

# **A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZÉS ÉS TECHNOLÓGIA FEJLŐDÉSE MAGYARORSZÁGON**

dr. Almásy Gyula

Főiskolai adjunktus

Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Köszervezési és Szakigazgatási Intézet

2012

## TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ.....	5. oldal
I. A közigazgatás-szervezés múltja Magyar munkásságát megelőzően.....	10. oldal
1. A XVII. –XVIII. század .....	10. oldal
2. A XIX. század .....	12. oldal
3. A XX. század.....	13. oldal
II. Magyary Zoltán munkássága.....	16. oldal
1. Magyary Zoltán élete és pályája.....	16. oldal
2. Magyary Zoltán új tudományos irányzata.....	18. oldal
3. Munkássága néhány műve alapján .....	28. oldal
4. A Magyary- iskola.....	31. oldal
III. A közigazgatási ügyintézés racionalizálásának gyakorlata Fluck András munkássága alapján .....	35. oldal
1. Élete.....	35. oldal
2. Munkássága, a közigazgatási ügyintézés racionalizálása.....	36. oldal
IV. Fejezet: Közigazgatási reformok a II. világháborút követő időszakban .....	51. oldal
1. A tanácsi igazgatási rendszerek gépesítése .....	51. oldal
2. Az ügyfélszolgálati irodák megjelenése.....	54. oldal
3. A közigazgatási munkafolyamatok vizsgálata .....	56. oldal
V. A folyamatközpontú közigazgatás-szervezés eredményei a '90-es évektől a Magyary programig .....	61. oldal
1. A racionalizálási program előzményei .....	62. oldal
2. A racionalizálási program (1992-1996) .....	63. oldal
3. A 2000-2010-es évek közigazgatás fejlesztési elképzelései .....	67. oldal
4. A Magyary program .....	74. oldal

VI. A folyamatszempléletű szervezetfejlesztést segítő munkamódszerek a közigazgatásban...	95. oldal
1. A munkamódszerek fajtái.....	96. oldal
2. A szervezetfejlesztési modell .....	96. oldal
3. A szervezet átvilágítását támogató résztechnikák .....	101. oldal
4. Csoportos szellemi alkotótechnikák .....	109. oldal
5. Ügymenetvizsgálat .....	114. oldal
6. A közigazgatási minőségfejlesztési metodika.....	116. oldal
VII. A közigazgatás minősége; minőségirányítási rendszerek a közigazgatásban .....	124. oldal
1. Minőség- fogalmak és a minőségirányítás története .....	125. oldal
2. A TQM .....	129. oldal
3. A minőségbiztosítás és az ISO .....	133. oldal
4. A CAF rendszer.....	145. oldal
VIII. Az E-közigazgatás .....	154. oldal
1. Fogalmak .....	155. oldal
2. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény.....	155. oldal
3. Közigazgatási eljárási Törvény (Ket.) — X. fejezet (Elektronikus ügyintézés és hatósági szolgáltatás).....	157. oldal
4. Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény .....	159. oldal
5. Rövid történelmi visszatekintés .....	159. oldal
6. E-kormányzati architektúra .....	161. oldal
7. A magyarországi E-kormányzat eszközzrendszere.....	164. oldal
8. Az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat.....	167. oldal
9. Magyarország.hu: A kormányzati portál.....	168. oldal
10. Az Okmányirodák rendszere Magyarországon .....	169. oldal

11. Internetes Közigazgatási Szolgáltató Rendszer.....	173. oldal
12. A mobiltelefon felhasználásának lehetőségei az okmányirodai ügyintézésben.....	179. oldal
.....	.....
ÖSSZEGZÉS.....	181. oldal
Felhasznált irodalom .....	186. oldal
Felhasznált internetes honlapok .....	192. oldal

## ELŐSZÓ

Doktori értekezésem egy közel húszéves oktatói és kutatói munka összegzése. 1992-ben az Államigazgatási Főiskola másodéves hallgatójaként ismerkedtem meg a szervezési és vezetési ismeretekkel, mely tudományterület rögtön felkeltette az érdeklődésemet. Harmadévesként már a szervezés közigazgatási aspektusiba is betekintést nyertem. 1994 őszén, a Főiskola elvégzése után a Magyar Közigazgatási Intézetben nemzetközi referensként lehetőségem nyílt bekapcsolódni a magyar szakembereket felkészítő nemzetközi PHARE programba. A külföldi szakemberek előadásai és a magyar szakembereknek készített nemzetközi tanulmányok mind-mind közelebb vitték érdeklődésemet a közigazgatási szervezetek működésének vizsgálatához. Munkakörömnek köszönhetően az Európai Unióhoz való csatlakozást előkészítő szemináriumokban, tréningekben is részt vehettem, így testközelből ismerhettem meg a hazai közigazgatás fejlődését, a rendszerváltás utáni reformtörekvéseket. Olyan, a hazai közigazgatás fejlesztéséért elhivatott és elismert szakemberekkel dolgozhattam együtt, mint Dr. Balázs István, Dr. Csuth Sándor, Dr. Kökényessi József, Dr. Mihajlov Dobromir és Dr. Verebélyi Imre.

1995 elején lehetőséget kaptam az Államigazgatási Főiskola Szervezési-és Vezetési Tanszékétől, hogy tanársegédként megkezdjem oktatói és kutatói pályámat. Az első időszakban elsősorban az általános szervezési ismeretekkel foglalkoztam, ezek közül is kiemelten a szervezési irányzatokkal. Folyamatosan kapcsolódtam be a nappali tagozatos, majd az esti, a levelezős és a másoddiplomás képzésekbe is.

A Magyar Közigazgatási Intézetben továbbra is mint külső szakértő részt vettem a nemzetközi képzések szervezésében, a kutatások előkészítésében és lebonyolításában. Közben az Államigazgatási Főiskola Továbbképző Intézetében bekapcsolódtam a közigazgatás területre felvételizők felkészítésébe, az Állampolgári ismeretek c. tárgy oktatásával.

1997-től a közigazgatási szervezés, majd a közigazgatási technológia tárgy kialakításában, bevezetésében és oktatásában kaptam szerepet. Innentől kezdve került végérvényesen érdeklődésem középpontjába a közigazgatás működése, a közigazgatási szervezetek felépítése, működtetése, szervezése, átszervezése, racionalizálása, egy hatékony és korszerű közigazgatás kialakítása.

1994 és 1999 között a Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Karán szereztem meg jogi diplomámat.

2001-től a Magyar Közigazgatási Intézet Országos Módszertani Intézetében részt veszek a közigazgatási alap- és szakvizsga felkészítésben és vizsgáztatásban, a közigazgatási szervezési és vezetés tárgykörben. Részt vettem a 2004-es tananyagfejlesztésben és szintén ebben az évben az alap- és szakvizsga oktatók képzésében is. Ennek köszönhetően a gyakorlatban is egészen közel kerülhettem, kerülhetek a közigazgatás problémáihoz, a hatékonyság kérdésköréhez.

Az Államigazgatási Főiskola megbízásából lehetőségem nyílt a brugge-i College of Europe szervezetét és működését is megismerni, illetve a belga közigazgatást közelebről tanulmányozni.

Az E-government Alapítvány kuratóriumi tagjaként figyelemmel kísérem az elektronikus közigazgatás területén induló kutatásokat, melyek szintén egy korszerűbb közigazgatás felé mutatnak.

Kutatási területem középpontjába tehát a közigazgatás hatékonysága került; mind elméleti, mind gyakorlati munkáim során ezt igyekeztem, igyekszem a fókuszban tartani.

A közigazgatási hatékonyságra vonatkozó vizsgálataim középpontjába fokozatosan egy probléma került: a közigazgatás vizsgálatakor, illetve a közigazgatás korszerűsítésénél,

fejlesztésénél mi az alapvetés, amire támaszkodni lehet? Melyik az a tudományterület, amelyiket alapul vehetjük, létezik-e egyetlen ilyen terület, és ha igen melyik az?

Az egyik, és Magyarországon széles körben elterjedt megközelítés szerint a közigazgatás fejlesztésének egyetlen terület, az államigazgatási jogi terület a letéteményese. Erre az álláspontra helyezkedett több – méltán elismert – tudományos iskola, melyet nagyszerű tudósok, szakemberek fémjeleztek.

Ezt az államigazgatási jogi megközelítést képviselte az egykori Államigazgatási Főiskolán Lőrincz Lajos professzor tanszékének munkája, Beér János munkássága, vagy éppen Szamel Lajos kutatásai. Ezek szerint tehát a közigazgatás mindenkori vizsgálatának, fejlesztésének középpontjában az államigazgatási jog, mint *primus inter pares* áll.

Ezzel szemben már a hatvanas években megfogalmazódott egy másik koncepció, amely szerint létezik egy speciális ágazati szervezéstudomány, amely kifejezetten az államigazgatási szervezetek működéséhez kapcsolható, és amellyel hatékonyan lehet a közigazgatási szervezeteket vizsgálni és átalakítani.

Ha Magyary Zoltán munkásságát megvizsgáljuk, láthatjuk, hogy az ő vizsgálati módszerei interdiszciplinárisak voltak. Ő volt az első a közigazgatásért fáradozó jogász, aki bár fontos szerepet szánt az államigazgatási jognak, mégis először beszélt a szervezéstudomány jelentőségéről, a személyzeti politika és a közigazgatási feladat fontosságáról. Úttörő volt a többoldalú megközelítés mellett a folyamatközpontú közigazgatási gondolkodás és a tényvizsgálati módszerek elterjesztésében. Ám Magyary még nem beszélt ágazati szervezéstannról, ezt először Magyarországon Erdei Ferenc vetette fel vitaindító referátumában az MTA Szervezéstudományi Bizottság ülésén 1966-ban. Szerinte a közigazgatás működése, feladatrendszere teljesen eltér a nagyüzemektől, gyáraktól, vagy gazdálkodó szervezetektől, ezért nem lehet az általános szervezés elmélet módszereit eredményesen alkalmazni a közigazgatás fejlesztésére. Többek között kifejtette, hogy: „Az általános szervezéstudományi problémák mellett külön ágazati szakterületi problémák jelentkeznek, legalább is a következő területeken: a politikai irányítás és a társadalmi szervezetek, az államigazgatás, a gazdaságirányítás, és a közművelődési intézmények és a művelődéspolitikai irányítás területén. A társadalmi tevékenység e területeinek eltérő szakmai jellemvonásai vannak, a szervezésük, vezetésük, tervezésük is eltérő módszereket kíván a közös és általánosítható módszerek mellett. Ez azt is jelenti, hogy e szakterületek tudománya mellett (vagy azok keretében) speciális szervezéstudományi vizsgálatokra van szükség, hogy a gyakorlatban jelentkező ilyen természetű problémákban megalapozott megoldásokhoz jussanak. És itt külön hangsúlyozni kell: bármilyen szintű szaktudományi fejlettség nem képes pótolni az illető szakterület alkalmazott szervezéstudományának szerepét.”<sup>1</sup>

Magyary még közigazgatási nagyüzemről beszélt és bár rengeteg szervezéselméleti megközelítést bevett programjába, még nem nevezhető az ágazati szervezéstudomány képviselőjének, legfeljebb előfutárának. Természetesen a Fluck féle folyamatközpontú ügymenet vizsgálatok a Magyary iskolán belül már megalapozták az önálló szervezéstani megközelítést. Dolgozatomban Magyary Zoltán és Fluck András munkássága, eredményei ezért kiemelt helyet kapnak.

A szervezéstani megközelítés a hatvanas-hetvenes években az Államigazgatási Szervezési Intézet kutatásaiban élt tovább, az ügymenetvizsgálatok, az egymenetes ügyintézési modell megalkotása jó példa erre, amelyet részletesen bemutatok munkámban.

---

<sup>1</sup> Erdei Ferenc: A szervezéstudomány elméleti problémái a szocializmusban. Elhangzott: MTA Szervezéstudományi Bizottság ülésén, 1966.

Az Államigazgatási Főiskolán a Szervezési tanszék munkatársai és kutatói folyamatosan igyekeztek az ágazati szervezéstan koncepciót a tananyagfejlesztés során alkalmazni, és a szintén ugyanezen a főiskolán működő államigazgatási jogi stúdiumok mellett képviselik az önálló ágazati szervezéstan megközelítést. Nem véletlen, hogy az Államigazgatási Főiskola, majd az utód egyetemi kar igazgatásszervezői diplomát ad évtizedek óta.

Magyarországon tehát az államigazgatási jogi gondolkodás dominanciája, túltengése mellé egyenrangú partnerként a folyamatszempléletű igazgatásszervezési, ágazati szervezéstan koncepciót kell felsorakoztatni, ha teljes körűen és multidiszciplinárisan kívánjuk megközelíteni a közigazgatás hatékonyságának és eredményességének kérdését. Ebből az alapvetésből indul ki munkám.

Dolgozatomban azt a koncepciót igyekszem bebizonyítani, hogy a közigazgatás fejlesztése, racionalizálása elengedhetetlen egy önálló ágazat specifikus szervezési tudás, tudomány nélkül. Ennek a koncepciónak igazolásaként bemutatom a hazai közigazgatási korszerűsítési törekvéseket, végigveszem a különböző korok közigazgatási szervezési iskoláit, majd az ágazat specifikus szervezéstan tételeit veszem górcső alá. Vizsgálatom fókuszában továbbá azok az eljárások, módszerek állnak, amelyek a közigazgatás fejlesztése szempontjából elengedhetetlenek és megfelelő referenciával rendelkeznek.

Dolgozatomban az elmúlt húsz-huszonöt év fejlesztési, racionalizálási irányainak kritikájára is vállalkozom, abban a szellemben, hogy ezek a fejlesztési programok a New Public Management tanaira alapoztak, és arra, hogy most 2012-ben a Magyar Program elvetette azt, és a Jó állam koncepcióját helyezte a fókuszba, amely rendszerelméleti megközelítésű és folyamatszempléletű, azaz igazolja az önálló ágazati szervezéstan létjogosultságát. A Magyar program egy komplex közigazgatás szervezési, fejlesztési program, mely a két tan közül az ágazati szervezéstant választotta. Dolgozatomban ezt az állítást is szeretném igazolni.

Kutatásom fő célja egyrészt feltárni a magyar közigazgatás fejlesztésének múltját, a különböző fejlesztési irányokat, az útkereséseket, amelyek végül a jelenhez, a Magyar programhoz elvezettek. A másik oldalról pedig azokat a korszerű közigazgatási módszereket igyekszem csokorba gyűjteni, amelyek igazolják egy önálló, ágazati szervezéstan létjogosultságát.

Értekezésemben a közigazgatás fejlesztését a folyamat, a működés oldaláról közelítem meg, a vizsgálatok középpontjában mindig a közigazgatás működése kell, hogy álljon. Csak egy folyamatközpontú közigazgatási szervezés lehet igazán hatékony és eredményes. Éppen ezért munkámban a közigazgatási folyamatok vizsgálatára helyezem a hangsúlyt, kiemelten vizsgálom azokat a módszereket, amelyek segítségével közigazgatásunk a lehető legmagasabb szinten meg tud felelni az ügyfelek elvárásainak.

Dolgozatom középpontjában tehát a közigazgatási technológia áll. A technológia itt sem jelent mást, mint a módszerek összességét, melyek a munkafolyamatokhoz kapcsolódnak. A közigazgatási technológia a közigazgatás működése során alkalmazott munkamódszerek összessége. E munkamódszerek tanulmányozásával mind az érdemi, mind az ügyviteli tevékenységeket vizsgálni lehet. Minden közigazgatási feladat ellátásához, minden ügyintézéshez kapcsolódik egy munkafolyamat. Minden munkafolyamat egy input tevékenységgel indul, ami lehet egy kérelem, egy feljelentés, egy beadvány, stb. Minden munkafolyamatnak van egy output-ja, eredménye, ami adott esetben lehet egy engedély, egy intézkedés vagy egy elutasítás. Az input és az output közötti munkafolyamat milyensége dönti el, hogy az adott ügyintézés hatékony-e vagy sem. Ahhoz tehát, hogy a közigazgatás hatékonyságáról egyáltalán beszélhessünk, a folyamatot, a működést kell a középpontba állítani.

Persze nem mindegy, hogy milyen ügyeket vizsgálunk meg. Egy egyéni, mérlegeléssel eldönthető ügynél nem várhatunk el semmilyen egységes ügyintézés, hiszen az ügyintézőnek az ügy sajátosságait, a körülményeket figyelembe véve kell meghoznia a döntését. Ám a közigazgatásban számtalan ún. strukturált feladatot találunk, melyeknél az ügyintézők programozott döntést fognak hozni. Előre látható, hogy melyek lesznek a döntés kimenetelei, az ügyintéző ezekből és csak ezekből választ, választhat majd. A döntést általában a jogszabálynak való megfelelés fogja meghatározni. Egy építési engedélyezés folyamatában például előre látható, hogy végeredményben két döntés születhet: vagy megadja a hatóság az engedélyt vagy nem. Mégis egy-egy ilyen hatósági ügynél is számtalan variációval találkozhatunk az ügymenetekben az ország különböző területein. Egy hasonló ügyben az egyik helyen három hét alatt, a másik helyen hat hét alatt, a harmadik helyen pedig két hónap alatt születik meg a határozat. A döntés, amely adott esetben lehet ugyanaz és ugyanolyan jogszerű. Mégis a hatékonyság szempontjából nem mindegy, hogy az a döntés mennyi idő alatt születik meg. Persze az idő csak egy tényező a közigazgatás hatékonyságának vizsgálata szempontjai közül. De egy nagyon fontos tényező.

Ahhoz persze, hogy közel egységes idejű ügyintézésről beszélhessünk, egységes eljárást kell végezni minden ügyintézőnek. Ahhoz, hogy az egységes ügymenet meglegyen, kell egy modell, egy ügymenetmodell, amihez először a munkafolyamatokat kell megvizsgálni. Ehhez pedig megfelelő módszer, módszerek kellene.

A közigazgatás racionalizálásának sokrétű feladatai közül azért is választottam a közigazgatási technológiát és a közigazgatási szervezetfejlesztéshez kapcsolódó módszereket, mert a mai ésszerűsítési törekvések kevésbé irányulnak a munkafolyamatok vizsgálatára, ehelyett általában a szervezeti struktúra, a feladatrendszerek, a létszám, vagy a jogszabályi szabályozás áll a vizsgálatok középpontjában. Ebben a tekintetben is a Magyary program hozott áttörést.

Értekezésem első része e gondolat köré épül fel. Itt foglalkozom a közigazgatási korszerűsítés hazai múltjával, bemutatom a közigazgatási racionalizálás magyarországi eredményeit, kiemelve a közigazgatási technológiához kapcsolódó újításokat, eredményeket. A közigazgatás korszerűsítése a XX. században igen változó megítélésnek örvendett. Míg a harmincas években a Magyary Zoltán féle racionalizálási törekvéseket állami támogatás kísérte, addig a II. világháború után a szovjet modell átvételével, lemásolásával a korszerűsítési javaslatok a fiókba kerültek. A háború előtti eredmények közül érdemes megemlíteni a dolgozatomban részletesen bemutatott Fluck András ügymenetvizsgálatait, melyek megteremtették az egymenetes ügyintézés és az ügymenetmodell alapjait.

A hetvenes-nyolcvanas években újra előtérbe kerültek a korszerűsítési törekvések, a reformok eredményei az egymenetes ügyintézés, valamint az ügyfélszolgálati irodák kialakítása. Természetesen a múlt vizsgálatai elvezetnek a jelenbe, munkámban kitérek a Magyar Zoltán programra, amely tézisem igazolása is egyben.

Dolgozatom második része a módszertani feldolgozás, szintén az alaptézis alátámasztására, azaz hogy léteznek olyan önálló és ágazat specifikus közigazgatási szervezési módszerek, amelyek alkalmazásával eljutunk egy hatékony közigazgatáshoz.

A kilencvenes években megismerhettük a polgárbarát közigazgatás fogalmát. 2000. január 1-től pedig elindult az okmányirodák ügyintézése. A fejlődés további lépései között találjuk a kihelyezett okmányirodák (bevásárlóközpontokban), valamint a szakosított okmányirodák (gépjármű ügyintézés ellátó iroda) létrehozását. Ezeknek az eredményeknek persze megvoltak az előzményei is. Sok kutatás, vizsgálat előzte meg az említett újításokat, melyekhez számos módszert alkalmaztak és sokat közülük a mai napig alkalmaznak. Ezek a módszerek állnak vizsgálatom középpontjában.



A közigazgatási szervezetfejlesztés modellje és az ehhez kapcsolódó résztechnikák, módszerek dolgozatom második részének központi témája. Itt térek ki az ügymenet-vizsgálati technológia továbbfejlesztéseként létrejött komplett minőségfejlesztési metodika bemutatására, amely alternatívát nyújt a korábbi átszervező kormányzati koncepciókkal szemben. A KMM, azaz a komplett közigazgatási minőségfejlesztési metodika részletes bemutatása a témám szempontjából kiemelten indokolt. Ez a módszer ugyanis folyamatközpontú és induktív, azaz a folyamatok vizsgálata működés közben történik, és a hibajavítás az előre meghatározott minőségi paraméterek alapján folyamatos. Talán nem véletlen, hogy a korát megelőző, korszerű minőségfejlesztő módszer nem kapott megfelelő publicitást a közigazgatásban.

A közigazgatás fejlődését sem kerülhette el a minőségbiztosítás, a minőségirányítás, mely a gazdasági szektorban a II. világháború után egyre dominánsabbá vált a vállalati irányításban.

A közigazgatási szervezetek először igyekeztek átvenni a piaci szektorban már bevált módszereket, szabványokat, és elsősorban az ISO szabványcsaládot részesítették előnyben. Ám az viszonylag gyorsan kiderült, hogy ami működik a termelő szektorban, az nem biztos, hogy tökéletesen adaptálható a szolgáltatások terén, főleg ha közszolgáltatásokról van szó.

Bár sok helyütt hazánkban is használtak és használnak ISO szabványt közigazgatási szervezeteknél, mégsem beszélhetünk egyértelmű sikertörténetről. Az Európai Unióban aztán döntöttek: szükség van egy a közigazgatási szervezetekre szabott minőségirányítási rendszerre, mely végül egy ajánlasként fogalmazódott meg. Az így létrejött CAF rendszer is egy igazán jó eszköz a közigazgatási hatékonyság növelésére, így ennek létrejöttével is részletesen foglalkozom munkám módszertani részében.

Ha a közigazgatás hatékonyságát vizsgáljuk, nem mellőzhetjük az informatika új eredményeit, s ez nem más, mint az E-közigazgatás. Az E-közigazgatást egy önálló, speciális módszertannak tekintem, bár ez a téma egy önálló kutatást is megérne, szükségesnek tartom, hogy legalább egy fejezetben foglalkozzam vele.

A teljesség igénye nélkül igyekszem bemutatni a terület alapfogalmait, a törvényi szabályozást, az elektronikus aláírás lehetőségeit és az egyik legújabb polgárbarát megoldást az Internetes Közigazgatási Szolgáltató Rendszert (XR rendszer), amelynek segítségével az ügyfelek a számítógép segítségével akár otthonukból, akár munkahelyükről megkezdhetik az ügyintézését. A közigazgatási alkalmazásban egyértelműen látszik az eltérő fejlődési vonal a mobil és az Internetes felhasználási lehetőségek között, de nem törvényszerű a kettő különválasztása. Míg az Internetes ügyintézés alapjai már tetten érhetők a hazai közigazgatásban, addig a mobiltelefon alkalmazási lehetőségeinek kutatása még gyerekcipőben jár.

Természetesen az általam kiválasztott vizsgálati területeket nem lehet (és nem is szabad) elválasztani a többi ésszerűsítési, korszerűsítési törekvésektől! Az általam kiemelt és bemutatott módszerek mind-mind lehetőséget adnak egy hatékonyabb igazgatás kialakításához és mindegyik szervezéstudományi alapvetésű. Értekezésemben tehát annak igazolására vállalkozom, hogy a közigazgatási szervezetek fejlesztésekor szükség van egy önálló ágazati szervezés elméletre, amelynek elmélete és főleg módszerei nélkül korszerű közigazgatásról nem beszélhetünk. Ezen tanok ismertetéséhez, egy történeti és egy módszertani összefoglalásra vállalkozom, melyben azokat a múltbéli törekvéseket és a jelenben is használatos, használható módszereket gyűjtöttem egy csokorba, amelyek segíthetnek közigazgatásunk korszerűsítésében.

## I. A közigazgatás-szervezés múltja Magyar munkásságát megelőzően

A reformtörekvések a fennálló közigazgatás újjászervezésére, a korszerűsítési és racionalizálási vágy a közigazgatás történetének egész folyamán megmutatkoznak. Most 2012-ben a Magyar program egy, a teljes közigazgatást átfogó kormányprogram.

A közigazgatás racionalizálására vonatkozó reformtörekvések ahogy a múltban, úgy a jelenben is az egész közigazgatási szervezet átalakítására vonatkoztak. A közigazgatási szervezet átalakítására vonatkozó reformok mellett mindig megtalálhatóak a közigazgatási eljárásra és ügyintézésre vonatkozó javaslatok is.

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

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

### 1. A XVII. –XVIII. század

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

Már 1673-ban Lipót király az alkotmány felfüggesztésével kormányzóságot (Gubernium) állít fel. Célja a visszaélések által erősen megingott kormányforma reformja. Ez a kormányzóság azonban 1679-ben megszűnt.

1687-ben Lipót király elrendeli, hogy a török megszállás alól újonnan felszabadult területek közigazgatási, pénzügyi és hadügyi rendezését az általa kijelölt személyek értekezleteken tárgyalják meg. A tárgyalásra az anyagot gróf Kollonich Lipót bíboros hercegprímás elnöklete alatt kiküldött albizottság készítette elő. Az albizottság 80 ülésen tárgyalta meg az ideiglenes igazgatás egész hatalmas anyagát. A tárgyalások eredményeként létrejött részletes „szervezési munkálat” egyes részei a következők:

- Justitorium
- Ecclesiasticum
- Politicum
- Militare
- Camerale

Ez azonban csak tervezet maradt. Szerzőinek idegen származása (a bizottságok tagjai kivétel nélkül osztrákok voltak), elfogultságuk a magyarsággal szemben bizonyára sok téves és nem tárgyilagos megállapításnak az okozója. Mindezek ellenére a „szervezési javaslat” érdekes adalék a XVII. század végének közigazgatási történetéhez.

Az új magyar közigazgatási rendszer megalkotásának szükségességét, mindazokat a reformokat, amelyeket a XVII. század utolsó két évtizedében királyi rendelettel kiküldött bizottságok tárgyaltak, javasoltak, és amelyeket hatalmi szóval, alkotmányellenesen akartak

életbe léptetni, a XVIII. század második évtizedében már a magyar törvényhozás is magáévá tette.

Az 1715. évi LIX. törvénycikk szerint: „Mivelhogy a közigazgatási, katonai és közgazdasági ügyekben rendszer kidolgozása s sikeres keresztülvitele üdvös és az egész országra hasznos és elsősorban szükséges munka, ez ügyekre vonatkozó rendszer (Systema politico - oeconomico - militare) kidolgozására bizottságot neveznek ki”.

A reformok megalkotására nagyszámú bizottságot küldtek ki azzal a feladattal, hogy a legközelebbi országgyűlésig tartoznak a tervezeteket kidolgozni. A bizottsági tervezetekből született meg a magyar királyi helytartótanács intézménye, amelyet 1723. évi XCVII. törvénycikk, mint a legfőbb magyar kormányzékot nevezett meg.

Az ügyintézés reformja a XVIII. század során már rendszeresen napirenden volt. Céljaként többek között az eljárás hosszadalmasságának megszüntetése és az ügyintézés egyszerűsítését tűzték ki. Már ebben az időben részletesen szabályozták az országos hivatalok tanácsulésain tárgyalt ügyek elintézési módját. Az ügy előadójának volt kötelessége a kiadvány elkészítése és az illetékesekhez való megküldése.

1724. január 20-án jelent meg az első ügyintézési utasítás, majd 1754-ben, 1769-ben és 1784-ben ismét szabályozták az ügyintézést.

A helyi igazgatás minden ágára kiterjedően tartalmazott rendelkezéseket a Mária Terézia által kiadott főispáni utasítás (Instructio Pro Supremis Comitibus).

Figyelemre méltó az ügyviteli rend, az iratok megőrzésére tett intézkedések: „S amennyiben a levéltár zavart állapotban létezőnek találtatnék, az kellő rendbe hozattassék, minden ebbe tartozó iratok mielőbb lajstromoztassanak, az évről évre tisztára leírt jegyzőkönyvek bekötve tartassanak és ezeknek is külön leltára szerkesztessék”.<sup>2</sup>

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

Az új kormányzati politikának viszont elsődleges célja az volt, hogy gazdagabbakká, műveltebbé, egészségesebbé váljanak az alattvalók, mert ha a „többség anyagiakban és kultúrában állandóan gyarapodik, erősebb lesz maga az állam is”.

Ezt a célt, a közjót (korabeli megjelölések szerint: bonum commune, die Wohlfart der Menchen) voltak hivatva elősegíteni az anyagi termelés fellendítése érdekében kiadott rendelkezések: az úrbérrendezés, az erdőtelepítések, a selyemtermelés, a feldolgozás támogatása, stb. De a közjó gyarapodását kívánta elősegíteni az új módon felfogott szakigazgatás létrehozása is.

II. József az úgynevezett pásztorlevelekben foglalta össze az ideális közigazgatásról vallott nézeteit, itt fogalmazta meg először a hivatalnoki kar minősítésének fontosságát („... új típusú vezetők, igazgatási munkások szükségeltetnek, akik élethivatásuknak tekintik munkájukat, [...] a vezetővel szembeni fő követelmény: hassa át a közjó szeretete, valóságos munkát végezzen, és erre nevelje rá beosztottjait is ....”)<sup>3</sup>, ezt szolgálta a minősítési rendszer, mely alapján csak megfelelő elméleti felkészültséggel (iskolai végzettséggel) és gyakorlati tapasztalattal rendelkező emberek kerülhettek vezetői posztra.

<sup>2</sup> Teljes terjedelemben lásd: Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Budapest, Gondolat Kiadó, 1979.

<sup>3</sup> Hajdú Lajos: A közjó szolgálatában. Budapest, Magvető Könyvkiadó, 1983.

II. József nagy gondot fordított az igazgatási munka gyorsabbá, egyszerűbbé és olcsóbbá tételére: „Az egyszerűsítés valamennyi ügy elintézésében, az ügyekből eredő bonyodalmak vagy fondorlatok megszüntetése, a mindezekhez szükséges, de jelentősen csökkentett írásbeli munka és ezek következtében jelentős létszám- megtakarítás mindenütt - figyelmét főképpen ezekre kell irányítani”, tudniillik a felelős, megfelelő hatáskörrel is rendelkező vezetőnek.<sup>4</sup>

Először fogalmazta meg az igazgatási költségek csökkentésének szükségességét. Elsőként rendelkezik az ügyvitel „gépesítéséről”.

A helytartó tanács a közrendeletek szövegét annyi írnok közreműködésével íratatta le, ahány példányt ki akart küldeni az alsóbb hatóságoknak. Az uralkodó utasította a helytartó tanácsát, hogy a sokszorosítást nyomdában végezzék el, mert annak költsége jóval alatta marad a seregnyi írnok fizetésének.

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

1792-ben II. Lipót király gróf Pálffyhoz, a magyar királyi helytartótanács elnökéhez intézett legfelsőbb kéziratában közli az ügyintézési reform irányelveit. Ezeknek az elveknek a figyelembevételével készült el az új ügyintézés.

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

## **2. A XIX. század**

A XIX. századi magyar közigazgatás fejlődésének alapját a polgári állam 1848-as megteremtése jelenthette volna. A független, felelős magyar minisztérium megalakítása, a megyei szervezetnek a népképviselőlet alapján való rendezése volt talán a két legfontosabb lépés. A kormányzati és közigazgatási reformokra a szabadságharc miatt a magyar kormánynak már nem jutott ideje.

1849-ben az osztrák császárság kormánya Magyarországot besorolta a korona tartományai közé, és kiterjesztette rá politikai szervezetét, számviteli, pénzügyi, ügyviteli rendszerét. A pénzügyi adminisztrálást az abszolút kormány államosította és az adóigazgatást kivette a vármegyék kezéből.

A független minisztériumnak 1867-ben másodszor kellett megalakulnia. A pénzügyi igazgatás szervezetét átvette az abszolutizmusból, meghagyta az állami adóhivatalok hálózatát. Legjobban kiépített és kidolgozott közigazgatásunk a pénzügyi, tehát alapjaiban osztrák alkotás. Ugyanez vonatkozik a hadügyi és a külügyi igazgatásra is, amelyek 1918-ig

---

<sup>4</sup> Pásztorlevelek. Lásd: (2) pontban megjelölt forrásban.

intézményesen is egységesek voltak az osztrák hasonló igazgatásokkal. Ez a közigazgatási egység a dualista állam alapvető sajátosságaiból, a közös minisztériumok létéből következik.

A kor színvonalának megfelelő polgári állam közigazgatási rendszere az 1867-től felgyorsuló fejlődés eredménye. Ez a fejlődés önálló volt, de az átvett birodalmi alapoktól nem szakadt el. A fejlesztésben azonban elsősorban saját szükségleteihez és a szakszerűség követelményeihez igazodott.

Közigazgatásunk fejlődését jól mutatják az alábbi adatok:

- Mindenek előtt az állami kiadások és bevételek ugrásszerűen növekvő összege: 1868-tól 1942-ig a költségvetés tízszeresére növekedett. A valóságban ez a növekedés még ennél is nagyobb, ha figyelembe vesszük az ország területvesztését. Az állami közigazgatás szerveinek gyarapodása, a közigazgatásban dolgozók, alkalmazottak létszámának növekedése ugyancsak a fejlődés velejárója.
- A közigazgatás által vállalt feladatok bővülésével újfajta szervek létesítésére volt szükség. Ez a szervezetrendszer az 1848-as évbelinek a húszszorosára növekedett, nem is szólva az egyes feladatok méretéről. Az állam alkalmazottainak száma 1870-ben 23.273, míg 1918-ban 228.975 fő volt. A közalkalmazottak létszámnövekedésénél is tekintettel kell lennünk a trianoni területvesztésre.
- A közigazgatás mennyiségileg és minőségileg is átalakult. Az állami feladatok növekedése miatt, az új feladatok ellátásához szakképzett és hivatásos közszolgálatra kellett áttérni. A végrehajtó hatalom túlsúlyba került.

### 3. A XX. század

A XIX. században a közigazgatással szembeni legfontosabb követelmény a jogszerűség, a jogállam megvalósítása volt. A XX. században a fő követelmény a közigazgatás eredményessége lett. Anglia és az USA példája bizonyítja, hogy ennek legfőbb feltétele a hivatásos és szakképzett közszolgálat. A mai értelmezés szerinti tudományos munkaszervezésről csak az I. világháború után beszélhetünk először.

Az 1910-ben megtartott I. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus már általános szervezési kérdésekről tárgyalt; az 1931-ben Londonban megtartott V. Nemzetközi Racionalizálási Kongresszus „...a szervezésről egyenesen, mint új tudományról (az optimum tudománya - The science of the optimum) beszél, amely a módszer, a rendelkezésre álló személyek és eszközök útján elérhető legjobb eredményt jelenti”.<sup>5</sup>

Ennek az újfajta gondolkodást képviselő nemzedéknek előjeleként lényegében csak Némethy Károly munkásságát említhetjük.

A közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901. XX. sz. törvénycikk alapján készítette terjedelmes, kétkötetes művét: „A közigazgatási eljárás egyszerűsítése” címmel.

Az első kötet az eljárásjog problematikájával foglalkozik. A második az ügyviteli szabályzatok magyarázata. Ez a kiadvány alapvető kézikönyvként szolgált a közigazgatási apparátus számára.

E fejezet bevezetőjében már utaltam az I. világháborút követő válsághelyzetre és az ennek megoldására felállított Országos Takarékosági Bizottság működésére.

A Bizottság munkálkodását 1925. február 6-án kezdte meg és 1932. január 5-ig működött.

---

<sup>5</sup> Martonffy Károly: A magyar közigazgatás megújulása. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1939.

Mint azt látni fogjuk a Bizottság felállítása egy „kényszer reform”, hiszen a trianoni területvesztésekhez próbálja igazítani a megmaradt magyar közigazgatás szervezetét.

Az Országos Takarékosági Bizottságot újjászervező rendelet szerint „az állam közigazgatási szervezetének és szerveinek az ország megmaradt területéhez való célszerű arányosítása és a változott viszonyokkal összhangba hozatala, az állami közigazgatásnak és üzemvitelnek a nem feltétlenül szükséges feladatoktól és szervektől való mentesítése, továbbá az említett szempontoknak az önkormányzati szerveknél és üzemeknél való megfelelő alkalmazása céljából létesített Országos Takarékosági Bizottság ezekkel a kérdésekkel rendszeresen, tárgyilagosan és mélyrehatóan foglalkozik és a szükségesnek ítélt változtatásokra javaslatot tesz”.<sup>6</sup>

Az Országos Takarékosági Bizottság hatáskörébe tartozott:

„a) megvizsgálni az állam közigazgatási szervezetét és üzemeit, valamint az önkormányzati szerveket és üzemeket a takarékoság és gazdaságosság elemeinek érvényesítése szempontjából, továbbá javaslatot tenni a beszerzéseknek, munkálatoknak és beruházásoknak a közszállítási szabályzat, illetőleg közszállítási szabályrendeletek alapján való gazdaságos megoldására;

b) megvitatni és letárgyalni azokat az irányelveket és szükséges intézkedéseket, amelyek az állami és önkormányzati közigazgatás és üzemek vitelének lehető egyszerűsítése és összevonása, a jogorvoslatok lehetőségének a legkisebb mérvre való korlátozása, az eddig magasabb fokú hatóságok vagy hivatalok által ellátott tennivalók alsóbb fokú hivatalokra vagy szervekre való átruházása s általában a takarékoság és gazdaságosság elvének érvényre juttatása a kiadás apasztására, a vagyon állagának megőrzésére s a jövedelmek fokozására alkalmasak; végül

c) véleményt nyilvánítani az a) és b) alattiakra vonatkozólag a kormányzóhoz intézett javaslatokban”.<sup>7</sup>

Az Országos Takarékosági Bizottság mozgalmat indított az igazgatásnak és ügyvitelnek „minden vonatkozásban egyszerűbbé, gyorsabbá, tehát korszerűbbé és gazdaságosabbá” tételért, és e cél elérése érdekében miniszterközi bizottság kiküldését hozta javaslatba. Ez eredményezte az ügyviteli reformot, amelynek célja „a hivatalok és üzemek ügyrendjét az ügyiratok felülvizsgálatának korlátozásával, az előadók hatáskörének kiterjesztésével és az ügyiratok egyszerűsítésével gyorsabbá és gazdaságosabbá tenni”<sup>8</sup>

A kormányrendelet alapján az ügyintézés elvei: „Minden hivatali alkalmazottnak az ügyek intézésénél fegyelmi felelősség terhe mellett különösen a következő elveket kell szem előtt tartania:

a) az elintézés jó, gyors és lehetőleg végleges legyen;

b) a végleges elintézés előkészítéséhez szükséges előzetes tárgyalások lehetőleg az írásbeliség mellőzésével foganatosítsanak;

c) a gazdaságosság elve a legteljesebb mértékben érvényesüljön, vagyis az elintézés munkaerőt, anyagot és munkaidőt az okvetlenül szükséges mérvén túl igénybe ne vegyen...”<sup>9</sup>.

A miniszteri bizottságnak, amely a közhivatalok és közintézmények új ügyrendjét kidolgozta, lelke és mozgatója Örfly Imre volt, ezért a megjelent kormányrendeletet az ő nevével jelölve, Örfly-rendeletnek nevezték el.

<sup>6</sup> 610/1928.ME. sz. Rendelet, 2§

<sup>7</sup> 610/1928.ME. sz. Rendelet, 2§

<sup>8</sup> 5500/1929. M.E. rendelet

<sup>9</sup> Örfly Imre: Hogyan racionalizálhatjuk a magyar közigazgatást? Budapest, Budapesti Hírlap Nyomda, 1929.

Örffy tulajdonképpen három irányban kívánta a magyar közigazgatás egyszerűsítését megvalósítani. Megállapítása szerint:

- rendezni kell a jogszabályok ügyét;
- rendezni kell a közigazgatási hatáskörök kérdését;
- meg kell alkotni az új, modern közhivatali ügyrendet.<sup>10</sup>

Az Országos Takarékosági Bizottság működésének idején és annak a bevonásával határozta el a kormány 1930 januárjában, hogy a miniszterelnökségen tárcaközi bizottságot szervez. A bizottság feladatául tűzte ki, hogy az anyagi és alaki jogszabályoknak revízió alá vétele után javaslatokat készítsen a közigazgatás racionalizálására.

E bizottság elnöke Darányi Kálmán volt, egyik tagja pedig Magyary Zoltán, aki 1930 őszén közzétette „A magyar közigazgatás racionalizálása” című tanulmányát. Ebben az angol „Royal Commission”-ök jelentéseihez hasonló formában fejtette ki a racionalizálás elvi alapjait, méreteit és módszerét.

Néhány hónap múlva, 1931. január 30-án jelent meg a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítését célzó kormányrendelet,<sup>11</sup> amely szerint ezt az előkészítő munkát:

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

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

A következő fejezetben Magyary Zoltán tudományos tevékenységét szeretném röviden bemutatni. Magyary a magyar polgári közigazgatás-tudomány legjelentősebb képviselője volt a két világháború között. Dolgozatom témája és kerete a Magyary életmű komplett bemutatását nem teszi lehetővé, hiszen 177 publikációja mellett meg kell említeni a Magyar Közigazgatástudományi Intézet 44 monográfiáját, a „Közigazgatás-tudomány” című folyóirat 7 évfolyamát, valamint a tanítványok nagyszámú publikációját is.

Éppen ezért a teljesség igénye nélkül szándékozom Magyary életútját, munkásságának legjelentősebb állomásait, új tudományos irányzatát, valamint néhány közigazgatási reformgondolatát bemutatni.

---

<sup>10</sup> Örffy Imre: Hogyan racionalizálhatjuk a magyar közigazgatást? Budapest, Budapesti Hírlap Nyomda, 1929.

<sup>11</sup> 370/1931. M.E. sz. rendelet

## II. Magyary Zoltán munkássága

2012-t írunk, folyik a közigazgatási kormányprogram megvalósítása. A program Magyary Zoltán nevét viseli, a kiváló szakember gondolatait, munkássága köszönnek vissza a XXI. századi program elemeiben. A magyar közigazgatás fejlesztésének nyilvánvalóan legkiemelkedőbb alakja volt ő, aki a közigazgatás korszerűsítésének kérdéseit, korát megelőzően interdiszciplináris megközelítéssel igyekezett megválaszolni. Munkásságát a mai közigazgatásban dolgozó valamennyi tisztviselőnek célszerű lenne megismernie.

### 1. Magyary Zoltán élete és pályája

1888. június 10-én született Tatán. Itt végezte a piarista gimnáziumot és később ide, szülőföldjére tért vissza, amikor kutatásokat végzett a magyar közigazgatási modell megteremtéséhez.

Családi háttere kedvező feltételeket nyújtott egy sikeres politikusi, közhivatalnoki pályához: nemesi származás, katonatiszt apa, imponáló nyelvtudás (német, francia, angol), jó kapcsolatok bizonyítják az indulás kedvező hátterét. 1910-ben a Budapesti Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán államtudományi, 1912-ben jogtudori oklevelet szerzett, 1915-ben letette az államszámviteli vizsgát, 1921-ben pedig gyorsíró képesítést szerzett. 1918-tól a Budapesti Tudományegyetemen az államszámviteltan meghívott előadója, 1927-től egyetemi magántanár, 1930-ban pedig kinevezték a Pázmány Péter Tudományegyetem közigazgatási és pénzügyi-jogi nyilvános rendes tanárává, ahol később egy éven át dékán is volt.

Egyetemi tanulmányainak befejezése után 1910-ben a Vallás- és Közoktatási Minisztériumba került, ahol két évtized alatt (1910-1930) megjárta a szolgálati ranglétra szinte valamennyi lépcsőfokát. Előbb referensként csaknem valamennyi ügyosztályon dolgozott, majd később a szolgálati ranglétrán – nagy felkészültsége, roppant munkabírása, szorgalma révén – példátlan gyorsasággal előrehaladva a miniszteri tanácsosi rangig jutott.

Köztisztviselői karrierjének a minisztériumbeli szolgálatának második évtizedére, Klebelsberg kultuszminiszterségének (1922-31) idejére esik. 1923-ban megalakul a Tudományos Társulatok és Intézmények Országos Szövetsége, melynek főtitkára Magyary Zoltán egyetemi tanárrá történő kinevezéséig.

Számos tanulmányt publikált, nevéhez fűződik a népfőiskolák létesítéséről és fenntartásáról szóló 1926. évi VII. tc., valamint az 1927. évi XIII. tc., amely a külföldi magyar intézetekről és ösztöndíjakról, továbbá az 1930. évi VI. tc., amely a természettudományok fejlesztése érdekében teendő intézkedésekről rendelkezik. Ezen kívül Magyary jelentős szerepet vállalt a kultúrpolitika nemzetközi kapcsolatainak újjáélesztésében is. 1924-ben Németországban a német felsőoktatást és tudományos életet, majd egy évvel később Svájcban, Franciaországban, Belgiumban és Olaszországban is járt. Nemzetközi tapasztalatainak felhasználásával készítette el első két tudományos munkáját: „A magyar tudományos nagyüzem megszervezése”, és „A magyar tudománypolitika alapvetése” címmel. Az 1930-as év alapvető változást hoz életében, ugyanis köztisztviselői pályáról ekkor vált át tudományos pályára és vállal ezzel egy időben nagy felelősséggel járó nyilvános közéleti szerepet. Bethlen István miniszterelnök 1930. január 28-án megbízta Magyart a közigazgatás racionalizálását előkészíteni hivatott tárcaközi bizottság központi előadója teendőivel.



Magyary egy 184 oldalas műben fejtette ki, milyen a racionalizálás kérdése a világ többi országában és mi volna a teendő Magyarországon. Reformjavaslata a miniszterelnök elismerésével találkozott, ennek bizonyítéka, hogy Magyaryt 1931. január 28-án a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítésére kormánybiztossá nevezte ki.

Egy hónappal ezután, Magyary engedélyt kapott, hogy tanszéke keretében létrehozassa a Magyar Közigazgatástudományi Intézetet. A gyorsan megkapott hozzájárulás birtokában az intézet tető alá hozása, a működéshez szükséges feltételek megteremtése példás gyorsasággal zajlott le. Az intézet fennállásának 14 éve alatt 44 önálló kiadványt jelentetett meg, melyek közül kiemelkedett a Közigazgatás-tudomány című folyóirat.

Magyary két éven át (1931-32) kormánybiztosa volt a magyar közigazgatás racionalizálása előkészítésének. Egyetemi katedráját megtartva látott neki a közigazgatási rendszer modernizálásának. Széles körű nemzetközi tapasztalatokkal a birtokában - USA, Franciaország, sőt 1935-ben a Szovjetunióba is eljutott –a kormányzat belső struktúráját megváltoztató, azaz felülről lefelé haladó, az ember szolgálatára rendelt közigazgatást teremtő reformot javasolt. A több nyelven beszélő professzor nemcsak hazánkban, hanem külföldön is nagy szaktekintélynek számított.

Több hazai és külföldi egyesületnek és szervezetnek is tagja, illetve tisztségviselője volt: a Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet egyik alelnökének választották, majd helyettes elnöke lett a Berlin székhellyel létrehozott Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémiának is. A brüsszeli Institut International des Sciences Administratives alelnökeként 1936-ban a VI. Nemzetközi Közigazgatási Kongresszuson főreferátumot tartott.

Magyary a tudományos eredményeket a közigazgatás reformjának szolgálatába is akarta állítani, de a reformok gyakorlati megvalósítása a hatalom ellenállásába ütközött. A Bethlent követő Károlyi Gyula miniszterelnök már nem támogatta Magyary reformjavaslatait, az őt felváltó Gömbös Gyula pedig 1932-ben gyakorlatilag lehetetlenné tette kormánybiztosi tevékenységét azzal, hogy a belügyminiszter alá rendelte. Tett még egy kísérletet: Gömbös elé terjesztette „A magyar közigazgatás tükre” című monumentális munkáját, s „A magyar közigazgatás racionalizálásának programja” című rövid összefoglalóját, de kemény ellenállást tapasztalva lemondott a gyakorlati megvalósításról és az USA-ba utazott vendégprofesszorként.

1933-ban tért vissza, s ekkor Gömböshöz írt levelében lemondott kormánybiztosi megbízatásáról, felismerve, hogy az általa megfogalmazott reformokat az adott politikai-társadalmi körülmények között nem lehet megvalósítani. A kormánybiztos reformtörekvései ugyanis alkotó, szolgáltató, szükségletkielégítő közigazgatás kibontakoztatására irányultak, míg a kormányzatnak döntően elnyomó (hatósági) közigazgatásra volt szüksége.

Magyary a felhalmozott hatalmas ismeretanyagot szerette volna a magyar közigazgatás racionalizálásának szolgálatába állítani. Ezért kutatómunkáját folytatta, mégpedig a külföldi példák tanulmányozása után, a magyar viszonyok feltérképezésével. Ehhez mintajárásnak a tatai járást választotta. Az itt feltárható tények és a belőlük levonható következtetések az egész országra érvényesnek ígérkeztek, mivel a tatai járásban a korabeli Magyarország minden lényeges jellemzője jelen volt.

Ez a vizsgálat meghaladta erejét, ezért kivitelezésére Magyary munkacsoportot szervezett Kiss István irányításával. A csoportot Magyary tanítványai és intézetének munkatársai alkották. A több mint két évig tartó vizsgálat célját, lefolyását, eredményeit Magyary „A közigazgatás és az emberek” című művében foglalta össze. Tudományos munkásságának szintézise már a háború alatt, 1942-ben Magyar Közigazgatás címmel jelent meg.

## 2. Magyary Zoltán új tudományos irányzata

Ahhoz, hogy Magyary Zoltán munkásságát, illetve a hazai közigazgatási szervezéstudomány fejlődését megértsük, elengedhetetlen, hogy ismerjük a nemzetközi szervezéstudomány fejlődését, irányzatait, kutatási területeit. Természetesen a teljes nemzetközi háttér bemutatása és elemzése egy önálló értekezés témája lehetne, így most csak egy általános, rövid bemutatásra vállalkozom. Egy rövid összegzésre, amelyben a szervezési irányzatok fejlődési irányait mutatom be néhány szerző munkásságán keresztül. ez az összegzés segít megérteni Magyary interdiszciplináris megközelítésének okait.

A szervezés nem más, mint egy szervezet emberi, pénzügyi, fizikai és információs erőforrásai által meghatározott tevékenységeinek együttese (beleértve a tervezést, döntéshozást, szervezést, vezetést és irányítást), amely segíti elérni a szervezeti célok megvalósulását egy hatékony és eredményes módon.<sup>12</sup>

Ma már természetesnek vesszük, hogy a szervezéstudomány egy multidiszciplináris területe a tudománynak, ám Magyary Zoltán multidiszciplináris megközelítéséhez hosszú út vezetett. Az évtizedek folyamán sok szervezési irányzat látott napvilágot, amelyeket módszereik, eljárásaik és tartalmi elemeik alapján határolhatunk el egymástól. Az azonban általánosan elfogadott tézis, hogy egy nézetrendszer akkor tekinthető szervezési irányzatnak, ha választ tud adni a következő tartalmi kérdésekre:

- a vezetői akarat érvényre juttatásának módja, a vezető és beosztottak kapcsolata;
- a beosztottak egymás közötti kapcsolata;
- a szervezés emberi hatásai;
- a motiváció szerepe,
- a munkamegosztás és kooperáció kritériumai;
- a szervezeti egységek kialakításának alapelvei;
- a szervezeti információs és kommunikációs kapcsolatok szabályozása;
- a szervezeti döntések alapjai és szabályozásuk;
- a szervezet és környezetének figyelembevétele.<sup>13</sup>

Történeti szempontból Richard Scott négy korszakot különböztet meg a szervezéstudományban, attól függően, hogy az általa vizsgált szerzők nyitott vagy zárt rendszerként kezelik a szervezetet, illetve az adott periódusban az ember-központú, vagy a racionális szemlélet érvényesül-e. Ezekből kiindulva négy korszakot határolt el:

- racionális szemlélet – a szervezet, mint zárt rendszer: 1900-1930 között Taylor, Fayol, Weber;
- ember-központú szemlélet – a szervezet nyílt rendszer: 1930-1960 között Mayo, McGergor, Bernard, Selznich;
- racionális szemlélet – a szervezet nyílt rendszer: '60-as '70-es években Chander és Lawrence, Lorsch;
- ember-központú szemlélet – a szervezet, mint nyílt rendszer: 1970-től Weich, March, stb.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Griffin, R.: Fundamentals of management. Boston, Houghton Mifflin Company, 2008.

<sup>13</sup> Gállos Zsuzsa: A szervezési ismeretek alapjai. Budapest, Államigazgatási Főiskola nyomdája, 1992.

<sup>14</sup> Scott, W. Richard: Organization: Rational, Natural and Open System. New Jersey, Prentice Hall, 1981.

	Zárt rendszer	Nyílt rendszer
Racionális cselekvés	1900-1930 Weber, Taylor, Fayol	1960-1970 Chander, Lawrencw, Lorsch
Szociális/ ember-központú cselekvés	1930-190 Mayo, McGregor, Barnard, Selnich	1970- Weich, March, Simon

Mivel a szervezéstudomány területének képviselőinek minden alakja megérdemelne egy külön dolgozatot, így én nem törekszem, és nem is törekedhetem mindegyikük részletes bemutatására. A továbbiakban csupán érintőlegesen mutatom be a különböző irányzatok egyes képviselőit. Így ebben a fejezetben legalább érintőlegesen bemutatom a különböző irányzatok egy-egy képviselőjét.

### **Frederick W. Taylor (1856-1915)**

A szervezéstudomány egyértelműen Frederick W. Taylor munkásságával és az 1911-ben napvilágot látott „ipari bestsellerével”, A tudományos vezetés alapjai című könyvével kezdődött. A „taylorizmus” kialakulásának egyik egyértelmű okai a szervezés iránti igény megjelenése és fokozódása, a méretek és léptékek növekedése, a komplikáltság és komplexitás fokozódása és az ezzel együttesen megjelenő konfliktushelyzetek megoldásának kényszere. A gazdasági növekedés, a technikai fejlődés, a profitorientált hozzáállás növekvő dominanciája és a munkásréteg nemzetiségi és képzettségi differenciáltságából adódó feszültségekből kifolyólag az irányzat kialakulása gyakorlatilag elkerülhetetlen volt.

A kérdés, amire a választ kereste az, hogy hogyan lehetne egyszerre megnövelni a béreket és profitit is? A válasz egyszerűnek bizonyult: a hatékonyság és termelékenység növelésével. A szervezetek számára új „feladatokat” állapított meg, amelyeket tudományos alapokra helyezett. Taylor szerint „ököl szabályok” alkalmazása helyett minden munkaelemre tudományos módszert kéne kifejleszteni, a dolgozókat előre, szakmailag is kidolgozott szisztéma alapján kell felvenni, tovább képezni és fejleszteni. Taylor meglátása szerint a vezetőknek és a dolgozóknak együtt kell működniük annak érdekében, hogy a munka valóban tudományos alapokon folyjék, és mindezek mellett fontos a vezetők és a dolgozók közötti egyenlő felelősség- és munkamegoszlás.<sup>15</sup>

Összességében elmondható, hogy Taylor elméletét az észbe és a racionális módszerekkel elérhető nagyobb hatékonyságba vetett hit élte. A tudományos vezetés azonban sok helyen drasztikusan csökkentette a dolgozók képzettségi szintjét, ami végül szükségszerűen megerősített felügyelet alkalmazásához vezetett.

### **Henri Fayol (1841-1925)**

A francia mérnök munkássága, ami „igazgatástani szervezési irányzat” elnevezéssel él a szakmában sok hasonlóságot mutat a taylorizmussal. Legismertebb műve, az Ipari és általános vezetés 1916-ban születet, amelynek kiinduló tézise, hogy az ipari szervezetekben és az államigazgatásban hasonlóak az irányítási, a koordinálási és az igazgatási feladatok. A vállalatok tevékenységében tizenegy különböző funkciót különít el:

<sup>15</sup> részletesebben lásd: Taylor, F. W. : The principles of scientific management. Charleston, BiblioBazaar, 2005.

- műszaki funkció,
- kereskedelmi funkció,
- pénzügyi funkció,
- biztonsági funkció,
- számviteli funkció,
- igazgatási funkció,
- tervezési funkció,
- szervezési funkció,
- parancsolás funkciója,
- koordinálás funkciója,
- ellenőrzési funkció.<sup>16</sup>

Mind emellett pedig művében lefekteti és kifejti az igazgatás tizennégy alapelvét:

- munkamegosztás,
- tekintély,
- fegyelem,
- az egyszemélyi vezetés,
- az irányítás egysége,
- a részérdek általános érdeknek való alárendelése,
- bérezés,
- centralizáció,
- hierarchia,
- rend,
- méltányosság,
- munkaerő-állomány stabilitás,
- kezdeményezés,
- dolgozók egysége.<sup>17</sup>

Fayol hangsúlyozza, hogy ezen szabályok empirián alapuló, számukban és tartalmukban folyamatosan változó, az aktuális helyzethez és alkalmazási környezethez igazodó alapelvek, amelyeknek alkalmazása során a vezető legfontosabb feladata a mértéktartás.

### **Max Weber (1864-1920)**

Weber igazi polihisztor volt. Jelentős közgazdász és a modern polgári szociológia egyik kiemelkedő alakja. Filozófia, jogi, szociológiai és történelmi-gazdasági művei mellett a bürokratikus szervezet modelljének megalapítója, melynek működését és felépítését a Gazdaság és társadalom című könyvében fejtette ki. Híres nézetét, miszerint az állam is egy nagyüzem így fejtette ki: „A modern állam társadalomtudományi szempontból nézve ugyanúgy üzem, ahogyan a gyár az; éppen ez történelmi specifikuma. S hasonlóképpen alakulnak az uralmi viszonyok is mind a két üzemben.”<sup>18</sup>

Részletesen elemezte az egyes uralmi formákat, főként a legális és racionális uralom sajátosságait. Szervezetekre alkalmazva ezen viszonyokat jött létre a bürokratikus szervezet. A racionális uralom alapja a szabályokhoz kötött ügyvitel, amelynek határait a hatáskör és az illetékesség szabja meg. Az ehhez hasonlóan működő hivatali gépezetet nevezte hatóságnak,

<sup>16</sup> Fayol, H. – Gray, I.: General and Industrial Management. New York, IEEE Press, 1984.

<sup>17</sup> Fayol, H. – Gray, I.: General and Industrial Management. New York, IEEE Press, 1984.

<sup>18</sup> Weber, M.: Gazdaság és társadalom.

melyek további jellemzői még a hierarchia (alá-fölérendeltség) elve, a jól elhatárolt feladatkörök, szabályok és normák szerinti eljárások, független és tárgyyszerű hivatali munka, és ügyiratokon alapuló igazgatás. A bürokratikus szervezet mindig tisztán uralmi viszonyokra épül, ahol a hivatalnok feladatai és hatáskörei rögzítve vannak, hivatali hierarchiában helyezkedik el, állását szerződés alapján tölti be, fizetése előre meghatározott, főállásban végzi hivatali munkáját, kiválasztása szakképzettsége alapján történik, teljesítménye alapján van lehetősége előmenetelre és munkája során szigorú ellenőrzés és fegyelem alatt áll.<sup>19</sup>

Ez a rend elméletileg egyformán alkalmazható mind a gazdasági, mind a politikai, vagy hierokratikus szervezeteknél.

### **George Elton Mayo (1880-1949)**

Az 1930-as években középpontba került az ember-központú, Human Relations irányzat. Ez az irányzat lényegében szintén a klasszikus irányzatok elveire épül, ám figyelembe veszi az egyének magatartásbeli különbségeit és a csoportok egyénekre gyakorolt hatásait.

Az irányzat egyik legkiemelkedőbb alakja Elton Mayo, akinek kiinduló hipotézise nem volt más, minthogy a munkakörülmények javítása együtt jár a termelékenység növekedésével, és s eredeti körülmények visszaállításával a munkateljesítmény is visszaáll az alacsonyabb szintre. Erről, Egy ipari civilizáció emberi problémái című könyvében írt, amelyben az 1927. és 1932 között végzett Hawthorne-i vizsgálatok eredményét vetette papírra.

