

KÖZIGAZGATÁSI VIZSGA TANANYAGOK

Közigazgatási szakvizsga

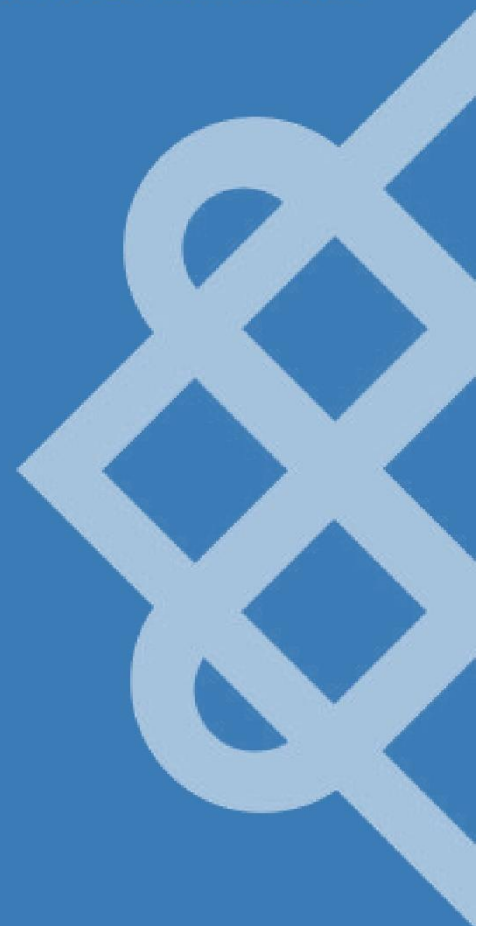


Negyedik kiadás, 2018.

ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI ISMERETEK

IV. modul:

Közigazgatás-szervezési és vezetési ismeretek



KÖZIGAZGATÁSI SZAKVIZSGA

ÁLTALÁNOS
KÖZIGAZGATÁSI
ISMERETEK

IV. modul:

Közigazgatás-szervezési és vezetési
ismeretek

Negyedik, hatályosított kiadás, 2018.

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 lektor:

Dr. Belényesi Emese
Dr. Hazafi Zoltán

A 2018. évi hatályosítást végezte:

dr. Horváth Attila

A hatályosítás szakmai lektora:

dr. Hazafi Zoltán

Negyedik, hatályosított kiadás

Olvasószerkesztő:

Kiss Eszter

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. július 15.

Kiadja:

© NKE, 2018

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
Dékán

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	7
1.1. A vezetés eredete	7
1.2. Vezetés, szervezés, szervezet	8
1.3. A vezetés tanulhatósága	10
2. A vezetés- és szervezéstudomány fejlődésének rövid összefoglalása	11
2.1. A klasszikus iskola	11
2.2. Az emberközpontú irányzatok	13
2.3. Integrációs törekvések	16
2.3.1. Rendszerkoncepción alapuló matematikai irányzatok	16
2.3.2. A racionális döntéshozatal korlátait hangsúlyozó elméletek	16
2.3.3. Kontingencia-elmélet	17
2.3.4. Populációs ökológia	18
2.3.5. „Z” elmélet	19
2.4. A legújabb tudományelméleti irányok	19
3. A vezetés perspektívái	21
3.1. A vezetés mint betöltendő munkakörök a hierarchia mentén	21
3.2. A vezetés mint vezetői kompetenciák alkalmazása	22
3.3. A vezetés mint „menedzsment” és „leadership” szerepfelfogások	23
3.4. A vezetés mint speciális vezetői szerepek betöltése	24
3.5. A vezetés mint vezetési rendszerek közötti választás	26
3.5.1. Megegyezéssel eredményekkel történő vezetés (Management by Objectives)..	26
3.5.2. Delegáláson alapuló vezetés (Management by Delegation)	26
3.5.3. Kivételeken alapuló vezetés (Management by Exceptions).....	26
3.5.4. Részvételi vezetés (Management by Participation).....	27
3.6. A vezetés mint vezetési stílusok gyakorlása	27
3.7. A vezetés mint döntés	30
3.8. A vezetés mint vezetési funkciók betöltése	31
3.8.1. Célkitűzés és tervezés	32
3.8.2. Szervezés	32
3.8.3. Személyes vezetés	33
3.8.4. Ellenőrzés	33
3.9. A vezetés mint koordináció	35
3.9.1. Technokratikus koordinációs eszközök	35
3.9.2. Strukturális koordinációs eszközök	35

3.9.3. Személyorientált koordinációs eszközök	36
4. Struktúradimenziók, szervezeti formák és alakításuk feltételrendszere	37
4.1. A szervezetek kialakítását befolyásoló tényezők	37
4.1.1. A környezet mint befolyásoló tényező	37
4.1.2. Az adottságok befolyásoló szerepe	38
4.1.3. A szervezet tevékenységi körének hatása	38
4.2. A szervezetek struktúradimenziói	39
4.2.1. Munkamegosztás	39
4.2.2. Hatáskör-megosztás	40
4.2.3. Koordináció	40
4.2.4. Konfiguráció.....	40
4.3. Szervezeti formák.....	40
4.4. A közigazgatási szervezetek főbb sajátosságai	47
5. Szervezeti kultúra és változásvezetés	49
5.1. A szervezeti kultúra.....	49
5.1.1. A szervezeti kultúra fogalma.....	49
5.1.2. A szervezeti kultúra típusai	50
5.1.3. A szervezeti kultúra változása.....	52
5.2. Változásvezetés	53
5.2.1. A változtatás szereplői	53
5.2.2. Az ellenállás kezelése.....	55
6. Új tendenciák és vezetési megoldások a közigazgatási szervezetek működésében	56
6.1. Stratégiai tervezés	56
6.2. Folyamatközpontú közigazgatás-szervezés, a folyamatok technológizálása	57
6.3. Projektmenedzsment	61
6.3.1. Elemzési fázis.....	63
6.3.2. Tervezési fázis.....	64
6.3.3. A projekt megvalósítása	64
6.3.4. A projekt lezárása.....	64
6.4. Minőségmenedzsment a vezetésben.....	65
6.4.1. A minőségmenedzsment története	65
6.4.2. EFQM és a (Közös) Általános Értékelési Keretrendszer (CAF).....	66
6.5. Tudásmenedzsment	69
6.5.1. A tudásmenedzsment kialakulása és jelentősége	69
6.5.2. A tudásmenedzsment fogalma	69

6.5.3. A tudásmenedzsment folyamata.....	70
6.5.4. A tudásmenedzsment folyamatának megvalósítása	71
7. Sokoldalúan bevethető módszerek és technikák a közigazgatási szervezetek vezetéséhez és fejlesztéséhez.....	73
7.1. A helyzetfelmérés eszközei, módszerei	73
7.1.1. SWOT-analízis	73
7.1.2. Problémaelemzés (fadiagram módszer)	74
7.1.3. A szervezet átvilágítását támogató résztechnikák	75
7.2. Csoportos munkavégzés, csoportos ötletelés	81
7.2.1. A csoportmunka alapjai.....	81
7.2.2. A csoportos alkotótechnikák pszichológiai háttere	84
7.2.3. Brain storming.....	84
7.2.4. Delphi-módszer	86
7.2.5. A 635 módszer	87
7.2.6. A philips 66 módszer.....	89
7.2.7. Nominál csoportok módszere.....	89
7.3. Benchmarking	91
7.3.1. A benchmarking fogalma és kialakulása.....	91
7.3.2. A benchmarking fajtái	91
7.3.3. Benchmark és best practice	91
8. Humán erőforrás és közszolgálati menedzsment.....	92
Bevezetés.....	92
8.1. A közszolgálati menedzsmentről	93
8.2. Az emberi erőforrás kiemelt szerepe a közszolgálat működésében	96
8.3. A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati rendszermodellje	98
8.3.1. A stratégiai tervezés és a rendszerfejlesztés humán folyamata	102
8.3.2. A munkavégzési rendszerek humán folyamata	104
8.3.3. Az emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés humán folyamata (közszolgálati életpálya-menedzsment).....	108
8.3.4. A teljesítménymenedzsment humán folyamata.....	135
8.3.5. Az ösztönzésment (kompenzáció, javadalmazás) humán folyamata	138
8.3.6. A személyzeti szolgáltatások és tevékenységek humán folyamata (személyzeti, munkaügyi, humánigazgatási)	144
Összefoglalás.....	145

1.

A VEZETÉS EREDETE, ALAPFOGALMAI, TANULHATÓSÁGA

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

1.1. A VEZETÉS EREDETE

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

1.2. VEZETÉS, SZERVEZÉS, SZERVEZET

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

A helyzet később megfordult: a három fogalom közül a vezetés és a szervezet visszanyerte elsődlegességét. Valójában e két kategória egymást feltételezi: a szervezetek jelentik a vezetők működésének közegét, a szervezetek létrejöttét pedig gyakran már vezető szerepet betöltő személyek vagy jövőbeli vezetők (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 „vezetésigényes”, a vezetői szerep azokból sem tűnik el teljesen, inkább csak átalakul.

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

Legátfogóbb meghatározással a rendszerelméleti megközelítés szolgál, mely szerint a szervezet emberek és (munka)eszközök, valamint a közöttük lévő kapcsolatok összessége, 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

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

létrejöhetnek, például közös szakmai érdeklődés, hasonló élethelyzet (például kisgyerekes szülők), azonos munkahelyen kívüli elfoglaltság (például sport) alapján.

Mit jelent mindezek után a vezetés? Nos, ennek meghatározásával kapcsolatban jóval több a bizonytalanság. Valójában még a helyes szóhasználat is kérdéses, hiszen a magyar nyelvben a fogalom jelölésére a „vezetés” mellett az „irányítás” szó éppúgy elterjedt, mint a múlt század ’80-as éveitől végre polgárjogot nyert „menedzsment”. Az ezzel kapcsolatos teoretikus viták tárgyalását itt mellőzve a továbbiakban az irányítás és a vezetés közül következetesen a vezetést használjuk, míg a menedzsment szót csak a menedzsment és a leadership szerepfelfogások megkülönböztetése során, illetve egyes vezetési szakterületek (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 kezdjünk a tudományterület másik emblematis 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 termelési 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

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.

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.

1.3. A VEZETÉS TANULHATÓSÁGA

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

A vezetésnek vannak akár írott forrásokból megtanulható elemei, és egy bevezető tanulmány – mint jelen szakvizsga felkészítő tananyaga is – elsősorban ennek átadására vállalkozhat. Ezek közé tartozik a különböző vezetés- és szervezéstudományi elméletek összefoglalása, az egyes szervezeti struktúrák jellemzése, a vezetési tevékenység részlemeinek 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 kívánatos eszköztára azonban jellemzően szituációfüggő, többek között a környezet, a vezetendő szervezet, a rendelkezésre álló humán és anyagi erőforrások által meghatározott. Ebből következően még egy bevezető kurzus esetében is célszerű kerülni az „így csináld” típusú állításokat. Hasznosabbnak tűnik gondolkodási kereteket nyújtani, illetve még a gyakran használatos módszereket és technikákat is úgy indokolt tárgyalni, hogy meghagyjuk az intelligens választás lehetőségét az Olvasó számára.

A vezetői kompetencia-portfólió egy további részhez az 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 karizmatikusság, a lényeglátás, a határozott fellépés. Ezek a képességek, ha nem is mindig a születéssel, de a fiatalkori szocializációval és neveltetéssel eléggé determináltak. Ezzel együtt fejlesztésük nem lehetetlen, sőt indokolt is, különösen azon (felső)vezetők körében, akik a vezetői kompetenciák előbb 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 akkortájt általánosnak számító csoportos munkavégzést és bérfizetést, helyette bevezette az egyéni teljesítménybérezést. Differenciált darabbér rendszert alkalmazott, amelynek lényege, hogy a norma alatti teljesítményt alacsonyabb darabbérrel számolják el, a magasabb darabbér csak a norma feletti teljesítményre jár. Taylornál az anyagi ösztönzés központi és kizárólagos szerepet töltött be, szerinte a munkást csak a pénz érdekli, csak a magasabb bér ellenében hajlandó nagyobb teljesítményt nyújtani. Az intézkedések hatására a teljesítmények gyakran a többszörösére nőttek, és a jól teljesítő munkások valóban több bért vihettek haza – igaz, a magas normák miatt messze nem arányosan a teljesítménynövekedéssel. Taylor igyekezett magát a vezetők és a munkások érdekeinek összehangolójaként feltüntetni, tevékenysége ennek ellenére több helyen ellenállást váltott ki.

A Taylor által fémjelzett „tudományos” *menedzsmentnek* és hasonló gondolkodású pályatársai (nem utolsósorban a T-modell tömegszerű előállítását futószalag segítségével megszervező *Henry Ford*) kapcsolódó innovációinak óriási hatása volt nemcsak az Egyesült Államokban, hanem szerte 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

centerek, gyorséttermek), hanem a közigazgatásban is. Taylor legfontosabb művei magyarul is olvashatóak.⁶

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

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

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

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

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

Weber a bürokrácia ideáltípusa alatt olyan mintát értett, amely tiszta formában nem mutatkozik meg a gyakorlatban. *Gazdaság és társadalom* c. művében⁹ az ideáltípusú bürokratikus szervezet következő jellemzőit fejteti ki: egyértelmű munkamegosztás, szabályalapú működés, a hierarchia (szolgálati út) követése, szakmai hozzáértés, a hivatali állások kisajátíthatatlansága, az alkalmazottak hivatali és magánvagyonának szétválasztása, aktaszerűség (írásbeli ügyintézés). Miközben a modern állam leghatékonyabb, valójában nélkülözhetetlen szervezeti formájának tekintette a bürokráciát, Weber látta az egyre terjedő, de általa is feltartóztatatlannak ítélt racionalizálás árnyoldalait, így 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 részcélokkal való azonosulását, a közöttük kialakuló hatalmi harcokat, illetve az előmeneteli rendszer diszfunkcióját, amely a szolgálatban eltöltött időt (és a végzettséget) többre értékeli a nyújtott teljesítménynél.

Weber a bürokratikus szervezetek alkalmazását a gazdaságban is észlelte, és kívánatosnak tekintette, különösen a nagyobb szervezetnél. Ezzel együtt legnagyobb hatása a közigazgatás fejlődésére volt: a klasszikus, hierarchikusan szervezett, erősen szabályozott közigazgatást a mai napig szerte a világon weberi rendszernek nevezik. Weber megközelítése újabban több helyen reneszánszát éli **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

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

javulása, a munkacsoport tagjai által „elfogadott” csoportnormához való igazodás. Az ember társas lény, aki jobb szociális légkörben egyértelműen jobb teljesítményt nyújt, s természetével a merev hierarchikus alárendeltség nem fér össze.

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

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

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

Douglas McGregor (1960) „X” és „Y” elméletében – építve Maslow szükséglethierarchiájára – tulajdonképpen a klasszikus és a Human Relations „vezetési modell” alapjellemezőit, a két modell munkavégző emberrel kapcsolatos feltételezéseit hasonlította össze. Fontos hangsúlyozni, hogy McGregor modellje nem arról szól, hogy valójában milyenek az emberek, hanem azt fogalmazza meg, hogy milyen jellemző attitűdjeink vannak velük kapcsolatban. Érdeemes 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 probléma-megoldásokban, találékonyak, kreatívak.

1. 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 vizsgálatai 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 vezető-beosztott kapcsolatok, a szervezeti tagok egyéni és társas szükségletei fontosságát hangsúlyozták. Nem öncélúan törekedtek a munka humanizálására, hanem a klasszikus iskolával ellentétben éppen annak révén látták lehetségesnek a magasabb szervezeti teljesítmények elérését.

2.3. INTEGRÁCIÓS TÖREKVÉSEK

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

2.3.1. Rendszerkoncepció 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 rendszer-elméleti megközelítés úgy tekinti a szervezetet, mint egy olyan alrendszerekből álló szervezett rendszert, amelynek vannak inputjai (anyagok, pénz, emberi erőforrások), átalakítási folyamatokat végez (a rendelkezésére álló technológiákkal), és outputokat (árakat, szolgáltatásokat) állít elő.

A rendszeren belül működik visszacsatolás, amely lehetővé teszi a szervezeten belül és annak környezetéből érkező visszajelzések nyomán szükséges beavatkozást. A vezetés feladata a rendszer egységének és 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 jelezhetőek előre;
- az egyes alternatívák minden lényeges dimenzió mentén tökéletesen nem összehasonlíthatók;
- az emberek általában megelégszenek az első már „elég jónak” tekinthető alternatívával, és nem folytatják tovább a keresést. Nem arról van szó tehát, hogy az emberek irracionálisan döntenének, csak arról, hogy racionális döntési eljárásaik során akadályokba ütköznek, így a döntéseik korlátozottan racionálisak.

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

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

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

2.3.3. Kontingencia-elmélet

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

A kontingencia-elmélet különböző képviselői abban egyetértettek, hogy nem létezik „egyetlen legjobb út” a szervezetek sikeres működtetéséhez, s hogy e tekintetben mind a klasszikus, mind a HR iskola felfogása téves. Abban ugyanakkor már komoly vita alakult ki, hogy melyik külső tényezőnek (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 kontingencia-elmélet vizsgálat a múlt század '70-es és '80-as éveinek fordulóján például azt mutatta ki, hogy a központi kontroll alatt tartott társadalomban az állami irányítás (pontosabban az attól való adminisztratív és gyakran szubjektív függés) jelentette a legerősebb alkalmazkodási kényszert a gazdasági szereplők számára.¹⁰ Emiatt a vizsgált vállalatok erősen centralizált szervezeti struktúrákat alakítottak ki, függetlenül attól, hogy az értékesítési piacuk vagy a tudományos–technikai környezetük esetleg mást kívánt volna. Nem meglepő módon a nyugati társadalmakban egészen másfajta vizsgálati eredmények születtek.

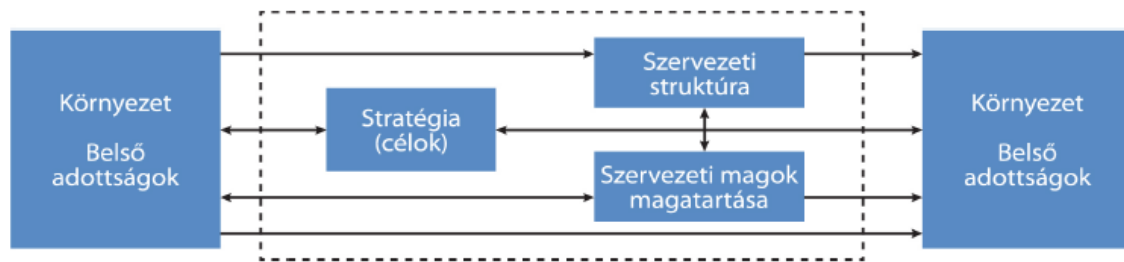
A kontingencia-elméletet több kritika érte amiatt, hogy a feltételezett összefüggéseit gyakran nem sikerült empirikusan bizonyítani, illetve túlságosan mechanikusan értelmezte a szituáció befolyásoló hatását. Részben ez utóbbi kritikára reflektálva született meg *a stratégiai választás elmélete*,¹¹ amely szerint a szituáció jellemzői elsősorban a kulcsvezetők szűrőjén keresztül képződnek le a szervezetek számára, akik egy adott szituációban akár több, egyformán sikerrel kecsegtető stratégia közül is választhatnak. Szintén ennek része az a feltételezés, hogy az alkalmazkodásnak van alternatívája. Például a nagy nemzetgazdasági vagy politikai-kormányzati súllyal bíró vállalatok és intézmények környezetük számukra kedvezőbb irányba történő megváltoztatását is el tudják érni (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

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.

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 kívánatos vezetési stílust a vezetési szituáció függvényében határozzák meg. Erről részletesebben lásd a vezetési stílusról szóló alfejezetet.



1. ábra: A kontingencia-elmélet alapmodellje¹²

2.3.4. Populációs ökológia

Az evolúció mint analógia alkalmazása vagy éppen mint egy univerzális (több tudományágban is jelen lévő) fejlesztőmechanizmus feltételezése a biológián kívül (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 kontingencia-elmélet állításával). A szervezeti vezetők adaptációs erőfeszítéseinek lehetősége korlátozott.
- Az elemzési egység a szervezetek populációja, amelyre közös génkészlet (azonos vagy hasonló működési mód, szervezeti felépítés, vezetési rendszer stb.) jellemző.
- A sikeres szervezetek „leányokat” hoznak létre, illetve más szervezetek is a sikeresek mintáit utánozzák. Eközben a sikertelen szervezeti fajták felszámolódnak (szelekció).
- A reprodukció sohasem tökéletes: mutációk, genetikai változatok jönnek létre (variáció).

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

- A variációk esetenként annyira eltérnek, hogy inkompatibilisek lesznek a korábbi szervezettel; ezért leválnak, önállósodnak.
- A szervezetek ezzel együtt is jellemzően lassan változnak. Az alapvonaluk 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 telep-helyet 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 távol-keleti országok vállalatainak sikerei alapján a tudományterület képviselőinek figyelme a kulturális tényezők felé fordult. Ennek az irányzatnak az egyik kiemelkedő képviselője **William Ouchi**, aki kutatásában az amerikai és a japán menedzsmentmódszerek és gyakorlat különbségeit vizsgálta. Megfigyelései alapján olyan rugalmas vezetési magatartást javasol a sikerre és a versenyképesség megőrzésére éhes vezetők számára, amely hatékonyan egyesíti a japán és az amerikai vezetési modellek erősségeit, ugyanakkor nem feltétlenül a profitmaximumot, hanem a társadalmi célkitűzések megvalósítását tartja elsődleges célnak.¹³

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

2.4. A LEGÚJABB TUDOMÁNYELMÉLETI IRÁNYOK

A vezetés- és szervezéstudomány legújabb fejleményei nagyfokú fragmentációról tanúskodnak.

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

Másfelől az „általános” tudományon belül továbbra is fejlődik az irányzat, amely szervezet és feltételrendszere között próbál összefüggéseket megállapítani. Ennek egyik legérdekesebb vonulata **az (új) intézményi iskola**, amely azt feltételezi, hogy szervezetek kialakításának mintáit formális és informális „intézmények” diktálják. Az „intézmények” alatt itt nem más szervezeteket kell érteni, hanem a társadalomban érvényesülő (beágyazott) azon értékeket, elvárásokat, szabályokat, mechanizmusokat, amelyek arra vonatkoznak, hogyan „kell” vagy legalábbis „illik” a szervezeteknek működniük. A szervezetek között ezért egy-egy

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

társadalmon belül gyakran nagyfokú hasonlóságot lehet felfedezni. Ennek egy része úgynevezett kényszerítő izomorfizmus eredménye, más esetekben a szervezetek önként igyekeznek hasonlóvá válni más, számukra referenciaként szolgáló szervezetekhez.

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

3.

A VEZETÉS PERSPEKTÍVÁI

Már a felvezető és az elméletttörténeti fejezetekből meglehetősen színes kép rajzolódhatott ki a vezetés lényegéről az Olvasóban. Jelen fejezet célja, hogy a vezetés különböző dimenzióit és a vezetésről alkotott legfontosabb felfogásokat (a továbbiakban: a vezetés perspektíváit) egymás mellé állítva minél több oldalát mutassuk a jelenségnek, bizonyos fókig 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 kistélepülés polgármesteri hivatalához képest. Ezzel együtt jellemző, hogy egy bizonyos méret felett minden szervezetben találunk felsővezetőket, középvezetőket, 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. Középvezetői 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 situációkban. 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 fejleszhető. A közigazgatásban, de gyakran az üzleti szférában is a munkakörök egy részéhez vagy akár összességéhez kompetenciaprofilokat fogalmazznak meg.

