevékenységről van szó.)
- *Projekt munkában való részvétel*: ebben az esetben az érintett munkatárs a számára új, szokatlan feladatok megoldásában több területről összehívott csoporttagokkal együttműködve az eredeti feladatköréhez képest más munkaszerepeket is kipróbálhat.
- *A munkakör rotációja*: ilyenkor a munkatárs a projekthez képest hosszabb időt tölt el egy számára újnak számító munkakörben, így lehetősége nyílik addig ismeretlen tudás és tapasztalat megszerzésére, amelyet akár a karrierépítésnél is jól fel tud használni.

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

Jelenlegi tudásunk szerint az a leghatékonyabb, ha ezeket a közszolgálatnál zajló belső felnőttképzési rendszereket *moduláris, egymásra épülő vagy egymáshoz kapcsolható* formában építik ki. Mégpedig úgy, hogy általuk olyan *integrált fejlesztési rendszer* jöhessen létre, amely a szervezeti stratégia megvalósításához szükséges kompetenciákat figyelembe véve határozza meg a stratégiából levezetett fejlesztendő területeket, az egyéni és a csoportos fejlesztések irányait, valamint a szervezeti kultúrához igazodó munkamagatartás rögzítéséhez, vagy éppen az annak fejlesztéséhez nélkülözhetetlen akciókat. Nagyon fontos, hogy a tárgyalt rendszer a jövőre, a hosszabb távon jelentkező feladatokra felkészítő *proaktív, előreutató felkészítéseket* is tudjon kínálni. A fejlesztési rendszerek működtetésénél talán az jelenti a legnagyobb kockázati tényezőt, hogy *a személyi állomány tagjai mennyire motiváltak* az aktív részvételre. A tapasztalati tények azt mutatják, ha a szervezet által kezdeményezett akciók összhangban állnak a munkatársak differenciált fejlődési igényeivel, akkor minden rendben van. Viszont, ha nem, mert például kizárólag a szervezeti érdekekre fókuszáló, kötelezően teljesítendő továbbképzésekkel vagy érdektelen programkínálattal, esetleg rossz minőségű képzésekkel, tréningekkel szembesülnek, a résztvevők ellenállóvá, érdektelenné, közömbössé válhatnak. A közszolgálati továbbképzési rendszerek működtetésekor – összehasonlítva azt a versenyszférára jellemző helyzettel – kisebb jelentőséggel bír annak a stratégiai döntésnek a meghozatala, hogy a tevékenység fókuszába inkább a *bent lévő személyi állomány fejlesztése* kerüljön-e, vagy a hiányzó tudást, tapasztalatot zömében *külső munkaerő felvételével* biztosítsák-e. Néhány szakterületet és munkakört leszámítva, továbbá az időnként jelentkező munkaerőhiányból adódó kényszerhelyzeteket is figyelembe véve a *közszolgálat esetében alapvetően a belső emberi erőforrás-fejlesztés a meghatározó*.

A közszolgálati emberierőforrás-fejlesztést az általánosan megfogalmazható célokkal összhangban (megfelelően képzett személyi állomány biztosítása, az eredményesség, a hatékonyság növelése, a szervezeti működés rugalmasabbá tétele, az attitűdök, a motiváció indokolt módosítása) a következő, speciálisnak nevezhető célok teljesítése érdekében folytatják. Az első körbe azokat a felkészítéseket (képzéseket, vizsgákat) lehet sorolni, amelyek *az első közszolgálati munkakörbe való kerülést teszik lehetővé*, vagy a felvételt megelőző, vagy a törvények által meghatározott

határidőn belüli teljesítéssel. A második, talán a legszínesebb és mennyiségében is a legtöbb felkészítést tartalmazó csoportba azok a felkészítések tartoznak, amelyek az éppen betöltött *munkakör megtartása* érdekében szerveződnek, a korábban említett tényezőkön túl, az LLL megvalósítását segítő tanulmányi pontrendszer előírásainak teljesítése miatt is. A harmadik csoportba tartozó képzések, továbbképzések, vezetőképzések stb. a karriermenedzsment részeként *a más vagy magasabb értékű munkakörbe való kerülést* teszik lehetővé, biztosítva a vertikális (vezetői, magasabb szakértői vagy specialista) és a horizontális (szakértői, specialista) karrierutak befutását. A komplexen működtetett továbbképzési rendszerek – mint a közszolgálaté – sem nélkülözhetik azoknak a *keretfeltételeknek* a meglétét, amelyek az elvárt minőségi és mennyiségi kritériumoknak való megfeleléshez szükségesek. Ezek sorába tartozik az éves, valamint a középtávú, egyéni és szervezeti szintű tervezés teljesítése, az ehhez igazodó szervezési, lebonyolítási és értékelési funkciók ellátása, a közreműködők minőségi szempontok alapján történő kiválasztása, felkészítése. További feladatot jelent a program- és tananyagfejlesztés, a közszolgálaton belül és azon kívül összeállított programok minősítése vagy regisztrációja, a pedagógiai munka monitoringja, a minőségbiztosítás teljesítése, a normatív támogatás törvényes és költséghatékony felhasználása, a továbbképzési struktúra működését támogató IT-felület biztosítása, a pontrendszer központi kezelése, koordinálása és végül, de nem utolsósorban a rendszer társadalmi felügyeletét ellátó és a kiemelt döntéseket meghozó Továbbképzési Kollégium munkájának kiszolgálása, támogatása.



19. ábra: A közszolgálati emberierőforrás-fejlesztési rendszer céljai és elemei¹⁵⁶

Kiáramlás a közszolgálatból, jogi eszközök

A közszolgálatból való kiáramlás kezelése alapvetően kétféle követelményt támaszt a közigazgatási szervvel szemben. Egyrészt terveznie, előre jeleznie és értékelnie kell személyi állományának várható kiáramlási folyamatát, például, hogy miként alakulnak a nyugdíjazások, milyen irányt vesz

¹⁵⁶ Forrás: a szerző saját szerkesztése.

a fluktuáció, különösen, ha olyan jogszabályok lépnek életbe, amelyek megváltoztatják a jövedelmi viszonyokat. Másrészt el kell látnia a jogviszony megszűnésével, megszüntetésével kapcsolatos feladatokat, amelyeknek csak egy része a munkáltatói intézkedések meghozatala, idetartoznak még egyéb, jogon kívüli HR-feladatok is, például a *gondoskodó elbocsátással, a kilépési (exit) interjúkkal és a nyugdíjasgondozással* kapcsolatos teendők.

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

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

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

A közigazgatás szervezetrendszerének átalakítása során gyakran szűnnek meg, jönnek létre vagy alakulnak át szervek. A szervezetrendszer átalakításának következtében csaknem húsz év alatt egyharmadára csökkent az államigazgatási szervek száma,¹⁵⁷ s a folyamat intenzitása inkább erősödött az utóbbi években, mintsem gyengült volna, ezért a jövőben is reálisan számolni kell a szervezeti változásokkal.

A szervezeti változásokkal összefüggésben *törvény erejénél fogva szűnhet meg* a jogviszony, vagy a kormányzati igazgatási szerv *felmentéssel szüntetheti meg* azt. Törvény erejénél fogva szűnik meg a jogviszony – többek között – a kinevezésben foglalt *határozott idő lejártával*,¹⁵⁸ valamint a kormányzati igazgatási szerv *jogutód nélküli megszűnésével*.¹⁵⁹

Míg a korábbi szabályozás csak kivételesen tette lehetővé a határozott ideig tartó kinevezést, a Kit. értelmében kormányzati szolgálati jogviszony *határozott és határozatlan időre* egyaránt létrehozható.¹⁶⁰ A határozott idejű kormányzati szolgálati jogviszony időtartamát naptárilag vagy más alkalmas módon – így különösen meghatározott munka elvégzéséhez, feladat ellátásához vagy esemény bekövetkeztéhez kötődően – kell meghatározni.¹⁶¹ A határozott idejű kinevezés a tervszerű munkaerő-gazdálkodás lényeges eszköze, s szorosan összekapcsolódik az időszakos munkaerő-utánpótlás, valamint a feladatarányos létszámgazdálkodás tervezésével.

¹⁵⁷ 1994: 720, 2013: 223. Forrás: KSA.

¹⁵⁸ Kit. 104. § (1) bek. a) pont

¹⁵⁹ Kit. 104. § (1) bek. d) pont

¹⁶⁰ Kit. 85. § (1) bek.

¹⁶¹ Kit. 85. § (2) bek.

Törvény erejénél fogva szűnik meg a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony akkor is, ha a kormányzati igazgatási szerv *jogutód nélkül megszűnik*. Bár nincs szükség külön munkáltatói intézkedésre a jogviszony megszüntetéséhez, a járandóság szempontjából ezt az esetet mégis *kvázi felmentésnek* tekinti a törvény, mivel a kormánytisztviselő részére annak megfelelő összeget kell kifizetni, amely felmentése esetén a felmentési időre járó illetményének felel meg.¹⁶² Ezen felül a kormánytisztviselőt ugyanúgy végkielégítés illeti meg, mintha felmentették volna.¹⁶³ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a szervezeti változások azonban csak igen ritkán vezetnek jogutód nélküli megszűnéshez. Ha meg is szűnik a közigazgatási szerv, ez leggyakrabban jogutódlással történik.