A kísérlet folyamán azt vizsgálta, hogy a munkakörülmények megváltoztatásával hogyan változik a dolgozók teljesítménye. A később Hawthorne-effektusként megismert elmélet kimutatta, hogy a termelékenység magasabb szinten maradt akkor is, amikor a körülményeket ismét visszaállították az alacsonyabb szintre. Mayo megállapította, hogy a munkateljesítményt a közhangulat, a dolgozókkal való foglalkozás, a csoport tagjainak egymással és a vezetőkkel való kapcsolata és az csoportnormákhoz való igazodás befolyásolja. Megállapította, hogy a munkateljesítmény nem ok-okozati összefüggés, hanem egy soktényezős együttes, amelyet lélektani és szociológiai hatások is befolyásolnak.<sup>20</sup>

A Human Relations leglényegesebb megállapításai a következők voltak: bár a szervezeteknek céljaik vannak, amelyek elérése érdekében létre kell hozni egy formális szervezeti struktúrát és elő kell írni a teljesítménykövetelményeket, ugyanakkor a szervezeteket emberek alkotják, aki szükségleteiket a szervezetben ki akarják elégíteni, így az informális szervezetek létrehozása elengedhetetlen, melyeknek összekötő ereje a szimpátia és az azonos érdeklődési kör.

### **Abraham H. Maslow (1908-1970)**

A különböző szervezési, de különösen az ember-központú irányzatban nagy szerepet kaptak az úgynevezett motivációs elméletek, amelyek arra keresték a választ, hogy mi, hogy és milyen mértékben motiválja az embert céljai elérésében, munkájában életében, stb. A menedzsment-tudományban főleg azután kerültek az érdeklődés középpontjába, hogy megváltoztak a vezető-beosztott, bérezés és motiválással kapcsolatos, addig berögzült és igaznak tartott nézetek. Az Human Relations irányzaton belül az új nézetek kialakításában és megfogalmazásában nagy segítség volt Abraham H. Maslow munkája, amelyet Maslow-piramisként ismert meg később a világ. Az elmélet az emberi szükségletek hierarchiáját vázolta fel és magyarázta. Az elmélet szerint az emberek mindig szükségleteik kielégítésére törekszenek. Csak akkor fordulunk egy magasabb rendű szükséglet kielégítése felé, ha a piramisban „lentebb elhelyezkedő” szükségletünket már kielégítettük.

<sup>19</sup> Weber, M.: Economy and Society. California, UCP, 1978.

<sup>20</sup> Mayo, E.: The human problems of an industrial civilization. Boston, Harvard University, 1946.



Abraham Maslow öt fokozatát különítette el a szükségleteknek. Az első a fiziológiai szükségletek, amelyek között a két legfontosabb a táplálkozáshoz és homeosztázis fenntartásához köthető szükségleteink. Második helyen a biztonság iránti szükséglet szerepel (legyen az fizikai, lelki, vagy bármilyen más biztonság), míg a harmadik helyen a szeretet iránti igény helyezkedik el. Ezt követi az elismerés és megbecsülés iránti igényünk, majd ötödikként az önmegvalósítás iránti igényünk.<sup>21</sup>

### Douglas McGregor (1906-1964)<sup>22</sup>

McGregor A vállalat emberi oldala című, 1960-ban kiadott művét a menedzsment-gondolkodás egyik vízvonalát tartják. Kiindulópontja, hogy a szervezet működésében alapvető szerepet játszik a vezető azon hiedelmei, miszerint az emberi viselkedésről mit is feltételez. Vizsgálódásának középpontjába az érvényesülni vágyó és a formális irányzatok tipikus embertípusának ellentét tette, amelyből megszületett az „X-Y elmélet”, amely a következő feltételezésekkel élt:

X-elmélet	Y-elmélet
<ul style="list-style-type: none"> <li>• az emberben idegenkedés van a munkával és a felelősséggel szemben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• az ember nem idegenkedik a munkától</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• a vezetés ezt igyekszik ellensúlyozni               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ az ellenőrzés és vezetői kényszer fontos</li> <li>○ az átlagembert irányítani kell</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• elkötelezettség jellemzi és saját irányítás</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• reménykedik a jutalomban</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• alapvető tulajdonsága az alkotóképesség, a felelősségérzet, a lelemény és a képzelőerő</li> </ul>

<sup>21</sup> Maslow, A. H.: A theory of Human Motivation. In: Readings in Managerial Psychology, Chicago, The University of Chicago Press, 1989.

<sup>22</sup> Munkásságát bővebben lásd: McGregor, D.: The Human Side of Enterprise. Ohio, McGraw-Hill Companies, 2005.

- |  |  |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"><li>• az ember szellemi potenciálját a vállalt csak részben használja ki</li></ul> |
|--|--|

McGregor jelentősége abban rejlik, hogy felismerte, nem csak a vezetők tulajdonságaira és jellegzetességeire kell koncentrálni, nem elég ezek megismerése és azonosítása. Fontos tényezők még az alkalmazottak attitűdje és szükségletei, a szervezet struktúrája és természete, valamint a társadalmi, politikai és gazdasági környezet. Ezek alapján a vezetés nem csupán a vezetőn múlik, hanem a vezető és az adott helyzet, szituáció kapcsolatán is.

## McKinsey 7S modell

Napjainkban már sok kritika éri az szervezéstudományi irányzatokat egyoldalúságuk miatt. Ezen hiányosság kiküszöbölése végett több integrált rendszerelmélet is született, amelyek közül a McKinsey 7S-modell, a Peters és Watermann-féle nyolc sikertényező elmélet és Ouchi Z-típusú vállalat-felfogás a legismertebb.

A McKinsey 7S-modellt Robert H. Waterman és Tom Peters fejlesztette ki a '80-as években. Az elmélet szerint ahhoz, hogy sikeresen tudjon működni, a szervezetnek a következő hét tényezőt kell azonosulniuk:

- Strategy (stratégia),
- Structure (struktúra),
- System (rendszer),
- Staff (személyzet),
- Style (vezetői stílus),
- Skill (képeségek),
- Subordinate Goals (legfőbb célok).<sup>23</sup>

Magyary Zoltán szellemi örökségének legnagyobb értéke, hogy a közigazgatási jelenségeket a modern kor igényeinek megfelelően értékelte, a ma kialakult pluri- és interdiszciplináris főirányzat szellemi előfutára volt.

Világviszonylatban ma általánosan elfogadott tény, hogy a közigazgatás bonyolult, összetett társadalmi jelenség, amelynek tudományos vizsgálata, kutatása nem szűkülhet le egy tudományág kereteire. Több tudományágra kiterjedő tudományos kutatások szükségesek a közigazgatás törvényszerűségeinek feltárásához, helyzetének valós megítéléséhez, fejlesztési alternatíváinak kialakításához.

Az interdiszciplinaritás talaján lehet a közigazgatás globális elméletét kialakítani, továbbfejlesztésében társadalmi szerepét meghatározni, a társadalmi-gazdasági környezethez való folyamatos alkalmazkodását biztosítani, a szükséges közigazgatási reformokat megvalósítani.

A mai tudományos irányzatban a vezető szerepet a modern szervezéstudomány tölti be, amely egyre jobban integrálja a korszerű tudományos elméleteket és metodikát, így többek között a rendszerelméletet és az információs elméletet is.

Ezek a fő irányzatok nem szorítják ki a közigazgatás olyan tudományos diszciplináit, mint például az államigazgatási jogtudomány, sőt, tudományos diszciplináit kiterjesztve, újakat teremt, mint a közigazgatási földrajz vagy a közigazgatási pszichológia.

Magyary hazai viszonylatban egyedül, nemzetközi viszonylatban pedig az elsők között ismerte fel, hogy a modern társadalmakban az organizációnak és az igazgatásnak meghatározó szerepe van. Éppen ezért a társadalom legnagyobb igazgatási rendszerében a

<sup>23</sup> [http://www.vectorstudy.com/management\\_theories/7S\\_framework.htm](http://www.vectorstudy.com/management_theories/7S_framework.htm)

már kialakult igazgatástudománynak - szervezéstudomány - kell a főszerepet játszania azoknak a tudományos vizsgálatokban, amelyek a közigazgatást kívánják alkalmassá tenni a modern társadalomban a feladatai ellátására.

A XX. század első évtizedeiben az USA-ban, de Európában is elementáris erővel jelentkezett a korszerű tudományos irányzat, amely napjainkban teljesedett ki. Magyary az általa követett irányzat külhoni képviselői is a közigazgatás és más közigazgatási rendszerek közös törvényszerűségéből indultak ki. Megítélésükben alapvetőnek tekintették a gazdaságosságot, az eredményességet és az adminisztráció tudományának alkalmazását. Magyary kihangsúlyozta, hogy az állami feladatok tartós kibővülése az ún. posztindusztriális társadalmakban olyan közigazgatási nagyüzemet igényel, amelyben határozottabban kell törekedni a gazdaságosság és az eredményesség érvényesítésére, az optimális szervezeti struktúra és eljárások tudományos igényű kialakítására.

Figyelembe vette a közigazgatásnak más igazgatásoktól megkülönböztető sajátosságait, így például politikai karakterét, jogi kötöttségét és nagy méreteit.

Magyary szerepét különösen nagyra kell értékelni, mert a hazai társadalmi, gazdasági és tudományos környezet nem adott ösztönzést ahhoz, hogy honi képviselője, sőt kiemelkedő személyisége legyen ezen új tudományos irányzatnak. Az USA-ban, a fejlett Európában, sőt az egykori Szovjetunió területén is a 20-as években a szervezéstudomány, az igazgatástudomány kialakulnak tekinthető, és alkalmazása a gazdaságban, sőt bizonyos értelemben a közigazgatásban is széles körűvé vált. Európában az elméleti szociológia, az USA-ban az empirikus szociológiai kutatások virágoztak, elkezdődött a szociológia korszerű diszciplinává válásának a folyamata. A szociológia keretében egyre erőteljesebbé vált az igazgatás, a közigazgatás vizsgálata; gondoljunk csak Max Weber életművére, vagy az USA-ban Mayo kutatásaira.

Beszélhetünk közigazgatási racionalizálási mozgalmakról, melyek korszerű szervek és eljárások kialakítását célozták, csökkentették a közigazgatási költségeket, miközben nagyobb eredményekre törekedtek.

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

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

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

Magyary tehát az egységes közigazgatás-tudományt tekintette fontosnak. Életműve és az általa teremtett iskola tevékenysége azonban a közigazgatás-tudományokban a pluri- és interdiszciplináris kutatások kezdetét jelentették. Az egységes közigazgatás-tudomány



keretében valójában a közigazgatás nagy kérdései interdiszciplináris elméletének kialakulásához vezető úton indultak el. Interdiszciplináris megközelítésű a közigazgatás olyan nagy kérdéseinek tudományos elemzése, mint a közigazgatás felső szintű vezetése, a közigazgatási szervezeti struktúra, a közigazgatási személyzet, a közigazgatás területi alapjai.

Kormánybiztosi munkája és „A magyar közigazgatás racionalizálásának programja” megbízása alapján Magyary nagy aktivitással fogott munkához, s már 1931-ben egy, az addigi eredményeket összefoglaló javaslatot terjesztett Károlyi Gyula, az új miniszterelnök elé<sup>24</sup>, majd 1932-ben elkészítette részletesebb racionalizálási programját, amelyet már mint intézményi kiadványt nyomtatásban is közzétett.<sup>25</sup>

Az 1931-ben készült „Javaslat” előszavában a kormánybiztos megállapítja, hogy a vizsgálat alapján „közigazgatásunk megmértett és könnyűnek találtatott”. Amikor a békeszerződés által okozott helyzetben és gazdasági válság súlya alatt a közigazgatás a közvéleménynek azzal a kételyével találta szemben magát, hogy a közigazgatás méretei szükségesek, módszerei és eredményei kielégítőek-e, nem tudta magát kellőképpen igazolni. Ennek következtében bizalmi válság volt a közigazgatás és az emberek között, s ezt a bizalmi válságot megszüntetni csak a közigazgatás olyan átszervezésével lehetett volna, amelynek eredménye az adófizető közönséggel és a külföld szakszerű kritikájával szemben egyaránt védhető. Ma már tudjuk, hogy a bizalmi válságnak elsősorban a két világháború közötti polgári állam egész struktúrája volt az oka.

Utalt a kormánybiztos a 33-as bizottság 6-os albizottságának javaslataira, amelyek szerint az állami kiadások további csökkentése úgy lehetséges, hogy a racionalizálás egyrészt egyes intézményeket megszüntet, vagy leegyszerűsít, másrészt az állami életben gyökeres szervezeti változtatásokat vezet keresztül.

A kormánybiztos eddigi munkájában feltérképezte a közigazgatás egészét. Ennek során megállapította, hogy immár nem szabad állami és önkormányzati közigazgatás között különbséget tenni.

Sajnos egységes szervezési szempont a magyar közigazgatásban 1867 óta nem érvényesült, az eredmény a gazdaságosság szempontjából nem volt kielégítő és a közigazgatás működésének eredményességét nem mozdította elő. A közigazgatás szerveinek területi beosztása éppen az egységes szervezési szempontok hiánya miatt ötletszerűen történt.

A kormánybiztos a kérdést Teleki Pál akkori földrajzprofesszor egyik munkatársával, Hantos Gyula egyetemi magántanárral feldolgoztatta és azt önálló könyvében is megjelentette.<sup>26</sup>

Szükségesnek tartotta közigazgatási statisztikai anyaggyűjtés rendszeres folytatását és feldolgozását, ezt a Központi Statisztikai Hivatallal egyetértésben meg is tervezte. Egyik legnagyobb probléma a közigazgatási hatáskörök kuszasága volt, amin az 1929. XXX.tc. sem változtatott gyökeresen. Márpedig a közigazgatási szervezet és eljárás egyszerűsítésének a hatáskör kérdéséből kell kiindulnia. A kormánybiztos munkatársai segítségével elvégezte a hatáskörök felmérését. E munka eredménye „A magyar közigazgatás tükre” c. gyűjteményben jelent meg (1932).

A vizsgálat rendkívül áttekinthetetlennek találta a jogszabályok tömegét. Az Országos Törvénytárba 1867-1930 között 2559 törvénycikk került be, de több mint 2000 közigazgatási vonatkozásúból érvényben (1931-ben) csak mintegy 400 volt, s ezek közül az 1918 előtti időkből valók száma kevesebb volt 200-nál. Ebből a közigazgatási szabályok nagymérvű

---

<sup>24</sup>Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. Bp., Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1931

<sup>25</sup>Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálásának programja. Bp., Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932.

<sup>26</sup>Hantos Gyula: A magyar közigazgatás területi alapjai, Bp., Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1931.

antikválódása volt megfigyelhető. Valójában tehát nem volt érvényben olyan nagyszámú jogszabály, amint felületes néző azt gondolhatta volna. Szükséges volt tehát mind a törvényi, mind a rendeleti anyag kodifikációja, miként az az egyetemes adókra vonatkozó hivatalos összeállításban történt.

Hasonló eredményre vezetett a közszerológati jog kodifikációja, amelyet az 1936-40 években Fabinyi Tihamér pénzügyminiszter megbízásából a pénzügyminisztérium illetményügyi főosztálya rendezett sajtó alá. Maga Magyary munkatársaival általánosságban is folytatta intézetében a hatályos jogszabályok összegyűjtésének elvi és gyakorlati feldolgozását.

A közigazgatás racionalizálásának javaslata felölelte a közigazgatási bíróság fejlesztését is. Erre utalt az 1933.évi VI. tv. miniszteri indoklása, amely bejelentette a legközelebbi törvényjavaslatot a „közigazgatási bíróságról szóló 1896. XXVI. Tv. módosításáról és kiegészítéséről”. Ez a középfokú közigazgatási bíróságok felállítását vette tervbe. A kormánybiztos Martonyi János tanársegéddel, a későbbi professzorral dolgoztatta és tette közzé.<sup>27</sup>

Másik elodázhatatlan kérdés volt a közüzemek körének bővítése, s ezzel párhuzamosan a Legfőbb Állami Számvevőszék hatáskörének a közüzemek tevékenységére való kiterjesztése.

A kormánybiztos figyelme a közigazgatás racionalizálásának technikai segédeszközeire is kiterjedt. Ilyen volt elsősorban a grafikai ábrázolás a tervezet felépítése, a munkamenetek, a munkateljesítmények és az összehasonlítások szemléltetésének céljára. A kormánybiztos kezdeményezésére megindult egy grafikai felmérés, mely „A magyar közigazgatás atlasza” címmel később – 1934-ben – jelent meg.

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

A közigazgatás reformjának egyik legfontosabb kérdése volt a tisztviselő-választás, a tisztviselői jogállás rendezése, a tisztviselői képzettség emelése, különösen a vezető tisztviselőké. A kormánybiztos e kérdéseket illetően javaslatot tett, a részletes kidolgozás lemondása után alakult Közigazgatási Racionalizálási Bizottságra, illetve a tovább működő Intézetre maradt.

Egy évvel később a begyűjtött tapasztalatok alapján a kormánybiztos összefoglalta egy újabb jelentésben az addig elért eredményeket, s most már konkrétan rögzítette javaslatait.<sup>28</sup>

Mindenek előtt megállapította, hogy a racionalizálásnak nem szabad különbséget tenni állami és önkormányzati közigazgatás között, hanem annak a közigazgatás egységéből kell kiindulnia.

A reform nem törekedett az önkormányzat gyengítésére, de bizonyos rendezést akart elérni. Voltak feladatok, melyeket állami szervek láttak el, de nyugtatóbbak önkormányzati hatáskörben, viszont hiányzott az állami hatáskör egyes olyan kérdésekben, amelyeknek egyöntetű irányítása nélkül a magyar közigazgatás működésének eredményessége és gazdaságossága a szükséges színvonalra nem emelhető.

A kormánybiztos a továbbiakban beszámolt a közigazgatás területi beosztásában uralkodó „anarchiáról”. Ennek alapján bizottság kiküldését javasolta a területi beosztás rendezésének előkészítésére. Hasonló előkészítést javasolt a községszervezés, a tanyai közigazgatás, a főváros és a Balaton környéke közigazgatási problémái megoldásainak

<sup>27</sup> Martonyi János: A közigazgatás bíraskodás és legújabb kori fejlődése Bp., 1932.

<sup>28</sup> Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása. Bp., Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1930.

előkészítésére.

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

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

Különös problémát jelentett a dologi kiadások csökkentése és különösen a közüzemek racionalizálása. Főként a fővárosban jelentkeztek ezek a problémák, ahol a közüzemek nagyobb része helyezkedett el. A kormánybiztos felvette programjába a közüzemek rendezésének kérdéseit is, melyeket törvényjavaslat, illetőleg a Városok Országos Kongresszusának részletes kidolgozandó racionalizálási javaslatai alapján kívánt megoldani.

Jól látta a kormánybiztos, hogy a közigazgatás és a gazdasági élet kapcsolatai a két világháború között mennyire megszorodtak, s a közigazgatásnak egyre nagyobb figyelmet kell fordítania a gazdasági életre. Így célszerű az állami költségvetést egyeztetni a naptári évvel, az államnak - mint szervein keresztül a legnagyobb fogyasztónak - gazdaságpolitikáját mind jobban meg kell szerveznie és a közterhek elemzését a Magyar Gazdaságkutató Intézettel kell elvégeztetni.

Ezek mellett hasznos lenne egy összefogó szervezeti gazdasági tanács, amint ez az I. világháború után több országban létrejött. Erre vonatkozóan a kormánybiztos intézetében egyidejűleg közös tervet dolgoztak ki, amely önálló kiadvány alakjában is megjelent.<sup>29</sup>

A program azt is szükségesnek látta, hogy az egyes tárcák saját hatáskörükben végezzenek egyszerűsítéseket és hajtsanak végre racionalizálási reformokat.

Végül voltak olyan kérdések is, melyek a közigazgatás egészét érintették, többek között ilyen volt a közigazgatási statisztika megszervezése is.

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

A közigazgatás egészét érintette a hatályos jogszabályoknak hivatalos gyűjteménnyé való összeállítás. Ennek előkészítésére az Intézet mutatott a következő években példát, amikor az Intézet egyik tanársegédje a hatályos jogszabályok összegyűjtésének részletes problematikáját kidolgozta és közzétette.<sup>30</sup> Egy szakágból, a közegészségügyi igazgatásból az Intézet próbaképpen el is készítette a törvények egységes szerkezetét, sajnos a tudományos szintű kodifikáció elmaradt.

Az 1931. március 13-i minisztertanács a kormánybiztost megbízta a közszolgálati alkalmazottak szabályzati pragmatikájának és szolgálati szabályzatának, valamint a minisztériumok ügyviteli szabályzatának kodifikációjával, de ez a munka nem készült el. Az Intézetben azonban Magyary Zoltán több munkatársával kidolgoztatta a közszolgálati jog egyes kérdéseit, s ezt intézeti kiadványokban közreadta.

Az 1932. évi program különben megismételte az 1931. évi javaslat előterjesztését a közigazgatás állandó szellemi központjának létrehozására, amelyhez nélkülözhetetlennek tartotta a miniszterelnök hatáskörének kiterjesztését, hogy ennek a központnak vezetője lehessen.

---

<sup>29</sup> Guothfalvy-D. Zoltán: Nemzeti gazdasági tanácsok. A gazdaságpolitikai szakértő szervei. Bp., Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932.

<sup>30</sup> Valló József: A hatályos jogszabályok összegyűjtése Bp., Dunántúli Nyomda, 1941.

### 3. Munkássága néhány műve alapján

#### Közigazgatási vezérkar:

Magyary Zoltán „Közigazgatás vezérkar” Bp. 1938. című munkája három tanulmányt tartalmaz. Az elsőben összefoglalja mindazt, amit az „Amerikai államélet” című művében a közigazgatás legfelsőbb vezetésének szervezeti problémáiról kifejtett.

A másodikban ismerteti Roosevelt elnök javaslatát a közigazgatási vezérkarról, amelynek három összetevőjét tervezték létrehozni: a közszolgálat hivatalát, a költségvetési hivatalt és a szervezeti tervezési hivatalt. A költségvetési hivatal a korábbi feladatain kívül a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének vizsgálatával, s szervezetének tökéletesítésével lett volna hivatott törödni, a nemzeti tervezési hivatal pedig a tervezéssel foglalkozó szervek között a vezető szerepét töltötte volna be, s további funkciója az ország erőforrásaira vonatkozó adatok gyűjtése, s jobb felhasználásukra javaslatok készítése lett volna.

A gyűjtemény harmadik tanulmányában Magyary előterjeszti a magyar közigazgatási vezérkar tervét. Kifejti, hogy ennek megalkotására azért van szükség, mert a közigazgatás a korábbi századokban soha nem látott fejlődésen ment át. Feladatai megsokszorozódtak, a hivatásos szakképzett alkalmazottakból álló közszolgálat létszáma 1870 óta is megtízszereződött. A kormány szervezete és a kormányzás eszközei azonban erről a fejlődésről nem vettek tudomást. Nehézségek, az eredménnyel való elégedetlenség vált meghatározóvá, a kormányrendszer tehát a reformra megérett.

#### A közigazgatás és az emberek:

A Magyary-iskola szociológiai s ténymegállapító módszerű kutatási eredményeinek összefoglalását "A közigazgatás és az emberek" című kötet tartalmazza, amely a „Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról” címet viseli. A könyv túlnyomó részben Kiss István munkája, csupán pár rövid fejezete származik más szerzőktől.

A kötetet Magyary vezeti be, amelyben rámutat a tanulmány céljára, a felvételre, a használt módszerekre, mégpedig arra, hogy a Magyary Közigazgatástudományi Intézet fontos tudományos feladatot lát abban, hogy a közigazgatás működésének tárgyilagos, mind a közigazgatás, mind a közönség érdekeltségéből származó egyoldalúságától mentes megítélését lehetővé tegye.

A közigazgatás és a közönség közti érintkezés tanulmányozása tárgyául célszerű nemcsak egy nagy községet, egy kisközséget vagy egy körjegyzőséget választani, hanem egy egész járást, amelyben nagyobb számú község és mindenféle községi változat is megtalálható.

Ez többféle előnnyel jár. Ha csak egyetlen községet kellene vizsgálni, akkor elszigetelt jelenséget lehet találni, illetve a vizsgálatot az összes állami szakigazgatási ágak működésére is ki kell terjeszteni, amelyek nagy része a járásra van telepítve.

Egy járást kellett a 149 közül kiválasztani, hogy a ténymegállapító tanulmányok módszerét és eljárását ezen kipróbálják. A választás a tatai járásra esett.

Így egy járást, valamint kis- és nagyközségeket oly behatóan tanulmányoztak, hogy a közigazgatás és a közönség viszonyának objektív meghatározásához szükséges módszer ezután más járásra is alkalmazható módon volt megoldható.

A felvétel 1936 nyarán kezdődött. Abban a Közigazgatástudományi Intézet tanársegédei és e célra felkért vagy beosztott szakemberek (tisztiorvos, geográfus, szociográfus, mérnök, történész) vettek részt.

A munkamenet három szakaszra oszlott:

1. előkészület: A helyszínen való munka és az emberekkel való érintkezés előtt összegyűjtöttek minden olyan adatot, az adatokhoz szükséges nyomtatványokat, adattérképeket, amelyek szükségesek az általános tájékozódás, az elindulás céljára és ahhoz, hogy kellő kritikával és bizalomkeltő tájékozottsággal tudjanak fellépni a közigazgatás különböző közegeivel az adatgyűjtés során.

2. felvétel: Ez a helyszínen történt. Azzal indult, hogy az Intézet igazgatója a járás főszolgabírója által tartott jegyzői értekezleten ismertette, hogy a jegyzőktől csak azt kéri, hogy az irattárból és nyilvántartásaikból a válaszok megszerzéséhez szükséges anyagot bocsássák rendelkezésre és más kérdésekre is felvilágosítást adjanak.

A cél ezzel az volt, hogy a felvétel a közigazgatásnak és a közigazgatás közegeinek munkát ne jelentsen, hanem a felvételt az Intézet saját személyzete végezze el. Ez a szervezési mód bevált. A felvétel átlagban minden községben egy hétig tartott.

3. feldolgozás: A munkát elsősorban a követendő módszertani megfontolások határozták meg, melynek kisebb jelentőségű technikai munkálatok voltak ezek: megadott számítások elvégzése, megtervezett rajzok kidolgozása.

A könyv gerincét a tatai járás közigazgatásáról készült ténymegállapító tanulmány képezi. Az első részben a közigazgatás alapjait (terület, népesség, történet, közigazgatási jog alapjai) tárgyalja. E résznek különös figyelmet érdemlő fejezetei azok, amelyek a népmozgalommal, a népesség társadalmi és egészségügyi helyzetével, s főleg gazdasági helyzetével foglalkoznak. Ezeken érződik a felvétel időpontjában már erőteljesen kibontakozott falukutató mozgalom hatása. A ténymegállapító tanulmány második része a közigazgatás akkori állapotát, szervezetét, működését és költségeit vizsgálja, illetve ezek összefüggéseit.

A tatai járásról készült ténymegállapító tanulmány tanulságait - a járáson túl tekintő, általánosabb igénnyel – Magyary záródolgozata szűrte le:

Megállapításai:

- A közigazgatási szervezet tökéletesítése és a változó viszonyokhoz való alkalmazása iránt a közigazgatás kellő érzékenységet nem mutat. Tökéletlen a közigazgatás alsóbb és felsőbb fokozatainak együttműködése, s ezért a felelősség a magasabb fórumokat terheli, mert azok rendelkeznek a problémák megoldásához szükséges hatáskörrel.
- A közigazgatási szerv működésének eredményessége és a benne dolgozók egyéni teljesítményei közé nem lehet egyenlőségjelet tenni. A közigazgatás tökéletesítésének gyakran akadály a tisztviselőknek a kritikával szembeni túlzott érzékenysége. Ennek véget vethetne az, ha a szervezet eredményességét az egyes tisztviselőkétől külön értékelnék.
- A jogi beállítottságú, a jogszabályok és felsőbb rendelkezések végrehajtására berendezkedett közigazgatás leszokott az iniciatíváról, ez nem egyes személyek vagy szervezeti egységek, hanem a rendszer hibája.
- A lakosságnak a közügyek iránti érdeklődése, az önkormányzati életben való részvétele alacsony fokú. Ennek okai egyebek között a virilizmus intézménye, a nagybirtok és ipari vállalatok meghatározó szerepe gazdasági erejüknél fogva az önkormányzati életben, s az a tény, hogy a közigazgatás az emberek szemében - s nem alaptalanul - nem tűnik a közérdek pártatlan képviselőjének.
- A közigazgatásból nemcsak az iniciatíva hiányzik, hanem a szakértelem is ahhoz, hogy a hatósági ténykedésen, végrehajtáson túl is teljesítményeket nyújtson, a lakosság szükségleteit kielégítse érdekében. Erre vezethetők vissza a

közigazgatás mulasztásai, amelyek döntően esnek latba az emberek közigazgatásról való véleményalkotásánál.

- A törvényhatóságok és a község a paragrafust látja, s nem az embereket és így nem töltheti be azt a hivatását, hogy a legfőbb rendelkezéseket összehangolja, s a szakigazgatásokkal szemben az embereket szakszerűen képviselje.

### A „Magyar közigazgatás”:

Magyary Zoltán személyes tudományos életművét, a „Magyar közigazgatás” című hatalmas könyve tetőzte be, amely „A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendszere” alcímet viseli.

A „Magyar közigazgatás” messze felülmúlt minden olyan magyar munkát, amely a közigazgatásnak nemcsak jogi szempontú vizsgálatára vállalkozott, s ezek között a nemzetközi rangsorban is előkelő helyet foglalt el. Külföldön ugyan kevésbé vált ismertté, mint Magyary több más műve. Ez azonban nem a könyv színvonalának vagy tartalmi fogyatékoságainak terhére írható, hanem annak tudható be, hogy megjelenése idején már folyt a II. világháború, a nemzetközi kapcsolatok meglazultak vagy meg is szakadtak; továbbá annak, hogy címe és tartalma szerint tárgya elsősorban a magyar közigazgatás volt, amely jóval kevésbé tarthatott számot a külföldi tudományos fórumok érdeklődésére, mint valamely világhatalom közigazgatása.

Műfaját tekintve a „Magyar közigazgatás” a kézikönyvhöz áll legközelebb, bár tankönyvként is használták. A kézikönyvnek minősítés azonban némi magyarázat nélkül félrevezető lehetne. Arról van szó nevezetesen, hogy Magyarynak ez a munkája nem bocsátkozik a magyar közigazgatás részletekbe menő bemutatásába, hanem figyelmét az elméleti- elvi alapokra, a tipikus szervezeti formákra és működési megoldásokra, az intézmények rendszerbeli szerepének érzékeltetésére összpontosítja.

Ezen felül kölcsönösen nagy gondot fordít a magyar közigazgatás jelenségeinek értékelésére, azok egybevetésére a fejlettebb országok hasonló jelenségeivel, s ennek nyomán a közigazgatási politikai szempontok kidomborítására. Ilyen sokféle magas követelmény szerint az anyagot rendszerbe foglalni (didaktikailag is) roppant feladat, s ez nem is sikerült minden tekintetben. Az azonban kétségtelen, hogy a II. világháború korabeli magyar közigazgatás szervezeti rendszerét és működését lényegre törően és hézagatlanul tárgyalja (ha persze a hézagosságot nem azonosítjuk a jelentéktelen tömegének mellőzésével).

A „Magyar közigazgatás” kilenc fejezete közül mindössze az utolsó az, amely kifejezetten jogi témájú, s a közigazgatás jogi rendjét öleli fel. E fejezete a könyvnek alig egy tizede, s természetesen nem foglalja magában mindazt, amit közigazgatási jogi pozitivizmus és dogmatika Franciaországban és Németországban kiemelt a hosszú évtizedek folyamán, amikor szinte kizárólagos uralma alatt tartotta a közigazgatás-tudományt.

A fejezet a közigazgatási jognak csak a legfontosabb intézményeire terjed ki, s a velük kapcsolatos tételes jogi szabályokat vagy teljesen mellőzi vagy csak nagy vonalakban ismerteti. E megoldás helyessége legalább annyira vitatható, mint azé, amely a változékonyság tételes jogot előtérbe állítja a jogintézmények mibenlétének és rendeltetésének kifejtéséhez képest.

E fejezeten kívül is találunk azonban Magyary fő művében jogi elemeket, és pedig abban a formában, hogy a közigazgatás szervezetének és működésének körében tárgyalt intézményekkel kapcsolatban nagy vonalakban felvázolja a rájuk vonatkozó jogi szabályozás lényegét. Ezzel együtt is a könyv tükrözi Magyarynak azt a meggyőződését, hogy a modern állam közigazgatásában a jogalkotásnak és a jogalkalmazásnak van ugyan jelentősége, de távolról sem akkora, mint annak, hogy a közigazgatás a társadalmi szükségleteket kielégítse, aminek a jog csak egyik, de nem elsődleges eszköze.

A könyv három részre tagozódik:

Az elsőben a közigazgatás-tudomány alapfogalmai, a másodikban a magyar közigazgatás szervezete, a harmadikban pedig annak működése került feldolgozásra. Minden rész tematikája lényegesen eltér a hazai és a külföldi ún. közigazgatástani művektől és persze még inkább a közigazgatási jogiakétól.

Nincs tehát általános és különös része, csupán a közigazgatás működésének tárgyalásakor szól egy terjedelmes fejezet "az általános közigazgatás működéséről". Ezen azonban nem a mai terminológia szerinti általános hatáskörű szervek működését kell érteni, hanem a közigazgatásnak korábban már említett szervei (institucionális) tevékenységét, amihez Magyary hozzávette a rendészetet és a pénzügyi közigazgatást is.

#### **4. A Magyary- iskola**

Magyary Zoltán jelszavául az egységes közigazgatás-tudományt írta fel a zászlajára. Életműve és az általa teremtett iskola tevékenysége azonban a közigazgatás- tudományokban a pluri- és interdiszciplináris kutatások kezdetét jelentették. Az egységes közigazgatás-tudomány keretében valójában a közigazgatás nagy kérdései interdiszciplináris elméletének kialakulásához vezető úton indultak el.

Magyary és iskolája műveiben interdiszciplináris megközelítésű a közigazgatás olyan nagy kérdéseinek tudományos elemzése, mint a közigazgatás felsőszintű vezetése, a közigazgatási szervezeti struktúra, a közigazgatási személyzet, a közigazgatás területi alapjai.

Színrelépésekor a közigazgatás-tudomány irányzatai között a közigazgatási jogtudományt, a közigazgatástant és a közigazgatás-politikát emelte ki. Tudományos iskolája elsősorban a modern igazgatástudományt, a szervezéstudományt és az adminisztráció tudományát tekintette a közigazgatás tudományos megítélésében döntőnek, ott alkalmazhatónak és egyre erőteljesebbé vált későbbi munkáiban ennek a szemléletnek az érvényesülése.

Magyary és iskolája az interdiszciplináris megközelítés mellett új diszciplínák kialakulásához vagy legalábbis ilyen folyamat elindításához járult hozzá. Ezek közé sorolhatjuk pl. a közigazgatásra adaptált igazgatástudomány vagy közigazgatási földrajz kialakulását is. Különösen jelentős, hogy a társadalomtudomány több ágát bevonta a közigazgatási jelenségek tudományos vizsgálatába. Így a közigazgatás- tudományok okát, a pénzügytant, a szociográfus karakterű szociológiát, a történelemtudományt, stb.

Magyary egyes korai és későbbi bírálataitól eltérően a közigazgatás jogtudományi művelését nem kívánta mellőzni, sőt jelentős mértékben hozzájárult annak fejlődéséhez is. A Magyary-iskola államigazgatási jogtudományi eredményei között ki kell emelni a közigazgatási jogszabály, a kodifikáció, a közigazgatási eljárási törvény témakörében végzett kutatásokat, a megjelent monográfiákat és tanulmányokat.

Az iskola nagy értéke a közigazgatás és környezete kölcsönhatásának, a közigazgatást meghatározó tényezőknek a kutatásokban való érvényesítése, valamint a korszerűnek minősíthető tudományos kutatási metodikája. Az új iskolák, elméletek törvényszerű ismérése a tudományos kutatási módszertan progresszív jellege.

A társadalomtudományokban ebben az időszakban indult el az empirikus kutatás, amely a társadalomtudomány fejlődésében később minőségi változást hoz. Tudományos gondolkodásukban az instruktív módszer került előtérbe. Ténykutatások szorosan kapcsolódnak a közigazgatási szociográfiához és a két világháború között hozzájárultak a magyar társadalom valóságának feltárásához, inspirációt nyújtottak a társadalmi reformokhoz. Az iskola általános jellemzését a következőképpen lehet összefoglalni:

- Szembeötlő a tematika gazdagsága. A tematika sokfélesége mellett is egységet vitt azonban az iskola működésébe a már bemutatott közigazgatás-tudományi koncepció, valamint az, hogy a kutatások és a publikált munkák a magyar közigazgatás racionalizálásának jegyében születtek meg.
- Az iskolán belül eredményesen törekedtek az elmélet és a gyakorlat egységének megteremtésére. Az iskola tagjainak keze alól kikerült művek szinte kivétel nélkül a gyakorlati megoldások elméleti megalapozásának célzatával készültek.
- Először alkalmazta az empirikus módszert, ami összefügg az előbb említettek gyakorlati igényeivel. Az empirikus, ténymegállapító módszer beiktatása a közigazgatás-tudományi módszerek közé Magyarynál és az iskolájánál tudatos, elméleti, elvi állásfoglalásuk logikus következménye volt.

A korszerű közigazgatás kötelessége nem impérium gyakorlása elsősorban, hanem technikai, gazdasági, szociális és kulturális feladatok ellátása, ennek következtében nyilvánvalóvá vált, hogy a közigazgatásban a jogállam szempontja nem kielégítő többé, az nem vált érvénytelenné, csak monopóliuma tarthatatlan.

A feladatmegoldó közigazgatásnak pedig mércéje a szükségletek kielégítésének foka, az elérni óhajtott cél megvalósítása, vagyis az eredményesség. A közigazgatás az emberek számára annyit ér, amennyit a teljesítményei érnek, nem pedig annyit, amennyit a jogszabály szerint érne kellene.

Ehhez azonban az kell, hogy a közigazgatás képes legyen leszűrni saját teljesítményeit, meghatározni saját tényeit és azokat összehasonlítani az emberek szükségleteivel.

A közigazgatás számára azonban nem állt rendelkezésre a ténymegállapítás problematikája és módszerei, ezért a metodika kidolgozását tudományos feladatnak kellett tekinteni. Ilyen módszer volt (és ma is az) a tények minél nagyobb számban való észlelését illetően a kvantitatív módszer és a statisztikai módszer (statisztikai sorokba való foglalás, korrelációs számítás, grafikus ábrázolás).

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

Az iskola fellépte előtt a magyar közigazgatás és a vele foglalkozó tudomány valóság iránti érzéke általában alacsony szinten mozgott, úgyszólván alig fordított figyelmet a közigazgatás és az igazgatott társadalom, illetve a társadalmi közösségek viszonyára, s a közigazgatási szervezetrendszer, illetve szervezeti egységeken belüli tényleges viszonyokra. Más szavakkal kifejezve: sem a közigazgatás, sem a közigazgatási jogtudomány nem vette figyelembe a szociológia eredményeit. A közigazgatást, mint szervezetet lényegileg csak képződménynek tekintették, annak csak jogilag megfogható viszonyai érdekelték (alá- és fölérendeltség, hatáskörök tagozódása).

Ugyanígy a közigazgatás működésének is majdnem kizárólag csak jogi vonatkozásaival törődtek, amit táplált az is, hogy a közigazgatással szemben a fő követelmény a társadalom rendjének és biztonságának magvalósítása, amely hatósági kényszerítő eszközökkel javarészt garantálható volt.

Amikor Magyary elültette a gazdaságos és eredményes közigazgatásnak az USA-ból átvett eszméjét, s a közigazgatás racionalizálásának gondolatát, természetesen össze kellett kötnie azt a ténymegállapító módszer alkalmazandóságával is.

A szociológia alkalmazása felé az első lépéseket Magyary és Kiss István tette meg, éspedig elsősorban azzal, hogy a ténymegállapító módszerrel tárták fel a közigazgatás területi



egységei és a lakosság közti viszonyt.

Az elért eredmények az akkor nemzetközi mértékkel mérve kezdetinek mondhatók. Az eszközrendszer azonban, amely rendelkezésükre állott oly kevés és fejletlen volt, hogy ahhoz mérve az eredmény számottevő.

A Magyary- iskolánál jelentkezett először a szervezéstudomány elveinek, módszereinek a közigazgatásban való alkalmazása, figyelembevétele. A szervezési kérdések közül különösen a területszervezéssel, a közigazgatás területi beosztásának reformjával (Benisch Artúr, Hantos Gyula), a községi szervezettel (Alsó László), a tanyakérdéssel (Alsó László, Kiss István), a közigazgatási szervek, illetve hatáskörök összegyűjtésével (Magyary Zoltán, Meznevics Iván, Torday Lajos), a közigazgatási dologi eszközeivel és technikai berendezéseivel (Fluck András, Göbel József, Kiss István) foglalkoztak.

A közigazgatás racionalizálásának programjában Magyary felállította azt a tételt, hogy a személyzet szükséges létszámának magatartásával a munka mennyisége, a munkaidő és az eljárási mód mellett döntő tényező a személyzet minősége, melyre viszont a személyzet kiválasztása, szakképzettsége és minősítése bír a legnagyobb jelentőséggel. Ez a program pont előtérbe állította a személyzeti politikájának korábban szerfelett elhanyagolt kérdéseit, közvetve kinyilvánította azt a helyes felfogást, hogy a közigazgatás személyzeti kérdései megoldásánál a jogi szabályozás másodlagos, mert az csak kifejezése, jogi formába öntése a személyzeti politikai elemeknek.

Ugyanakkor sem Magyary, sem köre nem nyúlt hozzá a személyzeti politika valamennyi lényeges problémájához, s így teljes és átfogó személyzeti politikai koncepciót nem alakítottak ki.

Másfelől azonban kétségtelen, hogy a kiválasztási, a képzési és minősítési rendszerek (amellyel az iskolán belül Karcsay László, Magyary Zoltán, Mártonffy Károly foglalkozott) mind önmagukban, mind összefüggésükben a közigazgatási személyzeti politika (sőt általában a személyzeti politika) tengelyében álltak.

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

A racionalizálás érdekében végzett kutatómunka mégis egy világszínvonalú közigazgatás-tudományi iskolát alapozott meg. A tudományos iskola egyrészt Magyary, mint a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosa mellé beosztott kiváló közigazgatási tisztségviselőkből – Luck András, Gouthfalvi-Dorner Zoltán, Martonffy Károly –, másrészt pedig a tanítványokból, az intézet tudományos munkaközösségéből – Elek Péter, Göbel József, Karcsay Sándor, Kiss István, Kovács Ernő, Lovász János, Martonyi János, Meznevics István, Szaniszló József, Torday Lajos, Valentiny Károly, Valló József és Vitéz István – fejlődött ki.

Magyary halála után évtizedekig persona non grata volt a magyar közigazgatásban. A szovjet modellre építő magyar közigazgatás az ötvenes években szakított a világháború előtti magyar sajátosságokkal, és a tanácsrendszer kiépítésével egy teljesen új pályára, kényszerpályára állította a hazai közigazgatást. Magyaryt, aki a XX. század harmincas éveiben végezte el a közigazgatás átfogó vizsgálatát az új rendszer fasisztának titulálta, és munkáit, eredményeit annulálta. Rehabilitációja a nyolcvanas években kezdődött, iskolájának hatása a '90-es években már ismét érezhető volt, az ötvenes évektől kezdődő elhallgatás után.

Igazi rehabilitációja, és munkásságának méltó elismerése a 2010-es Magyar program, mely Magyarország közigazgatási korszerűsítési programja.

### **III. A közigazgatási ügyintézés racionalizálásának gyakorlata Fluck András munkássága alapján**

Fluck András a közigazgatás korszerűsítése érdekében kifejtett tevékenysége a közigazgatási ügyintézés racionalizálásának módszertani kidolgozását alapozta meg századunk 30-as éveiben. A közigazgatási ügyintézés gyűjtőelemzés alá tartozik minden munkamozzanat és a munkamozzanatokból előálló minden munkamozzanat sorozat, amit a közigazgatási feladatok ellátása során a konkrét ügyek a megindulástól a befejezésig a közigazgatási szervek végeznek.

Fluck András kutatásainak középpontjában nem az elmélet, hanem a közigazgatási gyakorlat állt. Kutatásai elsősorban a módszertanra koncentráltak, így elméleti vizsgálatainak célja mindig a módszertani hasznosítás volt. A Fluck-féle közigazgatási munkafolyamatok széleskörű vizsgálata, annak általa kidolgozott módszere, ábrázolási technikái, fogalmi definíciói a mai napig hatnak, s a 90-es évektől napjainkig a folyamatközpontú közigazgatás-szervezés nagymértékben támaszkodik kutatómunkájára.

Ez természetesen az általa kidolgozott módszerek, technikák átvételét, továbbfejlesztését jelenti, melyekről a hatodik fejezetben szólunk. A kilencvenes évek közigazgatási korszerűsítési folyamatainak egyik széleskörűen használt vizsgálati módszere az ügymenet modellezésen alapuló minőségfejlesztő metodika volt. Ennek is a Fluck-féle ügymenetvizsgálati kutatások és az általa kidolgozott modell az alapja.

A XXI. századi közigazgatással szembeni elvárások közül kiemelkedik a minőségi, ügyfélbarát vagy ügyfélközpontú közigazgatás. Ez a szempont a Magyary programban is kiemelt szerepet kap. A Magyary program a közigazgatás szerteágazó kérdéskörét négy irányból közelíti meg. Ez a szervezet, a feladat, az eljárás és a személyzet. Az eljárás korszerűsítése tehát kiemelt kormányzati feladat, 2010 után is. A korszerű közigazgatási eljárás kialakítása természetesen nem új igény, minden közigazgatási reformban szerepet kapott, de nem mindegyikben kellő hangsúllyal. A Magyary programban az eljárás fejlesztése egy szinten van a szervezet, a személyzet és a feladatrendszer fejlesztésével, tehát - véleményem szerint - megfelelő súllyal kap szerepet a közigazgatás korszerűsítésében. Ez a fajta megközelítés megjelent Magyary Zoltán iskolájának a két világháború között elvégzett kutatásaiban, és azon belül is Fluck András vizsgálataiban. Ebben a fejezetben részletesen bemutatom a Fluck féle kutatásokat, vizsgálatokat, amelyek kicsit megelőzték korukat, és amelyekből a XXI. századi elektronikus közigazgatási gyakorlat is profitált. Munkásságát, tudományos eredményeit két műve (Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja, A közigazgatási ügyintézés racionalizálása) alapján mutatom be. Mindezek előtt azonban ismerjük meg életútját.

#### **1. Élete**

A Szegeden született Fluck András (1892-1964) tevékenységének sokrétűségét tekintve alighanem a magyar közigazgatás-tudomány egyik legszínesebb egyénisége. Jogi tanulmányait a dijoni, jeni, budapesti és kolozsvári egyetemeken végezte. Ifjúkori éveiben Raggamby András néven a legelőkelőbb napilapok és szépirodalmi újságok hasábjain publikált, „Babarózsa” című vígjátékát pedig bemutatta a Magyar Színház.

Közigazgatási pályafutását szolgabíróként kezdte, később főispáni titkár, majd árvaszéki ülnök lett. Ezt követően hosszabb ideig tartó magángazdálkodás után, mint a közigazgatás racionális újjászervezésének egyik elindítója, 1933-ban a Belügyminisztérium szolgálatába állott, ahol több közintézmény átszervezésével bízták meg. Az iparügyi Minisztérium felállítása után (1935) minisztériumi osztálytanácsosként számos nagyjelentőségű

szociálpolitikai reformot készített elő. Egyebek között megszervezte az Országos Ipari és Bányászati Családpénztárat.

Közel száz cikket, értekezést, önálló tanulmányt írt és publikált. Legismertebb munkája „A közigazgatási ügyintézés racionalizálása”. „A korszerű közigazgatás útja” című sorozat 7. köteteként jelent meg. (Budapest, 1938.)

## **2. Munkássága, a közigazgatási ügyintézés racionalizálása**

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

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

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

Taylor rendszere a századforduló körüli években valósággal forradalmasította a termelést. A rendszer, közvetlenül a háborút megelőző időkben, átszivárgott már az ó-kontinensre is. A termelés racionalizálását nyomon követte az üzemek racionalizálása, az üzemek racionalizálása az irodaüzemek racionalizálásához vezetett, irodaüzemek racionalizálásának tapasztalatai pedig tovább termékenyítettek és elvezettek a közigazgatás racionalizálásának gondolatához. A háborút követő években az amerikai példa nyomán egész Nyugat-Európa fokozott mértékben és ütemben tért át közigazgatásának revíziójára, újjászervezésére, racionalizálására.”<sup>31</sup>

Fluck András a Taylor által kialakított ún. „legjobb út” elvét akarta adaptálni a közigazgatási munkafolyamatokra, létrehozva egy olyan ügyintézési módot, amely gyors, gazdaságos és hatékony. A kérdés már csak az volt, hogy átvehető-e az üzemi folyamatokra kialakított módszer a közigazgatásra?

Fluck szerint: „Feltehető most már az a kérdés, vajon a taylori elv, a munkafolyamatoknak a felbonthatósága és racionális rekonstrukciójának lehetősége valóban alkalmazható-e közigazgatásban is. A tapasztalat azt mutatja, hogy igen.

A közigazgatás munkája ugyanis - éppen úgy, mint minden munka - láncszerűen egymáshoz kapcsolódó munkamozzanatokból áll. Ha a közigazgatás munkáját csak egy-egy hivatal keretén belül figyeljük meg, már futólagos áttekintésre is számos munkacsoportot tudunk megkülönböztetni egymástól. Ilyenek: a postabontás, iktatás, mutatózás, kiosztás, elintézési tervezet-készítés, kiadmányozás, letisztázás, kiadás, továbbítás, stb. Egy-egy munkacsoportot közelebből megfigyelve, azon belül ismét több-kevesebb munkamozzanatra bukkanunk. A kiosztás munkacsoportja például a főnök elé terjesztés, a főnök általi szignálás, a szignálás feljegyzése, a szignált daraboknak munkakönyvbe való bevezetése, a daraboknak

---

<sup>31</sup> Fluck András: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása. Bp., Magyar Királyi Állami Nyomda, 1938.

az előadó kezeihez való juttatása, az előadó általi átvétel, stb. mozzanatokra tagozódhatik.”<sup>32</sup>

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

1. a szorosan vett szervezési megoldások és
2. a mechanizálási megoldások csoportjára.

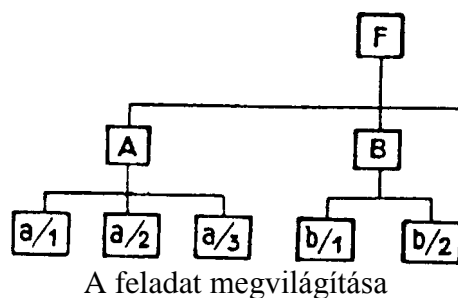
„Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja” című művében Fluck főleg a szorosan vett szervezési megoldásokat vizsgálja, melyek: „azok az intézkedések, amelyek egyedül a következtetés, a logika, a józan ész, a meditáció, a spekulatív készség, az adminisztratív érzék útján és minden különleges berendezés vagy felszerelés igénybevétele nélkül megvalósíthatók.”<sup>33</sup>

A szorosan vett szervezési megoldások áttekintését öt részre osztja fel:

- a) az általános szervezetvizsgálattal,
- b) a részletes szervezetvizsgálattal,
- c) az ügyvitel-vizsgálattal,
- d) az ügyvizsgálattal és
- e) az ügymenetvizsgálattal kapcsolatos feladatokra és megoldásokra.

a) az általános szervezetvizgálat:

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



Az "F", főhatóságnak 4 középhatóság: "A", "B", "C", "D", -- "A" középhatóságnak viszont három, "B" középhatóságnak pedig két alsó hatóság van alárendelve.

A főhatóság szervezetének, illetőleg középhatósági tagozódásának vizsgálatánál megállapítást nyer, hogy az A, B, és C középhatóságokra szükség van, a D hatóság feladatkörének jelentősége azonban csekélyebb, semhogy önálló hivatali minőségben való fenntartása indokolt lenne. Célszerűnek látszik a D középhatóságot a C kategóriába beolvasztani. (Hatásköri, horizontális revízió).

Az alsó hatóságokkal rendelkező A és B középhatóságok szervezetének, illetőleg alsó hatóságaik tagozódásának vizsgálatánál megállapítást nyer, hogy a B középhatóság alsó

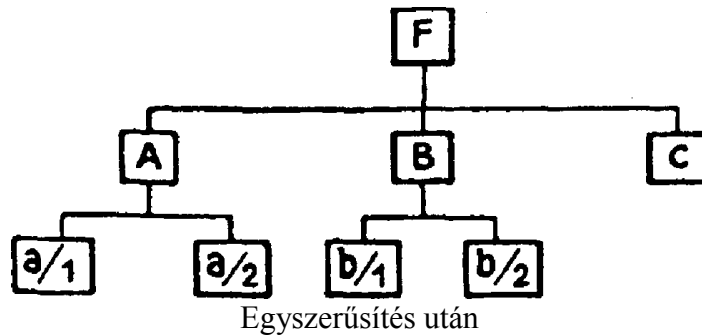
<sup>32</sup> Fluck András: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása. Bp., Magyar Királyi Állami Nyomda, 1938.

<sup>33</sup> Fluck András: Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja. Bp., Eggenberg-féle Könyvkereskedés, 1932.

hatóságainak (b/1 és b/2-nek) illetékességi (területi) beosztása racionálisabb, mint az A középhatóságnak hármas (a/1, a/2, a/3) alsó hatósági tagozódása.

Célszerűnek látszik a B középhatóságnál megfelelőnek mutakozó, csupán két kerületre való tagozódást A középhatóságnál is keresztülvinni és a hármas területi beosztást itt is kettősre átváltoztatni. (Illetékességi, vertikális revízió).

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



b) részletes szervezetvizsgálat:

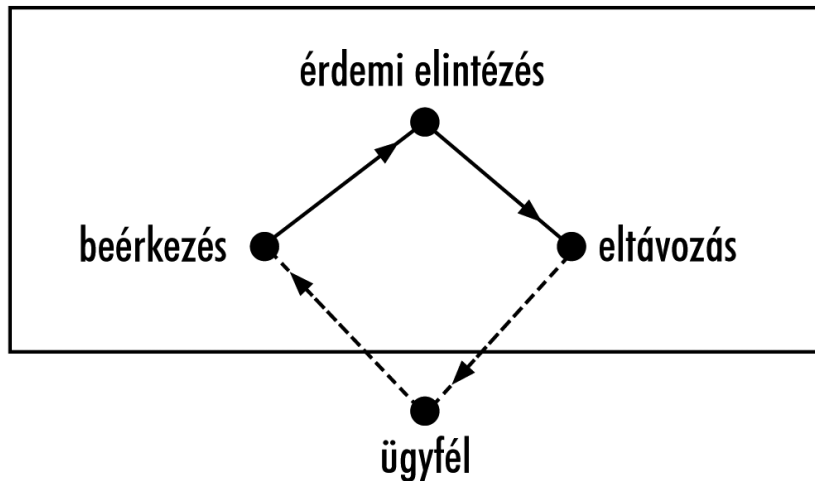
Ebben a részben a hatósági működést vizsgálja. A részletes szervezetvizsgálat a hatóságok működésének általános és részletes tanulmányozását jelenti. Vizsgálja a hatóságok belső tagozódását, azaz az ügyek megfelelő elosztását és a külső tagozódást, a hatóságok helyiségbeosztását (az megfelel-e a célszerűség,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

c) ügyviteli vizsgálat:

Az ügyvitelvizsgálat a hatósági ügyintézési munkamenet részletes vizsgálatát jelenti, melynek célja annak megállapítása, hogy a hatóság ügyintézése megfelel-e a célszerűség, hatékonyság, egyszerűség és gazdaságosság követelményeinek. A hivatalok ügyintézési munkamenetének vizsgálata, illetőleg annak célszerű újjáépítése sarkalatos részletmunkája a közigazgatás-tudományos szervezésének. Ha tekintetbe vesszük, hogy egy-egy konkrét ügy életét annak a munkamenetnek, kezelési egymásutának, illetőleg időtartamnak hosszúsága, vagy rövidege határozza meg, mely az ügydarabnak a hivatalba való beérkezésétől onnan való eltávozásáig terjed, nyilvánvaló, hogy az ésszerűség és célszerűség szempontjából minden lehető el kell követnünk annak érdekében, hogy minél inkább leegyszerűsítették és megrövidítették.<sup>34</sup>

Az egyes ügydarabok intézési munkamenetét sematikusán a következőképpen ábrázolhatjuk:

<sup>34</sup> Fluck András: Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja. Bp. Magyar Királyi Állami Nyomda, 1938.



Ügydarabok intézési munkamenete

Az intézési ügymenet három fő munkamozzanatra oszlik:

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

Az intézési menet munkamozzanatai - mint látjuk - nagyszámúak. Általános a törekvés, hogy már maguknak ezeknek az ügyintézési mozzanatoknak a száma a lehetőséghez képest csökkentessék, valamint, hogy az üzemi szervezés területéről ismeretes folyamatos munka elvének megfelelően az ügydarab irányának lehető egyirányúsága biztosíttassék, illetőleg az ügydarab vissza-visszatérő továbbítása kiküszöböltessék.<sup>35</sup> Ezután sorra veszi az intézési munkamenet (ma ügyiratkezelés) munkamozzanatait egyenként, mindegyikhez egy-egy szervezési javaslatot fűz.

d) az ügyvizsgálat:

Fluck szerint az ügyvizsgálat és a következő pontban tárgyalandó ügymenetvizsgálat két olyan terület, amely a racionalizálás, egyszerűsítés szempontjából igen nagy fontosságú, mégis a külföldi szakirodalom keveset foglalkozik vele, jóformán figyelmen kívül hagyja.

Az ügyvizsgálat Fluck szerint:

„... a közigazgatás hatáskörébe utalt összes feladatköröknek, feladatoknak, funkcióknak és az ezeket rendszerezítő jogszabályoknak tanulmányozását jelenti abból a szempontból, hogy e feladatoknak a közigazgatás hatáskörébe való utalása, e feladatok terjedelmének kiszabása, e feladatok intéző fórumainak kijelölése és e feladatok intézési módjának megállapítása megfelel-e az egyszerűség, célszerűség, okszerűség és gazdaságosság követelményeinek.”<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Fluck András: Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja. Bp., Eggenberg-féle Könyvkereskedés, 1932.

<sup>36</sup> Fluck András: Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja. Bp., Eggenberg-féle Könyvkereskedés, 1932.

„Az ilyen irányú feladatkör-selejtezés kétféle módon lehetséges: 1. a feladatkör teljes megszüntetése útján; 2. a feladatkörnek közhatósági, közhivatali hatáskörből való kiemelése és például érdekképviselőkre (mezőgazdasági kamara, ipartestület, egyéb érdekelték egyesülése stb.) való átruházása útján.”<sup>37</sup>

Emellett e témakörben vizsgálja azt is, hogy a feladatok terjedelmi kiszabása milyen egyszerűsítési és költség-megtakarítási eszközöket rejt magában.

A hatóságok kijelölésének kérdésével is foglalkozik. „A hatóságok kijelölése kétféle szempontból jelentős. Egyrészt lehetőségessé teszi azt, hogy a kevésbé fontos ügyek intézését kiemelhessük a felsőbb hatóságok hatásköréből azokat alsóbb hatóságokra ruházzuk át (ami a felsőbb hatóságok tehermentesítését vonja maga után), másrészt, hogy az egyes ügyek intézési menetéből kiküszöböljük azoknak a hatóságoknak munkáját, melyek nem feltétlenül szükségesek s melyek csupán nehézkessé teszik az intézés menetét.”<sup>38</sup>

Vizsgálja az ügyek intézési módjait. Felismeri az ügyek intézésének egységesítési lehetőségeit. „Vannak a közigazgatásban teljesen rokon természetű ügyek, melyeknek intézési módját két különböző jogszabály egymástól eltérőleg szabályozza...”

„Ha az ügyek intézési módjait bizonyos magasabb nézőpontból vizsgáljuk, olyan összekapcsolási lehetőségeket tudunk felfedezni, amelyek jelentős és lényeges egyszerűsítésekre és így munkacsökkentésre vezetnek...”<sup>39</sup>

e) ügymenetvizsgálat:

Fluck András a szorosán vett szervezési megoldások ötödik részeként tárgyalja az ügymenetvizsgálatot. Későbbi művében (A közigazgatási ügyintézés racionalizálása) részletesebben kidolgozza ezt a vizsgálati módszert, kiegészítve az intézési menet vizsgálatával, egy komplett szimbólumrendszerrel, részletes ábrázolással és a tevékenységek részletes vizsgálatával kiegészítve.

A vizsgálatok bemutatása előtt célszerű megvizsgálni az ügymenet és az intézési menet fogalmát.

Intézési menet – ügymenet:

Fluck intézési meneteknek nevezi azt a munkamozzanat-sorozatot, amely egy-egy hivatalban egy konkrét ügy intézésével előáll, míg ügymenetnek azt az intézési menetsorozatot, mely a konkrét ügybe bekapcsolódó összes hivataloknál a konkrét ügy teljes elintézését eredményezi.