A *kompetenciaprofilok* (más néven *kompetencia-térképek*) azon kompetenciák listáját (vagy valamilyen más, például vizuálisan könnyen áttekinthető csoportosítását) 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 gondolatki-fejtő 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” SZEREPFELFOGÁSOK

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

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 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.

Az információgyűjtés mellett szükség van az információ szétszórására, 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. Tájékoztató, 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 szakirodalmában 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. Megegyezéssel eredménycélokkal történő vezetés (Management by Objectives)

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

3.5.2. Delegáláson alapuló vezetés (Management by Delegation)

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

3.5.3. Kivételeken alapuló vezetés (Management by Exceptions)

Lényege, hogy a munkatársak a számukra pontosan meghúzott működési sávban teljesen önállóan, vezetői beavatkozástól mentesen tevékenykedhetnek. A munkatársaknak csak a munkafolyamatban fellépő kivételekről kell informálniuk a vezetőiket. A munkatársak, szervezeti egységek elvárt teljesítményére vonatkozóan nemcsak tervértékeket fogalmaznak meg, hanem megjelölik a még elfogadható eltérés-tartományt is. Amennyiben ezt átlélik,

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. Résztvételi vezetés (Management by Participation)

A munkatársak részvétele a vezetésben a szervezet egészére kedvező hatással járhat. Résztvételi vezetés alatt az alárendeltek jobban megértik és elfogadják a döntéseket, a döntésekkel jobban azonosulnak, és a megvalósítás iránt elkötelezettebbekké válnak. A résztvételi 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 engedelmesség 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.).

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.

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

Jól beszabályozott, megfelelően strukturált szervezetben, egyenletes terhelés és átlagon felüli képzettségű és elkötelezett személyi állomány esetén ez a típusú vezetés hosszú távon is sikeres lehet. Ha azonban ezek a feltételek hiányoznak, akkor potens vezetés hiányában már rövid távon megjelenik a szervezetlenség, a munka hatékonysága pedig erőteljesen csökken. A „felhatalmazott” beosztottak gyakran maguk is túl óvatosak, és félnek a döntéshozataltól, 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, munkabírást és munkaszeretet szükséges, amelyhez általában szilárd jellemvonásoknak, erős akaratnak és önellenőrzési képességnek is párosulni kell.

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

Bár nagy a készlet, 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 elfogadható 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.

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

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

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

A **beosztott-centrikus** vezetői magatartás ezzel szemben főként egy összetartó csoport kialakítására törekszik. Az ilyen típusú vezető számára fontos, hogy beosztottjai munkájukkal elégedettek legyenek. Vezetői munkájának központi eleme a beosztottak részvételének és fejlődésének biztosítása, 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 észrevételeire, 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.

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.

- **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.

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

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 ténylegesen csak egy személy hoz meg. Elterjedtebbek a **csoportos döntéshozatali eljárások**,

s ennek tudományos magyarázatát az adja, hogy kutatások igazolták: a csoportok gyakran megalapozottabb döntésekre képesek. A csoportos döntéshozatalt akkor alkalmazzuk, ha kreativitás szükséges a döntéshez, és a csoport tagjai képesek lehetséges megoldási módokkal szolgálni. A csoportos döntéshozatal akkor is előnyös, ha a probléma komplex, ezért sokféle tudás kell a megoldásához. Csoportos döntés esetében a döntés elfogadtathatósága javul, könnyebb a kommunikációja, és egyszerűbb a megvalósítás koordinációja is. Hátránya, hogy hosszabb ideig tart, mint az egyéni döntés, sőt az is előfordulhat, hogy csoportok nem tudnak dönteni vagy kompromisszumra jutni, mert 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 feladatsoportok 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 javaslattételnek), 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 elmélettörténeti 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 adottak a szervezet tulajdonosa, illetve -- közigazgatási környezetben – felügyeleti szerve vagy jogszabályi előírások révén, a szervezet vezetőinek általában szabad kezük van a célok lebontásában, illetve a célérés 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 alrendszerait 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

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

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 kíséresse, 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 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.

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

3.8.4. Ellenőrzés

Az ellenőrzés az a vezetési funkció, amely a szervezeti működés megfelelőségének megállapítására vonatkozik. Ebben az értelemben a vezetési ciklus befejező lépése. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy az ellenőrzés mint tevékenység értelemszerűen jelen van a többi vezetési funkció gyakorlása során is. Az angol *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 *control* tárgya Ouchi taxonómiáját követve lehet maga a működés, pontosabban annak szabályszerűsége (bürokratikus *control*), az elért teljesítmény („piaci” *control*) és a szervezeti tagok magatartása (klán *control*).²⁵

A közigazgatásban a weberi hagyományok, a jogi racionalitás dominanciája miatt sokáig szinte kizárólagos volt a működés szabályszerűsége alapján történő *control*, ami persze áttételesen a szervezeti tagok magatartását is egy irányba formálta. A bürokratikus *control* 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.

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

Az elmúlt évtizedek ugyanakkor az Új Közmenedzsment térnyerésével a „piaci” típusú kontrollmechanizmusok felerősödését hozták magukkal, miközben a bürokratikus kontroll alkalmazásának lehetősége a deregulációs tendenciák hatására részben vissza is szorult. Olyan teljesítménymutatók váltak ismertté és kerültek alkalmazásra, mint a gazdaságosság (inputok takarékos felhasználása), a hatékonyság (egységnyi output minél kevesebb inputtal való előállítása) és az eredményesség (a megfelelő célok követése, illetve a célok elérése). Az 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 kulcsteljesítménymutató és egyéb indikátor rendszerek kezdték mérni a különböző fejlesztési programok, illetve a napi működés eredményességét. Miközben ezek a törekvések kétségkívül indokoltak és hasznosak, aránylag hamar világossá vált az a paradoxon, hogy a társadalmilag igazán releváns teljesítménymutatók (outcome, impact) esetében az ok-okozati kapcsolatok már nagyon áttételesek lehetnek, vagyis ezeken a szinteken az ellenőrzés hiába ragadja meg a céloktól való eltérést, a vezetői beavatkozás egy-egy lokális ponton nem szükségképpen tud a helyzeten változtatni.

Sokan ezért a szabály alapú és a teljesítmény alapú kultúrából egyaránt kiábrándulva és közben a hagyományos közszolgálati értékek (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 korigáló és fejlesztő szerepe azonnal érvényesülhet. Az utólagos ellenőrzés már az elvégzett, lezárt munkafolyamatokra vagy időszakokra vonatkozik. Alaposabb, sokoldalúbb lehet, mint az előzőek, de a hibás működésből bekövetkezett esetleges károkat csak korlátozott mértékben tudja enyhíteni.
- Az ellenőrzés gyakorisága alapján rendszeres és eseti ellenőrzési formákkal találkozunk. Rendszeres ellenőrzésnek számít a tervidőszakok végén esedékes beszámolók elkészíttetése 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.

3.9.1. Technokratikus koordinációs eszközök

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

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

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

3.9.2. Strukturális koordinációs eszközök

A szervezeti struktúra azzal, hogy a hasonló feladatokat végző munkatársakat jellemzően egy szervezeti egységbe foglalja, a hierarchia révén pedig a feladatok kiadásának és a teljesítményről való visszacsatolásnak az útját rögzíti (szolgálati út), önmagában jelentős koordinációs erővel bír. A strukturális koordinációs eszközöket általában ezen felül

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

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 kontingencia-elméleti felfogást elfogadva – nagymértékben függenek a környezeti feltételektől, a szervezet hosszabb távon is változatlan adottságaitól, valamint a szervezet tevékenységi körétől. (A tevékenységi kör számos taxonómiában a szervezeti adottságok között szerepel, jelen esetben külön szerepeltetjük.) A működést tehát több 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 pénzügyi 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, népszegnyilvántartás);
- rendszeres, standard eljárás szerinti (I. fokú határozatok meghozatala);
- műhelyrendszerű, egyedi (városépítészeti ügyek);
- projekt rendszerű ügyek (építési beruházás);
- komplex folyamatok (önkormányzati vagyон 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 újdonságtartalmú 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 profilként is nevezik.

A tevékenységi kör egyrészt egyes szervezeti adottságok meghatározásán keresztül fejti 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 kontingencia-elméleti kutatók sokat tettek a lehetséges struktúradimenziók feltárásáért és definiálásáért, amelyek száma az egy tucatot is elérte. Ezek közül a továbbiakban csak egy szűkített halmazt, az alábbi négy tételt használjuk:

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

4.2.1. Munkamegosztás

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

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

A munkamegosztás *logikája* (elve) szerint megkülönböztetünk *esetleges, mennyiségi és minőségi munkamegosztást*. Az esetlegesnél kialakul ugyan munkamegosztás, de ez nem tervezett, és a munkatársak általában tudják egymást helyettesíteni (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, személy-ügy osztály, informatika stb.).
- **Tárgyi alapú munkamegosztás:** a munkamegosztás valamilyen „tárgyi” elven történik, például termék/szolgáltatás alapján (például egy kormányhivatalon belül: munkaügyi központ, fogyasztó-védelmi 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 ábráról leolvasható két kulcsparaméter a **mélyégi 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

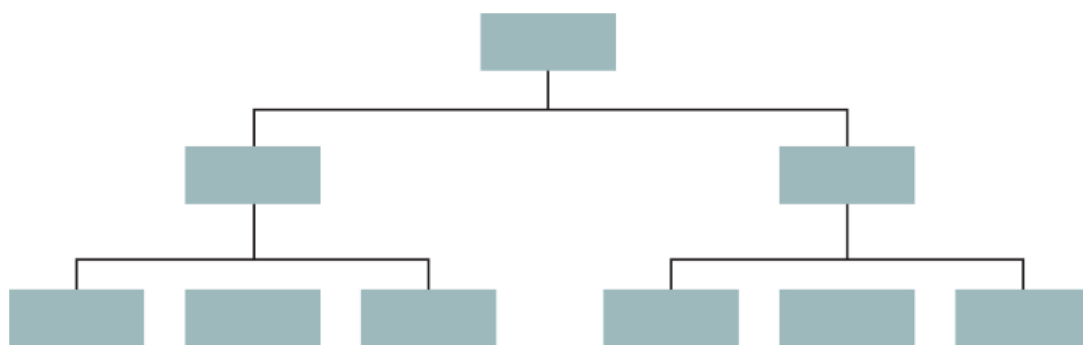
leginkább megfelel. Ez azt is jelenti, hogy a következőkben bemutatandó szervezeti modellek a gyakorlatban tiszta formában csak ritkán figyelhetők meg.

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 kiütözköznek. 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.

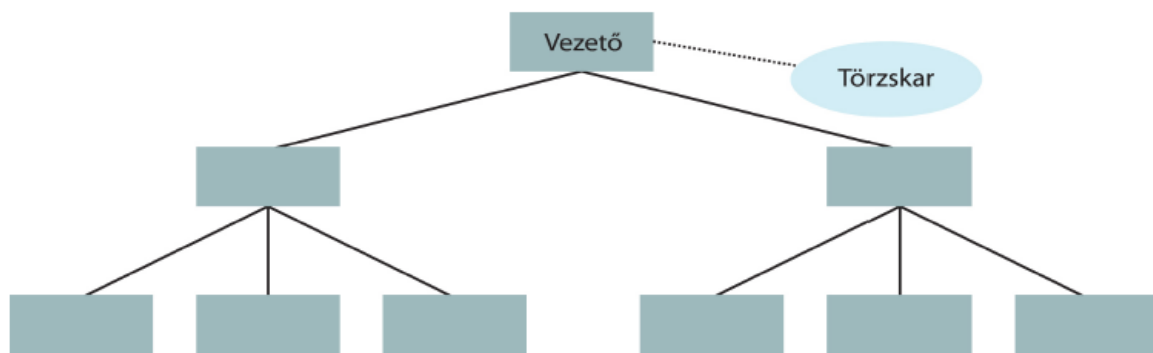
B) Törzskari szervezetek

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

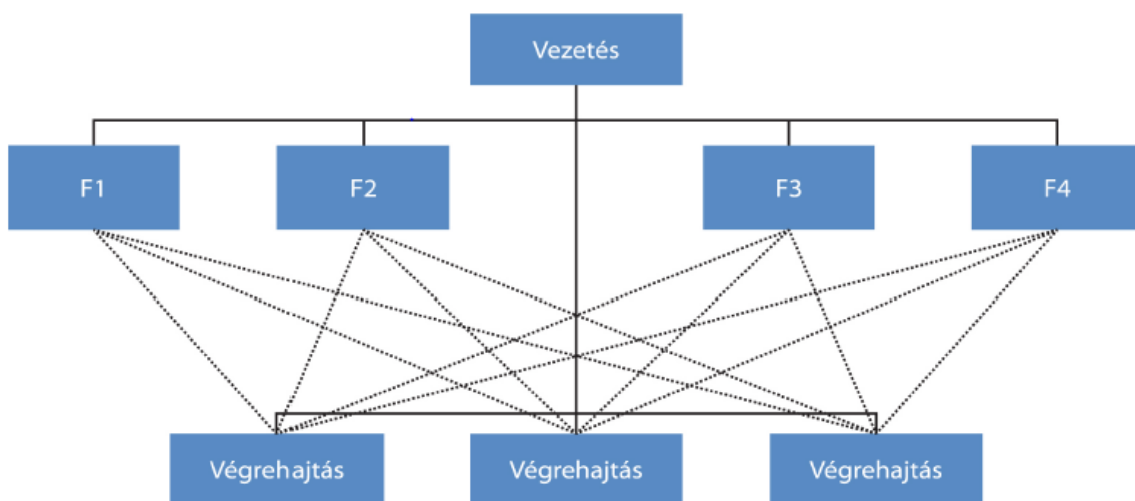
A törzskari szervezeti modell alkalmazásának	
előnyei	hátrányai
A vezetés szakmai színvonala emelkedik.	Bonyolultabbá válik a szervezet.
A vezetés támogatást kap a stratégiai feladatokban.	A törzskar belépésével a vezetők személyes irányítási feladata növekszik.
Megteremti a horizontális vezetői szemlélet 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 (újabbán 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

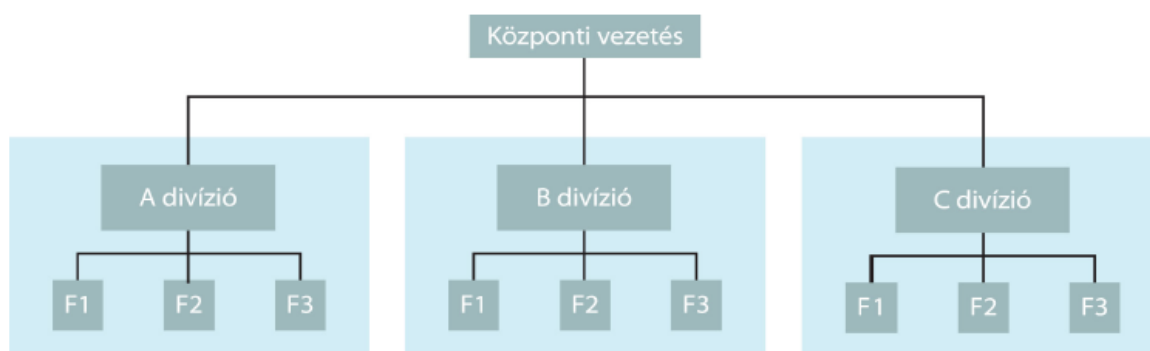
A lineáris-funkcionális szervezeti modell alkalmazásának	
előnyei	hátrányai
A szakmai (funkcionális) irányítás biztosított.	A vezető túlterheltsége.
Ha a folyamatokat standardizálják, csökkenhetnek a koordinációs költségek.	A megváltozott környezethez nem tud mindig időben alkalmazkodni.
A stabil környezet 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) Divizionális szervezetek

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

A divizionális szervezetek egydimenziósak, az elsődleges munkamegosztási elv regionális vagy tárgyi (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 személy-orientált 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 szervezete 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

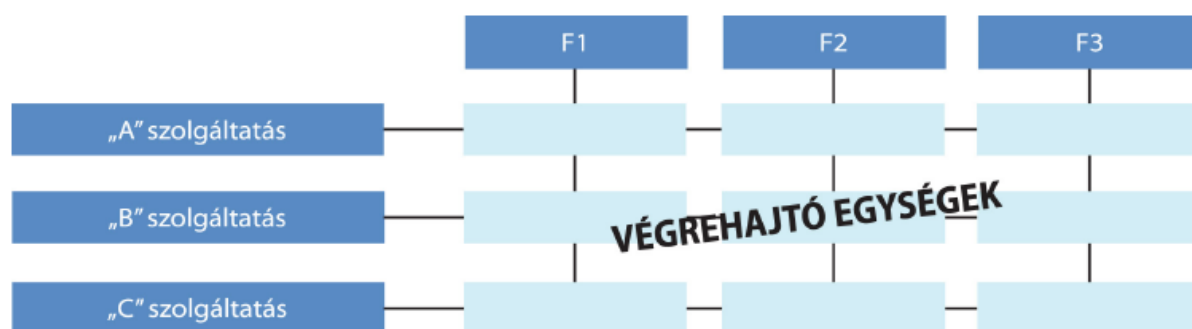
A szervezet jellemzően új divíziók létrehozásával növekszik, amelyek egy-egy termék-csoportra, vevőcsoportra vagy régióra fókuszálnak, így az adott részpiacra általában sikeresebbek lehetnek. Ráadásul egy-egy termék vagy piac problémái nem a szervezet egészét veszélyeztetik, hanem csak a felelős divíziót,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

E) Mátrixszervezetek

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

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

A mátrixszervezetben többvonalas irányítás érvényesül. A napi működés szintjén ez azt jelenti, hogy (lásd az ábrát) 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;
- kiszolgáló törzskar: széles értelemben vett támogató szolgáltatásokat nyújtanak, a főkönyvelőtől a büfésig;
- középvezetés: ők közvetítenek a stratégiai csúcs és az operatív mag között azokban a modellekben, ahol erre szükség van;
- operatív mag: a közvetlen értékteremtők köre, akik a szervezet profiljától függően lehetnek segédmunkások, de akár nemzetközileg jegyzett szakértők is.

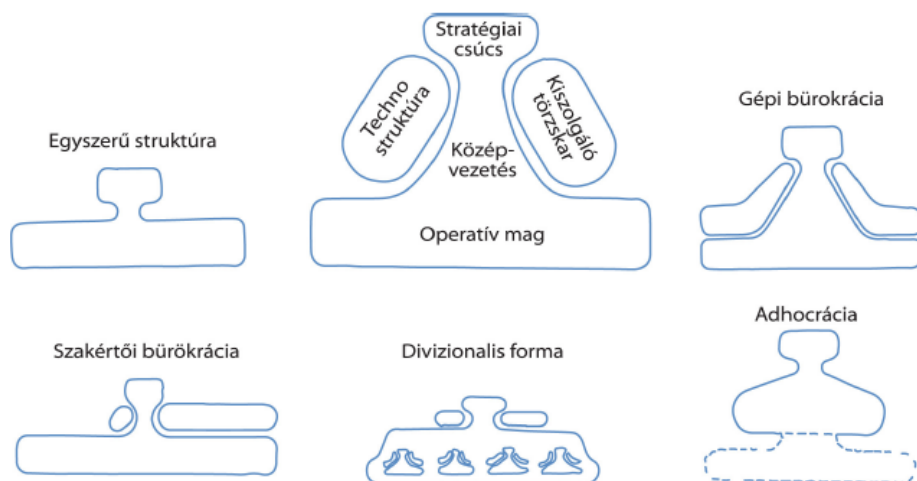
Az öt szervezettípus mindezek alapján a következő:

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

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

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.

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



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 alapjellemezője, hogy nincs tényleges (magán-) tulajdonosa; ugyanakkor, mivel az adófizetők pénzéből működnek, mindannyian kicsit tulajdonosnak érezhetjük magunkat. Mivel az ilyen közszervezetekben dolgozók nem a saját pénzükkel, hanem az állam pénzével gazdálkodnak, ezért alapesetben nem feltétlenül érdekeltek kimagasló teljesítmény nyújtásában.

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

A közigazgatási szervezetek működésével-gazdálkodásával kapcsolatos döntéseket számos szabály korlátozza (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, mindenekelőtt a kultúrája, amely bár – a struktúrához hasonlóan – általában elég jól összekapcsolható egyik vagy másik elméleti modellel, mégis minden szervezetben egyedi, ráadásul folyamatos változó jelenség. A jelen fejezet a szervezeti kultúra fogalmának meghatározására és néhány ismert típusának a bemutatására vállalkozik.

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

5.1. A SZERVEZETI KULTÚRA

5.1.1. A szervezeti kultúra fogalma

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

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

A szervezeti kultúrának a jól látható elemei közé tartoznak a szervezet szokásai, szertartásai, közösen használt nyelve, szimbólumai, öltözködési stílusa, külső megjelenése (ez a jéghegy csúcsa). A láthatatlan elemek közé a szervezet tagjainak attitűdjei, előfeltevései, az általuk képviselt közös értékek tartoznak. Az erős kultúra alkalmazkodási lehetőséget kínál, és védőpajzsot biztosíthat kifelé és befelé egyaránt. Ösztönözhet, lehetőséget nyújthat az eredmények gyorsabb elérésére, azonosságtudatot és társadalmi küldetést fejezhet ki.

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

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

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

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

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

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

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

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

Az **innováció-orientált kultúra** lényege a külső környezet figyelemmel kísérése, a kockázatokat magába foglaló kísérletezés, a kreatív problémamegoldás, a versenyszellem, a jövőorientáció, az előrelátás, a szabad szervezeti információáramlás, a csapatok, feladatsportok, 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:¹⁴

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 családbarát 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, alaptermés, 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 legitímálására, 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 erőtételelemzéssel, amely a hajtóerők és fékezőerők számbavételét jelenti. Gyakori hiba, ha csak a hajtóerőkre koncentrálnak, 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 változatlanság 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 önmegerősítés szükséglete („én eddig is mindent jól csináltam”), az ismeretlentől való szorongás, a kialakult tradíciók, érték- és normarendszerek iránti tisztelet ugyanúgy idetartozik, mint a jövedelem, a presztízs és a hatalom szervezeten belüli megoszlásában kialakult status quo őrzésének szándéka.

Bizonyos személyek, csoportok egyenesen ellenérdekelték 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 közzolgálati 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 szándékunk „segít alá”. E taktika feltételezi, hogy a változtatás szükséglete és a célt leíró jövőkép már kialakult az érintettekben, továbbá létezik az a kölcsönös bizalom, amely a felülről jövő támogatás nyújtásához és elfogadásához egyaránt szükséges.
- A **felvilágosító-oktató** taktika az érintettek racionalitására épít; arra a feltételezésre, hogy a szóban forgó változtatások szükséges és hasznos voltát demonstráló tények és összefüggések súlya alatt belátják, elfogadják és támogatják az adott változtatás végrehajtására irányuló vezetői szándékot.
- A **manipulatív taktika** – a felvilágosító-oktató taktikával szemben – nem az érintettek racionalitására kíván hatni, hanem elsősorban érzelmeik, attitűdjeik révén. Mindeközben eszközeit tekintve is kívül lép az „objektív tények” világán, mivel – elnevezésével összhangban – az információk önkényes szelektálása, csoportosítása és tállalása 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, empátikus viselkedéssel. Az ellenérdekelt felekkel vagy csoportokkal a tárgyalásos, megegyezési 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, kényszert 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 közszektorbeli szervezeteknél. Öt konkrét menedzsment szakterületet ismertetünk ebben a fejezetben: stratégiai menedzsment, folyamatmenedzsment és e-kormányzat, projektmenedzsment, minőségmenedzsment, 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 *evolutív és jövőkép típusú stratégiákról*.