Szintén törvény erejénél szűnik meg a jogviszony az álláshely alábbi változásai esetén:

- a Kormány döntése alapján a központosított álláshelyállományból származó álláshely visszakerül a központosított álláshelyállományba
- a Kormány az álláshelyet a központosított álláshelyállományba helyezi, mert az álláshely hat hónapon át betöltetlen
- a Kormány az alaplétszám részét képező álláshelyet megszünteti
- a kormányzati igazgatási szerv megszűnése vagy a Kit. hatálya alóli kikerülése folytán a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámába tartozó álláshelye megszűnik.¹⁶⁴

Ugyancsak törvény erejénél fogva szűnik meg a jogviszony, ha a kormánytisztviselő az álláshelyétől eltérő kormányzati igazgatási szervnél kívánja a foglalkoztatását, de a fogadó kormányzati igazgatási szerv nem állítja ki határidőben az új beosztási okiratot.¹⁶⁵

Ha a szervezeti változások nem érintik a szerv önállóságát, akkor a személyi állomány esetleges kiáramlásának jogi formája a *felmentés*. A felmentés történhet a munkáltató jogkör gyakorlójának mérlegelése alapján, illetve bizonyos esetekben kötelező jelleggel.

Mérlegelés alapján a kormányzati szolgálati jogviszony felmentéssel akkor szüntethető meg, ha:

- a Kormány döntése alapján létszámcsökkentést kell végrehajtani;
- megszűnt a kormányzati igazgatási szervnek a kormánytisztviselő álláshelyén ellátott feladata;
- a kormánytisztviselő által betöltött álláshelyen ellátandó feladat vagy a kormánytisztviselő által betöltött álláshely átszervezés miatt megszűnt;
- a kormányzati igazgatási szerv a feladatok hatékonyabb biztosítása érdekében a kormánytisztviselő álláshelyére másik kormánytisztviselőt alkalmaz;
- a kormánytisztviselő nyugdíjasnak minősül;
- a kormánytisztviselő az összeférhetlenségi nyilatkozatában, illetve az érdekeltségi nyilatkozatában lényeges adatot, tényt szándékosan valótlanul közölt vagy mellőzött;
- a kormánytisztviselő a további munkavégzésre irányuló jogviszonyához a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélyét nem kérte ki, illetve a jogviszony létesítését nem jelentette be.¹⁶⁶

Az említett esetekben tehát *nem kötelező a felmentés*, mivel más álláshelyen még elképzelhető a kormánytisztviselő továbbfoglalkoztatása a rendelkezésre álló üres álláshelyektől, illetve a tisztviselő képzettségétől, gyakorlatától, tapasztalatától függően. Nincs ugyan állásfelajánlási kötelezettsége a kormányzati igazgatási szervnek, de a tervszerű létszám- és erőforrás-gazdálkodás megköveteli, hogy ezekben az esetekben feltétlenül vizsgálják meg, van-e lehetőség a nem

¹⁶² Kit. 104. § (3) bek.

¹⁶³ Kit. 112. § (1) bek.

¹⁶⁴ Kit. 104. § (1) bek. k)-m) pontok

¹⁶⁵ Kit. 104. § (1) bek. j) pont

¹⁶⁶ Kit. 107. § (1) bek.

egyszer komoly költségvetési ráfordítással kiképzett munkaerő más területen történő megtartására. Amennyiben ez sikerrel jár, a kinevezés módosításával – a belső erőforrások átcsoportosításának részeként – másik álláshelyre helyezhető a kormánytisztviselő a már ismertetett szabályok szerint (talán kivétel ez alól a nyugdíjasnak minősülő kormánytisztviselő, esetében ugyanis nem igazán lehet realitás a fenti szempontok figyelembevétele).

A kormányzati igazgatási szerv a felmentést köteles *megindokolni*. Az indokolásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie és a kormányzati igazgatási szervnek kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű.¹⁶⁷

B) A közzszolgálati tisztviselő személyével összefüggő jogviszonymegszűnési, illetve jogviszonymegszüntető okok

A *kormánytisztviselő személyével összefüggésben* leginkább az életkor és az egészségügyi alkalmatlanság miatti jogviszonymegszűnés tervezhető, a munkaerő-utánpótlással együtt. Egy bizonyos életkor betöltése vagy automatikusan vezet a jogviszony megszűnéséhez, vagy felmentési jogcímet teremt. Az előző esetben a kormányzati jogviszony törvény erejénél fogva szűnik meg, az utóbbi esetben a munkáltató felmentéssel köteles megszüntetni a jogviszonyt.

A törvény erejénél fogva történő megszűnéshez vezető okoknak két esetét különböztetjük meg. Az *első esetben* a törvény által meghatározott életkor betöltése mindenképpen a jogviszony megszűnéséhez vezet. Ez a 70. életév elérésével következik be.¹⁶⁸ Kivételesen az életkori korlát alól a miniszterelnök felmentést adhat, ha a kormánytisztviselői kinevezés a tartós külszolgálatához kapcsolódó külképviselet-vezetői megbízásához szükséges.¹⁶⁹

A *második esetben* a törvényben meghatározott életkor betöltése nem feltétlenül eredményezi valamennyi esetben a jogviszony megszűnését, hanem szabályozott eljárás keretében *lehetőség van a jogviszony fenntartására*. Ez azt jelenti, hogy bár a törvény alapján főszabályként megszűnik a kormányzati jogviszony, ha a kormánytisztviselő a társadalombiztosítási szabályok alapján az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte, és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte, de ez alól a kormányzati igazgatási szerv különösen fontos érdekére tekintettel kivétel tehető.¹⁷⁰ Az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött kormánytisztviselőnek tehát lehetősége van a *továbbfoglalkoztatás kérelmezésére*. Ha a kormányzati igazgatási szerv egyetért a kormánytisztviselő jogviszonyának fenntartásával, arról kikéri a Kormány véleményét.¹⁷¹ A kormányzati igazgatási szerv akkor tarthatja fenn a jogviszonyt, ha a Kormány egyetért azzal. A Kormány véleménye köti a kormányzati igazgatási szervet a döntésének meghozatalában.¹⁷² Ha a kormányzati igazgatási szerv a kormánytisztviselő jogviszonyát nem tartja fenn, a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonya megszűnik.¹⁷³

Szintén az életkorhoz kapcsolódik a *legalább negyven év nyugdíjjogosultsági* idővel rendelkező női kormánytisztviselők felmentése. Amennyiben az ezen feltételeknek megfelelő kormánytisztviselők kérik a felmentésüket, úgy kötelező felmenteni őket.¹⁷⁴

¹⁶⁷ Kit. 107. § (3) bek.

¹⁶⁸ Kit. 104. § (1) bek. c) pont

¹⁶⁹ Kit. 104. § (2) bek.

¹⁷⁰ Kit. 104. § (1) bek. h) pont

¹⁷¹ Kit. 104. § (5) bek.

¹⁷² Kit. 104. § (6) bek.

¹⁷³ Kit. 104. § (7) bek.

¹⁷⁴ Kit. 107. § (2) bek. e) pont

Tudatos és tervezett belső munkaerő-gazdálkodást feltételez az *egészségügyi okból bekövetkezett alkalmatlanság* kezelése is. Fel kell menteni a kormánytisztviselőt, ha az egészségügyi okból feladatai ellátására alkalmatlan.¹⁷⁵ A felmentésre azonban ebben az esetben csak akkor kerülhet sor, ha

- az álláshelyen nincs az egészségi állapotának megfelelő feladat, valamint
- végzettségének, képzettségének, szakképesítésének és egészségi állapotának megfelelő üres álláshely nincs, vagy másik álláshelyen történő foglalkoztatásához nem járul hozzá.¹⁷⁶

A felmentésre általánosan az alábbi szabályok vonatkoznak. A kormányzati igazgatási szerv a felmentést köteles megindokolni. Bizonyos esetekben a törvény *felmentési védelemben* részesíti a kormánytisztviselőt. A védelemnek két fajtája különböztethető meg. Az egyik szigorúbb, mivel a védelmi időszak alatt még a felmentés közlését is kizárja,¹⁷⁷ míg a másik esetben a felmentés közölhető, de a felmentési idő legkorábban a védett időszak lejártát követő napon kezdődik.