„Az intézési menet - ügymenet fogalmak megvilágítására megemlíthetjük a hatósági bizonyítványokat. A hatósági orvosi bizonyítványt például Budapesten a kerületi előljáróságoknál működő kerületi tisztiorvos adja ki. A kérelmet a kerületi előljáróság segédhivatala beiktatja, a fél az iktatott darabbal a tisztiorvoshoz megy, a tisztiorvos elvégzi a vizsgálatot, megfogalmazza a bizonyítványt, azt letisztázzák, a tisztiorvos aláírja és a félnek átadják. Az ügy egész menete egy hivatalon belül intéződik el, tehát az ügymenet egyetlen elintézési menettel egyenlő.

Hatósági erkölcsi bizonyítványért viszont Budapesten a kerületi rendőrkapitányságnál kell jelentkezni, ahol a kérelmet jegyzőkönyvbe veszik. Az ún. prioritás iratok ezután

<sup>37</sup> Fluck András: Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja. Bp., Eggenberg-féle Könyvkereskedés, 1932.

<sup>38</sup> Fluck András: Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja. Bp., Eggenberg-féle Könyvkereskedés, 1932.

<sup>39</sup> Fluck András: Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja. Bp., Eggenberg-féle Könyvkereskedés, 1932.



megjárnák az Országos Bűnügyi Nyilvántartó Hivatalt, a politikai nyilvántartót, ha nőkről van szó, akkor még az erkölcsrendészeti osztály nyilvántartóját is, azután újra visszakerülnek a kerületi kapitányságra, ahol végül is kiállítják az erkölcsi bizonyítványt.

Az iratok tehát ebben az esetben - mint látjuk - egy hatóságnál indulnak el, három, esetleg négy hatóságon, illetve hivatalon futnak át, újra visszakerülnek az első hatósághoz, - az ügymenet tehát itt négy, esetleg öt intézési menet összetételéből áll elő.<sup>40</sup>

A vizsgálat mindig az általánostól a konkrét felé halad, azaz először ügymenetvizsgálatot kell készíteni sematikus ábrákkal, majd az ügyek menetének vizsgálata, elemzése után át lehet térni egy-egy intézési menet részletes grafikus, ábrázolására és vizsgálatára.

Ha még tovább szeretnénk szűkíteni a vizsgálat tárgyát, akkor az egyes munkamozzanatokat, tevékenységeket is meg lehet vizsgálni. Így lehet vizsgálni az érdemi és az eljárási tevékenységeket, melyek közül Fluck az érdemi tevékenységet veszi nagytitkos alá.

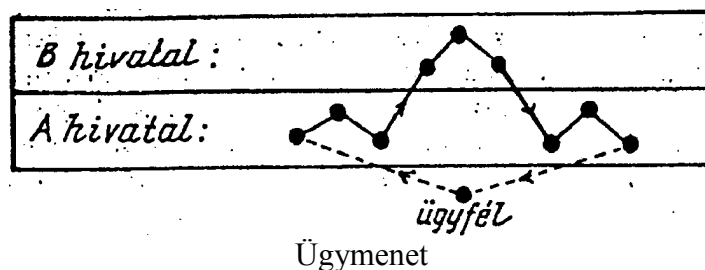
Az első lépés az ügymenetvizsgálat. Fluck szerint az „ügymenetnek és alkotórészeinek vizsgálata csak abban az esetben vezethet kézzelfogható és bármikor demonstrálható eredményekhez, ha módját tudjuk ejteni annak, hogy a közigazgatási munkamozzanatokat, a belőlük előálló intézési menetet, végül az ezekből összetevődő ügymeneteket valamilyen módon, szemléltető rendszerben, grafikusan le is rögzítjük.”<sup>41</sup>

Az ügymenetek ábrázolására és áttekintésére Fluck sematikus ábrákat használ. Ez a módszer a konkrét ügyben közreműködő hivatalokat és hatóságokat függőleges hasábokban sorolja fel és ezekbe a hasábokba állítja bele sematikus formában az egyes hivataloknál (hatóságoknál) lefolyó intézési menetet. Ez a sematikus forma rendszerint egy négyszögecskét, egy köröcskét és újra egy négyszögecskét mutat. A köröcske az érdemi tevékenységet (általában: az előadói elintézését és annak főnöki approbálását) jelzi, az első négyszögecske az érdemi tevékenységeket megelőző kezelési tevékenységeket (általában: az iktatást, mutatózást, szerelést, kiosztást), a második négyszögecske pedig az érdemi tevékenységet (általában: a tisztázást, továbbítást, irattározást).

Ha a sematikus ábra folytatódó láncolata egy másik hasádba tolódik át, az azt jelzi, hogy az illető ügyben egy másik hivatal (hatóság) ténykedik tovább. Ha az intézési láncvonal szétágazik, az azt mutatja, hogy attól kezdődőleg két vagy több hivatal (hatóság) kapcsolódik bele az ügy további intézésébe.<sup>42</sup>

A sematikus ábrázolási módszerrel az egyes ügyek menete áttekinthetővé válik, s ennek eredményeképpen lehetőség adódik a szakszerű felülvizsgálatokra, elemzésre és az átszervezésre, racionalizálásra.

Magát az ügymenetet a következőképpen ábrázolja:



Az ügymenetvizsgálat egy-egy ügy végleges elintézési egymásutánjának szakszerű tanulmányozása annak a ténynek szemmel tartása mellett, hogy egy-egy ügy végleges

<sup>40</sup> Fluck András: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása. Bp., Magyar Királyi Állami Nyomda, 1938.

<sup>41</sup> Fluck András: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása. Bp., Magyar Királyi Állami Nyomda, 1938.

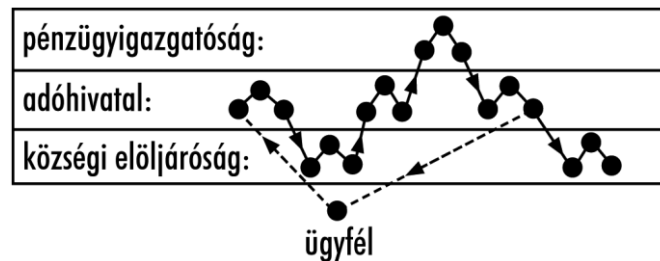
<sup>42</sup> Fluck András: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása. Bp., Magyar Királyi Állami Nyomda, 1938.

elintézése annál egyszerűbb, annál gazdaságosabb, minél kevesebb és minél racionálisabb egybekapcsolt intézési menetből tevődik össze.

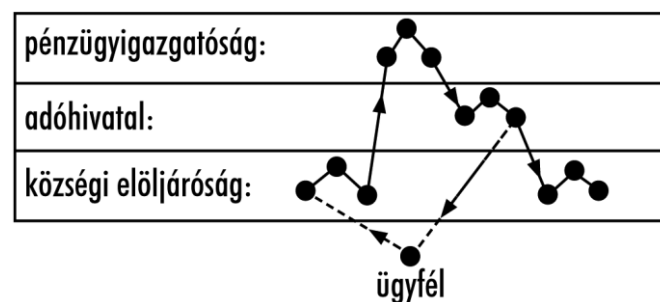
Fluck közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramjában az ügymenetvizsgálat három fő szempontját emeli ki. Az első fő szempont az ügymenetben szereplő intézési menetek számának céltudatos csökkentése, a nem feltétlenül szükséges bekapcsolódó hatóság munkájának kikapcsolása útján.

A házadó-fellebbezések ügymenete például az, hogy a fellebbezést az adóhivatalnál kell benyújtani, mely azután a fellebbezést az előiratokkal való felszerelés végett a községi előljáróságokhoz adja le. Az előljáróságtól visszaérkező fellebbezésnek a pénzügyi igazgatósághoz való felterjesztése során az adóhivatalnak érdemleges tevékenysége ismét nincs.

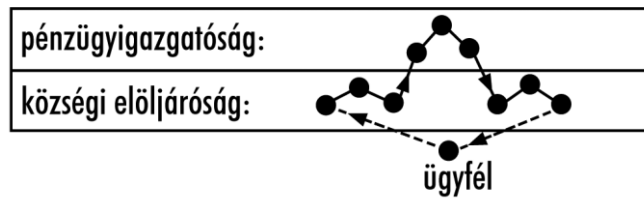
A jelenlegi ügymenet sémája a következő:



Ha a fellebbezést az előljáróságnál kellene beadni s az előljáróság az adóhivatal kikapcsolásával terjeszthetné fel az iratokat a pénzügyigazgatósághoz, az ügymenet a következőképpen egyszerűsödne:

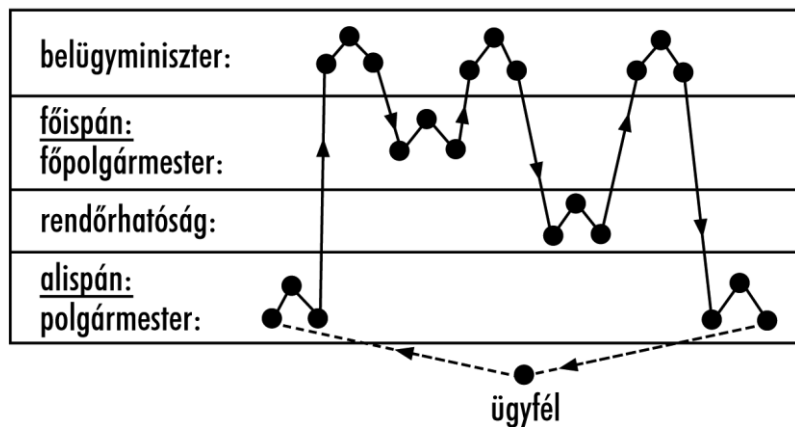


Mint ahogy a fellebbezéseknél a másodfok sok esetben nem változtatja meg az elsőfokú kivetést, az ilyen esetekben az adóhivatalnak érdemi munkája ismét nincs, az ügyek nagy hányadában tehát a következő, még egyszerűbb ügymenet volna megvalósítható:



Azaz a visszafelé való menetben az iratoknak megint csak akkor kellene érinteni az adóhivatalt is, ha az elsőfokú kivétel változást szenved, vagyis amikor az adóhivatalnak valóban érdemi munkája is van a kérdéses ügydarabban. Ilyen szabályozás útján a mai hat elintézési menetből álló ügymenet a legtöbb esetben a felére csökkenne.<sup>43</sup>

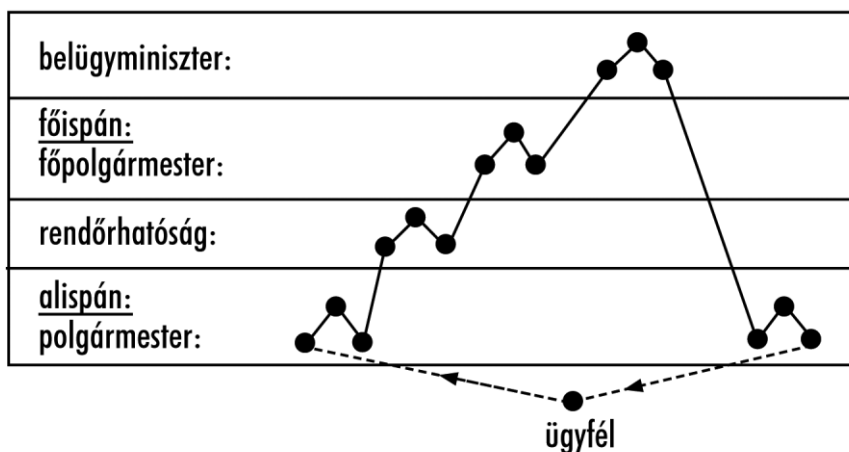
Az ügymenet másik fő szempontja az ügymenetben található intézési menetek számának céltudatos csökkentése, az intézési menetek sorrendjének átalakításával. A honosításra irányuló kérelmek ügyében a mai ügymenet pl. a következőképpen ábrázolható:



Az ügymenet - mint látjuk - hét intézési menetből áll, ha azonban az intézési menetek egymásutánjában semmi más, csupán logikus rendet teremtünk, az ügymenet egyszerre öt elintézési menetre csökkenthető.

Így:

<sup>43</sup> Fluck András: Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja. Bp., Eggenberg-féle Könyvkereskedés, 1932.



Az ügymenet harmadik szempontja: „az ügymenetben szereplő intézési menetek munkakapcsolatának tanulmányozása abból a szempontból, hogy minden egyes hivatal munkájára való figyelemmel, racionálisan szerveztessék meg abból a célból, hogy az egyes hatóságok minél kevesebb idővesztés vagy tevékenység árán teljesíthessék az ügyben megkívánt funkciójukat, illetőleg, hogy az érdekelt ügyfél minél egyszerűbben és gyorsabban érhesse el ügyében a kívánt eredményt.”<sup>44</sup>

A vizsgálni kívánt ügyfajta menetét feltüntető sematikus ábrázolás elkészítése után következik az illető ügyfajta vonatkozó jogszabályoknak (törvényeknek és rendeleteknek) áttanulmányozása, hogy az intézés tényleges menetének megismerése után az illető ügyfajta nézve megismerhessük e módon a szabályozás célját és előírásait.

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

1. „Mi a vonatkozó feladatkör lényege?
2. Mik a vonatkozó feladatkör intézésének lényeges mozzanata?
3. A szükséges tennivalók a konkrét ügy valóságos menetében logikus sorrendben követik-e egymást?
4. Nincsenek-e felesleges tevékenységek az ügymenetben?
5. Nem kapcsolódnak-e bele az ügymenetbe olyan hivatalok, amelyeknek munkája az illető ügytípus intézésében nélkülözhető, vagy pedig esetleg más hivatal munkájával eredményesebben helyettesíthető?
6. Nem tartalmaznak-e a vonatkozó jogszabályok a szabályozás célját túlhaladó és így felesleges módon túlértelmezett intézési előírásokat?
7. Az egész vonatkozó feladatkör valóban az illető hivatal működési körébe tartozó tevékenység-e, illetve indokoltan közigazgatási tevékenység-e, azaz nem volna-e célszerűbb az egész vonatkozó ügyfajta az illető hivatalnak, sőt magának a közigazgatásnak működési köréből esetleg teljes egészében kiemelni?”<sup>45</sup>

Fenti szempontok figyelembevételével egy szakszerű felülvizsgálat készíthető, melynek eredménye egy újabb sematikus ábra. Ez az új ábra azt az ügymenetet igyekszik feltüntetni, amely szakszerű munkaszervezési szempontból ideálisnak látszik, azaz egy racionalizált ügymenetet.

<sup>44</sup> Fluck András: Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja. Bp., Eggenberg-féle Könyvkereskedés, 1932

<sup>45</sup> Fluck András: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása. Bp., Magyar Királyi Állami Nyomda, 1938.

„Az ilyen sematikus ábrázolásnak megvan az a nagy jelentősége is, hogy lehetőséget ad a jelen állapot és a jobbnak, megfelelőbbnek talált, javasolt, illetve tervezett ügymenet összehasonlítására. Ha a jelen állapot grafikus ábráját a javasolt állapot grafikus ábrája mellé állítjuk, a kettős kép szembeszökően, minden szónál ékebben beszélően bizonyítja a valóban életrevaló terv megvalósításának szükségességét.”<sup>46</sup> Az ábrázoláshoz Fluck egyszerű, könnyen érthető szimbólumokat használ. A sematikus ábrázolásmódra, illetve a párhuzamos ábrázolásra mutat példát a következő ábra:

---

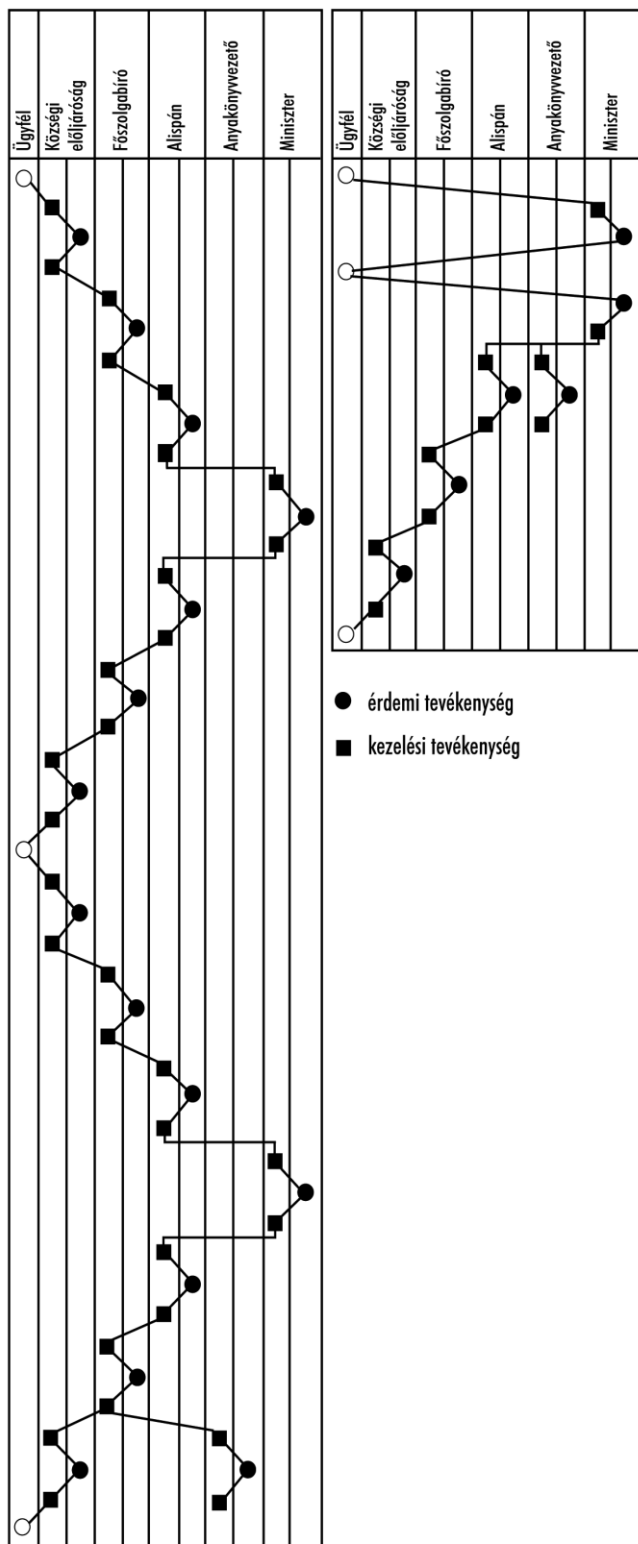
<sup>46</sup> Fluck András: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása. Bp., Magyar Királyi Állami Nyomda, 1938.

## KÖZSÉGI LAKOS PÓTLÁSRA SZORULÓ NÉVVÁLTOZTATÁSI ÜGYÉNEK VÁZLATOS MENETE

a régi

az új

rend szerint



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

Vizsgálódásának két célja van. Egyrészt annak vizsgálata, hogy az illető hivatalban egy beérkező ügydarab hogyan fut végig (az átvételtől az érdemi ügyintézésen át a postázásig, majd az irattárig), másrészt meg lehet állapítani, hogy az illető hivatalban az egyes feladatkörök intézése során a feladatkörre vonatkozó speciális tennivalók, munkamozzanatok helyesen, racionálisan vannak-e megszervezve.




































Az intézési menet vizsgálatához ismét a grafikus ábrázolásmódot hívja segítségül a szerző. Most viszont minden munkamozzanatot és a munkamozzanatokat végző összes egyént is meg kell jeleníteni. Így egy részletes grafikus ábra készülhet.

A részletes grafikus ábrázolás egymás mellett mutatja be függőleges hasábokban az intézésben résztvevő összes hivatalt és hatóságot, és egy-egy hivatal keretében egyenként ábrázolja a tevékenységet folytató személyeket, illetve szerveket.

Az intézési menet megjelenítéséhez már egy bonyolultabb, részletes szimbólumrendszerre van szükség.

Az egyes munkamozzanatokat egy-egy kör jelöli és a körben lévő jelzés magyarázza meg, hogy konkrétan milyen tevékenységről van szó. Az ugyanebben a hasábban egymás alatt található körök ugyancsak a személynek (szervnek) egymás után következő tevékenységét mutatják. Ha a kör függőleges irányból másik hasábra tolódik el, az azt jelenti, hogy az illető ügyben egy másik személy (szerv) tevékenykedik tovább. Az egyes munkamozzanatokat jelző körök láncként kapcsolódnak össze. Ha ez az intézési lánc szétágazik, az azt mutatja, hogy attól kezdődően két vagy több egyén (vagy szerv) kapcsolódik bele az ügyintézésbe.

## A JELEK MAGYARÁZATA

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



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

- „az egyes megvizsgált munkatényezők valóban szükségesek-e?
- a szükségesnek talált munkatényezők jól vannak-e megszervezve?
- a túlméretezett munkatényezőket miképpen lehetne leegyszerűsíteni?
- a feleslegesnek talált munkatényezőket miképpen lehetne kiselejteni?”

Az ügymenetvizsgálat és főleg az intézési menet vizsgálata után lehetőség nyílik egy-egy tevékenység vizsgálatára is. Fluck a következőkben az érdemi tevékenység vizsgálatáról ír, amely tevékenység alatt azt a munkamozzanatot érti, amelyben az előadó a konkrét ügyben meghozza a döntést, egyben általában lezárja az ügyet. Az érdemi döntéshozatal alapvetően szellemi tevékenység, éppen emiatt szervezési szempontból alig szabályozható. Fluck a tisztviselőképzés, tisztviselő-nevelés, tisztviselő továbbképzés reformjait említi, mely reformokkal szabályozhatók az érdemi döntések is.

Az ügyintézés racionalizálásával kapcsolatos tennivalók közé sorolható az érdemi ügyintézéshez kapcsolódó egyes munkakörülmények javítása is. Az érdemi munka megkönnyítése érdekében a járulékos körülmények megszervezésénél úgy kell eljárni, hogy az ügyintézés meggyorsítsuk, leegyszerűsítsük. Ehhez segítenek a megfelelő bélyegzők használata. Ilyen bélyegző például az elintézési bélyegző és az úrlaphasználatra utasító bélyegző.

Az ügyintézés gyorsaságát, egyszerűségét, célszerűségét nagymértékben előmozdítják a megfelelő formanyomtatványok, a megfelelő technikai felszerelések, irodai berendezések, a hivatali helyiségek beosztása és az ügyintéző személyzettel kapcsolatban foganatosított intézkedések.

Ezt a témakört a két világháború közt Raith Tivadar dolgozta fel részletesen. Vizsgálódásainak középpontjában az irodai munka egyszerűsítése, korszerűbbé tétele állt. Rávilágított a racionalizálás személyi kérdéseire valamint a tárgyi feltételek problémáira. Célja egy átlátható, gyorsan dolgozó közigazgatási „üzem” létrehozása volt.<sup>47</sup>

Fluck András munkásságának jelentősége a mai napig kiemelkedő a közigazgatási munkafolyamatok szervezése szempontjából. Magyarországon ő volt az az úttörő személyiség, aki talán elsőként a közigazgatás megújítói közül nem a személyekre, nem a személyzetre, nemcsak a jogszabályi háttérre, a jogszabályok frissítésére, korszerűsítésére koncentrált, hanem vizsgálatai középpontjába helyezte a közigazgatási munkafolyamatokat, az ügyintézését. Arra kívánt választ kapni és adni, hogyan lehet a hivatali ügyintézés megvizsgálni, áttekinteni, láthatóvá tenni, korszerűsíteni, majd hosszú távon egységessé tenni. Ezek a kérdések a mai napig aktuálisak és égetőek, hiszen még a mai közigazgatásban sem beszélhetünk egységes ügyintézésről, bár természetesen Fluck óta sokat fejlődött az adminisztráció rendszere. Ahogy azt a fejezet bevezetőjében már említettem, ma 2012-ben is kiemelt jelentőséggel bírnak a Fluck-i kutatások, hiszen a Magyar program koncepciójában, a közigazgatás fejlesztésében a munkafolyamat, az eljárás nemcsak jogi, hanem munkaszervezési szempontból is kiemelt, fejlesztendő terület.

A továbbiakban a közigazgatási korszerűsítési törekvések II. világháború utáni történetét mutatom be, amely egy igen nehéz időszak volt a tárgy kutatásának szempontjából. Azt is

---

<sup>47</sup> Bővebben lásd: Raith Tivadar: Az irodaiüzem racionalizálása Bp., Révai Kiadás, 1930.

mondhatnám, hogy a Fluck-i kutatások után keletkezett egy jó húszéves űr, majd ezután kezdett lassan újjáéledni a kutatás.

## **IV. Fejezet: Közigazgatási reformok a II. világháborút követő időszakban**

Ebben a fejezetben már nem egy konkrét iskolát, kutatást vagy kutatócsoport munkáját mutatom be, mert ilyen a II. világháború után sokáig nem létezett. Ennek a kutatási területnek sokáig nem volt igazi gazdája. A világ megváltozott, a politikai átrendeződés átalakította az államigazgatást és ezzel összhangban a kutatást is. Nem létezett központi kutatás, nem volt a közigazgatás fejlesztéssel megbízott személy vagy csoport, sokáig egyáltalán nem beszélhetünk elméleti vagy gyakorlati kutatásról. A II. világháború után közigazgatásunknak folyamatosan meg kellett tanulnia a szovjet típusú állami berendezkedést, nem volt ideje és főleg lehetősége kutatással foglalkoznia. A kommunista időszak változása és a kádári reformok eredményeképpen a '70-es években már lehetett beszélni törekvésekről, közigazgatási reformokról, fejlesztési igényekről. Ebben a fejezetben a hetvenes és a kilencvenes évek közötti időszak kutatásait, próbálkozásait és eredményeit igyekszem összefoglalni.

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

Az államigazgatási reformok a hetvenes években gyorsultak fel igazán. E felgyorsult reformok közül három meghatározó területtel foglalkozom ebben a fejezetben:

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

Mivel ezek közül a fejlesztési irányok közül az ügymenetvizsgálatok és eredményei kapcsolódnak leginkább fő témámhoz, ezekről bővebben fogok szólni.

### **1. A tanácsi igazgatási rendszerek gépesítése**

A teljesség igénye nélkül néhány konkrét vizsgálat, javaslat, reformgondolat alapján szeretném vázolni a témában az 1970-től 1990-ig fellelhető kutatásokat.

A hetvenes évek elejére fokozott igény merült fel az ügyviteli munkák gépesítésére. Egyre több gépi eszköz és új technikai eljárás került be az államigazgatási ügyintézés folyamatába. Az államigazgatás fejlesztésével foglalkozó szakemberek ebben az időben kezdenek el a gépesítés lehetőségeivel mélyrehatóbban foglalkozni.

Már 1970-ben Galabár Tibor, az államigazgatási ügyvitelen belül, a tanácsi igazgatás ügyvitel-technikai fejlődésének alábbi szakaszairól beszél:

1. „manufakturális” ügyvitel - mely időszak a hatvanas évek elejéig tart
2. kézi kisgépek
3. mechanikus működésű automaták
4. elektronika<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Bővebben lásd: Dr. Galabár Tibor: Az ügyvitel-racionalizálás és gépesítés lehetőségei és tervei Pécs városában. In: Állam és Igazgatás, 1970. évi 2. szám.

1972-ben Kovacsics József a tanácsok információs folyamatait, nyilvántartási rendszereit vizsgálva arra a következtetésre jut, hogy a gépi technika egyre több területen alkalmazható, alkalmazandó. Felismeri, hogy „ A gépesítés lehetővé teszi az információk gyors feldolgozását, a gyors adatszolgáltatás megjavítja a vezetők tájékoztatását. Különösen a gazdasági, egészségügyi, szociális fejlesztési tervek készítésénél, de a népelességre vonatkozó gyors, megbízható információk megszerzésénél is nélkülözhetetlenek az adatfeldolgozó gépek. A gépi feldolgozás az információs szolgálat megjavításával kapcsolatban azért is nagy jelentőségű, mert lehetővé teszi a begyűjtött adatok gyors feldolgozása révén a visszacsatolást, az adatok hasznosítását.”<sup>49</sup>

A gépesítés lehetőségeit vizsgálva arra a következtetésre jut, hogy a tanácsi munkában szinte nincs olyan terület, ahol ne lehetne alkalmazni gépeket. Óriási lehetőséget adnak a különböző nyilvántartások: „ a vállalatok ellenőrzése, de a lakosság szociális, kulturális viszonyainak, lakáshelyzetének, a munkaerőnek a nyilvántartása is folyamatos és jól rendszerezett nyilvántartásokat kíván. Mindezek a gépesítés számára igen jó lehetőségeket kínálnak...”<sup>50</sup>

Emellett felismeri, hogy „kiváló lehetősége van a gépesítésnek a választási adatok feldolgozásánál, az államigazgatási munka hatékonyságának, eredményességének a mérésénél, az információk, jelentések, nyilvántartások adatainak a rögzítésénél, feldolgozásánál is”<sup>51</sup>

A felsoroltakon túl az alábbi gépesítési lehetőségeket sorolja fel:

- adóbevallások nyilvántartása
- államigazgatási szervek anyagi eszközökkel való ellátása, beszerzések ügyvitele, készletgazdálkodás
- balesetek nyilvántartása és elemzése, különös tekintettel a közlekedés biztonságának a fokozására
- bérelszámolás
- építési és használatbavételi engedélyek nyilvántartása
- földhasználat nyilvántartása
- gépjárműadó kivetése és nyilvántartása
- gépjárművek nyilvántartása
- gépkocsivezetői jogosítványok nyilvántartása, ellenőrzése
- gyógyszer és kábítószer nyilvántartás, ellenőrzés
- hatósági statisztika
- házkezelőségek és ingatlankezelő vállalatok egyes ügyei
- jövedelemadó könyvelés
- jövedelemadó-kivetés ellenőrzése
- költségvetési előirányzatok készítése
- költségvetési ellenőrzés
- költségvetési könyvvitel
- közegészségügy (pl. levegőszennyeződési nyilvántartások, elemzések; vízművek ellenőrzése; vízszennyeződés ellenőrzése)
- lakásnyilvántartás
- lakásigények nyilvántartása

<sup>49</sup> Kovacsics József: Az információs folyamatok gépesítése a tanácsi igazgatásban és a rendszerszervezés. In: Állam és Igazgatás, 1972. évi 12. szám.

<sup>50</sup> Kovacsics József: Az információs folyamatok gépesítése a tanácsi igazgatásban és a rendszerszervezés. In: Állam és Igazgatás, 1972. évi 12. szám.

<sup>51</sup> Kovacsics József: Az információs folyamatok gépesítése a tanácsi igazgatásban és a rendszerszervezés. In: Állam és Igazgatás, 1972. évi 12. szám.

- munkaerő és munkaalkalmak nyilvántartása
- munkaerő-fluktuáció nyilvántartása
- munka-fényképezés
- népmozgalom: születés, házasságkötés, halálozás nyilvántartása
- operációkutatás az államigazgatásban
- panaszok nyilvántartása
- statisztikai elemzések
- szabálysértések statisztikája
- személyi nyilvántartások
- telekkönyvi nyilvántartás
- választási nyilvántartások, névjegyzékek, választási eredmények feldolgozása
- városfejlesztési-rendezési tervek készítése

Kovacsics professzor másfél évtizedes munkásságát a „Bevezetés az államigazgatási informatikába” című könyvében foglalta össze.

Ebben a műben meghatározza az informatika fogalmát, meghatározza az informatika területeit. („Az informatika négy területet ölel fel, éspedig: a szervezet formális leírását, magát a szervezési folyamatot, a programozást, a számítógép-alkalmazást.”) Bemutatja a magyar közigazgatási informatika kialakulását, a tanácsi informatikai kutatások szervezési munkáját. Feldolgozza az igazgatás struktúráját feltáró módszereket, bemutatja, hogyan lehet az igazgatási létszámot optimalizálni (az operációkutatás felhasználásával), valamint vizsgálja az adott időszak információ-rendszer korszerűsítésének problémáit is.

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

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán az egységes szervezéstan mellett, kötelező tárgyként, programozási alapismereteket, fakultatív tárgyként rendszerszervezési ismereteket oktattak.

Az Államigazgatási Főiskolán „Az igazgatási munka szervezése” című tárgy az államigazgatási szervezési témakörök mellett az információs rendszerek fejlesztésének, működésének problémáival is foglalkozott. Ezen kívül kötelező tárgyként szerepelt a „Számítástechnikai alapismeretek” című tárgy.<sup>52</sup>

Az 1988-89-ben hazánkban és Kelet-Európában bekövetkező változások lehetővé tették, hogy az elavult tanácsrendszert, a területi-helyi közigazgatást teljesen új alapokra helyezzék. Ezek az új intézmények a demokratikus úton választott és önálló önkormányzatok.

Természetesen az önkormányzatok létrejöttével megváltoztak az információs rendszerekkel szemben támasztható alapvető követelmények is. Ilyen új követelmények voltak:

- rugalmasság,

---

<sup>52</sup> Bővebben lásd: Csuth Sándor: Az informatika oktatása az államigazgatásban. In: Állam és Igazgatás 1985. évi 10. szám

- komplexitás,
- integráltság,
- gyorsaság és pontosság,
- az önkormányzati érdekeknek, azok érvényesülésének elsődleges szolgálata,
- gépesítettség,
- biztonság.<sup>53</sup>

A közigazgatás és a számítógép kapcsolata egyre szorosabb lett, a számítástechnika gyors fejlődésének köszönhetően egyre több területen vált alkalmazhatóvá a közigazgatási szervek munkája során. „A számítógép és a közigazgatás kapcsolatrendszerének változatai:

- az egyszerű számítógépes nyilvántartás - ami nem más, mint a korábbi manuális vagy kartonrendszerű nyilvántartás számítógépre való vitele;
- komplex számítógépes nyilvántartás - amelyben az egyes nyilvántartási alapegységek egymással kapcsolatban állnak és ezáltal új minőségű információk, információs láncok képződnek, illetve alakíthatók ki;
- számítógépes döntés: a számítógép és a közigazgatás kapcsolatának ez már egy magasabb szintje, hiszen itt a számítógép már nem csupán nyilvántartási feladatokat lát el, hanem a nyilvántartott adatok felhasználásával konkrét döntést hoz.”<sup>54</sup>

## 2. Az ügyfélszolgálati irodák megjelenése

Az ötvenes évekre Magyarországon kialakult a szovjet mintát követő ágazati munkamegosztás alapján szervezett igazgatási struktúra. A szakigazgatási szervezetek kialakítását illetően a három Tanácstörvény szabályozási rendjének megfelelően ágazati elv alapján tagolt, önálló jogállású, valamint a községekben egységes, tagolatlan, de a belső munkamegosztást tekintve lényegében ágazati elv szerint megosztott igazgatási apparátus működött a testületek mellett. Bár a III. Tanácstörvény szerint a tanács határozta meg a szakigazgatási szervezetét, a gyakorlatban a szakapparátus szervezeti viszonyainak kialakításában erőteljesebben érvényesült a felsőbb igazgatás érdekeltsége.

Az ágazati elv következetes alkalmazásával a központi irányítás stabilan érvényesülhetett, és ez adekvát volt azzal a helyzettel, amely szerint a szakigazgatási szervek funkcióit és feladatait a minisztériumok határozzák meg.

A szervezetrendszer ilyen formája megfelelt a politikai irányítás viszonyainak is, a monolitikus pártállam olyan szervezetrendszer kialakításában volt érdekelt, amely felülről átlátható és irányítható volt. Ezt az ágazati szempontok alapján tagolt struktúrát „tükörkép” struktúrának is nevezték. Ennek a felülről irányított szervezeti felépítésnek a következő hibái és hiányosságai merültek fel a gyakorlatban:

- a helyi sajátosságokat, a település eltérő jellegéből és adottságaiból eredő különbségeket ez az uniformizált munkamegosztás nem volt képes tükrözni;
- egyes feladatcsoportokra (funkciókra) alacsony hatékonysággal, gazdaságtalanul működő szakigazgatási szerveket alakítottak ki;
- valamennyi önálló szakigazgatási szerv önálló ügyvitelre, információs bázisra igyekezett berendezkedni (még akkor is, ha viszonylag kevés önálló feladatot látott is el);

<sup>53</sup> Bővebben lásd: Torma András: Az önkormányzati hivatal információs rendszere. In: Állam és Igazgatás 1990. évi 16. szám

<sup>54</sup> Bővebben lásd: Varga Jenő: Az önkormányzati hivatal döntései számítógépesítésének lehetőségei. In: Állam és Igazgatás 1990. évi 6. szám

- a túlzott tagoltság miatt indokolatlanul nagy lett a vezetői szintek száma;
- a tagoltság, a szervei elkülönültség miatt nehézkes volt az ügyintézők rugalmas átcsoportosítása a feladatok változásainak megfelelően;
- a nagyszámú (hét-nyolc) szakigazgatási szerv működtetése indokolatlanul megnehezítette a szervek munkájának koordinálását, a jó együttműködés ágazatközi ügyekben inkább kivétel volt, mint szabály;
- az egységes szemlélet hiánya miatt akadozott, vagy lehetetlenné vált a központi ügyviteli egységek munkája

Többek között ezek a problémák vezettek egy korszerűbb, egyszerűbb szakigazgatási struktúra kialakításához. Az újfajta struktúra kialakításában jelentős szerepe volt az ügyfélszolgálati irodák megjelenésének.

Természetesen, mint ebben az időben mindenhez, az ügyfélszolgálati irodák megjelenéséhez is felső döntésre, döntésekre volt szükség: „Hazánkban a felszabadulást követően számos intézkedés történt a dolgozók ügyeinek, kérelmeinek és panaszainak gyors intézése érdekében. Közülük szervezeti szempontból különösen jelentős a Minisztertanács Tanácsszervek Osztálya 304/1967. (TK.44.) TO számú utasítása, melyben javasolja - elsősorban a megyei tanácsoknál, valamint nagyobb városokban és a főváros kerületeiben – ’Eligazító iroda’ szervezését az ügyfélforgalom és a jogi tanácsadás lebonyolítása érdekében.”<sup>55</sup>

Ez alapján szervezték meg az első szakosított ügyfélszolgálati irodát a budapesti VII. kerületi tanácsnál, mely 1971. január 3-án kezdte meg működését.

Az ügyfélszolgálati irodák elterjedéséhez nagyban hozzájárult, hogy az MSZMP Központi Bizottsága és a Minisztertanács 1969 márciusában elfogadott közös munkaokmányában az államigazgatási szervezet korszerűsítésének, munkája megjavításának átfogó programját fektette le. Ezt követően 1970-ben a párt X. kongresszusa is fontos határozatokat hozott, majd a közös okmány alapján a Központi Bizottság 1971. november 3-án megvitatta és elfogadta az államigazgatás fejlesztésének irányelveit. Az irányelvek között fellelhető többek között az emberközpontúságra törekvés, amely alatt azt értették, hogy az államigazgatást a feladatok végrehajtása körében az állampolgárok oldaláról, az ő tapasztalataik alapján is vizsgálni kell. A felső szintű elhatározás után sorra jöttek létre az országban az ügyfélszolgálati irodák.

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

- „egyfelől ki kell elégíteni az ügyfeleknek azt a jogos igényét, hogy a tanácsi szervekhez, az igazgatás szolgáltatásaihoz lehetőleg időbeli korlátozás nélkül, személyesen hozzáférjenek;
- másfelől viszont biztosítani kell az igazgatási szervezet zavartalan működésének feltételeit, nevezetesen azt a méltánylandó igényt, hogy a munkaidő egy részét ’ügyfélmentessé’ kell tenni.”<sup>56</sup>

Az így kialakított ügyfélszolgálati irodákban a hatósági ügyek egy jelentős részét ágazati hovatartozásra tekintet nélkül intézték egy szervezetben. A hatósági munka egy része így közvetlenül a lakosság kontrollja alá került, az ügyfelek fogadása szolgáltató jellegűvé vált, az egyszerű de sokszor előforduló (rutin) ügyek intézése felgyorsulhatott. A szervezet

<sup>55</sup>Berkes József: A tanácsi ügyfélszolgálati irodák. In: Állam és Igazgatás, 1975. évi 10. szám

<sup>56</sup>Berkes József: A tanácsi ügyfélszolgálati irodák. In: Állam és Igazgatás, 1975. évi 10. szám

kialakításának logikai alapja tehát a feladatok ellátásához szükséges azonos tevékenység volt, ami a hatósági ügyek esetében valamennyi ügyre nézve az ügyfelekkel való foglalkozást, és azonos eljárási cselekmények végzését jelentette. Ezek alapján olyan tevékenységcsoportok kialakítása vált lehetővé, amelyek alapjául szolgálhattak egy újabb szakigazgatási struktúrához. Az ágazati tagolású, a minisztériumokat leképező ügynevezett tükörcép struktúrával szemben lehetővé vált a tevékenységfajták alapján történő struktúra kialakítása. Eszerint a korábbi hét-nyolc osztályos megoldás helyett négy-öt osztály kialakítására került sor, lehetővé vált továbbá az ügynevezett irodai munkát, az ügyviteli tevékenység központi megszervezése.

### 3. A közigazgatási munkafolyamatok vizsgálata

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

A ténymegállapítás és felmérés nagy része községekben történt, kérdőívek és felmérő lapok használatával. A felmérést községi, nagyközségi vb-titkárok végezték a kiválasztott nyolc megyében, összesen 60 községben, illetve nagyközségben.

A munkatervek felmérése alapján községtípusonként alakították ki keretjelleggel alkalmazható igazgatási szervezeti modelleket. A modellek a népességszámmal, szerepkörrel, jelleggel, sajátos funkciókkal jellemzett tizenkét községtípusra (hét nagyközségi és öt községi) „től-ig” határok között megjelölték az igazgatási munkaterhet, a munkateher ellátására szükséges összes létszámot ugyancsak „től-ig” keretben.<sup>57</sup>

1971-72 között a flucki módszerek alapján tizenegy tanácsigazgatási egységben (négy város, egy fővárosi kerület, öt nagyközség, egy község) folytattak le ügymenetvizsgálatot. Ennek konkrét kiváltó oka, előzménye ismét egy felsőbb döntés volt:<sup>58</sup>

A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának és a Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormányának 1971 novemberében tartott együttes ülése az állampolgárokat érintő igazgatási tevékenység korszerűsítésének feladatairól szólva megállapította: „Az állampolgárok törvényes jogainak és jogos érdekeinek védelme megköveteli a hatósági ügyintézés további egyszerűsítését, az ügyek eldöntésének gyorsítását, az ügyintézésben észlelhető bürokratikus formalizmus csökkentését, valamint a hatósági munkában a szocialista törvényesség további erősítését.”

A Központi Bizottság ülését követően a Minisztertanács határozatot hozott az

<sup>57</sup> Bővebben lásd: Pécsváradi János: Ténymegállapító felmérés a községi igazgatási modellek kidolgozásához. In: Állam és Igazgatás, 1972. évi 8. szám

<sup>58</sup> Pécsváradi János: Ügymenetvizsgálatok tapasztalatai és az egyszerűsítés lehetőségei a hatósági tevékenységben. In: Állam és Igazgatás, 1973. évi 8. szám



államigazgatási tevékenység fejlesztésére s ebben - többek között - elrendelte, hogy „Ügymenetvizsgálatot kell végrehajtani mindazon hatósági ügycsoportokban, ahol tömegesen merülnek fel az állampolgárok ügyei, s ki kell iktatni azokat az ügyintézési mozzanatok, amelyek az állampolgárok felesleges idézgetéséhez, s az ügyek indokolatlan elhúzódsához vezetnek.”

Ezt a vizsgálatot is a Tanácsakadémia Tanácsigazgatási Szervezési Intézete végezte el a Minisztertanács Tanácsi Hivatalának megbízása alapján.

Az ügymenetvizsgálatok elkészítésének célja kettős volt:

- a) „A kiválasztott ügycsoportokban keletkezett, azonos típusú lezárt ügyek folyamat - ábrákra való feldolgozása, s ezzel az ügyintézés lezajlott 'menetének' feltérképezése, rekonstruálása.
- b) A folyamatábrákon rekonstruált ügymenet elemzése során a jogi szabályozásra, a belső munkaszervezésre, illetőleg az ügyintéző tevékenységre vonatkozó korszerűsítési javaslatok kidolgozása.”<sup>59</sup>

A vizsgálatok kiválasztott témakörei az alábbiak voltak:<sup>60</sup>

1. általános igazgatás körében a kisajátítási ügyek egész folyamata,
2. gyámügyek tekintetében: az állami gondozásba vételi és a kiskorúak láthatási ügyei, egyéb ügyfajtákból: a hatósági bizonyítványok kiadása, szóbeli kérelemre és megkeresésre,
3. építésügyi és közlekedési igazgatásban: a lakosság által végzett lakóház, toldalak, stb. építkezési és felújítási ügyek, engedélyezési ügyek intézésének egész folyamata,
4. adóügyi igazgatás területéről: az adók előírásának, illetőleg a beszedésének folyamata, ideértve a közbeeső hatósági intézkedéseket is,
5. egészségügyi és szociális igazgatás területéről: a rászorultak szociális intézetbe történő beutalásának egész folyamata, a szociális segélyezési ügyek,
6. élelmiszer és mezőgazdasági igazgatás területéről: a járatlevél kezelés.

A felvétel eredményeként egy-egy ügycsoportban 100-200, összesen mintegy 1000 - az elemzés alapjául szolgáló – felmérőlap és folyamatábra készült el. A begyűjtött adatokat az Intézet a tanácsigazgatásban jártas szakemberek közreműködésével dolgozta fel.

E vizsgálat tapasztalatait felhasználva az Államigazgatási Szervezési Intézetben fejlesztették ki az általános ügymenetmodell sémáját, mely alapján bármely hatósági feladat optimalizált munkafolyamatát - meghatározott szerkezetbe - kvázi technológiai utasításba lehetett foglalni.

Az általános ügymenetmodell felépítése a következő:

1. Jogforrások: a modellnek ez a része tartalmazza a központi jogforrások megnevezését, tárgyát és lelőhelyét; szabad helyet biztosít a helyi szabályozás számára, valamint a változások átvezetésére.
2. Az ügyfél kötelezettségei a közigazgatási eljárás megindítása előtt: ez a rész foglalja össze az ügyfél kötelezettségeit (az eljáráshoz ajánlott beadványmintákat, segédleteket, tájékoztató rölapokat).

---

<sup>59</sup> Dr. Pécsváradi János: Ügymenetvizsgálatok tapasztalatai és az egyszerűsítés lehetőségei a hatósági tevékenységben. In: Állam és Igazgatás, 1973. évi 8. szám

<sup>60</sup> Dr. Pécsváradi János: Ügymenetvizsgálatok tapasztalatai és az egyszerűsítés lehetőségei a hatósági tevékenységben. In: Állam és Igazgatás, 1973. évi 8. szám

3. Az alapeljárás: lényegében itt kezdődik az optimalizált munkafolyamat-modell, ahol lépésről- lépésre jelennek meg a munkamozzanatok és azok elintézési módja. Az aktuális alkalmazandó jogszabályhely - és ha van - az adott munkamozzanathoz használt segédlet (nyomtatvány, iratminta). Külön feltüntette a modellt az eljárás során alkalmazható méltányosságra vonatkozó jogszabályhelyeket is.
4. Fórumrendszer: a fellebbezési eljárás és a felülvizsgálati kérelem benyújtása esetén az eljáró felsőbb szervek rendszerét mutatja meg. Mint látjuk a modellszerkezet a munkafolyamat lehetséges "elágzásait" csak vázlatosan jelzi, de nem dolgozza ki azokat, mivel a modell alkotója az elsőfokon eljáró ügyintéző munkájának racionalizálását tartotta szem előtt.
5. Végrehajtási eljárás: az alapeljáráshoz hasonlóan a feladathoz kapcsolódó munkafolyamat szakaszt mutatja be a már ismert módon.
6. Segédletek: az ügymenetmodell végén az egyes munkamozzanathoz ajánlott iratminták, nyomtatványok összegyűjtve találhatók meg.

A modell szerkezete világosan mutatja, hogy a hagyományos manuális munkavégzést támogatta, hatóköre korlátozott volt, mivel csak a hatósági funkciókörben volt alkalmazható.

A modell túlnyomóan eljárásjogi szemléletű, nem tisztán technológiai problémákkal foglalkozik.

A modell széles körű elterjedésével lehetőség nyílhatott volna, hogy elkülönítsék a formalizálható hatósági feladatokat az egyedi szellemi munkát igénylő feladatoktól. A modell magasabb színvonalú, fegyelmezett munkakultúrát alakított volna ki és lehetővé tette volna az új korszerű technológia kialakulását.

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

- az optimálisan szervezett legrövidebb munkafolyamat növelje a közigazgatás hatékonyságát,
- legyen lehetőség az országban egységes eljárásmenet kialakítására,
- a községekben a ritkán előforduló ügyek intézéséhez nyújtson segítséget,
- felhasználható legyen az újonnan belépők képzésében.<sup>61</sup>

A hetvenes években Dr. Berkes József által kidolgozott, majd továbbfejlesztett ún. ügymenet-modellezési eljárási módszerrel 1979-80 között az Államigazgatási Szervezési Intézetben elkészültek a birtokvédelemmel, a hagyatéki eljárással, a tartási, életjáradéki- és öröklési szerződésekkel, a gyámügyi igazgatással és a közületi elhelyezésekkel kapcsolatos ügyintézési modellek.

Ezeknek az eredményeknek köszönhetően fejlődött ki az egymenetes ügyintézési modell alap gondolata.

Az egymenetes elintézési modell egy szervezési koncepció, amely világos célkitűzést, munkaszervezési stratégiát és egy sajátos eljárást egyesít magában. A modell az ügyfélszolgálati irodák fejlesztéséhez kifejlesztett rendszer. Lényege egyszerű: teremtsük meg annak a gyakorlati szervezési feltételeit az adott (tanácsi) szervezetben, hogy meghatározott hatósági ügyet egyetlen érdemi mozzanattal és azonnal el lehessen intézni.

„Az „azonnali ügyintézés” és az ún. rövidített ügyintézés filozófiája az, hogy minden olyan hatósági ügyre, amely az adott viszonyok között 30 napnál rövidebb idő alatt elintézhető, a szükséges legkevesebbet használjuk fel.”<sup>62</sup>

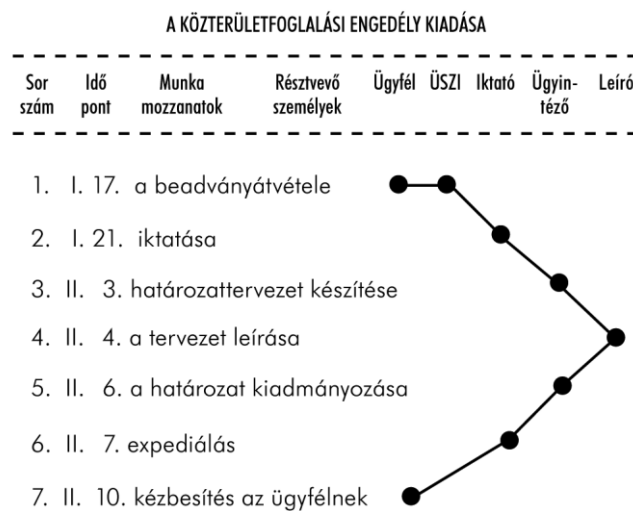
<sup>61</sup>Bővebben lásd: Berkes József: A tanácsi ügymenetmodell TISZI 1970

<sup>62</sup>Gáspár Mátyás: Az egymenetes ügyintézési modell. In: Állam és Közigazgatás, 1987. évi 37. szám

Az egymenetes ügyintézési modell nem alkalmazható minden hatósági ügyben, hisz nem minden ügy intézhető el egy mozzanattal. „Az egymenetes ügyintézési modell megvalósításának a szervezési változtatás szintjét, lehetőségét illetően lehetnek szervezeti, szervezettségi, személyi, technikai, jogszabályi, gazdaságossági, költségbeli és egyéb feltételei.”<sup>63</sup>

Éppen emiatt először ki kell választani az „egymenetes-gyanús” ügyfajtákat. Ez többféle módszerrel történhet. Ennek egy lehetséges módszere ellenőrző kérdéses rendszer, melyet szintén Gáspár Mátyás dolgozott ki, és fent idézett tanulmányában ismertet.

A módszer kiindulási alapja az adott hatósági feladat ügymenetmodellje, tehát az egymenetes ügyintézési technológia alkalmazása előtt el kell végezni a hagyományos ügymenetvizsgálatot. Ehhez példaként a közterület-foglalási engedély kiadását veszem alapul. Az alábbi ábra bemutatja a közterület-foglalási engedély kiadásának hagyományos munkafolyamatát.



Az ábra a flucki sematikus ábrázolással készült, még az egyes tevékenységfajták (érdemi és eljárási) sincsenek feltüntetve rajta.

Fenti munkafolyamatok Budapest Főváros XX. kerületében az ügyfélszolgálati iroda fejlesztése során szervezték át egymenetessé. Ezt az alábbi ábrán láthatjuk:

<sup>63</sup> Gáspár Mátyás: Az egymenetes ügyintézési modell. In: Állam és Közigazgatás, 1987. évi 37. szám

**A KÖZTERÜLETFOGLALÁSI ENGEDÉLY KIADÁSÁNAK  
EGYMENETES VÁLTOZATA**

Sor szám	Idő pont	Munka mozzanatok	Részvevő személyek	Ügyfél ÜSZI	Iktató	Ügyin- téző	Leíró
1.	I. 17.	a beadványátvétele		●	●		
2.	I. 21.	iktatása					
3.	II. 3.	határozattervezet készítése				●	
4.	II. 4.	a tervezet leírása					
5.	II. 6.	a határozat kiadmányozása					
6.	II. 7.	expediálás					
7.	II. 10.	kézbesítés az ügyfélnek					●

A munkafolyamat grafikus ábráját megvizsgálva láthatjuk, hogy milyen konkrét intézkedéseket kellett tenni azért, hogy az engedély azonnal kiadható legyen.

Ott, ahol hatósági osztály vagy kibővített feladatkörű ügyfélszolgálat működik, megvalósítható az érdemi ügyintézési mozzanatoknak egy szervhez (ügyintézőhöz) való letelepítése. Így történt a XX. kerületben is, ahol a feladatokat letelepítették az önálló szakigazgatási szervként működő ügyfélszolgálati irodába.

A második világháborút követő politikai vezetés szakított a hazai közigazgatási hagyományokkal, és a rá kényszerített szovjet modell alapján alakította ki az új tanácsrendszerre épülő közigazgatási struktúrát. Ebben a korai időszakban (ötvenes évek, hatvanas évek eleje) nem beszéltek közigazgatás fejlesztéséről korszerűsítéséről, hiszen egy „jó és működő” modellt másoltunk, a nagy „testvértől”. A felülről jövő kézi irányítás, a fejezetben említett „Tükörkép struktúra” meghonosítása és eröltetése nem kedvezett a reformgondolatoknak, korszerűsítési, fejlesztési törekvéseknek. A hatvanas évek végére, a hetvenes évek elejére datálhatóak az első önálló hazai korszerűsítési törekvések, melyek alapvetően két irányt vettek. Az egyik irány a gépesítés, a számítógépes rendszerek közigazgatási alkalmazása, a technikai, technológiai újításokra irányuló vizsgálatok, melyek megalapozták a mai korszerű közigazgatásunkat. Eredményei az ügyfélszolgálati irodák létrejötte, a mai korszerű okmányirodák elődjeiként. A másik fejlesztési irány az ügymenetvizsgálatok felújítása a Fluck-féle vizsgálati módszerek alapján, melynek eredményei az ügymenet-modell, az egymenetes ügyintézési modell kialakulása volt, melyek a mai korszerű számítógépes programok és alkalmazások és a kormányablakok elődeinek tekinthetők.

## V. fejezet: A folyamatközpontú közigazgatás-szervezés eredményei a '90-es évektől a Magyary programig

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

Közigazgatásunk történetét az eddig ismertett folyamatos útkeresés, a változások és reformtörekvések jellemzik. A közigazgatás racionalizálása is szoros összefüggésben van az említett állandó változással. „A közigazgatás racionalizálása a mai kornak általános közszükséglete. Szükség van rá mindenütt először azért, mert a nemzetek történelmében időről-időre, generációról-generációra el kell végezni az állami berendezés továbbfejlesztésének munkáját”.<sup>64</sup>

„Ennél a normális fejlődésből származó oknál sürgetőbb szükség is hárul a mai generációra annak következtében, hogy a gazdasági és szociális fejlődésnek a múlt század közepétől bekövetkezett rohanó növekedése magával ragadta az állami szerkezetet és a közigazgatás gépezetét is, amely szintén a nagyüzem méreteire növekedett, és feladatainak sikeres megoldásához a munkamegosztásnak, a szervezésnek és irányításnak és mindezekben a szakértelemnek olyan fokára van szükség, amely a laissez faire kényelmes kormányzati korszakát a tervszerű cselekvés és a minden irányban való előrelátás terhes feladatával váltotta fel.”<sup>65</sup> Magyary Zoltán professzor 1932-ben vetette papírra a fenti gondolatokat, melyek napjainkban is érvényesek.

„A racionalizálás takarékoság, egyszerűsítés, modernizálás, tökéletesítés.”<sup>66</sup> E négy dologra jelenleg is nagy szüksége van a közigazgatásunknak.

A közigazgatás racionalizálása napjainkban is aktuális, folytonos feladatot jelent. Viszonylagos állandóságot jelent a változások közepette, hogy a közigazgatással szemben támasztott alapvető igények, elvárások az eltelt évtizedek során szinte ugyanazok voltak és maradtak. A Magyary Zoltán által megfogalmazott eredményesség, jogszerűség, szakszerűség, gazdaságosság, az ember és a közösség szükségleteinek kielégítése, érdekeinek szem előtt tartása ma is ugyanolyan időszzerű, mint az 1930-as években. A tartalom változatlan, csak a megfogalmazás lett más: ma minőségről, hatékonyságról, ügyfél-orientációról, közszolgálati menedzsmentről és „pénzért értéket” elvről beszélünk.

Ebben a fejezetben a '90-es évek magyarországi közigazgatási reformtörekvései közül szeretnék néhányat bemutatni. Ezután rátérek a 2000-2010-es évek közigazgatási reformjainak bemutatására, s végül a Magyary program lényegét ismertetem.

Vizsgálódásomat a közigazgatás racionalizálásának kormányprogramját rövid, bizonyos elemeket kiemelő, példálózó ismertetésével szeretném kezdeni. Ezután olyan, a választott témám szerint releváns fejlesztési koncepciókat, jelenségeket, törekvéseket fogok bemutatni, vizsgálni, melyek vagy hiányoznak a kormányprogramból vagy csak érintőlegesen találhatók meg abban. Ezek a bemutatandó törekvések mind egy újfajta gondolkodásmódnak, a folyamatközpontú gondolkodásnak a termékei.

<sup>64</sup> Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás tükre. Bp., Magyar Királyi Állami Nyomda, 1932.

<sup>65</sup> Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás türe. Bp., Magyar Királyi Állami Nyomda, 1932.

<sup>66</sup> Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás tükre. Bp., Magyar Királyi Állami Nyomda, 1932.

A folyamatközpontú közigazgatás-szervezés lényege röviden:

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

## 1. A racionalizálási program előzményei

Magyarországon az 1990-es évek elején politikai, gazdasági, társadalmi rendszerváltás történt. Az állami tulajdonnak és a szocialista szövetkezeti tulajdonnak alárendelt tervgazdaság helyett a magántulajdonon alapuló szociális piacgazdaság épült ki. A pártállami struktúrát felváltotta egy demokratikus választásokon alapuló, többpárti parlamenti rendszer.

A tanácsrendszer helyett egy polgári értékeket megtestesítő önkormányzati rendszer jött létre. A gazdasági és politikai változásokhoz szorosan kapcsolódott a közigazgatás reformja is. A rendszerváltás e téren is átfogó reformfolyamat indult el.

A közigazgatás fejlesztésére a következők miatt volt szükség:

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

A vizsgálatokat szükséges volt kiterjeszteni a kormányzati és a dekoncentrált szervek működésére is. A polgári demokráciákban nincs egy olyan egységes közigazgatási modell a korszerűsítéshez, amelyet Magyarország is átvehetett volna. A rendszerváltással előtérbe kerülő Magyar-iskola közigazgatást racionalizáló reformgondolatai viszont rendelkezésre álltak.

A közigazgatással foglalkozó szakemberek sürgették a közigazgatás modernizációját, és olyan szakmai fórumok megrendezését, ahol a véleményeket, javaslatokat kifejtethnék és egyeztetethnék. Ezen igények kielégítésére hazai és külföldi közigazgatási szakemberek 1992. december 3-5-ig Budapesten nemzetközi szakmai konferencián tárgyalták a magyar közigazgatás modernizációs törekvéseit.

A konferencián felsorolt reformteendők mindegyikében az 1990-es évektől megkezdődtek az első lépések. Magyarország reformteendői a továbbiakban kiteljesítő és korrektív jellegűek. Ezeket kiegészítették az egyszerűsítés, költségtakarékosság feladatai. A kiteljesítés körébe tartoztak a megkezdett reformokat részletező munkálatok, melyek a következők: a demokratizálás folytatása, a közigazgatás jogszerűségének erősítése, decentralizáció - dekoncentráció - centralizáció helyes arányainak kialakítása, a központi és helyi közigazgatás működésének összehangolása.