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

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

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

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

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

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

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

A tapasztalatok szerint azonban ahhoz, hogy a szervezet valóban stratégiai módon 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 közszervezetek vezetésében a stratégiai menedzsment már a múlt század nyolcvanas éveiben előtérbe került. Az alkalmazás éllovasa – mint a vállalati menedzsment technikák kormányzati alkalmazásában gyakran – az angolszász országok csoportja, ezen belül talán leginkább az Egyesült Államok volt. Jól illusztrálja ezt a folyamatot, hogy 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 javíthatósága (folyamatfejlesztés) helyett radikális, az alapokat is felforgató átalakításokra lehet szükség (folyamat-átszervezés).

A) Ügymenetvizsgálat

Az ügymenetvizsgálat az igazgatásszervezésben igen elterjedt elemzési és tervezési módszer.

A közigazgatási ügyintézési technológia kidolgozása azt jelenti, hogy logikus, ideális és egyben 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 folyamatábrára tartalmazza az ügyintézés megelőző lépéseit, az eljárás összes ügyintézési elemét a cselekvések időrendi sorrendjében: tevékenységek, a munkafolyamatban részt vevő személyek vagy szervezeti egységek, valamint az ügymenet adott szakaszát meghatározó szabályozás megjelölésével. Hasznos, ha a folyamatábrára tartalmazza az egyes eljárási cselekmények között eltelt időtartamot is. A tevékenységek jelölésekor más-más módon tüntetjük fel az érdemi (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 kiszolgálását.) Az ügyintézési folyamatot tovább ésszerűsíthetjük a munkafolyamatba beépített segédletekkel; iratmintákkal, illetőleg technikai fejlesztéssel, elektronikus ügyintézéssel, az ügyintézést támogató szoftverek alkalmazásával.

B) Elektronikus közigazgatás

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

Az e-kormányzat és e-közigazgatás fogalma, értelmezése

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

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

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

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

Az e-közigazgatás előnyei

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

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

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

Az e-közigazgatás szóba jöhető hátrányai:

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

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



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 lejárataról küldött automatikus értesítések).

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

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

6.3. PROJEKTMENEDZSMENT

A projektszemlélet, illetőleg az úgynevezett „projekttípusú 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 alap gondolatának kifejtését, részletes kidolgozását jelenti.
- A **projekt előzetes értékelése** – szorosan kapcsolódik a projektkidolgozáshoz. Ez a lépés biztosítja a javasolt projekt szigorú értékelését és a szükséges módosítások elvégzését. Az elkészült projekttervek esetén szükség van azok megvalósíthatóságának (sikeres lesz-e várhatóan a projekt?) és fenntarthatóságának (képes-e hosszú távon előnyöket biztosítani a projekt a kedvezményezetteknek?) értékelésére.
- A **projekttel kapcsolatos tárgyalások és döntések** – a finanszírozó intézmények megvizsgálják a projektjavaslatokat, és döntést hoznak arról, hogy finanszírozzák-e a projektet vagy sem. Ebben a fázisban kötik meg az érdekeltek azokat a szerződéseket, amelyek a projekt megszervezésére, megvalósítására vonatkoznak, beszerzik a szükséges engedélyeket stb.



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 alap gondolatai születhetnek meg. A projektek kidolgozása és azok végrehajtása az alábbi, az Európai Unió által kidolgozott metódus 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 érdekeltek vagy elfogultak, hogyan tudják befolyásolni a projektet. Ezekből azután következtéseket vonunk le, szükség esetén koordinálunk közöttük, vagy kezeljük a felmerülő konfliktust.

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

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

legyen. Az egyes célok ugyanúgy egymásra épülnek, mint a problémák a problémafában. (Például probléma lehet egy szervezetben a számítógépek elavultsága. Célként kitzúzhetjük 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 szerződések. 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 kitzúzott 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 rámutathat arra, milyen irányban indulhatunk tovább az adott projekt megvalósítását követően, továbbá tapasztalatokat ad az elkövetkezendő projektek megvalósításához. A projektgazda értékeli, hogy a projekt milyen eredményeket ért el, és ezek alapján levonja a tanulságokat, amelyek a jövőbeni programok és projektek tervezése során eredményesen alkalmazhatóak.

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

A minőség szabályozást követő szint a *minőség biztosítás*, amely olyan tevékenység, amellyel a minőséget a termékbe/szolgáltatásba tervezzük és építjük. A minőség biztosítás a rendszerre, a szervezetre vonatkozik. A minőségügyi rendszer magában foglalja azokat a folyamatokat, eljárásokat, tevékenységeket, eszközöket, felelőségeket és hatásköröket, amelyek a minőség megvalósításához és biztosításához szükségesek. A termelő folyamatok mellett megjelennek a kiszolgáló, támogató folyamatok is, mint 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 minőség biztosítás szemléletében a jó eljárások szabványokba foglalhatók, így a működés tanúsítható. A legismertebb ilyen szabványrendszer az ISO. Az *ISO az International Organization for Standardization* rövidítése, amely több mint 100 nemzet szabványosítási tagszervezeteinek szövetsége és jó néhány nemzetközi szabványért felel. Ezek közül a legismertebb az ISO 9001-es szabvány, amely általános követelményeket fogalmaz meg a szervezetek minőség biztosítási rendszerére. A szabvány alkalmazására aspiráló szervezetek e követelmények (mint egy ellenőrző lista) mentén felkészíthetők, a kialakított szabványos működés pedig független, akkreditált tanúsító szervezetek révén tanúsítható. Az ISO tanúsítás önmagában nem garantálja a relatíve kiváló minőséget, csak az előre kialakított standardoknak való megfelelést, tehát inkább a betervezett minőségi szint megvalósításának állandóságáért felel. Ennek ellenére meglehetősen elterjedt az üzleti és közszolgálati szervezetek között egyaránt. Rangját jelzi, hogy a különböző ISO tanúsítványok meglétét (ezen belül is elsősorban a már említett ISO 9001-et) gyakran előfeltételként írják elő pályázatoknál, szerződéses kapcsolatokban.

A **Teljes Körű Minőségirányítás** (Total Quality Management, TQM) vezetési filozófia a múlt század utolsó negyedében alakult ki, és az összes folyamatot (gyártás, termelés, pénzügy, könyvelés, oktatás stb.) integrálja. Célja, hogy mindenki a vevői megelégedettség eléréseért dolgozzon, a vevő fogalmát kiterjesztve a belső vevőkre, azaz a munkatársakra is. A TQM nem foglalható szabványba és ezért nem is tanúsítható. A TQM-nek nincs követelményrendszere, vannak azonban fontos alapelvei, mint 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 főtítkárai 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

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

minőségügyi rendszerének továbbfejlesztésére. Végleges formát a portugál elnökség idején kapott a modell, a liszaboni konferencián, és ekkor került sor a próbaalkalmazásra is.

A CAF modelljét, melyet 2000 májusában mutattak be, és 2002-ben fejlesztettek tovább, 2000–2010 között már több mint 2000 európai közigazgatási szerv használta saját intézménye hatékonyságának javítására. A modellt már 19 nyelvre fordították le, és nemcsak Európában, de a Közel-Keleten és Kínában vagy Dél-Amerikában is érdeklődést mutatnak iránta. Nemzeti szinten is sok ország kifejlesztette a CAF-ot támogató szervezeti struktúrákat, ideértve a képzést, az e-eszközöket, a brosúrákat, 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, átgon-doltabb logikában megfogalmazott, számos értékelést segítő példával bővített modell lett.

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

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

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

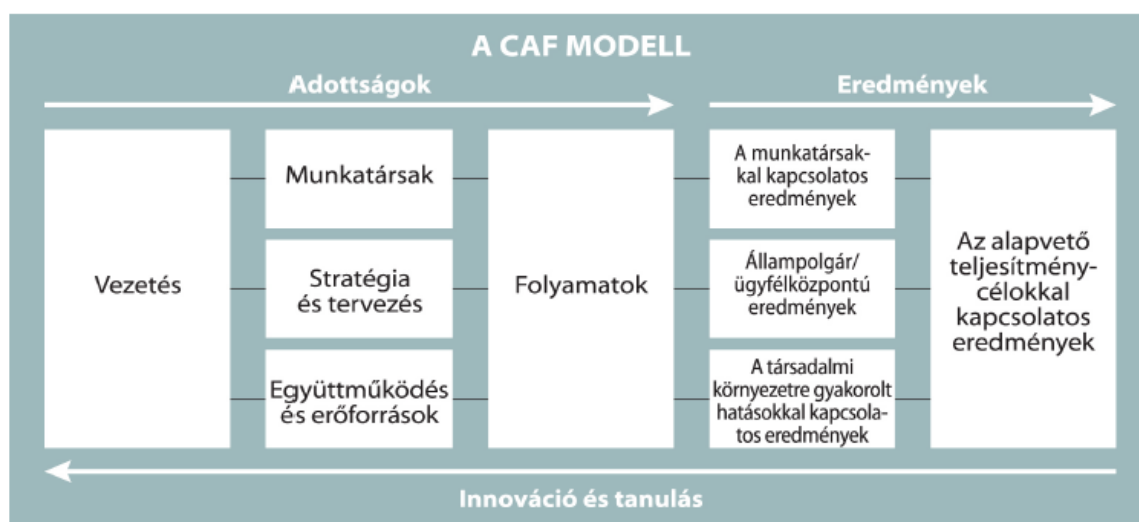
³⁷ A közigazgatási szervezetek számára ingyenesen alkalmazható kormányzati CAF szoftver elérhetősége: <https://caf.kim.gov.hu>

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.

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 átértékelődött 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 szervezettséget igényel a sikeres működés érdekében. Ahhoz azonban, hogy megérthessük, és egy kicsit bele-tekintsünk 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, információ technológia, termékfejlesztés megjelölésű témakörök vannak soron.

Erre, a szükséges információ meghatározásra épül fel Beijers *integrált, tudásmenedzsment modell*,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, hiszen a tudásrés pontos, egzakt megtalálása rendkívüli mértékben befolyásolja az egész folyamat végeredményét.

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>

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. Eerre 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 licenzek, 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. Eerre 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 újratekintésekor, 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 részt 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 újratekintődhessen az elejétől.

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. Eerre 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-Schiuma-modell*⁴¹ is, melyben egy ciklikus folyamatban történik (mutatószámok segítségével) a tudásdimenzió vizsgálata. A ciklus elemei: a tudástőke elemeinek meghatározása, a kulcsmutatók azonosítása, a tudásfolyamatokra ható akciók tervezése, a tervek implementálása és a következmények monitorozása.

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

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 a 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 szervezetekben is.

7.1. A HELYZETFELMÉRÉS ESZKÖZEI, MÓDSZEREI

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

7.1.1. SWOT-analízis

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

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

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 összegyűjtjük, 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 gyakorlattal rendelkezik.

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

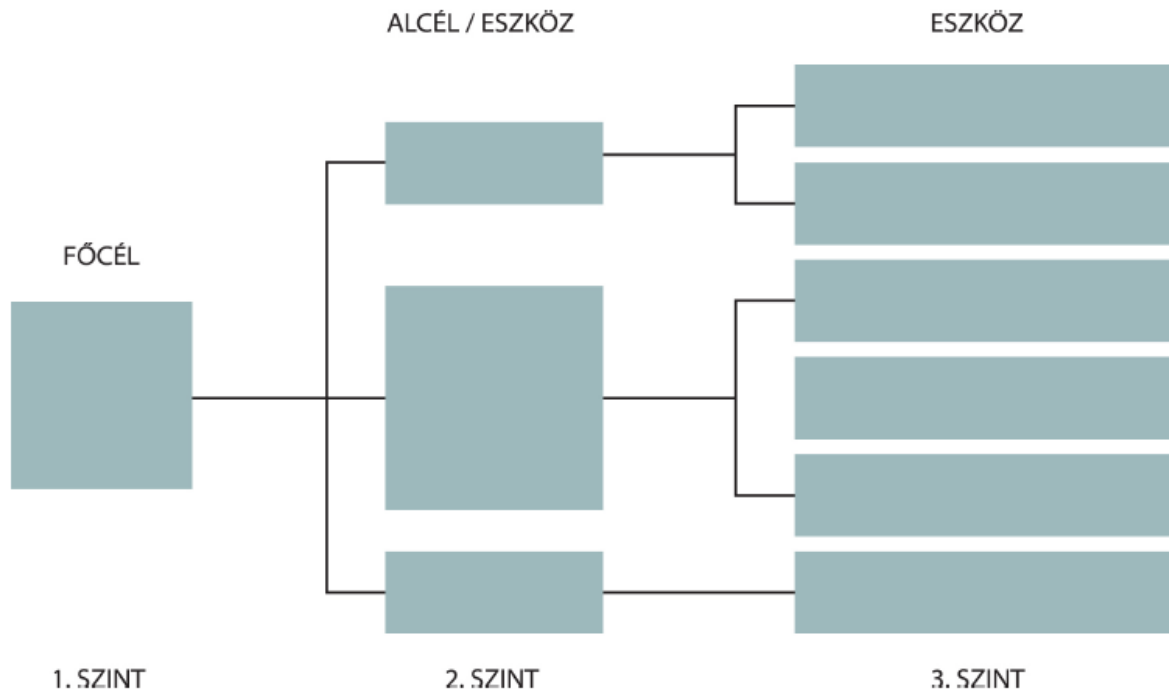
7.1.2. Problémaelemzés (fadiagram módszer)

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

Az első részletezési szintet a legegyszerűbb módon ötletrohammal dolgozhatjuk ki. Az ötletroham során összegyűjtjük a megnevezett cél fő területeit, a megvalósítás lehetséges eszközeit. Ezek lesznek a kitűzött cél elérésének legfontosabb irányai, területei. Az ötleteket öntapadós cédulára írják fel. (Minden cédulára csak egy ötlet kerülhet!) Ezeket 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 részcélnél 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 válasszunk), tegyünk bemutatkozó látogatást, készítsünk vázlatot. Az előkészítő szakasz része annak eldöntése is, hogy az interjú melyik fajtáját alkalmazzuk.

Az interjú menete: kezdjük rövid bevezető beszélgetéssel, majd a problémák tisztázása következik. A beszélgetés során ragaszkodjunk a témához, ne engedjük elkalandozni az interjúalanyt, de szánjunk elegendő időt a kérdések megválaszolására. A kérdésekre adott válaszokat kritika nélkül fogadjuk, 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 próbakérdést, 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 becsüljük túl. A dokumentumelemzéssel a szervezet felépítését, struktúráját ismerhetjük meg, de a szervezet valós működéséről csak akkor kapunk belőle információt, ha a dokumentum nem csupán a szervezetet, hanem annak működését is szabályozási körébe vonja. Tipikusan ilyen jellegű a szervezeti és működési szabályzat, míg az ügyrend döntően a működésre koncentráló dokumentum. Célszerű ezt a formát más résztechnikákkal együtt alkalmazni.

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

- szervezeti és működési szabályzat, ügyrend, egyéb szabályzatok;
- belső utasítások, rendelkezések, előírások;
- nyilvántartási adatok, nyilvántartás alapját képező egyéb dokumentumok;
- beszámolók, jelentések, 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 gépesíthetőség 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 szervezeten követik egymást a dolgozók egyéni munkavégzésében;
- az egyes tevékenységfajtákra az összmunkaidő-alapból mekkora hányadot fordít.

A munkanap-fényképezés többféle módon végezhető el:

- A megfigyelést végezheti a dolgozó maga (önfényképezés) vagy más személy. A mérés lehet csoportos vagy egy dolgozóra vonatkozó.
- A mérés során többféle eszközt is igénybe vehetünk (fényképezőgépet, filmfelvevőt, stopperórát, egyéb speciális rögzítő eszközt).
- A munkafajtákat előre meghatározhatjuk (tevékenységjegyzék), rendszerezhetjük, és a dolgozóknak csak a megfelelő kódszámot kell rögzíteni (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 készítőik minősítik a feldolgozás folyamatában, a dolgozók tényleges időt jeleznek a felvételi lapokon. A számítógépes feldolgozás az adatok gyorsabb és részletesebb elemzését teszi lehetővé.

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

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

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

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

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

Az igazgatásszervezésben a munkanap-fényképezés eredménye felhasználható:

- a szervezeten belüli munkamegosztás aránytalanságainak kiküszöbölésére, a munkateher egyenletesebb elosztására, optimalizálására;
- az egyes tevékenységfajták arányának javítására, egyes tevékenységek elvégzésének jobb megszervezésére, arányosítására;
- az információgyűjtés és -feldolgozás racionalizálására;
- munkakörök vagy feladatsoportok 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 úgynevezett 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 résztvevőesemények, 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 tevékenység számot).

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 összeállíthatjuk az aktualizált munkakörelemzést. A vizsgálat elemző, értékelő szakaszában összehasonlítjuk a ténylegesen végzett munkaköri tevékenységeket a szervezeti cél által megkívánt, aktualizált munkakörrel. A munkakör elemzése során az alábbi kérdéskörök is tisztázhatók: a feladatok nehézségi foka, bonyolultsága, kikkel szükséges együttműködni a munkakör végzése során, milyen az együttműködők kapcsolata, milyen módon lehetne tökéletesíteni a munkakört.

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

G) Mérés, megfigyelés

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

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

7.2. CSOPORTOS MUNKAVÉGZÉS, CSOPORTOS ÖTLETELÉS

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

7.2.1. A csoportmunka alapjai

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

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

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

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

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

A csoport típusa, a megkülönböztetés	Feladatai/Jellemzői
döntéshozó	feladata a probléma és a nézeteltérések megoldása, új ötletek kigondolása, előnye, hogy az érintettek által elfogadható döntések születnek
problémamegoldó	információk gyűjtése, jelentések tanulmányozása, megoldások elemzése, 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 lényé válása szempontjából hogyan van jelen. Elsődleges csoport a család azok számára, akik családban nőnek fel. A másodlagos csoportok az embert abban segítik, hogy társadalmi lényé váljon.

15. táblázat: A csoportok típusai és jellemzői

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

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

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

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

A csoportok mérete

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

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

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

Egy vállalatvezetési játékban, valamint úgynevezett **teamopoly** játékban, mint szimulációs kísérletben versenyztetett 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 érzéssel rendelkeznek, magas intellektussal bírnak, de destruktívak, ezért csökkentik a csoport hatékonyságát. Hiába rendelkeznek fejlett elemző képességgel, mégsem feltétlenül kreatívak. Ha mégis vannak jó ötleteik, a megvalósításig már nem jutnak el. A jelenséget Apolló szindrómaként határozta meg.

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

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

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

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

7.2.2. A csoportos alkotótechnikák pszichológiai háttere

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

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

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

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

7.2.3. Brain storming

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

Az ötletroham célja, hogy egy csoportnyi alkotó fantáziájú ember gondolkodását a felvetett probléma megoldására irányítsuk, így minél több ötletet összegyűjtsünk. A tapasztalatok szerint az ötletek kb. 10%-a hasznosítható, és sokszor éppen az első hallásra rossznak, megvalósíthatatlannak vagy képtelenek tűnő ötletekből születnek a legjobb megoldások.

A véleményeket, ötleteket jól látható módon táblán, 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 fékeznek az alkotó ötletek születését, hiszen az ötletroham nem a vita és tagadás, hanem az ötletkeltés ideje. Ha valaki nem ért egyet a másik személy által javasolt ötlettel, javasolhat mást vagy jobbat. Alkalmazhatjuk a módszert adott probléma több megoldási változatának ötletszintű (nem végleges) kidolgozására, egy régebbi probléma megoldásának új, kreatív megközelítésére, összetett, bonyolult probléma lehetséges okainak feltárása, értekezlet vagy rendezvény lehetséges témáinak meghatározására, esetleg helyzetfeltáráshoz 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 javaslataikat. Az ötleteket a korábban ismertetett módon rögzítjük. A felvetett javaslatok mennyisége időközönként lanyhul, ilyenkor a moderátor beavatkozik, hogy továbblendítse a csoportot. A brain storming ülések ötletgyűjtő részének időtartamát 30–40 percnél hosszabb időben nem érdemes meghatározni, mert a résztvevők kifáradnak, 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
<p>az írásbeliségnél leírt problémákat a szóbeli módszer javarészt kiküszöböli</p> <p>nagyszámú javaslat begyűjtési lehetősége rövid idő alatt</p> <p>a fantázia, a képzelet szabad csapongása, a gondolatok társítása (asszociáció) szokatlanul eredeti gondolatokat is felszínre hozhat – egyik ötlet szüli a másikat</p>	<p>alá- és fölérendeltségi viszonyban állók esetében a vélemények szabad kifejtése akadályozott</p> <p>az esetleges hangadók jelenléte, esetleg rossz vezetés miatt a csoport széteshet</p> <p>elterelődhet az ötletelés iránya az eredeti problémától</p>
<p>a moderátor végig fenntarthatja a motivációt</p>	<p>előfordulhat, hogy egyes részterületekre túl sok figyelmet fordítanak</p>
<p>a résztvevők véleményük megformálásában nincsenek korlátozva</p>	<p>ha az ötletelés lelassul, az ötletek nem "sziporkáznak"</p>
	<p>a csoport tagjai rossz irányba befolyásolják egymást, s ez anomáliákhoz vezet</p>

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 koncepció-alkotáskor, 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.
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

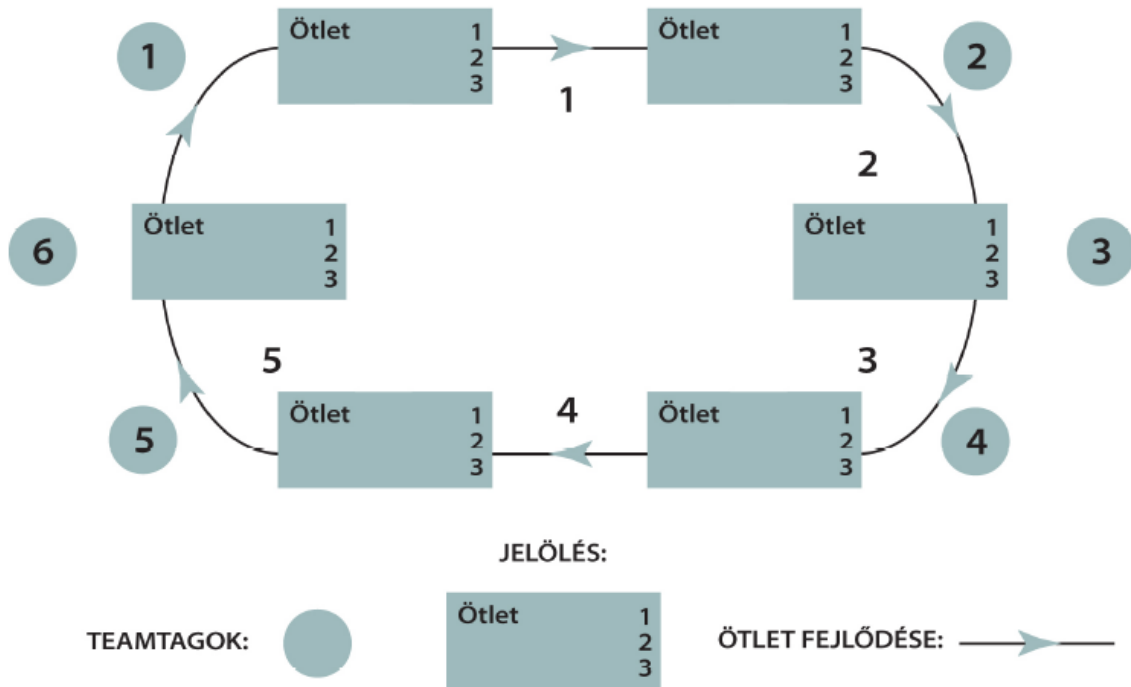
A 635 módszer alkalmazásakor a probléma bemutatása és elemzése után létrehozunk egy 6 fős csoportot (innen az elnevezés 6-os száma), akik kézhez kapják a kérdéseket.