A *szigorúbb védelem* alapján a kormányzati igazgatási szerv felmentéssel nem szüntetheti meg a jogviszonyt:

- a várandósság (amennyiben erről a kormánytisztviselő a kormányzati igazgatási szervet korábban tájékoztatta);
- a szülési szabadság;
- a gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság, illetve – a fizetés nélküli szabadság igénybevétele nélkül is – a gyermek hároméves koráig terjedő időszak (a védelem a fizetés nélküli szabadság igénybevétele nélkül azt a szülőt illeti meg, aki a fizetés nélküli szabadságot utoljára igénybe vette);
- a beteg gyermek ápolása címén fennálló keresőképtelenség;
- a tényleges önkéntes tartalékos katonai szolgálatteljesítés;
- a nő jogszabály szerinti, az emberi reprodukciós eljárással összefüggő kezelésének, de legfeljebb ennek megkezdésétől számított hat hónap (amennyiben erről a kormánytisztviselő a kormányzati igazgatási szervet korábban tájékoztatta);
- a hozzátartozó otthoni gondozása céljából kapott fizetés nélküli szabadság;
- az unoka gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság időtartama alatt;
- a súlyos egészségi okból gondozásra szoruló hozzátartozójának vagy a kormánytisztviselővel közös háztartásban élő személynek nyújtott személyes gondozás céljából évente legfeljebb öt munkanapra;
- a szülő szabadság és a gyermek születéséhez kapcsolódó munkaidő-kedvezmény igénybevételének időtartama alatt.¹⁷⁸

Az *enyhébb védelem* a betegség miatti keresőképtelenség esetére vonatkozik. Ilyenkor a felmentés közölhető a kormánytisztviselővel, de a felmentési idő legkorábban a keresőképtelenség, legfeljebb azonban a betegszabadság lejártát követő egy év lejártát követő napon kezdődik.¹⁷⁹

A kormánytisztviselőt ugyanakkor nem illeti meg a felmentési védelem, ha érdemtelenég miatt vagy foglalkoztatást kizáró ok jogcímén történt a felmentése, ha összeférhetlenségi nyilatkozatával

¹⁷⁵ Kit. 107. § (2) bek. d) pont

¹⁷⁶ Kit. 107. § (9) bek.

¹⁷⁷ Kit. 113. § (2) bek.

¹⁷⁸ Kit. 113. § (1), (3)–(4) bek.

¹⁷⁹ Kit. 113. § (5) bek.

összefüggésben mentették fel, illetve akkor sem, ha maga kérte a felmentését.¹⁸⁰ Az enyhébb védelem a nyugdíjasnak minősülő kormánytisztviselőre sem alkalmazható.¹⁸¹

A *felmentési idő* két hónap.¹⁸² A felmentési idő a felmentési okmányban megjelölt napon, legkorábban a felmentés közlését követő napon kezdődhet.¹⁸³ (Vagyis nincs akadálya annak, hogy például a 2019. szeptember 5-én közölt felmentésben szeptember 15-én kezdődjön a két hónapos felmentési idő.) A Kit. kiegészítő szabályként kimondja, hogy határozott idejű kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetése esetén a felmentési idő nem terjedhet túl azon az időpontra, amikor a kormányzati szolgálati jogviszony a kinevezés értelmében felmentés nélkül is megszűnt volna.¹⁸⁴

Annak érdekében, hogy a felmentett kormánytisztviselő nagyobb eséllyel találjon új állást magának, a felmentés időtartamának *legalább a felére a munkavégzési kötelezettség alól mentesíteni kell*. Mindez azt jelenti, hogy a két hónapos felmentési időből legfeljebb egy hónapot kell munkavégzéssel töltenie, de a munkáltató akár a teljes felmentési időre mentességet adhat a munkavégzés alól. Az összeférhetetlenségi szabályok nem alkalmazhatóak a munkavégzési kötelezettség alól mentesített kormánytisztviselővel szemben. A munkavégzés alól a kormánytisztviselőt a kívánságának megfelelően – legfeljebb két részletben – kell mentesíteni.¹⁸⁵ Fontos, hogy az illetmény a felmentési idő egészére jár, beleértve azt az időszakot is, amikor a kormánytisztviselő már nem végez munkát; a kormánytisztviselő a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés idejére járó illetményre havonta egyenlő részletekben jogosult.¹⁸⁶ A kormánytisztviselő a felmentési idő egészére jogosult illetményre, ha a munkavégzési kötelezettség alól fizetés nélküli szabadság miatt mentesül.¹⁸⁷

A *kifizetett illetményt visszakövetelni nem lehet*, ha a kormánytisztviselőt a munkavégzés alól végleg mentesítették és az illetmény fizetését kizáró körülmény a kormánytisztviselőnek a munkavégzés alóli mentesítése után következett be.¹⁸⁸

A kormánytisztviselőt ugyanakkor *nem illeti meg a felmentési idő*, ha érdemtelenység miatt vagy foglalkoztatást kizáró ok jogcímén, vagy ha összeférhetlenségi nyilatkozatával összefüggésben történt a felmentése.¹⁸⁹

Amennyiben a kormányzati igazgatási szervnél viszonylag nagy számú kormánytisztviselőt mentenek fel egyszerre (munkajogi kifejezéssel élve: csoportos létszámcsoökkentésre kerül sor), a kormányzati igazgatási szervnek *tájékoztatási kötelezettsége* keletkezik az állami foglalkoztatási szerv (ez jelenleg a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat) és a kormányzati személyügyi igazgatásra kijelölt szerv (ez jelenleg a Miniszterelnöki Kormányiroda) irányába. Utóbbiakat legkésőbb a felmentés közlésekor írásban tájékoztatni kell a felmentéssel érintett kormánytisztviselők személyes adatairól, végzettségéről, szakképzettségéről, szakképesítéséről és az illetményéről.¹⁹⁰

A törvényi rendelkezésnek az a célja, hogy az egyszerre nagyobb számban állástalanná válók újbóli elhelyezkedésében a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat és a Miniszterelnöki Kormányiroda minél hatékonyabb segítséget tudjon nyújtani.

¹⁸⁰ Kit. 113. § (7)–(8) bek.

¹⁸¹ Kit. 113. § (6) bek.

¹⁸² Kit. 111. § (1) bek.

¹⁸³ Kit. 111. § (2) bek.

¹⁸⁴ Kit. 111. § (3) bek.

¹⁸⁵ Kit. 111. § (4) bek.

¹⁸⁶ Kit. 111. § (5) bek.

¹⁸⁷ Kit. 111. § (4a) bek.

¹⁸⁸ Kit. 111. § (6) bek.

¹⁸⁹ Kit. 111. § (8) bek.

¹⁹⁰ Kit. 110. § (1) bek.

A tájékoztatási kötelezettség csak akkor áll fenn, ha:

- a felmentésre azért került sor, mert a Kormány döntése alapján létszámcsoökkentést kell végrehajtani, vagy megszűnt a kormányzati igazgatási szervnek a kormánytisztviselő álláshelyén ellátott feladata, vagy a kormánytisztviselő álláshelye átszervezés miatt megszűnik, és
- a felmentés kellően nagy számú kormánytisztviselőt érint 30 napon belül (például háromszáz fő vagy annál több kormánytisztviselő foglalkoztatása esetén legalább harminc fő).¹⁹¹

A végkielégítés elsődleges célja a munka elvesztésével járó anyagi hátrányok kompenzációja. A kormánytisztviselőt felmentése és a kormányzati igazgatási szerv jogutód nélküli megszűnése esetén végkielégítés illeti meg. A kormánytisztviselőt ugyancsak megilleti a végkielégítés az álláshelyek megszüntetésével vagy (meghatározott feltételek mellett) visszavonásával összefüggő megszűnés esetén.¹⁹² A végkielégítés *mértéke* a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött idejéhez igazodik az alábbiak szerint:¹⁹³

kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött évek	végkielégítés összege
3–5	1 havi illetmény
5–8	2 havi illetmény
8–10	3 havi illetmény
10–13	4 havi illetmény
13–16	5 havi illetmény
16–20	6 havi illetmény
20–	8 havi illetmény

A végkielégítés összegének számításakor a felmentési idő kezdetekor vagy a kormányzati igazgatási szerv jogutód nélküli megszűnésekor járó illetményt kell alapul venni.¹⁹⁴

A végkielégítésre jogosító szolgálati idő mértékének meghatározásakor csak a kormányzati szolgálati jogviszonyban eltöltött időt lehet figyelembe venni azzal, hogy ilyen időnek minősül:

- a jogelőd foglalkoztatónál – ideértve jogviszonyváltás esetén az átadó munkáltatónál;
- a költségvetési szervnél kormányzati szolgálati, állami szolgálati, közszolgálati, közalkalmazotti jogviszonyban, adó- és vámhatósági szolgálati jogviszonyban, hivatásos szolgálati jogviszonyban, szerződéses vagy hivatásos katonai szolgálati viszonyban, honvédelmi alkalmazotti jogviszonyban, illetve a költségvetési szervnél munkaviszonyban;
- átminősítés esetén a hivatásos szolgálati vagy katonai szolgálati viszonyban;
- a Kttv. szerinti szervnél munkaviszonyban eltöltött idő is.¹⁹⁵

A végkielégítés mértéke *négyhavi illetmény összegével emelkedik*, ha a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonya az öregségi nyugdíjra való jogosultság megszerzését megelőző

¹⁹¹ Kit. 110. § (2) bek.

¹⁹² Kit. 112. § (1) bek.

¹⁹³ Kit. 112. § (2) bek.

¹⁹⁴ Uo.

¹⁹⁵ Kit. 112. § (4) és (6) bek.