A kiteljesítés második része a kapacitás-fejlesztés volt. Ez azt jelentette, hogy a törvényi és intézményi keretek létrehozása mellett a megfelelő személyi és anyagi előfeltételek

kialakítása legalább ilyen fontos volt.

A legfontosabb személyi feltétellé a köztisztviselői kar tudásának, szemléletmódjának megváltoztatása vált.

Bár az anyagi erőforrások mindig korlátozottak voltak, illetve ma is azok, a közigazgatás modernizálásába érdemes beruházni, mivel a hatékony közigazgatás jelentős anyagi erőforrásokat képes létrehozni és megtakarítani.

A korrekciós reformteendőkre a rendszerváltással elfogadott törvények végletességei miatt volt szükség. Az egyébként helyes irányok (demokratikus testületiség erősítése, a közigazgatás jogállami korlátozása) túlzásai miatt elgyengült a végrehajtó hatalom önálló szakmai szerepe. A rendszerváltás után az államhatalmi ágakat nem sikerült egyértelműen szétválasztani. A kormány és a szakigazgatás cselekvési lehetőségei túlkorlátozottak lettek.

A törvényhozó hatalomra több végrehajtó jellegű feladat is hárult. A helyi önkormányzatokra is jellemző volt a demokratikus testületiség túlhajtása és a polgármester, a jegyző szerepének alábecsülése.

A rendszerváltás politikai légköre kedvező helyzetet teremtett, így a magyar közigazgatás modernizációja 1992-ben megkésve, de alapvetően jó irányban indult el.

Az Antall-kormány közigazgatási modernizációs programja 1992-ben három összefüggő kormányzati dokumentumra épülve jött létre. Az 1026/1992. (V.12.) sz. Kormányhatározatban meghatározták a témaköröket, felelősöket és határidőket. A 363/1992. sz. határozatban kijelölték a témakörökben induló vizsgálatok és intézkedések főbb irányait és elveit. A miniszterek és a kormány alá rendelt országos hatáskörű szervek vezetői elkészítették a magyar közigazgatás minden ágazatában végrehajtandó intézkedési terveket. A programi tehát témák, intézkedési irányok, felelősök, határidők szerves egységét jelentette.

A kormány az intézkedések bevezetése előtt egyaránt mérlegelni kívánt minden más megközelítést és javaslatot. A vizsgálatok alapján kellett választ adni arra a kérdésre, milyen módon modernizálható a magyar közigazgatás szervesen összefüggő két ága: az állami és az önkormányzati.

A program dokumentumait egyeztették az érintett érdekképviselői szervekkel és hasznosították a Magyar Közigazgatási Kamara tanácskozásain elhangzott javaslatokat is. Ennek az igen gondos, szakszerű előkészítő munkának az eredménye „A közigazgatás korszerűsítésének programja”, melyet a kormány 1992. december 10-én fogadott el.

## **2. A racionalizálási program (1992-1996)**

Az 1992-es közigazgatási korszerűsítési program első fejezete az átfogó közigazgatási reform fő irányait és súlypontjait taglalja. A reform négy modernizációs irányt foglal magába:

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

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

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

A Horn-kormány 1077/1994. (VIII. 6.) sz. Kormányhatározatában Dr. Verebélyi Imrét a közigazgatás fejlesztésével kapcsolatos feladatok kormánybiztosává nevezte ki azzal a céllal, hogy elősegítse a kormány 1994-98 évekre vonatkozó programjából a közigazgatás racionalizálásának gyakorlati megvalósítását.

A kormánybiztos konkrét feladatai:

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

A kormánytól kapott felhatalmazás alapján került kidolgozásra a közigazgatás reformjának tervezete, amelyet részletes vitára bocsátottak. Az általános vélemény az volt, hogy a kormányzás és a közigazgatás reformjára, megújítására szükség van. A beérkezett észrevételek figyelembevételével dolgozta ki Verebélyi Imre a közigazgatás modernizációjának programját. Így született meg 1996. júliusában „A közigazgatás reformjának programja”.

#### A közigazgatás reformjának programja - Budapest, 1996. június

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

##### 1. A közigazgatási feladatok és tevékenységek átalakítása

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

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

A helyi önkormányzati közigazgatás feladatait egyértelműbben el kell határolni az állami közigazgatás feladataitól, s a decentralizációt tovább kell folytatni. Az önkormányzati feladatkörökön belül meg kell szüntetni a törvény által kötelezően elrendelt és szabadon



felvállalható feladatkörök közötti aránytalanságokat (szűkíteni kell a kötelező, növelni a fakultatív ügykört). A kötelező feladatokat szabályzó rendelkezéseknél enyhíteni kell a helyi önállóságot túlságosan korlátozó törvényi előírásokat, ugyanakkor garantálni kell, hogy a törvényben előírt kötelező feladataik elvégzését ne mulasszák el.

Mivel a fő tendencia az állami feladatok csökkentése, új állami szerepvállalásra csak különleges esetben kerülhet sor. Ilyen szükségszerű állami feladatnövekedéssel jár az euro-atlanti integrációs szervezetekhez való csatlakozás. Ehhez kapcsolódhatnak a piacgazdaság, a társadalom és az egyén védelmének, illetve önszerveződő képességének növelését elősegítő új állami szerepvállalások.

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

Át kell tekinteni az államigazgatási eljárás korszerűsítésének más lehetőségeit is (például: biztosítani a fellebbezés lehetőségét; a jelenlegi ötfokozatú eljárás szűkítése; a közigazgatási bírászkodás elkülönítése a rendes bíróságokon belül).

Szükséges az állampolgárok hatósági okmányainak reformja (útlevél, gépjárművezetői engedély, személyazonosító igazolvány, személyazonosító jel, hatósági igazolvány). Fel kell gyorsítani a hatósági nyilvántartások (ingatlan-nyilvántartások) korszerűsítési munkáit.

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

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

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

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

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

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

## 2. A kormányzás és a központi államigazgatás megújítása

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

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

A koalíciós kormányzás többpárti jellegből adódó többoldalú önkorlátozás döntően a kormányzati döntés-előkészítési mechanizmusban érvényesüljön. Nemzetközi összehasonlító elemzésekre alapozva fel kell tárni a koalíciós kormányzás hazánkban is alkalmazható új eljárásait, módszereit. A kormánykabinetet olyan kistestületté célszerű átalakítani, amely koalíciós kormányoknál együttesen betölti az informális kiskabinet és az előzetes koalíciós megbeszélés funkcióját.

A kormányzat első számú vezetője, a miniszterelnök meghatározó szerepkört töltsön be a kormánytestület megalakításában, a testület tagjainak kiválasztásában és felmentésében, valamint a kormánypolitika általános irányvonalának kialakításában. A kormány testületi döntéseinek előkészítése során a miniszterelnök feladata, hogy megteremtse a kormányzati konszenzus lehetőségeit. Még a kormányülés előtt alakítson ki konszenzust a miniszterek között, kiemelkedően fontos ügyekben pedig a parlamenti csoportokkal és a parlamenten kívüli politikai szervezetekkel.

A kormány testületi döntéseinek végrehajtása általában a miniszterekre tartozzon, a miniszterelnök elsősorban a miniszteri végrehajtás koordinációjával és ellenőrzésével foglalkozzon.

### 3. A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztése és a területi államigazgatási szervek reformja

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

A megye esetében a hatáskör-telepítés két összehangolandó szempontja közül az egyiket, a szubszidiaritás elvét (a helyi közügyeket az állampolgárokhoz közelebb álló települési önkormányzatokhoz indokolt telepíteni) eltúlozták, és kevésbé vették figyelembe a másik szempontot, a hatékonyság és gazdaságosság követelményét.

A megye nem hierarchikus főnöke a községnek és a városoknak, de területi feladatkörében a településeket is érintő térségi közszolgáltatási és térségfejlesztési funkciókat lát el. Ebben a ciklusban ki kell dolgozni azokat az ágazati törvénytervezeteket, amelyek hosszabb távra egyértelművé teszik a megyei önkormányzatok kötelező feladatait. A jövőben ne egyedi döntés, hanem csak a hatáskör-telepítő törvények jelölhessék ki, hogy melyik önkormányzati szinten kell az adott közfeladatot megoldani. A megyei önkormányzat feladat- és hatáskörének kiszélesítésénél figyelembe kell venni, hogy az állam központi és területi szerveinél vannak olyan állami feladat- és hatáskörök, amelyek átadhatók a megyei önkormányzatoknak.

#### 4. A közigazgatás személyi állomány létszáma, minőségének és megbecsülésének növelése

A közigazgatás megújítása elképzelhetetlen a közigazgatás személyi állományának minőségének megjavítása, anyagi és erkölcsi megbecsülésének fokozatos növelése nélkül, mindezt kisebb közigazgatási létszám mellett kell elérni. Bár ez a létszám nemzetközi összehasonlításban nem túl magas, az állami költségvetés csökkentésének általános tendenciáját itt is érvényesíteni kell. A létszám továbbá a közigazgatási rendszeren belül aránytalanuk oszlik meg, ezt létszámrevízióval kell korrigálni. Ugyanakkor fontos, hogy a lecsökkenő létszámból származó megtakarítások a köztisztviselői rendszerben maradjanak.

A magyar közigazgatás az előtte álló kettős kihívásnak - az EU-hoz való csatlakozás követelményeinek, valamint a növekvő hazai elvárásoknak - csak úgy tud megfelelni, ha lényegesen javul a személyi állomány minősége. A minőségi javulás gondosan kiválasztott, sokoldalúan képzett, hivatástudattal rendelkező, anyagilag és erkölcsileg egyaránt elismert alkalmazottakkal érhető el. A köztisztviselői pálya személyzetpolitikai intézkedésekkel (karrier-pályáiv meghosszabbítása, illetmények növelése, kiválasztás demokratizmusának és hatékonyságának erősítése) a jó szakemberek számára vonzóvá kell tenni. A kiválasztás módszere a pályázat és a versenyvizsga együttese.

Az illetmény szorzószámát 3,2-szeresről 5-6-szorosra célszerű emelni. A karrierpálya idejét a jelenlegi 44-46 évtől a nyugdíjazásig terjedően kell meghosszabbítani.

Egységesebb jogi szabályozás révén meg kell szüntetni a köztisztviselői, közalkalmazotti kar jelenlegi túlzott megosztottságát, indokolatlan különbségeit (az államigazgatási szervezetben és önkormányzatokban dolgozók, a költségvetési szervezetben és önkormányzatokban dolgozók, a költségvetési intézményekben alkalmazott köztisztviselők és közalkalmazottak közötti).

### 3. A 2000-2010-es évek közigazgatás fejlesztési elképzelései

A közigazgatás-fejlesztés körében felmerülő, az 1999-2000. évekre megfogalmazott távlati és konkrét feladatokat az 1052/1999-es kormányhatározat<sup>67</sup> tartalmazta. A korábbi nagy strukturális reformok továbbvitele mellett ebben az időszakban előtérbe került a közigazgatás működése hatékonyságának az Európai Unió színvonalára történő fokozatos felfejlesztése, amelyhez a kormányzati döntések stratégiai előkészítése minőségének, a meghozott döntések végrehajtása koordinációjának és a végrehajtás ellenőrzésének is javulni kellett. Ezen tényezők megléte mellett a határozatban megfogalmazott stratégiai célkitűzések az alábbiakban foglalhatók össze:

- az államigazgatási és az önkormányzati igazgatási szervek által végzett szolgáltató típusú, polgárbarát, hatékony és átlátható közigazgatás;
- a szakmai tudás által vezérelt politikamentes, teljesítményorientált, stabil közszolgálat kialakítása;
- az „összkormányzati” szempontok, érdekek érvényesítésére alkalmasabb közigazgatás kialakítása és megvalósítása alapvető feltételeinek megteremtése;
- a jogállamiságnak megfelelő, átlátható, gyors és szakszerű közigazgatási eljárások biztosítása.

A határozat szerint az államigazgatás továbbfejlesztésének fontos célkitűzése a feladataival arányos létszámú, de a feladatait magasabb szinten megvalósítani képes

---

<sup>67</sup> 1052/1999. (V. 21) Korm. határozat a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről

szervezeti rendszer kialakítása, amelynek alapja az államigazgatási szervek feladat- és hatásköreinek folyamatos felülvizsgálata. Ahol az állami (hatósági) beavatkozás szükségtelen – vagy más, nem közigazgatási eszközökkel is biztosítható – ott azok államigazgatási jellegét meg kell szüntetni (dereguláció). Ahol továbbra is szükségesek államigazgatási feladatok, ott törekedni kell arra, hogy azok az ügyfelekhez legközelebbi szintre kerüljenek; területi vagy helyi államigazgatási szervekhez, illetve települési önkormányzati jegyzőkhöz (dekoncentráció).

Fontos szempontként jelent meg továbbá, a feladat- és hatásköri vizsgálatnál az államigazgatási feladat- és hatáskör helyi önkormányzatokhoz való telepíthetőségének vizsgálata (decentralizáció). A korábban már megfogalmazott feladat ismét előkerül, miszerint a minisztériumokat mentesíteni kell a konkrét, egyedi államigazgatási ügyektől, helyettük a stratégiát tervező, a koordinációs, információs, ellenőrzési és jogi szabályozási feladatokra kell a hangsúlyt fektetni. Folytatni kívánták az, ebben az időszakban nem minisztériumi formában működő, jobbra hatósági tevékenységet végző központi közigazgatási szerv nehezen áttekinthető rendszerének felülvizsgálatát. A területi államigazgatási szervek működésének összehangolását és ellenőrzésének javítását ismét a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalokon keresztül igyekeztek biztosítani, azonban deklaráltnan megjelenik végre a területi államigazgatás integrált működtetésének igénye. Az ország közigazgatási területi beosztásának vizsgálata folyamán a területi államigazgatás regionális alapokra helyezése kapott prioritást.

Az államigazgatás működéséhez fontos eljárási előírások felülvizsgálata is megkezdődött, és a modern közigazgatás igényeinek megfelelően kívánták újra szabályozni az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvényt (Áe.). Az új szabályozásban az átlátható, gyors és szakszerű alapeljáráshoz megfelelő jogorvoslati rendszer jövőképe jelenik meg, amelynél a jogszabályokat megsértőkkel szemben a közigazgatás megfelelő, hatékony szankciókat érvényesíthet. A szolgáltató típusú közigazgatás kiépítéséhez szükséges a közigazgatási információs és ügyfélszolgálati rendszerek fejlesztése, a közigazgatási informatika programszerű és egységes kezelése ebben az időszakban leginkább csak szlogenként értékelhető. Az emberi tényező szerepe azonban felerősödik, és a közszektorban foglalkoztatott több mint 800 ezer munkavállaló jogállásának rendezését az egységesítés irányában igyekeznek felülvizsgálni. A közszolgálatban foglalkoztatottakkal kapcsolatos követelmények továbbfejlesztésében a szaktudás és a hatékony munkavégzés határozza meg az előmenetelt és a foglalkoztatás biztonságát, amely valódi közszolgálati életpályát eredményez. Megjelenik továbbá a korrupció elleni fellépés érdekében megalkotandó Közszolgálati Etikai Kódexet ötlete is.

A helyi önkormányzati közigazgatási rendszer hatékony működéshez, a további decentralizációhoz, a köz érdekében végzett ellenőrzésük megfelelő szintű kiépítéséhez még további lépéseket irányoz elő a határozat. A több mint 3100 helyi önkormányzatot számláló dezintegrált önkormányzati rendszerben megfelelő jogi szabályozással, szervezeti és pénzügyi ösztönzőkkel igyekeznek kialakítani, illetve támogatni szükséges az önkormányzati feladatok ésszerű keretek közötti, hatékonyabb és szakszerűbb ellátásának rendszerét. Ezt az önkormányzatok teljesítőképességétől függő differenciált feladat- és hatáskör-telepítéssel, valamint az önkormányzatok kistérségi társulásainak ösztönzésével kívánják elérni. Az államigazgatási feladatokat körzetközpontokba próbálják telepíteni. Az önkormányzatok finanszírozásának átalakításával meghatározóvá próbálja tenni a feladat- és programfinanszírozás szerepét, növelni szándékozik az önkormányzatok bevételeiben a helyi bevételek arányát. A kidolgozandó regionális igazgatási rendszer koncepciójára figyelemmel törekszik meghatározni a megyei önkormányzatok lehetséges jövőbeni szerepkörét, az államigazgatási és az önkormányzati régiók egyirányú fejlesztése érdekében.

A két évvel későbbi határozat<sup>68</sup> szerkezete némileg eltér a korábitól. Míg az előző terv jobbjára a közigazgatás egyes szintjeihez csoportosította a feladatokat, addig a frissített változat a közigazgatást érintő jogalkotás, illetve intézményfejlesztés fejezetébe telepíti a konkrét tennivalókat, s külön fejezetben jeleníti meg a közigazgatás-fejlesztés stratégiai céljait, szabályozási irányelveit, melyek végrehajtása elkezdődött, de teljes körű befejezése a referencia-időszak alatt nem várható. A második kétéves feladatterv célja az volt, hogy a közigazgatás korszerűsítésének több kormánycikluson keresztül ívelő folyamatának eddigi tapasztalatai és a kormányprogramban foglalt prioritások alapján, továbbá az EU csatlakozás feltételeit és teendőit rögzítő Agenda 2000 javaslatait és az Európai Unió Bizottsága által 2000. novemberében készített ország-jelentés megállapításait figyelembe véve határozza meg a fő fejlesztési irányokat, és foglalja egységes keretek közé az egyes ágazatok fejlesztési feladatait. Egy olyan komplex, lényegében minden közigazgatási problémát felölelő feladatterv, illetve felelős-kijelölés és határidő-ütemezés meghatározásra került sor, amelynek végrehajtása már eleve kérdéses volt, főleg a kormányzati ciklusból hátralevő maximum 10-11 hónapra tekintettel.

A közigazgatási feladat és hatáskörök felülvizsgálata területén az államot megjelenítő közigazgatás egyre inkább szolgáltató jelleg felé mutat, hiszen igyekszik csak ott beavatkozni a társadalmi viszonyokba, ahol az feltétlenül szükséges. Ezekben az elkerülhetetlen esetekben a közigazgatás működése hatékony és célravezető, szakszerű és törvényes. Megjelenik a közigazgatási feladatok ellátásában a költséghatékonyságra való törekvés.

A vázolt célok érdekében szükségesnek ítélték a közigazgatási feladatok folyamatos, folytatódó felülvizsgálatát, az elavult és szükségtelen feladatok megszüntetését, az újonnan jelentkező igények kielégítését és a feladatellátás optimális kereteinek a kialakítását. Ezek a feladatok jelentős része még ez előző kétéves programból visszamaradt feladat volt, de kiemelésre került, hogy a feladat-átadás során a pénzügyi és létszám racionalizálás, valamint a feleslegesnek ítélt háttérintézmények megszüntetését költség-haszon elemzésekkel kívánták alátámasztani.

Abból a tényből kiindulva, hogy nem volt - és mind a mai napig nincs - pontos felmérés arról, hogy valójában hány szervezet lát el közigazgatási feladatot, szükségessé vált a helyi igazgatásban közigazgatási feladatot ellátó közigazgatási és nem közigazgatási szervek felmérése és áttekintése. Ismételten átvezetésre kerültek a korábbi feladatok is, úgy mint a területi és települési szintű államigazgatási szervek feladat- és hatáskörének, szervezetének és működésének felülvizsgálata; az államigazgatási feladatokat és hatásköröket ellátó helyi szervek jogállásának, valamint szervezeti felépítésének és az általuk ellátott funkciók vizsgálata; a területi államigazgatás regionális alapokra helyezése lehetőségének vizsgálata; az új területi államigazgatási feladatoknak a már meglévő területi államigazgatási szervekhez, illetve a kormányhivataloként működő közigazgatási hivatalokhoz telepítésének kötelezése.

A feladatterv további szempontokat határozott meg az önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök felülvizsgálatához. Ezek részben az önkormányzati törvényben adott differenciált hatáskör-telepítést nyomatékositották, részint pedig a feladatellátás szakmai feltételrendszerén keresztül törekedtek elmozdítani a holtpontról az utóbbi években stagnáló felülvizsgálatot.

A közigazgatási intézmények fejlesztése körében több konkrét, a tárcák által megfogalmazott szervezetfejlesztési feladat is megjelent. A tevékenység-fejlesztés köréből kiemelkedett a regionális fejlesztési tanácsok érdemi döntési jogosítványainak növelésére tett javaslatok köre, vagy az, hogy a civil kapcsolatokra összehangolt és tudatos fejlesztési programot kívántak kidolgozni a tárcák. A humán erőforrás fejlesztésével kapcsolatos

---

<sup>68</sup> 1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat a közigazgatás fejlesztésének 2001-2002. évekreszló kormányzati feladattervekről

feladatok középpontjában a közszektorban foglalkoztatottak helyzetének felmérése és kezelése állt az EU csatlakozáshoz szükséges humáninfrastruktúra biztosítása céljából. Meg kellett határozni a személyi teljesítményértékelési rendszerben alkalmazásra kerülő, a teljesítménykövetelmények alapját képező éves kiemelt célokat, el kellett indítani a közigazgatási szervek jelenleginél kötöttebb létszám- és bérigazgatása bevezetését és ki kívánta dolgozni a főtisztviselői karra vonatkozó továbbképzési koncepciót, valamint a végrehajtáshoz szükséges konkrét továbbképzési programot.

A közigazgatási működés hatékonyságának növelése fontos helyet foglalt el a feladatok között.

Ennek a két évnek a közigazgatás-fejlesztési feladatait nem a nagy strukturális reformok határozták meg, hanem a stabilizált közigazgatás működésének javítása, amelynek során a közigazgatás szemléletének átalakítása a hatósági központú közigazgatástól a szolgáltató közigazgatás felé haladt. A közigazgatási informatika és információs rendszerek fejlesztése, a minőségbiztosítás és a teljesítményértékelés bevezetése ebben az irányban ható kezdeményezések voltak. A költség-haszon elemzés és a szervezeti teljesítményértékelés továbbfejlesztéséhez és szélesebb körű alkalmazásához módszertani segítséget kívánt nyújtani, megkezdődött az eljárási illetékek és a hatósági eljárásokért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjak alkalmazása felhasználásának és hatékonyságának felmérése. A minőségbiztosítási rendszerek szélesebb körű alkalmazásához módszertani segítséget kívánt nyújtani, és meghirdeti államigazgatási szervezetekben történő bevezetésének országos programját.

Az informatika fejlesztése körében:

- átfogó közigazgatási informatikai fejlesztési programot indítványozott, kiemelt figyelemmel az elektronikus kormányzás mielőbbi elterjesztésére;
- ki kívánta dolgozni a közigazgatási adatvagyon-nyilvántartás létrehozásának részletes menetrendjét;
- módszertani segítséggel próbálta támogatni az informatika közigazgatásbeli szerepének növelését: az elektronikus csoportmunka bevezetése és fejlesztése, a „papírmentes” irodák kialakítása, az elektronikus feladatmenedzselés, a megosztott adatok kezelése, az elektronikus időtervezés, határidő-figyelés, a hivatalnoki kar informatikai ismeretének növelése tekintetében;
- előírta az iratkezelési rendszerek egységes szabványa kidolgozásának kötelezettségét;
- vizsgálta a közigazgatási szervezetek közötti számítógépes nyilvántartó és ellenőrző rendszerek kiépítésének, a pályázati támogatások szétosztási rendszere országos szinten történő egységesítésének lehetőségét.

Ebből a körből kiemelkedett az új közigazgatási eljárási törvény létrehozásának több évtizede húzódó feladata. A jogalkotási feladatok közül sürgető volt a részben módosítandó Ktv. végrehajtási rendeleteinek elkészítése. A fő feladat azonban az önkormányzati törvény módosításának előkészítése lett volna, amely azokat a területeket igyekezett számba venni, amelyek az önkormányzati rendszer működésének tíz éves időszak alatt megoldatlanok maradtak.

Visszatért a hatályos joganyag teljes körű felmérése, illetve a felmérés alapján a hatályos jogrendszer áttekintése és megtisztítása, a felesleges és elavult joganyag deregulációja.

Ugyanakkor arra is figyelmet igyekezett a szabályozás fordítani, hogy az új jogszabályok megalkotása az eddigieknél alaposabb módon, megfelelő hatásvizsgálatokat követően történjen, amelynek eszköze a jogalkotási rendszer áttekintése és teljes megújítása lehet.

A korábbi, valóban konkrét intézkedéseket is tartalmazó feladattervek után egyértelmű visszalépés volt a közigazgatás korszerűsítésével kapcsolatban meghozott határozat<sup>69</sup>, amely annak tudható be, hogy a korábban általában egy kézben (Miniszterelnöki Hivatal) összpontosuló közigazgatás- és területfejlesztési szakpolitikai területek stratégiai tervezési és végrehajtási szinten is szétváltak és a közigazgatás reform hatókörét a Belügyminisztérium és Magyar Közigazgatási Intézet koordinálásával az IDEA Program tanulmány-készítési dömpingjére redukálták. Az IDEA eredményeként ismételten arra a megállapításra sikerült jutni, hogy a területi reform kétharmados törvények módosítása nélkül nem vihető végig, ezzel pedig a közigazgatási modernizációs törekvések is partvonalra szorultak.

Ez a határozat azonban csak a rá két hónapra kiadott kormányhatározat<sup>70</sup> rendelkezéseivel együtt értelmezhető, hiszen ez utóbbi tartalmazta a feladattervet.

A Kormány a 2005-ig tartó feladatokat határozta meg összekapcsolva a közigazgatási rendszer korszerűsítését, a közfeladatok minőségi ellátását, valamint a kistérségek és régiók megerősítését szolgáló programok végrehajtását. A kötelező jelleggel létrejövő többcélú kistérségi önkormányzati társulások szabályozása még mindig fókuszban volt, amelyek működésének megkezdéséig átmeneti (pénzügyi, szakmai) rendelkezésekkel kellett ösztönözni a feladatok mielőbbi zökkenőmentes átadás-átvételét. A kistérségekhez és régiókhoz telepítendő államigazgatási funkciók ellátásához meg kellett vizsgálni a feladatoknak ezeken a szinteken történő ellátásához szükséges jogszabály-módosításokat, igazgatási, költségvetési előnyöket és hátrányokat. A régiók szintjén az úgynevezett fejlesztési régiók koncepcióját igyekeztek kidolgozni (területfejlesztés és gazdaság-tervezés, valamint koordináció és uniós támogatások fogadása), a szervezetek átalakítására vonatkozó javaslatokkal.

A közigazgatás átláthatóságának és hatékonyságának megerősítése érdekében a határozat növelni kívánta a központi közigazgatási szervek stratégiai szerepét. A szabályozás területén már nem csak a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény elkészítése volt a cél, hanem végre az ágazatok különös eljárási szabályainak összehangolása is. Az átláthatóság, az összehasonlíthatóság és a közös informatikai háttér megteremthetősége érdekében ki kellett munkálni az országos közhitelű nyilvántartások továbbfejlesztésének irányait, valamint a CAF rendszert ismételten rá próbálta húzni a magyar közigazgatási szervezetekre egy egységes módszertani támogatással és kistérségeknek pályázatokkal. Az államigazgatási szervek tekintetében egységes ügyfélfogadási és ügyfél tájékoztatási rend bevezetését tartotta kívánatosnak, amelyben az önkormányzatok számára is módszertani segítséget kívánt nyújtani.

Az önkormányzati rendszer korszerűsítése érdekében az önkormányzati, valamint az államigazgatási szervek által ellátott feladat- és hatáskörök felülvizsgálatának eredménye alapján kellett elkészíteni a szükséges jogszabályok módosításokat, át kellett alakítani az önkormányzatok finanszírozására, a gazdálkodásra, továbbá a gazdálkodás ellenőrzésére vonatkozó szabályokat (a településüzemeltetés általános szabályai koncepciójának elkészítése). A különböző támogatási források hatékony felhasználása érdekében szükségesnek ítéltett egy központi adatbázis létrehozása, segítve az önkormányzatok pályázási lehetőségeihez való hozzáférést.

Az elektronikus közigazgatás vonatkozásában a Magyar Információs Társadalom Stratégia (MITS) részeként készült előterjesztés, amely biztosította a központi közigazgatás és az önkormányzatok egységes szemléletű informatikai és szolgáltatásközpontú fejlesztését (erről részletesebben is írok a VIII. fejezetben).

---

<sup>69</sup> 2198/2003. (IX. 1.) Korm. határozat a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról

<sup>70</sup> 1113/2003 (XI. 11.) Korm. határozat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról

Megerősítést nyert az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódóan a közigazgatási eljárások elektronikus ügyintézésre is kiterjedő programok végrehajtásának igénye. Kezdeti lépés volt a közigazgatási informatika állapotának felmérése, illetve az eredmények alapján általános műszaki szabály- és követelményrendszer felállítása, amely biztosította az ágazatok fejlesztésének összehangolását, az egyes adatbázisok közötti együttműködést, és az ügyfélorientált ügymenetet. A központi közigazgatási szerv vonatkozásában megkezdődött az online ügyfél-azonosítás vagy adatbázis-hozzáférés, az elektronikus ügyintézés, illetve elektronikus díj- és illetékfizetés szolgáltatásoknak a kormányzati portálra, mint az egykapus ügyintézés belépési pontjára terelése.

A 2005-ös, teljesítményt növelni kívánó jogszabály<sup>71</sup> tartalmilag a legszerényebb feladatterv volt az elmúlt évtizedben (még akkor is, ha tudjuk, hogy ezzel egy időben megjelent az 1044/2005. (V. 11.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítését szolgáló aktuális e-kormányzati feladatokról, amely konkrét feladatokat írt elő az e-közigazgatás fejlesztése, ezen keresztül pedig a közigazgatás hatékonysága növelése területén). Annak ellenére, hogy a határozat címében középtávú átalakítási feladatok szerepelnek, a közigazgatás korábban már tárgyalt problémáival nem kellő mélységben foglalkozott, ehelyett egy új megközelítési módot alkalmazott, miszerint a teljesítmény növeléséhez szükséges eszközök bevezetésén keresztül a közigazgatás minden problémája megoldódik. Pozitív elemként értékelhető, hogy ez a megközelítés azt sugallja, miszerint a korábban már többször előírt feladatok végrehajtásának sikertelensége új formák kipróbálását teszi szükségessé, hogy kibillentse a magyar közigazgatást a stagnáló állapotából; mégsem indokolható a problémák és évek óta megoldatlan feladatok ilyen módon történő „elkenése”.

Magyarország Európai Unió csatlakozását követő első átfogó közigazgatás korszerűsítési programterv célja az ország társadalmi-gazdasági versenyképességének növelése volt, az ügyfelek magasabb színvonalú kiszolgálásával, a közigazgatásban korszerű eszközök és módszerek alkalmazásával és az EU által nyújtott értéktöbblet kihasználásával. Ezen célkitűzés központi eszköze az ügyfél- elégedettség javítása érdekében a Közigazgatási Ügyfélszolgálati Karta országos elterjesztése, menetrendjének kidolgozása és bevezetése, illetve a főbb közigazgatási ügyekről széles körű tájékoztató program indítása volt.

Az ügyintézés színvonalának folyamatos javítása megkívánta az ügyfél-elégedettségmérést, és egy folyamatosan működő közigazgatási barométer elindítását, az állampolgárok és vállalkozások véleményének megismerésére.

Kiemelt hangsúlyt kapott a központi kormányzás teljesítményének növelése: a stratégiai szemlélet erősítése, a kormányzati koordináció erősítése, a stratégiai tervezés módszertanának elterjesztése. Az egyszerűbb és hatékonyabban működő központi közigazgatási struktúra kialakítására és a célszerű decentralizáció igénye, konkrét akciók programozása nélkül jelent meg, míg a jogi szabályozás minőségének fejlesztésével összefüggő kormányzati feladatokról, a hatásvizsgálati módszerek további alkalmazásáról előterjesztést kellett készíteni.

A bürokrácia csökkentésének módszereire és mértékére vonatkozóan megjelent a már bevált uniós módszertanok átvételének igénye abban a szellemben, hogy a jó gyakorlatok hazai környezetbe ágyazása kevesebb erőforrás-igénnyel gyorsabb eredményekre vezethet.

A közigazgatás teljesítménymérésének nemzetközi módszertanának feldolgozása a magyar közigazgatásban alkalmazható mutatószámrendszert szükséges kialakítani, amelyhez egy másik nemzetközi szervezet, az OECD eredményei hasznosíthatóak.

---

<sup>71</sup> 1052/2005. (V. 23.) Korm. határozat a közigazgatás teljesítményének növelését szolgáló rövid távú intézkedésekről és átalakításának középtávú feladatairól



A közigazgatás személyi feltételeinek fejlesztése feladatainál érdekesség, hogy az 1992-ben meghatározott feladatok ismét megjelentek. Középtávú humánpolitikai stratégia készítésének és a köztisztviselői továbbképzési gyakorlat felülvizsgálatának szükségessége, illetve a korrekcióra való javaslattétel igénye jelent meg. Emellett a magyar közigazgatás személyi állománya átstrukturálása érdekében a központi közigazgatási szervekre kiterjedően versenyvizsga bevezetésének lehetőségeit volt szükséges megvizsgálni, amely kezdeményezés ismételen az uniós gyakorlatból eredt.

Összegezve elmondható, hogy az elmúlt húsz év közigazgatás fejlesztési programjainak alapja a New Public Management, vagyis egy liberális vagy még inkább neoliberais államfelfogás volt. A kifejezést általában tudósok és szakemberek használják megkülönböztetésképp azon módszerekre és mintákra a közigazgatási menedzsmentben, amelyek az elmúlt két évtizedben kerültek előtérbe, legfőképp Angliában, Új-Zélandon és Ausztráliában.<sup>72</sup> A NPM jellemző intézkedései közé tartozik a költségvetési megkurtítása, a termelés és az ellátás, valamint a politika és a közigazgatás szétválasztása, a felhasználói díjak, a privatizáció, a versenyzés, a felxibilitás, a decentralizáció, az információs technológia használata, stb.<sup>73</sup> A kritikusai szerint egyik nagy hibája, hogy piacorientált és beenged a közigazgatásba olyan értékeket, amelyek nem illeszkednek az adott közigazgatási szervezet kultúrájába.<sup>74</sup>

Erre épít az 1996-os program: “Az állami szerepvállalás átalakítása során az állami szabályozást - ahol ennek adottak a feltételei - a piaci, illetve a társadalmi önszabályozás, önszerveződés váltsa fel. A részletes feladat-felülvizsgálattal el kell érni a szükséges állami fellépés egyszerűsítését, hatékonyabbá tételét. A deregulációs program megvalósításába szakmai, társadalmi szervezetek bevonására is szükség van, a lakossági panaszok áttekintése segítheti a legjobban annak eldöntését, hogy milyen keretek, eljárások szolgálják a leghatékonyabban az állampolgárok érdekeit...” Majd később így fogalmaz: “A helyi önkormányzati közigazgatás feladatait egyértelműbben el kell határolni az állami közigazgatás feladataitól, s a decentralizációt tovább kell folytatni”.

Ebben az időszakban alapvető állami cél volt a közfeladatok csökkentése, illetve a feladatok megvalósításának átadása, különböző piaci megoldásokkal, kiszervezésekkel, PPP megoldásokkal.

Az idő előrehaladtával ez a koncepció finomodott, már nem a dereguláció, a decentralizáció állt a kormányzati reformtörekvések középpontjában. A 2000-es évek elejétől egyre inkább szerepet kapott a hatékony közigazgatás fogalma, sőt a költség-hatékonyság elvének hangsúlyozása, mint kiemelt reformcél. Ennek a célnak a megvalósításához új eljárási törvényre, új köztisztviselői törvényre, új szemléletű köztisztviselői karra volt szükség. Így jelent meg újdonságként az Etikai Kódex, a teljesítményértékelés új formája, a versenyvizsga stb. Ezek az amúgy előremutató és logikus fejlesztési törekvések nem arattak maradéktalan sikert - nem véletlen, hogy a jelenleg hatályos szabályozásban nem kötelező a korábbi teljesítményértékelés, és a versenyvizsga sem – ám az biztos, hogy ezek az elemek jobban átgondolva a közeljövőben újra a korszerű közigazgatás részei lesznek.

A sok és sokféle közigazgatási reform a különböző kormányhatározatokban nem képviselt egy átfogó programot, ebben a következő fejezetben bemutatandó Magyar program hoz, hozhat igazi áttörést. Erre csak egy példa: 2007-ben volt ugyan egy próbálkozás, és

---

<sup>72</sup>Barzelay, M.: The new public management. New York, University of California Press, 2001.

<sup>73</sup>Gruening, G.: Origin and theoretical basis of the New Public Management (NPM). Draft for the IPMN conference in Salem/Oregon, 1998.

<sup>74</sup>Ashburner, L. – Ferlie, E. – Fitzgerald, L. – Pettigrew, A.: The New Public Management in action. New York, Oxford University Press, 1996.

készült egy, a közigazgatási feladokat összegző anyag, ám a Magyary Zoltán által elképzelt közfeladat-kataszter elkészítésére csak most, a Magyary program vállalkozik. Ugyanez igaz a szervezet kataszterre is, mely szintén a híres jogtudós munkája alapján készül, az új Magyary koncepcióban.

#### 4. A Magyary program

2011-et írunk és új közigazgatási kormányprogramot olvashatunk. Itt a Magyary program.

„A 20. század magyar közigazgatás-tudományának nemzetközi hírű művelője, Magyary Zoltán életműve számos ponton ad mintát számunkra. Ő a hazai és külföldi tapasztalatok széles körére építette elgondolásait, amelyeket a kormányzás gyakorlati működése során kívánt alkalmazni. Kiemelt célja volt a bonyolult kérdések, az összetett rendszerek közérthető megragadása és ábrázolása. Iskolateremtőnek nevezhetjük abban a tekintetben is, hogy felismerte: a Hazát elhivatottan szolgáló közigazgatás megteremtése nem képzelhető el a jelen és a jövő tisztviselőinek következetes, sokoldalú képzése és fejlesztése nélkül.

Ezért döntöttünk úgy, hogy a közigazgatás-fejlesztés programja Magyary Zoltán nevét viselje, és a névadó születésének évfordulóján, 2011. június 10-én adjuk közre első ízben.”<sup>75</sup>

Takarékosabb, átláthatóbb közigazgatást, a feladatok pontos meghatározását, az eljárások egyszerűsítését és a közszolgálati életpályák összehangolását tűzte ki a 2011 júniusában ismertetett Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program. 2012-ben vezetik be a közszolgálati életpályák rendszerét, és a Nemzeti Egységes Kártyarendszert, 2013-tól működnek majd a járási kormányhivatalok és ekkortól lehet majd beszélni egyablakos ügyintézésről.

A jelenlegi kormány álláspontja szerint, bár az államigazgatás racionalizálásáról az elmúlt húsz évben ötven kormányhatározat született, azonban ezek egyike után sem következett cselekvés. Legalábbis így összegezett Navracsics Tibor miniszterelnök-helyettes, közigazgatási és igazságügyi miniszter a program fő célkitűzéseinek ismertetésekor. A kormány az elmúlt húsz év kudarcának azt tekinti, hogy nem tudták, szégyelltek megfogalmazni, mire való a közigazgatás. „A mi feladatunk, hogy szakítva az elmúlt húsz év hagyományival, prognosztizálni lehessen a közigazgatás változásait. Közös célunk, hogy eljussunk a jó államhoz, az állampolgárok pedig ha értik, barátai lehetnek a közigazgatásnak”<sup>76</sup>

Magyary Zoltán, volt kormánybiztos nevét viselő, a közigazgatás átalakításáról szóló közigazgatás-fejlesztési program lényege a közigazgatás korszerűsítése, a rendszer átláthatóbbá, a szolgáltatások ügyfélközpontúbbá tétele. Az említett négy területen már korábban is változások történtek: tizenháromról nyolcra csökkent a minisztériumok száma. Az új minisztériumi struktúrában a döntéshozatal a koncepció szerint nem centralizált, hanem decentralizált lett. A napi politika és a közigazgatás kettéválasztására hozták létre a közigazgatási államtitkári posztot.

A közigazgatás szervezeti átalakításának célja egy takarékosabb, átláthatóbb rendszer létrehozása. A program a közigazgatás négy területét reformálja meg: egyszerűsíti a közigazgatás szervezetét és a feladatokat, egységesíti az eljárásokat, és újjászervezi a személyzeti területet. A harminchárom pontos intézkedési terv főbb elemei:

<sup>75</sup> Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. Bp., Közigazgatás és Igazságügyi Minisztérium, 2011.

<sup>76</sup> Valkai Nikolett: Jó államot akar a Magyary Program. [http://index.hu/belfold/2011/06/14/magyary\\_program/](http://index.hu/belfold/2011/06/14/magyary_program/), 2011.

- Szeptember 30-ig számonkérhetőségi és antikorrupciós, új e-közigazgatási intézkedési tervet fogadnak el
- December 31-ig folyamatosan frissülő, a hatásköröket tisztázó állami feladatkataszter készül, befejezik az alapítványok, közalapítványok rendszerének felülvizsgálatát, csökkentik a vállalkozói adminisztratív terhek mértékét
- 2012. január elsejétől bevezetik a közszolgálati életpályák összehangolt rendszerét, a kormány-tisztviselői életpálya modellt és az új javadalmazási rendszer
- 2012. június 30-ával létrejön a Nemzeti Egységes Kártyarendszer, amely a különböző jogosultságot igazoló és szolgáltatások igénybevételére jogosító kártyák (például személyi, jogosítvány, adó- és taj-kártya) kibocsátását egységesíti
- 2013. január 1-jével létrejönnek a járási kormányhivatalok
- 2013. június 30-ig kiterjesztik a kormányablakok hálózatát, megvalósul az egyablakos ügyfélszolgálati rendszer

A program egyik legfontosabb eleme a 2013. január elsején létrejövő járási kormányhivatalok létrehozása.

Az új program szerint szükséges egy olyan vezetési pont a közigazgatáson belül, amely összehangolja a fejlesztési program megvalósítását. Ezen feladat eredményes végrehajtásához a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériuma a 2010-es kormányalakítás után megkapta a szükséges központi hatásköröket az ún. Statútum rendeletben (a minisztériumok feladat- és hatáskörét írja le, a korábbi tizenhárom helyett egy rendeletben).

Több minisztériumhoz került szintén olyan összehangoló, központosított hatáskör, ami közvetlen kihatással van a közigazgatás-fejlesztésre, így ki kell emelni a Nemzetgazdasági Minisztérium hatáskör erősítését a költségvetés tervezése és végrehajtása során, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium új hatásköreit a fejlesztési forráselosztás, a vagyonpolitika végrehajtása és a közigazgatási informatikai infrastruktúra megvalósítása vonatkozásában. A Magyar Program tervezési és ellenőrzési folyamataiban a következő intézményrendszer áll rendelkezésre:

- Közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkárság,
- Nemzeti Közigazgatási Intézet,
- Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
- ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgálati Központ,
- Közpolitikai Kutatások Intézete.

Az új program kiemelt célja az állampolgárok közvetlen bevonása az ügyfélbarát és hatékony eljárások megalkotásának folyamatába. Ennek érdekében a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium létrehozta a <http://nemzetiekonzultacio.kormany.hu> weboldalt.

Itt valamennyi, a honlapot felkereső állampolgár számára biztosított a lehetőség arra, hogy többek között a munkavállalással és munkáltatással kapcsolatos eljárások; a családdal és gyermekkel kapcsolatos eljárások; a nyugdíjjal kapcsolatos eljárások; a szociális ellátással kapcsolatos eljárások; házassal, lakással és építésüggyel kapcsolatos eljárások; gépjárművel kapcsolatos eljárások; adóval, illetékekkel, díjakkal kapcsolatos eljárások körében személyesen fogalmazza meg a közigazgatás-fejlesztésért felelős tárcának az ügyintézés egyszerűsítésére irányuló javaslatait.

Anélkül, hogy részleteiben bemutatnám a Magyar programot, érdemes kiemelni, hogy nemcsak nevében kapcsolódik a XX. század legnagyobb közigazgatási reformerének alakjához. 1932-ben Magyary Zoltán „*A magyar közigazgatás tükre*” című munkájában

kísérletet tett a közigazgatás feladatainak számba vételére. Most 2011-ben a program keretében a közfeladatok teljes körű meghatározása és rendszerezése a cél.

A gyűjtemény 9850 tételt tartalmazott, minden feladathoz hozzárendelte az eljáró közigazgatási szervezetet és a hatályos jogszabályi hivatkozást. 2011-ig nem készült hasonlóan teljes körű felmérés (kataszter) a közfeladatokról.

A Magyary Program keretében 2010 őszén indított nagyszabású munka célja olyan elemi szintű közfeladat-kataszter kialakítása, amelyre a stratégiai döntéseket és a jogalkotást támogató információrendszer épül.

A közfeladat-kataszter 2011 végére készülhet el, a deregulációt és a végrehajtási szintű jogalkotást fogja támogatni.

A Magyary program ismertetésével lezárul munkám első része, a közigazgatási szervezés, technológia és a reformok történeti áttekintése. E hosszú és sokszínű időszak bemutatása után áttérek a módszertani bemutatásra, amely során arra keresem a választ, hogy a XXI. században melyek azok a módszerek, amelyek egy igazán hatékony közigazgatás működésében segítséget nyújthatnak.

## **A Magyary Program (részletek)**

### **A Magyary Program fogalma**

A Kormány célja a jó állam megteremtése. Anélkül, hogy a jó, mint fogalom értelmezésében elmerülnénk, kiindulási pontunk szerint az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja. A közjó fogalma egyrészt magában foglalja azt, hogy az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt. Másrészt a jó állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében. Harmadrészt a jó állam egyetlen önérdéke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremti a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét.

A jó állam fogalom magába foglalja a versenyképességet is, hiszen jogi céltételezésben megjelenő, versenyképességet és fejlődést szolgáló értékeket védi és érdekeket szolgálja. Általános tétel, hogy a versenyképesség két pillére a gazdaságpolitika és az állami működés.

Minden közösség alkotóeleme az ember, a jó állam egyben érzelmi viszonyulást is kívált polgáraiból. Ezért építeni kívánunk arra, hogy egy jó állam a jogszerűen eljáró polgároknak nem akadályt vagy ellenfelet, hanem támaszt és segítőt jelenthet, amihez érdemes nyitottan hozzáállni, érdeklődve figyelni, azaz végső soron szerethető. Ez az államszervezetben dolgozó kormány- és köztisztviselők számára az egyik legfontosabb energiaforrás lehet. Ennek előfeltétele, hogy az állam céljait és működését megismerhetővé kell tenni. El kell érni, hogy az állam ügyfelei úgy tekintsenek az államra és tisztviselőire, ahogy az évezredek alatt kialakult szemlélet szerint a honvédekre: hogy ők a „mieink”, akik esküjük szerint életük árán is megvédik a hazát. Ilyen természetű kötelék csak elkötelezettséggel, hiteles áldozatvállalással és magas színvonalú szakmai munkával, végső soron az állampolgárok bizalmának visszaszerzésével és megőrzésével hozható létre.

A Kormány a jó állam megteremtése érdekében három jelentős igazgatási programot indít 2011-ben, igazodva az állam alkotmányos szerkezetéhez: az igazságügyi, az önkormányzati

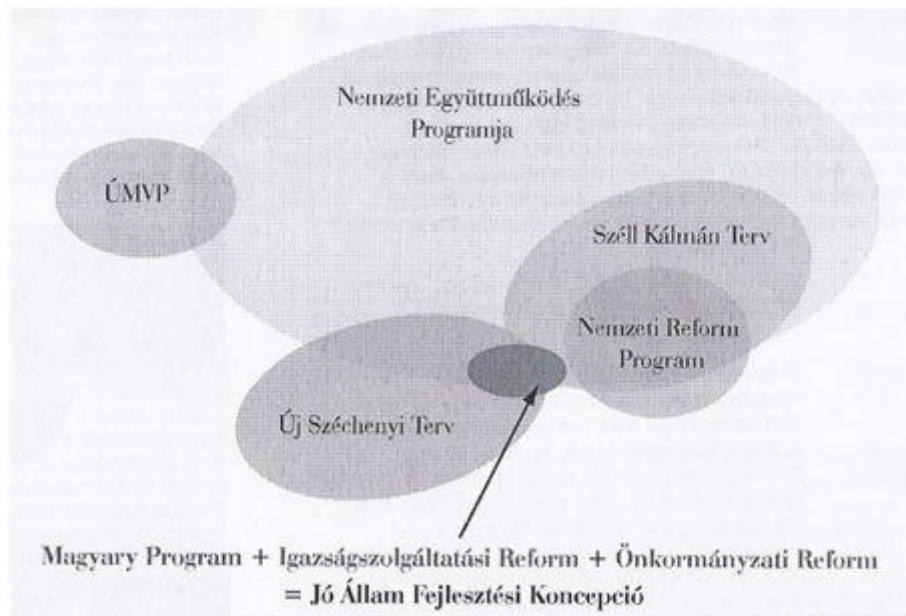
reformot és a Magyary Programot. 2010 júniusától kivételesen nagyszámú és jelentős jogalkotás, intézkedés történt, amelyek részben előfeltételei is voltak annak, hogy megalapozott stratégia mentén kerüljenek végrehajtásra a programok.

Az igazságügyi reform elsősorban az új Alaptörvény nyomán megszülető, számos esetben sarkalatos törvények által, a három hatalmi ág érdemi együttműködésével valósul meg 2011 szeptemberétől.

Az önkormányzati reform a Magyary Program területi államigazgatási részével áll a legszorosabb összefüggésben, hiszen átszabásra kerül az államigazgatási feladatok – eddig részben az önkormányzatok által végzett – elintézésének szervezeti és eljárási rendje, és ezzel összefüggésben átértékelésre került a helyi közügyek rendszere. Az önkormányzati reform ezen túl a szolgáltatási feladatellátás és intézményfenntartás (egészségügy, oktatás, szociális, kulturális, környezetvédelmi etc.) kérdéseit rendezi a Széll Kálmán Terv által kijelölt úton. A reformok megvalósításához szükséges önkormányzati fejlesztési terveknek pedig elsősorban az Új Széchenyi Terv ad keretet.

Hasonló halmazilleszkedés jellemzi a Magyary Programot, hiszen a fejlesztési irányokat és kereteket jelentős mértékben meghatározza a Széll Kálmán Terv, a fejlesztési források pedig elsősorban az Új Széchenyi Terv részét képező Államreform és Elektronikus Közigazgatás Operatív Programok biztosítják. A nevezett két terv szempontjából a közigazgatás fejlesztési programja hasonlatos más ágazati fejlesztési tervekhez (például egészségügy: Semmelweis Terv), amelyekkel a cél- és eszközrendszerbeli, valamint időbeli és forrásteremtési összhangot meg kell teremteni, de nem maradéktalanul részei egymásnak.

Az alábbi ábra szemlélteti a nagyszabású átalakítási tervek viszonyát a kormányprogramhoz, a Nemzeti Együttműködés Programjához, valamint egymáshoz.

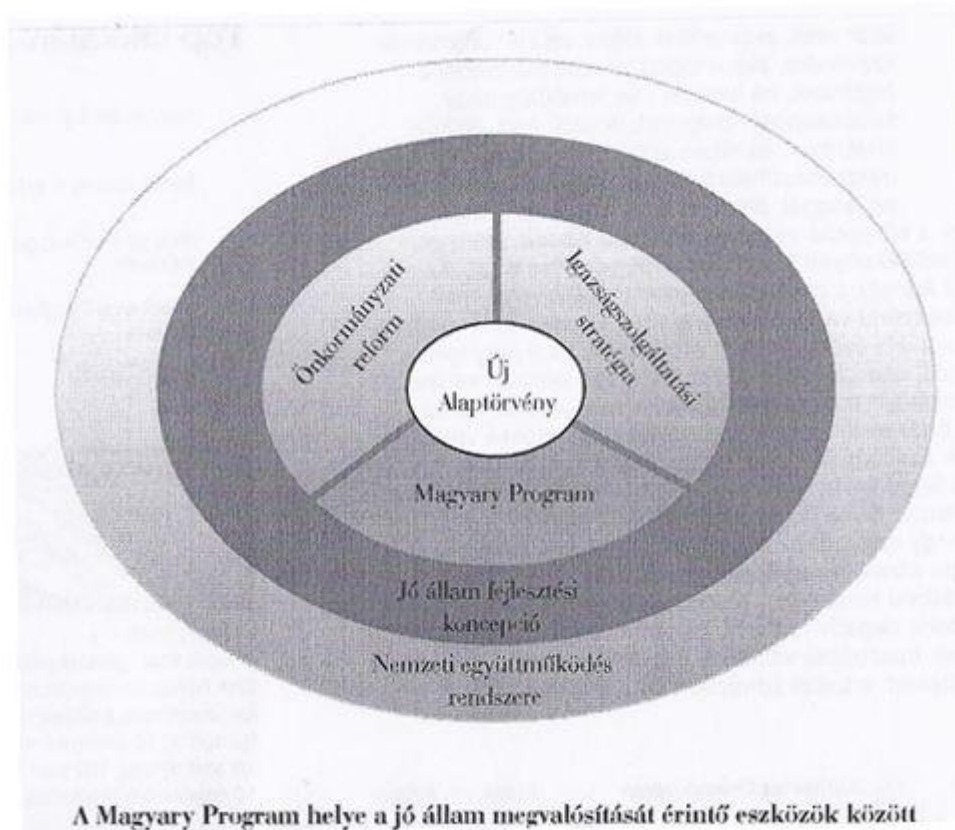


A Magyar Program az egész közigazgatás fejlesztését célozza, de azon belül is elsősorban a központi közigazgatást, az állam- igazgatást vonja fókuszába, noha egyes intézkedései hozzájárulnak természetesen az igazságügyi és az önkormányzati szervezet és emberi erőforrások fejlesztéséhez.

A Nemzeti Együttműködés Rendszere által érhető el, hogy a gyorsan változó környezetben szükségszerűen az új kihívásokra választ adó tervek, stratégiák folyamatosan illeszkedjenek, és ezzel egyben részeivé váljanak a folyamatosan alakuló, a nemzet gyarapodásával és szellemi magára találásával bővülő Nemzeti Együttműködés Programjának.

## A Magyar Program sajátosságai

A Magyar Program nem terv, hanem program, értelmezési keret, amely meghatározza a



célokat, a beavatkozási területeket és a soron következő intézkedések sorát.

Az értelmezéshez kapcsolódóan nyelvezetében, grafikus megjelenésében valóban érthető kíván lenni. Szájkásan, röviden és egyértelműen, de követett értékeket megvallva fogalmaz, hiszen az elmúlt időszak egyik fő tanulsága, hogy a nehezen érthető, terjengős, még az elméleti konfliktust is kerülő koncepciókat nemcsak az állam lehetséges ügyfelei nem olvasták és ismerték, hanem maguk a közigazgatás művelői sem. Közös fogalom és célrendszer nélkül nem lehetséges semmilyen szervezet fejlesztése, ezen égető hiányt kívánja pótolni a Magyar Program. Egy hatásos fejlesztési program javítja a tisztviselők lelki állóképességét, segít átlendülni a szervezeti holtpontokon, kiirtani a rossz megszokásokat és megközelítéseket (arrogancia, önzés, önsajnálát). Végezetül önmagában az, hogy a tisztviselő magabiztosan átlátja az őt körülvevő igazgatási világot (szervezet-kataszter), a jogalkalmazás során adottak a gondolati sablonok (például a hatékonyság elemei), jelentősen növelik a feladatvégrehajtás hatékonyságát.

A Magyar Program 2011-es kiadásához (MP 11.0) képest a későbbi években a belső arányok is bizonyosan változni fognak, hiszen akkor például jelen fejezetben taglalt szempontok ismertetése ilyen részletességgel szükségtelen lesz, de nagyobb tér jut majd a megtett intézkedések, átalakítások értékelésének.

A Magyar Program nyilvánvalóan messze túlmutat jelen írás keretein, hiszen a közigazgatás fejlesztés lényege, hogy a jogalkotásban (például: eljárási törvények) és az egyedi döntésekben (adatvagyon feldolgozásával kapcsolatos feladatok visszaszervezése) jelenjen meg, ennek megfelelően nem is vállalkozunk a teljesség igényével a közigazgatás-fejlesztés területén végrehajtott és tervezett intézkedések számba vételére.

A Magyar Program egyik remélten hasznos fő újdonsága, hogy képes tagolni és súlyponti helyeken megragadni, majd feltárni a közigazgatás bonyolult rendszerét és ezzel láthatóvá és érthetővé tenni azt, amelyre az elmúlt 20 évben sajnos nem volt példa.

A közigazgatás részére feladatokat tűző jogi, gazdasági és társadalmi környezet állandóan alakul, és az egyes változások lefolyása jellemzően egyre gyorsabb, ezért a Magyar Program munkamódszere az, hogy helyzetfelméréssel kezdődik és a végrehajtott intézkedések hatásainak elemzésére, majd a beavatkozások és intézkedések évenkénti ciklikus újratervezésére épül. Egészséges egyensúlyt kívánunk teremteni abban, hogy a Magyar Program elvszerű és ellentmondásmentes legyen, de ne merev, hanem ténylegesen mindig a valósághoz illeszkedjen. Azaz, valószínűleg magának a Magyar Programnak a fogalmi kerete, cél- és eszközrendszere is folyamatosan, de követhetően változni fog az évenkénti kiadások során. Ezzel lehetővé válik nem csak az alkalmazkodás, hanem a hibák kijavítása és az újabb – adott esetben állampolgári, nemzeti konzultációkból érkező – javaslatok befogadása és beépítése. Nem kizárható például, hogy lesz idő, amikor az e-közigazgatás olyan önfejlesztő alkalmazásokat tesz lehetővé, hogy kiválik az ún. eljárás beavatkozási területből és önálló 5. terület lesz, de ez ma még inkább sci-fi.

A Magyar Program megalkotása, értékelése és évenkénti alakítása maga is közigazgatási fejlesztési munka, annak minden jellemzőjével. Ez mérnöki munka, melynek feladata a cél eléréséhez vezető leghatékonyabb megoldás megtalálása. A közigazgatás fejlesztésénél, amiként a mérnöki tudományoknál, számba kell venni a megvalósítás természeti korlátait (teherbíró képesség, környezeti hatások), a végrehajtás során felmerülő akadályokat (a végrehajtó állomány, ügy- felek érve tudják követni a fejlesztés megvalósulását). Így minél egyszerűbb a megoldás (szervezet, eljárás, jogszabály), a fejlesztés annál kisebb ráfordítással oldható meg, úgy, hogy a szervezeti nyomaték (a mozgósítható tömeg, erő, tartalék) egyidejűleg növekszik.

A Magyar Program kialakítására kihat a végrehajtásának rendje, azaz egyrészt a költségvetés helyzete okán, – ide nem értve a fentebb említett Új Széchenyi Terv-forrásokat, amelyek elsősorban az új keretek megteremtésére elégségesek – csökkenő erőforrásokkal, azaz a tartalékok kimerülhetetlen feltárásával lehetett és lehet a változásokat elérni. Másrészt viszont a Magyar Programban is megfogalmazott új szemlélet és működési mód terjedésével hatványozottan nőnek az egy irányba ható erők, intézkedések, és ezzel arányosan csökkennek a közigazgatáson belüli akadályok. Harmadrészt a közigazgatás nem áll, működés közben javítjuk, fejlesztjük, és már az elmúlt időszakban is képessé vált olyan jelentős közigazgatási vállalkozások sikeres végrehajtására, mint az egyszerűsített honosítás, az EU elnökség, a 2010-es költségvetés megtartása, a 2010 nyarán bejelentett első akció- tervben foglalt intézkedések végrehajtása.

## **A Magyary Programot fejlesztő intézményrendszer**

Fontos tanulsága az elmúlt 20 évnek, hogy szükséges egy olyan vezetési pont a közigazgatáson belül, amely összehangolja a fejlesztési program megvalósítását. Ezen feladat eredményes végrehajtásához a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a szükséges központi hatásköröket megkapta a 2010-es kormányalakítás után az ún. Statútum rendeletben (a minisztériumok feladat- és hatáskörét írja le egyben, a korábbi tizenhárom rendelet helyett). Több minisztériumhoz került szintén olyan összehangoló, központosított hatáskör, ami közvetlen kihatással van a közigazgatás-fejlesztésre, így ki kell emelni a Nemzeti Gazdasági Minisztérium hatáskör erősítését a költségvetés tervezése és végrehajtása során, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium új hatásköreit a fejlesztési forráselosztás, a vagyonpolitika végrehajtása, a közigazgatási informatikai infrastruktúra megvalósítása vonatkozásában. A Magyary Program tervezési és ellenőrzési folyamataiban a következő intézményrendszer áll rendelkezésre, azzal, hogy ezúttal nem jön létre külön kabinet, tárcaközi bizottság, kormánybiztosság, mert jelen állás szerint azzal a veszéllyel járna, hogy a fejlesztés ügyét az egész személyi állomány helyett ismét csak egy szűk elidegenült élcsapat ügyévé tenné.

- Közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkárság,
- Nemzeti Közigazgatási Intézet,
- Nemzeti Közzolgálati Egyetem,
- ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgálati Központ,
- Közpolitikai Kutatások Intézete.

Végezetül kiemelt cél az állampolgárok közvetlen bevonása az ügyfélbarát és hatékony eljárások megalkotásának folyamatába. Ennek érdekében a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium létrehozta a <http://nemzetiekonzultacio.kormany.hu> weboldalt. Itt valamennyi, a honlapot felkereső állampolgár számára biztosított a lehetőség arra, hogy többek között a munkavállalással és munkáltatással kapcsolatos eljárások; a családdal és gyermekkel kapcsolatos eljárások; a nyugdíjjal kapcsolatos eljárások; a szociális ellátással kapcsolatos eljárások; házzal, lakással és építésüggyel kapcsolatos eljárások; gépjárművel kapcsolatos eljárások; adóval, illetékkel, díjakkal kapcsolatos eljárások körében személyesen fogalmazza meg a közigazgatás-fejlesztéséért felelős tárcának az ügyintézés egyszerűsítésére irányuló javaslatait.

## **A közigazgatás-fejlesztés külföldi irányai**

Az elmúlt egy-két évtizedben a közigazgatást megújító törekvéseknek időben két, jól elkülöníthető iránya volt megfigyelhető. Leginkább az ún. neoliberális államfelfogáshoz és az abból eredeztethető új közmenedzsmenthez (New Public Management) kapcsolódó reformkísérleteknek a '80-90-es évek fordulójától lehettünk tanúi. A legfontosabb felismerés a korábbi jóléti állami rendszerek miatt megnövekedett állami szféra fenntarthatatlansága. A célok így az állam méretének és kiadásainak csökkentése, a piaci szektor szabályozási megoldásainak „bevitele” a közzsférába, kiszervezések, teljesítmény- és hatékonyságelvűség beépítése stb.

Azonban a nemzetközi közigazgatási reformtörekvések új irányt vettek a 2000-es évek elején. Ennek oka a kezdődő, főként pénzügyi jellegű válságok sorozata volt, amely végül a 2008-as világválságban csúcsosodott. A szemléletváltás oka az volt, hogy a létrejött kisebb és olcsóbb államok nem voltak képesek hatékony megoldást nyújtani a problémákra. A kicsi és olcsó esetükben gyengét is jelentett. Az ún. neo-weberi államkoncepció ennek megfelelően a korábbiakhoz képest az állami szerepvállalás megerősítését, a szolgáltatások minőségének és



professzionális nyújtásának követelményét, az állampolgári és közigazgatási konzultációk kiterjesztését, eredményalapú szemlélet elterjesztését hangsúlyozta.

Az Európai Unió tagállamaiban az alábbi területeken igyekeztek eredményeket elérni a megvalósult közigazgatás-fejlesztési koncepciók:

- a közigazgatás hatékonyságának, eredményességének növelése,
- a közigazgatás kiadásainak csökkentése,
- közigazgatás teljesítőképességének növelése,
- állampolgárok bevonása,
- átláthatóság szélesítése,
- igazgatási munka korszerűsítése, számítógépesítése,
- állampolgár-barát közigazgatás, állampolgári karták.

A Magyary Program megalkotásakor nem hagyhattuk figyelmen kívül az ismertetett nemzetközi gyakorlatokat, de bármilyen megoldás alkalmazása akár a piacról, akár külföldről csak kellő kritikával és hatásvizsgálattal történhet. A Magyary Programnak nem lehet feladata az egyes nemzetközi tervek és gyakorlatok bemutatása, hanem csak a fő tendenciákat kívánjuk láttatni, és a nemzetközi gyakorlattól tanulás (például e-közigazgatás – Észtország, állampolgári konzultáció – Nagy-Britannia, hatás- vizsgálat – Hollandia) tanulás képességét magában az állományban kell kiépíteni, és egy ezt szervező szervezeti beszámítási pontot kell megjelölni. Sok munka van e körben: a nyelvtudás támogatása, a gyors elemzési módszertanok fejlesztése és általános alkalmaztatása, ugyanakkor itt kell szólni arról, hogy az EU elnökség egyik fő járulékos haszna, hogy a magyar közigazgatás a korábbinál egy nagyságrenddel számosabb része sikeresen integrálódott az EU szakmai vérkeringésébe, amely adottságot meg kell tartani. A fenti feladatok végrehajtása érdekében felállításra kerül egy szervezeti egység a Nemzeti Közigazgatási Intézetben belül, ahol a mértékadó országok közigazgatás fejlesztési folyamatait figyelemmel kísérik, ennek alapján intézkedésre javaslatot tesznek, valamint az időszerű hazai fejlesztésnél érdemi elemzéssel plusz-mínuszos példaként felmutatják a köz- igazgatási előkészítés során.

### **Átfogó cél, a hatékony nemzeti közigazgatás**

A Magyary Program legfontosabb stratégiai célja a 2012. január elsején hatályba lépő új Alaptörvény XXVI. cikkében foglaltaknak megfelelően az állami működés hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése: a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése.

#### A hatékonyság fogalma:

A hatékonyság fogalma sokféleképpen értelmezett elvárás. A Magyary Program hatékonyság fogalma kiemelt jelentőségű, hiszen nem csak a közigazgatás egészének, hanem az egyes szabályozásoknak, vagy éppen az egyes intézkedésnek elsőszámú fokmérője, azaz adott feladat és végrehajtásának módja mennyiben felel meg a Jó Állam elvárásának. A hatékonyság fogalmunk túlmutat a legtöbbször használt ár-érték arányon, és épít a Magyary Zoltán által alkalmazott (eredményesség, gazdaságosság) fogalom kibontásra, és azt fejleszti tovább hat, pontosan értelmezhető elemre.

- **Eredményes:** Eredményes egy feladat végrehajtása, ha a kitűzött feladat az elvárt mértékben teljesítésre kerül. Külön vizsgálendő kérdés e körben a formális és az érdemi teljesítés;
- **Gazdaságos:** A gazdaságosság már nem csak az elérendő eredményt, hanem az eredmény eléréséhez biztosított ráfordításokat is figyelembe veszi. Eszerint

- gazdaságos egy feladat-végrehajtás, ha az elért eredmények a tevékenységre fordított ráfordítások a tervezettek szerint alakulnak, vagy annál jobb az arány;
- **Hatásos:** A feladat-végrehajtás csak a legritkább esetben kizárólag feladat tárgyára hat és a hatás időben szükségesszerűen változhat, ennek megfelelően a hatékony feladat-végrehajtás esetén az időben, térben és a körülmények összességében nem idéz elő olyan változást, ami lerontja részben vagy egészben magát a feladatot, vagy az attól remélt eredményt (például egy intézkedés közvélemény általi fogadtatása, elutasítása, illetve aránytalan környezeti károk);
  - **Biztonságos (rugalmas):** Ahhoz, hogy egy feladat valóban hatékonyan működjön, szükség van a megvalósítás tervezésére, ennek részeként modellezésére, melynek során a lehetséges több kimenet átgondolására, és az ennek megfelelő több végrehajtási mód megtervezésére kerülhet sor. Akadály esetén így további változatok alkalmazhatók rugalmasan, és biztosíthatóvá válik a teljesítés anélkül, hogy felesleges többlet erőforrásokat kellene készenlétben tartani;
  - **Felügyelhető:** Az arra jogosult számára követhető és döntése szerint befolyásolható a folyamat. Ez a fogalmi elem magában foglalja a tevékenység átláthatóságának, uralásának és a számonkérhetőségének követelményét is.
  - **Alkalmazkodó (fejlődő):** A tervezés mellett a visszacsatolás szerepe is fontos a folyamatban, hiszen a folyamatos fejlődés, a javítás csak ebben az esetben kivitelezhető. Az adott feladat végrehajtása egy nagyobb folyamat részeként nyeri el értelmét, értékét, így figyelembe kell venni, hogy ebben az összefüggésben milyen hozadéka van, milyen hasznos, új megoldást, tapasztalatot hoz. Ezzel a hatékonyság tovább növelhető. Sőt, elvárás – éppen a versenyképesség okán –, hogy igazán az a feladat végrehajtási megoldás hatékony, amelyik fejlődésre képes, a lehetséges versengő megoldások közül a leggyorsabban, leghatékonyabban lehet jobbra tenni, ami az esetek többségében – hiszen a feladat-végrehajtás maga eszköz – nem jelent mást, mint az új viszonyokhoz történő optimális alkalmazkodást.



## A hatékonyság mélyülő fogalma

### A nemzeti jelleg:

A nemzeti jelző céljaink szerint alapvetően két jelentéstartalmat hordoz. Egyrészt kifejezi azt, hogy a közigazgatásnak nem pusztán a jogszabályok által meghatározott közigazgatási ügyfelei vannak, hanem egy intézkedés során egyfajta mögöttes ügyfél a magyar nemzet, annak valamennyi tagja térben és időben korlátlanul, akinek érdekeire méltányosan tekintettel kell lenni. Európában a nemzethez tartozás megélése képes – természetesen nem kizárólagosan – közvetíteni és megfelelően elhelyezni – a sajátos nemzeti érdekekkel összhangban – más közösségi és emberi értékeket, érdekeket, felfogásunk szerint például – Magyarország tagságával működő – azon nemzetközösségi szempontokat is, amik alapját képezik az ENSZ-nek, az EU-nak, vagy éppen a NATO-nak.

A második jelentéstartalom lényege a nemzeti lét időbeli tartósságából fakad. A nemzet, mint a közösség saját államalkotó képességének örökítő közege, anyaga, amely magában kell hordozza létező tudását, szervezeti értékeit és alkotmányos hagyományait. A magyar

közigazgatás nem csupán a jelenben élő közösség sorsának alakítója és kerete, hanem a ma ismert, évszázadok alatt sokat formálódott rendszere az elődeink öröksége, míg a mai kor közigazgatás-fejlesztési intézkedései a jövő magyarságára, az elkövetkező nemzedékek életére gyakorolnak majd jelentős hatást államszervezeti szempontból. Ezen megfontolások fontos elgigazítók tudnak lenni akár külföldi megoldások átvétele, akár zöldmezős fejlesztések, csak úgy, mint egy korábbi gyakorlat felszámolása során.

#### A közigazgatás fogalma:

A közigazgatás a közérdek érvényesítése céljából, a közhatalom birtokában végzett tevékenység. Magyary Zoltán megfogalmazásában „az állam adminisztrációja”, azaz „az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására”.

A közigazgatás, mint minden igazgatási tevékenység, a közösség (a nemzet), illetve az e közösség által létrehozott állam céljainak elérésére irányuló tevékenységek összehangolására hivatott. Az állam által önkormányzati joggal rendelkezőként elismert és szabályozott közösségek maguk, illetve az erre a célra létrehozott szervezetük vagy szervezeteik tekintetében önkormányzati feladatokat határozhatnak meg maguk számára. Az állami elismerés és szabályozott átengedés következtében az önkormányzati feladatok is közfeladatoknak minősülnek, az ezek megvalósítását célzó önkormányzati igazgatás pedig része a közigazgatásnak.

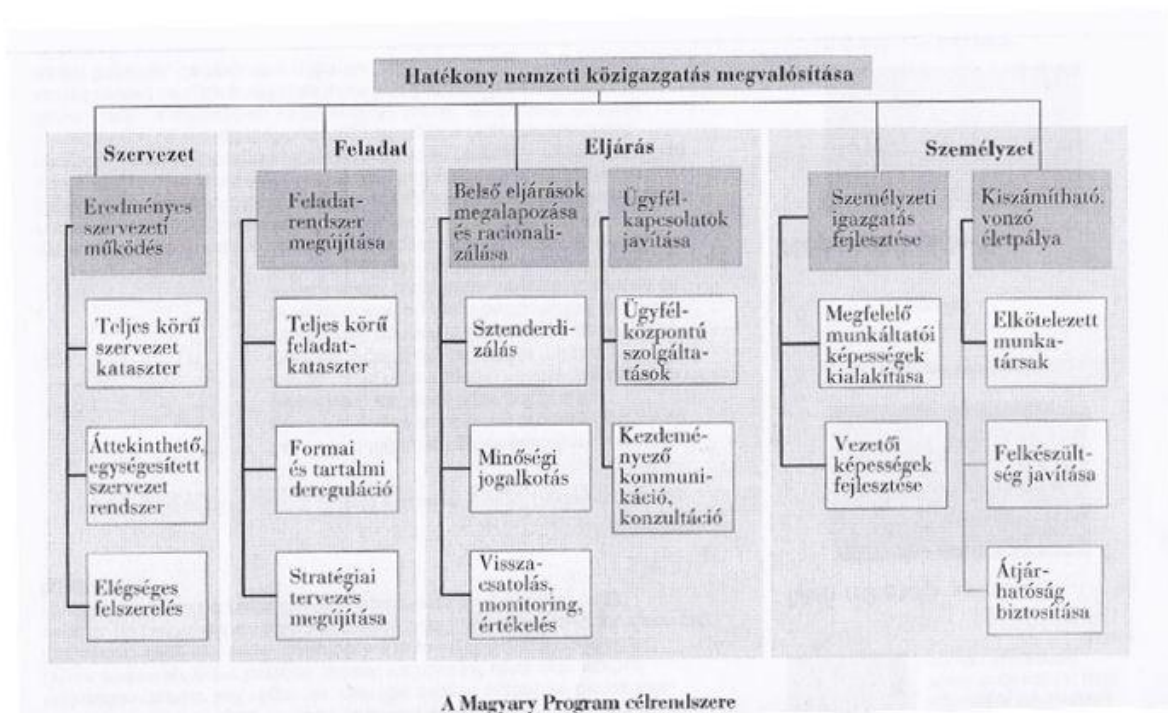
A közfeladatokat jelentős részében az államigazgatási és az önkormányzati szervezetrendszeren túl egyéb szervezetek is ellátnak. Felfogásunk szerint értékkel bír, amennyiben adott közösségek (akadémiák, kamarák, testületek, önkormányzatok) saját sorsuk irányítását akként is kezükbe veszik, hogy vagy az állam egyes hatásköreit, közfeladatok ellátását átveszik és maguk gyakorolják saját szervezetükre, tagságukra nézve, vagy éppen harmadik személyek irányában látnak el közfeladatot az állam helyett. Mint általában a szervezetelméletben sincs megfellebbezhetetlen arany metszés. Ebben az esetben – kiemelt figyelemmel a hagyományokra és nemzetközi együttműködési képességre – vizsgálni kell önmagában a közfeladat átadás (akár az öngazgatásról, akár közigazgatás kifelé történő végzéséről van szó) hatékonyságát magát is. Járulékos előny lehet az állami tehermentesítés költség kihatása, saját igazgatás során elérhető a fokozott együttműködés, de ugyanígy szempont lehet adott feladatátvevő érdekezései, konfliktus felvállalási képessége (például megyei védelmi bizottság vezetőjének személye választott megyei vezető vagy állami kinevezett).

Az alkotmányozási folyamat, a Jó Állam program végrehajtása (kiemelten az önkormányzati reform) és a köztisztviselők új szabályozása teremt lehetőséget arra, hogy a gyakorlatban jelentkező kisebb fogalomhasználati, és ebből fakadó hatásköri zavar végérvényesen megszűnjön a közigazgatás szervezet-rendszerén belül, és a közigazgatás, az államigazgatás, az önkormányzati igazgatás, a központi és területi közigazgatás, az öngazgatás, az átadott közigazgatás, a kormányigazgatás etc. fogalma a fentiek szerint pontos használatba kerüljenek. A szükséges törvények hatálybalépését követően 2012. január 1-jétől e tekintetben is ellentmondásmentes lehet a szóhasználat.

#### A célrendszer felépítése:

A Magyary Program átfogó céljának, a hatékony nemzeti közigazgatás megvalósításának érdekében a 2011-es helyzetértékelés során azonosított kihívásokra választ kínáló célokat fogalmaztunk meg.

A Magyary Program egyik fővállalkozása, hogy a közigazgatás szerteágazó kérdéskörét négy érthető irányból (szervezet, feladat, eljárás, személyzet) úgy tudja láttatni, hogy ne



legyen olyan felmerülő kérdés, intézkedés, cél etc., amit ebbe a négyes felosztásba nem tudunk elhelyezni. Szándékunk szerint metszet nélkül sikerül ezt végrehajtani, természetesen tudva, hogy egy-egy jelentősebb intézkedéssor, szinte törvényszerűen érinti mind a négy beavatkozási területet (kormányablak), de van elsődleges jellege annak az intézkedésnek, amely alapján besoroljuk (kormányablak = eljárás).

A célrendszer lényege, hogy a fenti négyes tagolás a közigazgatás-fejlesztési céltételezés során ún. beavatkozási területnek minősül, ezen keretek közé rendeztük – szóhasználatában illeszkedve az ÁROP/EKOP fogalomrendszeréhez is – az egyes célokat, alcélokat.

## A Magyary Program beavatkozási területei

### Szervezet:

A közigazgatás szervezetének fogalma és egyszerűsítése: a közigazgatás, mint szervezetrendszer a nemzeti erőforrásoknak a közcélok megvalósítására történő felhasználásával foglalkozik, és a közigazgatási szervek összességéből épül fel. A Magyary Program eddigi intézkedései elsősorban a központi közigazgatás, az államigazgatás szervezetrendszerére terjedtek ki, de egyes javaslatai természetesen érintik az önkormányzatokat, mint szervezeteket (megyei, helyi, kisebbségi és köztestületi önkormányzati szervek).

A Magyary Program egyik új eleme, hogy nem pusztán a közigazgatási szervezetekre tekint, hanem az ún. háttérintézmény fogalmát kiterjeszti az állami alapítású közalapítványokra és alapítványokra, valamint azon többségi állami tulajdonú gazdasági társaságokra, amelyek jellemzően közigazgatási, illetve ágazati, állami feladatok végrehajtásában vesznek részt.

A közigazgatás, mint minden igazgatás természetes fejlődési iránya a növekedés, a burjánzás, melynek legriviálisabb oka, hogy a szervezeti vezetők emberek, és ha másért nem, az emberi evolúció eredménye okán, újabb hatásköröket és szervezeteket hoznak létre, szereznek meg, vagy az elveszítetteket pótolják.

Ennek megfelelően a hatékony közigazgatás időről időre megmetszi a szervezetrendszerét, a kiüresedett, párhuzamos szervezeteket felszámolja. Új szervezet alapítások esetében állandó alapkérdés kell, hogy legyen a „miért ne” helyett a „miért is”.

A hatékony közigazgatás szervezetrendszerének a legfőbb jellemzője, hogy rendben tartott, amely az alábbi szempontoknak való megfelelést jelenti:

1. annyi és olyan jogállású szervezet áll rendelkezésre, ami a hatékony feladatvégrehajtáshoz elégséges, (e körben kell vizsgálni az ún. kiszervezett feladatellátások kérdését, főszabály szerint a „szükséges legkevesebb” megközelítésben),
2. szervezetek belső működése, nyilvántartása, egymáshoz való viszonya tisztázott és elfogadott,
3. a szervezetek felszereltek, azaz fizikai és informatikai elhelyezésük és működésük megfelelő, az ehhez szükséges anyagi és személyi erőforrás rendelkezésre áll.

A Magyar Program végrehajtása során a szervezet-konzolidáció a hierarchiában felülről lefelé (országos, területi és helyi) feladatellátásban belülről kifelé történik (hivatalok, háttérintézmények, öngazgatók). A Magyar Program leköveti az elsősorban a Széll Kálmán Terv által megvalósuló ágazati szervezeti átalakulásokat.

Magyar Program, mint a Kormány stratégiai dokumentuma a kormánytól részben vagy teljesen független szervezetek számára a Kormányhoz való viszony szerint hatályosul, azzal, hogy törekvésünk szerint a céltételezés során igazodási pont lehet.

Szerv jellege	Szerv típusa	Példa	Jellemző tevékenység
<b>A központi közigazgatás szervtípusai</b>			
Központi államigazgatási szervek	minisztériumok, valamint a Miniszterelnökség	Miniszterelnökség, KIM, BM, NGM, NFM, VM, NEFMI, HM, KÜM	ágazati stratégiát alkot, koordinál, hatósági tevékenységet végez, közszolgáltatást szervez, nyújt
	autonóm államigazgatási szerv	Gazdasági Versenyhivatal, Közbeszerzések Tanácsa	ágazati stratégiát alkot, koordinál, hatósági tevékenységet végez, közszolgáltatást szervez, nyújt
	Kormányhivatal	Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, Nemzeti Adó- és Vámhivatal	hatósági tevékenységet végez, közszolgáltatást szervez, nyújt
	központi hivatal	Nemzeti Fogyasztóvédelmi	hatósági tevékenységet végez,

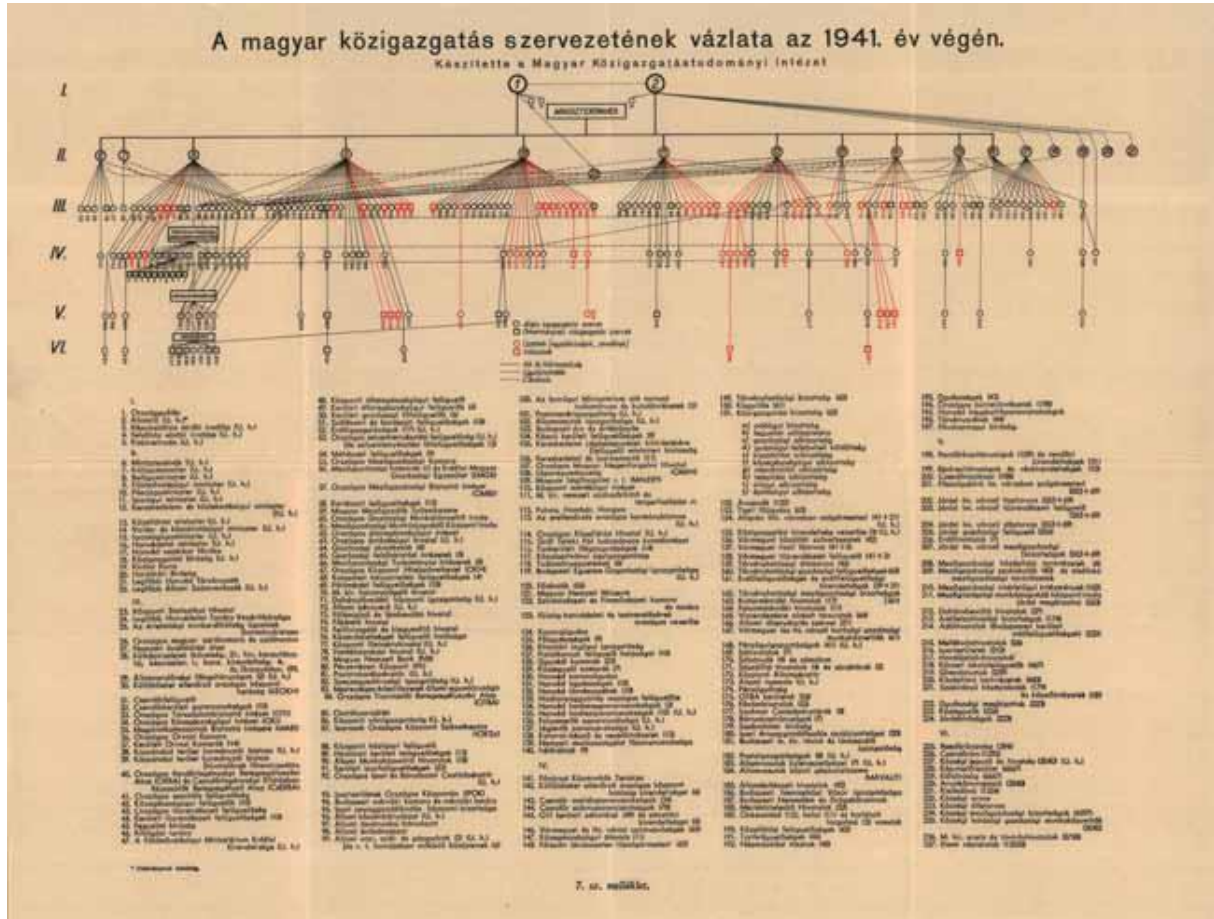
		Hatóság	közszolgáltatást szervez, nyújt
	rendvédelmi szervek országos parancsnoksága	Országos Rendőr-főkapitányság	hatósági, rendvédelmi tevékenységet végez
Központi közigazgatás területi szervei	megyei kormányhivatal	Veszprém Megyei Kormányhivatal	koordinál, hatósági tevékenységet végez, közszolgáltatást szervez, nyújt
	központi hivatal területi szerve	Magyar Államkincstár Veszprém Megyei Igazgatósága	hatósági tevékenységet végez, közszolgáltatást szervez, nyújt
Ágazati szervek	országos	Magyar Nemzeti Múzeum, Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság	közszolgáltatást szervez, nyújt
<b>A központi közigazgatás szervezetrendszeréhez kapcsolódó szervek</b>			
Alapítványok, közalapítványok	a Kormány, a minisztérium által alapított szervezetek	Magyarországi Zsidó Örökség Közalapítvány, Hadigondozottak Közalapítvány	jellemzően közszolgáltatást szervez, nyújt, szakmai közéletet szervez
Gazdasági társaságok		Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodó Zrt.	jellemzően közszolgáltatást szervez, nyújt (vállalkozási tevékenységet végez)

### A közigazgatás szervtípusai, valamint a kapcsolódó szervezetek

Állami szervezeti kataszter és teljeskörű szervezeti megújítás: Ahogy Magyary Zoltán is utal rá, a közigazgatás hatékony működésének alapfeltétele a megfelelő szervezeti (hivatali) struktúra. Ennek érdekében ki kell alakítani a feladatok számbavételéhez igazodva a takarékosabb, átláthatóbb szervezeti rendszert. Bármilyen átalakítás előfeltétele, hogy pontosan rögzítve legyen az átalakítandó szervezetrendszer felépítése. Ennek megfelelően – Magyary Zoltán 1941-es szervezetkataszterének ma is aktuális szerkesztési módszereire



építve – elkészült a magyar köz- igazgatás szervezeti ábrája, ami 2011. év végére minden szervezeti adatot (személyzet, gazdálkodás, elhelyezés etc.) tárolni, dinamikusan felhasználni képes vezetési irányítási rendszerre fejlődik, a szervezeti konszolidációval párhuzamosan bővül, alakul.



### A magyar közigazgatás szervezete 1941-ben

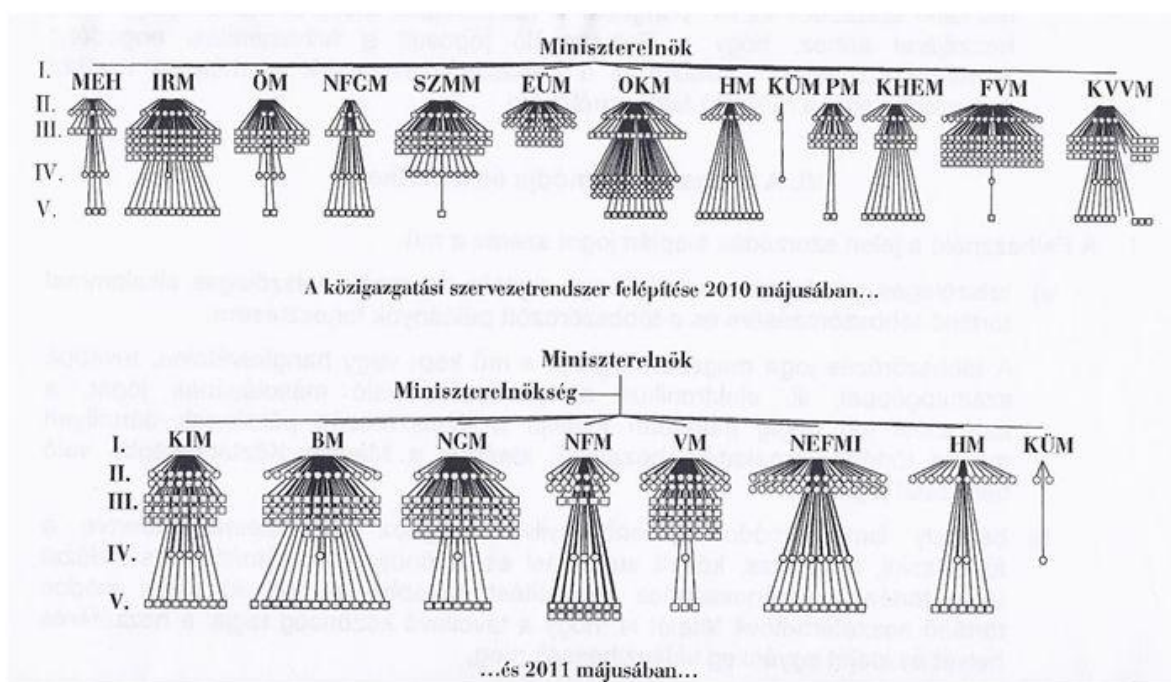
A Magyary Program szerinti szervezeti kataszter nem pusztán a szervezetek tételes számbavételét jelenti, és a formakényszer tartása mellett áttérést más szervezeti formára, vagy adott esetben összevonást, vagy beolvadást, hanem javaslatként a belső szervezeti fejlesztésre, így különösen:

- a) hatásköri, vezetés-irányítási kérdések, illetékek rendezése,
- b) a formakényszer következetes érvényesítése (egységes, arányos belső szervezeti tagozódás és működési módok),
- c) a kiszervezések áttekintése,
- d) fizikai és informatikai felszereltség.

A Magyary Program keretében a fenti elvek szerint haladéktalanul az új kormányhivatalba lépésével a 13 minisztériumból 8 minisztérium alakult, majd a Miniszterelnökség. A Magyary Program elvárásai szerint a központi közigazgatás és közvetlenül hozzárendelt háttérintézményeinek külső és belső konszolidációja 2011 végére

megtörténik, olyan ütemben, hogy a 2012-es költségvetés tervezése során már új szervezeti keretben, és működés szerint tudjanak számításba jönni.

A Magyar Program végrehajtásával ütemesen halad a közigazgatási szervezetrendszer – sokszor nehezen látható – két külön rendszerének nyilvántartásba vétele, működésének szakmai- és költségértékelése, és ezen rendszerek egyszerűsítése. Így egyrészt a jogszabállyal, vagy közjogi szervezetszabályozó eszközzel létrehozott testületek esetében: a felülvizsgálat eredményeként a korábbi 20 testülettípus hatra csökkent és bevezetésre került itt is a formakényszer, megkezdődött a mintegy 300 db testület felülvizsgálata és ritkítése. Másrészt a nemzetközi szervezetekben való kormányzati részvétel konszolidációja: mindösszesen 25.888.814.040,- forint költséget tesz ki, amely a tagság megszüntetésével, felfüggesztésével, valamint az önkéntes hozzájárulások csökkentésével 231.016.264,- forinttal csökkenthető már az idei év folyamán.



Jelmagyarázat:

- I. Minisztérium
- II. Egyéb országos hatáskörű szerv
- III. Területi államigazgatási szerv
- IV. Közalapítvány
- IV. Gazdasági társaság

Szervtípus	Számuk 2010	Számuk 2011
Minisztériumok	13 db	8 db
Országos hatáskörű szervek	45 db	47 db
Területi államigazgatási szervek	292 db	93 db



Közszolgáltató költségvetési szervek	193 db	92 db
A Kormány, valamint a minisztériumok által alapított alapítványok, közalapítványok	68 db	21 db
Gazdasági társaság	38 db	57 db
<b>Mindösszesen</b>	<b>649 db</b>	<b>318 db</b>

### A közigazgatási szervezetrendszer felépítésének változása

#### Eléséses felszerelés: az Ereky Terv:

Egy katonához hasonlatosan, egy tisztviselő eléséses felszerelése azoknak a külső fizikai és informatikai feltételeknek az összefoglaló neve, amelyek a belső, tudati feltételekkel együtt biztosítják, hogy a tisztviselő a tőle telhető legjobb módon elláthassa az államszervezetben rábízott feladatokat. És ugyanez elmondható egy szervezet működéséről, azaz a korábbiakhoz képest a Magyar Program változtatni kíván azon a gyakorlaton, hogy a közigazgatás (és személyzetének) fizikai és informatikai (ennek részeként mind az IT fizikai, mind a virtuális, webes) működési feltételrendszere elsősorban egyes visszaélések kapcsán kerül az érdeklődés középpontjába, még akkor is, ha ezen feladat részét képező gondnoksági teendőket ma inkább a Facility Management kifejezéssel illetik.

A Magyar Program részeként Ereky Terv néven történik a fenti cél megvalósítása, azaz a kormányzat teherbíró-képessége szerint a legmegfelelőbb elhelyezés és felszerelés biztosítása a szervezetek és a személyi állomány számára. A terv névadója Ereky István (Esztergom, 1876. december 26. – Lipótfá, 1943. május 21.) a korszak másik kiemelkedő közigazgatási és pénzügyi jogi tudósa volt. Az Ereky Tervet a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a Nemzeti Fejlesztési Minisztériummal és a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-vel szoros együttműködésben hajtja végre, ennek során az ingatlan-elhelyezési, a beszerzési, a gondnoksági, az informatikai infrastrukturális kérdések közösen kerülnek rendezésre.

Az Ereky Terv végrehajtása során elvárás, hogy az épületek elhelyezkedése (például fizikai közelség a kormányzati központ- hoz), tulajdoni helyzete (elsősorban állami ingatlanok), kialakítása (működési mód szerint beosztás), energiatakarékos megoldások alkalmazása a hatékony működést szolgálja. Az Ereky Terv része az állami igények érvényesítése olyan esetekben, amikor adott, az Ereky Terv céljaira használható ingatlant bármilyen okból kivették az állam látó, illetve rendelkezési köréből.

Az Ereky Terv részei és indulás szerinti ütemei:

1. ütem: A minisztériumok és egyes, kiemelt fontosságú háttérintézmények elhelyezése, felszerelése;
2. ütem: Az 1. ütemben nem érintett háttérintézmények elhelyezésével kapcsolatos átfogó elhelyezési koncepció megvalósítása (melynek része olyan közös infrastruktúrák kialakítása, mint például a központi kormányzati irattár);
3. ütem: A személyi állomány részére jóléti szolgáltatásokkal összefüggő ingatlan-fejlesztési koncepció kidolgozása és végrehajtása, így különösen „fecskeházak” hálózatának kiépítése, amellyel biztosítható a fiatal pályakezdő, vagy nem a

fővárosban élő kormánytisztviselők életkörülményeinek javítása; a kormánytisztviselők gyermekei részére kedvezményes óvodai ellátás biztosítása, valamint üdülési, étkezési és szabadidős lehetőségek kialakítása (például a korábbi időszakban, vélhetően az áron aluli értékesítés céljából lepusztított és elhanyagolt üdülők rendbetétele és megnyitása);

4. ütem: A területi közigazgatás, kormányhivatalok épület- és informatikai infrastruktúrájának konszolidációja, az integrált üzemeltetés megoldása. Ennek részeként a Magyar Államvasutak Zrt. és a Volánbusz Zrt. használatában lévő pályaudvarok, valamint más állami cégek (pl. Magyar Posta Zrt.) tulajdonában lévő, kihasználatlan vagy elhanyagolt állapotú ingatlanok felújítása, és ott további új integrált ügyfélszolgálatok (Kormányablakok) létesítése;
5. ütem: A Magyar Állam külföldi közigazgatási célú ingatlanjai helyzetének felmérése és üzemeltetésének fejlesztése szorosan együttműködve a Külügyminisztériummal.



## A fontosabb állami intézmények elhelyezése (Ereky Terv)

### Feladat:

A közigazgatás feladatának fogalma: Az állami működés elemi egysége a feladat. Az alacsony hatékonyságú működés az esetek túlnyomó többségében a rossz, hiányos feladatkiadásra, vagy -értelmezésre vezethető vissza. Azt az adott közigazgatási élethelyzet, így különösen a feladatot kiadó vezető dönti el, milyen szinten megy le (mozdulati szint) a feladat kibontása során (például kezdő tisztviselő számára a folyamat elmagyarázása lehet indokolt). A Magyar Programban meghatározásra kerül, az alábbiak szerint, melyek a feladat, mint alapegység kötelező és eshetőleges tartalmi elemei, és mint legkisebb elemet, így érdemes megragadni (azonos felelős, tárgy, forrás, határidő/ütemezés):

- a feladat kötelező tartalmi elemei: az adott feladat felelőse, tárgya, határideje és forrása;
- a feladat eshetőleges tartalmi elemei, amelyek minden esetben a feladat végrehajtásának körülményeit határozzák meg, és lényegileg befolyásolják a feladat-végrehajtás hatékonyságát: az adott feladat közreműködői, érintettjei, fedezete, előfeltétele, végrehajtási módja, illetve az eljárástípusa. Külön kérdés a feladatkiadás során a cél meghatározása, mint eshetőleges elem. Létező és adott esetben legitim megoldás lehet, hogy a hatékony feladatvégrehajtás érdekében a feladat kiadója a főszabálytól eltérő céltételezést tesz (például indokolt esetben halogató tárgyalási magatartás).

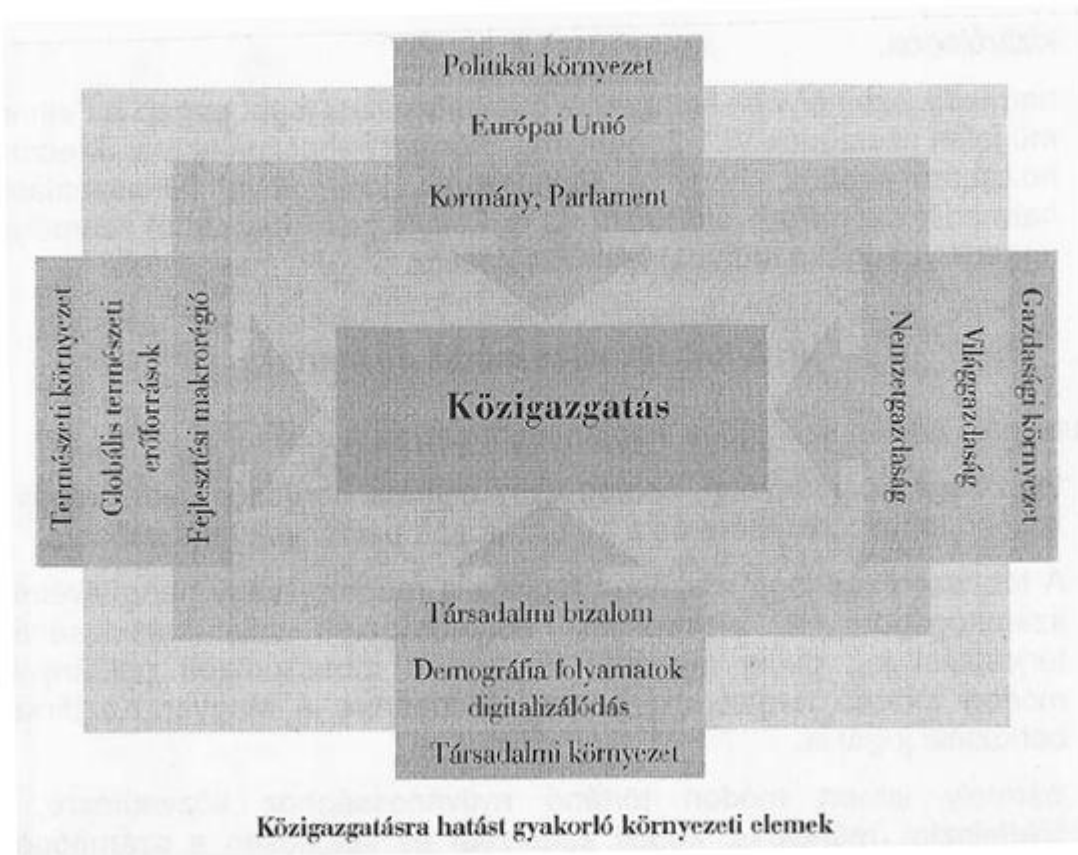
A feladatnak a közigazgatásban – szemben más szervezeti működéssel – minden esetben van, kell hogy legyen jogilag beazonosított forrása, amely az adott feladat végrehajtását kötelezővé teszi a közigazgatás személyzete számára. A feladat forrása a legmagasabb elméleti szinten az alkotmány, egy szinttel lejjebb – adott esetben többes felhatalmazással is – szétbomlik a rendszer, a második szinten a következők lehetnek a feladatforrások:

1. jogszabály, közjogi szervezetszabályozó eszköz (ide értve a nemzetközi tagságokat is);
2. stratégiai dokumentum (pl.: Széll Kálmán Terv, Magyar Program, intézkedési tervek, nemzetközi együttműködés);
3. előre nem tervezett helyzet, természetjogi kényszer (pl.: vörösiszap katasztrófa, vesztes per).

A harmadik esetet azért érdemes külön is számba venni, mert alkotmányos berendezkedésünk szerint az állam csak és kizárólag a jogszabály által nevesített feladatokat hajtja végre, az ehhez szükséges ún. beépülés a feladatrendszerbe meg is történik mind a stratégiai dokumentumok, mind a jogilag meghatározott rendkívüli helyzetekben (például katasztrófa). Ennek ellenére is előállhatnak olyan körülmények – akár rossz jogalkotási fogalom-meghatározás okán –, amikor szervezetnek, illetve a tisztviselőnek feladatot kell teljesítenie, végső soron valami általános emberi törvény, természetjogi megfontolás alapján, ki- fejezett tételes jogi háttér nélkül is. Ehhez képest a tisztviselő természetesen a feladatot leginkább az előljáró utasítása, vagy egy jogszabály, szabályzat alkalmazása által, szinte rutinból veszi fel.

A feladatforrások pontos meghatározása, illesztése azért bír kiemelt jelentőséggel, mert csak így érhető el a források összehangolása által a végrehajtás során a szükséges összhang a közigazgatáson belül: a párhuzamos és ellentétes eljárás kizárása, a feladatsorok egymásra épülése és illesztése.

A közigazgatásban dolgozók feladat-végrehajtását a fegyelem és a kreativitás egészséges egyensúlyának kell jellemeznie. Természetesen egyes munkakörök esetében az előbbi, mások esetében az utóbbi dominál. Emellett elvárás a szakmai alaposág, a lényeglátás és a pontosság. Az alábbi ábra jogszociológiai oldalról ragadja meg a feladat forrását, amit ettől függetlenül érdemes a végrehajtás során szem előtt tartani, mert ilyen szempontok automatikus, ellenőrző testszerű végigfuttatása, főleg egy mérlegelési jogkörben hozott döntésnél, elvárható egy minőségi munkára törekvő tisztviselőnél.



Az állami feladatkataszter: A közfeladatok teljes körű meghatározása és rendszerezése régi adósság, amelyet pótolni kell. Már 1932-ben Magyary Zoltán „A magyar közigazgatás tükre” című munkájában kísérletet tett a közigazgatás feladatainak számba vételére. A gyűjtemény 9850 tételt tartalmazott, minden feladathoz hozzárendelte az eljáró közigazgatási szervezetet és a hatályos jogszabályi hivatkozást. 2011-ig sajnos nem készült hasonlóan teljes körű felmérés (kataszter) a közfeladatokról. 2007-ben készült egy kulcsínre igényes anyag és honlap, de a tartalmi egyenetlensége okán az nem tekinthető valódi felmérésnek.

A Magyary Program keretében 2010 őszén indított nagyszabású munka célja olyan elemi szintű közfeladat-kataszter kialakítása, amelyre a stratégiai döntéseket és a jogalkotást támogató információrendszer épül.

A közfeladat-kataszter 2011 végére – már feltöltve a sarkalatos törvények rendelkezéseivel – fogja szolgálni a deregulációt és a végrehajtási szintű jogalkotást.

Az elektronikus közigazgatás kiterjesztése: A közigazgatás hatékonyságának növelésének vitán felül az egyik legfontosabb eszköze az infokommunikációs technológiák használatának elterjesztése. A Magyary Program fontos része tehát az e-közigazgatási szolgáltatások körének bővítése és minőségének javítása, mind a közigazgatás ügyfelei és a tisztviselők

munkájának megkönnyítése, mind az eljárások és szervezeti folyamatok egyszerűbbé és gyorsabbá, így hatékonyabbá tétele érdekében.

A fenti, egyértelmű tételmondatok ellenére kevés olyan területe van a magyar közigazgatásnak, ahol ennyi forrásból, ilyen sok kudarcos fejlesztés történt volna. A Magyary Program az alábbi alapelvek érvényesítése által látja a korábbi zsákutcákat elkerülhetőnek:

- fontos ebben az esetben is a műveleti sorrend, a közigazgatás igényeit szolgálja ki az e-közigazgatási szakterület fogalom- megfeleltetési és koncepcióalkotási tevékenysége által a közigazgatási informatika. Ez alól csak egy kivétel lehetséges: egy új közigazgatási feladat-végrehajtáshoz, amennyiben maga az intézményi környezet megfelelően átültetésre kerül érdemes hozni az e-közigazgatási környezetet is;
- az e-közigazgatási fejlesztésben megfelelő sortartással együtt kell haladnia az infrastruktúra, az alkalmazás és az ehhez szükséges emberi erőforrás fejlesztésnek;
- az informatikafejlesztés nem folytonosan megélhető, személyes hitbéli érzés, hanem határidőzött feladatvégrehajtás, és ebben az esetben is a lehető legnagyobb fokú központosítást kell elérni a rendszerek biztonságos működése adta keretek között,
- az állam számára kellő saját, esküt tett tisztviselőkből álló informatikus személyi erőforrás kell, és csak kiegészítő jelleggel lehet jelen bármilyen személyi szolgáltatás vásárlása ezen a területen, e körben az új életpálya rendszerben meg kell teremteni az alkalmazás feltételeit,
- az informatikai alkalmazás nem növelheti aránytalanul a kormányzati feladatellátás lehetetlenülésének a kockázatát (hálózat biztonság, adatvagyon kezelés).

A fenti elvek figyelembe vételével született döntés sok más mellett a Magyary Program keretében:

- az informatikai hálózat és a nagy kormányzati elszámoló rendszerek konszolidációjáról,
- a kormányzati hálózatbiztonság és a védelmi képesség helyreállításáról,
- a Nemzeti Egységes Kártya rendszerről,
- az egységes kormányzati dokumentum- és iratkezelési rendszer alkalmazásáról,
- feltámasztásra került a elektronikus közigazgatási értekezlet szervezés,
- az összkormányzati elektronikus azonosításról.

Az adminisztratív terhek csökkentése: A közigazgatás különböző területei tekintetében fontos az ügyfeleket és a közigazgatás szervezeteit egyaránt terhelő, a belső és külső folyamatokat jelentős mértékben bonyolító mechanizmusok felszámolása, az átláthatatlan eljárások és folyamatok egyszerűsítése. Ezek révén válik lehetővé mind a közigazgatás ügyfeleinek (a lakosságnak, a vállalkozásoknak), mind a közigazgatás szervezeteinek és személyzetének tekintetében az adminisztratív terhek csökkentése. A Magyary Program szerint a közteher fogalmának része a tényleges befizetés, a közigazgatásból fakadó általános adóbefizetés, az ügyintézésre szánt idő és költség, sőt rárakódik az adott esetben jogszabály által elvárt támogatás, védelem, segítségnyújtás hiánya.

Az esélyegyenlőség biztosítása: Az esélyegyenlőség elősegítése a közigazgatás szervezetrendszerén belül azt jelenti, hogy a különféle intézkedések tervezésekor, megvalósításakor, a szervezet működtetése, a döntéshozatal, az ügyek intézése folyamán, és minden egyéb esetben figyelembe kell venni a bármilyen szempontból hátrányos helyzetű

ügyfelek esélyegyenlőségi szempontjait, biztosítani kell azok érvényesülését. Az esélyegyenlőség érvényre juttatása során a közigazgatás az osztársadalmi, részben morális elvárás teljesítésén túlmenően olyan új személyi erőforrásokhoz juthat, amelyek nagyban segítik a szervezet hatékonyságát, és vitán felül javítják a tisztviselői kar emberi minőségét. Mint minden okszerű méltányossági mérlegelésből fakadó eljárásban ügyelni kell arra, hogy ez a feladat se váljon el céljától, ne épüljön ki éppen az érintett személynek ártó, az ügyet hiteltelenítő iparág.

Az elszámoltathatóság megteremtése és a korrupció felszámolása: Össztársadalmi szinten egyetértés mutatkozik abban, hogy a korrupció gátat szab a fejlődésnek, aláássa a demokratikus és jogállami értékeket, alapelveket. A korrupciós jelenségekkel szembeni társadalmi érzékenység igen magas, mint ahogyan a polgárok elvárása is az állammal szemben e jelenség felszámolására. A Magyary Program egyik fő tétele, hogy ebben az ügyben különös jelentőséggel bír a pontos és arányos kommunikáció, azaz a korrupció ellen – elsősorban – nem sajtókampánnyal kell küzdeni, hanem érdemi intézkedésekkel. Különösen fontos, hogy mind a feladatkitűzésénél, mind – az éppen ezért drasztikusan egyszerűsítendő – eljárásokban folyamatosan beazonosíthatóvá kell tenni a személyi felelősséget. A döntések ésszerűsége és következményeinek felmerése érdekében nélkülözhetetlen a megfelelő, még oly egyszerű, de érdemi hatásvizsgálat. Végezetül az érintett szervezetek fokozott együttműködése szükséges, hogy az elkövetések feltárásra, és a büntetések kiszabására kerüljenek. Erre tekintettel indul 2011. június folyamán a közigazgatási és igazságügyi miniszter kezdeményezésére az érintett kormányzati, parlamenti és igazságszolgáltatási szervezetek vezetőinek részvételével az összehangolást végző testület munkája.

A kezdeményező kommunikáció megteremtése: konzultáció, partnerség, befogadás: A közigazgatási informatikához hasonlóan rendre felmerül, hogy a közigazgatás működésének elfogadtatása, az ehhez szükséges együttműködés és kommunikáció szintén önálló beavatkozási terület lehetne. A Magyary Program megközelítésben a kommunikáció egy, a hatékonyságot egyre jelentősebb mértékben meghatározó feladatrendszer, de ezzel együtt éppen úgy tud jól a közigazgatási működésbe beépülni, hogy valamilyen mértékben minden feladat-végrehajtás során az eljáró tisztviselő észben tartja: volt-e módja az előkészítésben az indokolt mértékben az érintettnek részt venni, és ezt ugyanígy kell vizsgálni a közlésnél, a végrehajtásnál. Milyen formában érhető el a lehető legnagyobb mértékű együttműködés az ügyfél és a közigazgatás között. Ezzel párhuzamosan ki kell építeni a közigazgatásnak azt a képességét, hogy el tudja mondani, és meg tudja védeni az álláspontját minden szükséges fórumon és minden lehetséges ütemezés szerint. Hiszen a modern közigazgatásnak már nem csak az ügyfél, a közösség ténylegesen megtapasztalt valóságához kell viszonyulnia, hanem – mint korábban egy-egy legenda vagy rémhír kapcsán – a közigazgatás működésének megítélése a megélt valósággal napjainkban folyamatosan párhuzamosan létező média-valóság alapján alakul ki.

A polgárok és a társadalmi, gazdasági szervezetek bizalmának visszanyeréséhez nem elegendő a jól működő folyamatok kialakítása és a minőségi szolgáltatások nyújtása. Ha ezek a szereplők nincsenek bevonva az őket megillető szolgáltatások meg- tervezésébe és az őket érintő döntések meghozatalába, a közigazgatásba vetett bizalmuk nem fog erősödni. A külföldi jó gyakorlatokat alapul véve tehát a Magyary Program célja, hogy a közigazgatás kezdeményezően kommunikáljon az emberekkel, tegye lehetővé és ösztönözze aktív részvételüket az állam működtetésében. Ennek keretében Magyarországon is elindultak az állampolgári konzultációk, fejlesztjük az ügyfél-tájékoztatást, mindenki számára elérhető, teljes körű közigazgatási tudásbázist hozunk létre.

## **VI. A folyamatszempléltű szervezetfejlesztést segítő munkamódszerek a közigazgatásban**

A Magyar program egyik kiemelt fejlesztési területe a szervezet. A közigazgatási szervezetek fejlesztése a XXI. század igényeinek megfelelően csak folyamatközpontú megközelítésben valósulhat meg. A Program kiemelten foglalkozik a közigazgatási szervezetek eljárásaival, az ügyintézés hatékonyabbá tételével. „A Program eredményeként 2010 és 2012 között összesen 228 ügy intézése lett egyszerűbb.

Ebben a fejezetben a szervezetre és szervfejlesztésre koncentrálok, mint ahogy a közigazgatás szervezetének fejlesztése a Magyar program egyik sarkalatos célja, ehhez szükséges a szervezetfejlesztés.

Ezen a helyen tehát a szervezetfejlesztéssel kapcsolatos szakmai tapasztalataimat, kutatásaimat és a közben megismert módszereket mutatom be. A vizsgált és bemutatott módszerek, technikák, megoldások egy részét már alkalmazzák a közigazgatásban, más részüket még nem, éppen ezért is tartom fontosnak ezeknek a megismerését, megismertetését.

Most tehát a közigazgatási szervezetek működését és az átalakítási, szervezetfejlesztési folyamatokat állítom vizsgálatom középpontjába. Itt már nem a múlt vizsgálata a célom, nem a történeti bemutatás a főszerep, hanem a jelenkori közigazgatás működését befolyásoló módszerek ismertetése. Ennek egyik kiemelt területe a szervezetfejlesztés és az ehhez kapcsolódó módszerek, megoldások. Az általam kiválasztott és bemutatott módszerek létező módszerek, melyek alkalmazása nem egyforma hazai közigazgatásunkban.

Célom, hogy ebben a fejezetben összegyűjtssem azokat a munkamódszereket, amelyekkel teljes körűen lehet vizsgálni a szervezeti folyamatokat, a szervezet működését. Természetesen léteznek más módszerek is, amelyeket használ, vagy inkább használhatna a közigazgatás és mindig keletkeznek új módszerek, illetve a korábbi módszereket is továbbfejlesztik. Teljességre nem törekszem, talán már azzal is elégedett lennék, (és azt gondolom sok kollegám is egyetért ezzel) ha legalább ezeket a módszereket alkalmaznák a közigazgatásban.

A közigazgatás céljait és eredményeit a működési folyamatok kötik össze. Minden közigazgatási ügyszeg tartozik egy munkafolyamat, a munkafolyamatok összessége adja a közigazgatás működését. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az input (ami ebben az esetben egy beadvány, egy kérelem, egy feljelentés...) és az output (ami lehet egy határozat, egy intézkedés stb.) között zajlik egy munkafolyamat. A munkafolyamatok összessége a hivatali működés dinamikáját jeleníti meg. Azt, hogy egy szervezet mennyire sikeres, mennyire hatékony, többféle módszerrel lehet vizsgálni. A vizsgálat sok esetben a jogszabályi eszközökre, magára a jogi normákra vonatkozik.

Sajnos Magyarországon sok esetben szervezetátvilágításon, vagy szervezeti vizsgálaton csak a szabályozó jogszabályok vizsgálatát értik vagy jobb esetben a jogszabályok és a működés összehasonlítását. A valós működés vizsgálatához pedig ennél sokkal többre van szükség. A munkafolyamatok vizsgálata elengedhetetlen a közigazgatási szerv működésének megismeréséhez, a hatékonysági tényezők feltárásához. A vizsgálat tehát folyamatközpontú kell, legyen, a folyamatközpontú munkaszervezés tehát elengedhetetlen kiindulópontja az általam bemutatott munkamódszereknek. A módszerek egyik része tehát a közigazgatási szervezetek működésének megszervezésére, átszervezésére vonatkozó módszerek, más részük a közigazgatásban dolgozó szakemberek véleményét a legjobban felhasználó módszerek csoportja. Emellett itt mutatom be a közigazgatásban még kevésbé használt és elfogadott speciális munkaidő rendszereket valamint a közigazgatási

munkafolyamatok legalaposabb vizsgálatát a KMM-et, melyek minél szélesebb körű alkalmazása szintén sokat lendíthetne a közigazgatási szervezetek hatékonyságán.

## 1. A munkamódszerek fajtái

A vizsgált munkamódszereket érdemes egymástól megkülönböztetni. Az első csoportba tartoznak a szervezetátvilágításkor alkalmazandó, alkalmazható munkamódszerek. Ezeket szokták a helyzetfelmérést- és elemzést segítő munkamódszereknek is nevezni. Ezek használata egyértelműen kapcsolódnak a szervezet átalakításához, fejlesztéséhez, racionalizálásához. Így ezek a módszerek ennek a folyamatnak az átvilágító, információgyűjtő szakaszában használatosak. Ide tartoznak: az interjú, a kérdőíves módszer, a munkanapfényképezés, a munkakör-elemzés, a funkciógyakoróság-elemzés, a dokumentum-elemzés és az ügymenetvizsgálat.

A másik csoportba azok a résztechnikák, módszerek tartoznak, amelyek nemcsak az átvilágítási szakaszban használhatóak, hanem a szervezet „normál” működése során is. Ezek az ún. kollektív szellemi alkotótechnikák. Ezeket a résztechnikákat akkor érdemes használni, amikor a vezető vagy a vezetés nem egy előre meghatározott koncepció mentén, vagy jogszabály által előírt úton köteles haladni. Ezekben az esetekben a vezető lehetőséget adhat a beosztottaknak, munkatársaknak, hogy beleszóljanak az irányvonal meghatározásába, vagy akár csak egy konkrét feladat megoldásába. A résztechnika kiválasztását nagyban befolyásolja a cél, a vezető attitűdje, és persze az időkorlátok. A terület szakembereinek, vezetőinek és köztisztviselőinek tapasztalatai sajnos általában hasonlóak a témában. Bár abban mindenki egyetért, hogy ezek a módszerek korszerűek, jók és a dolgozók is jól motiválhatóak velük, a közigazgatási alkalmazásuk sajnos még elenyésző! Pedig ezek a módszerek nem újak, de még a mai napig is újszerűek hatnak, főleg a közigazgatás területén.

## 2. A szervezetfejlesztési modell<sup>77</sup>

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

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

A modell lépései dióhéjban az alábbiak:

### 1. lépés: A szervezés céljának meghatározás

A szervezési munka lehet egy szervezet létrehozása vagy egy már meglévő szervezet átalakítása, fejlesztése.

A szervezési tevékenység a cél meghatározásával kezdődik. A vizsgálat megkezdésekor kézenfekvő, hogy a szervezést sokirányú tevékenységnek kell végigkísérnie. A szervezés szükségképpen komplex szemléletű kell, hogy legyen és el kell érni, hogy már a létesítmény tervezésénél figyelembe vegyék a szervezés speciális szempontjait.

---

<sup>77</sup> Csuth S. – Almásy Gy.: Közigazgatási szervezéstan és technológia alapjai c. könyv alapján. Bp., BKÁE Államigazgatási Kar, 2001.



Meglévő szervezet szervezési céljai közt leggyakoribb az ún. hibás működést feltáró és kiküszöbölő szervezés, illetőleg a szervezet működésének folyamatos ellenőrzése és értékelése.

Nagyon fontos, hogy nem a szervezet alapcéljait kell itt meghatározni, hanem a szervezetfejlesztés céljait.

A szervezési célmeghatározás lényeges kérdése, hogy miként juthatunk szervezési célok birtokába, más szóval kinek a feladata szervezési célt kitűzni.

Elsőként a szervezési apparátust kell említeni. A képzett szervezőtől elvárható, hogy rendszeresen figyelemmel kísérje a szervezésemélet és a módszertan fejlődését és folyamatosan figyelve a szervezet tevékenységét előterjessze szervezési elképzeléseit.

Kiemelkedő szerepe van a vezetőknek is a szervezési célkitűzések meghatározásában. Ez a feladat a vezetői tevékenység szerves része.

Hasznos, jó kezdeményezéseket, ötleteket lehet szerezni, különösen a munkafolyamatok ésszerűsítése tárgy körében a dolgozóktól is. Helyes, ha a vezetés intézményesen gondoskodik arról, hogy a dolgozók megfelelő javaslatai fórumot kapjanak és megvalósulhassanak. Itt szintén hatékonyan lehet alkalmazni a különböző résztechnikákat, például a kollektív szellemi alkotótechnikákat, melyek biztosítják az összetett problémák több nézőpontú megközelítését.

A célmeghatározással elindított szervezési folyamat eredményességét és megvalósíthatóságát több tényező determinálja.

A szervezet szervezési kapacitása, az elmúlt időszak szervezési tevékenységének eredményessége vagy eredménytelensége, a dolgozók új iránti fogékonysága, a team munka megvalósíthatóságának lehetősége olyan befolyásoló körülmények, amelyek szerényebb, vagy merészebb szervezési célkitűzést indokolnak.

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

A másik fontos szempont a mérhetőség. A céloknak mérhetőeknek, számon kérhetőeknek kell lenniük.