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 javaslatához juthatunk viszonylag rövid idő, maximum 35 perc alatt.

6 CSOPORTTAG / 3 ÖTLETET / 5-SZÖR TOVÁBBFEJLESZT



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 ugyanannak a problémakörnek az újabb és újabb megvitatása.
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 probléma-megoldási 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 javaslataikat. Ehhez segítségül használják a korábban írásban kidolgozott véleményüket is, de a másik csoporttárs által fölvetett javaslatot is továbbfejleszthetik, vagy előadhatják azt az ötletüket is, amely az ötletek felvetése közben jutott eszükbe. Ebben a szakaszban tilos a vélemények értékelése, kritizálása, a szabályok itt láthatólag a 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 kifejtteni 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 működésünkől, 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 aztán hasznosítania, saját szervezetre szabnia annak, aki hasonlóan eredményes és hatékony működést akar elérni.

8.

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 *menedzsmentgondolkodás és -szemlélet* a fejlett országok közszolgálati működésében két területen jelent meg:

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

A közszolgálati menedzsment egyik kiemelt területe tehát az emberierőforrás-gazdálkodás, amely rendszertanilag magában foglalja a közmenedzsment meghatározó elemét, a teljesítménymenedzsmentet is. A korszerűen folytatott emberierőforrás-gazdálkodás szoros kapcsolatot, együttmozgást 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 1.* 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 menedzserszemlélet először az 1930-as években, az amerikai államtudományban jelent meg, mégpedig olyan formában, hogy a komplex megközelítésnek köszönhetően a különböző tudományterületek szemléletét, eredményeit használták fel az államigazgatás stratégiájának kialakításához.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 feltételeként kezeli. A bürokrácia struktúráját az alábbi jegyekkel írja le:

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

⁴⁸ Juhász Lilla Mária: *Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, avagy A New Public Management, a New Governance és az újweberianus 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 1*. KJK, Budapest, 1987. 226–227.

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

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 szervezetben 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 fogalom párok 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 ügynevezett piaci típusú mechanizmusokra való erőteljesebb támaszkodás, a teljesítmény fokozása, továbbá a kormányzás problémáinak újszerű, menedzser típusú megoldása, a magánvállalati menedzsmentben alkalmazott technikák és

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://doktiskjog.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://doktiskjog.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.

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” (újweberianus, NWS) irányzat. Az erős állam szükségességét hirdető felfogás – a globalizáció erősödése, 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 közszolgálatnak 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

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.)

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.)

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

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

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 stakeholderok) és
- *az információ* kínálta *erőforrások*.

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

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

Az emberi erőforrás az alábbiak tekintetében különbözik az egyéb erőforrásoktól:

- olyan *tartós erőforrás*, amely nem kopik használat közben, sőt a fejlesztések eredményeként és a megszerzett tapasztalatok révén inkább folyamatosan javul, értékteremtővé válik;
- hosszú munkaciklusú (40–45 év), teljesítőképesége fokozható (mindegyik karrierfázisban más jellemzők az erősségei, amelyekből mindig a legmeghatározóbbat kell kihasználni);
- ez az erőforrás *nem raktározható*, mert amit az adott pillanatban a menedzsment nem használ fel, illetve ki, az elvész;
- az ember *nem utánozható* (a termékek, a szolgáltatások, a technológia lemásolható, sőt hamisítható is, de az ember nem);
- *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);
- *nem tulajdona a közszolgálati szervezetnek* (pénzügyi, számviteli szempontból nem képezi a saját tőke részét, de a közszolgálati szervezet értékét feltétlenül növeli);
- az emberi erőforrás *mobil, ugyanakkor nehezen lecserélhető és helyettesíthető* (elmegy, ha elégedetlen, vagy ha jobb ajánlatot kap, illetve a nagy tapasztalattal rendelkező közszolgát 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 *értékteremtés és a versenyelőny* biztosítása szempontjából semmivel sem pótolható, azonban a kívánt szervezeti szintű eredmény elérése az egyéb erőforrások észszerű felhasználása nélkül nem lehetséges. A munkát végző emberben rejlő erőforrás, lehetőség hatékony kiaknázását hivatott elősegíteni az a funkcionális szakterület, amely a világon mindenhol, az érintett szervezet jellemzőihez igazodva, a menedzsmenttel együtt felelős a tárgyalt tevékenységért.

Az emberierőforrás-gazdálkodást fejlődéstörténetileg öt fő szakaszra lehet osztani:

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

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.

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 EMBERERŐFORRÁS-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 Közigazgatás-fejlesztési Program,⁶⁵ valamint az ennek folytatására életre hívott, Közigazgatás- és Közszolgáltatás 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 közszolgálaton 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 közszolgálatra 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 alapfeladatának ellátásánál, *a stratégiai, az operatív és az adminisztratív* jellegű tevékenységek humán folyamatokba szervezett megoldásánál.

Az emberierőforrás-gazdálkodás *alapfeladata, 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

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.)

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

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

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

ellenszolgáltatások (ösztönzés), másrésről 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 alapfeladatnak akkor lehet eleget tenni, ha egyértelműen meghatározottak a *munkakörök* (munkaköri leírások, munkaköri specifikációk által), az érintett szervezeteknél *rendszeresített munkakörökből* összeáll a *közszolgálat munkaköri katasztere*, és az itt szereplő – közel egyező tartalmú – munkakörökből olyan „*munkakörcsaládok*” épülnek fel, amelyek a közszolgálaton 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, ösztönzésmenedzsment (kompenzáció, javadalmazás), személyügyi szolgáltatások és tevékenységek (személyügyi, munkaügyi, humánigazgatási)] és az ezekhez tartozó összesen közel száz humán 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 feladatteljesítésből általában alacsony hatásfokú munkavégzésre lehet számítani. Ezért kiemelt cél, hogy a közszolgálat át tudjon lépni abba a – kormányzati stratégiai tervekben meghatározott – állapotba, amikor az egyes humán folyamatok és humán funkciók egymás hatását felerősítve képesek a köz szolgálatára érdekében az adott szervezet feladatellátásának támogatására, stratégiai alapú, törvényes, eredményes, költséghatékony és egyben megfelelő hatásfokot elérő, hozzáadott értéket biztosító, proaktívan végzett, a versenyképességet növelő emberierőforrás-gazdálkodásra.

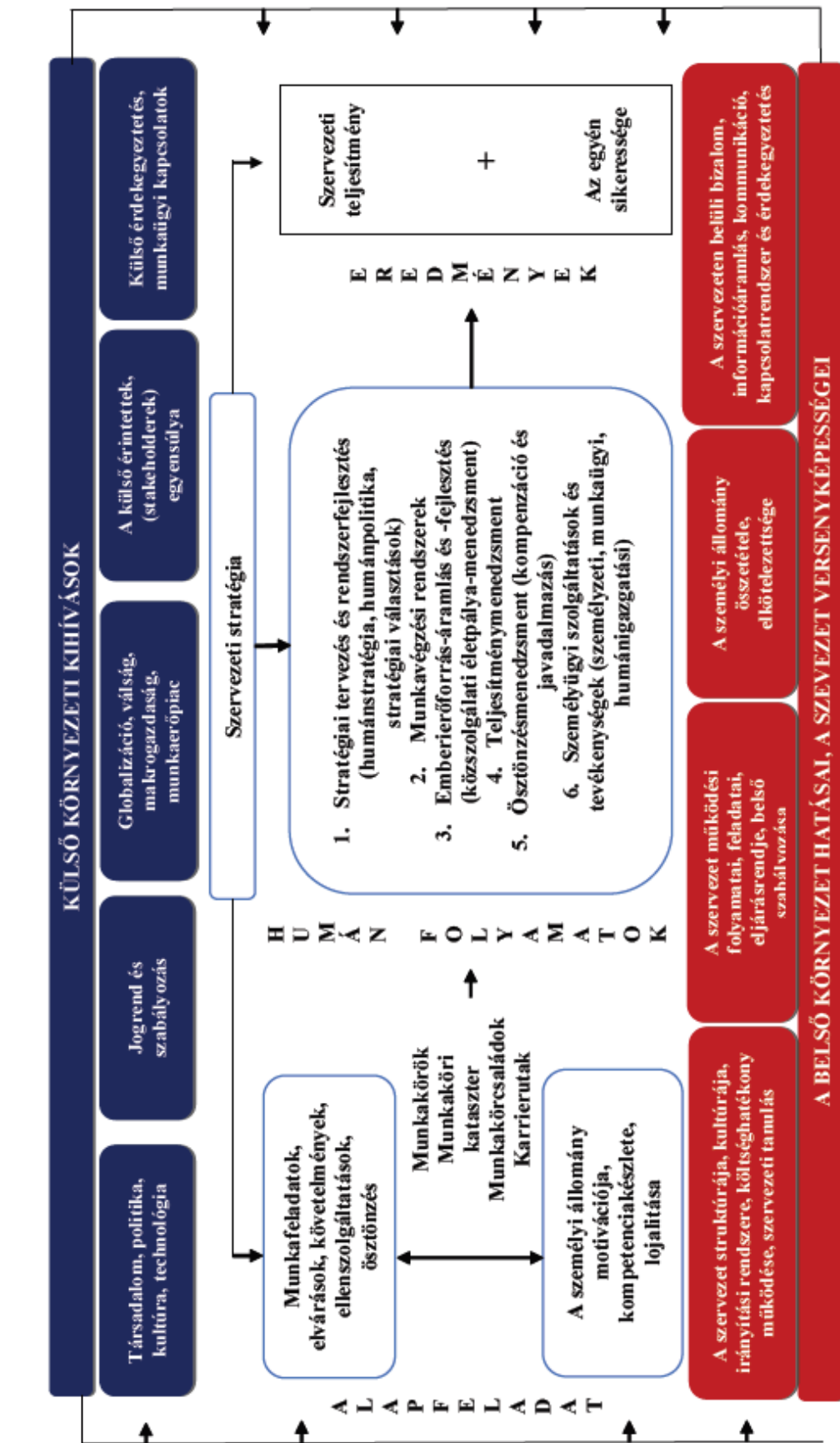
A rendszermodell következetes alkalmazásával, valamint az ehhez igazodó jogi környezet kialakításával a végső *eredmény* akkor valósul meg, ha – egyebek mellett az emberierőforrás-gazdálkodásnak is köszönhetően – az érintett szervezetek úgy érik el azt a szintű *szervezeti teljesítményt*, amelyet elvárnak tőlük, hogy mindeközben *a személyi állomány is sikeresnek*,

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

elégedettnek érezheti magát. Magyarán mondva a szervezeti és az egyéni érdekek összhangját, a szervezeten belüli bizalmat sikerül folyamatosan fenntartani, illetve – ha lehet – tovább javítani. Ehhez:

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

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



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 biztosítékot 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 kitzűzött stratégiai célok eléréséhez vető 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, általános műveltséggel, az ellátandó

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.

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 helyállást. Ezeknek a feltételeknek pedig kizárólag az emberi erőforrás tud eleget tenni. Amennyiben a tárgyalt kritikus tényező nem áll a kellő minőségben rendelkezésre, akkor a közszolgálat versenyhátrányba kerülhet, tehát nem tud megfelelő szinten és mennyiségben megfelelni a köz szolgálatának. Többek között ezért is kiemelten fontos, hogy az érintettek *a feladatokat ellátó embert*, a személyi állomány valamennyi tagját *a folyamatok középpontjába állítsák*. Ennek megfelelően pedig valóban úgy bánjanak velük, úgy törődjenek a munkát végzőkkel, és számukra olyan jogi, anyagi, erkölcsi, vezetési, munkavégzési stb. környezetet teremtsenek, hogy egyértelműen kifejezésre jusson: *a szervezet legfontosabb erőforrásának, tartópillérének, értékének a munkát végző embert tartják!*

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

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

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

A tárgyalt humán folyamathoz tartozó humán funkciók többsége jogilag nem szabályozott tevékenység, ezért megvalósulásuk – az aktuális politikai szándékokon túl – jórészt az érintett felső vezetők 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 közszolgálati menedzsment részét képező emberierőforrás-gazdálkodás összhangját, egymásra épülését milyen szinten, milyen formában és hogyan sikerül megvalósítani.

8.3.2. A munkavégzési rendszerek humán folyamata

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

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

dominanciája érvényesüljön-e, milyen fokú legyen a személyi állomány autonómiája, döntési és felelősségi jogköre, hogyan kívánják az esetleges átfedéseket, redundanciákat kezelni, milyen formában szándékozzák az együttműködést és a tudásmegosztást előmozdítani, végül milyen mérvű dolgozói részvételt, bevonást tartanak indokoltnak érvényesíteni például a munkavégzési rendszer kialakításakor.

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

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

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

munkakör” elve. Ennél a rendszernél az általános problémamegoldás, a felhatalmazás, a munkatársak által magas szinten uralt kompetenciakészlet, továbbá a külső motivációt felváltó belső motiváció⁷¹ 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.

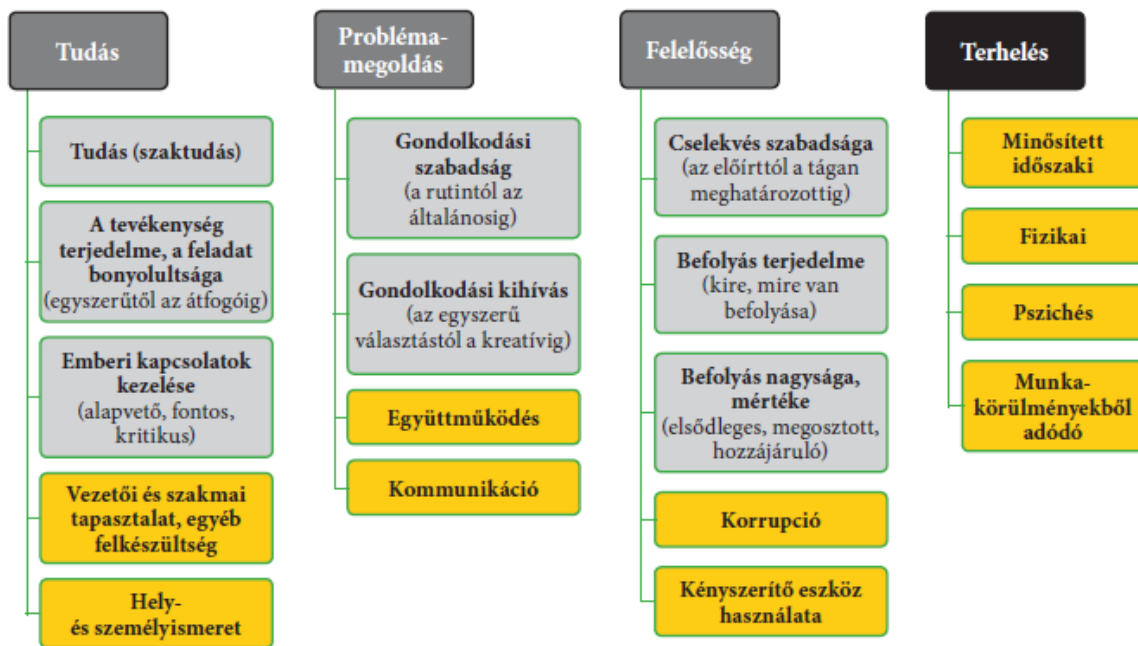
Annak ellenére, hogy a bemutatott munkavégzési rendszer megoldásokat elméleti síkon jól el lehet különíteni egymástól, a valóságban ezeket inkább *kevert formában* alkalmazzák. A „középre tartás” tendenciája, amikor a szervezetek sajátosságaik, lehetőségeik függvényében a legjobbnak látszó részmegoldásokat kiválasztva alakítják ki az alkalmazandó humán funkciókat, bizonyíthatóan megtalálható úgy a versenyszférában, mint a nonprofit szektorban, vagy épp a közszolgáltatásban is. Sőt, az is megfigyelhető gyakorlat, hogy az elvégzendő tevékenységi körök, illetve munkakörök jellegéhez igazodó olyan vegyes megoldást alkalmaznak, ahol a munkaköralapú és a kompetenciaalapú rendszerek meghatározott elemeit egyidejűleg veszik igénybe, s ezekből építik fel a szervezetek munkavégzési rendszerét. Az emberierőforrás-gazdálkodásnak mint szakmának, valamint a politikának és a jogalkotóknak a közszolgáltatást illetően éppen az a felelősségük, hogy a változó körülményekhez igazodva, az igénybe vett 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. A magyar közigazgatás is – a fejlett országokban alkalmazott legjobb gyakorlatot követve – egységes módszertan szerinti munkakör- és kompetenciaelemzést kezdett fokozatosan bevezetni a meghatározott területeken. A nagyvilágban legismertebbnek számító Hay Guide Chart Profile módszertan⁷² 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.⁷³

⁷¹ Részletesen lásd: Pink, Daniel H.: *Motiváció 3.0 (Ösztönzés másképp)*. HVG Kiadó Zrt., Budapest, 2010.

⁷² Hay Group – Telkes tanácsadó: *MÉR projekt. Konceptcionális javaslat a MÉR projekt eredményeinek további hasznosítására*. MEH, 2007. december 22.

⁷³ Human Horizont Minőségi, Fejlesztő és Szolgáltató Kft.: *Összegző értékelés és javaslat a munkakör-elemzési és a munkakör-értékelési modellkísérletről*. ÁROP 2.2.5 Humán erőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban. Budapest, 2012. május 31.



17. ábra: Munkakörelemzési tényezők⁷⁴

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, munkakör családok és karrierutak egymásra épülő rendszere, amely a közszolgálati életpálya alapját képezi, munkakörelemzés nélkül – felelősen, szakszerűen, költséghatékonyan, a személyi állomány zömének megelégedettségét elérve – nem állítható össze.

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

⁷⁴ Forrás: a szerző saját szerkesztése.

racióális felhasználása, fejlesztése, a teljesítmények növelése) szinte nélkülözhetetlen a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás megvalósításához.⁷⁵

A jegyzet terjedelme sajnos nem teszi lehetővé, hogy az ismert kompetenciafelfogásokra, a kompetenciák osztályozására, a kompetenciamodellek bemutatására kitérjünk.⁷⁶ 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.”*⁷⁷ 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 fejleszhető elemekből) tevődik össze. A tudomány eredményeinek felhasználásával és az emberierőforrás-gazdálkodás korszerű módszeregyüttesének alkalmazásával a munkafeladatok elvárt szintű teljesítéséhez, egy-egy pozíció betöltéséhez szükséges szintű kompetenciamegfelelés ma már nagy biztonsággal megállapítható, előre jelezhető.

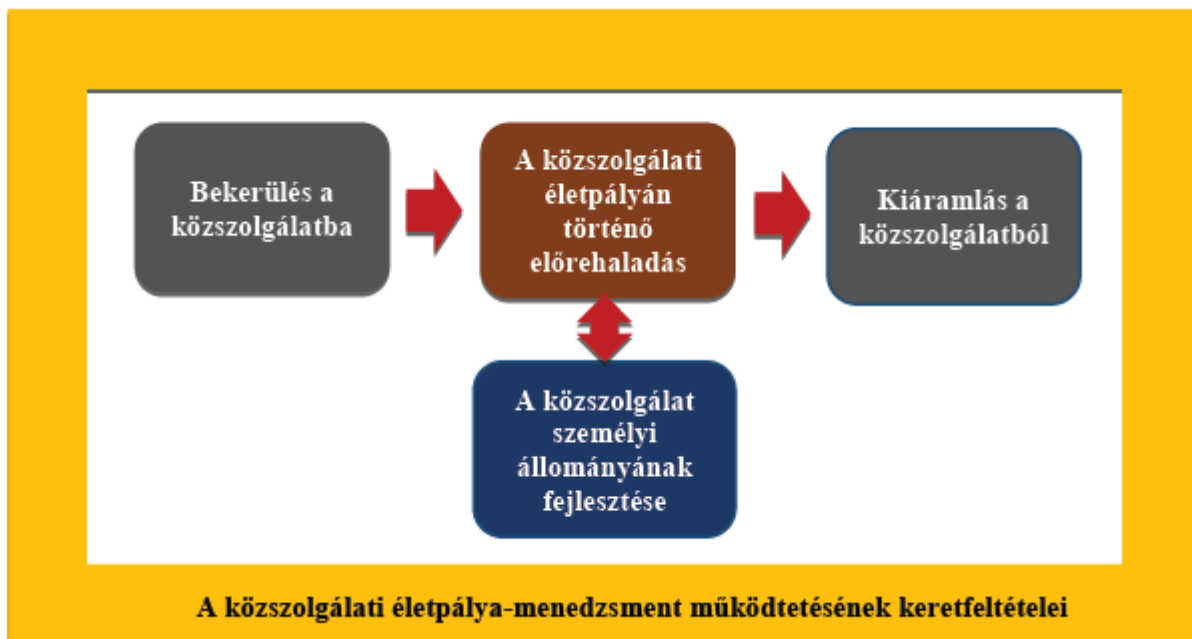
8.3.3. Az emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés humán folyamata (közszolgálati életpálya-menedzsment)

A rendszermodellben szereplő humán folyamatok közül talán ezt tekinthetjük a legösszetettebb, legtöbb humán funkciót egyesítő elemnek. A közszolgálaton belüli munkavégzés szabályait meghatározó törvények, kormány- és miniszteri rendeletek is ehhez a humán folyamathoz sorolható jogintézményeket 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.

⁷⁵ Henczi Lajos – Zöllei Katalin: *Kompetenciamenedzsment*. Perfekt Kiadó, Budapest, 2007. 48–49.

⁷⁶ Lásd bővebben: Szabó Szilvia: *Kompetencia alapú emberi erőforrás gazdálkodás*. NKE, Budapest, 2014. 6–51.

⁷⁷ 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 folyamata⁷⁸

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

A közszolgálati életpálya-menedzsment működtetéséhez szükséges *keretfeltételek* közül a humán-stratégia 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 létszám-szükségletre 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 elvégezhetőek. 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

⁷⁸ Forrás: a szerző saját szerkesztése.

szint, a kötelezően teljesítendő 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.⁷⁹

A személyi állomány biztosításakor az illetékeseknek azt kell tisztázniuk, hogy *munkaerőhiánnyal* vagy *munkaerőtöbblettel* állnak-e szemben. A magyar közszolgáltatón 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.⁸⁰ A megüresedő vagy betöltetlen helyekre a legnagyobb arányban *új munkatársakat vesznek* fel. A korábban alkalmazásban állók, de különböző okok miatt távozók *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 közszolgáltatásban 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 fokig 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 hatással felhasználni.

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

⁷⁹ Matiscsákné Lizák Marianna (szerk.): *Emberi erőforrás gazdálkodás*. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Társadalomszolgáltató Kft., Budapest, 2012. 152–158.

⁸⁰ Bokor Attila – Szóts-Kováts Klaudia – Csillag Sára – Bácsi Katalin – Szilas Roland: *Emberi erőforrás menedzsment*. (Javított, második kiadás.) Aula, Budapest, 2009. 136–137.

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 hívják. Ekkor az újbóli elhelyezkedést segítő tanácsadást mint szolgáltatást nyújtják az érintetteknek. Az előnyügdíj 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.⁸¹

Az *emberierőforrás-áramlás négy alapmodelljét* ismerik, illetve alkalmazzák szerte a világon.⁸² 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 modellenél a munkatársak zömét a hierarchia legalsó szintjére veszik fel, és előrejutásuk a szenioritás alapján lényegében automatikusan következik be, amelyet a várt teljesítmény-elmaradás sem minden esetben állít meg.