öt éven belül szűnik meg. Nem illeti meg az emelt összegű végkielégítés a kormánytisztviselőt, ha valamelyik jogcímen korábban már emelt összegű végkielégítésben részesült.¹⁹⁶

A végkielégítés *összegének a felére* jogosult a kormánytisztviselő, ha felmentésére azért került sor, mert az egészségügyi alkalmatlanságát követően a másik álláshelyen történő foglalkoztatásához nem járult hozzá, kivéve, ha a hozzájárulását alapos indokkal tagadta meg, így különösen, ha:

- a felajánlott illetmény összege kevesebb a korábbi illetménye 80%-ánál;
- a korábbi határozatlan idejű alkalmazás helyett határozott idejűt ajánlanak fel;
- az új álláshely és a lakóhely között – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje naponta a három órát, illetve 10 éven aluli gyermeket nevelő kormánytisztviselő esetében a két órát meghaladja.¹⁹⁷

Bizonyos esetekben végkielégítésre egyáltalán *nem jogosult* a kormánytisztviselő. Ilyen, ha:

- legkésőbb a kormányzati szolgálati jogviszony megszűnésének időpontjában nyugdíjasnak minősül;
- érdemtelenség miatt mentették fel;
- nem megfelelő munkavégzés miatt mentették fel;
- foglalkoztatást kizáró ok jogcímen mentették fel;
- maga kérte a felmentését az ellene induló fegyelmi eljárás miatt;
- összeférhetlenségi nyilatkozatával összefüggésben mentették fel.¹⁹⁸

Ha a kormánytisztviselő a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés ideje alatt *bármely költségvetési szervvel vagy költségvetési szerv legalább többségi befolyása alatt álló bármely gazdálkodó szervezettel teljes* vagy részmunkaidős jogviszonyt létesít, *végkielégítésre nem jogosult*, azonban új jogviszonyában a végkielégítés alapjául szolgáló időszak számítása során a felmentéssel megszüntetett jogviszony alapján végkielégítésre jogosító idejét számításba kell venni.¹⁹⁹ Ezen szabály révén elkerülhető, hogy valaki úgy kapjon végkielégítést, hogy időközben ismét a közszférában helyezkedett el. A törvény a végkielégítés kizárását azzal kompenzálja, hogy a kormánytisztviselő új jogviszonyában (ahol már nem biztos, hogy a Kit. hatálya alá tartozik) a végkielégítés alapjául szolgáló időszak számítása során a felmentéssel megszüntetett jogviszony alapján végkielégítésre jogosító idejét is számításba kell venni.

D) Eljárás jogviszonymegszűnés és -megszüntetés esetén

A kormánytisztviselő jogviszonya megszüntetésekor, illetve megszűnésekor a feladataival kapcsolatos iratait köteles átadni és a kormányzati igazgatási szervvel elszámolni. Az átadás-átvétel és az elszámolás feltételeit a kormányzati igazgatási szerv köteles biztosítani.²⁰⁰

A jogviszony megszüntetésekor vagy megszűnésekor az utolsó munkában töltött napon, de legkésőbb tizenöt napon belül a kormánytisztviselő illetményét és egyéb járandóságait – a szabadságmegváltás kivételével – részére ki kell fizetni, valamint ki kell adni a jogviszonyra vonatkozó szabályban és egyéb jogszabályokban előírt igazolásokat.²⁰¹

¹⁹⁶ Kit. 112. § (3) bek.

¹⁹⁷ Kit. 112. § (8) bek.

¹⁹⁸ Kit. 112. § (10) bek.

¹⁹⁹ Kit. 112. § (11) bek.

²⁰⁰ Kit. 115. § (1) bek.

²⁰¹ Kit. 115. § (2) bek.

A kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésével összefüggésben a munkáltató igénybe veheti, és foglalkoztatottjai számára nyújthatja a személyügyi központ Közzolgálati Személyügyi Szolgáltatási Keretrendszer által nyújtott szolgáltatásokat (így például az Új Karrier Programban való részvételt).²⁰²

8.3.4. A TELJESÍTMÉNYMENEDZSMENT HUMÁN FOLYAMATA

Mindenekelőtt azt kell tisztázni, hogy *mit értünk* a munkát végző ember, a közszolga *teljesítménye alatt*, amely kihatással van a szervezeti egység és a szervezet teljesítményére is. A teljesítményt – mai tudásunk szerint – az alábbi tényezők befolyásolják:

- *a tudás, a képességek, a készségek* (általános műveltség, szaktudás, kommunikációs készségek, nyelvtudás, IT-ismeretek, problémamegoldás, analitikus készségek, társas készségek, fizikai, pszichikai és egészségi adottságok);
- *a motiváció, az erőfeszítés* (célok, elvárások, karriervágy, az erőfeszítés megléte és mértéke, a kitartás, a feladat megértése, a követett értékrend, az elégedettség vagy annak hiánya);
- *a környezet és a lehetőségek* (gazdasági, társadalmi, politikai viszonyok és események, jogi környezet, munkafeltételek és -körülmények, a munkakör meghatározottsága, a munkahelyi szabályok, normák, a vezetői támogatás, a munkatársi csapat, a munkahely atmoszférája stb.).²⁰³

Az egyéni teljesítményértékelés a magyar közszolgálaton belül közel két évtizedes múltra tekint vissza, azonban ez alatt többször is jelentősen változott a teljesítményértékelés szabályozásának koncepciója. A 2013-ban bevezetett, a civil közszolgálaton kívül a rendészeti területre és a katonai állomány tagjaira is kiterjedő hatályú teljesítményértékelési rendszer²⁰⁴ – menedzsmentszempontról – egy olyan újszerűnek számító megoldást kínált a felhasználóknak, amely – moduláris felépítése és részbeni kompetenciaalapúsága miatt – egyszerre biztosította az egységes, valamennyi szervezet számára kötelezően alkalmazandó modulok használatát, valamint a sajátosságaikhoz, lehetőségeikhez igazítható, differenciált feladatkezelést, mégpedig a rendszer által felkínált, ajánlott modulok igénybevételével. Az értékelő vezetők, az értékeltek, a munkáltatói jogkörrel rendelkező vezetők, a HR-es és az informatikai megbízottak munkáját egy egységes, könnyen kezelhető, felhasználóbarát IT-rendszer támogatja.²⁰⁵ A Kit. hatályba lépésével *a kormánytisztviselők nagy része kikerült a 2013-as kormányrendelet hatály alól*, és részükre egy új, a korábbinál egyszerűbb teljesítményértékelési rendszer került megalkotásra.²⁰⁶ Fontos, hogy a Kit. immár csak lehetőségként tekint a teljesítményértékelésre, amikor kimondja, hogy a kormánytisztviselő munkateljesítményét a munkáltatói jogkör gyakorlója írásban *értékelheti*. A teljesítményértékelés szükség szerint, a munkáltatói

²⁰² Kit. 115. § (3) bek. vö. R1. 35. §.

²⁰³ Bohlander, George – Snell, Scott – Sherman, Arthur: *Managing Human Resources*. (12th ed.) South Western College Publishing, New York, 2001. 349.

²⁰⁴ A közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet

²⁰⁵ A közszolgálati TÉR-re vonatkozó módszertani részleteket lásd például: A közszolgálati egyéni teljesítményértékelési rendszer (TÉR) felhasználói kézikönyv értékelő vezetők részére. KIM–KIH, 2014. Forrás: https://ter.gov.hu/portal/doktar/felhasznaloi_kezikonyv_ertekelo_vezetok_reszere.pdf

²⁰⁶ A kormányzati igazgatási szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselők teljesítményértékeléséről szóló 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet

jogkör gyakorlójának *mérlegelése alapján* végezhető el.²⁰⁷ A teljesítményértékelést azonban a kormánytisztviselő is *kérelmezheti*; kérelme esetén a munkatelsítményét tárgyévben egyszer értékelni kell.²⁰⁸ Ezen túl kötelező a teljesítmény értékelése akkor is, ha a munkáltatói jogkör gyakorlója teljesítmény elismerésben részesíti a kormánytisztviselőt. A törvény szerint ugyanis az elismerés feltétele a kormánytisztviselő legalább jó eredménnyel záruló értékelése.²⁰⁹

A közszolgálati szervezetekkel szemben meghatározott teljesítménykövetelmények elérése szempontjából meghatározó jelentősége van annak, hogy a személyi állomány tagjai egyértelműen lássák szerepüket a szervezeti stratégiai célok végrehajtásában, legyenek tisztában feladataikkal, a velük szembeni elvárásokkal. A permanensen ismétlődő formális és informális értékeléseknek, visszajelzéseknek köszönhetően tudják, hogy ők mivel és mennyiben járultak hozzá a szervezet eredményeihez. A *teljesítménymenedzsment* azt a *konzisztens folyamatszabályozást* biztosítja valamennyi felhasználó szervezet számára, amelynek keretében a stratégiai célok teljesítése, a szervezet által igényelt teljesítmények kiváltása érdekében történik meg:

- *a teljesítmény és a teljesítménymenedzsment megtervezése* (mit, miért, hogyan);
- *a szervezet és a szervezeti egység követelményeinek, valamint az egyéni teljesítményelvárásoknak, teljesítménycélok*nak a fentről lefelé irányuló, összehangolt meghatározása (az egyéni erőfeszítéseknek a szervezeti prioritások irányába történő „terelése” miatt);
- az elvárt teljesítmény kifejtéséhez szükséges *támogatás biztosítása, a teljesítmény folyamatos „edzése”, nyomon követése* (fejlesztési tervek, coaching, monitoring, egyéb szükséges erőforrások rendelkezésre bocsátása);
- *a teljesítmény mérése* (a szervezet és a szervezeti egységek szintjén), *értékelése* (az egyén szintjén, ahol a mérési és az értékelési megoldások is megtalálhatók), *visszajelzése* (a szervezetben alkalmazott formális, szabályozott rendszeralkalmazás szerint, valamint az értékelő vezető év közben adott informális, kötetlen jelzései alapján), az elvártnál magasabb teljesítmény *elismerése, jutalmazása, vagy az elvárt szint alatti teljesítmény szankcionálása*;
- *a teljesítménymenedzsment-rendszer működésének értékelése, fejlesztése*.