## 2. lépés: Döntés a szervezési munka elrendeléséről

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

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

## 3. lépés: A szervezést végzők kijelölése

A szervezésben résztvevők száma és a részvétel formája a szervezési munka nagyságrendjétől, fontosságától, sürgősségétől és egyéb sajátosságaitól függ. Erre általánosan érvényes szabály nem állapítható meg.

Egy-egy kisebb, kevesebb szervezés-elméleti ismeretet igénylő szervezési feladattal a szervezet kellő szakmai felkészültséggel és gyakorlati tapasztalattal rendelkező dolgozója is megbízható.

Összetett szervezési feladat elvégzésére szervezési csoportot lehet kialakítani a szervezetben belül. A csoport tagjainak összetételét célszerű úgy meghatározni, hogy a probléma több nézőpontú megközelítése és megoldása biztosítható legyen. Ezért célszerű különböző szakterületről válogatni a csoport tagjait.

A szervezési tevékenységbe be kell vonni a szervezés által érintett szervezet közvetlen vezetőjét, a szakterületet jól ismerő dolgozóját, valamint a szervezéssel foglalkozó dolgozókat. A munka jellegétől függően célszerű, ha a felettes szervezet szervezési, illetőleg a szakterület által érintett dolgozója is részt vesz a munkában.

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

A szervezési munka végzése történhet:

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

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

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

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

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

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

A szervezetekre vonatkozó információk hozzáférhetőségük alapján több kategóriába sorolhatók:

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

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

Az informálódás nem korlátozódhat a szervezet jelenlegi állapotának megismerésére, hanem szükséges a múlt eseményeinek az értékelése, (sok esetben ez magyarázza meg a jelenbeli állapotot), valamint bizonyos mértékű jövőbetekintés, tervezés is.

A múltbeli információknak nem kizárólag a már meglévő létesítmény szervezésekor van jelentősége, a visszapillantó értékelés új létesítmény szervezésekor bizonyos témakörökre korlátozódhat.

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

Ezek lényegében két csoportra oszthatóak: azokra az adottságokra, kiaknázható lehetőségekre, amelyekkel a szervezet és környezete rendelkezik; illetve azokra a jogszabályokból, valamint az önkormányzati feladatokból eredő követelményekre, amelyeknek a szervezet meg kell, hogy feleljen.

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

Így megkülönböztethetünk valóságos vagy feltételezett, változó vagy változatlan, időszakos vagy tartós, személyi és tárgyi, szervezeten belüli és kívüli, technikával összefüggő, illetve attól független adottságot, illetve követelményt.

A kategorizálás tovább bővíthető, azonban az értékelés és elemzés lényeges kérdése az, hogy a szervező felismerje a vizsgált területre vonatkozó döntő adottságokat illetve követelményeket. Az adott szervezetre vonatkozó döntő adottság felismerésének lehetősége, és ezáltal a szervezés sikerének lehetősége a szervezést végző csoport közös munkájától, az együttműködés és a komplex szemléletmód következetes érvényesítésétől függ.

A szervezés szempontjából döntő körülmény feltárását az információk rendszerszemléletű feldolgozása biztosítja.

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

Az elemzés munkaszakaszában szembe kell állítani a szervezettel szemben támasztott követelményeket a szervezet adottságaival, és meg kell határozni az eltérés okát.

Az adottságok és követelmények feltárásának fenti módszere elsősorban már működő szervezetekre alkalmazható. A szervezőmunka menetének helyzetfeltáró szakasza új szervezet létrehozása esetében eltérő sajátosságokat mutat. Az adottságok és követelmények felmérése alapján a célnak leginkább megfelelő szervezeti működés kialakítása attól függ, hogy képesek vagyunk-e a tervezés stádiumában a szakmai (tehát az adott célrendszert ismerő, módszertani, a munkafolyamatokra vonatkozó, a szervezeti strukturális, a munkafeltételekkel kapcsolatos, valamint az építészeti stb.) követelmények számbavételére. A helyzetfelmérést és elemzést nagyban segítik azok a résztechnikák, amelyek részletes bemutatása e fejezet témája.

A helyzetfelmérés befejező mozzanataként ajánlott az adatfelmérés és értékelés eredményét írásban összefoglalni. A leírásban tárgyilagosságra kell törekedni, a munka a megállapított, bizonyított tényeket tartalmazza.

## 5. lépés: Szervezési javaslat kidolgozása

A helyzetfelmérés és elemzés során keletkezett információkból a szervezők a következő lépcsőben a szervezési javaslatot készítik el. A helyes probléma-megközelítés a legtöbb esetben úgy érhető el, ha a javaslat készítői a feladat megoldására több választ is keresnek.

Ritka az az eset, amikor a döntő adottságok és követelmények olyan egyértelműen meghatározzák a szervezéssel elérni kívánt célt, hogy elégséges egyetlen szervezési javaslat kidolgozása. A helyes gyakorlat tehát az, ha a szervezők előbb koncepcióvázlatokat, variánsokat készítenek. A koncepciói variánsok leírásának tartalmaznia kell:

- a szervezetre vonatkozó alapul vett döntő adottságokat és követelményeket

- azt a szervezeti szintet, amelyre a szervezés eredményeként a szervezet beáll
- a szervezési elképzelés emberi, tárgyi, költség-ráfordítási kihatásait, ezek indoklását
- a folyamatok és a szervezeti struktúra vázlatos leírását.

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

A részletes szervezési javaslat két fő részből áll:

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

A folyamatok és a szervezet szabályozása a szervezeti és működési szabályzatnak, az ügyrendnek és a munkaköri leírásoknak az elkészítését jelenti. Mindhárom a szervezet feladatainak összességét és működési-kategóriáit tartalmazza különböző mélységben.

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

A gyakorlati bevezetés sikere a megfelelő és alapos előkészítésen és a helyes, megalapozott szervezési döntésen túlmenően a gyakorlati bevezetés módjától is függ.

Számos jó szervezési elképzelés bukott meg azon, hogy a szervezők a gyakorlatba való átültetést kellő körültekintés nélkül kísérelték meg.

A szervezés gyakorlati bevezetésének szakaszában elengedhetetlen követelmény a dolgozók megfelelő tájékoztatása, a szervezés céljának, várható eredményének megismertetése. Az új munkafolyamat nem kezdődhet meg addig, amíg az érintett dolgozók nem ismerik a szervezéssel kapcsolatos szabályzatokat, és nem kapnak eligazítást saját munkakörük ellátására.

Nagyobb, több szervezeti egységet érintő átalakítást célszerű először kísérletként egy-egy szervezeti egységnél bevezetni. A kísérleti bevezetés tanulságait a későbbiekben jól lehet hasznosítani.

Elképzelhető az a megoldás is, hogy az új rendszert szakaszosan, fokozatosan vezetik be. Ez esetben az egész folyamatot részekre bontva annak lépcsőzetes bevezetését rendelik el. Igen fontos, hogy a szervezők az első időkben a munkavégzés helyén tartózkodjanak. Amennyiben a dolgozó a munkavégzéskor felmerült problémája megoldásához nem kap azonnal választ, elkedvetlenedik, vagy a régi módszer szerint kezd tovább dolgozni. Mindkettő káros az új módszer eredményességére.

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

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

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

A szervezőknek a szervezési munka befejezését követően időről-időre el kell végezniük az értékelést, amelynek megállapításai újabb szervezési feladat kiindulási pontjai lehetnek. A

szervezési apparátus megállapításaira figyelemmel, vezetői feladat a végzett munka időszakonkénti, apparátus előtti minősítése.

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

### **3. A szervezet átvilágítását támogató résztechnikák**

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

#### Interjú:

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

Az interjú menete:

Amennyiben azt szeretnénk, hogy az interjú módszer alkalmazásával nyert adatok hasznosan járuljanak hozzá a szervezési munkánkhoz, a megkérdezésre, a dolgozókkal történő beszélgetésekre éppoly alaposan fel kell készülni, mint más vizsgálati módszer alkalmazására.

A vizsgálat előkészítő szakaszában el kell dönteni, hogy kik azok a személyek, akik a kutatásunk tárgyáról bizonyos adatokkal rendelkeznek. Beszélgető partnerekként szóba jöhetnek a szervezet tagjai, de szervezeten kívülálló személyek is. Az előkészítő szakasz része annak eldöntése is, hogy az interjú melyik fajtáját alkalmazzuk.

Az interjúkészítés többféle formája ismert:

- Nyílt interjúnak azt a módszert nevezzük, amikor a vizsgált személyek ismerik a beszélgetés célját, azzal egyetértenek. Ez lehetővé teszi a beszélgetés folyamatos rögzítését.
- A rejtett interjú során kötetlen beszélgetés benyomását kell kelteni a kérdezettben olyan irányított kérdésekkel, hogy a vizsgálódást végző az őt érdeklő lehető legtöbb információhoz jusson.
- A strukturált interjúnál a kérdező előre rögzített kérdéseket tesz fel. A módszer előnye a könnyebb feldolgozhatóság, hátránya viszont, hogy a kérdések körén kívül eső információk rejtve maradnak. Annak érdekében, hogy ezt a merevséget feloldják a szervezésben, gyakran strukturálatlan, vagy csak részben strukturált interjúkat készítenek.
- Csoportos interjút akkor készítünk, amikor arra vagyunk kíváncsiak, hogy az emberek abban a körben, amelybe tartoznak, hogyan nyilvánítanak véleményt. A

csoporthoz tartozó interjúknak fontos eleme a megkérdezettek közt kibontakozó vita, a különböző szempontok és vélemények érvényre jutása.

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

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

#### A kérdőíves adatgyűjtés:

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

- a kérdőíves adatgyűjtés alkalmazásának előkészítő szakaszában meg kell határozni a megkérdezettek körét, valamint meg kell szerkeszteni a kérdőívet; a kérdőíves vizsgálat fontos osztályozási kritériuma a megkérdezett személyek körének kiválasztása
- a vizsgálni kívánt terület által meghatározottan végezhetünk adatfelvételt ún. rétegzetlen mintán, amely esetben a vizsgált sokaság minden n-edik tagját megkérdezzük, illetve egy meghatározott idő alatt azonos helyen megforduló személyeket kérdezzük meg. Ún. rétegzett mintavétel akkor történik, ha bizonyos, a szervezés szempontjából jelentőséggel bíró tulajdonsággal rendelkező dolgozók a vizsgálatban nagyobb mértékben vannak képviselve.
- végezhetünk megismételt felvételt is, amely vizsgálat történhet azonos személyekkel, vagy egy bizonyos eseményhez kötötten azonos szervezetben a személyek azonosságára tekintet nélkül. (Pl. kérdőív a munkahelyi légkörről az átszervezés előtt és után.)

A kérdőív szerkesztése során a következő követelményekre szükséges figyelemmel lenni:

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

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

#### Dokumentumelemzés:

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

A dokumentumelemzés menete:

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

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

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

Munkanap-fényképezés:

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

A munkaidő alap és a végzett tevékenységek munkaidejének összehasonlításával megállapítható:

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

A munkanap fényképezés többféle módon végezhető el:

- a megfigyelést végezheti a dolgozó maga (önfényképezés) vagy más személy
- a mérés lehet csoportos, vagy egy dolgozóra vonatkozó
- a mérés során többféle eszközt is igénybe vehetnek (fényképezőgépet, filmfelvevőt, stopperórát, egyéb speciális rögzítő eszközt)
- a munkafajtákat előre meghatározzák (tevékenységjegyzék), rendszerezik és a dolgozóknak csak a megfelelő kódszámot kell rögzíteni, vagy a tevékenységfajtákat utólag, a feldolgozás folyamatában minősítik
- ténylegesen mért idővel számolnak, vagy előre meghatározott normaidővel

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

A munkanap fényképezés menete:

- A vizsgálat előkészítő szakaszában a dolgozók számának megfelelő mennyiségben sokszorosítani kell a munkafelvételi lapokat, amelyekre a dolgozók a napi tevékenységeket rögzítik, valamint a vizsgálat eredményét számszerűen összesítő feldolgozó táblákat. A munkanapfelvétel céljáról valamint a felvételi lapok kitöltésének módjáról a dolgozókat tájékoztatni kell. A felvétel eredményessége a jó előkészítésen, az alapos, körültekintő elemzésen kívül azon is múlhat, hogy mennyire sikerül a dolgozókkal a felvétel célját, értelmét elfogadtatni. Az előkészítési szakaszba tartozik még az egyes tevékenységfajták minősítését tartalmazó jegyzék, a tevékenységek kódolásának előkészítése is.
- A munkanap felvétel elvégzésére kb. 2 hetes, átlagos terhelésű időszakot célszerű kiválasztani, kivéve azt az esetet, ha meghatározott feladat elvégzésének körülményeire vagyunk kíváncsiak.
- A felvétel adatfelvételi szakaszában a dolgozók napi tevékenységét a munkafelvételi lapra részletesen fel kell vezetni, és mérni kell a tevékenységek elvégzéséhez szükséges időt is. A kitöltött adatfelvételi lapokat a szervezet vezetője naponként láttamozza, majd azokat hetenként kell átadni a feldolgozást végző munkacsoport tagjainak.
- A feldolgozás és értékelés szakaszában a szervezők a munkafelvételi lapok bejegyzéseit a tevékenységjegyzék alapján kódszámmal látják el, majd a feldolgozó táblázatokat osztályonként, csoportonként, vezetőként, ügyintézőként és az ügyvitelt ellátó dolgozóként kitöltik és számszerűen összesítik.

Az igazgatásszervezésben a munkanap fényképezés felhasználható:

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

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



### Funkciógyakoriság elemzés:

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

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

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

### Munkakörelemzés

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

A munkakörelemzés menete:

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

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

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

A munkakörelemzés során vizsgálható az is, hogy az egyes tevékenységek mennyiben felelnek meg a munkakörre előírt képesítettségi követelményeknek. Ennek alapján megállapítható, hogy a szervezet milyen hatékonysággal gazdálkodik a rendelkezésre álló

képzett munkaerővel, van-e alulfoglalkoztatás, vagy ellenkezőleg, a dolgozók képzettsége nem, vagy nem mindenben felel meg az előírásoknak.

A vizsgálat eredményeként javítható a szervezeten belül az egyes munkakörök telepítése, változtatható a szervezeten belüli és a szervek közötti kapcsolatrendszer. A felmérés a magasabb színvonalú személyzeti munkát is elősegíti.

Ahhoz, hogy sikeres munkakörelemzést készítsünk, pontosan tisztában kell lennünk a munkakör és a munkaköri leírás tartalmával.

A munkakör a szervezet legkisebb azonosítható egysége, amelynek célja, dinamikája és a munkakörbetöltő által felelőse van.

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

- a munkakörelemzést
- a kompetenciaelemzést

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

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

A munkakörelemzés legfontosabb alapelvei:

- minden munkakör elemezhető
- a munkakörelemzés eredménye javíthatja a kommunikációt, a menedzsment és a dolgozók, valamint a dolgozói érdekképviseltek között
- a folyamat elősegítheti a tervezett változások megvalósítását
- a munkakörelemzés kiindulási alapként szolgálhat bármilyen emberi erőforrást érintő döntés megalapozásához
- a munkaköri követelmények (tudás, a képességek és tapasztalat) megfelelő módon megjeleníthetők
- a munkakörelemzés a megfigyelhető munkaköri magatartáson és folyamatokon alapulva hozzájárul a hatékony emberi erőforrás-tervezés megvalósításához
- bármi, ami a munkakörre vonatkozóan írásba foglalandó az a munkakörelemzés során megtehető
- bármilyen hatékony módon is végezzük a munkakör-elemzést és az arra épülő munkakör-tervezést, ügyet intézni, a polgárok ügyes-bajos dolgának utána járni csak az ember, a munkakörbetöltő fog<sup>78</sup>

#### Munkaköri leírás:

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

- azonosítóit (megnevezés, munkakör betöltő neve, a felettes munkakör megnevezése),
- célját, a fontosabb felelősségeket (feladatokat),
- szervezeti elhelyezkedését rögzítő szervezeti ábrát,

---

<sup>78</sup> Carrell, M.R. - Elbert, N.F. - Hatfield, R.D. - Grobler, P.A. - Marx, M. - Schyf, S. (2000): Human Resource Management in South Africa, Pearson Education South Africa.

- mennyiségi dimenzióit,
- követelményeit (tudás, készség, tapasztalat).

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

### Kompetencia-elemzés:

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

A kompetencia-vizsgálat jól alkalmazható az alkalmazottak sikerességének előrejelzésére. A kompetenciák közül könnyen kiválaszthatóak azok, amelyek egy-egy munkaköri feladat esetében különösen fontosak.

A kompetenciák felmérésére szolgáló kompetencia szótár a különböző kompetenciák megítélésére többfokozatú skálát tartalmaz (pl. nagyon rugalmatlan...nagyon rugalmas). A szótár biztosítja az egyes kompetenciák egységes értelmezését.

A kompetenciák meghatározására szolgáló vizsgálatok a következők:

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

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

### Munkakörtervezés:

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

A munkaköri specializáció: Történetileg a hangsúly a munkakörök specializációján volt, mely fokozott munkamegosztást eredményezett. A nagyfokú specializáció gondokat okozott a

munkavállalók munkamoráljában és viselkedésében is. A gondok, mint például az elégedetlenség, a sok igazolatlan hiányzás és a fluktuáció részben annak a monotóniának a következménye volt, melyet a specializált, rutinjellegű, unalmas munka okozott.

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

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

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

Csoportmunka: Az autonóm munkacsoportok esetén a munkát a csoportok szintjén tervezik meg. A csoportmunka módszere a hetvenes, majd a kilencvenes években a „karcsú feladatvégzés” kapcsán került bele a szervezetek mindennapjaiba. Ez a módszer ötvözi az egyedi- és a tömeges munkavégzés előnyeit. Fő célja az egyedi feladatvégzés magas költségeit és a tömeges kiszolgálás rugalmatlanságát elkerülve, a munkacsoportba szervezett, sokoldalúan képzett munkaerő segítségével nagy rugalmasságú, automatizált környezetben kiváló minőségű kiszolgálást biztosítani az ügyféligények maximális kielégítésével.<sup>79</sup> A csoportok önirányítók válnak és általában saját igazgatásukért is felelnek, beleértve a csoporton belüli tervezést, döntéshozatalt és az ellenőrzést is. A tagok maguk választhatják meg vezetőiket, s maguk osztják szét a csoporttagok között a feladatokat éppúgy, mint az érte járó juttatásokat.

Munkaidő rendszerek: Az előbb vázolt, a munkakörhöz kapcsolódó módszerek megegyeznek abban, hogy a munka természetének megváltozásával járnak. Sokszor azonban lehetetlen, vagy nem kifizetődő a munka tartalmának megváltoztatása. Ekkor lehet megoldás az alternatív munkaidő rendszerek alkalmazása. A munkakörülmények ilyen alakítása is fokozhatja a munkával való elégedettséget, csökkentheti az igazolatlan hiányzásokat és a fluktuációt, és növelheti a termelékenységet. A közigazgatásban ezeket a módszereket csak elvétve alkalmazzák, ennek oka a közigazgatási szervezetek speciális jellege.

---

<sup>79</sup> Györi, I.- Poór, J. - Titkos Cs.: Csoportmunka szervezése (kézirat). Budapest, Mercer, 2002.

A rövidített munkahét: A rövidített munkahét a hagyományos ötnapos munkahétnél rövidebb. Ilyenkor a napi munkaórák száma több, így a heti óraszám továbbra is negyven. A leggyakoribb rövidített munkahét a négynapos. Ez kulcsfontosságú lehet olyan dolgozók toborzásakor, akik több szabadidőt szeretnének.

A rugalmas munkaidő: Az alternatív munkaidő rendszerek másik típusa a rugalmas munkaidő. Ebben a rendszerben a munkaadó megállapít egy alaplumunkaidőt, amely alatt minden alkalmazottnak dolgoznia kell. Ez az alaplumunkaidő rendszerint a forgalmas napszakra esik, pl. 9:30-tól 15 óráig. A szolgáltató szervezeteknél az alaplumunkaidőt, a törzsidőt ahhoz illeszkedve alakítják ki, hogy mikor mutatnak a forgalomszámlálási adatok csúcspontokat. Ha az alkalmazott távol van a törzsidő alatt, azt a munkanapot nem ismerik el. Másrészt viszont az alkalmazott különböző időpontokban kezdheti és fejezheti be a munkát, bár általában a permidő megválasztásának lehetnek a szervezet által megszabott korlátai, a hét különböző napjain mindaddig, amíg az alaplumunkaidőt letölti, és megvan a heti óraszám. Ezt a rendszert általában a vezetés és a dolgozók is támogatják. Az utóbbiak azért, mert jobban megszervezhetik az életüket: ők döntenek el, mikor jönnek be, mikor távoznak, milyen napokon, stb. Az egyetlen negatívum a komplikált időbeosztás, amely megnehezíti a vezetés számára azt, hogy egy minimális szintű munkaerő jelenlétét mindig biztosítsa.

Az otthoni munkavégzés: A technológia fejlődése új utat nyitott meg az alternatív munkaidő beosztás lehetőségei előtt. A munkavállalók a munkaidő egy részében, vagy teljes egészében otthon dolgozhatnak. A munkáltatóval ez alatt az idő alatt telefonon, faxon vagy számítógépen keresztül tartják a kapcsolatot. Az elektronikus posta (E-mail) és az Internet lehetővé tette, hogy az emberek otthonukban dolgozzanak anélkül, hogy a munkahelyükre utaznának. Az úgynevezett otthoni, vagy távmunka különösen a csúcstechnológiájú ágazatokban népszerű, ilyen például a számítógépes programozás és adatfelvitel. A haszon jelentős, hiszen kevesebbe kerül a munkaerő, kevesebb irodahelyiségre van szükség, csökken az utazási költség, stb. Vannak természetesen hátrányok is, mint például a munkatársakkal való kapcsolattartás hiánya, vagy az, hogy igen könnyű lemaradni egyes fontos információkról. A távmunka eltérő mentalitást, vezetési stílust és munkastílust jelent. A vezető nem látja minden nap a beosztottját. Ez viszont rendszeres telefonkapcsolattal, üzenő rendszerrel részben, vagy teljesen pótolható. A beosztottnak viszont nincs lehetősége a főnökre, vagy más munkatársaitól való állandó és rendszeres információszerezésre, kommunikációra.

A munkakör-megosztás: Ez a módszer annyit jelent, hogy a munkavállalók megosztják egymás között a munkakört, a munkaidőt, a feladatokat, a fizetést, a juttatásokat, és a szabadságot. A munkakör-megosztás egyik legnagyobb nehézsége olyan munkavállalók alkalmazása, akik hasonló képességekkel rendelkeznek. Több változata is ismert. Kezdetben csak fizikai területen alkalmazták. Ma kezd igen népszerű lenni szakmai karrierjüket és a családi életet is összehangolni akaró professzionális női munkavállalók körében. Ez általában két főállásban dolgozó alkalmazott, vagy fizikai dolgozó kapcsán értelmezhető, akik a munkakört felosztják egymás között.

#### **4. Csoportos szellemi alkotótechnikák**

A csoportos szellemi alkotótechnikák elsősorban a tengerentúli nagy gazdasági szervezeteknél jelentkeztek először. A más néven kollektív szellemi alkotótechnikák is nevezett módszerek alapvetően problémamegoldó eljárások. Olyan módszerek ezek, amelyeket a vezető vagy a vezetés a szervezeti működés során bármikor alkalmazhat. Nem

kell tehát hozzá egy teljes szervezetet érintő szervezetfejlesztési folyamat, a vezető a „normál” működés során bármikor választhat és alkalmazhat egy ilyen módszert, ha elfogytak az ötletei vagy kíváncsi a szervezet tagjainak, beosztottjainak ötleteire, javaslataira.

Sajnos ezeknek a módszereknek az alkalmazása is elenyésző hazai közigazgatásunkban. Pedig a gazdasági életben igazán széles területen alkalmazzák őket, nem kis sikerrel! Minden közigazgatási vezetőnek ajánlott lenne, hogy bármelyiket ezek közül - akár csak kísérleti jelleggel - próbálja ki! Garantált a siker! És az is biztos, hogy a későbbiekben már nem lesz kérdés az alkalmazás.

Az ötletelési módszerek igen változatosak, nagyban függenek a szervezet alaptevékenységétől, a szervezet méretétől, munkamegosztástól, a csoportmunkába bevonható személyektől és a feladat sürgősségétől.

A csoportmunkák alapját a pszichológia és a szociológia tudomány vizsgálati eredményei, megállapításai képezik. A kollektív szellemi alkotótechnikák kidolgozói az előbb felsorolt tudományterületek kutatási eredményei alapján részletes szabályokat dolgoztak ki azoknak a feltételeknek a biztosítására, amelyek lehetővé teszik a kreativitást gátló, a szervezeti hierarchiából származó, több szempontú megközelítés hiányából eredő gátló tényezők kiiktatását. Ezek az alábbiak:

- Az ember ugyanannyi idő alatt csaknem kétszeres mennyiségű elgondolás produkálására képes akkor, ha az ötletek értékelését későbbre halasztják. Ez alapvetően a szóbeli csoportmunkáknál fontos. Abban az esetben, ha a csoportmunka ötletelési szakaszában bármelyik tag kritikával illeti bármelyik ötletet, az visszaveti az ötletelési folyamatot.
- A kigondolt ötletek minősége számukkal együtt növekszik.
- A kollektív szellemi alkotómunka lehetővé teszi, hogy több jó ötlet szülessen, mint az egyéni problémamegoldók elgondolásainak összege. Ennek oka az ember asszociációs képessége, egy-egy elhangzott, felmerült ötletre reagálni tud és a gondolat-társítás révén újabb ötleteket alkot.
- Fontos az ilyen típusú csoportmunkáknál a csoporton belüli hierarchia kizárása. Célszerű a csoport tagjainak kiválasztásánál az egyenlőségre törekedni és a főnök-beosztott kapcsolat elkerülése. A vizsgálatok alátámasztják, hogy a hierarchikus kapcsolatok negatívan befolyásolják az ötletek szabad áramlását. Már a csoportmunkához használandó terem kiválasztásánál, berendezésénél is fontos a hierarchikus elrendezés megszüntetése. Érdeemes a szereplőket kör alakú asztalnál elhelyezni.
- Az ötletelés(szóbeli) során nem szabad semmilyen sorrendet alkalmazni, a csoport tagjai szabadon ötletelhetnek, ötleteik egyenlőek és korlátlanok.
- A szóbeli csoportmunkák esetében szintén a pszichológiai vizsgálatokra alapozva nem érdemes az ötletelés szakaszát 40-45 percnél tovább „erőltetni”. A pszichológiai vizsgálatok kimutatták, hogy az átlagember kb. 40-45 percet képes egy dologra maximálisan koncentrálni.
- Szintén a szóbeli technikáknál okozhat problémát a csoporttagok megfelelő kiválasztása. Nem mindig egyértelmű, hogy pl. egy szakma legjobb képviselői megfelelően tudnak csoportmunkában részt venni. A csoporton belül lehetnek erősebb véleménnyel rendelkező, ún. domináns egyéniségek, akik nem fogadják el mások véleményét vagy csak kevésbé, nem képesek vitára vagy közös munkára. Néha az is előfordulhat, hogy a csoport tagjai - bár szakmailag a legfelkészültebbek – nem tudnak vagy akarnak együtt dolgozni, nem szeretik egymást... Sok esetben ezért a csoport kiválasztásakor, a résztvevők bevonása

előtt érdemes egy pszichológiai tesztet készíteni és a leendő csoporttagokkal azt kitölteni.

Az igazgatásszervezésben rendkívül nagy szükség van a szervezetek munkakollektíváiban felhalmozódott szakmai tudás, gyakorlati tapasztalat minél szélesebb körű hasznosítására.

A szellemi alkotótechnikák gyakorlati alkalmazása a szervezőtől a kidolgozott módszerek részletes ismeretét, és bizonyos gyakorlati tapasztalatokat is feltételez.

Számos elterjedt résztechnika létezik, elsősorban a gazdasági szektorban. E tankönyv keretében csak néhány ismertebb szellemi alkotótechnika lényegi összefoglalására vállalkozunk. Sajnos csak ezek egy része ismert és alkalmazott is a közigazgatásban (bár nem mondható, hogy bármelyiket folyamatosan, rutinszerűen alkalmaznák) más részük még ismeretlen ezen a területen.

### A brainstorming:

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

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

A brainstormingnak is vannak bizonyos szabályai. Először is minden csoporttagnak aktívan részt kell vennie, bárki elmondhatja bármilyen ötletét, még ha nem is biztos annak hasznosságában. A brainstorming során a tagok egymást nem kritizálhatják, dicsérhetik és kommentálhatják társukat. Az ötletek egymást generálják a csoportmunka során és minden felmerülő gondolatot azonnal le kell írni, hogy bármikor bárki visszanezhesse őket. Mindig szükséges egy időlimitet felállítani.<sup>80</sup>

A brainstorming menete: A megbeszélés a munka előkészítésével; a megoldani kívánt kérdés egyértelmű megfogalmazásával, általában nyolc-tíz különböző képzettségű, de a problémához értő résztvevő kiválasztásával, és a helyiség előkészítésével kezdődik.

A moderátor az ülés megkezdésekor röviden ismerteti a célt, a brainstorming lefolytatásának szabályait. A résztvevők sok esetben már a meghívóból ismerik a megoldani kívánt problémát, így nincs akadálya annak, hogy a bevezető után egymást követően elmondják javaslataikat. Az ötleteket falitáblára rögzítik. A felvetett javaslatok mennyisége időközönként lanyhul, célszerű ilyenkor a moderátor gondolatokat továbbleadó beavatkozása. A brainstorming időtartamát 30-40 percnél hosszabb időben nem érdemes meghatározni, ennél hosszabb idő a résztvevők kifáradása miatt valószínűleg már nem eredményez újabb ötleteket. Az ülés következő szakaszában a kapott ötleteket még egyszer átolvassák, hogy minden csoporttag biztosan érti-e az összeset; fontos, hogy eközben se bírálják a szakértők egymást.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Florida Department of Health: Basic tools for process improvement, Module 2: Brainstorming. (<http://www.doh.state.fl.us/hpi/pdf/brainstorming2.pdf>)

<sup>81</sup> Florida Department of Health: Basic tools for process improvement, Module 2: Brainstorming.

Az ún. klasszikus brainstorming itt lezárul. A vezető ilyenkor ún. nyers ötletjegyzéket kap. Ezek az ötletek tehát csak felvetések, nem kidolgozott javaslatok. A továbbiakban a kapott ötleteket meg lehet vizsgálni olyan szempontból, hogy vannak-e köztük azonosak, illetve olyanok, amelyek kombinálhatóak egymással.

A brainstorming alkalmazása akkor javasolható, ha nem törekszünk teljes megoldásra. Nem helyettesíti az elmélyült egyéni munkát, jól alkalmazható viszont helyzetfeltáráskor, koncepcióalkotáskor. Előnye, hogy új ötletek és megoldási lehetőségeket ad egyes problémák megoldására, a „szabadgondolkodás” (freethinking) atmoszférája remek táptalaja a kreativitásnak. Ahogy egyre több kérdés merül fel, a probléma is egyre jobban körvonalazódik, az egyes alternatívák más és más nézőpontból mutathatják be a megoldandó feladatot. Ezen kívül a brainstorming segít csökkenteni a konfliktusok felmerülését; azzal, hogy a résztvevők találkoznak más nézőpontokkal is, megváltoztathatják a problémához való hozzáállásukat is. Hátránya, hogy a moderátor szerepét sokszor alulértékelik és van, hogy a kidolgozott ötletek kivitelezhetetlenek.<sup>82</sup>

#### A nominál csoportok módszere (NCM):

Az NCM módszer a modern szociálpszichológia legújabb eredményeire épít, alapja a Brain Storming, ám annál alaposabb eredmények érhetők el alkalmazásával. Ritkán használják a közigazgatásban, csupán néha alkalmazzák a Brain storming továbbgondolásaként, kiterjesztéseként.

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

A módszer következő szakaszában a résztvevők egymást követő sorrendben szóban megteszik a probléma megoldásával kapcsolatos javaslataikat. Ehhez segítségül használják a korábban írásban kidolgozott véleményüket is, de a másik csoporttárs által fölvetett javaslatot is továbbfejleszthetik, vagy előadhatják azt az ötletüket is, amely az ötletek felvetése közben jutott eszükbe. Ebben a szakaszban tilos a vélemények értékelése, kritizálása, a szabályok itt láthatólag a brain storming-ra épülnek. Az ötletek felvetését addig kell folytatni, amíg minden résztvevő ki nem fogy az ötletekből. A javaslatokat jól láthatóan falitáblára feljegyzik.

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, magyarázatokat fűzhetnek. A vitát a falitáblára írt valamennyi ötlettel kapcsolatban lefolytatják.

A kérdések megtárgyalását követi a szavazás. A résztvevők a javaslatlista elemeinek számától függően NCM szavazókártyát kapnak. A szavazókártyák száma a listán szereplő javaslatok kb. 10-15 %-a. A kártyákon sorszám, megnevezés és fontossági súlyszám adatokat kell kitölteni. A csoport tagjai tehát az általuk fontosnak tartott megoldási módok sorszámát felírják a szavazólapra a falitábláról, majd leírják azok megnevezését. Ezt követően az általuk kiválasztott javaslatokat fontossági sorrendben rangsorolják. A rangsorolás annak figyelembe vételével történik, hogy hány szavazókártyát kaptak. Így pl. 5 szavazókártya esetén a legfontosabbnak tekintett kérdés kapja az 5 számot, a többiek tovább 4-et, 3-at stb.

---

(<http://www.doh.state.fl.us/hpi/pdf/brainstorming2.pdf>)

<sup>82</sup> [http://forlearn.jrc.ec.europa.eu/guide/2\\_scoping/meth\\_crea\\_brainstorming.htm](http://forlearn.jrc.ec.europa.eu/guide/2_scoping/meth_crea_brainstorming.htm) (Slaughter, R. A., 1997.)



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 Delphi-módszer:

1953-ban Dalkey és Helmer bemutatott egy kiegészítő szolgáltatást, amely ismétlésen alapszik, ellenőrzött visszacsatolásokkal. Az eljárások sorozata, amelyek ebből a tudományos munkából fejlődtek ki, a Delphi nevet kapták – egy megtévesztő megnevezést, hiszen semmi jóslatszerű nincs a módszerben.<sup>83</sup> Egy, a gazdasági életben használatos, közigazgatásunkban még nem elterjedt módszer. Mind a Brain storming módszer, mind az NCM esetében szükség van a csoporttag egy időben, egy helyen való megjelenésére és közös munkájukra. Ez nem mindig megoldható, illetve sokszor nem érdemes erre vállalkozni. A Delphi-módszer olyan csoportmunka, ahol a csoport tagjai egymástól térben és időben is elkülönülten tudnak dolgozni. Tárgya és fő célja kialakítani a szakértő csoport minden tagja által leginkább lefogadott és legmegbízhatóbb közös álláspontot.<sup>84</sup>

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

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

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

#### A 635 módszer:

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

A módszer megnevezését a rá jellemző számszerű adatok alapján kaptam. Lényege, hogy 6 fő csoportok, 3 megoldási változatot 5-ször továbbfejlesztenek.

---

<sup>83</sup> Dalkey, N. C.: The Delphi Method: An experimental study of group opinion. Santa Monica, The Rand Corporation, 1969.

<sup>84</sup> Dalkey, N. C. – Helmer, O.: An experimental application of the Delphi method to the use of experts. In: Management Science, IX. éf., 3. sz. (1963.)

A módszer akkor eredményes, ha szakmailag vegyes összetételű tagokból állítják össze. Időtartama 2-3 órát vesz igénybe. Lényeges a megfelelő helyiség biztosítása. A helyiség berendezése azt az érzetet kell, hogy keltse, hogy a csoport tagjai a munkavégzésük során egyenlők.

A 635 módszer menete: A vezető a résztvevőkkel ismerteti a célt, és az ülés lefolytatásának módját. Ezután felszólítja a résztvevőket, hogy a probléma megoldására kialakított 3 tervvariánst írják fel, majd adják tovább jobbról a mellettük ülőnek. Ezt követően kezdik tanulmányozni, újabb ötletekkel gazdagítani a baloldali szomszédjuktól kapott munkát. A tevékenységet addig kell végezni, amíg a saját javaslatukat most már ötször továbbfejlesztve vissza nem kaptuk.

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

## **5. Ügymenetvizsgálat**

Külön, kiemelten foglalkozik a fejezet az ügymenetvizsgálattal és az erre épülő közigazgatási minőségfejlesztő metodikával, mint önálló módszerrel. Az ügymenetvizsgálat alapjai a már bemutatott fluck-i kutatásokra, eredményekre építenek, a közigazgatási minőségfejlesztő metodika pedig a '90-es évek végétől jelent meg a közigazgatásban, de sajnos még a mai napig sem terjedt el, felhasználása korlátozott. Pedig ez a szervezetfejlesztés egyik leginkább közigazgatási specifikumokkal rendelkező elemzési módszere, ezért érdemel egy alaposabb bemutatást.

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

Fontos a vizsgálat előtt pontosan meghatározni, hogy milyen ügytípusoknál érdemes ezt a vizsgálatot választani.

Az egyik szempont a vizsgált feladat jellegére vonatkozik. Azokat a feladatokat érdemes eszerint a módszer szerint vizsgálni, amelyek ún. strukturált feladatok. Strukturált feladatnak nevezzük azokat a feladatokat, melyek esetében strukturált döntés hozható, azaz előre lehet látni, modellezni a döntési kimeneteket. Egy építéshatósági ügynél például előre látható, hogy milyen döntések születhetnek, mondjuk egy építési engedély esetében. Vagy megadja az eljáró szerv az engedélyt vagy nem, más döntési lehetőség végső soron nem létezik. A közigazgatásban számtalan ilyen, strukturált döntést igénylő ügytípus létezik. Az ilyen feladatoknál célszerű az egységes eljárás módra törekedni, ezért érdemes lehet ügymenetvizsgálatra vállalkozni.

A másik fontos szempont a feladat gyakorisága, előfordulásának száma. Nyilvánvaló, hogy egy teljesen egyedi, alapos mérlegelést igénylő ügyben nem törekedhetünk az egységességre, míg egy tömegesen előforduló (rutin) ügytípusoknál elvárható az egységes ügyintézési technológia. A cél nem az, hogy egy adott konkrét ügyet vizsgáljunk meg alaposan, hanem az, hogy az egy ügytípusba tartozó valamennyi ügy vizsgálatával egy

egységes ügyintézési módszert alakítsunk ki. Így elkerülhető lesz, elkerülhető lehet, hogy egy ugyanolyan ügy intézése különböző hivatalokban, különböző helyeken más-más ideig tartson, más-más lépésekkel történjen. Bizonyos ügyekben egységes ügyintézési módszertan, intézési menet vagy más néven technológia alakítható ki.

A vizsgálat a folyamat három elemére koncentrál:<sup>85</sup>

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

Az ügymenetvizsgálat folyamata: Az ügymenetvizsgálat elvégzésének előkészítő szakaszában kiválasztjuk az igazgatási munkafolyamatot, illetve ügycsoportot jól jellemző konkrét ügyeket. Ezt követően a rendelkezésre álló iratanyag, az ügyintézők kikérdezése és más dokumentumok alapján rekonstruáljuk az ügyintézési folyamatot, elkészítjük az ügymenet grafikus ábráját.

A grafikus folyamatábra tartalmazza az ügyintézést megelőző mozzanatokot, a tényleges eljárás összes ügyintézési elemét a cselekvések időrendi sorrendjében: a munkamozzanat, a munkafolyamatban résztvevő, valamint az ügymenet mozzanatát meghatározó szabályozás megjelölésével. Hasznos, ha a folyamatábra tartalmazza az egyes eljárási cselekmények között eltelt időtartamot is.

A mozzanatok jelölésekor más módon kell feltüntetni az érdemi, illetve az ügyviteli elemeket (pl. az érdemi tevékenységeket négyzettel, az ügyvitelieket körrel jelölve). A feldolgozás és elemzés során ugyanis jelentősége van annak, hogy a folyamatban hány érdemi, illetőleg hány ügyviteli mozzanatot végeztek. A folyamatábrák elkészítése után, az értékelés szakaszában ügykörtörzők bevonásával elvégezzük az ügymenet kritikai elemzését. Az azonos ügycsoportba tartozó ügyek folyamatábráinak összehasonlítása, a tapasztalatok általánosítása, a szöveges értékelés elkészítése után kerül sor a módosított, javított munkafolyamat ábrázolására, amely alapját képezi a folyamatra vonatkozó ügymenetmodell kialakításának.

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

Az ügymenetvizsgálat eredményei egyéb szervezési következtetések levonását is eredményezhetik. Így ráirányíthatják a figyelmet a szervezeti kapcsolatok neuralgikus pontjaira (házon belüli levelezgetés, külső szervekkel való nem kielégítő kapcsolat, párhuzamos nyilvántartás-vezetés...). Lehetőség van továbbá arra is, hogy az érdemi lépéseket lassító ügyviteli mozzanatokot ésszerűbben szervezzék meg. Az ügyintézési folyamatot tovább ésszerűsíthetjük a munkafolyamatba beépített segédletekkel, iratmintákkal.

Az ügymenet modellezés készítése és fajtái:

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

---

<sup>85</sup> Csuth S. – Almásy Gy.: A közigazgatás szervezéstana és technológia alapjai. Bp., BKÁE Államigazgatási Kar, 2001.

### A blokk sémájú ügymenet modellek:

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

### Mátrix típusú ügymenet modell:

A közigazgatásban a legszélesebb körben alkalmazott megoldás a mátrix típusú ügymenet ábrázolás. Ezt az ábrázolási formát sematikus, grafikus ábrázolásnak is nevezi a szakirodalom, azért mert a munkafolyamatot csak munkamozzanat mélységig bontja fel és nem ábrázolja a mozdulatokat.

A mátrix típusú ügymenet ábrázolás minimálisan három elemet mutat be a munkafolyamatról: a vízszintes sorban a munkamozzanat megnevezése található, az ábra függőleges sorában a mozzanatot végző személyek vagy szervezetek jelölésére kerül sor. A harmadik elem a mozzanat munkaszervezési minősítését jeleníti meg, amely alapvetően az érdemi és az ügyviteli cselekmények szétválasztását szolgálja.

Az ügymenet modell ezen túlmenően fakultatív jelleggel tartalmazhatja a mozzanatokra vonatkozó jogszabályhelyek megjelölését, a mozzanatok végzésének időpontját, a becsült időráfordítást és a becsült költséget.

A mátrix típusú ügymenet modellek alapvetően munkaszervezési céllal készülnek és kitüntetett jelentőségük van az elektronikus technológia váltás megalapozásában. Az elektronikus technológia váltás sikeréhez szükség van olyan ügymenet modellekre, amely mind törvényességi, mind hatékonysági szempontból alkalmasak az ágazati szoftverek megalapozásához.

## **6. A közigazgatási minőségfejlesztési metodika<sup>86</sup>**

A XX. század végére Magyarországon az ügymenet-vizsgálati technológia továbbfejlesztéseként létrejött egy komplett minőségfejlesztési metodika. Előzménye a munka-technológiák fejlesztésének jól ismert és bevált módszere a munkafolyamat-elemzés és modellezés, amelyet a magyar közigazgatás a '30-as évek óta ismer:

„A munkafolyamat felbonthatósága és ésszerű rekonstrukciójának lehetősége a fundamentuma a racionalizálásnak. Ez az alap a lényeg. A többi az ún. szervezési tudomány egész komplexusa már nem más, mint felépítmény, következetes kivitelezés, behelyettesítés, alkalmazás, technika.”<sup>87</sup>

A Fluck András által kidolgozott ügymenetvizsgálat, amit a harmadik fejezet mutatott be, ma is használatos résztechnika. Lényege, hogy sematikus grafikus ábrázolással képezi le az egyes munkafolyamatokat.

A vizsgálat arra irányul, hogy a munkafolyamat elemek között nincs-e fölösleges mozzanat, nem alakult-e ki szükségtelen párhuzamos ügyintézés, és hogy helyes, logikus sorrendben követik-e egymást az egyes munkamozzanatok. Az ügymenetvizsgálattal optimalizált munkafolyamat ügymenetmodellként minden ügyintéző számára – mint a legésszerűbb megoldás – kötelezően előírható.

---

<sup>86</sup> részletesen lásd: Gáspár Mátyás: Helyi önkormányzati menedzsment. Csákberény, Közigprint-Közigkult, 1995.

<sup>87</sup> Fluck András, A közigazgatási ügyintézés racionalizálása, Budapest, Budapest Királyi Állami Nyomda, 1938.

Fluck több száz feladat ügymenetvizsgálatát végezte el, sajnos a II. világháború félbeszakította ezt a tevékenységét.

#### A folyamatábrázolás bemutatása:

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

A folyamatábra szerepe a következő:

- a munka menetét láthatóvá teszi
- megmutatja a résztvevők szerepeit, kapcsolatait és a lépések összefüggéseit
- segíti megérteni, elmagyarázni a folyamat „működését”, „technológiáját” vizsgálat, betanítás és tájékoztatás alkalmával
- jelzi a problématerületeket, a felesleges tevékenységi hurkokat és a bonyolultságot az egyszerűsítés során
- megmutatja, hogy hol kell további adatokat gyűjteni, mit kell a továbbiakban vizsgálni
- segíti megtalálni azokat az elemeket, amelyek hatással lehetnek a folyamat teljesítményére
- segíti a folyamat dokumentálását, szabványosítását és, szabályozását

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

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

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

A tevékenységek, folyamatelemek minősítő jelei, nevezetesen:

- O a folyamatba bemenő és abból kimenő produktumok (információ, irat, szolgáltatás, jelentés, levél, stb.) egy munkafolyamat jellemzően ezzel indul és fejeződik be,
- tevékenységek általában,
- ügyviteli tevékenység
- $\diamond$  elágazások (döntéseknél), melyek eredménye igen(i) vagy nem (n) lehet általában (speciális esetekben a döntési alternatívákat sorszámokkal jelöljük (1,2,...); az i, n, 1,2 stb. jeleket a megfelelő nyilak mellé írjuk
- $\wedge$  a folyamat leállítása, megszakadása, felfüggesztődése, várakozás,

- $\times$  a folyamat befejeződése, lezárása,
- $\rightarrow$  nyilak, az egyes tevékenységek közötti logikai sorrendet, a feladat lefolyását jelzik,  $\Rightarrow$
- $\cup \cap$  belépési és kilépési pontok a folyamatábrán, amikor az ábra egy másik lapon folytatódik; megfelelő ki-és belépési pontokat azonos „kapcsolódó sorszámokkal” látjuk el a jel belsejébe írva; nem a lap alján alkalmazva jelezheti egy folyamatrész valamely előre kidolgozott tipikus folyamatszakasz szerinti lefolyását a megfelelő utasítással, azaz egy másik ábrarészre hivatkozva

A „megjegyzések” rovat a folyamat egyes tevékenységeinek jellemzését, értékelését szolgáló észrevételek rögzítésére szolgál. Ha a hely kevésnek bizonyul, akkor egy csatolt lapon a tevékenységek sorszámára hivatkozva lehet feljegyzéseket készíteni és a megjegyzéseket részletesebben kifejteni.

A folyamatábrázolás a működésfejlesztés résztechnikája, amelyet célszerű csoportfoglalkozás keretében végezni úgy, hogy a résztvevők az általuk jól ismert (végzett) folyamatokkal foglalkoznak egy fejlesztési menedzser irányításával.

A szakmai munkacsoport tagjai először ceruzás terveket készítenek az előrenyomott segédleteken. A fejlesztési menedzser és a külső konzulens a munka során folyamatosan tanácsokat ad kérdéses pontokon. Az egyeztetés menetközben történik. A véglegzésre minden esetben a tervezet megbeszélése után kerül sor. A „megjegyzés” rovat ebben a fázisban még üresen marad.

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

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

Az első percekben általánosan felmerülő típuskérdések és gyakorlati tévesztések például a következők:

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

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

Minden elkészült modellt a moderátor a készítővel „átbeszélve” vesz át, eközben korrigálják az esetleges hibákat, majd feljegyzik a falí-ívre a folyamat rangsort tartalmazó

listán (+ jellel), hogy az adott folyamatábrázolása elkészült. Ez ösztönzően hat a csoport aktivitására. Vigyázni kell azonban, hogy az esetleg kialakuló versenyszellem ne veszélyeztesse a modellezés minőségét. Ha a moderátor menetközben érdekes, tipikus, új hibát észlel, vagy egy jó ötletet, megoldást, akkor egy percre kérjen figyelmet, szakítsa meg az egyéni munkát és ossza meg ezt a tapasztalatot mindenkivel. Ez a módszer akkor hasznos, ha ténylegesen segítő információkat kapnak a résztvevők, s a megszakítás nem túl sűrű, hosszantartó.

### Folyamatelemzés és értékelés:

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

Ezek az ún. teljesítmény, illetve folyamatértékelési paraméterek, vagy tömör kifejezéssel minőségi indikátorok. A folyamatok átalakításának e jelzőszámai, mutatói a fejlesztés irányait jelölik ki, lehetőség szerint számszerűsítve.

Ezért a meghatározott minőségi indikátorok ún. folyamatfejlesztési paraméterekként szolgálnak a további elemzésben.

A minőségi indikátorok illetve más néven folyamatfejlesztési paraméterek kiválasztása adott munkafolyamat esetében arra a kérdésre ad választ, hogy annak mely nem megfelelő tulajdonságai okolhatók a vizsgált probléma keletkezéséért?

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

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

- hozzáférhetőség (a folyamat által nyújtott szolgáltatás hozzáférhető-e a közönség, igénybevevő számára)

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

1. A minőségi paramétereknek konkrétaknak kell lenniük az adott folyamatra vonatkozóan (pl. az ügyintézés időtartama, a veszélyes cselekmény beszüntetése), nem lehet megelégedni az általánosságokkal).
2. A minőségi paramétereknek mérhetőeknek, tényszerűeknek kell lenniük (pl. számszerűen kifejezhetők, egyértelmű tényekkel igazolhatók).

Ha a teljesítmény, illetve minőségi paraméterek meghatározása elmarad, vagy nem eléggé precíz, akkor a folyamaton végrehajtott változások hatását nem fogjuk tudni egyértelműen igazolni, eredményeink vitathatók lesznek.

A munkatársak által javasolt folyamatfejlesztési indikátorokat közösen meg kell beszélni. Közös, folyamatosan bővülő lista segítségével kell az analógiákat keresni. Ez egyrészt az ellenőrzést szolgálja, másrészt a hasonlóságok révén egyszerűsíti a feladatot.

A gyakorlati végrehajtás következő lépésrendje ajánlható:

- A moderátor értelmezi, összefoglalja a minőségi indikátor fogalmát, szerepét.
- A moderátor falí-ívre felír egy ún. induló paraméter listát, amelyek nyilvánvalóan következnek a problémafeltárásból és a célmeghatározásból, a háttér információkból, a primer minősítésekből.
- A résztvevők sorra veszik a vizsgált folyamatokat és munkafolyamatonként meghatározzák a folyamatfejlesztési irányokat.

Amikor a falí-íven még nem szerepelő paraméter fogalmaz meg bármelyik résztvevő, akkor ezt hangosan bemondja és a falí-íven levő közös listához hozzáírják, amely így folyamatos ötletadó segítségül szolgál.

A folyamatelemzés maga nagy figyelmet, a tevékenység alapos ismeretét feltételezi. Itt dől el, hogy sikerül-e változtatni a vizsgált munkafolyamatok gyenge pontjain, vagy nem. A cél a folyamatok javítható elemeinek megkeresése és a változtatás tartalmának meghatározása.

A következő elemzési mozzanat a folyamatára egyes tevékenységeinek sorra vétele. Mindegyikre fel kell tenni a következő kérdéseket: Az adott folyamat elem hatással van-e meghatározott minőségi (fejlesztési) indikátorok alakulására?

Ha nem, akkor tovább lehet haladni, ha csak valamilyen nyilvánvaló hiba megállapítása, javítható célú észrevétel nem kínálkozik.

Ha igen, akkor az adott tevékenységre konkrétan ki kell mutatni, hogy az milyen intézkedésekkel, beavatkozással stb. hozható a célrendszer, illetve a folyamatfejlesztési irány által megkívánt állapotba.

A következő kérdések adódnak:

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

Mind az előző lépésben történő minőségi indikátor meghatározását, mind pedig a jelen fázisban végzendő folyamatelemzést segíti az egységes folyamatelemzési kérdésrendszer, amelyet segédletként falí-ívre írva kell használni.



A szervezési gyakorlatban széles körben elterjedt vizsgálati módszer az ún. ellenőrző kérdések (angolul check-list módszer) alkalmazása. Ennek lényege, hogy a szervezés általánosított tapasztalatai alapján a problémát, helyzetet módszeresen feltáró, megfelelően konkrét kérdéseket tesznek fel és az ezekre kapott válaszokból vonnak le következtetéseket. A check-list módszerrel feltárhatók azok a gyenge vagy épp erős pontok, amelyeken továbbvizsgálódva a problémák gyökeréig, vagy tovább, a megoldásokig lehet eljutni. A check-list közel áll a tesztmódszerhez, amelynél a válaszok meghatározott kategóriákban, adatszerűsítve jelennek meg, s ennek révén a vizsgált jellemzők összehasonlíthatókká válnak egymással, ill. normákkal, standardokkal.

Az is egyértelmű, hogy a közigazgatási feladatok jelentős részénél a költség/haszon összefüggésre vonatkozó kérdés irreleváns. Fontos metodikai szempont, hogy az elemzőt nem szabad a valóságtól elrugaszkodott kérdések menetrendszerű végiggondolására kényszeríteni. Ezért alaposan végig kell gondolni az általános ellenőrző kérdések „működőképességét” az adott folyamatban.

A megállapításokat (probléma, elemzés, értékelés, megoldási ötlet, javaslat) a folyamatelemzési nyomtatvány „Megjegyzések” rovatában kell rögzíteni tevékenységként. Ha a hely nem elég, akkor a kiegészítő segédleten lehet részletezni az észrevételt. Ha valamely észrevételt több helyen akarunk szerepeltetni, akkor elég utalni rá. „lásd ...pont”. Az elemzés során nem kell a javaslatokat részletesen kifejteni. Elegendő a lényegre utaló gondolatokat egy-egy mondatban, vagy akár egy-egy szóval (pl. ”kiiktatható”, „gépesíthető”, „túl sok időt vesz igénybe”) történő rögzítése.

A legfontosabb a gondolat megragadása. A megjegyzések közül azok az igazán értékesek, amelyek megoldási, cselekvési alternatívát tartalmaznak. Ilyenekre kell ösztönözni a munkatársakat.

A folyamatelemzés utolsó lépése a megállapítások összegzése a feladat egészére nézve. Az összefoglalásnak két célja van. Egyrészt válaszolni kell arra a kérdésre, hogy a kijelölt folyamatfejlesztési irányokban az elemzés alapján milyen változásokat sikerült megfogalmazni. Másrészt pedig következtetést kell levonni arra nézve, hogy a fenti változás a működési tényezők mely elemét érinti leginkább. Ez utóbbihoz a támpontokat a falí-íven kifüggesztett modell szövegeiből lehet meríteni.

Ez nemcsak a gondolatébresztés miatt hasznos, hanem elismerést és további ösztönzést jelent az ötletadó és motivációt a többiek számára. Egy-egy folyamatelemzés átvételét a moderátor feljegyzi a folyamatlistát tartalmazó falí-íven (+jel a „folyamatelemzést elkészült” rovatban). Így követik nyomon a résztvevők az elemző munka előrehaladását.

#### Elemzési gyakorlatok, a tapasztalatok összegzése, vetítés:

Az elvégzett vizsgálatok egy-egy folyamatra vonatkozóan szolgáltatnak információkat. Ezek alkalmasak arra, hogy segítségükkel meghatározzuk a szóban forgó folyamat fejlesztését, racionalizálását szolgáló beavatkozásokat és az átszervezett folyamat új szervezési modelljének szabályozásának kidolgozását.

A gyakorlati tapasztalat azonban az, hogy egy-egy munkafolyamatot lehet ugyan kisebb mértékben javítani, hibáit korrigálni, azonban jelentős ésszerűsítéseket, fejlesztéseket csak a kapcsolódó folyamatok egyidejű racionalizálásával lehet végrehajtani. Ez azért van, mert a működési tényezők nem egy folyamatot, gyakran nem is csak egy funkciót szolgálnak ki, s így egy-egy folyamat feltételeinek megváltoztatása közvetve más folyamatokat is érint.

A folyamatfejlesztési igények egész szervezetre történő általánosításának „technikája” az ún. vetítés, amely célszerűen csoportos összegzés és értékelés keretében szervezhető. E módszernek az a rendeltetési, hogy a folyamatelemzések során meghatározott változtatási

elgondolásokat a szervezet működési tényezőire vonatkoztassuk, azokra vetítsük. Ennek eredményeképpen az egyes szervezeti tényezőrendszerek problémamegoldást célzó fejlesztési programja (pontosabban annak egyfajta előképe) születik meg.

A vetítés alapgondolata az, hogy a moderátor egy – az adott funkcióterületre jellemző – általános folyamatlogika szerint sorra előhívja a változtatási javaslatokat, majd ezeket szervezeti tényezők modelljének szerkezetére alapján elrendezi a működési tényezőrendszerek szerint.

Ez az átrendezés tapasztalataink szerint igen izgalmas a résztvevők számára, s erősen inspiráló hatású további, új fejlesztési ötletek generálása tekintetében. Az alkotó munkacsoport tevékenységének legproduktívabb és legelvezetesebb mozzanata ez, amely előrevetíti a készülő zárójelentés lényeges megállapításait. Kézzelfoghatóvá teszi a csoport munkájának eredményét.

A vetítés első mozzanatában a moderátor feleleveníti a szervezeti tényezők modelljének lényegét és bemutatja a tényezőrendszereket egyenként megjelenítő fali-íveket. (A tényezőrendszerek megnevezései szerepelnek egy-egy üres fali-ív tetején).

A második mozzanat során egy tipikus folyamatot, vagy magát a főfolyamatot kiválasztják. (Ha alapvetően különböző típusfolyamat van, akkor a vetítés következő két mozzanata megismétlődik). A moderátor végigkérdezi a kiválasztott munkafolyamat szakemberét – az egyes folyamatelemekhez fűzött javaslatokról az egyes fejlesztési elgondolásokat az érintett működési tényezőrendszer fali-ívére a moderátor írja fel. Ekkor a többiek saját elemzéseik hasonló következtetéseit bemondják, s ezek a feltevések és kiegészítések is felkerülnek a fali-ívre. A kiválasztott – ill. általános – folyamaton végighaladva minden eredeti ötlet, amely egy-egy folyamatelemhez kapcsolódva született, a fali-ívre felkerül a működési tényezőrendszerek szerint elrendezve, pontosabban átrendezve.

A harmadik mozzanatban a résztvevők a folyamatonkénti összegzéseket tekintik át és bemondják a javaslatokat, amelyek eddig még nem hangzottak el, vagy módosító megjegyzéseket tesznek a már rögzítettekhez.

A negyedik mozzanatot „vertikális hézagpótlásnak” nevezhetjük. Ez azt jelenti, hogy a moderátor sorra veszi az egyes tényezőrendszerek immár jó néhány, javaslatot tartalmazó fali-ívét és egyenként „vertikálisan” végignézi.

A kérdés, amelyre választ keres a csoport az, hogy nem hiányzik-e valami a felsorolásból a szerzett összbenyomás alapján. Pl.: ha több informatikai felvetés van, felmerülhet, hogy ezeket nem kell-e egy átfogó informatikai fejlesztési stratégia keretébe ágyazni. Az új megállapításokat rögzítik.

Az ötödik mozzanat lényege a „horizontális hézagpótlás”. Ez azért szükséges, mert az egyes javaslatok az egyik tényezőrendszert érintően feltételezhetnek változtatásokat másoknál. Pl.: a folyamatok átalakítása munkaköri (azaz szervezeti) változtatásokat idézhet elő, amennyiben egyes tevékenységek megszűnnek, megjelennek, átcsoportosításra kerülnek, vagy módosulást válthat ki az információáramlásban, stb. Az új megállapításokat rögzítik.

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

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

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

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

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

Ebben a fejezetben igyekeztem összefoglalni azokat a vizsgálati módszereket, amelyeket a mai közigazgatásunkban is használhatunk, és amelyekkel mind a napi ügyintézés, a munkafolyamatok vizsgálatát, mind a munkaszervezést, sőt a hosszú távú tervezést is segíthetjük. A vizsgálatok egy jelentős része nem a közigazgatásból származik, azokat a gazdasági élet szereplői, elsősorban nagyvállalatok szakemberei dolgozták ki. Sajnos vagy szerencsére számos ilyen párhuzammal találkozhatunk, ha alaposan megvizsgáljuk közigazgatásunk működését (gondolok itt például az ISO rendszerek közigazgatási adaptációjára, amiről a következő fejezetben tárgyalok), sok területen a közigazgatás lemarad és késéssel veszi át a gazdasági életben már bevált és működő gyakorlatokat, módszereket. Sokszor ez az átvétel torz és nem lesz sikeres, de nagyon sokszor megfelelő adaptációval igazán sikeres lehet a közigazgatásban is. Az általam vázolt módszerek egy része a mai napig kevéssé elterjedt közigazgatási szervezeteinkben (bízom benne, hogy a Közigazgatási menedzsment tárgykörben általunk oktatott hallgatók már legalább egy részét alkalmazni fogják...), más részüket már alkalmazzák és sikeresnek bizonyulnak. Kiemelten foglalkoztam a közigazgatási minőségfejlesztő metodikával, nem véletlenül. Ennek több oka is van: az egyik a Fluck-i örökség továbbvitele, a másik a módszer teljességre való törekvése a közigazgatási munkamódszerek vizsgálatánál. Ez a módszer a korábbi folyamatvizsgálati módszerekre alapozva egy alapos vizsgálatra ad lehetőséget, amellyel a szervezet minőségi működését feltérképezhetjük. És már el is jutottam a minőséghez, amely a következő fejezetem fő témája.