A következő, „*fel vagy ki*” modell a piramisszerűen építkező szervezetek sajátja, ahol a „karrierlétra” felfelé szűkül, és oldalirányú (horizontális) karrierutak nem állnak rendelkezésre. A belépés ez esetben is a legalsó szinten történik, és ebből adódóan a magasabb pozíciók túlnyomó többségét már belső erőforrás felhasználásával oldja meg a szervezet. Azok, akik képtelenek előrelépni, vagy a munkáltató döntése, tehát külső kényszer következtében, vagy saját elhatározásukból elhagyják munkahelyüket. Ezt a 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 szervezeten belüli kilépést előidézheti a gazdasági feltételek változása, illeszkedési problémák vagy – leggyakrabban – a gyenge teljesítmény. Ezt a modellt olyan

⁸¹ Uo. 137.

⁸² 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.

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

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

Bekerülés a közszolgálatba

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

Másrészt viszont a jogszabályi keretek számos kérdést illetően nem rögzítik, hogy a kínálkozó menedzsmentmegoldások közül a döntéshozók mit, hogyan és milyen formában vehetnek igénybe. Mivel a beillesztés 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. Közvetlenül jegyzendő meg, hogy szinte valamennyi egyéb humán funkció vonatkozásában is ugyanezzel a helyzettel találkozhatunk. Jelentős szemléletváltásra, a szervezeti működés

szempontjából és a személyi állomány érdekeire való tekintettel is az érdemi jelentőséggel bíró tényezőkkel, elvárásokkal történő nyílt szembenézésre, az érdekeltségi viszonyok helyes felismerésére és értelmezésére lenne szükség ahhoz, hogy a közszolgálatban azokat a humán funkciókat is nap mint nap ellássák, amelyeket jogi előírások nem tesznek kötelezővé.

A humánstratégia részét képező *felvételi és kiválasztási politikák* kidolgozásakor a további kérdésekre indokolt megfelelő válaszokat adni. A közszolgálati szervezetek meg tudják, meg akarják-e becsülni azt, hogy a jövőben a maival egyező vagy esetleg más összetételű, felkészültségű, eltérő attitűddel, munkamagatartással rendelkező személyi állományra lesz-e szükségük? A munkaerő pótlására hivatott toborzást külső vagy belső forrásokból szeretnék-e megoldani, s ezt egységesen vagy munka- és feladatkörönként differenciáltan szándékoznak-e teljesíteni? A toborzás végrehajtásánál igénybe vesznek-e külső segítséget? A kiválasztás kritériumánál a munkakörhöz, az igényelt kompetenciakészlethez vagy a szervezethez illeszkedést tartják-e fontosabbnak? A kiválasztásnál valamennyi állománykategóriára nézve egységes vagy eltérő szempontokat akarnak-e érvényesíteni? Még mindig a kiválasztásnál és az állományba vételnél maradva: megelégszenek-e az alkalmatlanok kiszűrésével, vagy inkább az adott munkakörre legalkalmasabbnak mutató megvalósítást 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 monitoringot nem tartják szükségesnek? A beillesztést érintően – amelyet szocializációs vagy orientációs folyamatnak is neveznek – dönteni kell a tevékenység idejéről, a megvalósítók és a felelősök köréről, tartalmáról, az alkalmazott módszerekről, vagy pedig arról, hogy a beillesztéssel szervezett keretek között nem foglalkoznak?⁸³

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, feladatátcsoportosítás* miatt „új munkavállalóként” kerülnek kormánytisztviselők vagy más jogállású közszolgálati alkalmazottak a közigazgatási szervhez, akikkel

⁸³ 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.

kapcsolatban főként jogi és adminisztratív feladatokat kell ellátnia a munkáltatónak. Ekkor beszélünk *jogutódlásról*, illetve *jogviszonyváltásról*.

A) Belső humán erőforrások átcsoportosítása

A *belső humán erőforrások átcsoportosítása* történhet véglegesen *másik munkakörbe helyezéssel* (belső áthelyezés), valamint *átirányítással* és *ideiglenes áthelyezéssel*. A *másik munkakörbe helyezés* a kinevezés végleges módosítását feltételezi, mivel a kinevezés kötelező tartalmi eleme a munkakör. A módosításhoz viszont nem szükséges a közszolgálati tisztviselő beleegyezése. Ugyanakkor feltétele a módosításnak, hogy az új munkakör is megfeleljen a közszolgálati tisztviselő iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének, szakmai tapasztalatának.⁸⁴

A munkakör abban az esetben is egyoldalúan módosítható, ha az a *munkavégzés helyének* megváltoztatását is szükségessé teszi, a törvény azonban itt is feltételt támaszt. Egyrészt azzal, hogy az új munkavégzési hely nem lehet másik településen, másrészt az új munkahely és a lakóhely között – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje naponta a három órát, illetve tíz éven aluli gyermeket nevelő közszolgálati tisztviselő esetében a két órát nem haladhatja meg.⁸⁵

A munkakör egyoldalú módosítása nem járhat aránytalan sérelemmel a közszolgálati tisztviselőre nézve. Ennek megítéléshez különösen a közszolgálati tisztviselő egészségi állapotát vagy családi körülményeit kell figyelembe venni.⁸⁶ Az aránytalan sérelmet nem szükséges vizsgálni, ha vezetői munkakörből beosztotti munkakörbe helyezik a közszolgálati tisztviselőt.⁸⁷

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

- az új munkaköre szerinti illetménye nem éri el a korábbi munkaköre alapján megállapított illetménye 80 százalékát, vagy vezetői munkakörből helyezték át beosztotti munkakörbe és
- a módosítás közlésétől számított négy munkanapon belül írásban nyújt be kérelmet felmentése iránt.⁸⁸

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

⁸⁴ 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (a továbbiakban: Kttv.) 48. § (2), (4) bek.

⁸⁵ Kttv. 48. § (2)–(3) bek.

⁸⁶ Kttv. 48. § (5) bek.

⁸⁷ Kttv. 48. § (6) bek.

⁸⁸ Kttv. 48. § (7) bek.

feltétellel, hogy ha ez az időtartam eredménytelenül telik el, a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony törvény erejénél fogva megszűnik.⁸⁹

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

Ha a közszolgálati tisztviselő eredeti munkaköre mellett végez munkakörébe nem tartozó munkát, illetményén felül külön díjazás (helyettesítési díj) is megilleti, amelynek mértéke időarányosan a helyettesített kormánytisztviselő illetményének 25–50 százalékáig terjedhet. A helyettesítési díj mértékét a hivatali szervezet vezetője állapítja meg. A helyettesítési díj a helyettesítés első napjától jár. A kormánytisztviselő akkor is jogosult a helyettesítési díjra, ha tartósan távol lévő kormánytisztviselőt helyettesít, illetve részben vagy egészben többletfeladatként betöltetlen munkakört lát el. Ebben az esetben, a helyettesítési díj mértéke a helyettesítő kormánytisztviselő illetményének 25-50 százalékáig terjedhet. Nem jár azonban helyettesítési díj, ha a helyettesítés a kormánytisztviselő munkaköri kötelezettsége, kivéve, ha a helyettesítésre azért van szükség, mert a helyettesítésre okot adó munkakör nincs betöltve, feltéve, ha a helyettesítés időtartama a harminc napot meghaladja. Helyettesítési díj akkor sem fizethető, ha a helyettesítés rendes szabadság miatt szükséges.⁹⁰

A korlátozás lehet *abszolút* és *relatív*. A kettő között az a különbség, hogy míg az első esetben még a közszolgálati tisztviselő hozzájárulásával sem léphető át a korlát, addig a második esetben a közszolgálati tisztviselő beleegyezésével nem kell figyelemmel lenni a korlátozásra. *Abszolút korlátot* jelent, hogy az átírányítás nem járhat aránytalan sérelemmel a közszolgálati tisztviselő beosztását, korát, egészségügyi állapotát, illetve egyéb körülményeit figyelembe véve, illetve az ideiglenes új munkakörök is meg kell felelnie a kormánytisztviselő végzettségének, szakképzettségének, szakképesítésének. Így például még ideiglenesen sem várható el, hogy valamely szakpolitikai feladatkörhöz kapcsolódó munkakörben közigazgatás végzettséggel rendelkező közszolgálati tisztviselő kodifikációs feladatot lásson el.⁹¹

Az átírányítás időtartama csak *relatív módon korlátozott*, mivel a közszolgálati tisztviselő hozzájárulásától függően akár meg is haladhatja a törvényi korlátot. Ez azt jelenti, hogy a törvény értelmében az átírányítás időtartama naptári évenként ugyan legfeljebb 44 munkanap lehet, de a közszolgálati tisztviselővel kötött megállapodás alapján akár a törvényi maximumnál hosszabb időtartamra is elrendelhető az átírányítás. Az átírányítás időtartamát hozzá kell adni az egy naptári éven belül elrendelt egyéb ideiglenes foglalkoztatási formák (kirendelés, kiküldetés) időtartamához. Az időtartamok összege – a munkáltatói jogkör gyakorlója és a közszolgálati tisztviselő eltérő megállapodása hiányában – nem haladhatja meg a naptári évben a 110 munkanapot.⁹²

⁸⁹ Kttv. 125. § (1)–(5) bek. 129. § (2)–(3) bek.

⁹⁰ Kttv. 52. § (2)–(6) bek.

⁹¹ Kttv. 51. § (2) bek.

⁹² Kttv. 51. § (4)–(5) bek.

Fontos eljárási kötöttség, hogy a munkáltató köteles a közszolgálati tisztviselőt előzetesen, legkésőbb három munkanappal az átirányítás előtt írásban tájékoztatni az átirányítás elrendeléséről, illetve annak várható időtartamáról.⁹³

Szintén az ideiglenesség jellemző arra az esetre, amikor egy nőt a várandóssága megállapításától gyermeke egyéves koráig az állapotának egészségügyi szempontból megfelelő munkakörbe kell *ideiglenesen áthelyezni*, vagy meglévő munkakörében a munkafeltételeket kell megfelelően módosítani, ha munkaköri alkalmasságára vonatkozó orvosi vélemény bemutatása alapján az eredeti munkakörében nem foglalkoztatható. A munkakör megváltozása esetén az új munkakörének megfelelő illetményre jogosult, kivéve, ha az a korábbi munkaköre szerinti illetményénél kevesebb. Ha a közszolgálati tisztviselő egészségi állapotának megfelelő foglalkoztatása egyik módon sem biztosítható, munkavégzési kötelezettsége alól mentesíteni kell. Erre az időre illetmény illeti meg, kivéve, ha a felajánlott munkakört alapos ok nélkül nem fogadja el.⁹⁴

Az állami tisztviselők esetén a törvény a *hivatali érdekből történő átirányítást* is lehetővé teszi. Ez a típusú átirányítás jóval hosszabb ideig, megszakítás nélkül legfeljebb hat hónapig tartható fenn. Az átirányítás időtartama azonban naptári évenként nem haladhatja meg a hat hónapot.⁹⁵

B) Másik közigazgatási szervtől történő kirendeléssel és áthelyezéssel

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

A *másik közigazgatási szervtől történő kirendelésre* a két munkáltató közötti megállapodás alapján kerül sor. A közszolgálati tisztviselő hozzájárulására nincs szükség. A kirendelés folytán megváltozik a munkavégzés helye, sőt ez a változás akár azzal is járhat, hogy a munkát másik településen kell végeznie a közszolgálati tisztviselőnek. Ebben az esetben azonban a kirendelés időtartama nem haladhatja meg naptári évenként a 22 munkanapot, szemben az általánosan megengedett 44 munkanappal. A kirendelésre is irányadó, hogy mindkét korlát a közszolgálati tisztviselővel kötött megállapodás alapján átléphető.⁹⁶

A kirendelés időtartama alatt a közszolgálati tisztviselő illetménye nem változik, kivéve, ha a kirendelés helye szerinti közigazgatási szervnél kedvezőbb illetményre lenne jogosult, mert akkor ez a magasabb illetmény jár neki. Ilyen például akkor fordulhat elő, amikor a kirendelés helye szerinti közigazgatási szerv magasabb illetménykiegészítési kategóriába tartozik, vagy ennél a munkáltatónál opcionálisan adható pótlékot, például képzettségi vagy idegennyelvtudási pótlékot állapítanak meg a közszolgálati tisztviselő számára. Hasonlóan kell eljárni a külön és egyéb juttatások tekintetében is.⁹⁷

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

⁹³ Kttv. 51. § (3) bek.

⁹⁴ Kttv. 49. § (1)–(3) bek.

⁹⁵ 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről (a továbbiakban: Áttv.) 8. §

⁹⁶ Kttv. 53. § (2) bek.

⁹⁷ Kttv. 53. § (3) bek.

A munkáltatói jogok gyakorlása megoszlik a két munkáltató között. Az alapvető munkáltatói jogokat – a kinevezés, jogviszony-megszüntetés, áthelyezés, fegyelmi és kártérítési eljárás, valamint sérelemdíj megfizetésére irányuló eljárás megindítása, fegyelmi büntetés, kártérítés, sérelemdíj, összeférhetlenség megállapítása, kinevezés tartalmának módosítása – az eredeti munkáltató gyakorolja, míg a többi munkáltatói jogot a kirendelés helye szerinti közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője gyakorolja.⁹⁸

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

További korlátot jelent, hogy nem rendelhető ki a közszerzési tisztviselő, ha:

- várandósságát megállapították (a megállapítástól gyermeke hároméves koráig),
- kiskorú gyermekét egyedül neveli,
- tartósan ápolásra szoruló közeli hozzátartozóját gondozza,
- legalább 50 százalékos mértékű egészségkárosodását rehabilitációs szakértői szerv megállapította.⁹⁹

Sajátos szabályok vonatkoznak a *fővárosi és megyei kormányhivatalok* közötti kirendelésre. A kirendelésre valamilyen szakkérdéssel összefüggő hatósági feladat ellátása miatt kerül sor. A kirendelés a feladat ellátásáig, de legfeljebb naptári évenként hat hónapig tarthat, ha a munkavégzés helye nem változik. Ha a szakkérdéssel összefüggő hatósági feladat ellátása hosszabb idő alatt biztosítható, a kirendelés a feladatkör ellátásáig meghosszabbodik. Ha más helységben szükséges a munkavégzés, a kormánytisztviselőt naptári évenként legfeljebb 50 munkanapra lehet kirendelni. Az alapvető munkáltatói jogokat a kirendelő kormányhivatal gyakorolja, az egyéb munkáltatói jogok gyakorlását a törvény megosztja a két kormányhivatal között.¹⁰⁰

Míg az előzőekben tárgyalt kirendelések esetében két munkáltató megállapodása alapján kerül sor a humán erőforrás átcsoportosítására, addig a *kormányzati érdekből történő kirendelésről* egy harmadik fél dönt – ez utóbbi lehet a miniszterelnök, az általa kijelölt miniszter vagy miniszterek, vagy a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára. Ennek lényege, hogy kormányzati érdekből a központi államigazgatási szerv kormánytisztviselőjét egy évre – amely legfeljebb egy évvel meghosszabbítható – kirendelik munkavégzésre egy másik központi államigazgatási szervhez. Egyebekben a kirendelés általános szabályait kell alkalmazni a kormányzati kirendelésre.¹⁰¹

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

Az áthelyezés történhet *határozott időre* vagy *véglegesen*. A két intézkedés között azonban talán nem ez a legfontosabb különbség, hanem az, hogy a határozott idejű áthelyezés esetén az eredeti kormányzati szerzési jogviszony nem szűnik meg, hanem – a

⁹⁸ Kttv. 53. § (4) bek.

⁹⁹ Kttv. 51. § (6) bek.

¹⁰⁰ Kttv. 53/A § (1)–(5) bek.

¹⁰¹ Kttv. 55. § (1)–(3) bek.

kormánytisztviselővel egyetértésben – módosul arra az időtartamra, amelyre szól az áthelyezés. A határozott idő elteltével a közszolgálati tisztviselőt az előmeneteli szabályok figyelembevételével vissza kell helyezni ahhoz a közigazgatási szervhez, ahonnan áthelyezték. Ha annál a szervnél, ahová az áthelyezés történik, magasabb illetményre vagy juttatásra lenne jogosult a közszolgálati tisztviselő, akkor számára az áthelyezés időtartama alatt a magasabb illetményt, juttatást kell biztosítani.

Ezzel szemben a végleges áthelyezés megszünteti az eredeti jogviszonyt, és a közszolgálati tisztviselő másik kinevezést kap új munkáltatójától.¹⁰² Ennek ellenére a közszolgálati tisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyát folyamatosnak kell tekinteni, például a végkielégítésre jogosító szolgálati idő számítása szempontjából.¹⁰³ Tulajdonképpen a jogviszony kvázi folyamatosságára vezethető vissza az is, hogy a véglegesen áthelyezett közszolgálati tisztviselő bár új kinevezést kap,¹⁰⁴ mégsem kell számára próbaidőt előírni.¹⁰⁵

Az áthelyezésekre általában akkor kerül sor, ha az új munkáltató kedvezőbb munkafeltételeket képes kínálni a közszolgálati tisztviselőnek, amelyek között meghatározó szerepe van az illetménynek. Magasabb illetmény megállapítására azonban a kötött illetményrendszer miatt csak szűk keretek között nyílik lehetőség. Ilyen például az alapilletmény eltérítése is, erre azonban – fő szabályként – a tárgyév elején, a teljesítményértékelés eredményétől függően kerülhet sor, amellyel – áthelyezés esetén – az új munkáltató nyilvánvalóan nem rendelkezik. Ezt a kötöttséget oldja fel a törvény azzal, hogy áthelyezéskor *teljesítményértékelés hiányában* is élni lehet az alapilletmény eltérítésének lehetőségével.¹⁰⁶ Ha a közszolgálati tisztviselő alapilletményét eredeti munkáltatója már eltérítette, akkor azt automatikusan az új munkáltatójánál is megtartja, kivéve, ha az áthelyezésről szóló megállapodásban erről másként állapodnak meg.¹⁰⁷

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

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

Tartalékállományba nemcsak közszolgálati tisztviselők, hanem hivatásos szolgálati, illetve katonai szolgálati jogviszonyban állók is helyezhetők.¹⁰⁸ Esetükben a törvény külön kedvezményt is megállapít, hogy elősegítse közigazgatáson belüli elhelyezkedésüket. Ennek

¹⁰² Kttv. 60. § (2) b) pont, 59. § (3) bek.

¹⁰³ Kttv. 69. § (5) b) pont

¹⁰⁴ Kttv. 59. § (3) bek.

¹⁰⁵ Kttv. 46. § (1) bek.

¹⁰⁶ Kttv. 133. § (3) bek.

¹⁰⁷ Kttv. 133. § (7) bek.

¹⁰⁸ Kttv. 73. § (2) bek.

megfelelően kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonyt létesíthetnek – próbaidő kikötése nélkül – akkor is, ha a munkakör betöltéséhez előírt képesítési feltételnek nem felelnek meg, de a szükséges képesítés megszerzésére irányuló tanulmányaikat legkésőbb a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésére vonatkozó kinevezésükkel egyidejűleg megkezdik, és vállalják, hogy azokat két éven belül befejezik.¹⁰⁹

A katonák esetében további kedvezmény, hogy ha a közigazgatási szerv új munkaezert szeretne kiválasztani, ezt csak akkor teheti meg, ha megvizsgálta, hogy felajánlható-e a betöltetlen álláshely a törvényben meghatározott feltételekkel rendelkező hivatásos állomány tagjának. Ez a megszorítás vezetői munkakör betöltésére nem vonatkozik.¹¹⁰

Áthelyezésre nemcsak közigazgatási szervek között, hanem *közigazgatási szervek és egyéb közszolgálati szervek* között is sor kerülhet. Így a közalkalmazotti és a hivatásos állomány tagja áthelyezhető – a közalkalmazotti és a szolgálati jogviszony megszüntetésével – a közigazgatási szervhez.¹¹¹ A hivatásos állomány tagjának áthelyezésére vonatkozó részletszabályokat a 154/2015. (VI. 19.) Korm. rendelet tartalmazza.

Bár az áthelyezést követően ezekben az esetekben is új kinevezés hozza létre a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonyt, a végkielégítésre jogosító idő számítása szempontjából figyelembe kell venni a közalkalmazotti jogviszonyban és a hivatásos szolgálati jogviszonyban eltöltött időt is.¹¹²

C) Munkaezert utánpótlása kinevezéssel

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

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

A *toborzási adatbázis* lehetőséget nyújt az álláskereső számára, hogy regisztrálják magukat egy olyan adatbázisba, amelyből adatokat kérhetnek le a szakember-utánpótlást kereső

¹⁰⁹ Kttv. 41. § (1) bek.

¹¹⁰ Kttv. 41/A §, 41/B §

¹¹¹ 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról (Kjt.) 25. § (2) bek. b) pont 2. alpont, 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról (Hszt.) 80. § (2) bek. e) pont

¹¹² Kttv. 69. § (5) bek. b) pont

közigazgatási szervek. Amennyiben megfelelő jelöltet találnak, megkérik annak adatait a személyügyi központtól. Ha a kiválasztás eredményes, akkor sor kerülhet a kinevezésre.¹¹³

A toborzási adatbázisba az a magyar állampolgár kérheti felvételét, aki büntetlen előéletű, cselekvőképes, és legalább középiskolai végzettséggel rendelkezik. Törvény határozza meg azokat az adatokat, amelyeket a toborzási adatbázis tart nyilván a felvételét kérő személyről.¹¹⁴

A személyügyi központ *pályázati adatbázist* is működtet, amely a pályázók adatait tartalmazza. Az adatbázis jelentőségét az adja, hogy a kiválasztás a közigazgatási szerv döntésétől függően a kinevezés *meghívásos* vagy *pályázati eljárás* alapján történhet. Az előbbi esetben a kiválasztási eljárás előre meghívott személyekre korlátozódik, míg az utóbbi olyan szabályozott eljárás lefolytatását jelenti, amelyen bárki részt vehet. Pályázati eljárás esetén kinevezést adni csak olyan személynek lehet, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt. Pályázati eljárás lefolytatását jogszabály *kötelezővé* teheti.¹¹⁵

A pályázati eljárást a közigazgatási szerv megkeresésére a személyügyi központ is lefolytathatja. Ebben az esetben a közigazgatási szerv a betöltendő állásról elektronikus úton *munkakörtérképet* készít a személyügyi központ részére, amely alapján a központ dönt a kompetenciavizsgálat módjáról, a pályázatok elbírálásának rendjéről, és ezek alapján elkészíti, majd közzéteszi honlapján a pályázati kiírást.¹¹⁶

A kiírt pályázatra a személyügyi központ által működtetett elektronikus rendszerbe való jelentkezéssel vagy a pályázat postai úton történő megküldésével lehet jelentkezni. A pályázónak a pályázatahoz csatolnia kell a motivációs levelét. A pályázati kiírásban megjelölt eredeti okiratokat, illetve bizonyítványokat a személyügyi központnál lefolytatott kompetenciavizsgálat során kell bemutatni.¹¹⁷

A pályázati határidő leteltét követően a személyügyi központ megvizsgálja a pályázatokat, és előszűrést végez a pályázók között. Az előszűrés eredménye alapján összeállítja azon pályázók körét, akiket kompetenciavizsgálatra javasol.¹¹⁸ A kompetenciavizsgálat történhet személyes interjú, munkaalkalmassági teszt vagy értékelő központ alkalmazásával.¹¹⁹

A kompetenciavizsgálat lefolytatását követően a személyügyi központ összeállítja a *pályázók ajánlati listáját*, amelyet a listán szereplők pályázati anyagával, kompetenciavizsgálatukkal, valamint összefoglaló értékelésükkel együtt elektronikus úton megküld a közigazgatási szervnek. Az ajánlati listára – a pályázók számának, valamint a betöltésre kerülő állás felelősségi szintjének figyelembevételével – legfeljebb tíz pályázó kerülhet fel. Az ajánlati listán a pályázók között felállított sorrend a közigazgatási szervet a kiválasztási eljárás során nem köti. Ha nincs olyan pályázó, aki a szolgáltató központ által lefolytatott kompetenciavizsgálaton megfelelt, akkor a pályázati eljárást eredménytelennek kell tekinteni.¹²⁰

¹¹³ 406/2007. (XII. 27.) Korm. rendelet a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv által lefolytatott pályáztatás rendjéről, annak szervezéséről és lebonyolításáról, a pályázati eljárás alól adott mentesítésről, a kompetencia-vizsgálatról és a toborzási adatbázisról, valamint a pályázati eljáráshoz kapcsolódó nyilvántartás szabályairól (a továbbiakban: R1.) 13. § (2)–(3) bek.