A *szervezeti szintű és a szervezeti egység szintű teljesítményméréshez* – a fejlett országok közszolgálatainál is – egyre több helyen alkalmaznak a kiegyensúlyozott mutatószámrendszeren alapuló Balance Scorecard (BSC) megoldást,²¹⁰ vagy a BSC továbbfejlesztett változatát, a szervezeti teljesítmény elérésében az érintettek elégedettségét, a szervezeti stratégiákat, a folyamatokat, a képességeket és az érintettek hozzájárulását mérő teljesítményprizma²¹¹ rendszerét. Természetesen ezektől eltérő szervezeti teljesítménymérési megoldásokkal is találkozhatunk, lásd például a magyar rendőrségnél alkalmazott módszert. A kutatási eredmények és a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az egyéni teljesítményértékelést akkor érdemes összekötni a szervezeti szintű méréssel, ha az már bejáratottan, elfogadottan és eredményesen működik.

Az *egyéni teljesítményértékelés* a magyar közszolgálaton belül közel 15 éves múltra tekint vissza. A jelenleg hatályos rendszer – menedzsmentszempontról – egy olyan újszerűnek számító megoldást kínál a felhasználóknak, amely – moduláris felépítése és részbeni kompetenciaalapúsága miatt – egyszerre biztosítja az egységes, valamennyi szervezet számára kötelezően alkalmazandó modulok

²⁰⁷ Kit. 96. § (1) bek.

²⁰⁸ Kit. 96. § (2) bek.

²⁰⁹ R2. 28. § (2) bek., 29. §

²¹⁰ Kaplan, Robert – Norton, David: *A stratégiaközpontú szervezet. Hogyan lesznek sikeresek a Balance Scorecard vállalatok az új üzleti környezetben?* Panem – IFUA Horváth & Partner, Budapest, 2002. 46–193.

²¹¹ Neely, Andy – Adams, Chris – Kennerley, Mike: *Teljesítményprizma. Az üzleti siker mérése és menedzselése*. Alinea Kiadó, Budapest, 2004. 199–225.

használatát, valamint a sajátosságaikhoz, lehetőségeikhez igazítható, differenciált feladatkezelést, mégpedig a rendszer által felkínált, ajánlott modulok igénybevételével. Az értékelő vezetők, az értékeltek, a munkáltatói jogkörrel rendelkező vezetők, a HR-es és az informatikai megbízottak munkáját egy egységes, könnyen kezelhető, felhasználóbarát IT-rendszer támogatja.²¹² Az egyéni teljesítményértékelés és a minősítés jogszabályi háttérét, egységes alkalmazásukat a hatályos törvények, valamint a végrehajtásukra kiadott kormányrendelet és a miniszteri rendeletek biztosítják.²¹³ (Mivel a közigazgatási alapvizsga tananyaga részletesen foglalkozik a témakör jogi szabályozásával, ez esetben eltekintünk ezek ismételt bemutatásától.)

A teljesítménymenedzsment-rendszerek igénybevétele során a legtöbbször előforduló vitatott kérdés, hogy mennyire tekinthető *objektívnek* és *igazságosnak* a vizsgált módszer. Leszögezhető, hogy teljesen objektív, az értékelő szubjektivitását kiszűrő rendszert még sehol nem sikerült kialakítani. Egy jól felépített, áttekinthető, egyértelmű szabályokkal operáló, kellő rugalmasságot biztosító, értékelési és elemzési tényezőket is tartalmazó komplex rendszer abban tud segíteni, hogy a szubjektivitás mértéke a minimális szintre csökkenhessen. Azonban a teljesítménymenedzsment-rendszer elfogadtatása, az értékelt mérési, értékelési eredményekkel való azonosulásának elérése szempontjából az értékelést végző vezetők tehetnek a legtöbbet, mégpedig pozitív hozzáállásukkal, felfogásukkal, felkészültségükkel, vezetői stílusukkal, gyakorlatukkal, kommunikációjukkal, kapcsolatteremtő készségükkel, nyitottságukkal, őszinteségükkel, odafigyelésükkel, időráfordításukkal stb.²¹⁴

Az igazságosság kérdését illetően a következőket érdemes szóba hozni. Amennyiben a személyi állomány úgy érzi, hogy egy olyan teljesítményorientált szervezeti működés részese, ahol az emberi erőforrás központi helyet foglal el, a jövőorientáció érvényesül, a szervezeten belüli bizalom adott, és az uralkodó vezetői stílus eredményeként is a vezetők, illetve a beosztott munkatársak közötti hatalmi távolság nem áthidalhatatlan, valamint együttműködésük folyamatos, gyors és pontos informális visszajelzésekre épül, s a formális értékelések is rendben zajlanak, valamint az értékeltek számára megadatik a véleménykifejtés (az önértékelés) lehetősége, akkor ezek a tényezők mind a teljesítményértékelés igazságosságába, méltányosságába vetett hitet fogják erősíteni. A felső vezetés szerepe, hozzáállása, példamutatása – mint szinte minden egyéb szervezeti szintű tevékenység elfogadása szempontjából – a teljesítménymenedzsment-rendszer működtetését illetően is meghatározó jelentőséggel bír. Abban az esetben, ha a munkatársak azt látják, hogy a döntéshozók a teljesítmény javítása kapcsán kizárólag a személyi állomány felelősségét hangsúlyozzák, ugyanakkor a teljesítménynövelést akadályozó szervezeti, szakmai folyamatok működési problémáit nem orvosolják, a hiányzó forrásokat nem pótolják, a helyzet megoldásáig igazságtalannak és méltánytalannak tartják a teljesítmény számonkérését.²¹⁵

²¹² A közszolgálati TÉR-re vonatkozó módszertani részleteket lásd például: *A közszolgálati egyéni teljesítményértékelési rendszer (TÉR) felhasználói kézikönyv értékelő vezetők részére*. KIM–KIH, 2014. Forrás: https://ter.gov.hu/portal/doktar/felhasznaloi_kezikonyv_ertekezo_vezetok_reszere.pdf (utolsó letöltés: 2015. 06. 28.)

²¹³ 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről. 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról. 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról. 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről. 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet a közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről. 26/2013. (VI. 26.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló egyes fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai teljesítményértékelésének ajánlott elemeiről, az ajánlott elemek alkalmazásához kapcsolódó eljárási szabályokról, a minősítés rendjéről és a szervezeti teljesítményértékelésről. 9/2013. (VIII. 12.) HM rendelet a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról.

²¹⁴ Szakács Gábor: *Közszolgálati teljesítménymenedzsment. A teljesítménymenedzsment humánfolyamata*. NKE, Budapest, 2014. 35–37.

²¹⁵ Gerákné Krasz Katalin: *A teljesítményértékelés igazságossága*. Doktori disszertáció. ELTE Pszichológia Doktori Iskola, Budapest, 2008. 76–85.; 187–201. Forrás: http://erg.bme.hu/mtars/krasz/kraskata_phd_tezisek.pdf (utolsó letöltés: 2015. 06. 28.)

A teljesítménymenedzsment-rendszer működtetése során számos *nehezen megoldható problémával* szembesülnek a tevékenység irányítói, végrehajtói és alanyai. Ezek közé tartozik a szervezeti, valamint az egyéni teljesítménycélok megfelelő meghatározása, lebontása, összekapcsolása és a célmeghatározással összefüggő általános elvárások ismerete, illetve azok betartása. A teljesítménymenedzsment objektivitását növelő mérőszámok, teljesítménymutatók kialakítása, igénybevételük körének, mennyiségének, prioritási rangsorának meghatározása, a kapott eredmények kiértékelése és további felhasználása is nehézségekbe ütközik. A rendszeresített munkakörökhöz igazodó kompetencia-térképek, kompetenciaszintek hiánya megnehezíti a kompetenciaalapú teljesítményértékelés elterjedését. Ez részben a munkakörelemzések teljeskörűvé tételének elmaradásával magyarázható. Az inkább romboló hatású, mintsem építő jellegű eredménnyel záródó teljesítményértékelés szám-talan tényezővel magyarázható, amelyek közül az értékeléseken és a visszacsatolásokon tapasztalható vezetői kommunikáció gyengeségeit, rosszabb esetben azok teljes elmaradást indokolt kiemelni. Sokszor a teljesítménymenedzsment-rendszer működtetésének erőforrásai sem állnak minden vonatkozásban rendelkezésre. A teljesítménymenedzsment humán folyamatának összekapcsolása az emberierőforrás-fejlesztéssel, a karriermenedzsmenttel, az ösztönzéssel, a munkakörtervezéssel és más humán funkciókkal még nem tekinthető teljes körűnek, megfelelő hatékonyságot biztosítónak. Mindezen problémák ellenére a teljesítménymenedzsment az a menedzsmenttechnika, amely az elsők között került a közszolgálat működésébe, és a folyamatos fejlesztések eredményeként mind kevesebben kérdőjelezik meg a létjogosultságát.