## VII. A közigazgatás minősége; minőségirányítási rendszerek a közigazgatásban

A Magyar program a hatékony nemzeti közigazgatásról ír, ebben az alábbi kritériumokat sorolja fel: eredményes, gazdaságos, hatásos, biztonságos. De hiányzik a felsorolásból a minőség fogalma, pedig ez elengedhetetlenül fontos, ezért foglalkozom vele külön is. A szervezetfejlesztés, az egyszerűbb eljárások megteremtése kiemelt cél a Programban, emellett a magasan képzett köztisztviselői kar létrehozása, a korrekt és korszerű teljesítményértékelés szintén kiemelt szerepet kap, ezek egyértelműen a minőségi közigazgatás XXI. századi elemei. A minőség kérdései, területei tehát benne vannak a programban, de érdemes egy kicsit utánajárni az elméleti megalapozásnak.

Ebben a részben a minőség és a közigazgatás kapcsolatát szeretném bemutatni. Magyarországon a '90-es évekre fogalmazódott meg a „minőségi közigazgatás” igénye, majd fokozatosan előtérbe került, hogy milyen eszközökkel lehet a minőséget mérni a közigazgatásban. Ebben az időszakban sokan a hatékonyság egyik alapvető eszközének tartották a minőségügyet és azon belül is a minőségbiztosítási rendszerek bevezetését. Véleményem szerint a minőség ellenőrzése, a korszerű minőségirányítás a közigazgatásban a hatékonyság egyik lehetséges eszköze. Mivel ebben a témában sok még a bizonytalanság (legalábbis a közigazgatás területén), igyekszem az általános és a hazai tendenciákat is bemutatni.

Először a minőség fogalmát szeretném több nézőpontból bemutatni, kiemelve a minőség fogalmának közigazgatási aspektusait. Foglalkozom a minőség ellenőrzésének fejlődésével, majd a TQM (Total Quality Management) modellt, mint a minőségirányítás egyik alappillére kerül vizsgálatom középpontjába. A TQM, azaz a teljes körű minőségirányítás a közigazgatásban is elterjedt ISO 9001 szabvány és a CAF önértékelési keretrendszer alapja, ezért érdemes vele kiemelten is foglalkozni.

Ezután rátérek a közigazgatásban is használt (véleményem szerint mára a közigazgatásban már túlhaladott) ISO szabványcsalád általános, majd közigazgatás specifikus bemutatására, hiszen a kilencvenes években ez a rendszer „hódított” Magyarország egyes (nem kevés) közigazgatási szervezeteiben. Közigazgatásunkban a kilencvenes években szinte divathullám volt az ISO minőségbiztosítási rendszer bevezetése, elsősorban helyi, önkormányzati szinten, valamint a közigazgatási hivataloknál. A termelő szférára kialakított ISO rendszer közigazgatási alkalmazása nem volt egyszerű feladat. Voltak szervezetek, ahol sikeresen megtörtént a szolgáltatásokhoz és kiemelten a közszolgáltatásokhoz való illesztés, de sok helyen ez a folyamat megakadt, vagy ha be is fejeződött, sikertelen lett. Sokak szerint a termelésre, gyártásra, gyártási folyamatokra kialakított szabvány nem vagy nagyon nehezen „gyúrható” szolgáltatásközpontú, sőt közszolgáltatás-központú szervezeti működésre. Egyesek egyszerűen a kör négyzetesítéséhez hasonlították a feladatot.

Sok helyütt bár megtörtént a szervezet auditálása, azaz elvileg működött vagy működik a minőségbiztosítási rendszer, a dolgozók nem tudtak vele azonosulni, azt felesleges papírmunkának, időpocsékolásnak érezték. Ennek okai persze nagyon sokrétűek, de kiemelendő a rendszer nem teljesen szolgáltatás specifikus volta, valamint az is, hogy sok esetben a vezetés nem támogatta a változások bevezetését, vagy ha támogatta is a folyamat elején, a nehézségek felmerülésekor kihátrált a folyamat mögül.

Mégis voltak és vannak sikeres példák a magyar közigazgatásban. Számos közintézmény és önkormányzat ma már rutinosan működik a minőségbiztosítási normák szerint és sok helyen az ISO rendszert használják. Másutt az ISO-t alapul véve elmozdultak a már kifejezetten a közigazgatási szervezetekre kifejlesztett CAF rendszer irányába. Dolgoztomban ezért mindkét rendszert igyekszem bemutatni, mint a hatékonyság egyik lehetséges eszközét.

A fejezet ISO minőségbiztosítási rendszert bemutató részében kitérek néhány olyan minőségügyi fogalom tisztázására is, melyeket sokszor használunk, néha pontatlanul, néha összekeverve azokat egymással.

Véleményem szerint a közigazgatásban ma már nem az ISO rendszer aplikálása a cél, sőt talán soha nem is lett volna szabad, hogy az legyen (ezzel most sok sikeres minőségi vezető vitatkozna velem...). A CAF rendszert viszont végre tényleg a közigazgatási működés, a közszolgáltatások specifikumainak figyelembevételével alakították ki, így annak alkalmazása több mint elvárható a közigazgatási szervezetekben.

## 1. Minőség- fogalmak és a minőségirányítás története

Mindenekelőtt tisztázzuk mi a minőség? Vagy mégsem? Egyetlen, elfogadott minőségfogalom nem létezik. Többen, több alkalommal végeztek felmérést minőséggel kapcsolatos témákban és minden alkalommal eltérő minőség fogalmakkal találkozta. Mi is akkor a minőség? Hogyan lehetne meghatározni?

A „minőség” szó rengeteg jelentéssel bír. A nyugati nyelvhasználatban elterjedt kifejezés a latin „qualis” szóból származik, melynek jelentése: valamilyen tulajdonságokkal bíró. A teljesség igénye nélkül, sorra veszünk néhány nemzetközi hírű személyiség által adott meghatározást a minőség fogalmára.

Juran: A minőség a használatra való alkalmasság.<sup>88</sup>

Deming: A minőség a termék egész élettartama alatt „múlja felül” a fogyasztó várakozásait.<sup>89</sup>

Feigenbaum: A minőséget „mozgó célként” határozza meg, figyelembe véve a minőség folyton változó természetét.<sup>90</sup>

Freund: A minőség a termék vagy szolgáltatás azon jellemzőinek összessége, amely lehetővé teszi, hogy megfeleljen a kimondott vagy kimondatlan igényeknek. A minőség: használhatóság, biztonság, megvalósíthatóság, hozzáférhetőség, fenntarthatóság.

Crosby: A minőség a vevőkkel megállapodott követelmények teljesítése, vagy módosítások kezdeményezése, hogy azok a vevőknek és a szervezet saját szükségleteinek megfeleljenek.<sup>91</sup>

Grocock: A minőség valamely termék vagy szolgáltatás jellemzői és tulajdonságai összességének alkalmazkodási foka a vevő szükségletei követelményeinek összességéhez, annak az árnak és szállítási feltételeknek a határai között, amelyeket a vevő hajlandó elfogadni.

Dukáti, Sallay: A minőség a gondosan megalkotott, szabványoknak vagy előírásoknak való megfelelés, tehát ha ilyenek valamilyen ok miatt nincsenek, úgy minőségről nem beszélhetünk.

S. Shiba négy minőségszintet fogalmaz meg:<sup>92</sup>

- Megfelelés a szabványnak (előírásnak)
- Megfelelés a használatra, a felhasználásra való alkalmasságnak
- Megfelelés a vevő kinyilvánított igényeinek

<sup>88</sup> Godfrey, A. B. – Juran, J. M.: Juran's Quality Handbook. New York, Mc Graw Hill, 1999.

<sup>89</sup> Deming, W. E.: Quality, Productivity and Competitive Position. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 1982.

<sup>90</sup> Office of Quality Programs: Definitions of Quality. Concordia University, <http://web2.concordia.ca/Quality/definitions.html>, 1999.

<sup>91</sup> Crosby, P.: Quality is Free: The Art of Making Quality Certain. New York, McGraw Hill, 1980.

<sup>92</sup> Shiba, S. – Walden, D.: Four practical revolutions in management. Portland, Productivity Press, 2001.

- Megfelelés a vevő látens, ki nem mondott igényeinek.

Geiger: A minőség a követelmények vonatkozásában megvalósított tulajdonság.

A minőség fogalma korszakonként, társadalmanként változott és természetesen folyamatosan változik. A minőség régóta elismerten a siker egyik összetevője a felhasználási területtől függetlenül. A minőség egyik meghatározása pl. a vevők vagy a szolgáltatást igénybe vevők elvárásainak teljesítése vagy túlteljesítése, vagyis a termék milyen mértékben elégíti ki bizonyos fogyasztói kör igényeit. Ennek két dimenziója van: a termék (szolgáltatás) tulajdonságai, jellemzői, valamint a hiányosságoktól való mentesség. A minőség sok esetben nem volt más, mint a használatra alkalmasság.

A minőség megvalósulása lehet egy pontosan meghatározott szabványnak való megfelelés is, vagy egyszerűen csak a vevők nyilvánvaló igényeinek kielégítése.

A minőség megvalósulása lehet a vevők (az ügyfelek) látens igényeinek való megfelelés is. Tipikus példaként szokták a látens igények kielégítéseként említeni a nyolcvanas évekből a SONY cég Walkman-jét.

A minőségtervezés először a termékek gyártásával foglalkozó szervezetek vezetési és szervezési stratégiájában kapott szerepet. Az első időszakban a minőségi vizsgálat tárgya nem volt más, mint maga a termék. A termék használatra alkalmassága volt maga a minőség. Taylor volt az első, aki már nem csak a termékre, hanem annak előállítására is koncentrált, így a minőségi ellenőrzés látókörébe bekerült a folyamat, a gyártási folyamat is.<sup>93</sup> A minőség vizsgálatának folyamatközpontú megközelítésének ez volt az első lépése.

Az összetettebb gyártási folyamatok megköveteltek egy alaposabb, összetettebb vizsgálati megközelítést. Az alvállalkozók, beszállítók munkája is görcsö alá került.

A minőségi ellenőrzés így már nemcsak a termékre és a szervezeten belüli folyamatokra korlátozódott, hanem kiszélesedett a rendszerben résztvevő valamennyi szereplőre.

A fejlődés másik iránya a vizsgálat tárgyára vonatkozott. Hiszen nemcsak a terméket, hanem a szolgáltatást is lehet, illetve kell is mérni, minősíteni. A vevők, ügyfelek elvárásai nemcsak egy cipővel, autóval, székkal, asztallal szemben magasak, hanem egy banki, közüzemi vagy éppen egy önkormányzati ügyintézővel kapcsolatban is. Ezért egy teljesen új megközelítés került a minőséggel kapcsolatos vizsgálatokba, a szolgáltatás mérése, pontosabban a szolgáltatás színvonalának mérése.

Az utóbbi években, évtizedekben válik egyre hangsúlyosabbá, hogy meg kell tanulni, s alkalmazni kell azokat az elveket, szakismereteket, eszközöket és technikákat, amelyek ahhoz szükségesek, hogy beépítsék a minőséget a termékbe és a szolgáltatásba.

A szolgáltatás minősége a kifejezett és elvárható igényeket kielégítő funkciók, tulajdonságok összessége. Összetevői:

- Ötlet minőség: az ötlet újdonságának, kreativitásának és eredetiségének színvonala
- Kivitelezési minőség: az előírt minőségi, biztonsági követelmények megvalósulásának szintje
- Információs minőség: az információk és a mellékelt dokumentációk színvonala

A közigazgatásban a következő minőség-paramétereket használjuk:

- átláthatóság
- időszerűség
- pontosság

<sup>93</sup> Részletesen lásd: Taylor, F. W.: The principles of scientific management (1911.)

- ügyfelek bevonása
- ügyfelek igényeinek kielégítése (rugalmasság)
- megközelíthetőség
- megfelelő információ-ellátás
- választási lehetőség
- reklamáció joga
- minőséggel kapcsolatos célkitűzések, normák

A szervezetek csak akkor lehetnek sikeresek, ha a vevők hajlandók használni a nekik kínált árukat, szolgáltatásokat, és fizetnek is érte. A közszolgáltatások a helyi önkormányzatok feladatai közé tartoznak. Korábban az önkormányzati munka területén a minőség igen ritkán képezte külön megfontolás tárgyát. Mivel az önkormányzatok anyagi lehetőségei fokozatosan szűkülnek, a minőség ügyének megfelelő kezelése a közszolgáltatások terén is egyre hangsúlyosabbá és sürgetővé vált. A minőséget a vevő, az ügyfél ítéli meg szubjektív módon, a vevő elégedettsége csak akkor érhető el, ha a minőséggel összefüggő tényezőket az egész szervezet ismeri, s ha a problémákat sikerül megelőzni.

A nyolcvanas évekig a közigazgatási szolgáltatások minőségét úgy értelmeztük, mint ezek megfelelését a vonatkozó törvényeknek.<sup>94</sup> Az eltelt időben az önkormányzatok fokozatosan felismerték, hogy a szolgáltatást a szándékolt felhasználásához kell igazítani. Egyre többen igyekeznek olyan szolgáltatásokat nyújtani, amelyek összhangban vannak a lakosság - a vevők - szükségleteivel és eljárásaival. A kilencvenes évek derekára fogalmazódott meg a közigazgatásban is, hogy a szolgáltatásnak ki kell elégítenie a szolgáltatás használoit.

A közigazgatásnak kettős szerepe van. „Kényszerítő” szerepéből adódóan biztosítania kell a törvények és más rendelkezések betartását. „Szolgáltatói” szerepéből adódóan többféle szolgáltatást kell, hogy nyújtson az állampolgároknak. Számos esetben azonban gondot jelent, hogy a hatósági, kényszerítő szerepre való összpontosítás olyan erős, hogy beárnyékolja a gondoskodó, szolgáltató funkciót.

A szolgáltatásnak tehát ki kell elégítenie az ügyfél elvárásait, a szolgáltatónak pedig el kell érnie az ügyfél megelégedettségét. A vevőt, ügyfelet meghatározhatjuk úgy, mint valamilyen tevékenység eredményének felhasználóját, bárki, aki egy tevékenység eredményét (outputját) kapja, vevőnek, illetve ügyfélnek tekintendő. A közigazgatás is „outputokat” termel, melyeket személyek és más egységek felhasználnak. A közigazgatás „vevőinek” tekinthetők az adófizető- és választópolgárok, jogi személyek, átutazó személyek, a médiumok, a választott testület szakmai bizottságai, valamint a hivatal szakmai szolgáltató területei (irodák, titkárságok).

Az emberek mindinkább úgy tekintenek a közszolgáltatásra, mint egy speciális szolgáltatásra, amely az ő pénzükből működik, amelyet ők tartanak el, és a pénzükért joguk van megkövetelni a szolgáltatás kielégítő minőségét. A társadalmi tudatban mindinkább eltűnik a különbség az üzleti szolgáltatásoktól és a helyi közigazgatás által nyújtott szolgáltatásoktól megkövetelt „fogyasztói” minőségigény között. Az emberek a szolgáltatások minőségének megítélésakor, elégedettségük vagy elégedetlenségük kifejezésekor egyre kevésbé veszik figyelembe azt, hogy a szolgáltatást ki nyújtja.

A közigazgatás sem nélkülözheti a hatékonyságot. Az a minőség- és hatékonyságjavulás, amelyre a magánszektor a minőségirányítási stratégiák megvalósítása révén tett szert, olyan hatalmas és szerteágazó, hogy a közigazgatási szféra sem hagyhatja figyelmen kívül az ebben

<sup>94</sup> Például: 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól, majd később a 2004. évi CXL. évi törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

a megközelítésben rejlő potenciális elemeket. A minőségirányítás és ezen belül a minőségbiztosítási rendszer kifejlesztése és működtetése az az eszköz, amellyel a közigazgatás valamennyi ügyfele számára biztosítani képes a szolgáltatások minőségének folytonos jobbítását.

### Minőség a XXI. században:

A XXI. században egy teljesen új minőségfogalommal szembesülünk, amely lassan, de biztosan hódítja meg a világot, és még lassabban a közigazgatást. Ez a minőség fogalom igazán komplex, az egész világra vonatkoztatható. Lényege, hogy az előállított termékeknek, az előállítási folyamatnak, a szolgáltatásoknak nemcsak önmagában kell minőséginek lenniük, hanem az egész világ működésére is pozitív hatással kell lenniük. Vagyis nem szennyezhetik a környezetet, nem bocsáthatnak ki káros anyagokat (vagy minél alacsonyabb szinten...), és biztosítaniuk kell a fenntartható fejlődést bolygónkon. A minőségi termék, vagy szolgáltatás mai kritériuma tehát sok más szempont mellett a fenntartható fejlődéshez való hozzájárulás.

Ha autót veszünk, már régóta szempont az alacsony üzemanyag-fogyasztás, de ma már elsősorban azért, mert lassan elfogy a kőolaj, így kénytelenek leszünk másik erőforrást találni. Szintén fontos a káros-anyag kibocsátás, amit egy ideje az autóreklámokból ismerhetünk. Egy autó minőségét tehát már nemcsak a teljesítménye, formavilága, vagy ára határozza meg, hanem az, hogy mennyire tud megfelelni a XXI. századi minőség igényünknek.

De vegyünk egy másik példát: ha valaki alaposabban megnéz egy ásványvizes palackot, több olyan jelet is talál rajta, ami szintén századunk minőségi igényeit szimbolizálja. A palack valószínűleg környezetbarát anyagból készült, újra hasznosítható és még ki tudja milyen nemzetközi előírásoknak, akár szabványoknak is megfelel. Van olyan palack, amin négy-öt ilyen jelet is láthatunk. Mégsem gondolom, hogy sokan vannak, akik ezen szempontok alapján választják ki ásványvizüket. Egyelőre...

De ki tudja, mi lesz húsz év múlva? A globalizáció megállíthatatlan, és nem lehet tudni, mire leszünk rákényszerítve. Így a minőség fogalmának nemcsak a növekvő igényeknek kell megfelelnie, hanem a fenntartható élet, a fenntartható fejlődés kritériumának is.

A közigazgatás általában mindig fáziskésében van a fejlődésben ezen a téren (is). A társadalommal szembeni küldetésstudat egyes elemei már megjelennek a modern minőségügyi rendszerekben, filozófiákban (lásd ebben a fejezetben TQM és kiemelten CAF modellt), ám ez igen távol van a fenntartható fejlődés globális minőségfogalmától. Ha csak abba belegondolunk, hogy a még mindig elsősorban papíralapú ügyintézés mennyire környezetszennyező, még jobban felértékelődik az elektronikus közigazgatás jelentősége. Pedig az elektronikus közigazgatás sokszor hangoztatott előnyei között nem első helyen szerepel a környezet-tudatosság vagy a fenntartható fejlődés. Sokkal inkább a gyorsaság, az ügyfélközpontúság, az egyszerűség dominál. Ám a Magyar Program Jó Állam koncepciójban a következőt olvashatjuk: „... a jó állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében.” Itt tehát egy XXI. századi minőségi elvárást olvashatunk, a közigazgatási kormányprogramban. Még talán a fenntartható fejlődés is belekerülhetett volna ebbe a koncepcióba, és akkor már teljes lehetne a kép, de ne legyünk telhetetlenek. A dolgozatomban bemutatott módszerek (résztechnikák), menedzsment modellek és azok eredményei, az ebben a részben ismertetett minőségirányítási modellek és azok eredményei - bár nem a fenntartható fejlődés elérése miatt alakultak ki -, mégis hosszútávon annak előmozdítói, katalizátorai lehetnek, és biztos vagyok benne, hogy lesznek is.



## 2. A TQM

A vezetési szemlélet alapvető, minőségcentrikus megváltoztatásának igényét a nyugati országokban a Total Quality Management (TQM, magyarul teljeskörű minőség irányítás) felfogás testesítette meg, amely a menedzsment tudomány kvantitatív technikájától eltérően olyan vezetési filozófia és vállalati gyakorlat, amelynek célja egy szervezet emberi és anyagi erőforrásainak leghatékonyabb módon való felhasználása a szervezet célkitűzéseinek megvalósítása érdekében, alacsony költségvetéssel.<sup>95</sup>

A TQM-et eredetileg egy amerikai statisztikus, W. Edward Deming fejlesztette ki, de szülőföldje helyett lelkes „követőkre” Ázsiában talált, ahol a második világháború után alkalmazták; először az '50-es években a japán iparban. A nyugati világban a '80-as évektől kezdve vált fokozatosan népszerűvé.<sup>96</sup> Koncepcióját, elméletét és gyakorlatát sok-sok évvel ezelőtt fejlesztették ki azok a cégek, amelyek keresték termékeik és szolgáltatásaik minőségfejlesztésének lehetőségeit. Voltak közöttük, akik már bevezettek egy szabványos, ISO 9001 szerinti rendszert, és tovább akartak lépni, miután felfedezték annak hiányosságait és korlátait.<sup>97</sup>

### A TQM definíciója:

Az egyik régi, de ma is használható meghatározás szerint a TQM a szervezet olyan irányítási koncepciója

- amelynek központjában a minőség áll,
- amely a humán szempontokat tekinti elsődlegesnek, és a szervezet minden tagjának részvételén alapszik,
- amely azt célozza, hogy hosszú távon sikert érjen el a vevő megelégedettsége révén,
- és hasznára legyen a szervezet összes tagjának és a társadalomnak.

Még fontosabb kihangsúlyozni, hogy a TQM

- egy szervezetfejlesztési eszköz, a szervezet azon képességeinek kialakítására és működtetésére szolgál, amelyek lehetővé teszik a folyamatosan változó külső és belső igények kielégítését;
- a vezetés fejlesztésére szolgál, mert olyan vezetési filozófiát és módszereket jelent, amelyek összefogják a szervezeti potenciált a folyamatos fejlesztés irányába;
- megvalósításával folyamatosan fejlődik a minőségkultúra;
- nemcsak filozófia és elvek gyűjteménye, megvalósítását módszerei és eszköztára teszik lehetővé.

### A TQM alapelvei:

A TQM alkalmazásának számos módja és lehetősége van. Minden egyes cég a kultúrájának és történelmének, valamint a társadalmi és gazdasági környezetének az ismeretében kell, hogy kiválassza a számára legmegfelelőbbet. Azonban az alapelvek minden esetben azonosak, és megkülönböztetik a TQM-et alkalmazó szervezeteket a többi szervezettől.

<sup>95</sup> Ahire, S. L.: Management Science – Total Quality Management. In: Interfaces, XXVII. éf., 6. sz. (1997.)

<sup>96</sup> Swiss, J. E.: Adapting Total Quality Management to Government. In: Public Administration Review, LII. éf., 4. sz. (1992.)

<sup>97</sup> Bálint Júlianna: Minőség – tanuljunk, tanítsuk, valósítsuk meg és fejlesszük tovább. Bp., Terc 2006.

A következő öt alapelv tekinthető a legfontosabbnak:

1. Összpontosítás a külső és belső vevőkre; vevőközpontúság. A TQM-et alkalmazó cégek a vevőre és a vevők igényeinek a kielégítésére összpontosítanak. A vevő meglegedettsége kapja a legmagasabb prioritást, és ebbe a belső vevőket — a munkatársakat — is beleértik. Ezért alaposan meg kell érteni ezeket az igényeket, gyorsan kell reagálni a változó vevői igényekre és az erőforrásokat a vevői igények kielégítésének a szolgálatába kell állítani.

2. Folyamatos fejlesztés. Ahogyan felismerik a kapcsolatot a termék minősége és a vevő meglegedettsége között, ugyanúgy fel kell ismerni, hogy a termék minősége a folyamatminőség eredménye. Ez a folyamatok folyamatos fejlesztéséhez fog vezetni, amelynek a következménye a termékek minőségének a javulása, ami a vevő elégedettségét növeli. Ez a PDCA-ciklus alkalmazásával és gyengeség-központúsággal valósul meg.

A PDCA ciklus:

- Eredetileg Walter Shewart fejlesztette ki, de a végleges alakját Edwards Drmingnek köszönheti, aki kezdetben PDSA (Plan – Do – Study – Act) cilusnak nevezte<sup>98</sup>
- Fejlődése több mint hetven éve tart.<sup>99</sup>
- A PDCA-ciklus 4 fő elemre bontható:
- Plan!: Tervezzük meg, hogy mit szándékozunk csinálni! Ez azt jelenti, hogy határozzuk meg, hogyan akarjuk megvalósítani az adott termék előállítását (egy cipő előállítását, egy motor összeszerelését, egy szolgáltatás megszervezését stb.).
- Do!: Kivitelezük a tervet és dokumentáljuk a problémákat, illetve a váratlan megfigyeléseket. Elemezzük az adatokat!<sup>100</sup> Ügyeljünk arra, hogy mindenki a leírtak szerint végezze munkáját. Ehhez a dolgozókat folyamatosan képezni kell arra, hogy el tudják végezni a munkájukat, mindig a legújabb munkautasítások szerint.
- Check!: Ellenőrizzük, amit csináltunk! Ez azt jelenti, hogy feljegyzéseket készítünk az elvégzett munkáról, és megőrizzük őket. Ezek alapján tudjuk ellenőrizni és bizonyítani, hogy mit csináltunk. Ez egy folyamatos controlling típusú ellenőrzés.
- Act!: Avatkozunk be, azaz ha jó az, amit csinálunk, akkor csináljuk ugyanúgy, ha viszont hibát követtünk el, akkor keressük meg a hiba keletkezésének helyét és okát, és tegyünk intézkedéseket a kijavítására.  
A vevői, illetve az ügyféli visszajelzések alapján, valamint a folyamatokban talált hibák — gyengeségek — megszüntetésével javítjuk a folyamatokat. Nem az emberi gyengeségek, hanem a folyamatok gyengeségeinek megtalálása és kiküszöbölése a cél! A hangsúly a megelőzésen van a hibakeresés helyett.

3. A dolgozók teljes körű részvétele. A TQM-et alkalmazó cégek a dolgozóik teljes körű részvételére alapoznak, amit motiválással tudnak elérni. A cég összes tagjának képességeit és tudását fel akarják használni a folyamatos fejlesztés érdekében és a vevők igényeinek kielégítéséhez. Ehhez dolgozóikat is vevőiknek — belső vevőiknek — kell tekinteniük.

---

<sup>98</sup> <http://www.bizmanualz.com/blog/how-are-pdca-cycles-used-inside-iso-9001.html>

<sup>99</sup> Fejlődéséről részletes ábrát lásd: Moen, R. – Norman, C.: Evolution of the PDCA cycle, 2009.

<sup>100</sup> Moen, R. – Norman, C.: Evolution of the PDCA cycle, 2009.

4. Részvétel a többi szervezettel közös tanulásban, tanuló szervezetté válás. A TQM-et alkalmazó cégeknek részt kell venniük a társadalmi méretű közös tanulásban, ami a többi céggel közös tanulás kell, hogy legyen azért, hogy elkerüljék a módszerek újrakitalását, a minőség gyakorlatát gyorsabban tudják bevezetni, és minőségkultúrát teremtsenek meg az üzleti élet számára. Tanuló szervezetté kell válniuk, ami a kísérletezést, azaz új dolgok keresését és megvalósítását, a problémamegoldást, a tanulást a saját és a mások tapasztalataiból, valamint a megszerzett tudás és az eredmények elterjesztését jelenti.

5. Vezetés. A TQM-nek a cég életformájává kell válnia. Ehhez az kell, hogy a felső vezetés irányítsa ezt a tevékenységet, és ez a kulcskérdés. A legtöbb sikertelenséget az okozza, hogy a felső vezetés nem elkötelezett, és nem maga végzi, hanem delegálja a TQM-tevékenység irányítását. A szervezet sikere a vezetők kompetenciájától függ, amibe bele kell érteni a minőségközpontú irányításra való képességet és hajlandóságot is. Minél jobb a vezetés minősége, annál nagyobb a szervezet esélye a sikerre.

Az alapelvekben közös az, hogy megvalósításukban fő tényező az ember akár vezetőnek, dolgozónak, külső vagy belső vevőnek, akár érdekelt félnek nevezzük őt. Ezért a megvalósításuk csak az emberek motiválásával, csoportmunkával, valamint oktatásuk és képzésük segítségével érhető el. Közös továbbá az, hogy megvalósításukhoz számos módszer és eszköz áll rendelkezésre.<sup>101</sup>

#### A TQM modellje:

A TQM (Teljeskörű Minőségirányítás) két fő részre tagolódik: vezetési elvekhez, valamint a minőségjavítás módszereihez tartozó útmutatóra. Egy szervezet céljai a szabvány szerint a következők:

- vevők (szolgáltatást igénybevevők) elvárásainak kielégítése
- üzleti célok (tulajdonosok, befektetők elégedettsége)
- társadalom elvárásainak teljesítése

A Teljeskörű Minőségirányítás amerikai megközelítés szerint egyének, csoportok és szervezetek olyan folyamatos tevékenysége, melyben meghatározó, hogy „megfelelő dolgokat” az első lehetséges alkalommal elvégezzék, továbbá az a törekvés, hogy a kliensek meglegedésére szolgáljanak azzal is, hogy a kritikus folyamatokat rendszeresen mérik és javítják.

A TQM-alapmodell központjában egy minőségbiztosítási rendszer található, amelyet napjainkban (a gazdasági éltben) leggyakrabban az ISO 9000 szabványos rendszerrel valósítanak meg. A minőségbiztosítási rendszer szorosan kapcsolódik a vezetés elkötelezettségéhez, a csoportokban történő munkavégzési módszerekhez, valamint az alkalmazandó eszközökhöz, a szervezet adottságai és eredményei közötti kapcsolat megszilárdítása céljából, amely a következőket foglalja magában:

- vevők (felügyelet, piac) kielégítése, alkalmazottak elégedettsége,
- folyamatok szervezése, mérése, radikális átvilágítása (minden tevékenységre vonatkozóan),
- teljesítményszintek összemérése a legjobbal,
- problémák meghatározása és megoldása, minőségi veszteségek figyelése,
- önértékelés (teljesítmény mérése egy referencia-modell ellenében) és folyamatos

---

<sup>101</sup> Averous, B. – Averous, D.: Mesurer et manager la qualité de service. Párizs, INSEP Consultings Édition, 2004.

- javítás (emberek, folyamatok teljesítménye),
- humán erőforrások kezelése (emberekkel való foglalkozás és továbbképzés),
- szervezeti célok és az egyéni hozzáállás összehangolása,
- egyéni felelősség meghatározása és elfogadtatása,
- stratégiai tervezés.

A TQM célja nem az önmagában vett minőség, hanem beletartozik minden, ami folyamatosan javítja a szervezeti irányítást annak érdekében, hogy tökéletesedjék a működés, növekedjék a teljesítmény és elérhető legyen a kiválóság. A Teljeskörű Minőségirányítás nem annyira a gyors eredmények, mint inkább a tartós megoldások elérésére törekszik, közép- és hosszútávon gondolkodik. Ez a szemléletmód állandó tökéletesítésre ösztönzi a szervezeteket, így a folyamatszervezés egyre nagyobb jelentőségre tesz szert.

A szervezetek fejlesztésénél biztosítani kell az átmentet a hagyományos vertikális struktúrából a vevő (ügyfél)-központú, horizontális és keresztfunkciós csoportmunkán alapuló struktúrába, majd gondoskodni kell a hatékonyság megfelelő szintjének fenntartásáról. E fejlődés nyomon követésére jó módszer az önértékelés és a saját teljesítmény összehasonlítása az adott területen kiválóknak számító szervezetekével (benchmarking).

A folyamatközpontú szervezésként kialakított menedzselési rendszer az üzleti és gazdasági élet szereplőjéhez kötődik elsősorban. Lényege, hogy a képesített munkavállalók felé először küldetést és értékeket közvetítenek, majd rájuk bízják, hogy az üzleti, működési eljárásokat úgy folytassák, ahogyan a szervezet számára adott helyen, időben és körülmények között a legmegfelelőbb. A folyamatközpontú szervezés arra épít, hogy a felelősségteljes egyének szervezett láncán át egy konzisztens, elkötelezett menedzselési folyamat köti össze a szervezeti lehetőségeket és eszközöket.

Az ún. holisztikus folyamat-modell a folyamatközpontú szervezés alapvető tervezési és végrehajtási mechanizmusa. A modell egyesíti a hagyományos műveletorientált „bemenet-folyamat-kimenet” konstrukciót a dinamikus, elkötelezettség által hajtott kommunikációs mintával, amelyet „munkafolyamat” vagy „párbeszéd” modellnek nevezünk.

A hagyományos modell erőforrások tevékenységgé való konvertálását jelenti meghatározott eredmények elérése érdekében. A párbeszéd modell a vevő (ügyfél) - szállító (szolgáltató) kapcsolatok olyan szférája, amely meghatározott időpontban meghatározott eredményeket hoz létre.

E kétféle modell integrálása egységes holisztikus modellé nem más, mint a vevő (ügyfél) - szállító (szolgáltató) kapcsolatok olyan szériája, amely az erőforrások felhasználásán alapuló tevékenységeket indukál annak érdekében, hogy meghatározott időpontban meghatározott eredmények jöjjenek létre, s így kialakuljon a vevői érték. A holisztikus megközelítésnek a szolgáltatás, sőt, a közszolgáltatás területén is növekszik a jelentősége. A XXI. században, amelyet a minőség évszázadának is neveznek, a fejlődés ebben az irányban fog haladni.

#### A minőségirányítás szakaszai:

A minőségirányítás az általános irányítási feladatköröknek minden olyan tevékenysége, amely meghatározza a minőségpolitikát, a minőségre vonatkozó célkitűzéseket és feladatköröket, valamint megvalósítja azokat olyan eszközökkel, mint a minőségügyi tervezés, a minőség szabályozás, a minőségbiztosítás és a minőségfejlesztés. A minőségirányítás megvalósításához szükséges szervezeti felépítés, eljárások, folyamatok és erőforrások minőségügyi rendszert alkotnak.

A minőségirányításban a következő öt szakaszt különböztetjük meg:

1. Termék-orientált: a minőség kiváló szaktudáson, felügyeleti terveken és javításokon, valamint kimenő ellenőrzésen keresztül valósítható meg.
2. Folyamat-orientált: az elsődleges folyamatok minőségirányítását jelenti, támogató irányítás, kevésbé hierarchikus, mint az előző.
3. Rendszer-orientált: a folyamatok rendszerének irányítása, a másodlagos folyamatok is fontosak.
4. Értéklánc-orientált: az értéklánc minőségirányítása, a rendszer kiterjesztése a vevőre (szolgáltatás igénybevevőjére), a szállítóra és a személyzetre.
5. Teljeskörű minőségirányítás: teljes körű minőség, vezetés és jövőkép a társadalomhoz kapcsolódó előnyökre vonatkozóan.

Az önkormányzatoknak a TQM alkalmazása során négy kihívással kell szembesülniük. Egyrészt meg kell határozniuk kit is értenek ügyfélen, át kell hidalniuk a termékek és szolgáltatások közötti különbségekből adódó szakadékot, különleges figyelmet kell fordítaniuk az inputokra és a különböző folyamatokra, illetve az önkormányzati kultúrára is nagy hangsúlyt kell fektetniük.<sup>102</sup>

### 3. A minőségbiztosítás és az ISO

A minőség szabályozás, minőségbiztosítás kifejezés mellett erősen elterjedt a minőségirányítás kifejezés, mely korábban a vezetői tevékenységet jelentette a minőségirányítással kapcsolatban, ma már a minőségbiztosításra irányuló tevékenységeket foglalja magában. A minőség szabályozás, minőségbiztosítás és minőségirányítás kifejezések alatt sokan ugyanazt értik, a különbségek e szavak között elmosódtak, ezért megjelent egy új kifejezés: a minőségügyi rendszer.

#### A minőség szabvány szerinti definíciója:

„A termék vagy szolgáltatás olyan tulajdonságainak és jellemzőinek összessége, amelyek hatással vannak a terméknek vagy a szolgáltatásnak arra a képességére, hogy kifejezett vagy elvárt igényt kielégítsen”<sup>103</sup>

A minőség megvalósításának egyik eszköze a minőségügyi rendszer bevezetése, működtetése, melynek legfontosabb elemei a tervezés, a végrehajtás, az ellenőrzés valamint a javítás.

„Mindazok a tervezett és rendszeres intézkedések, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a termék vagy szolgáltatás a megadott minőségi követelményeket kielégítse.”<sup>104</sup>

A minőségbiztosítás egyik nagyon lényeges eleme, a rendszer belső auditálása valamint külső, független tanúsító szervezet által végzett felülvizsgálata.

#### A minőségügy:

A minőségügy az értékesítésre szánt termékek előállításával és felhasználásával foglalkozik. E fogalomnak tartalmi elemei az üzleti kiválóság, a minőség ellenőrzése és a fogyasztók védelme.

<sup>102</sup> Rago, W. V.: Adapting Total Quality Management (TQM) to Government: Another Point of View. In: Public Administration Review, LIV. évfolyam 1. szám

<sup>103</sup> MSZ EN ISO 8402:1996 szabvány

<sup>104</sup> MSZ EN ISO 8402:1996 szabvány

## Az ISO 9000 története:

„A modern minőségirányítási szabványok a 20. század szülöttei, és — mint az új dolgok nagy része — a hadiiparban keletkeztek. Az amerikai hadseregben létrehoztak egy minőség szabályozási szabványt, amelynek betartását megkövetelték a civil beszállítóktól is. Így keletkezett az 1968-as NATO szabvány. Azután 1974-ben a brit Szabványügyi Intézet elkészítette a BS 5719, nem a hadsereg számára készült minőségbiztosítási irányelveket. Ez volt az alapja a BS 5750, 1979-ben megjelent első, minőségirányítási rendszerekre vonatkozó szabványnak, amit az 1979 utáni években sok ország adaptált.

Ennek következtében a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (ISO) elkezdte kidolgozni, és 1987-ben megjelentette az ISO 9000 szabványsorozatot. Európában a CEN nemzeti szabványügyi szervezetei elfogadták, és EN 29000:1987 jelzéssel meg is jelentették.

A következő változatot 1994-ben EN ISO 9000 jelzéssel adták ki, némi módosítással az előző változathoz képest. Ezt vették át az egyes országok, majd lefordították és nemzeti szabványként ki adták. Nálunk MSZ EN ISO 9000:1996 jelzéssel.

Az ISO 9000 család következő, átdolgozott kiadása 2000 végén jelent meg, és koncepcionális változtatásokat tartalmazott az előző változathoz képest. Ezek közül a legfontosabb a teljes folyamatirányítási rendszer kiépítése, a vevői igények felmérésétől kezdve a vevői megelégedettség figyelemmel kíséréséig, rugalmasabb alkalmazkodás a rendszert bevezető szervezet adottságaihoz, kisebb a stagnálás veszélye, mert követelményként tartalmazza a folyamatos fejlesztést, elmozdult a TQM irányába, és felépítése logikusabb, a PDCA-elvet követi.

A minőségirányítási szabványok családot alkotnak. A szűkebb család három szabványból áll, az ISO 9000, 9001 és 9004-ből. A lényeges különbség az ISO 9001 és a család összes többi szabványa között az, hogy míg az előbbi a cég minőségirányítási rendszerének kialakításához és tanúsításához szolgáltatja a követelményeket, azaz egy cég minőségirányítási rendszere tanúsítható az ISO 9001 szabvány (modellnek is nevezik) alapján, addig az összes többi szabvány útmutató, amely magyarázatokat, ajánlásokat tartalmaz.<sup>105</sup>

Az ISO 9000 szabványsorozatot a legtöbb országban kiadták, nemzetközi szabványként. Az Európai Unió és tagországai szó szerint adták ki, az Európai Unió EN jelzéssel a szabvány neve előtt, a tagországok pedig saját jelzetükkel. Ez jelzi azt, hogy a szabvány szó szerint fordították.

## Hazai gyakorlat:

Magyarországon a rendszerváltást követő folyamatos változások nem tették lehetővé az angol minőségügyi rendszerhez hasonló intézkedések megtételét, de nagy előrelépés történt a minőségügy témájában. Ilyen intézkedés volt a kormány 3545/1992. sz. határozata a minőségügyről és a 2006/1993. sz. Kormányhatározat. 1993-ban a minőségügyi feladatok irányítására létrejött egy tárcaközi bizottság. 1995. április 11-én a minőségügy szempontjából nagyon fontos törvényt fogadott el az Országgyűlés, a nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. számú, és az ellenőrző szervezetek akkreditálásáról szóló 1995. évi XXIX. számú törvényt. Ezek tartalmát figyelembe véve alakult meg 1995 őszén a Magyar Szabványügyi Testület (MSZt) és a Nemzeti Akkreditáló Testület (NAT). Az európai szabványok, előírások, jogszabályok átvételét különböző alapok, PHARE minőségügyi programok segítették. Ezek segítségével Magyarországon a '90-es években az ISO 9000 szabványsorozat nagymértékben elterjedt.

---

<sup>105</sup> Bálint Júlianna: Minőség – tanuljunk, tanítsuk, valósítsuk meg és fejlesszük tovább. Bp., Terc 2006.

## Az ISO 9000 szabványsorozat

Az ISO szabvány létrehozása: Szükségessé vált egy olyan minőségi szabvány létrehozása, amely viszonyítási alapként és a szerződéses kapcsolatokban is használható. Az első ilyen szabvány volt a három részből álló BS 5750-es szabvány, melyet 1979-ben adtak ki. Ez az Észak-Atlanti Szövetség részére kidolgozott Szövetségi Minőségbiztosítási Közlemények (AQAP) 1., 4. és 9.szabványain alapult.

Az ISO 9000-es szabványsorozatot a genfi székhelyű, Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (International Standard Organization, 1947) egyik bizottsága dolgozta ki Kanada elnökletével, mely erősen támaszkodott a BS 5750-es szabványra. A szabványsorozat 1986-ra készült el és 1987-ben jelentették meg, ezután pedig többször is módosították, egyszer 1994-ben, majd 1996-ban, figyelembe véve a tapasztalatokat. Az ISO 9000 deklarálja a minőségirányítási rendszer alapvetéseit és felöleli az ISO 9001, az ISO 9002, az ISO 9003 és az ISO 9004-es szabványokat.

Az ISO 9001 azokra a vállalatokra vonatkozik, amelyek saját maguk tervezik meg termékeiket és teljeskörű minőségszabályozást végeznek (tervezés, fejlesztés, gyártás, ellenőrzés, felszerelés, vevőszolgálat). Ezzel szemben ISO 9002 olyan vállalatok számára készült amelyek kapott tervek szerint végzik a gyártást (gyártás, ellenőrzés, felszerelés, vevőszolgálat); ezen kívül meghatározza a minőségirányítási rendszer követelményeit. Az ISO 9003 pedig azon vállalatokra vonatkozik, amelyek egyszerű termékeket készítenek, technológiát használnak, és termékeiket pedig ellenőrzik (végellenőrzés).<sup>106</sup>

E szabványok indokoltsága nem volt teljesen érthető, így kiadták az ISO 9000- et, amely megmagyarázta, hogy e három szabvány között nincs logikai és időbeli kapcsolat, hanem a vállalatoknak egyet kell közülük kiválasztani. Mivel az érthetőség még e szabvány után is problémát okozott így kiadták az ISO 9004 jelű szabványt, amely magyarázatokat, ajánlásokat tartalmaz. Az ISO 9004 kitér a gazdaságosságra is, ugyanis erről a három szabvány egyike sem rendelkezik, mivel ez nem sorolható a szerződéses kötelezettségei közé, valamint részletesen megfogalmazza a szabványok célját, jellegét, bevezetésének módját.

A rendszerhez a következő szabványok tartoznak:

- ISO 8402: Terminológia, mely a sorozatban használt szakkifejezések értelmezését foglalja magában
- ISO 9000: Irányelveket tartalmaz az egyes szabványok kiválasztásához és használatához
- ISO 9001 /9002 /9003: Alkalmazása külső használatra, tanúsításra
- ISO9001: A tervezés, fejlesztés, gyártás, telepítés és vevőszolgálat minőségbiztosítási modellje azon vállalatok számára melyek működésükből következően az említett területekre előírt követelmények megfelelőségét kötelesek igazolni.
- ISO 9002: A gyártás, a telepítés és a vevőszolgálat minőségbiztosítási modellje
- ISO 9003: A végellenőrzés és a vizsgálat minőségbiztosítási modellje
- ISO 9004: Minőségirányítási és minőségügyi rendszerelemek irányelveit tartalmazza
- ISO 10005: A minőségtervezés irányelveit tartalmazza
- ISO 10007: A konfigurációirányítás alapelveit tartalmazza
- ISO 10011: A minőségügyi rendszerek auditjának az irányelveit tartalmazza
- ISO 10012: A mérőberendezések minőségbiztosítási követelményeit tartalmazza

---

<sup>106</sup> Russel, S.: ISO 9000:2000 and the EFQM Excellence Model: competition or co-operation?. In: Total Quality Management and Business Excellence, 2010.

- ISO 10013: Útmutatást ad a minőségügyi kézikönyvek kidolgozásához

A felsorolt szabványokat Magyarországon is kiadták. Az ISO 9000-est 1992. július 1.-én, a 9001-től 9004-ig 1992. június 1.-én. 2000-ben a szabványokon jelentős módosításokat hajtottak végre. Az ISO 9001:2000 szabványt többszöri módosítás után 2000. december 15-én adták ki, Magyarországon MSZ EN ISO 9001:2001 jelzéssel.

Az ISO 9000 követelményei: Az ISO 9000-es szabványban összefogott modellek más-más követelményeket fogalmazznak meg. Fontos, hogy ezek az előírások nem helyettesítik, csupán kiegészítik a termékek műszaki követelményeit. A minőségrendszer követelményeit az ISO 9001- es szabvány foglalja egységbe, az alábbi húsz minőségelemet felsorolva:

- A vezetőség felelőssége
- A minőségügyi rendszer
- A szerződés átvizsgálása
- A tervezés szabályozása
- A dokumentumok és adatok kezelése
- Beszerzés
- A vevő által beszállított termék kezelése
- A termék azonosítása és nyomon követhetősége
- Folyamatszabályozás
- Ellenőrzés és vizsgálat
- Ellenőrző, mérő- és vizsgáló berendezések felügyelete
- Ellenőrzött és vizsgált állapot
- Nem megfelelő termék kezelése
- Helyesbítő és megelőző tevékenység
- Kezelés, tárolás, csomagolás, állapotmegőrzés és kiszállítás
- A minőségügyi feljegyzések kezelése
- Belső minőségügyi felülvizsgálatok
- Képzés
- Vevőszolgálat
- Statisztikai módszerek

Mi motiválja egy minőségbiztosítási rendszer bevezetését?

Első és legfontosabb tényező a legfelsőbb vezető, vezetés elkötelezettsége! Ha ez nincs meg, a bevezetés nagy valószínűséggel megbukik. Sajnos Magyarországon a kilencvenes években erre több példa is akadt, főleg önkormányzatoknál. Sok esetben a minőségbiztosítási rendszer bevezetése előtt vagy éppen a legnehezebb időszakban hátrált meg a vezetés, a nehézségek jelentkezésekor, legtöbbször a dolgozói ellenállás hatására a vezetés nem állt ki a változtatások mellett, így az elbukott.

E tényezőkön kívül külső és belső tényezők egyaránt befolyásolják egy minőségbiztosítási rendszer bevezetését. Külső tényezők között lehet említeni a látens vevői igényt, a piac kényszerítő erejét, vagyis azt, hogy a vevők elvárják az ISO 9000 tanúsítvány meglétét. Belső tényezők közt szerepel a belső szabályozási rendszer bonyolultsága, áttekinthetlensége.

Az ISO 9000 minőségbiztosítási modellben nagy hangsúlyt kap a dokumentáció. Megvalósítására az ISO 9001-es egy három szintű rendszert határoz meg. A rendszer minden egyes eleme ugyanakkora jelentőséggel bír, de mégis ki kell emelnem a minőségügyi kézikönyvet, mivel a másik két szint ebből a szintből származtatható. A minőségügyi kézikönyv egy vezetési dokumentum, amely magában foglalja a szervezet minőségpolitikáját,



minőségrendszerét. Bemutatja a célokat amelyeknek teljesítésére kötelezettséget vállalt, a szakértőket, a felelősségi köröket, jogosultságokat. Célja a rendszer kialakításának, működésének, felülvizsgálatának szolgálata. A minőségügyi kézikönyvnek követnie kell a választott minőségügyi modellnek megfelelő szabvány felépítését. A rendszer minden egyes elemére eljárásokat alakítottak ki, melyeket azon vezetők irányítanak, akik az adott elemért felelősek. Ezen eljárásokat tartalmazza az eljárások könyve. A legalsó szinten helyezkednek el az utasítások, melyekben megtalálhatóak az egymás után megvalósítandó, feladatszintű előírások.

Összefoglalva az ISO 9000 szabványsorozat egy hosszú távon azonos minőségi szintet biztosítani alkalmas rendszer modellje, mely rendszeresen ellenőrzött és jól dokumentált. Legnagyobb hátránya az, hogy statikus, tehát nem helyeznek hangsúlyt a minőség fejlesztésére a minőségköltségek elemzésére és nem foglalkoznak az emberi erőforrások menedzselésével.

#### Az ISO rendszer alkalmazása a közigazgatásban:

A közigazgatás nem egyszerűen az állami hatalomgyakorlás egyik formája, hanem szolgálat, amit az állampolgároknak teljesítenek. Napjainkban célként fogalmazódik meg a minőségi közigazgatás megteremtése, azaz egy szakszerűbb, gyorsabb, kiszámíthatóbb és megbízhatóbb közigazgatás. Továbbá, hogy az igazgatási munka hatékonysága, és minősége növekedjen, valamint erősödjön az állampolgárokat, ügyfeleket szolgáló jellege.

Magyarországon az 1990-es évek végén kezdték a közigazgatásban a minőségbiztosítást alkalmazni. Az önkormányzatok polgármesteri hivatalai, valamint a közigazgatás területi szervezetei közül többen, különösképpen a közigazgatási hivatalok jártak elől az úton. Akkor még nagyon sok ellenérv szólt a minőségbiztosítási rendszerek önkormányzati alkalmazásával szemben. Úgy gondolták, hogy a szabványt alapvetően gazdasági társaságoknak találták ki. Egy másik elterjedt ellenérv volt, hogy az önkormányzatok működése különféle jogszabályok által jelentős mértékben szabályozott, és nem marad alkalmas szabályozási terület a minőségügyi rendszer folyamatszabályozásai számára.

Miért volt és van akkor mégis szükség a minőségbiztosítási rendszerre ebben a közegben? Mert az elősegítheti, illetve továbbfejlesztheti a törvényes, és hatékony munkavégzést, a hivatal működésének átláthatóságát, a különböző dokumentumok mozgásának, a lejátszódó munkafolyamatoknak a nyomon követhetőségét. Fontos tény, hogy az ISO szabványok nemcsak olyan szervezetekre vonatkoztathatók, amelyek egy bizonyos típusú feladatkört végeznek, hanem minden olyan szervezetre alkalmazható, amelynek meghatározott célja, illetve a cél eléréséhez szükséges erőforrásai vannak.

Igazából a minőségügyi rendszernek a bevezetése az önkormányzatoknál nem eredményezi a szolgáltatások színvonalának automatikus javulását, illetve nem oldja meg azonnal a szervezetek minden működési problémáját.

A polgármesteri hivatal az önkormányzati testületnek döntés előkészítő, végrehajtó szerve. Az önkormányzati ügyekben a hivatal alárendelt az önkormányzat döntéshozó szerveinek, azaz a képviselő-testületnek, a bizottságoknak, és a polgármesternek. A hivatal vezetése a hivatal minőségügyi rendszere tekintetében nem feltétlenül önálló, hanem egy vagy több külső szervtől függ.

Az önkormányzatokat közérdekű szervezetek tekinthetjük, de a közérdek összetett és elvont kategória, amely megnehezíti a vevő, ezen belül a minőség meghatározását az egyes munkafolyamatok tekintetében.

### Jogi szabályozás, SZMSZ, belső szabályzatok kapcsolata a minőségügyi szabályozással:

A jogszabályok kötöttséget jelentenek. Az önkormányzatokra vonatkozó jogi szabályozás jelentős mértékben feladat-, illetve hatáskörtelepítő, azaz kötelező feladatokat állapít meg. A minőségügyi eljárások viszont a belső hivatali munkaszervezés olyan folyamatait és sajátosságait szabályozzák, amelyek jogszabályi szinten nem írhatók elő. Az önkormányzatok saját szervezeti és működési rendjüket szabadon, önállóan határozzák meg. Saját adottságaikat figyelembe véve maguk alakíthatják ki kötelező feladataik ellátásának működési feltételeit. A minőségügyi rendszer szempontjából az eljárási törvények, önkormányzati rendeletek, valamint a szervezeti és működési szabályzat a meghatározó. Az eljárási törvények esetében más a szabályozás, mint a minőségügyi szabályozás során, a legfőbb funkciók, az eljárásban részt vevő ügyfelek ügyféli jogainak, illetve a hatóság ezzel kapcsolatos kötelezettségeinek meghatározása.

Az SZMSZ határozza meg az önkormányzat belső szervezeti rendjét, elhatárolják az egyes szervezeti egységek feladat-, és hatásköreit. Nem foglalkoznak olyan belső munkaszervezési kérdésekkel, amelyek a feladatok ellátását biztosítják a vezetői felelősség rendszerén, a folyamatok dokumentálásán, a belső ellenőrzések rendjének rögzítésén át.

A belső szabályzatok egy része beilleszthető a minőségügyi rendszerbe, mivel a folyamatos működés szempontjából releváns folyamatokat írnak le. A minőségügyi rendszer belső dokumentációja önálló rendszert alkot, melynek elemei legáltalánosabban a minőségpolitikában megjelölt célok elérését követi. Alkalmas arra, hogy a munkafolyamat egyes elemeit, felelősségi köröket ne csupán a szervezeti egységek szintjén, hanem azon belül is tisztázza. Így a feladatmegoldást, az ügyintézés teljes folyamatában ellenőrizhetővé teszi.

### A közigazgatás adottságai, a minőségbiztosítási rendszerrel kapcsolatos előnyök, hátrányok:

A közigazgatás bizonyos adottságai előnyösek a minőségügyi rendszer szempontjából, és ezek részben ellensúlyozhatják az alábbi problémákat. Az önkormányzatok dolgozói kötött munkaidőben, szigorú munkarendben látják el feladataikat, teljesítményük visszaigazolása egyáltalán nem történik meg, illetve csak nagyon közvetett módon, és egyoldalúan. Az esetek nagy részében nehéz feladat a minőség értelmezése egyes hivatali munkafolyamatokban, illetve az elkötelezettség, érdekeltség megteremtése a minőségi teljesítmény iránt.

Az önkormányzatoknál fejlett iratkezelési rendszer működik. Előfordul, hogy a hatalmas mennyiségű irat miatt a rendszer működése nehezen áttekinthető, mégis az ilyen rendszert alkalmazó munkatársak általában fogékonyabbak a strukturált minőségügyi dokumentáció kezelésére, hisz tevékenységük alapvetően iratalapú.

A jogi szabályozás betartásának kötelezettsége miatt kiemelhető az önkormányzati hivatalok képessége a többszintű szabályozás szerinti működésre, illetve ennek rendszeres ellenőrzésére. Így a minőségügyi eljárások kezelése kevesebb problémával járhat.

### A minőségbiztosítási rendszerek közigazgatási alkalmazásának szempontjai:

1. Belső szempontok:
  - Belső működés szabályozottsága
  - Rendszer- és funkciószerű működés
  - Egyértelmű felelősségi rendszer meghatározása
  - Minőség tudat kifejlesztése
  - Gazdaságosság
2. Külső szempontok:
  - Ügyféli elvárások kielégítése, ügyféli elégedettség elérése

- Lakossági bizalom növelése a hivatal iránt
- Külső image

### Az ISO 9001:2000 szabvány jellemzői, alapelvei:

Az ISO - Nemzetközi Szabványügyi Szervezet - a világ legnagyobb szabványfejlesztője. Az ISO 9001 célja, hogy meghatározza a minőségirányítási rendszer azon minimális követelményeit, amelynek teljesítése a vevő megelégedettségének eléréséhez szükségesek. Ezen az alapvető célon kívül az elvárt, közvetlen eredmények közül különösen fontos a folyamatközpontú minőségszemlélet meghonosodása a közszolgáltatásokat nyújtó hivatalok körében. A szolgáltatási folyamatok, és eljárások újragondolásával a szükséges változtatások elindítása, főleg a folyamatok vevőközpontúságára. Különösen fontos még a változtatások menedzselése és irányítása. Továbbá az önkormányzat szakterületi vezetőinek ellátása olyan minőségügyi eszközökkel, amely elengedhetlenül szükséges ahhoz, hogy rendszeresen vizsgálják, fejlesszék a tevékenységüket, kapcsolataikat, együttműködésüket.

Az új ISO 9001 súlypontja a struktúráról a folyamatokra helyeződött át, és nyolc alapelve épül:

1. Vevőorientált szervezet: A szervezet a vevőktől függ, ezért tisztában kell lenni a vevők mindenkori szükségleteivel, teljesíteni kell a vevői követelményeket, és elvárásokat.
2. Vezetés: A vezetés feladata, hogy a szervezet céljait egységesítse, összehangolja. Létre kell hoznia egy olyan belső munkahelyi környezetet, amelyben a munkatársak azonosulni tudnak a szervezet céljaival.
3. Munkatársak részvétele: A szervezet lényegét minden szinten a munkatársak jelentik, és a teljes bevonásuk teszi lehetővé képességeik kihasználását a szervezet javára.
4. Folyamatalapú megközelítés: A kívánt eredményt hatékonyabban lehet elérni, ha az erőforrásokat, és tevékenységeket folyamatként kezelik.
5. Rendszer-megközelítés és -irányítás: Az egymással kölcsönhatásban álló folyamatok azonosítása, megértése és irányítása hozzájárul a szervezet hatékonyságának és eredményességének javításához.
6. Folyamatos fejlődés: A szervezet fő célja a folyamatos fejlődés.
7. Tényeken alapuló döntéshozatal: Az eredményes döntés az adatok, és egyéb információk elemzésén alapul.
8. Kölcsönösen előnyös szállítói kapcsolatok: A szervezet és szállítói kölcsönösen függenek egymástól, kölcsönös együttműködésük mindkét fél számára előnyös. Fokozza a szervezet és beszállítói értékteremtő képességét.

### A Minőségirányítási rendszer kiépítésének folyamata:

A minőségirányítás első számú felelőse mindig az adott intézmény vezetője. Elvileg az intézmény vezetőjének létre kell hoznia egy, kizárólag minőségbiztosítással foglalkozó függetlenített beosztást, konkrét személlyel együtt, aki egyedül csak az első számú vezetőnek van alárendelve. Ez a személy tervezi, összehangolja, valamint felügyeli a minőség irányításával, fenntartásával, és fejlesztésével kapcsolatos intézkedéseket.

A minőségirányítás kialakításában a felső vezetésnek, és magának az első számú vezetőnek nemcsak kizárólagos felelőssége van, hanem olyan kezdeményezhetőséget kell tanúsítania, hogy a szervezetben minden dolgozó elkötelezettsége is kialakuljon.

Ez a közös és kölcsönös elkötelezettség garanciája a hatékony közszolgálati TQM (Teljeskörű Minőségirányítás) kialakításának is.

A minőségirányítási rendszer kiépítésénél nem az a cél, hogy mindent felforgassunk, hanem az, hogy a jól működő dolgokat megtartsuk, és csak a hiányzókat pótoljuk, illetve kiegészítsük a szabvány követelményeinek megfelelő elemekkel. A minőségirányítási rendszer kialakítása komplex, és időigényes feladat.

A minőségirányítási rendszer kiépítése a következőkből tevődik össze:

- minőségügyi alapfogalmak ismertetése, képzés alapismeretek
- helyzetfelmérés, és értékelés, vezetői átvizsgálás, fejlesztés
- minőségpolitika meghatározása, rendszer megtervezése, felülvizsgálata
- minőségcélok meghatározása, rendszer megtervezése, felülvizsgálata
- belső rendszer audit
- működtetés
- képzés (belső auditoroké, alkalmazás elősegítése)

### Minősegbiztosítási alapfogalmak:

Ahogy azt a fejezet bevezetőjében említettük, itt térünk ki néhány fontos fogalomra, amit sokszor nem pontosan használunk e téma kapcsán.