¹¹⁴ Kttv. 4. melléklet

¹¹⁵ Kttv. 45. § (1) bek.

¹¹⁶ R1. 4. § (3) bek.

¹¹⁷ R1. 5. §

¹¹⁸ R1. 6. § (5) bek.

¹¹⁹ R1. 7. § (2) bek.

¹²⁰ R1. 8. § (1), (3) bek.

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 eljárásból.¹²¹

A pályázó azt is kérheti, hogy munkaalkalmassági tesztjének adatait a személyügyi központ a vizsgálat lefolytatását követő hat hónapig a toborzási adatbázisban tartsa nyilván. Ebben az esetben, ha a pályázó újabb pályázatot nyújt be, az adatok – amennyiben azok a megpályázott munkakörre történő kompetenciavizsgálathoz figyelembe vehetőek – az új pályázati eljárásban is felhasználhatók.¹²²

Egységes *önéletrajz* kitöltése kötelező a közszolgálati tisztviselő, a toborzási adatbázisba jelentkezők és a pályázati eljárásban részt vevők számára.¹²³ Az önéletrajzból megismert személyes adatokat a közigazgatási szerv a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony létesítéséről meghozott döntésig vagy a jogviszony megszűnéséig kezelheti.¹²⁴ A kiválasztás során a munkakör betöltéséhez előírt szakmai végzettséggel, szakképzettséggel, szakképesítéssel, tapasztalattal, képességgel egyformán rendelkező jelöltek esetén előnyben lehet részesíteni azt a személyt, aki több gyermeket nevel¹²⁵, valamint előnyben kell részesíteni az önkéntes tartalékos szolgálati viszonyban állókat.

A *Magyar Közigazgatási Ösztöndíj* egy olyan kiválasztási eszköz, amely egyszerre biztosít lehetőséget a jelölt megismerésére, szakmai felkészítésére és a közigazgatási gyakorlat megszerzésére. Ennek tudható be, hogy ha az ösztöndíjas a szerződésében meghatározott feltételeket sikeresen teljesíti, és ezt követően egy éven belül államigazgatási szervnél kormánytisztviselői kinevezést kap, nem lehet kikötni számára próbaidőt.¹²⁶

Az államigazgatási szerv az ösztöndíjassal sajátos ösztöndíjas jogviszonyt létesít, amely később beszámít a besorolást meghatározó kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött időbe, a jubileumi jutalomhoz szükséges időtartamba, a közigazgatási szakvizsgálathoz szükséges gyakorlati időbe, valamint a közigazgatási gyakorlatba.¹²⁷ Míg a központi közigazgatás szakember-utánpótlását a Magyar Közigazgatási Ösztöndíj biztosítja, addig a kormányhivatalok a *Területi Közigazgatási Ösztöndíj* segítségével választhatnak a fiatal pályakezdők közül.

Kinevezést az kaphat, aki büntetlen előéletű, cselekvőképes, legalább érettségivel rendelkezik és magyar állampolgár.¹²⁸ Ez utóbbi alól kivételt képeznek az *ügykezelők*, amennyiben nem esnek nemzetbiztonsági ellenőrzés alá, illetve nem ügykezelői osztályvezetői munkakörrel van szó, mert külön törvény szerint ebben az esetben a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy, valamint az Európai Szociális Kartáról szóló megállapodásban részt vevő

¹²¹ R1. 7. § (8) bek.

¹²² R1. 7. § (9) bek.

¹²³ 45/2012. (III. 20.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők személyi irataira, a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók személyi irataira és a munkaügyi nyilvántartásra, a közszolgálati alapnyilvántartásra és közszolgálati statisztikai adatgyűjtésre, valamint a tartalékállományra vonatkozó egyes szabályokról (a továbbiakban: R2.) 1. számú melléklet

¹²⁴ Kttv. 45. § (5) bek.

¹²⁵ Kttv. 45. § (6) bek.

¹²⁶ Kttv. 47. § (4) bek.

¹²⁷ Kttv. 47. § (2) bek.

¹²⁸ Kttv. 39. § (1) bek.

államok állampolgára is kaphat ügykezelői kinevezést, ha a feladatkör ellátásához szükséges mértékű magyar nyelvismerettel rendelkezik.¹²⁹

Központi államigazgatási szerv alaptevékenysége keretében csak felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselőt alkalmazhat. Ha a kormánytisztviselő pályakezdő, akkor angol, francia vagy német nyelvből államilag elismert nyelvvizsgával is rendelkeznie kell. Ha a központi államigazgatási szervnél betöltendő munkakör ellátásához az előbbieken felsoroltakon kívül más idegen nyelv használata szükséges, akkor e nyelvből is elfogadható az államilag elismert nyelvvizsga.¹³⁰

Az állami tisztviselők esetén a kinevezés további speciális feltétele a *közigazgatási tanulmányok* szakirányú szakképzettség megléte. Ennek hiányában az állami tisztviselőnek a kinevezéskor vállalnia kell, hogy két éven belül közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettséget szerez. (A szakképzettség alól egyes végzettségek mentességet nyújtanak – ilyen az államtudományi mesterszintű szakképzettség, a közigazgatás-szervező alap- vagy mesterszintű szakképzettség, valamint a kinevezés előtt letett közigazgatási szakvizsga vagy állam- és jogtudományok területén szerzett tudományos fokozat.)¹³¹

Az *általános* kinevezési feltételektől megkülönböztetjük a *különös* alkalmazási feltételeket, amelyek feladatkörönként, munkakörönként egymástól eltérhetnek. Ezek általában jogszabályban meghatározott szakképzettségi előírások, de lehetnek gyakorlatra (például öt év kodifikációs tapasztalat) vagy kompetenciákra vonatkozó munkáltatói elvárások (például kiváló kommunikációs képesség) is.¹³²

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

- bizonyos bűncselekmények (állam elleni bűncselekmény, igazságszolgáltatás elleni bűncselekmény, korrupciós bűncselekmény, vagy közélet elleni, vagy közélet tisztasága elleni, valamint a nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekmény, hivatali bűncselekmény, közbizalom elleni bűncselekmény) miatt indult büntetőeljárás hatálya alatt áll;¹³³
- öregségi nyugdíjra való jogosultsággal rendelkezik, kivéve, ha a munkáltató kérelmére a kormány hozzájárul a foglalkoztatásához;¹³⁴
- hetvenedik életévét betöltötte;
- hivatalvesztés fegyelmi büntetés hatálya alatt áll a jogviszony megszűnésétől számított három évig.

A törvény olyan körülményeket is meghatároz, amelyek csak *bizonyos szerveknél, tevékenységekben vagy munkakörökben* zárják ki az alkalmazást. Így, ha a közigazgatási szerv feladatkörébe 18. életévét be nem töltött személy nevelése, felügyelete, gondozása vagy gyógykezelése tartozik, szintén kizáró ok merülhet fel bizonyos bűncselekményekkel – például emberölés, személyi szabadság megsértése stb. – összefüggésben.¹³⁵ A munkakörhöz kapcsolódó kizáró körülménnyel a pártfogó felügyelők esetében lehet számolni,¹³⁶ de a

¹²⁹ Kttv. 207. § (2) bek.

¹³⁰ Kttv. 40. § (1)–(2) bek.

¹³¹ Áttv. 5. §

¹³² Kttv. 39. § (6) bek.

¹³³ Kttv. 39. § (1) bek.

¹³⁴ Kttv. 39. § (6a) bek.

¹³⁵ Kttv. 39. § (1a)–(1c)

¹³⁶ Kttv. 39. § (2) bek.

munkakör betöltését kizárja az is, ha a munkakörhöz előírt nemzetbiztonsági ellenőrzéshez a jelölt nem járul hozzá, vagy az ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot tár fel,¹³⁷ illetve a rendőrségi törvény szerinti ellenőrzéshez való hozzájárulást az érintett megtagadja.¹³⁸

A kinevezés szólhat teljes vagy részmunkaidőre. Az utóbbi esetben az egyébként járó illetményt arányosan csökkenteni kell. A teljes munkaidőben foglalkoztatott közszolgálati tisztviselő írásbeli kérelmére a munkáltató köteles a kinevezésben heti húszórás részmunkaidőt kikötni, ha a közszolgálati tisztviselő a kérelem benyújtásakor gyermeke gondozása céljából – gyermeke harmadik életéve betöltéséig – fizetés nélküli szabadságot vesz igénybe.¹³⁹

A munkaerő-gazdálkodás rugalmassága a munkaidő-beosztás módjától függően alakítható. A legnagyobb rugalmasságot a *kötetlen munkarend* nyújtja. Ez azt jelenti, hogy a napi munkaidőnek legalább felét, de akár az egészet is a közszolgálati tisztviselő maga oszthatja be, a munkáltató írásbeli intézkedése alapján. Erre lehet példa a távmunkavégzés.¹⁴⁰

Kötött munkarend esetén a közigazgatási szerv osztja be a közszolgálati tisztviselő munkaidejét. A munkaidő beosztásának ebben az esetben is lehetnek rugalmasabb formái. A legnagyobb kötöttséget a törvény által meghatározott úgynevezett *általános munkarend* jelenti, amelynek értelmében a munkaidő hétfőtől csütörtökig reggel 8 órától délután 16 óra 30 percig, pénteken reggel 8 órától délután 14 óráig tart.¹⁴¹ A munkáltatói jogkör gyakorlója azonban ettől eltérően és ennél rugalmasabban is meghatározhatja a munkarendet.

A közigazgatási szerv a munkaidőt a hét minden napjára vagy az egyes munkanapokra *egyenlőtlenül* is beosztja. Ennek eszköze a munkaidőkeret alkalmazása.¹⁴² Ilyenkor a munkáltató a munkaidőt rugalmasan, a feladatellátás ritmusához igazodva osztja be. Ennek megfelelően a napi munkaidő nyolc óránál kevesebb vagy több is lehet, a törvényi korlátok betartásával. A törvény lehetőséget nyújt arra is, hogy a munkáltató a napi munkaidőt legfeljebb két részletre bontsa, vagyis *osztott munkaidőt* állapítson meg. Ezzel különösen a hivatali ügyintézés, ügyfélfogadás igazítható rugalmasan az ügyfelek igényeihez.

A Kttv. 2017-es módosítása nyomán – a közszolgálati életpályák átjárhatóságának elősegítése érdekében – a törvény immár lehetővé teszi a hivatásos szolgálati jogviszonyban, a katonai szolgálai viszonyban, illetve a közalkalmazotti jogviszonyban kapott minősítés, teljesítményértékelés áthelyezést követő elismerhetőségét az alapilletmény megemelésére vonatkozó szabályok kapcsán. Ezen túl arra is lehetőség nyílt, hogy a szülési szabadságot megelőző, emelt összegű alapilletmény megmaradjon a szülési szabadságot követően is, annak érdekében, hogy a szülési szabadságról visszatérő kormánytisztviselő legközelebbi, éves teljesítményértékeléséig, minősítéséig ne kerüljön hátrányosabb helyzetbe.¹⁴³

¹³⁷ Kttv. 39. § (3) bek.

¹³⁸ Kttv. 39. § (5) bek.

¹³⁹ Kttv. 50. § (1), 111. §

¹⁴⁰ 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők munka- és pihenőidejéről, az igazgatási szünetről, a közszolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről 12. § (5) bek.

¹⁴¹ Kttv. 89. § (1) bek.

¹⁴² Kttv. 91. § (4) bek., 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 3. § (1) bek.

¹⁴³ Kttv. 133. § (10)–(11) bek.

D) Jogutódlás, jogviszonyváltás

A közigazgatási szerveket gyakran állítják kihívások elé olyan *jogszabályi rendelkezések*, amelyek változásokat hoznak a létszámgazdálkodásban. A szervezetrendszer átalakítása, a feladatok átcsoportosítása csaknem minden esetben létszámmozgással is jár. Mivel azonban ezekben az esetekben a jogszabályok a szervezeti változásokkal érintett személyi állomány jogviszonyának alakulásáról is rendelkeznek, a munkaerő átvételére nem a közigazgatási szerv saját döntése alapján kerül sor, hanem jogszabályi rendelkezés eredményeként. Ez némileg befolyásolja a munkaerő bekerülésének folyamatát, gyakran kész helyzet elé állítva a munkáltatót és a közszolgálati tisztviselőt egyaránt.

Az említett sajátosságok a *jogutódlás*,¹⁴⁴ illetve a *jogviszonyváltás*¹⁴⁵ szabályozásában fejeződnek ki. Lényegében mindkét esetben jogutódlás történik azzal a különbséggel, hogy jogviszonyváltás esetén nemcsak a munkáltató személye változik meg, hanem a jogviszony típusa is, például kormánytisztviselőből közalkalmazott lesz, vagy fordítva. Ebből következően, ha az új jogállás alapján például a közalkalmazott nem felel meg a szigorúbb kormánytisztviselői összeférhetlenségi szabályoknak, a jogviszonyváltásra nem kerülhet sor.

Különbség az is, hogy a jogutódlás következtében a közszolgálati tisztviselő feladatköre, munkaköre, illetménye vagy munkavégzésének helye – az adott településen belül – megváltozhat. Ebben az esetben az új munkáltató az átvételt követő 45 napon belül módosítja a közszolgálati tisztviselő kinevezését. A közszolgálati tisztviselő azonban a kinevezésmódosítás közlésétől számított négy munkanapon belül írásban kérheti felmentését, ha az új munkaköre szerinti illetmény összege nem éri el a korábbi illetménye 80 százalékát, illetve vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe történő áthelyezésre kerül sor. A felmentés ilyenkor kötelező.¹⁴⁶

A közszolgálati életpályán történő előrehaladás

A közszolgálati életpályán történő előrehaladás a karriermenedzsment segítségével valósul meg, amelynek első fázisa az életpálya-tervezés. Ebben a szakaszban történik meg a szervezeti szükségletek – szervezeti stratégia, humánstratégia – és a személyi állomány teljesítményének, potenciáljának és érdeklődésének összehangolása. Az életpálya-tervezés stratégiai kérdése, hogy a közszolgálati működés és annak jogi keretei milyen lehetőségeket kínálnak a karriermenedzsment megvalósítására. Az egyik póluson az a hagyományos megoldás áll, amelyet – döntő mértékben – a szervezeti hierarchiában történő „*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 egyénekből 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.

¹⁴⁴ Kttv. 58. §

¹⁴⁵ Kttv. 72. §

¹⁴⁶ Kttv. 58. § (5)–(6) bek.

Karriermenedzsment-rendszer alatt „*az egyéni karrierfejlesztést és a szervezeti szükségleteket együttesen kielégítő, a munkaező szervezetben belüli áramlását megtervező és kivitelező, a szervezet utánpótlásigényét és a munkavállalók karrieraspirációit figyelembe vevő*”¹⁴⁷ *humán folyamatok és humán funkciók integrált rendszerműködését értjük.* A korszerű rendszermegoldások a közszolgálaton 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 közszolgálati szervezetekbe vagy szektorba történő átlépést, áthelyezést és a közszolgálatba történő visszalépést is támogatják.

Emberierőforrás-fejlesztés a közszolgálatban

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

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

Ezért az iskolai rendszerű, valamint az iskolarendszeren kívüli képzésekre alapozva, az ott megszerzett tudásra, kompetenciaszintre építkezve kell *a közszolgálatnak is* állandóan továbbfejlesztenie, új elemekkel, módszerekkel gazdagítani *a saját felnőttképzési rendszereit*, az ágazati lehetőségekhez és szükségletekhez igazítva. Ez a megújító tevékenység több évtizedes 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 (OKJ), felsőoktatás (BA-, MA-, doktori képzés, szakirányú továbbképzés, felsőoktatási szakképzés) és felnőttképzés (IT-, idegen nyelvi képzés, kompetenciafejlesztések stb.)* keretében zajlik. Oktatásigazgatási szempontból ehhez az utóbbi kategóriához tartozik az NKE és – a rendészeti területet érintően – a BM Közszolgálati Személyzetfejlesztési

¹⁴⁷ Corporate Leadership Council: *Scientific Career management Frameworks.* 2004. Forrás: www.corporateleadershipcouncil.com (utolsó letöltés: 2015. 06. 27.)

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

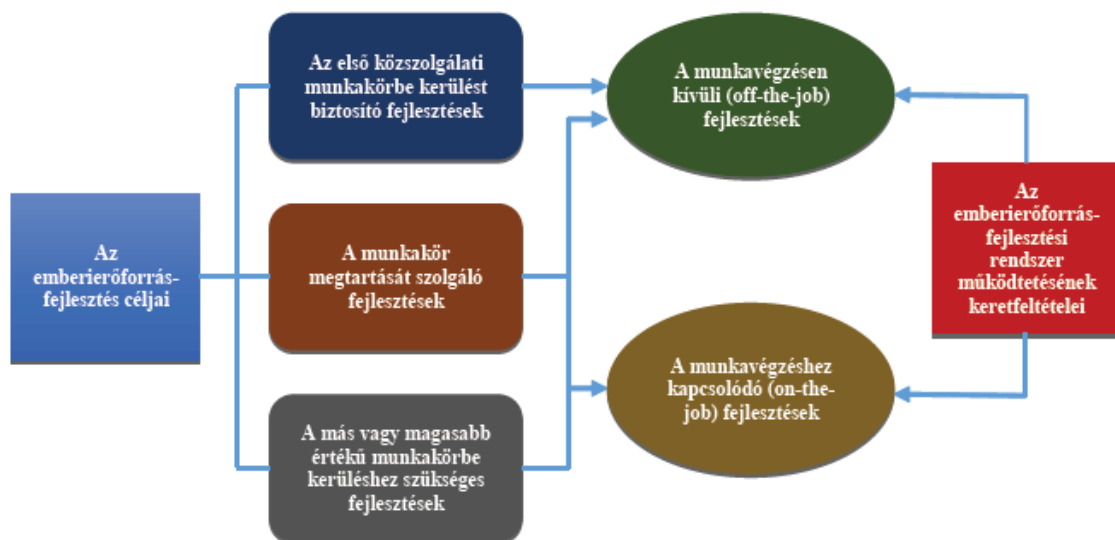
- *Akciótanulás*: egyénileg vagy kis csoportban végzett konkrét feladatmegoldás, külső segítség, támogatás igénybevételével, folyamatos visszacsatolással, az új tapasztalatok összegzése érdekében. (A munkaidő egyik felében a képzés történik meg, a másikban a tanultak kipróbálása, majd a tapasztalatok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

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

Jelenlegi tudásunk szerint az a leghatékonyabb, ha ezeket a közszolgálatnál zajló belső felnőttképzési rendszereket *moduláris, egymásra épülő vagy egymáshoz kapcsolható* formában építik ki. Mégpedig úgy, hogy általuk olyan *integrált fejlesztési rendszer* jöhessen létre, amely a szervezeti stratégia megvalósításához szükséges kompetenciákat figyelembe véve határozza meg a stratégiából levezetett fejlesztendő területeket, az egyéni és a csoportos fejlesztések irányait, valamint a szervezeti kultúrához igazodó munkamagatartás rögzítéséhez, vagy éppen az annak fejlesztéséhez nélkülözhetetlen akciókat. Nagyon fontos, hogy a tárgyalt rendszer a jövőre, a hosszabb távon jelentkező feladatokra felkészítő *proaktív, előremutató*

felkészítéseket is tudjon kínálni. A fejlesztési rendszerek működtetésénél talán az jelenti a legnagyobb kockázati tényezőt, hogy *a személyi állomány tagjai mennyire motiváltak* az aktív részvételre. A tapasztalati tények azt mutatják, ha a szervezet által kezdeményezett akciók összhangban állnak a munkatársak differenciált fejlődési igényeivel, akkor minden rendben van. Viszont ha nem, mert például kizárólag a szervezeti érdekekre fókuszáló, kötelezően teljesítendő továbbképzésekkel vagy érdektelen programkínálattal, esetleg rossz minőségű képzésekkel, tréningekkel szembesülnek, a résztvevők ellenállóvá, érdektelenné, közömbössé válhatnak. A közszolgálati továbbképzési rendszerek működtetésekor – összehasonlítva azt a versenyszférára jellemző helyzettel – kisebb jelentőséggel bír annak a stratégiai döntésnek a meghozatala, hogy a tevékenység fókuszába inkább a *bent lévő személyi állomány fejlesztése* kerüljön-e, vagy a hiányzó tudást, tapasztalatot zömében *külső munkaerő felvételével* biztosítsák-e. Néhány szakterületet és munkakört leszámítva, továbbá az időnként jelentkező munkaerőhiányból adódó kényszerhelyzeteket is figyelembe véve a *közszolgálat esetében alapvetően a belső emberierőforrás-fejlesztés a meghatározó*.

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



19. ábra: A közszolgálati emberierőforrás-fejlesztési rendszer céljai és elemei¹⁴⁸

Kiáramlás a közszolgálatból, jogi eszközök

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

¹⁴⁸ Forrás: a szerző saját szerkesztése.

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,¹⁴⁹ s a folyamat intenzitása inkább erősödött az utóbbi években, mintsem gyengült volna, ezért a jövőben is reálisan számolni kell a szervezeti változásokkal.

A szervezeti változásokkal összefüggésben *törvény erejénél fogva szűnhet meg* a jogviszony, vagy a közigazgatási szerv *felmentéssel szüntetheti meg* azt. Törvény erejénél fogva szűnik meg a jogviszony a kinevezésben foglalt *határozott idő lejártával*,¹⁵⁰ valamint a közigazgatási szerv *jogutód nélküli* megszűnésével.¹⁵¹

Bár fő szabályként – összhangban az életpályamodell „élethosszig tartó hivatás” elvével – a kinevezés határozatlan időre szól, a törvény bizonyos esetekben lehetővé teszi a rugalmas, határozott ideig tartó foglalkoztatást. Ennek megfelelően tartósan távol lévő kormánytisztviselő helyettesítése céljából vagy esetenként szükségessé váló feladat elvégzésére, illetve tartós külszolgálat ellátására határozott időre is létesíthető kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony.¹⁵² Ennek köszönhetően a határozott idejű kinevezés a tervszerű munkaerő-gazdálkodás lényeges eszköze, s szorosan összekapcsolódik az időszakos munkaerő-utánpótlás, valamint a feladatarányos létszám-gazdálkodás tervezésével.

A határozott idejű kormányzati szolgálati jogviszony időtartamát naptárilag vagy más alkalmas módon – így különösen meghatározott munka elvégzéséhez, feladat ellátásához vagy esemény bekövetkeztéhez kötődően – kell meghatározni.¹⁵³ Az időtartam elteltével, illetve a munka elvégzésével, az esemény bekövetkeztével a jogviszony törvény erejénél fogva megszűnik.