A teljesítménymenedzsment humán folyamata a most tárgyalt szervezeti teljesítménymérés és az egyéni teljesítményértékelés humán funkcióin túl még bővíthető, kiegészíthető a *belső elégedettségi vizsgálatokkal*, valamint a külső stakeholderek körében végzendő *közvélemény-kutatásokkal*. Abban az esetben, ha az adott szervezetben valamilyen *minőségbiztosítási rendszert* (TQM, EFQM, CAF, ISO) működtetnek, akkor – az érték- és hatékonyságnövelés érdekében – ezzel is ajánlott összekapcsolni a teljesítménymenedzsment-rendszert. Különösen a vezetők átfogó értékelésének és célirányos fejlesztésének érdekében – meghatározott időközönként – célszerű az úgynevezett *360 fokos értékelés* lehetőségét is igénybe venni.

8.3.5. AZ ÖSZTÖNZÉSMENEDZSMENT (KOMPENZÁCIÓ, JAVADALMAZÁS) HUMÁN FOLYAMATA

A röviden bemutatandó humán folyamat három, egymástól jól elkülöníthető, mégis összekapcsolható fogalomból épül fel. A *kompensáció* alatt a szakirodalom minden olyan anyagi és nem anyagi jellegű ellenszolgáltatást ért, amelyet esetünkben a személyi állomány tagjai a közszolgálati munkaviszonyukért és az elvégzett munkájukért kapnak. A kompensáció fogalmába beleérthetők az olyan nem anyagi jellegű belső motivációs tényezők, mint például az érdekes és kihívást jelentő munka vagy a személyes fejlődés lehetősége is. A *javadalmazás* az anyagi jellegű kompensációs elemekből kialakított olyan rendszer, amely a közszolgálatban lényegében az egyes állományviszonyokhoz kötött bér- és besorolási rendszerekben ölt testet, és azt foglalja magában, hogy a befolyt bevételeket, illetve a költségvetést milyen formában, milyen rendező elvek alapján osztják szét a személyi állomány tagjai között. A közszolgálati szervezetek költségvetésük és egyéb bevételeik legnagyobb hányadát a bérekre, valamint a béren kívüli juttatásokra fordítják, ezért közel sem mindegy, hogy a források felhasználásának megtervezése, azok igénybevétele és a kiáramlás kontrollja miként történik. Az éppen alkalmazott munkavégzési rendszer (munkaköralapú, karrieralapú vagy kompetenciaalapú) jellemzői alapvetően meghatározzák a kompensáció és a javadalmazás lehetőségeit, például azt, hogy a szervezetek rugalmas vagy szűk mozgásteret, differenciálási lehetőséget

biztosító, kötött megoldást alkalmazhatnak-e, továbbá azt is, hogy milyen szerepet kaphat a mért/értékelt teljesítmény, valamint a karriermenedzsment működtetését mennyiben, milyen formában segíti, esetleg gátolja a hatályos bér- és besorolási rendszer.

Az ösztönzést, illetve az ösztönzésmenedzsmentet kezelhetjük úgy, mint a javadalmazás egyik lényeges elemét, területét, de felfoghatjuk tágabb értelemben, mint amely magában foglalja a kompenzációt és a javadalmazást is. A kormány stratégiai céljaiból, többek között abból kifolyólag, hogy a teljesítményelvűségnek a jelenleginél jóval nagyobb szerepet szánunk, a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati rendszermodelljénél az ösztönzésmenedzsment humán folyamata megnevezést használják. Ugyanis ösztönzésmenedzsmentnek nevezik azt a megoldást, amelynél a teljesítményalapú, a jövőbeni teljesítménycélokat kitűző és azok elérését díjazó, honoráló kompenzációt és javadalmazást alkalmaznak. Az ösztönzésmenedzsmentnek egységbe kell foglalnia a kompenzációt és a javadalmazást, illeszkednie kell az alkalmazott munkavégzési rendszerhez, a szervezeti kultúrához és a szervezeten belüli bizalom szintjéhez, valamint támogatnia kell a szervezeti változtatásokat és a fejlesztési folyamatokat. Az ösztönzésmenedzsment önmagában, az egyéb humán folyamatok és funkciók integrált rendszeralkalmazása nélkül nagyon ritkán képes átalakítani a szervezet viszonyrendszerét, a személyi állomány elvárásait, észlelésüket, magatartási sémáikat, értékrendjüket. Az ösztönzésmenedzsment rendszerének elemeit sokféleképpen csoportosíthatjuk, így például:

- anyagi és nem anyagi jellegű ösztönzés,
- külső és belső motiváción alapuló ösztönzés,
- rendszeres és eseti jellegű kompenzáció és javadalmazás,
- egyéni, csoportos és szervezeti szintű ösztönzési elemek,
- pénzbeli és természetbeni juttatások,
- a munkaköri rendszerhez igazodó ösztönzés.²¹⁶

Az ösztönzésmenedzsment (kompenzáció, javadalmazás) humán folyamatán belül az alábbi humán funkciók kaphatnak fontos szerepet. Az alkalmazott munkaköri rendszerhez illeszkedő ösztönzéspolitika (kompenzációs és javadalmazási elvek) kialakítása, változásokhoz igazítása és fejlesztése. Az ösztönzéspolitikának megfelelő bér- és besorolási rendszer működtetése, a humán kontrolling eszköz- és módszerrendszerének igénybevételével a rendszer folyamatos vizsgálata, elemzése, értékelése, fejlesztése. A munkaköralapú rendszer alkalmazása esetén a munkakörelemzéshez kapcsolódó munkakör-értékelés elkészítése és rendszeres felülvizsgálata számít az egyik legfontosabb humán funkciónak. A munkakör-értékeléssel a munkakörelemzés értékelési tényezői alapján meg tudják állapítani a vizsgált munkakör szervezeten belüli relatív értékét az egyéb munkakörökhöz képest, és az ilyen formában meghatározott munkakörértékek alapján alakul ki a munkakörök hierarchiája. Ez természetesen megváltozhat, amennyiben a munkakörök tartalma és funkciója átalakul, illetve bizonyos munkakörök megszűnnek, vagy újakat hoznak létre. A munkakör-értékelés támpontot nyújt ahhoz is, hogy a közszolgálatban alkalmazott ösztönzésmenedzsment versenyképességi helyzetéről átfogó képet alakíthassanak ki. A közszolgálatban különös jelentőséget kapnak azok a humán funkciók, amelyek a motivációval, a cím- és előmeneteli rendszer elemeivel, az illetménygazdálkodással, a díjazással, a természetbeni juttatásokkal, a szociális, a jóléti, a segélyezési, a nyugdíjazási, a fejlesztéshez kötődő juttatásokkal stb. foglalkoznak. Összességében megállapítható, hogy a jövőt a *rugalmas, komplex* (számos elemből építkező és differenciáltan használható) ösztönzésmenedzsment-rendszer kialakítása jelenti.

²¹⁶ Bakacsi Gyula – Bokor Attila – Császár Csaba – Gelei András – Kovács Klaudia – Takács Sándor: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000. 239–243.

Az ösztönzésmenedzsment jogi eszközei

A karrier típusú közzszolgálati rendszerekben a díjazás döntően az automatizmusra épül, s elég szűkre szabottak a teljesítményhez kötött ösztönzési eszközök. A *Kit. megszüntette az automatikus előresoroláson alapuló előmeneteli rendszert*, a végzettség és az életkor helyett a teljesítményt helyezve előtérbe. Az automatikus előmenetel megszüntetésével viszont csökken az egyéni életút tervezhetősége.

Az 1992-ben megalkotott köztisztviselői törvény egy alapvetően zárt rendszerű közzszolgálati modellt vezetett be, amely a következő évtizedekben számos alkalommal módosult (illetve később az 1992-es törvényt is más jogszabályok váltották fel), azonban a rendszernek megmaradt az a sajátossága, hogy a köztisztviselő/kormánytisztviselő előmenetele alapvetően az idő múlásán alapult, és meghatározott év után magasabb besorolási vagy fizetési fokozatba került (szenioritás elve). Az előmeneteli rendszer volt tehát a tervszerű, belátható életpálya alapja, azonban ezt a megoldást számos kritika érte arra hivatkozva, hogy a törvény által lefektetett karrierút túlzottan rugalmatlan, és háttérbe szorul az egyéni teljesítmény. Amint fentebb utaltunk rá, a *Kit. megszüntette az iskolai végzettségen és a szolgálati időn alapuló előmeneteli rendszert*, és így *hangsúlyosabb szerephez jut a képesség, a hozzáértés, a kompetenciák és a teljesítmény*. Ugyancsak *megszüntetésre kerültek a különböző címek is* (például címzetes főtanácsos, szakmai tanácsadó, közigazgatási tanácsadó stb.), amelyek szintén az előmenetel sajátos intézményei voltak.