Fontos garanciális szabály, hogy a kormányzati szolgálati jogviszonyt határozatlan idejűnek kell tekinteni, ha a határozott időre történő kinevezés nem felel meg a törvényi feltételeknek.¹⁵⁴ A határozott időre kinevezett kormánytisztviselőt be kell sorolni, illetményét ez alapján meg kell állapítani, de ha a kinevezés időtartama az egy évet nem haladja meg, a közszolgálati tisztviselő előmenetelére törvényi rendelkezéseket nem kell alkalmazni.¹⁵⁵

Törvény erejénél fogva szűnik meg a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony akkor is, ha a közigazgatási szerv *jogutód nélkül* megszűnik. Bár nincs szükség külön munkáltatói intézkedésre a jogviszony megszüntetéséhez, a járandóság szempontjából ezt az esetet mégis *kvázi felmentésnek* tekinti a törvény, mivel a közszolgálati tisztviselő részére annak megfelelő összeget kell kifizetni, amely a felmentése esetén a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés idejére járó illetményének felel meg, kivéve, ha felmentés esetén a munkavégzés alóli mentesítés időtartamára a kormánytisztviselő illetményre nem lenne jogosult.¹⁵⁶ A közszolgálati tisztviselőt ugyanúgy végkielégítés illeti meg, mintha felmentették volna,¹⁵⁷ s a

¹⁴⁹ 1994: 720, 2013: 223. Forrás: KSA.

¹⁵⁰ Kttv. 60. § (1) bek. a) pont

¹⁵¹ Kttv. 60. § (1) bek. g) pont

¹⁵² Kttv. 38. § (2) bek.

¹⁵³ Kttv. 38. § (3) bek.

¹⁵⁴ Kttv. 38. § (4) bek.

¹⁵⁵ Kttv. 38. § (5) bek.

¹⁵⁶ Kttv. 60. § (3) bek.

¹⁵⁷ Kttv. 69. § (1) bek.

felmentéshez hasonlóan a jogutód nélkül megszüntetett szerv közszolgálati tisztviselőit – ide nem értve a vezetőket – tartalékállományba kell helyezni a felmentési idővel azonos időtartamra.¹⁵⁸ Ezzel kapcsolatos munkáltatói intézkedéseket a szervet felügyelő államigazgatási szerv hoz.¹⁵⁹ A szervezeti változások azonban csak igen ritkán vezetnek jogutód nélküli megszűnéshez. Ha meg is szűnik a közigazgatási szerv, ez leggyakrabban *jogutódlással* történik.

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

Erre akkor kerülhet sor, ha:

- az Országgyűlés, a kormány, a költségvetési fejezetet irányító szerv vagy a közigazgatási szerv vezetőjének döntése alapján a hivatali szervezetben *létszámcsökkentést* kellett végrehajtani, és emiatt a közszolgálati tisztviselő munkaköre megszűnt;
- *megszűnt* a közigazgatási szerv azon *tevékenysége*, amelynek körében a közszolgálati tisztviselőt foglalkoztatták;
- *át szervezés* következtében a közszolgálati tisztviselő munkaköre megszűnt.¹⁶⁰

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

A munkáltató a felmentést *köteles megindokolni*. Az indokolásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie, és a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű.¹⁶¹

B) A közszolgálati tisztviselő személyével összefüggő jogviszonymegszűnési, illetve jogviszonymegszüntetési okok

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

A törvény erejénél fogva történő megszűnéshez vezető okoknak *két esetét* különböztetjük meg. Az *első esetben* a törvény által meghatározott életkor betöltése mindenképpen a jogviszony megszűnéséhez vezet. Ez a hetvenedik életév elérésével következik be.¹⁶²

¹⁵⁸ Kttv. 73. § (1) bek.

¹⁵⁹ Kttv. 63. § (5) bek.

¹⁶⁰ Kttv. 63. § (1) bek.

¹⁶¹ Kttv. 63. § (3) bek.

¹⁶² Kttv. 60. § (1) e) pont

Kivételesen az életkori korlát alól a miniszterelnök felmentést adhat, ha a kormánytisztviselői kinevezés a külszolgálatához kapcsolódó képviselő-vezetői megbízáshoz szükséges.¹⁶³

A *második esetben* a törvényben meghatározott életkor betöltése nem feltétlenül eredményezi valamennyi közszolgálati tisztviselői munkakör tekintetében a jogviszony megszűnését, hanem szabályozott eljárás keretében lehetőség van a jogviszony fenntartására. Ez azt jelenti, hogy bár a törvény alapján bekövetkezhet a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony megszűnése, ha a közszolgálati tisztviselő a társadalombiztosítási szabályok alapján az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte, és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte, de erre csak abban az esetben kerül sor, ha hivatali érdek alapján a munkáltató a jogviszonyt nem tartja fenn.¹⁶⁴ Ehhez arra van szükség, hogy a közszolgálati tisztviselő írásbeli kérelmet nyújtson be munkáltatójához jogviszonyának fenntartása iránt a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltésének napját megelőző harmadik hónap utolsó napjáig. Ha ezt elmulasztja, igazolás benyújtásának nincs helye, s ebben az esetben jogviszonya annak a hónapnak az utolsó napján szűnik meg, amikor a kormánytisztviselő a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte, és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte.¹⁶⁵ Kormánytisztviselők esetében a jogviszony fenntartásához szükség van még a kormány egyetértésére is.¹⁶⁶

A felmentéssel történő megszüntetés alapulhat az öregségi nyugdíjra való jogosultság, illetve – nők esetében – a negyven év nyugdíjjogosultsági idő megszerzésén. A kettő közötti lényeges különbség – a jogviszony megszüntetése és a munkaerő-utánpótlás tervezése szempontjából –, hogy az előző esetben nem kötelező a felmentés, bár a munkáltató a határozatlan időtartamú jogviszonyt felmentéssel bármikor megszüntetheti indokolás nélkül, mivel a közszolgálati tisztviselő nyugdíjasnak minősül,¹⁶⁷ míg az utóbbi esetben a közszolgálati tisztviselő kérelmére a jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni.¹⁶⁸ Az öregségi nyugdíjra való jogosultság nemcsak jogviszonymegszűnési és -megszüntetési ok, hanem a jogviszony létesítését kizáró ok is egyben.¹⁶⁹

Tudatos és tervezett belső munkaerő-gazdálkodást feltételez az *egészségügyi okból* bekövetkezett alkalmatlanság kezelése is. Ebben az esetben ugyanis a munkáltatónak felmentéssel meg kell szüntetnie a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonyt, de ezt csak azzal a feltétellel teheti meg, ha a közszolgálati tisztviselő továbbfoglalkoztatása a hivatali szervezetben egy olyan másik munkakörben sem oldható meg, amely a közszolgálati tisztviselő képzettségének, besorolásának és egészségi állapotának megfelelő lenne.¹⁷⁰ Ez azt feltételezi, hogy a munkáltató megvizsgálja a betöltetlen munkaköröket, s ha ezek között van felajánlható, akkor a munkakör módosítását javasolja a közszolgálati tisztviselőnek. Ha a felajánlott munkakört a tisztviselő nem fogadja el, a jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni.

¹⁶³ Kttv. 60. § (4) bek.

¹⁶⁴ Kttv. 60. § (1) bek. j) pont

¹⁶⁵ Kttv. 60. § (7) bek.

¹⁶⁶ Kttv. 60. § (8)–(9) bek.

¹⁶⁷ Kttv. 63. § (1) bek. d) pont, (7) bek.

¹⁶⁸ Kttv. 63. § (2) bek. f) pont

¹⁶⁹ Kttv. 39. § (6a) bek.

¹⁷⁰ Kttv. 63. § (4) bek.

C) A felmentés, végkielégítés szabályai

Bizonyos esetekben a törvény felmentési védelemben részesíti a közszerológati tisztviselőt. A védelemnek két fajtája különböztethető meg. Az egyik szigorúbb, mivel a védelmi időszak alatt még a felmentés közlését is kizárja, míg a másik esetben a felmentés közölhető, de a felmentési idő legkorábban a védett időszak lejártát követő napon kezdődik.

A szigorúbb védelem alapján a munkáltató felmentéssel nem szüntetheti meg a jogviszonyt:

- a várandósság (amennyiben erről a közszerológati tisztviselő a munkáltatót tájékoztatta);
- a szülési szabadság;
- a gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság,¹⁷¹ illetve – a fizetés nélküli szabadság igénybevétele nélkül is – a gyermek hároméves koráig terjedő, a beteg gyermek ápolása címén fennálló keresőképtelenség;
- a tényleges önkéntes tartalékos katonai szolgálatteljesítés;
- a nő jogszabály szerinti, az emberi reprodukciós eljárással összefüggő kezelésének, de legfeljebb ennek megkezdésétől számított hat hónap (amennyiben erről a közszerológati tisztviselő a munkáltatót tájékoztatta);
- a hozzátartozó otthoni gondozása céljából kapott fizetés nélküli szabadság időtartama alatt.¹⁷²

Fizetés nélküli szabadság igénybevétele nélkül a védelem azt a szülőt illeti meg, aki a fizetés nélküli szabadságot utoljára igénybe vette.¹⁷³ A védelem alkalmazása szempontjából a felmentés közlésének időpontja az irányadó.

A felmentés közölhető, de a felmentési idő legkorábban az alábbiakban meghatározott időtartam lejártát követő napon kezdődik:

- betegség miatti keresőképtelenség, legfeljebb azonban a betegszabadság lejártát követő egy év;
- a hozzátartozó otthoni gondozása céljából kapott fizetés nélküli szabadság.¹⁷⁴

Ez a védelem nem vonatkozik a közszerológati tisztviselő jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetésére, ha a kormánytisztviselő nyugdíjasnak minősül.¹⁷⁵ A felmentési idő két hónap. A felmentési idő a felmentési okiratban megjelölt napon kezdődik, legkorábban a felmentés közlését követő napon. Határozott idejű kormányzati, illetve közszerológati szerológati jogviszony megszüntetése esetén a felmentési idő nem terjedhet túl azon az időpontra, amikor a kormányzati szerológati jogviszony a kinevezés értelmében felmentés nélkül is megszűnt volna.

A közszerológati tisztviselőt a felmentés időtartamának legalább a felére – a közszerológati tisztviselő kívánságának megfelelően –, legfeljebb két részletben mentesíteni kell a munkavégzési kötelezettség alól. Erre az időtartamra illetményre jogosult. A minél gyorsabb ismételt elhelyezkedést szolgálja, hogy a munkavégzés alóli mentesítés időszaka alatt engedély nélkül létesíthet munkavégzésre irányuló további jogviszonyt, illetve végezhet szabadon gyakorolható tevékenységet akkor is, ha a munkavégzés időtartama részben azonos a beosztás szerinti munkaidejével.

¹⁷¹ Kttv. 111. §, 113. § (1) bek.

¹⁷² Kttv. 70. § (1) bek.

¹⁷³ Kttv. 70. § (4) bek.

¹⁷⁴ Kttv. 71. § (1) a)–b) pont

¹⁷⁵ Kttv. 71. § (2) bek.

A közszolgálati tisztviselő a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés idejére járó illetményre havonta egyenlő részletekben jogosult. A kifizetett illetményt visszakövetelni nem lehet, ha a közszolgálati tisztviselőt végleg mentesítették a munkavégzés alól, és az illetmény fizetését kizáró körülmény a munkavégzés alóli mentesítés után következett be.¹⁷⁶

Ha harminc napon belül a foglalkoztatott közszolgálati tisztviselők létszámától függően egyszerre több közszolgálati tisztviselő¹⁷⁷ felmentésére kerül sor létszámcsökkentés, feladatmegszűnés és átszervezés miatt, a munkáltató legkésőbb a felmentés közlésekor írásban tájékoztatja az állami foglalkoztatási szervet a felmentéssel érintett közszolgálati tisztviselők személyes adatairól, utolsó munkaköréről, szakképzettségéről és illetményéről. A tájékoztatási kötelezettség – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a jogutód nélkül megszűnő államigazgatási szerv felügyeleti szervét terheli. A tájékoztatási kötelezettség fennállása szempontjából a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonyban és a munkaviszonyban állók létszámát össze kell adni.¹⁷⁸

A közszolgálati tisztviselőt felmentése esetén – törvényben meghatározott kivétellel – végkielégítés illeti meg. A végkielégítés összege kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonyban töltött időtől függően változik. Három év után egyhavi, öt év után kéthavi, nyolc év után háromhavi, tíz év után négyhavi, tizenhárom év után öthavi, tizenhat év után hathavi, húsz év után nyolchavi illetmény jár. (Az állami tisztviselők esetén van egy további kategória is: huszonöt év állami szolgálati jogviszony után tízhavi végkielégítés jár.)¹⁷⁹

A végkielégítésre jogosító szolgálati időbe a jogviszonyt megszüntető munkáltatónál folyamatosan eltöltött időn túlmenően még be kell számítani:

- a jogelőd munkáltatónál (ideértve jogviszonyváltás esetén az átadó munkáltatónál);
- áthelyezés esetén a költségvetési szervnél kormányzati szolgálati, közszolgálati, közalkalmazotti jogviszonyban, hivatásos szolgálati jogviszonyban, illetve 1992. július 1-jéig bármely munkáltatónál munkaviszonyban;
- átminősítés esetén a hivatásos szolgálati viszonyban eltöltött időt is.

A végkielégítés mértéke *négyhavi illetmény* összegével emelkedik, ha a közszolgálati tisztviselő kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonya az öregségi nyugdíjra való jogosultság megszerzését megelőző öt éven belül szűnik meg. Nem illeti meg az emelt összegű végkielégítés a kormánytisztviselőt, ha valamelyik jogcímen korábban már emelt összegű végkielégítésben részesült. A kifizetett végkielégítés összegét fel kell tüntetni a közszolgálati igazoláson. A végkielégítést a felmentési idő utolsó napján kell kifizetni.

A végkielégítés összegének a *felére* jogosult a közszolgálati tisztviselő, ha felmentésére azért került sor, mert nem járult hozzá az egészségügyi alkalmatlanság vagy tartalékállományba helyezés miatt felajánlott¹⁸⁰ másik munkakörbe történő áthelyezéséhez. Ez alól kivételt képez, ha a hozzájárulását alapos indokkal tagadta meg, így különösen, ha:

- a felajánlott illetmény összege kevesebb a korábbi illetménye 80 százalékánál;

¹⁷⁶ Kttv. 68. § (1)–(6) bek.

¹⁷⁷ Ha a létszám húsznál kevesebb: legalább öt fő; húsznál több, de száznál kevesebb: legalább tíz fő; száz vagy annál több, de háromszáznál kevesebb: legalább a közszolgálati tisztviselők tíz százaléka; háromszáz vagy annál több: legalább harminc fő.

¹⁷⁸ Kttv. 67. § (1)–(2) bek.

¹⁷⁹ Áttv. 10. § (2) bek. h) pont

¹⁸⁰ Kttv. 73. § (6) bek.

- a korábbi kötelező heti munkaidejéhez képest rövidebb vagy hosszabb heti kötelező munkaidővel együtt járó munkakört ajánlanak fel számára;
- a korábbi határozatlan idejű alkalmazás helyett határozott idejűt ajánlanak fel neki;
- az új munkahely és a lakóhely között – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje meghaladja a napi három órát, illetve tíz éven aluli gyermeket nevelő kormánytisztviselő esetében a két órát.

Bizonyos esetekben végkielégítésre egyáltalán *nem jogosult* a közszolgálati tisztviselő. Ezek a következő esetek:

- a felmentés a gyakornoki idő alatt történt;
- legkésőbb a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony megszűnésének időpontjában a közszolgálati tisztviselő nyugdíjasnak minősül;
- a felmentésre azért kerül sor, mert a közszolgálati tisztviselő munkavégzése nem megfelelő;¹⁸¹
- a kormányzati, illetve közszolgálati jogviszony jogviszonyváltás folytán alakult át;¹⁸²
- a közszolgálati tisztviselőt méltatlanság vagy bizalomvesztés címén mentették fel.

Ha a közszolgálati tisztviselő a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés ideje alatt bármely költségvetési szervvel vagy költségvetési szerv legalább többségi befolyása alatt álló bármely gazdálkodó szervezettel teljes vagy részmunkaidős jogviszonyt létesít, ezt a tényt korábbi munkáltatójának haladéktalanul *köteles* írásban bejelenteni. Ebben az esetben a felmentési időből hátralévő idő tekintetében illetményre, s egyébként végkielégítésre nem jogosult, azonban új jogviszonyában a végkielégítés alapjául szolgáló időszak számítása során a felmentéssel megszüntetett jogviszony alapján végkielégítésre jogosító idejét is számításba kell venni.¹⁸³

D) Eljárás jogviszony megszűnés és -megszüntetés esetén

A törvény meghatározza azokat az eseteket, amikor a felmentéssel együtt a közszolgálati tisztviselőt – ide nem értve a vezetőket – tartalékállományba kell helyezni felmentési idejére, illetve a felmentési idővel azonos időtartamra, abból a célból, hogy számára másik közigazgatási szervnél képzettségének, besorolásának megfelelő állást ajánljanak fel. Ezek az esetek a következők:

- létszámcsökkentés, feladatmegszűnés és átszervezés;
- a közszolgálati tisztviselő munkavégzése nem megfelelő;
- a munkakör megváltoztatása vagy jogutódlás indokolta a kinevezés módosítását, amelyet a közszolgálati tisztviselő nem fogadott el, és felmentését kérte;
- a munkáltató jogutód nélkül szűnt meg.

Ha a közszolgálati tisztviselőt kérésére a tartalékállományból törlik, a rá irányadó végkielégítés felére jogosult, kivéve, ha munkaviszony létesítése miatt kéri a törlését.¹⁸⁴ A közszolgálati tisztviselő jogviszonya megszüntetésekor (megszűnésekor) munkakörét az előírt rendben köteles átadni, és a munkáltatóval elszámolni. A munkakörátadás és az elszámolás feltételeit a munkáltató köteles biztosítani.

¹⁸¹ Kttv. 63. § (2) bekezdés b) pont

¹⁸² Kttv. 72. §

¹⁸³ Kttv. 69. § (1)–(10) bek.

¹⁸⁴ Kttv. 73. § (1) bek.

A jogviszony megszűntetésekor, illetve megszűnésekor az utolsó munkában töltött napon, de legkésőbb tizenöt napon belül a közszolgálati tisztviselő részére ki kell fizetni az illetményét, egyéb járandóságait, valamint ki kell adni a jogviszonyra vonatkozó szabályban és egyéb jogszabályokban előírt igazolásokat.¹⁸⁵

8.3.4. A teljesítménymenedzsment humán folyamata

Mindenekelőtt azt kell tisztázni, hogy *mit értünk* a munkát végző ember, a közszolgálat *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.).¹⁸⁶

A teljesítmény alatt a felsorolt tényezők befolyása és kölcsönhatása következtében a munkavégzéssel megszülető azon – mennyiségi és minőségi mutatókkal mérhető vagy értékelhető – eredményt értjük, amely megmutatja, hogy az adott munkakörben meghatározott vagy elvárt követelmény milyen szinten és mértékben realizálódott, illetve hasznosult a szervezet számára.

A közszolgálati szervezetekkel szemben meghatározott teljesítménykövetelmények elérése szempontjából meghatározó jelentősége van annak, hogy a személyi állomány tagjai egyértelműen lássák szerepüket a szervezeti stratégiai célok végrehajtásában, legyenek tisztában feladataikkal, a velük szembeni elvárásokkal. A permanensen ismétlődő formális és informális értékeléseknek, visszajelzéseknek köszönhetően tudják, hogy ők mivel és mennyiben járultak hozzá a szervezet eredményeihez. A *teljesítménymenedzsment* azt a *konzisztens folyamatszabályozást* biztosítja valamennyi felhasználó szervezet számára, amelynek keretében a stratégiai célok teljesítése, a szervezet által igényelt teljesítmények kiváltása érdekében történik meg:

- *a teljesítmény és a teljesítménymenedzsment megtervezése* (mit, miért, hogyan);
- *a szervezet és a szervezeti egység követelményeinek, valamint az egyéni teljesítményelvárásoknak, teljesítménycéloknak a fentről lefelé irányuló, összehangolt meghatározása* (az egyéni erőfeszítéseknek a szervezeti prioritások irányába történő „terelése” miatt);
- *az elvárt teljesítmény kifejtéséhez szükséges támogatás biztosítása, a teljesítmény folyamatos „edzése”, nyomon követése* (fejlesztési tervek, coaching, monitoring, egyéb szükséges erőforrások rendelkezésre bocsátása);

¹⁸⁵ Kttv. 74. § (1)–(2) bek.

¹⁸⁶ Bohlander, George – Snell, Scott – Sherman, Arthur: *Managing Human Resources*. (12th ed.) South Western College Publishing, New York, 2001. 349.

- *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 alkalmazzák a kiegyensúlyozott mutatószámrendszeren alapuló Balance Scorecard (BSC) megoldást,¹⁸⁷ vagy a BSC továbbfejlesztett változatát, a szervezeti teljesítmény elérésében az érintettek elégedettségét, a szervezeti stratégiákat, a folyamatokat, a képességeket és az érintettek hozzájárulását mérő teljesítményprizma¹⁸⁸ rendszerét. Természetesen ezektől eltérő szervezeti teljesítménymérési megoldásokkal is találkozhatunk, lásd például a magyar rendőrségnél alkalmazott metódust. A kutatási eredmények és a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az egyéni teljesítményértékelést akkor érdemes összekötni a szervezeti szintű méréssel, ha az már bejáratottan, elfogadottan és eredményesen működik.

Az *egyéni teljesítményértékelés* a magyar közszolgálaton belül közel 15 éves múltra tekint vissza. A jelenleg hatályos rendszer – menedzsmentszempontról – egy olyan újszerűnek számító megoldást kínál a felhasználóknak, amely – moduláris felépítése és részbeni kompetenciaalapúsága miatt – egyszerre biztosítja az egységes, valamennyi szervezet számára kötelezően alkalmazandó modulok használatát, valamint a sajátosságaikhoz, lehetőségeikhez igazítható, differenciált feladatkezelést, mégpedig a rendszer által felkínált, ajánlott modulok 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.¹⁸⁹ Az egyéni teljesítményértékelés és a minősítés jogszabályi hátterét, egységes alkalmazásukat a hatályos törvények, valamint a végrehajtásukra kiadott kormányrendelet és a miniszteri rendeletek biztosítják.¹⁹⁰ (Mivel a közigazgatási alapvizsga tananyaga részletesen foglalkozik a témakör jogi szabályozásával, ez esetben eltekintünk ezek ismételt bemutatásától.)

A teljesítménymenedzsment-rendszerek igénybevétele során a legtöbbször előforduló vitatott kérdés, hogy mennyire tekinthető *objektívnek* és *igazságosnak* a vizsgált metódus.

¹⁸⁷ Kaplan, Robert – Norton, David: *A stratégiaközpontú szervezet. Hogyan lesznek sikeresek a Balance Scorecard vállaltok az új üzleti környezetben?* Panem – IFUA Horváth & Partner, Budapest, 2002. 46–193.

¹⁸⁸ Neely, Andy – Adams, Chris – Kennerley, Mike: *Teljesítményprizma. Az üzleti siker mérése és menedzselése.* Alinea Kiadó, Budapest, 2004. 199–225.

¹⁸⁹ 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_erteke_lo_vezetok_reszere.pdf (utolsó letöltés: 2015. 06. 28.)

¹⁹⁰ 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 teljesítményértékeléséről. 9/2013. (VIII. 12.) HM rendelet a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról.

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.¹⁹¹

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.¹⁹²

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 számtalan tényezővel magyarázható, amelyek közül az értékeléseken és a visszacsatolásokon tapasztalható vezetői kommunikáció gyengeségeit, rosszabb esetben azok teljes elmaradást indokolt kiemelni. Sokszor a teljesítménymenedzsment-rendszer működtetésének erőforrásai sem állnak minden vonatkozásban rendelkezésre. A teljesítménymenedzsment humán folyamatának összekapcsolása az emberierőforrás-fejlesztéssel, a karriermenedzsmenttel, az ösztönzéssel, a munkakörtervezéssel és más humán

¹⁹¹ Szakács Gábor: *Közszolgálati teljesítménymenedzsment. A teljesítménymenedzsment humánfolyamata.* NKE, Budapest, 2014. 35–37.

¹⁹² 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/kraszkata_phd_tezisek.pdf (utolsó letöltés: 2015. 06. 28.)

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 kérdőjelezzik meg a létjogosultságát.

A teljesítménymenedzsment humán folyamata a most tárgyalt szervezeti teljesítménymérés és az egyéni teljesítményértékelés humán funkcióin túl még bővíthető, kiegészíthető a *belső elégedettségi vizsgálatokkal*, valamint a külső stakeholderek körében végzendő *közvélemény-kutatásokkal*. Abban az esetben, ha az adott szervezetben valamilyen *minőségbiztosítási rendszert* (TQM, EFQM, CAF, ISO) működtetnek, akkor – az érték- és hatékonyságnövelés érdekében – ezzel is ajánlott összekapcsolni a teljesítménymenedzsment-rendszert. Különösen a vezetők átfogó értékelésének és célirányos fejlesztésének érdekében – meghatározott időközönként – célszerű az 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 *kompenzáció* 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 kompenzáció fogalmába beleérthetők az olyan nem anyagi jellegű belső motivációs tényezők, mint például az érdekes és kihívást jelentő munka vagy a személyes fejlődés lehetősége is. A *javadalmazás* az anyagi jellegű kompenzációs elemekből kialakított olyan rendszer, amely a közszolgálatban lényegében az egyes állományviszonyokhoz kötött bér- és besorolási rendszerekben ölt testet, és azt foglalja magában, hogy a befolyt bevételeket, illetve a költségvetést milyen formában, milyen rendező elvek alapján osztják szét a személyi állomány tagjai között. A közszolgálati szervezetek költségvetésük és egyéb bevételeik legnagyobb hányadát a bérekre, valamint a béren kívüli juttatásokra fordítják, ezért közel sem mindegy, hogy a források felhasználásának megtervezése, azok igénybevétele és a kiáramlás kontrollja miként történik. Az éppen alkalmazott munkavégzési rendszer (munkaköralapú, karrieralapú vagy kompetenciaalapú) jellemzői alapvetően meghatározzák a kompenzáció és a javadalmazás lehetőségeit, például azt, hogy a szervezetek rugalmas vagy szűk mozgásteret, differenciálási lehetőséget 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.¹⁹³

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.

Az ösztönzésmenedzsment jogi eszközei

A karrier típusú közszolgálati rendszerekben a díjazás döntően az automatizmusra épül, s elég szűkre szabottak a teljesítményhez kötött ösztönzési eszközök. Azt azonban korántsem mondhatjuk, hogy nincs lehetőség a teljesítmény szerinti differenciálásra. Az egyéni teljesítményt elismerő, illetve a nagyobb teljesítményre ösztönző eszközök az előmenetelben, a díjazásban egyaránt megtalálhatók.

¹⁹³ Bakacsi Gyula – Bokor Attila – Császár Csaba – Gelei András – Kováts Klaudia – Takács Sándor: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000. 239–243.

A) Előmenetel a besorolásban

Fő szabály szerint a közszolgálati tisztviselőt iskolai végzettségének és kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonyban eltöltött idejének megfelelően kell besorolni.¹⁹⁴ Ezt követően szolgálati idejétől függően magasabb besorolási fokozatba kell sorolni, ha:

- a feladatainak ellátására – a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőző öt év kivételével – megfelelt fokozatú minősítést kap, és
- a következő besorolási fokozathoz jogszabályban előírt feltételeket vagy
- a közigazgatási szerv által írásban meghatározott feltételeket teljesítette.¹⁹⁵

A törvény ugyanakkor egyaránt lehetőséget nyújt az előmenetel *gyorsítására* és *lassítására*. Ha a közszolgálati tisztviselő a meghatározott feltételeket a következő besorolási fokozathoz előírt várakozási idő lejárta előtt teljesíti, a magasabb besorolási fokozat legalacsonyabb fizetési fokozatába kell sorolni.¹⁹⁶ A kiemelkedő tanulmányi eredményt ismeri el az a szabály, amely kimondja, hogy azt a pályakezdő közszolgálati tisztviselőt, aki bizonyítványát, oklevelét kiváló vagy annak megfelelő minősítéssel szerezte meg, a fogalmazó besorolási fokozat 2-es fizetési fokozatába, illetve előadó besorolási fokozat 2-es fizetési fokozatába kell sorolni.

Az előmenetel lassítását, esetenként visszatartását eredményezi, ha a közszolgálati tisztviselő közigazgatási szakvizsgára vonatkozó kötelezettségét nem teljesíti.¹⁹⁷

Az állami tisztviselők esetében a besorolási rendszer jelentősen különbözik a Kttv.-ben található megoldástól. Az *ügyintézők (nem vezetőik) részére az Áttv. három besorolási osztályt* tartalmaz (1–3.), a 4. a vezetői munkaköröket, az 5. pedig az állami ügykezelői előmeneteli fokozatokat sorolja fel.

Az állami tisztviselők alapesetben az 1–2. besorolási osztályba kerülnek (a vezetők a negyedikbe), az előbbieket azonban a munkáltatói jogkör gyakorlója dönthet úgy, hogy az állami tisztviselőt teljesítménye, valamint egyéb szempontok (mint például az állami szolgálati jogviszonyban eltöltött idő, a betöltött munkakör, illetve az annak ellátásához kapcsolódó felelősség) alapján a tárgyévre vonatkozóan a *kiemelt ügyintézői osztályba* (3.) sorolja be, amely magasabb illetményeket tesz lehetővé. Az előmenetel gyorsítására viszont az állami tisztviselőknél nincs lehetőség; lassításra pedig csak akkor, ha a magasabb előmeneteli fokozathoz a jogszabályban előírt, vagy a munkáltató vezetője által írásban meghatározott feltételeket nem teljesítette határidőre.¹⁹⁸

B) Előmenetel a címekben

Rendkívüli előmenetelt jelent a címadományozás is, amelynek *két típusát* különböztetjük meg. Az egyik a besorolás szerinti előmenetelhez igazodik, és jogosultságot teremt arra, hogy közszolgálati tisztviselő „idő előtt” egy magas besorolási fokozatba lépjen. Ez a cím – a fegyelmi büntetés kivételével – nem vonható vissza, s abban az esetben is megtartható, ha a közszolgálati tisztviselő munkahelyet változtat, vagyis a cím adományozásának hatálya nemcsak az adományozó munkáltató szervezetére, hanem valamennyi közigazgatási szerve kiterjed. Lényeges megkülönböztető ismérve még, hogy ha a szolgálati idő múlásával a

¹⁹⁴ Kttv. 116. §

¹⁹⁵ Kttv. 118. § (1) bek.

¹⁹⁶ Kttv. 120. § (1) bek.

¹⁹⁷ Kttv. 122. § (4) bek.

¹⁹⁸ Áttv. 13–15. §

közszolgálati tisztviselő „utoléri” az idő előtt kapott magasabb besorolását, a cím automatikusan megszűnik, hiszen a címmel járó besorolási fokozatra ebben az esetben már az általános szabályok szerint is jogosultságot szerez. Idetartozik a felsőfokú iskolai végzettségű tisztviselőknek adható *címzetes vezető tanácsosi, címzetes főtanácsosi, címzetes vezető főtanácsosi*, valamint a középiskolai végzettségű közszolgálati tisztviselőnek adható *címzetes főmunkatársi* cím.¹⁹⁹ A címadományozás feltételeit, valamint a besorolás szabályait a törvény részletesen meghatározza.²⁰⁰

A címadományozás *másik típusába* tartozó címek – a díjazás szempontjából – kiemelik a közszolgálati tisztviselőt a szolgálati idő szerinti besorolás rendszeréből, mivel illetményük – vezetői pótlék nélkül számított – főosztályvezetői, illetve főosztályvezető-helyettesi illetménynek felel meg. Csak felsőfokú iskolai végzettségűek számára adományozhatók, ha rendelkeznek a törvényben meghatározott szakmai gyakorlattal, közigazgatási vagy jogi szakvizsgával, illetve teljeskörűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozattal.²⁰¹ Vezetők is megkaphatják ezeket a címeket. Ennek különösen abból a szempontból van jelentősége, hogy ha a vezetőt ügyintézői munkakörbe helyezik, címét, amely számára kiemelt díjazást biztosít, megtarthatja.

Az e körbe tartozó címeket legalacsonyabb fokozatú minősítés esetén vissza kell vonni, illetve visszavonhatja a munkáltató, ha a közszolgálati tisztviselő két egymást követő minősítés alkalmával a korábnál alacsonyabb teljesítményszintet ér el.²⁰²

Idetartozik a *közigazgatási tanácsadói, közigazgatási főtanácsadói*, valamint a *szakmai tanácsadói* és *szakmai főtanácsadói* cím. Az adományozott címek aránya egyik esetben sem haladhatja meg a közigazgatási szerv felsőfokú iskolai végzettségű tisztviselői létszámának 20 százalékát. A kétféle cím között lényeges különbség, hogy a *közigazgatási tanácsadói, főtanácsadói* címnek – szemben a *szakmai tanácsadói* és *főtanácsadói* címmel – nem előzetes feltétele a legmagasabb fokozatú minősítés, viszont a későbbi minősítés eredménye már – hasonlóan a *szakmai tanácsadói* és *főtanácsadói* címhez – érintheti – mint ahogy erről a fentiekben már írtunk – a cím megtartását.

Külön kell szólni a kormány-főtanácsadói, kormánytanácsadói, illetve miniszterelnöki, miniszteri főtanácsadói, tanácsadói munkakörök betöltésére szóló kinevezésekről. Ilyen munkaköröket a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter, a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára, az általános politikai koordinációért felelős miniszter, illetve más miniszter hozhat létre a törvényben meghatározott szabályok szerint.²⁰³

A törvény a címek között tárgyalja, ennek ellenére *munkakörnek* tekinti. Mindenesetre a már említett címeknél is erősebb motiváló hatása van – még ha csak szűk szervezeti körben alkalmazható is –, mivel a főtanácsadói vagy tanácsadói munkakörben foglalkoztatott kormánytisztviselő – tekintet nélkül a kormányzati szolgálati jogviszonyban eltöltött idejére – vezető főtanácsosi vagy főtanácsosi besorolást kap, és főosztályvezetői, illetve főosztályvezető-helyettesi illetményre jogosult.²⁰⁴

¹⁹⁹ Kttv. 128. § (1) bek.

²⁰⁰ Kttv. 128. § (2)–(4) bek.

²⁰¹ Kttv. 126. § (2)–(3) bek., 127. § (2)–(3) bek.

²⁰² Kttv. 126. § (5)–(5a) bek., 127. § (4)–(5) bek.

²⁰³ Kttv. 125. § (1) bek.

²⁰⁴ Kttv. 125. § (2) bek.

A főtanácsadói, tanácsadói munkakör betöltésére szóló kinevezést az kaphat, aki főtanácsadó esetén a feladata ellátásához szükséges egyetemi szintű végzettséggel, tanácsadó esetén felsőfokú iskolai végzettséggel és szakirányú szakképzettséggel, jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, vagy pedig a közigazgatási szakvizsga alól a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által adott teljes körű mentesítéssel és főtanácsadó esetén legalább ötéves, tanácsadó esetén legalább kétéves szakmai gyakorlattal rendelkezik. A kinevezés határozatlan időre szól, de a munkáltatói jogkör gyakorlója egyoldalú, írásba foglalt döntésével a főtanácsadói, tanácsadói munkakört betöltő kormánytisztviselőt az iskolai végzettségének, szakképzettségének, szakképesítésének megfelelő másik munkakörbe helyezheti át. Ekkor a kormánytisztviselő alapilletményét e munkakörre megfelelően kell megállapítani.²⁰⁵

Az állami tisztviselők esetében a Kttv. által lehetővé tett címek adományozására nincs lehetőség. Ennek az az oka, hogy az Áttv. egy jóval rugalmasabb illetményrendszert intézményesített, ami címadományozás nélkül is lehetővé teszi a kiemelkedő teljesítmények anyagi elismerését.

Az állami tisztviselők esetében nincs lehetőség illetményeltérítésre, hiszen – amint azt fentebb említettük – az Áttv. egy olyan *rugalmas illetményrendszert* vezetett be, amely minden egyes előmeneteli fokozathoz (vezetői szinthez) *egy alsó és egy felső határt* állapít meg. A pontos összeget a munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg, figyelemmel a teljesítményértékelésre és a minősítésre, valamint további szempontokra (mint például állami szolgálati jogviszonyban eltöltött idő, az állami tisztviselő által szerzett végzettség, egyéb képesítés, nyelvtudás, vagy a munkakör ellátásához kapcsolódó felelősség). A kormánytisztviselőkhöz képest fontos eltérés, hogy az állami tisztviselők nem jogosultak sem illetménykiegészítésre, sem pedig illetménypótléokra (kivéve az éjszakai pótlékot). Az Áttv. azt is kimondja, hogy az illetményeket minden év január 31-ig felül kell vizsgálni. Összességében elmondható, hogy az esetek túlnyomó többségében az Áttv. magasabb illetményeket biztosíthat az érintetteknek, mint a Kttv.²⁰⁶

C) Előmenetel a vezetői munkakörökben

A vezetői életút része a vezetői munkakörökben történő előmenetel. A közszolgálati tisztviselő – a külön törvényben írtakon túlmenően, például jegyző – osztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi, főosztályvezetői munkakör betöltésére is kaphat kinevezést a közigazgatási szerv, illetve a munkamegosztás szempontjából elkülönült szervezeti egység vezetésére. A főosztályvezető helyettesítésére – szervezeti egység vezetése nélkül – egy főosztályvezető-helyettesi munkakör tölthető be.

Vezetői kinevezést csak felsőfokú iskolai végzettségű, jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, vagy pedig a szakvizsga alól a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által adott teljes körű mentesítéssel rendelkező közszolgálati tisztviselő kaphat, de ha a vezetői kinevezéskor nem rendelkezik jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, azt a kinevezéstől számított két éven belül is megszerezheti. Ha szakvizsga-kötelezettségét e határidőn belül neki felróható okból elmulasztja, kormányzati, illetve közszolgálati jogviszonya törvény erejénél fogva megszűnik. Törvény eltérő rendelkezése hiányában a vezetői kinevezés határozatlan időre szól, de helyettesítés céljából, illetve a tartós külszolgálat időtartamára határozott időre is adható.²⁰⁷

²⁰⁵ Kttv. 125. § (4)–(5), (7) bek.

²⁰⁶ Áttv. 18–20. §

²⁰⁷ Kttv. 129. § (1)–(6) bek.

D) Alapilletmény eltérítése

Az illetmény-összetevők közül az alapilletmény változtatható a teljesítménytől függően. Bár a besorolás szerinti szorzószám és az illetményalap szorzata határozza meg az alapilletményt, a hivatali szerv vezetője – kivételesen a kinevezésre jogosult vagy a szerv vezetője – át nem ruházható hatáskörében mégis legfeljebb 50 százalékkal megemelheti vagy legfeljebb 20 százalékkal csökkentheti az alapilletményt a megállapított személyi juttatások előirányzatán belül a tárgyévet megelőző év minősítése, ennek hiányában teljesítményértékelés alapján. Azoknál az államigazgatási szerveknél, ahol a felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselők 50 százalékos, a középiskolai végzettségű kormánytisztviselők 15 százalékos illetménykiegészítésre jogosultak – például minisztériumok –, a pozitív irányú eltérítés mértéke nem haladhatja meg a 30 százalékot. Az eltérítésről minden év február 28-áig kell dönteni.

Az eltérített alapilletmény a tárgyévben egy alkalommal a megállapítástól számított hat hónapot követően a teljesítményértékelés alapján módosítható, azzal a feltétellel, hogy a kormánytisztviselő korábban már megállapított alapilletménye legfeljebb 20 százalékkal csökkenthető. Ha év közben az illetményt is befolyásoló változás következik be a közszolgálati tisztviselő jogállásában, szintén módosítható az alapilletmény-eltérítés, például, ha a tisztviselő vezetői kinevezést kap, vagy azt tőle visszavonják.²⁰⁸

Az illetmény-összetevők – ide nem értve az illetménypótlékokat – változása esetén – így különösen az illetményalap emelkedésekor, a besorolási vagy fizetési fokozat módosulásakor –, a közszolgálati tisztviselő illetményét újra meg kell állapítani.²⁰⁹

E) Jutalom, céljuttatás, képzettségi és munkaköri pótlék

Talán a legismertebb béren kívüli ösztönző eszköz a *jutalom*. A közszolgálati tisztviselő az adott közszolgálati feladat kiemelkedő teljesítéséért, illetve feladatainak hosszabb időn át történő eredményes végzéséért – teljesítményértékelés alapján – elismerésben, jutalomban részesíthető.²¹⁰

A szervezet működése során felmerülhetnek rendkívüli, célhoz köthető feladatok, amelyek teljesítése jelentősen meghaladja a munkakör ellátásából adódó általános munkaterhet. Az ilyen típusú feladatok végzésének ösztönzését szolgálja a *célfeladat-megállapodás* és a megállapodás alapján fizetendő *céljuttatás*. Célfeladat megállapítása másik közigazgatási szerv tisztviselője számára is lehetséges az érintett hivatali szervezet vezetőjének egyetértésével.²¹¹ Ösztönzési eszközként is alkalmazható a *képzettségi és munkaköri pótlék*, amelynek megállapítása a hivatali szervezet vezetőjének hatáskörébe tartozik.²¹²

²⁰⁸ Kttv. 133. § (3)–(7) bek.

²⁰⁹ Kttv. 133. § (9) bek.

²¹⁰ Kttv. 154. § (1) bek.

²¹¹ Kttv. 154. § (2)–(3) bek.

²¹² Kttv. 142. §

8.3.6. A személyzeti szolgáltatások és tevékenységek humán folyamata (személyzeti, munkaügyi, humánigazgatási)

A közszolgálaton belül ennek a – valamennyi egyéb humán folyamathoz és a humán funkciók zöméhez is szervesen kapcsolódó, azoknak adminisztratív, jogi, igazgatási, HR szakmai, IT- és egyéb szolgáltatást nyújtó – humán folyamatnak a teljesítésével foglalkoznak a legtöbbet a terület szakemberei, valamint a feladat irányításáért, menedzseléséért felelős vezetők. Az emberierőforrás-gazdálkodással összefüggő tevékenységeket az elvégzendő feladatok jellege szerint *stratégiai, operatív* és *adminisztratív* csoportokba szokták osztani. A „Közszolgálati humán tükör 2013” című kutatás eredményei alapján az állapítható meg, hogy a vizsgált közszolgálati szervezeteknél a legtöbb időt és energiát az adminisztratív jellegű személyügyi, munkaügyi és humánigazgatási feladatok ellátására fordítják. Ez azt jelenti, hogy az adminisztratív jellegű feladatok teljesítése – szervezetektől függően – az összes egyéb (stratégiai és operatív) tevékenységnek a 75–92 százalékát teszi ki.²¹³ A nemzetközi felmérések szerint az adminisztratív feladatellátás ma átlagosan 50 százalék, a jövőben kívánatosnak tartott 10 százalékhöz képest.²¹⁴ 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 sztenderdnek 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 mediátori tevékenység rendszerbe építése mellett továbbra is jelentőséget kell kapnia a munkaügyi

²¹³ Petró Csilla – Stréghli-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://magyaryprogram.kormany.hu/download/2/0b/a0000/04_HR_EEM_munkavegzes_jell_AROP2217.pdf (utolsó letöltés: 2015. 06. 28.)

²¹⁴ Mathis, Robert L. – Jackson, John H.: *Human Resource Management.* Thomson South-Western, London, 2008. 11.

kapcsolatok kezelésének, az érdekegyeztetés permanens folytatásának. A jövőt illetően a munka- és egészségvédelem, az ergonómia kérdései, a szabadidő, a kulturális és a sportolási lehetőségek körének kiszélesítése, a munkahely és a magánélet egyensúlyának megteremtése, a szociális és jóléti háló erősítése mind olyan terület, amellyel a közszolgálat a munkaerőpiacon folyó versenyben versenytársainál előnyösebb pozícióba kerülhet, és sikeresebb lehet náluk a fluktuáció csökkentésében, illetve a dolgozók életpályán tartásában.

Az adminisztratív jellegű humán funkciók közé sorolhatók: azok, amelyek a – közel sem teljeskörűen bemutatott – humán funkciók mindegyikéhez kapcsolódó, a hatályos törvények és az egyéb jogszabályok által előírt ügyintézési, programtervezési és szervezési, ügykezelési, nyilvántartási, statisztikai, adatszolgáltatási, adatvédelmi tevékenységekkel hozhatók összefüggésbe. Ezek közül érdemes külön említést tenni a szervezeti működéshez szükséges foglalkoztatást igazoló 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.²¹⁵

ÖSSZEFOGLALÁS

A fejezet röviden bemutatta a közszolgálati menedzsmenttel kapcsolatos legalapvetőbb ismereteket, valamint azt, hogy a közszolgálati menedzsment milyen kapcsolatban áll az emberierőforrás-gazdálkodással. A két témakör feldolgozásánál elsődlegesen azokat a menedzsmentelveket, -eszközöket, -eljárásokat és -módszereket igyekeztünk vázlatosan közreadni, amelyek nélkül ma már nem lehetséges hatékony, versenyképes, törvényes és eredményes közszolgálati munkát folytatni, valamint az ezen tevékenységet és a feladatokat ellátó személyi állományt is szolgáló, az adott szervezetek számára hozzáadott értéket biztosító emberierőforrás-gazdálkodást megvalósítani.

Az emberi erőforrással való észszerű és hatékony gazdálkodás életre hívása érdekében az elmúlt időszakban jelentős fejlesztések indultak el. A jelenlegi helyzethez képest a fejezetben szereplő menedzsmentmegoldások egy része ma még csak stratégiai elképzelésnek tekinthető. Mint ahogy megoldásra váró, kiemelt feladat még a közszolgálat személyi állományának jogviszonyát szabályzó törvények és egyéb jogszabályok, valamint az emberierőforrás-gazdálkodás területén alkalmazható menedzsmenteljárások összhangjának megteremtése, az egyes tevékenységek folyamatokba rendezése, továbbá a munkavégzés integrált, rendszerközpontú megvalósítása is. Ennek az összetett feladategyüttesnek a sikeres teljesítése érdekében született meg a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás ismertített közszolgálati rendszermodellje. A rendszermodellt felépítő humán folyamatok és az ezekhez tartozó legfontosabb humán funkciók menedzsmentszempontrú tárgyalása mellett azoknak a jogintézményeknek (humán funkcióknak) a bemutatását végeztük el, amelyek nem

²¹⁵ Szabó Szilvia – Szakács Gábor (szerk.): *Közszolgálati HR menedzsment*. NTK, Budapest, 2015. 60–61.

szerepelnek a közigazgatási alapvizsga tananyagában. A fejezetben szereplő ismeretanyag – reményeink szerint – kellő alapot nyújt az olvasó számára ahhoz, hogy a mindennapi munkavégzése során képes legyen eligazodni a közzolgálati menedzsment és az emberierőforrás-gazdálkodás legfontosabb kérdéseiben. Bízunk benne, hogy sikerült megvilágítanunk azokat a kezdeményezéseket, amelyek a tárgyalt funkcionális szakterület fejlesztését eredményezik, ezen keresztül pedig elérhetővé válik a szervezeti és az egyéni elvárások, igények összhangjának megteremtése, az emberi erőforrás kulcshelyzetbe hozása, a személyi állomány tevékenységét, illetve a vele szembeni elvárásrendszer érintő egyértelmű, világos, átlátható jogi szabályozás.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Kiadó:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Államtudományi és Közigazgatási Kar

www.uni-nke.hu

Felelős Kiadó: Prof. Dr. Kis Norbert Dékán

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő: Kiss Eszter

Tördelőszerkesztő: Vöröss Ferenc

978-615-5870-65-1 (PDF)