Az új rendszer tehát a korábbinál *nagyobb rugalmasságot enged a munkáltatói jogkör gyakorlásának* a kormánytisztviselő teljesítményének elismerésére, ösztönzésére. A szenioritás elvén alapuló előmeneteli rendszert a *Kit.*-ben az álláshelyhez kapcsolódó besorolási kategóriák váltották fel. *Az álláshely besorolási kategóriái:*

- ügyintéző, ezen belül:
 - kormánytanácsos,
 - vezető-kormánytanácsos,
 - kormányfőtanácsos,
 - vezető-kormányfőtanácsos;
- szakmai vezető (osztályvezető, főosztályvezető);
- szakmai felsővezető (például közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár);
- biztos jogviszonyban álló személy (kormánybiztos, miniszterelnöki biztos, miniszteri biztos);
- tanácsadó;
- politikai felsővezető (miniszterelnök, miniszter, államtitkár).²¹⁷

A kormányzati főhivatalok, a központi hivatalok és a kormányhivatalok esetén az ügyintéző kategóriákon belül:

- hivatali tanácsos,
- vezető-hivatalitanácsos,
- hivatali főtanácsos I.,
- hivatali főtanácsos II.,
- vezető-hivatalifőtanácsos.²¹⁸

²¹⁷ Kit. 57. § (1) bek.

²¹⁸ Kit. 57. § (2) bek.

Az álláshelynek a Kormány által megállapított besorolását *a kormányzati igazgatási szerv nem változtathatja meg*, viszont a kormányzati igazgatási szervet irányító, vezető vagy felügyelő miniszter kezdeményezheti a kormányzati személyügyi igazgatásra kijelölt szervnél az álláshely besorolásának módosítását.²¹⁹

A szenioritáson alapuló előmeneteli rendszer eltörlésével az *illetmény szabályozása* is jelentősen átalakult. A besoroláson alapuló, az illetményalapból számított, alapilletményből, illetménykiegészítésből és illetménypótlékokból álló illetményrendszer megszűnt. A Kit. értelmében az illetményt *a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg az álláshelyhez tartozó besorolás szerinti sávon belül*.²²⁰ A sávok a következők:

Minisztériumok:²²¹

	besorolási fokozat megnevezése	illetmény alsó határa	illetmény felső határa
1.	kormánytanácsos	250 000 Ft	500 000 Ft
2.	vezető-kormánytanácsos	350 000 Ft	650 000 Ft
3.	kormány-főtanácsos	400 000 Ft	750 000 Ft
4.	vezető-kormányfőtanácsos	600 000 Ft	1 500 000 Ft
5.	osztályvezető	700 000 Ft	1 400 000 Ft
6.	főosztályvezető	800 000 Ft	1 500 000 Ft
7.	helyettes államtitkár	1 300 000 Ft	1 650 000 Ft
8.	közigazgatási államtitkár	1 500 000 Ft	1 900 000 Ft

Kormányzati főhivatalok, központi hivatalok, kormányhivatalok:

	besorolási fokozat megnevezése	illetmény alsó határa	illetmény felső határa
1.	hivatali tanácsos	200 000 Ft	350 000 Ft
2.	vezető-hivatalitanácsos	300 000 Ft	500 000 Ft
3.	hivatali főtanácsos I.	400 000 Ft	600 000 Ft
4.	hivatali főtanácsos II.	450 000 Ft	700 000 Ft
5.	vezető-hivatalifőtanácsos	500 000 Ft	1 200 000 Ft
6.	osztályvezető	400 000 Ft	1 100 000 Ft
7.	főosztályvezető	550 000 Ft	1 300 000 Ft

A kormánytisztviselő megállapított illetménye az adott naptári évben *a teljesítményértékelése alapján módosítható*. Az illetmény teljesítményértékelés *nélkül is* módosítható, ha azt a kormánytisztviselő által betöltött álláshely *besorolási kategóriájának módosulása* teszi szükségessé.²²²

Összességében elmondható, hogy a Kit. a korábbi díjazási rendszerhez *képest magasabb illetményeket* tesz lehetővé, és jó teljesítmény esetén akár rövid időn belül is érdemi bérnövekedés érhető el. Ez a megoldás kétségtelenül rugalmasabb, ugyanakkor arra is rá kell mutatni, hogy a vezetői illetménymegállapítás *szubjektív elemeket* is hordozhat magában. Mindezt ellensúlyozandó,

²¹⁹ Kit. 57. § (5)–(6) bek.

²²⁰ Kit. 134. § (1) bek.

²²¹ Kit. 1. melléklet

²²² Kit. 134. § (5) bek.

a munkáltató szubjektivitásának mérséklésére szolgál a Kit. egyik új alapelve, a *szakszerűség elve*. A munkáltatói jogkör gyakorlója ennek értelmében a szakmai képességek, a képzettség, a gyakorlat, valamint a teljesítmény alapján határozza meg a kormánytisztviselő illetményét a fenti sávokon belül.²²³

A Kit. az *érdemek elismerését* a következő módokon teszi lehetővé:²²⁴

- írásbeli dicséret;
- teljesítmény elismerés: a kormánytisztviselő hosszabb időn át tartó kimagasló teljesítményéért és feladatainak eredményes ellátásáért²²⁵ (ha az egyéni teljesítményértékelésének eredménye legalább „jó teljesítményszint” fokozatú);²²⁶
- motivációs elismerés: a kormánytisztviselő valamely kompetenciájára, speciális képességére, ismeretére, tudására figyelemmel amennyiben az adott álláshelyen történő munkavégzése a munkáltatói jogkör gyakorlójának kiemelt érdeke;²²⁷
- szolgálati elismerés: a kormánytisztviselő szolgálati ideje alapján; mértéke 2–5 havi illetmény.²²⁸

Az *illetményen felüli juttatások* közül elsőként a *céljuttatást* kell megemlíteni. A kormánytisztviselő az általa végrehajtott többletfeladatokra figyelemmel rendkívüli céljuttatásban részesíthető.²²⁹ A munkáltatói jogkör gyakorlója – ide nem értve a helyettesítést – rendkívüli, célhoz köthető feladatot állapíthat meg a kormánytisztviselő részére, amelynek teljesítése a feladatának ellátásából adódó munkaterhet jelentősen meghaladja.²³⁰ A célfeladat elrendelése egyszeri, eseti feladatellátásra vagy rendszeres többletmunkával járó többletfeladat folyamatos ellátására vagy meghatározott eredmény(termék) létrehozására vonatkozhat.²³¹ A kormánytisztviselő akkor jogosult a céljuttatásra, ha a célhoz köthető feladatot eredményesen végrehajtja.

A kormánytisztviselő béren kívüli juttatásként – a Széchenyi Pihenő Kártyára utalt – *caféteria-juttatásra* is jogosult a költségvetési törvényben meghatározott mértékig (a 2023. évben ennek összege főszabály szerint nem haladhatja meg a nettó 400 000 forintot).

Ezekon kívül a kormánytisztviselő részére további visszatérítendő, illetve vissza nem térítendő juttatás biztosítható.²³² Ilyen juttatás:

- a lakhatási jellegű támogatások (lakásépítési és -vásárlási támogatás, bérleti díj hozzájárulás);
- az egyéb szociális jellegű támogatás a súlyos anyagi megterheléssel járó körülményeinek enyhítésére;²³³
- a tanulmányi jellegű támogatások (ösztöndíj, képzési, továbbképzési támogatás, nyelvtanulási támogatás);²³⁴
- gyermeknevelési és családalapítási támogatások (családalapítási támogatás, iskolakezdési és gyermeknevelési támogatás, táborozás támogatása).²³⁵

²²³ Kit. 65. § (3) bek.

²²⁴ Kit. 141. §

²²⁵ Kit. 142. §

²²⁶ R2. 29. §

²²⁷ Kit. 143. §

²²⁸ Kit. 145. §

²²⁹ Kit. 146. § (1) bek.

²³⁰ Kit. 146. § (2) bek.

²³¹ R2. 33. § (2) bek.

²³² Kit. 148. § (1) bek.

²³³ Kit. 150. §

²³⁴ Kit. 151. §

²³⁵ Kit. 161–163. §

8.3.6. A SZEMÉLYZETI SZOLGÁLTATÁSOK ÉS TEVÉKENYSÉGEK HUMÁN FOLYAMATA (SZEMÉLYZETI, MUNKAÜGYI, HUMÁNIGAZGATÁSI)

A közszolgáltatón belül ennek a – valamennyi egyéb humán folyamathoz és a humán funkciók zöméhez is szervesen kapcsolódó, azoknak adminisztratív, jogi, igazgatási, HR szakmai, IT- és egyéb szolgáltatást nyújtó – humán folyamatnak a teljesítésével foglalkoznak a legtöbbet a terület szakemberei, valamint a feladat irányításáért, menedzseléséért felelős vezetők. Az emberierőforrás-gazdálkodással összefüggő tevékenységeket az elvégzendő feladatok jellege szerint *stratégiai*, *operatív* és *adminisztratív* csoportokba szokták osztani. A „Közszolgálati humán tükör 2013” című kutatás eredményei alapján az állapítható meg, hogy a vizsgált közszolgálati szervezeteknél a legtöbb időt és energiát az adminisztratív jellegű személyügyi, munkaügyi és humánigazgatási feladatok ellátására fordítják. Ez azt jelenti, hogy az adminisztratív jellegű feladatok teljesítése – szervezetektől függően – az összes egyéb (stratégiai és operatív) tevékenységnek a 75–92 százalékát teszi ki.²³⁶ A nemzetközi felmérések szerint az adminisztratív feladatellátás ma átlagosan 50 százalék, a jövőben kívánatosnak tartott 10 százalékhoz képest.²³⁷ A magyar közszolgálatra vonatkoztatva ez leegyszerűsítve annyit jelent, hogy a törvényi előírások adminisztratív jellegű teljesítésén túl alig marad idő az olyan operatív és stratégiai jellegű feladatellátásra, amellyel biztosítani lehetne a személyi állománnyal való érdemi foglalkozást, valamint azt, hogy őket mint a szervezetek legfontosabb erőforrását – ahogyan korábban jeleztük – a folyamatok középpontjába állíthassák. Ezért is érdemes számba venni azoknak a humán funkcióknak a körét, amelyek bevezetésével a mérleg nyelvét – a nemzetközi sztenderdek megfelelően – a stratégiai jellegű feladatok irányába lehet elmozdítani.

Stratégiai jellegű humán funkcióknak számítanak: a szervezet előtt álló, hosszú távra szóló tervek, célok és a jövőkép megvalósítást támogató olyan értékelő, elemző munkák, a fejlesztést szolgáló innovációk, a legjobb gyakorlatok összegyűjtésére irányuló tevékenységek, az összehasonlító (benchmark) vizsgálatok, a szakterületi feladatellátásra koncentrálnak tudományos kutatások, amelyekkel az emberierőforrás-gazdálkodás megújítását, a változásokhoz, megváltozott igényekhez való igazítását lehet elérni. A felsorolt tevékenységek biztosítják az alapot ahhoz, hogy az emberierőforrás-gazdálkodás, hozzáadott értéket produkálva, érdemben hozzá tudjon járulni a szervezeti működés sokoldalú fejlesztéséhez, a vezetők módszertani eligazodásához, nem utolsósorban a személyi állomány magas színvonalú és komplex kiszolgálásához. A szakterületi munkával kapcsolatos pályázati és projekttevékenységet is a stratégiai feladatok, illetve célok szolgálatába ajánlott állítani.

Operatív jellegű humán funkcióknak tekinthetjük: a személyügyi, a munkaügyi és a humánigazgatási kérdésekhez kapcsolódó jogi képviselet, jogsegély-szolgáltatás, jogértelmezés biztosítását, az érintettek eligazodását, tájékozódását segítő, az emberierőforrás-gazdálkodás jogi környezetének fejlesztését szolgáló munkákat. A munkaügyi konfliktusok megelőzése, a konfliktusok megoldása, a munkahelyi mediatori tevékenység rendszerbe építése mellett továbbra is jelentőséget kell kapnia a munkaügyi kapcsolatok kezelésének, az érdekegyeztetés permanens folytatásának. A jövőt illetően a munka- és egészségvédelem, az ergonómia kérdései, a szabadidő, a kulturális és a sportolási

²³⁶ Petrő Csilla – Stréhlí-Klotz Georgina: *Az emberi erőforrás menedzsment terület munkavégzésének jellemzői a közszolgálatban.* („Közszolgálati humán tükör 2013” rész tanulmány) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2013. 34–39. Forrás: http://magvaryprogram.kormany.hu/download/2/0b/a0000/04_HR_EEM_munkavegzes_jell_AROP2217.pdf (utolsó letöltés: 2015. 06. 28.)

²³⁷ Mathis, Robert L. – Jackson, John H.: *Human Resource Management.* Thomson South-Western, London, 2008. 11.

lehetőségek körének kiszélesítése, a munkahely és a magánélet egyensúlyának megteremtése, a szociális és jóléti háló erősítése mind olyan terület, amellyel a közszoigálat a munkaerőpiacon folyó versenyben versenytársainál előnyösebb pozícióba kerülhet, és sikeresebb lehet náluk a fluktuáció csökkentésében, illetve a dolgozók életpályán tartásában.

Az adminisztratív jellegű humán funkciók közé sorolhatók: azok, amelyek a – közel sem teljeskörűen bemutatott – humán funkciók mindegyikéhez kapcsolódó, a hatályos törvények és az egyéb jogszabályok által előírt ügyintézési, programtervezési és szervezési, ügykezelési, nyilvántartási, statisztikai, adatszolgáltatási, adatvédelmi tevékenységekkel hozhatók összefüggésbe. Ezek közül érdemes külön említést tenni a szervezeti működéshez szükséges foglalkoztatást igazoló igazolványok, dokumentumok, nyomtatványok elkészítéséről, kezelésükről, a munkavégzési rendszer működtetésénél nélkülözhetetlen adminisztratív feladatokról. Az emberierőforrás-áramlással kapcsolatos ügyek intézését és dokumentálását is éppúgy indokolt kiemelni, mint a munkáltatói jogkör gyakorlásával összefüggésben előírt adminisztratív kötelezettségek teljesítését. Az emberierőforrás-fejlesztés keretében zajló tervezési, programszervezési és -lebonyolítási feladatok, továbbá a teljesítménymenedzsment rendszerelemeinek ügyintézése, a folyamat támogatása vagy a szervezetek protokolláris rendezvényeinek előkészítése, megtartása is jelentős bürokratikus terheket ró az emberierőforrás-gazdálkodással foglalkozókra. Az IT-rendszerek üzemeltetése és naprakésszé tétele, a szükséges adatok, információk szolgáltatása folyamatos adminisztratív kötelezettségként jelenik meg az emberierőforrás-gazdálkodás minden szintjén.²³⁸

²³⁸ Szabó Szilvia – Szakács Gábor (szerk.): *Közszoigálati HR menedzsment*. NKE KTK, Budapest, 2015. 60–61.

9.

ÖSSZEFOGLALÁS

A FEJEZET RÖVIDEN BEMUTATTA A KÖZSZOLGÁLATI MENEDZSMENTTEL KAPCSOLATOS LEGALAPVE-TŐBB ISMERETEKET, VALAMINT AZT, HOGY A KÖZSZOLGÁLATI MENEDZSMENT MILYEN KAPCSOLATBAN ÁLL AZ EMBERIERŐFORRÁS-GAZDÁLKODÁSSAL. A KÉT TÉMAKÖR FELDOLGOZÁSÁNÁL ELSŐDLEGESEN AZOKAT A MENEDZSMENTELVEKET, -ESZKÖZÖKET, -ELJÁRÁSOKAT ÉS -MÓDSZEREKET IGYEKEZTÜNK VÁZLATOSAN KÖZREADNI, AMELYEK NÉLKÜL MA MÁR NEM LEHETSÉGES HATÉKONY, VERSENYPÉPES, TÖRVÉNYES ÉS EREDMÉNYES KÖZSZOLGÁLATI MUNKÁT FOLYTATNI, VALAMINT AZ EZEN TEVÉKENY-SÉGET ÉS A FELADATOKAT ELLÁTÓ SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYT IS SZOLGÁLÓ, AZ ADOTT SZERVEZETEK SZÁMÁRA HOZZÁADOTT ÉRTÉKET BIZTOSÍTÓ EMBERIERŐFORRÁS-GAZDÁLKODÁST MEGVALÓSÍTANI.

Az emberi erőforrással való észszerű és hatékony gazdálkodás életre hívása érdekében az elmúlt időszakban jelentős fejlesztések indultak el. A jelenlegi helyzethez képest a fejezetben szereplő menedzsmentmegoldások egy része ma még csak stratégiai elképzelésnek tekinthető. Mint ahogy megoldásra váró, kiemelt feladat még a közszolgálat személyi állományának jogviszonyát szabály-zó törvények és egyéb jogszabályok, valamint az emberierőforrás-gazdálkodás területén alkalmaz-ható menedzsmenteljárások összhangjának megteremtése, az egyes tevékenységek folyamatokba rendezése, továbbá a munkavégzés integrált, rendszerközpontú megvalósítása is. Ennek az összetett feladategyüttesnek a sikeres teljesítése érdekében született meg a stratégiai alapú, integrált emberi-erőforrás-gazdálkodás ismertített közszolgálati rendszermodellje. A rendszermodellt felépítő humán folyamatok és az ezekhez tartozó legfontosabb humán funkciók menedzsmentszempon-tú tárgyalá-sa mellett azoknak a jogintézményeknek (humán funkcióknak) a bemutatását végeztük el, amelyek nem szerepelnek a közigazgatási alapvizsga tananyagában. A fejezetben szereplő ismeretanyag – reményeink szerint – kellő alapot nyújt az olvasó számára ahhoz, hogy a mindennapi munkavég-zése során képes legyen eligazodni a közszolgálati menedzsment és az emberierőforrás-gazdálko-dás legfontosabb kérdéseiben. Bízunk benne, hogy sikerült megvilágítanunk azokat a kezdemé-nyezéseket, amelyek a tárgyalt funkcionális szakterület fejlesztését eredményezik, ezen keresztül pedig elérhetővé válik a szervezeti és az egyéni elvárások, igények összhangjának megteremtése, az emberi erőforrás kulcshelyzetbe hozása, a személyi állomány tevékenységét, illetve a vele szembeni elvárásrendszert érintő egyértelmű, világos, átlátható jogi szabályozás.

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közsolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Dr. Deli Gergely rektor
Címe: 1082 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Kiss Eszter, Császár-Biró Anna

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-531-0 (elektronikus)