#### Audit:

Bizonyítékok nyerésére és ezek objektív kiértékelésére irányuló rendszeres, független, és dokumentált folyamat. Jellemzően a szervezeten kívüli külső, arra jogosultsággal rendelkező személy, szervezet, intézet végzi.

#### Dokumentum:

A követelményeket, előírásokat tartalmazó külső (jogszabályok, szabványok, műszaki előírások), vagy belső (utasítások, intézkedések, szabályzatok) készítésű szabályozás.

#### Ellenőrzés:

A megfelelés kiértékelése megfigyelés és ítéletalkotás útján, amelyhez szükség esetén mérés, vizsgálat, vagy ellenőrzés társul.

#### Eljárás:

Egy tevékenység, vagy egy folyamat elvégzésének előírt módja.

#### Helyesbítő tevékenység:

Tevékenység egy felfedett eltérés, vagy más nem kívánatos helyzet okának kiküszöbölésére.

#### Megelőző tevékenység:

Tevékenység egy lehetséges eltérés, vagy más nem kívánatos helyzet okának kiküszöbölésére.

#### Minőség:

Egy termék, rendszer, vagy folyamat saját jellemzői együttesének az a képessége, hogy kielégítse a vevők és más érdekelt felek követelményeit.

#### Minőségcél:

A minőséggel kapcsolatos elvárás, amire törekszenek, vagy amit el akarnak érni.

#### Minőségirányítás:

Koordinált tevékenység egy szervezet vezetésére és ellenőrzésére, a minőség szempontjából.

#### Minőségirányítási rendszer:

Összetett rendszer a minőségpolitika és a minőségcélok megfogalmazásához és a célok

eléréséhez.

**Minőségpolitika:**

Egy szervezetnek a minőségre vonatkozóan a felső vezetés által hivatalosan kinyilvánított általános szándékai és irányvonala.

**Minőségtervezés:**

A minőségirányítás része, amelynek középpontjában a minőségcélok kitűzése, valamint a szükséges operatív folyamatok és a minőségcélok eléréséhez szükséges erőforrások meghatározása áll.

**Minőségügyi feljegyzés:**

A minőségirányítási rendszer működését igazoló jelentés, jegyzőkönyv, nyilvántartás, elemzés, értékelés, minősítés.

**Minőségügyi Kézikönyv:**

Dokumentum, amely egy szervezet minőségirányítási rendszerének követelményeit írja le.

**Nem megfelelés:**

Egy követelmény nem teljesülése.

**Termék:**

Egy folyamat eredménye

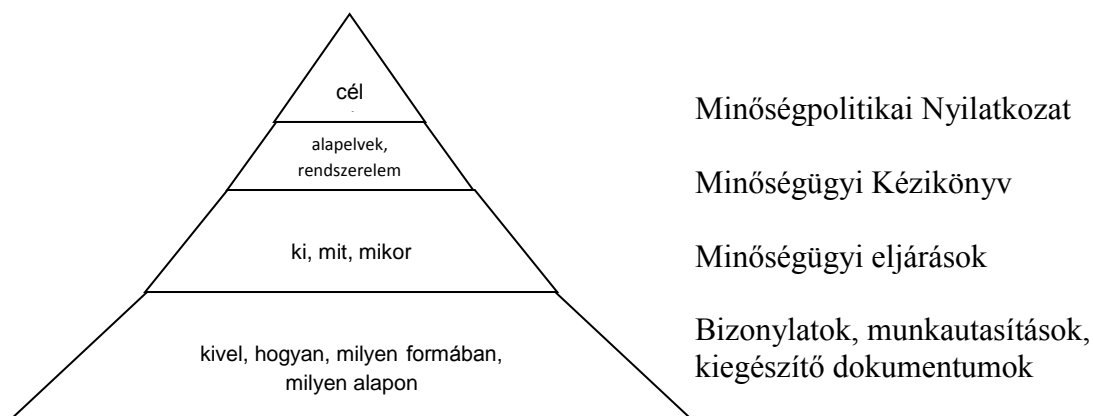
Helyzetfelmérés:

A helyzetfelmérést a szabvány nem írja elő, de tanácsadói segítség mellett szükség van rá. Erre alapozva lehet meghatározni a minőségpolitikát. Ez nem más, mint a szervezet alapos átvilágítása meghatározott szempontok szerint. Ebben a szakaszban természetesen sok helyzetfelmérés- és elemzést támogató módszert lehet alkalmazni, melyeket részletesen az előző fejezet tárgyalt.

A minőségtervezés szempontjainak érvényre juttatásakor figyelni kell a nyomon követhetőség igényére is, a rendszerre és az összes minőségre ható folyamatra egyaránt. A folyamatok irányítását, dokumentálását, az ellenőrzött vizsgálati állapot rögzítését ki kell alakítani. Így a folyamatokra vonatkozóan követhetővé válik, hogy a vevői és jogszabályi követelmények hogyan teljesülnek, illetve az is, hogy a dokumentációs rendszerben rögzítettek szerint történik a működés, és ha attól eltérés van, annak milyen következményei vannak.

A minőségirányítási szabályozás a minőségirányítási dokumentációs rendszerben ölt testet.

A minőségirányítási rendszerben a dokumentumok vertikális tagozódását ún. dokumentációs piramisként jelenítjük meg.



Ábra /Kalapács János: Minőségbiztosítás, - irányítás a közigazgatásban, 159. old./

A dokumentációs rendszer felépítésével kapcsolatban a szabvány eléggé szabad kezdet ad a sajátosságoknak megfelelő testre szabott rendszer érdekében. De azon dokumentált eljárásokat tartalmaznia kell, amelyeket a szabvány megkövetel.

#### Felelősségi körök, hatáskörök:

Amennyiben a szervezet megfelel a hatásos működés igényének, akkor a minőségre ható folyamatokhoz kapcsolódó felelőségek, hatáskörök meghatározhatók, beleértve a minőségirányítási vezető kijelölését és felhatalmazását. Fontos az előbbieket ismertetni a szervezet érintett szintjeivel.

Egyértelmű és rugalmas szervezeti működés biztosítható:

- a szervezet sajátosságainak, hatásos működésének megfelelő rugalmas szervezeti struktúra kialakítása
- minőségre ható folyamatok szabályozása a kapcsolódó felelőségekkel a minőségirányítási eljárásokban rögzíthető
- munkakörökhöz kapcsolódó személyre szabott illetékességek, és hatáskörök a munkaköri leírásokban határozhatók meg, amelynek során figyelemmel kell lenni az eljárásokra, a rendszerrel való összhangra

**Kommunikáció:** Az egész folyamat során fontos szerepe van a munkatársak egymás közötti kapcsolattartásának, kommunikációjának. Ez nagymértékben hozzásegít a szervezet működésének fejlesztéséhez, valamint közvetlenül bevonja a munkatársakat a minőségcélok elérésébe. A szabvány csak a belső kommunikációt követeli meg, azonban a külső kommunikáció a vevőkkel kapcsolatban elengedhetetlen.

**Vezetőségi átvizsgálás:** A szervezet minőségi teljesítményéért a felső vezetés a felelős. A vezetőségi átvizsgálás eredményeiről minőségügyi feljegyzést kell készíteni. A vezetőségi felülvizsgálat keretében rendszeresen, a tanúsító és felügyeleti auditok gyakoriságának megfelelően évente legalább egy alkalommal felülvizsgálja a minőségpolitika, minőségcélok aktualitását, megvalósulását.

**Erőforrás-gazdálkodás:** A minőségirányítási rendszer működtetéséhez, fejlesztéséhez szükséges erőforrások, a megfelelő infrastruktúra, valamint a munkahelyi környezet kialakítása, fenntartása, biztosítása a felső vezetés feladata.

Termék előállítás, szolgáltatás biztosítása: A szervezeteknek meg kell tervezniük, és ki kell alakítaniuk azon folyamataik rendszerét, amelyek a termék, szolgáltatás előállításához szükségesek.

Ebben az esetben fontos a vevőközpontúság (ügyfélközpontúság) a működési folyamatok szabályozásában a hatékony vevő/ügyfél-szolgáltató kapcsolatra fektetve, jogszabályi, valamint szakmai követelmények kielégítése mellett.

Megfigyelő- és mérőeszközök és a vevői elégedettség mérése: A vevői (ügyfél) vélemény megismerésnek módját mérésnek, a vevői (ügyfél) vélemény megismerésének eszközt mérőeszköznek tekintjük. A mérés és elemzés azt igazolja, hogy tevékenység megfelel az előírt követelményeknek, illetve, hogy a minőségirányítási rendszer megfelelően működik, és folyamatosan fejlesztik eredményességét.

Belső audit: A szervezetnek előre megtervezett időszakonként belső auditokat (belső felülvizsgálatokat) kell végezni. A belső auditok irányítását a minőségirányítási vezető látja el. A cél annak megismerése, hogy a minőségirányítási rendszer megfelel-e a tervezett intézkedéseknek, a szervezet által kitűzött követelményeknek, valamint bevezetése és fenntartása eredményes-e.

Vezetői átvizsgálástól várható előnyök: A felső vezetés tervszerű időközönként végzi el a minőségirányítási rendszer átvizsgálását, hogy ezúton biztosítsa a rendszer folyamatos alkalmasságát, megfelelőségét, és eredményességét. Az átvizsgálásnak ki kell terjednie a fejlesztési lehetőségek értékelésére, és a minőségirányítási rendszerben eszközrendő változások szükségességére, beleértve a minőségpolitikát és a minőségcélokat.

Az auditok eredményei, vevői visszajelzések, folyamatok működése, megelőző és helyesbítő tevékenységek helyzete, fejlesztésre irányuló ajánlások alapján kell döntéseket és intézkedéseket hozni a minőségirányítási rendszer eredményességének fejlesztéséről, vevői követelményekkel kapcsolatos fejlesztésről, erőforrás szükségletekről.

Szakmai átvilágítástól várható előnyök: A vizsgált szerv szervezetének, valamint működésének helyzetfelmérésére, értékelésére, fejlesztési-korszerűsítési javaslatok kidolgozására és alkalmazására irányul. Ilyenek például többek közt:

- a szervezeti struktúra hatékonyságának javítása,
- feladat- és hatáskörök pontosítása, átfedések megszüntetése,
- szervezeti egységek, hivatali dolgozók közötti eredményesebb munkamegosztás kialakítása,
- belső koordináció,
- hivatali létszám és technikai ellátottság ellenőrzése, létszám optimalizálás,
- hivatali ügymenetmodellek kialakítása.

#### Az ISO lehetséges eredményei a közigazgatási szervezetekben, az önkormányzatoknál

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

- folyamatközpontú minőség szemlélet meghonosodása a közszolgáltatásokat nyújtó hivatalok körében
- a szolgáltatási folyamatok és eljárások újragondolásával a szükséges változtatások elindítása, különös tekintettel a folyamatok vevőközpontúságára
- a változtatások menedzselése és irányítása

- az önkormányzat szakterületi vezetőinek ellátása azokkal a minőségügyi eszközökkel, amelyek ahhoz szükségesek, hogy rendszeresen vizsgálják és fejlesszék a tevékenységüket, koordinatív kapcsolataikat és együttműködésüket

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

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

### Bevezetés az önkormányzatoknál:

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

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

#### 1. szakasz:

1. Diagnózis készítése az egységes minőségi szempontok figyelembevételével, amelyek illeszkednek az Európai Minőségi Díj követelményrendszeréhez.
2. Helyszíni átvilágítás és felmérés az önkormányzat/közigazgatási szerv teljes szervezeti egységeit illetően. (Helyszíni interjúk, szemlék, konzultációk, dokumentumok és feljegyzések segítségével)

#### 2. szakasz:

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

#### 3. szakasz:

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



Minőségbiztosítási Eljárásokban előírt minőségbiztosítási tevékenységek végrehajtási módszerének részletes leírásai.

4. szakasz:

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

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

#### **4. A CAF rendszer**

Az Általános Értékelési Keretrendszer (Common Assessment Framework, CAF) az önértékelési modellek kategóriájába tartozik, alapja az EFQM (Európai Minőségfejlesztési Alapítvány) modell. Története nem nyúlik vissza messzire, hiszen 2000-ben hívták életre a modellt, amely 2010-ben tizedik születésnapja mellett kétezredik regisztrált felhasználóját is ünnepelte.<sup>107</sup> Mielőtt elmélyednénk a keretrendszer kialakulásának részleteiben, érdemes néhány dolgot előljáróban kihangsúlyozni.

Az EFQM modell a legnépszerűbb keretrendszer, amelyet több mint harmincezer szervezet használ Európa-szerte. Segít értékelné a teljesítményt, rávilágít az erősségekre és a fejlesztendő területekre egyaránt. Egyesíti a már meglévő eszközöket, folyamatokat és eljárásokat; bemutatja azt a gondolkodásmódot, amely bátor reflektálásra és folyamatos fejlesztésre ösztönöz. A rendszer kilenc kritériumra tagolódik, amely öt „Adottságok” és négy „Eredmények” kritériumot foglal magába, és amely a nyolc alapvető kiválósági koncepción alapszik.<sup>108</sup>

A CAF nem szabvány, éppen ezért egyetlen egy eleme sem kötelező. A CAF egy keret, egyetlen szervezetre sincs kötelező érvénye és nem szervezet specifikus. Pontosabban a közigazgatási szervezetekre specializált, de azon belül mind a helyi, mind központi szinten minden szervezetnél alkalmazható. Éppen ezért a rendszert alkalmazó szervezetek jól összehasonlíthatóak a CAF rendszer segítségével.

Az ezzel foglalkozók szerint ma a hazai közigazgatási szervezeteknek szinte kötelező a minőségirányítás felé nyitniuk, és ha ezt az utat választják, a legjobb lehetőséget a CAF rendszer kínálja számukra. Hogy miért, azt az alábbi fejezet igyekszik megvilágítani.

#### Kialakulása, előzményei:

Ahogy manapság, az elmúlt bő egy évtizedben is, a közigazgatásnak sok kihívással kellett szembenéznie és reagálni számtalan társadalmi elvárásra és szükségletre, melyek következményeként számos reformkísérlet tűzte ki célul megváltoztatását.<sup>109</sup> 1998-ban az Európai Unió közigazgatással foglalkozó minisztériumainak főtákarai létrehozta egy ún. „Irányító Csoportot” (Steering Group), azzal a céllal, hogy koordinálják a 15 tagállam

<sup>107</sup> Geldof, S. – Staes, P. – Stoffels, A. – Thijs, N.: Five years of CAF 2006: From Adolescence to Maturity – What next?. Maastricht, European Institute of Public Administration, 2011.

<sup>108</sup> <http://www.efqm.org>

<sup>109</sup> Bouckaert, G. – Pollit, C.: Public Management Reform. New York, Oxford University Press Inc., 2011.

közigazgatási-fejlesztési programját, és kidolgozzanak egy rendszert a minőségmenedzsment technikák közigazgatási alkalmazásának elősegítése érdekében, amely megfelelő eszköz lehet a közigazgatási szervek minőségügyi rendszerének továbbfejlesztésére.

„A CAF alapelveit az Európai Unió osztrák elnöksége alatt határozták meg, 1998-ban, a tényleges kidolgozásra pedig egy évvel később, a finn elnökség idején került sor. Végleges formát a portugál elnökség idején kapott a modell, a Lisszaboni konferencián és ekkor került próbaalkalmazásra is.”<sup>110</sup>

Azóta a rendszert számos uniós tagállam közigazgatási szerveinél sikerrel tesztelték, illetve alkalmazzák. A modell elkészítésében – melynek újabb változata 2002-ben jelent meg –, annak tartalmi alapjainak kidolgozásában több európai szervezet is részt vett:

- EFQM – Európai Minőségfejlesztési Alapítvány
- a német Speyeri Közigazgatási Akadémia
- EIPA – Európai Közigazgatási Intézet

Természetesen az elmúlt tíz évben a CAF rendszer is soka változáson ment át, felnőve a támasztott követelményekhez. Ha végig nézzük, három fázist különíthetünk el fejlődése során.

Kezdetben, 2000 és 2006 között a hangsúlyt leginkább a Total Quality Management alapelveire és a közigazgatás értékeire helyezték, csupán önértékelési eszköznek használva a CAF-ot. Előtte a közszféra szervezetei egyáltalán nem reflektáltak önmaguk működésére, nemhogy az alkalmazottak bevonásával. Sok tanulóssal járt és rengeteg energiát emésztett fel az önértékelési rendszer elterjesztése.<sup>111</sup>

2006 után új lendületet vett a modell és ezúttal a fontossági sorrend élére ténylegesen az önértékelés került; az újítások végrehajtására, amelyeknek nyomán további, korszerűsítésre szoruló területek fedeztek fel.

A harmadik fázisban még inkább tudatosult az emberekben, hogy tovább kell fejleszteni a CAF azon alapelveit, amelyek nem elég kidolgozottak és egyértelműek az állami szféra számára, ezen alapelvek építőkövekké tudjanak válni egy önértékelésen alapuló szervezetépítési modellnek.<sup>112</sup>

#### A CAF-moddellel szemben támasztott legfontosabb követelmények:

A CAF egyik fő célja, hogy egy olyan ingyenes, meglehetősen egyszerű és könnyen használható keretrendszert nyújtson, amely Európa-szerte alkalmas az önértékelésre minden közszférában működő szervezet számára, és amely lehetővé teszi a hasznos tapasztalatok, gyakorlatok és a benchmarking tevékenység megosztását.<sup>113</sup> Ezen felül figyelemmel kell lennie a közigazgatási szervek sajátosságaira, valamint kompatibilisnek kell lennie az európai közigazgatási rendszerekben alkalmazott főbb szervezeti modellekkel.

Kiemelten fontos az előbb említett követelmények teljesülése: egyrészt mert a minőségügyi rendszerek többsége a vállalkozói, gazdasági szférában alakult ki és a piaci szervezetek működésre lett kidolgozva, de a CAF kifejezetten figyelembe veszi a közigazgatási szervezetek működési sajátosságait. Másrészt pedig a magánszektorban használatos minőségügyi rendszerekkel – kifejezetten az EFQM-mel -, illetve módszerekkel

<sup>110</sup> Sente Zoltán: A CAF, mint közigazgatási kiválósági modell. In: Minőség és Megbízhatóság, 2002. 2. sz.

<sup>111</sup> Staes, P. – Thijs, N.: Quality Management in the European Agenda. In: Epiascope 2005. 1. sz.

<sup>112</sup> Geldof, S. – Staes, P. – Stoffels, A. – Thijs, N.: Five years of CAF 2006: From Adolescence to Maturity – What next?. Maastricht, European Institute of Public Administration, 2011.

<sup>113</sup> Engel, C.: Common Assessment Framework: The state of affairs. In: Epiascope 2002. 1. sz. ([http://www.eipa.eu/cms/repository/eipascope/scop2002\\_1\\_10.pdf](http://www.eipa.eu/cms/repository/eipascope/scop2002_1_10.pdf))

összeilleszthető annak érdekében, hogy a közszférában a minőségmenedzsment területén elért eredmények folytathatók legyenek.

A CAF kidolgozásakor a tagállamok eltérő közigazgatási rendszerét figyelembe vették, ez eredményezte azt, hogy a rendszer ajánlásként fogalmazódik meg, nem kötelező a tagállamok közigazgatási szerveire. Nem szabvány tehát!

Továbbá nem érinti közvetlenül a közigazgatási szervek belső szervezeti-működési rendjét ebből is következik, hogy különböző típusú közigazgatási szervezetek alkalmazhatják, formálhatják, specializálhatják saját magukra.

Ahogy azt már a bevezetőben is írtuk, a rendszer általános keretet nyújt a közigazgatási szervek értékeléséhez, sajátosságaik figyelembevételével, bármilyen típusú közigazgatási szerv alkalmazhatja, másrészt alkalmas arra, hogy a szervek működését összehasonlíthatóvá tegye, képes legyen a legjobb gyakorlat bemutatásának alapjait megteremteni.

A CAF minőségügyi modell, mely minőségirányítási rendszerek kialakítását és működtetését támogatja, azonban fontos tisztázni, hogy önmagában nem minőségirányítási rendszer. Egy olyan vezetői eszköz, amely a szervezet működését eredményesebbé tevő fejlesztési célok meghatározására használható, az önértékelési folyamatban a szervezeti kultúrát is fejlesztő rendszer.

A CAF modell egy olyan önértékelési eszköz, melynek rendszeres alkalmazása előkészítheti a közigazgatási szerv minőségirányítási rendszerének kialakítását, a minőségügyi módszerek alkalmazását, ugyanakkor a szervezet a rendszer megfelelő alkalmazása esetén folyamatosan képes általa fejleszteni működését.

#### A CAF céljai:

„A CAF megfelelő eszközt jelent a közigazgatási szervek számára, melyek a belső irányítási rendjüket folyamatosan fejleszteni kívánják – figyelembe véve az ügyfelek elégedettségét is -, és minőségirányítási rendszert kívánnak alkalmazni a jövőben. A CAF bevezető módszer a minőségügyi rendszer és módszerek alkalmazásába, illetve annak kiegészítője, amely a szervezet önértékelésén alapul.

A CAF-nak összekötő rendszernek kell lennie az Európai Unió közigazgatási szerveinél alkalmazott minőségügyi módszerek és modellek között. Cél az is, hogy az összehasonlíthatóság bizonyos normáit vigye a már létező rendszerekbe.

Fontos cél a benchmarking alkalmazásának lehetővé tétele, ha hasonló módszerek, szempontok alapján végrehajtott önértékelés alkalmazása széles körűvé válik, akkor alapjává válhat a benchmarkingnak, vagyis a közigazgatási gyakorlat összehasonlításának a közigazgatási szervek között.”<sup>114</sup>

#### ISO „rokonság” és önértékelés:

Néhány európai országban a közigazgatási szerveknél is számos minőségügyi eljárást, módszert, alkalmaztak, például az ISO 9000 szabványsorozatot, elsősorban önkormányzatoknál.

Tehát a CAF is minőségügyi modell, mely szemléletmódjában, alapelveiben rokon az ISO szabványrendszer követelményeivel, de tartalmában, és főként módszerében jelentősen eltérnek egymástól. Valójában úgy kell felfognunk, hogy a „két rendszer inkább kiegészíti egymást, hiszen míg az ISO 9001 szabályozáson, állandó fejlesztésen alapuló vezetési eszközrendszer, mely közvetlen hatással jár a szervezet működésére, addig a CAF elsősorban

---

<sup>114</sup> Sente Zoltán: A CAF, mint közigazgatási kiválósági modell. In: Minőség és Megbízhatóság, 2002. évi 2. sz.

folyamatos szervezeti teljesítményértékelést jelent, s csak közvetett befolyással bír a közigazgatási szerv tevékenységére.”<sup>115</sup>

De míg az ISO 9000 szabványsorozat szabványosított követelményeket támaszt az alkalmazó szervezet működésével kapcsolatban és külső (auditor) fél értékeli, addig a CAF a működés különböző területeinek vizsgálatában ír elő követelményeket és az elért eredmények értékelését a szervezetre bízta. Itt tehát nem külső, hanem belső értékelés zajlik. Természetesen az értékeléskor a szervezetnek tényekre és adatokra kell támaszkodnia, nem helyes, ha azok tudatos és sok-szemponútú vizsgálata nélkül értékeli a szervezetet.

#### A CAF és a TQM kapcsolata:

A közigazgatási szervek működési rendszerében az ISO 9001 mellett a TQM módszerek adaptálása is megjelenik, kisebb, nagyobb sikerrel. A közigazgatási szervek számára ez úgy tűnik túl „laza”, a közszféra egyébként szigorúan dokumentált rendszerébe nehezen illeszthető bele a TQM szemlélet, mely nem rendelkezik követelményrendszerrel, rögzített szabályokkal.

Ugyanakkor a TQM módszerek közül számos jól alkalmazható a közigazgatási szervezetekben is, sőt a CAF alkalmazása során kifejezetten javasolható is.

#### Hazai példák:

A CAF első magyarországi alkalmazására 2000-ben került sor Százhalombatta Város Önkormányzatánál és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleténél (továbbiakban: PSZÁF). Azóta több közigazgatási szerv is bekapcsolódott, megyék (pl.: Somogy megye), megyei jogú városok (pl.: Kaposvár, Tatabánya), és más városok (pl.: Marcali). Ezek a szervek központi kormányzati kezdeményezés, támogatás nélkül, saját igényeik alapján alkalmazták a CAF modell szerinti önértékelést.

Magyarországon 2001-ben jelent meg az a Kormányhatározat, mely a közigazgatási reform két évre szóló kormányzati feladatairól rendelkezik, és gyakorlatilag kötelezővé teszi a CAF modell bevezetését. Az 1057/2001. (VI.21.) Korm. határozat ezt az alábbiakban fogalmazza meg: „a közigazgatás egészére érvényesíthető egységes minőségbiztosítási, -fejlesztési rendszer bevezetése érdekében el kell készíteni az Európai Unióban kidolgozott CAF rendszer (Common Assessment Framework) hazai adaptációját, és meg kell kezdeni alkalmazását a hazai programban rögzítendő ütemezés szerint.” (II/18. pont)

Ez a rendelet nem volt hatással a legtöbb közigazgatási szervezetre, melynek elsősorban abban keresendő az oka, hogy a szervezetek nem kapták meg azokat a támogatásokat, mely nélkül elképzelhetetlen egy új minőségügyi rendszer bevezetése. Jelenleg a Belügyminisztérium Közigazgatásszervezési és Közszolgálati Hivatala kezében összpontosul a feladat, akik 2002-től különböző lehetőségeket teremtettek arra, hogy a szervek megismerjék magát a modellt és a modell szerinti önértékelést. Egyrészt konferenciákat szerveztek, szerveznek, másrészt modellkísérleteket indítottak el megyei közigazgatási hivataloknál. Ezen kívül a CAF rendszer bevezetését igyekeznek támogatni egyéb ösztönzőkkel: támogatott képzési programokkal, pénzügyi támogatásokkal, pályázatokkal.

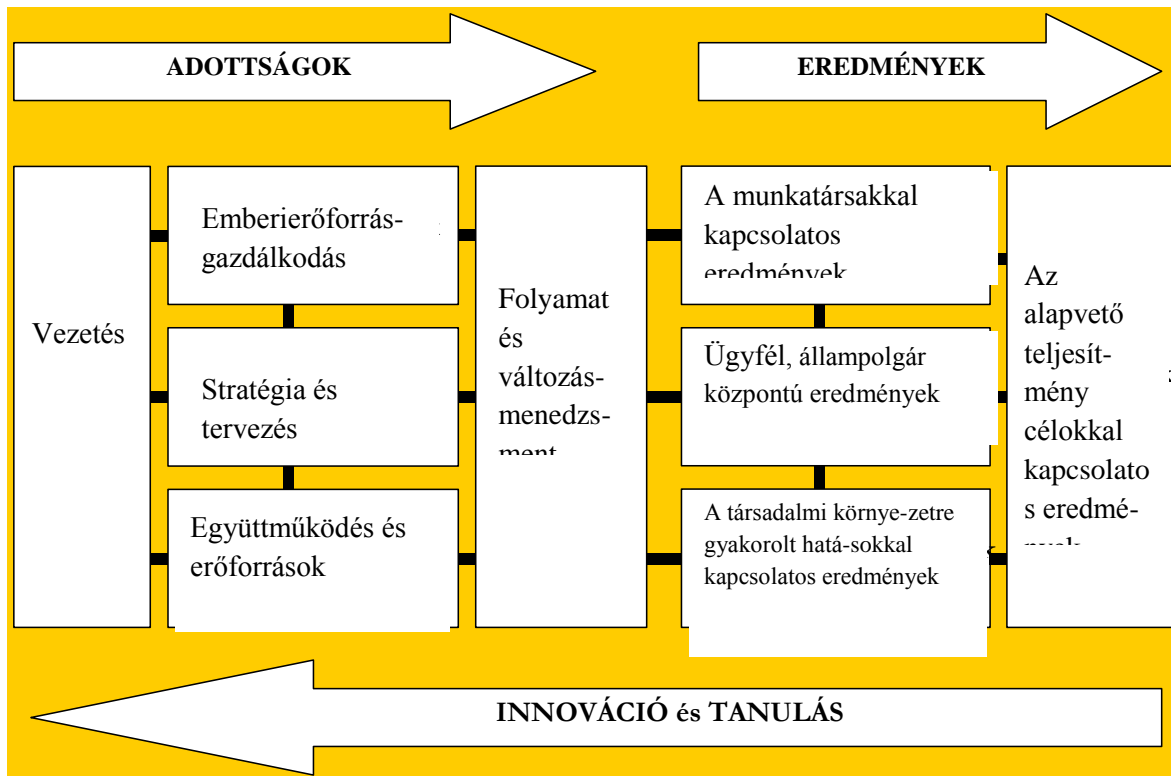
#### A CAF modell felépítése:

A CAF megőrizte az EFQM modell szerkezetét, a változás abban fedezhető fel, hogy az egyes fejezetek tartalmi követelményeit igyekeztek a közigazgatás általános sajátosságaihoz

---

<sup>115</sup> Szente Zoltán: A CAF, mint közigazgatási kiválósági modell. In: Minőség és Megbízhatóság 2002. évi 2. sz.

igazítani. (Maga az alapmodell a legsikeresebb vállaltok működésének vizsgálata során alakult ki, megvizsgálva azt, hogy mitől is sikeresek ezek a vállaltok.)



Ábra: A CAF modell felépítése Forrás: Közigazgatási Füzetek 7.

„Az ábrán jól látható, hogy a 9 kritériumot a modell két nagy csoportra bontja: adottságokra és eredményekre. Az adottságok oldalán arról kell a szervezetnek információkat gyűjtenie, hogy milyen módszerek, eljárások határozzák meg a szervezet működését. Az eredmények oldalon kell bemutatni, hogy az adottságok tükrében a szervezet mit, milyen eredményeket ért el. Tehát az adottságokat és eredményeket együtt kell vizsgálnia a szervezetnek, hiszen az adottságok segítik az eredmények elérését, és az eredmények figyelembevételével következtethetünk arra, hogy az adottságok oldalán milyen fejlesztésekre van szükség. Ez a logika minden önértékelési modell alapja. Ezzel azonban nem áll meg a folyamat, hiszen az egyes kritériumok kapcsán a szervezet meg tudja határozni – pontos tényekre, adatokra alapozva –, hogy mik az erősségei és milyen fejlesztendő területei vannak. Az adottságok értékelése lehetőséget ad megfelelő célok kitűzésére, míg az eredmények azt mutatják, hogy az erőforrások felhasználása során ezek a célok milyen mértékben valósultak meg.

Bár az önértékelési modellek egy alkalommal történő megvalósítása is hozhat sikereket, eredményeket egy szervezet életében, azonban akkor lesz igazán, hatékony és hasznos, ha meghatározott gyakorisággal ismétlik az önértékelést és abból minden esetben elindítják a szükséges fejlesztéseket.

Az újabb önértékelés alkalmával válnak igazán érzékelhetővé a szervezetben végbement változások, a kimutatható hozzáadott érték. Már az első alkalommal való megvalósítás is képes bemutatni a szervezet erős és fejlesztendő pontjait és a szervezet belső helyzetének világos, egyértelmű bemutatásával alapja kell legyen számos fejlesztés elindításának. Egy minőségirányítási rendszer kialakítása előtt pl. kiváló helyzetelemzést mutathat be, amely alapján a vezetés meghozhatja döntéseit a szükséges fejlesztésekről.

A kritériumok értékelése előtt érdemes átgondolni, hogy az adott kritérium a szervezet működésének mely területére kérdez rá, mire, mely tevékenységekre is vonatkozik a kritérium.”<sup>116</sup>

Az alábbiakban a bemutatjuk azokat a kritériumokat, amelyeket egy vizsgálat során át kell tekinteni.

#### 1. Vezetés:

A vezetés alatt az adott közigazgatási szerv felső vezetését kell érteni, adott esetben egyszemélyi vezetésről van szó. E kritériumon a szervezetnek arra kell választ adnia, hogy a vezető, vezetők és a szervezet irányítói hogyan dolgozzák ki a közszférába tartozó szervezet feladatát, jövőképét, hogyan segítik elő ezek megvalósulását, hogyan alakítják ki a hosszú távú sikerességhez szükséges értékeket, hogyan vesznek részt személyesen a szervezet irányítási rendszerének fejlődésében. Itt kell értékelni a vezetés személyes részvételét a jövőkép, küldetés, értékrend és a működési rend kialakításában, ki kell térni a munkatársak ösztönzésére és a példamutatásra, valamint a kapcsolatok menedzselésére. A vezetőknek az a feladatuk, hogy az ügyfélközpontú célokat megvalósítsák, a célok eléréséhez erőforrásokat biztosítsanak, valamint a szervezet eredményes működésében érdekelt szervek és személyek céljai közötti egyensúlyt alakítsanak ki.

#### 2. Stratégia és tervezés:

A kritérium kapcsán kerül értékelésre, hogy a szervezet hogyan valósítja meg saját jövőképét és feladatát egy partner-központú stratégia által, az ide vonatkozó irányelvek, tervek, feladatok, célok és eljárások segítségével. A stratégiának vissza kell tükröznie a szervezet teljesítményelvű, folyamatos javításra törekvő hozzáállását a modernizációs és változásmenedzsment folyamatainak végrehajtásában. Rögzíteni kell a különböző adatok, vélemények, igények, stb. gyűjtésére vonatkozó információkat, értékelni kell a stratégia kialakításának és felülvizsgálatának módját, valamint ki kell térni a stratégiai tervek kialakításának módszerére, illetve a hosszú távú tervek lebontásának módszerére.

#### 3. Emberi erőforrás-gazdálkodás:

A területhez kapcsolódóan be kell mutatni, hogy a szervezet hogyan menedzseli, fejleszti és szabadítja fel az emberek tudását és a bennük rejlő lehetőségeket az egyén, a csoport és az egész szervezet szintjén, hogyan tervezi meg e tevékenységeket, hogyan segíti a hatékony munkavégzést. A szervezetnek meg kell határoznia az emberi erőforrás politikáját, annak létrehozását, ki kell térni a szaktudás felmérésére, fejlesztésére, a képzési struktúrára, valamint a működési folyamatokba való bevonásra, felhatalmazásra.

#### 4. Együttműködés és erőforrások:

A kritérium tág tartalmi elemeket foglal magában a partnerkapcsolatok és az erőforrások tekintetében. A közigazgatási szervezeteknek komplex módon kell kialakítaniuk kapcsolataikat a közszektor és a magánszektor szervezeteivel egyaránt, s partnerként kell kezelniük az ügyfeleket. A szervezeti célok eléréséhez e kapcsolat sikeres irányítása az egyik legfontosabb. Itt kell kitérni arra, hogy a szervezet hogyan tervezi és menedzseli külső partnerkapcsolatait és belső erőforrásait, annak érdekében, hogy segítse a szervezeti politikát és stratégiát, valamint eljárásainak hatékony működését. A kritérium az alábbi területeket foglalja magában:

---

<sup>116</sup> Bevezetési útmutató a CAF (Közös Értékelési Keretrendszer) szerinti önértékelés megvalósításához, szerk.: Menner Ákos. Bp., MKI, 2004.

- partnerkapcsolatok működése, fejlesztése,
- ügyfelekkel, állampolgárokkal való együttműködés,
- pénzügy,
- információs technológia működése,
- ingatlan- és vagyonkezelés.

#### 5. Folyamat- és változásmenedzsment:

A modell arra kérdez rá, hogy a szervezet hogyan alakítja ki, irányítja és fejleszti folyamatait annak érdekében, hogy szervezeti politikáját és stratégiáját segítse, valamint ügyfelei és más partnerei számára egyre nagyobb értékű szolgálatot tegyen és igényeiket, elvárásaikat kielégítse. Mint az egész folyamatban, itt is kiemelkedően fontos a kommunikáció.

#### 6. Ügyfél-, állampolgár központú eredmények:

Ide tartoznak azok az eredmények, amelyeket a szervezet ügyfelei megelégedettsége tekintetében elért. Tehát egyrészt ki kell térni az ügyfelek elégedettségére, azaz véleményére, másrészt meg kell határozni az ügyfelek elégedettségét alátámasztó mérőszámokat. Nagyon fontos egy alapos mérőrendszer kialakítása, hogy objektív véleményeket kapjon a szervezet

#### 7. A munkatársakkal kapcsolatos eredmények:

Külön kiemelendők azok az eredmények, amelyeket a szervezet a dolgozók elégedettsége érdekében elért. Itt a munkatársak véleményét kell felmérni, valamint a munkatársak elégedettségét bizonyító mérőszámokat kell meghatározni.

#### 8. A társadalmi környezetre gyakorolt hatásokkal kapcsolatos eredmények:

Azon eredmények, amit a szervezet elért annak érdekében, hogy megfeleljen a helyi, a nemzeti és a nemzetközi elvárásoknak. Itt tehát a társadalom véleménye és a véleményeket alátámasztó mérőszámok kerülnek elő, valamint a környezeti eredmények mérőszámai. Ezek a mérőszámok lehetnek az életminőséggel, a környezettel, a fenntartható fejlődéssel, az erőforrásokkal való hatékony gazdálkodással kapcsolatos belső eredmények. A kritérium a szervezet alaptevékenységén vagy kötelezően ellátandó feladatain túl megvalósuló társadalmi, értékteremtő hatásokat kívánja vizsgálni.

#### 9. Az alapvető teljesítménycélokkal kapcsolatos eredmények:

Azok az eredmények, amit a szervezet teljesített a megbízatásával és meghatározott feladataival kapcsolatban, valamint mindazok igényei és elvárásai kielégítésének mutatói, akiknek a szervezetben törvényszerű, pénzügyi vagy másfajta érdekeltségük van. Tehát a működés eredményeire kell itt kitérni, valamint a pénzügyi eredmények mérőszámaina. A szervezet alapvető teljesítménycélokkal kapcsolatos eredményei közé tartozik mindaz, amit a szervezet alapvető fontosságú, mérhető eredményként határoz meg. Ilyenek lehetnek például pénzügyi eredmények, szolgáltatások ellátásának minőségi mutatói, jogszabályoknak, eljárási szabályoknak való megfelelés mutatói. E kérdéskör megválaszolásával lehet bemutatni azokat az eredményeket, amelyeket a szervezet (vagy szervezeti egysége) elért, küldetésének és meghatározott célkitűzéseinek, hivatali feladatainak végrehajtása tekintetében és mindazon személyek és csoportok igényeinek és elvárásainak kielégítésében, akiket jogszabályi előírások, gazdasági vagy egyéb érdekek fűznek a szervezethez, illetve melyek működésére a szervezet, vagy szervezeti egysége valamilyen hatással van.

### Közigazgatási specifikumok, önértékelés:

A CAF a közigazgatási szervezetek működésére lett létrehozva. A CAF-ra nem jellemző, hogy olyan kifejezéseket használ, amelyek a közigazgatásban nem érthetőek, értelmezhetőek. Néhány szervezettípusnál természetesen lehetnek specialitások, eltérések, amelyek a segítő kérdésekben meg tudnak jelenni.

Az ügyfelek elégedettségének mérésekor azonban számtalanszor felvetődik, hogy a szervezet mely szolgáltatásaira, tevékenységeire irányuljon az elégedettség mérés. A CAF esetében is a szervezet teljes tevékenység spektrumával kapcsolatosan szükséges mérni az ügyfelek, partnerek elégedettségét.

Lényegében az adott szerv minden kifelé irányuló tevékenységét be kell venni az elégedettség mérés alá, így például azt a tevékenységcsoportot is, amikor a közigazgatási szerv szabálysértési hatóságként jár el. Az ügyfél elégedettség értékelhetőségét természetesen jelentősen befolyásolja az, hogy az ügyfél milyen pozícióban találkozik a szervezettel, azonban ez csak azt befolyásolhatja, hogy mit érdemes mérni (pl.: mennyi időt töltött a szervezetben hogyan töltöttel azt, korrekt volt-e a tájékoztatás, minden szükséges információt időben megkapott, stb.).

Az önértékelés során elsőként felmerülő kérdés, hogy pontosan kik vegyenek részt az értékelésben: teljes munkatársi kör, vagy reprezentatív célcsoport. Mindkettőnek vannak előnyei és hátrányai, a CAF hivatalos ajánlásai mégis a célcsoportos önértékelést veszik alapul, ahol az értékelők kiválasztása a vezetés vagy a vezető dolga.

Alapvető feltétel, hogy minden szervezeti egység képviseltesse magát. Felmerül a kérdés, hogy anonim legyen a felmérés vagy nyílt vitában, konszenzussal történjen. Az előbbi esetben valós véleményeket kapunk, viszont felmerül a félreértések lehetősége, míg nyílt vitában lehetőség van a félreértések tisztázására, érvelésre, sőt ez által javulhatnak a belső partneri kapcsolatok, hátrány lehet azonban, hogy nem minden esetben kapunk valós véleményeket.

Fontos szempont, hogy az értékelés során minden válaszadó saját, szubjektív értékítélete szerint minősítse a kérdésben foglalt állítást, ügyelve arra, hogy a minősítéseket úgy hozzák meg, hogy nyílt vitában is meg tudják védeni, tehát legyen mögötte tényszerű indoklás.

### Eredmények:

A CAF modell alkalmazása során várható eredmények közül bemutatok néhányat:

- jártasság a szervezet működésének átvilágításában (módszertan)
- stratégia alkotás és megvalósítás támogatása
- részletes információt nyújt a szervezet működéséről (tényekre alapoz)
- erősségek, fejlesztési lehetőségek meghatározása
- feltárja a működési problémák okait (ok-elemzés)
- célok kitűzése, intézkedések meghozatala
- a belső kommunikáció javulása
- szervezeti kultúra fejlődése
- motiváció növelő – a munkatársak bevonásával történik
- egyértelmű lesz, hogy a szervezet mit-hol szabályoz

A modell szerinti önértékelés alapján elindított fejlesztések többek között az alábbiakat eredményezik:

- folyamatos fejlődésre ösztönzi a szervezetet
- a szükséges TQM módszerek, eszközök megismerése és alkalmazása elterjed
- az ügyfélközpontúság, partnerkapcsolatok erősödnek



- a szervezet megítélése javul
- a működési színvonal emelkedik
- a folyamatos fejlesztés lehetősége nő
- a szervezeti kultúra erősödik
- munkatársak motiváltságát, célokkal való azonosulását erősíti
- utat nyit további szervezetfejlesztési módszerek megismerésére, bevezetésére

## VIII. Fejezet: Az E-közigazgatás

Az informatikai forradalom korában élünk, a technika elképesztő sebességgel fejlődik. Ami néhány évvel ezelőtt még elképzelhetetlen volt, ma már rutin. A tizennégy éves tinédzserek mostanában nem játékokat, hanem mobiltelefont, i-podot vagy i-phone-t kérnek ajándékba.

A számítógép, az Internet belépett mindennapi életünkbe, sokan már nem tudják elképzelni életüket mobiltelefon nélkül. Sok esetben az Internet és a mobiltelefon-szolgáltatások fejlődése és a felhasználási szokások párhuzamosan fejlődnek, sokszor viszont eltérő utakat járnak be. Nézzünk néhány példát arra, hogy az élet mely területein használjuk már-már automatikusan a világhálót, vagy maroktelefonunkat.

Ha moziba készülünk, és történetesen a számítógép közelében vagyunk, átnézzük az új filmeket, mozit választunk, sőt le is foglalhatjuk jegyünket. Ugyanezt a wap szolgáltatás igénybevételével már megtehetjük mobiltelefonunkról is. Bankszámlánk állásáról is tájékozódhatunk az Internet segítségével, megtehetjük ezt mobilunkkal is. Ha utazni szeretnénk, a világhálón gyűjthetünk információt, utazási irodát választhatunk, sőt, jobb esetben le is foglalhatjuk szállásunkat.

Egyre több cég és szolgáltató ismeri fel az internetes vagy mobiltelefonon történő ügyintézés előnyeit. A légitársaságok például a költségcsökkentés jegyében szorgalmazzák az on-line jegyfoglalások elterjesztését. Ezzel a módszerrel nemcsak kevesebb ügyintézőre van szükség, de megszűnik a drága és bonyolult jegynyomtatás is. Persze itt még elsősorban az Interneten keresztüli vásárlás biztosított, de a közeljövőben a mobiltelefonos foglalás is megvalósul. A bankok a világhálón történő ügyintézés támogatása után egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek szolgáltatásaik mobiltelefonos kiegészítésére. A cél itt is kettős, egyrészt a költségek racionalizálása, másrészt – nem elhanyagolhatóan – az ügyfelek magasabb szintű kiszolgálása.

Régi álmom az, hogy egy olyan világban élünk, ahol nincs szükség már arra, hogy az ügyfél személyesen intézze ügyeit, sorban álljon, várakozzon az ügyintézésre és egyáltalán megjelenjen a hivatalban. Ehelyett valamilyen eszközön keresztül (legyen az számítógép, televízióhoz kapcsolt klaviatúra, i-pad, i-phone... más okostelefon) képes legyen minden ügyintézésre. A technika fejlődése megállíthatatlan, ha jobban belegondolunk ez a vízió már nem is lehetetlen, azaz technikailag megvalósítható. Már „csak” az ügyintézési gyakorlatnak kell utolérnie a technikát, és persze a jogszabályi feltételeket kell frissíteni a technikai és ügyféli elvárások szerint, na meg persze a biztonsági követelményekhez hangolni. Így egy igazán hatékony közigazgatás felé haladunk.

Mivel az elektronikus közigazgatás vizsgálati területe óriási, így ebben a fejezetben csak egy általános, szűk bemutatásra vállalkozom. Igyekszem itt is a fejlődéstörténetre koncentrálni, emellett kiemelten foglalkozom néhány az igazgatás szempontjából általam fontosnak ítélt területtel. Először az elektronikus kormányzás néhány alapfogalmát igyekszem bemutatni. Ezt követően a témához kapcsolódó hazai jogi szabályozást mutatom be. Külön kitérek az E-kormányzati architektúrára, és a magyar E-kormányzati eszközrendszerre.

Kiemelten foglalkozom az elektronikus aláírással, amely megítélésem szerint egy nagyon jó eszköz az ügyintézés gyorsítására, és ezáltal a hatékonyság növelésére. Nagyító alá veszem az elektronikus kormányzati gerinchálózatot, majd a kormányzati portál részletes bemutatására vállalkozom. Itt kiemelt szerepet kap az XR rendszer, mely szintén egy igazán jó eszköz az ügyintézés gyorsításához, egyszerűsítéséhez és korszerűsítéséhez. Az XR rendszer ismertetése mellett külön kitérek egy még kevésbé ismert és alkalmazott technológiára, a mobiltelefon alapú ügyintézés lehetőségeire ugyanezen a területen.

Természetesen az E-közigazgatás tárgyköre ennél sokkal bővebb, önálló dolgozatként is megjelenhetne, így természetesen csak egy kis szeletét kívánom munkám keretei között bemutatni, a folyamatközpontú gondolatmenetre felfűzve azt. Itt sem a jogi szabályozás áll bemutatásom középpontjában, hanem az alkalmazandó, alkalmazható módszerek. Az elektronikus közigazgatás nem oldja meg közigazgatásunk problémáját, ez is csupán egy eszköz, amely közelebb visz a hatékonyabb, „ügyfélbarátabb” közigazgatáshoz. Ez az eszköz már a kezünkben van, a jogi szabályozás is előrehaladott, a gyakorlatban mégis sokszor nem használjuk ki a benne rejlő előnyöket.

## 1. Fogalmak

Az e-közigazgatás vagy e-kormányzat fogalomköre - hasonlóan a minőségbiztosításnál már említett fogalmakkal - sok ismerős, vagy ismertnek tűnő fogalmat rejt, melyeket sokszor használunk, és sokszor nem pontosan vagy nem helyesen. Röviden megpróbálom áttekinteni ezeket.

A szakma ma a következő területekben gondolkodik:

- „ E-government, e-governance: az elektronikus kormányzat gyűjtőneve, bár sokan redukálják az interneten keresztül történő ügyintézési, ügykezelési formákra.
- M-government, m-governance: Mobil technológián alapuló technikák és azok közigazgatási alkalmazásának gyűjtőneve.
- T-government, t-governance: Digitális Televízió alapuló technikák és azok közigazgatási alkalmazásának gyűjtőneve.
- O-government, o-governance: A hagyományos, papír alapú, offline ügyintézés. (Offline, original)”<sup>117</sup>

## 2. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény<sup>118</sup>

A 2005. évi elektronikus információszabadságról szóló törvény helyébe 2011-ben új jogszabály lépett, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény. Már a 2005. évi jogszabály is kötelezettségeket rótt ki az önkormányzatokra, melyek értelmében 2007. január 1-től minden megyei jogú városnak, illetve 50 ezer fő feletti városnak, 2008. július 1-től pedig minden települési önkormányzatnak a közadatokat elektronikusan is közzé kellett tenni, illetve az elektronikus adatokat az egységes közadattárba is be kellett küldeni.

Az általános informatikai elvárások között szerepel:

- adatbázis-alapú, dinamikus honlap fenntartása;
- interaktív funkciók üzemeltetése (pl.: fórum, szavazás, e-mail) - folyamatos elérés biztosítása;
- idegen nyelven is megjelenő a tartalmak (minimális elvárás az angol);
- hírlevél küldése az aktuális információkról;
- a nyomtatott lapokból digitálisan letölthető anyagokat kell készíteni.

<sup>117</sup> Budai Balázs Benjamin: Az e-közigazgatás elmélete. Bp., Akadémia Kiadó 2009.

<sup>118</sup> 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

### A törvény célja és hatálya:

A törvény célja “az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteletben tartsák, valamint a közügyek átláthatósága a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével megvalósuljon”.<sup>119</sup>

A törvény hatálya “a Magyarország területén folytatott minden olyan adatkezelésre és adatfeldolgozásra kiterjed, amely természetes személy adataira, valamint közérdekű adatra vagy közérdekből nyilvános adatra vonatkozik”.<sup>120</sup> A jogszabály rendelkezéseit alkalmazni kell minden olyan adatkezelésnél és adatfelhasználásnál, amelyet teljesen vagy részben automatiált, illetve manuálisan végeznek. Azon természetes személyekre, akiknek adatkezelésük kizárólag személyes célt szolgálnak, a törvény nem vonatkozik.<sup>121</sup>

### Az elektronikus közzététel kötelezettsége:

- A jogszabály alapján kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben és kimásolható módon, díjmentesen hozzáférhetővé kell tenni. A közzétett adatok megismerése személyes adatok közléséhez nem köthető.
- Közzétételi listákon meghatározott adatokat saját honlapján köteles közzétenni: Köztársasági Elnök Hivatala, Országgyűlés Hivatala, Alkotmánybíróság Hivatala, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Állami Számvevőszék, Magyar Tudományos Akadémia, Magyar Művészeti Akadémia, Országos Bírósági Hivatal, Legfőbb Ügyészség, a központi államigazgatási szerv a kormánybizottság kivételével, továbbá az országos kamara, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatal.
- Az elektronikus közzétételre kötelezett adatfelelős szerv vezetője gondoskodik a meghatározott közzétételi listákon szereplő adatok pontos, naprakész és folyamatos közzétételéről, az adatközlőnek való megküldéséről.<sup>122</sup>

### A közérdekű adatok központi elektronikus jegyzéke és az egységes közadatkereső rendszer:

- Az elektronikusan közzétett adatok egyszerű és gyors elérhetősége érdekében a közérdekű adat elektronikus közzétételére kötelezett szervek közérdekű adatot tartalmazó honlapjára, valamint az általuk fenntartott adatbázisra és nyilvántartásra vonatkozó leíró adatokat a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős miniszter által működtetett, az erre a célra létrehozott honlapon közzétett központi elektronikus jegyzék összesítve tartalmazza.
- A közérdekű adataihoz való egységes szempontok szerinti elektronikus hozzáférést és a közérdekű adatok közötti keresés lehetőségét a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős miniszter által működtetett egységes közadatkereső rendszer biztosítja.
- Az adatfelelős gondoskodik a kezelésében lévő, közérdekű adatot tartalmazó honlapok, adatbázisok, illetve nyilvántartások leíró adatainak a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős miniszternek történő továbbításáról és a továbbított közérdekű adatok

<sup>119</sup> 2011. évi CXII. tv. 1.§

<sup>120</sup> 2011. évi CXII. tv. 2.§ (1)

<sup>121</sup> 2011. évi CXII. tv. 2.§ (2), 2.§ (4)

<sup>122</sup> 2011. évi CXII. tv. 33-36. §

rendszeres frissítéséről, valamint felel az egységes közadatkereső rendszerbe továbbított közérdekű adatok tartalmáért és a továbbított közérdekű adatok rendszeres frissítéséért is.

- A közérdekű adatokat tartalmazó adatbázisok, illetve nyilvántartások jegyzékének fenntartása, valamint az egységes közadatkereső rendszerhez való csatlakozás nem mentesíti az adatfelelőst az elektronikus közzététel kötelezettsége alól.<sup>123</sup>

### Szakmai, gazdasági és társadalmi hatások:

A szabályozás a közszférával kapcsolatos információk közzétételével hozzájárul az interneten megjelenő magyar nyelvű értékes tartalom bővüléséhez. A szabályozás szerint az interneten elérhetővé kell tenni a tételesen meghatározott közérdekű adatokat, a jogszabályokat, valamint részben a bíróságok anonimizált ítéleteit. Az információs szabadság érvényesítésén túl a szabályozás ezzel a jogbiztonság minél teljesebb megvalósulását is szolgálja.

**Gazdasági hatások:** Az elektronikus információs szabadság megvalósítása a közérdekű adatok elektronikus formában való hozzáférhetővé tétele, honlap fenntartási és közzétételi kötelezettség előírásának eszközével történik, amely a honlappal nem rendelkező, ám a szabályozás alapján kötelezett szervek esetében költségvetési ráfordítást igényel.

Ugyanígy beruházást igényel a számítógépekkel nem megfelelően felszerelt hivataloknál tapasztalható hiányok pótlása is. Ez azonban nemcsak az információs szabadság területén hozhat eredményt, hanem bizonyos földrajzi területek és gazdasági szektorok számára gazdasági előnyökkel is együtt járhat. Mindezzel egyszerűsödik a közérdekű adatokra vonatkozó állampolgári igények kielégítése, így hosszú távon a közigazgatás ezzel kapcsolatos terhei csökkennek.

**Társadalmi hatások:** Az állam átláthatóbbá tétele, a közérdekű adatok megismerésének, valamint a jogbiztonság érvényesülésének elősegítése a demokrácia megerősödését, az állampolgároknak az állami és önkormányzati intézményekkel kapcsolatos bizalmának növekedését, valamint ügyintézésüknek egyszerűsödését eredményezi, emellett hozzájárul az internethasználat további elterjedéséhez.

### **3. Közigazgatási eljárási Törvény<sup>124</sup> (Ket.) — X. fejezet (Elektronikus ügyintézés és hatósági szolgáltatás)**

2005. november elsejétől a polgármesteri hivataloknak biztosítaniuk kell a lehetőséget az elektronikus ügyintézésre ügyfeleik számára. A Ket. értelmében az ügyfél e-mail-en, vagy egyéb elektronikus adathordozón keresztül ügyszerintet küldhet a hivatal számára, amennyiben az elektronikusan alá van írva.

Abban az esetben, ha az ügyfél nem rendelkezik elektronikus aláírással, akkor az ügyfélkapun keresztül — a kapott azonosító segítségével — intézheti ügyeit elektronikus formában. A Ket. szerint a hivataloknak nemcsak a saját honlapjukon keresztül kell az ügyfeleknek biztosítaniuk a lehetőséget az elektronikus ügyintézésre, de kapcsolódniuk kell az ügyfélkapuhoz is.

Abban az esetben, ha az önkormányzatok elektronikus kiadmányokat szeretnének készíteni, vagy elektronikus útra terelni az ügyintézését, akkor az elektronikus aláírással kapcsolatos törvényi feltételeket is teljesíteniük kell, ugyanis mindkét esetben digitális aláírással

---

<sup>123</sup> 2011. évi CXII. tv. 37. §

<sup>124</sup> 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

lesz szükség. Amennyiben az ügyfél elektronikusan aláírva küldi be az önkormányzat honlapján keresztül az ügyiratát, ám az nincs időpecséttel ellátva, akkor az önkormányzatnak kell azt időpecséttel ellátnia. Ez viszont azt is jelenti, hogy az önkormányzatoknak tanúsítványszolgáltatókkal kell majd szerződniek és fizetni a szolgáltatást.

A Ket. értelmében az önkormányzatoknak az elektronikus ügyintézés részletes és átfogó ügyleírással kell támogatniuk, ezért a honlapon a felhasználók számára elérhető ügyleírásokat kell elhelyezniük. Novembertől a hivatalok csak a feltétlenül szükséges adatokat kérhetik az ügyfelektől. Ha az ügyfél korábban már valamelyik állami hivatalnál megadta a szükséges adatokat, akkor azt az ügyet intéző szervnek kell beszereznie.

#### A törvény tárgykörei:

A modernkor, az IT-korszak igényeivel lépést tartva és akceptálva az e-ügyintézés iránt megnyilvánuló növekvő szükségletet, a Ket. egy viszonylag hosszú, teljesen új fejezetet tartalmaz a kérdéskör közigazgatási eljárásjogi vetületének szabályozása céljából.

A Ket. X. fejezete az alábbi tárgykörökkel foglalkozik:

- az elektronikus ügyintézés feltételeinek szabályozása;
- az ügyfél hozzáférése az e-ügyintézéshez, megkülönböztetve a fokozott biztonságú elektronikus aláírással rendelkező, illetve az ilyennel nem rendelkező ügyfeleket;
- az ügyfélkapu létesítésével összefüggő szabályok, ezzel kapcsolatban az egyedi azonosító képzését és használatát érintő előírások;
- a törvény nevesíti azokat az eljárási cselekményeket (pl. idézés, hatósági döntés közlése), amelyek jellemzően elektronikus formában is elvégezhetők;
- meghatározza továbbá azokat az eseteket, melyeknél az elektronikus út nem vehető igénybe (pl. hatósági szerződések esetében);
- az IT-eszközök dominanciája okán szükségszerű az üzemzavar jogi leszabályozottsága — részben az átmeneti, részben a tartós üzemzavart illetően;
- a közigazgatási hatóságok köréből az államigazgatási szervek részére a fejezet előírja az elektronikus tájékoztató közzétételének kötelezettségét a központi rendszeren és az internetes honlapon keresztül; a többi hatóság esetében az e-tájékoztató — ha más törvény nem ír elő kötelezettséget - önkéntes;
- a hatósági ügyintézés szolgáltató jellegének erősítése céljából a törvény szabályozza az időpontfoglalás intézményét;
- azon követelmények jogi normába foglalása, amelyeket az e-ügyintézés, illetőleg az e-tájékoztatás során a hatóság köteles érvényre juttatni (pl. a dokumentumok biztonságos kezelése, az elektronikus ügyiratok archiválása).<sup>125</sup>

A Ket. az elektronikus ügyintézésről szóló fejezetben szabályozza a más elektronikus eszközök (távbeszélő, telefax, szöveges üzenetközvetítési szolgáltatás) közigazgatási eljárásban való igénybevehetőségének lehetőségeit és feltételeit is.

A törvény X. fejezete egyetlen paragrafus erejéig foglalkozik — az egyébként a Ket. címében megjelenő — hatósági szolgáltatásokkal. E szolgáltatás nyújtására a jogszabályban erre feljogosított hatóságok hivatottak. A szolgáltatás magában foglalhatja például az ügyfél számára hatósági bizonyítvány beszerzését, vagy az ügyfél részére az elektronikus tájékoztatáshoz való hozzáférést.

---

<sup>125</sup> 2004. évi CXL. törvény 160-160/M §

#### 4. Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény<sup>126</sup>

Az informatikai és hírközlési ágazat „anyajogszabályának” tekinthető törvény 2003. november 27-én került kihirdetésre. Megalkotásának legfontosabb előzményeiként a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény felülvizsgálatának szükségessége, és az Európai Unió által 1998-ban elhatározott iparági liberalizáció sikeres végrehajtását követő, a tagállamokra is kiható reformintézkedések, illetve az ebből eredő jogharmonizációs kötelezettség jelölhető meg.

Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) legfontosabb nevesített céljai az információs társadalom elektronikus hírközlési infrastruktúrájának továbbfejlesztése, a fogyasztók megbízható, biztonságos, megfelelő minőségű és lehető legalacsonyabb díjú elektronikus hírközlési szolgáltatásokkal való ellátása, valamint az elektronikus hírközlési piacon a hatékony, az alkalmazott technológiától független verseny biztosítása.<sup>127</sup>

Az alapvető rendelkezések rögzítését követően az Eht. meghatározza az elektronikus hírközléssel kapcsolatos állami feladatok ellátását megvalósító intézményrendszert. Ez hazánkban sokszereplős, elemei: a Kormány, a miniszter, a Nemzeti Hírközlési Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, s hazánk Európai Unióhoz való csatlakozását követően az Európai Bizottság, valamint a tagállami nemzeti szabályozó hatóságok is.<sup>128</sup>

Az Eht. a továbbiakban az elektronikus hírközlési szolgáltatások, illetőleg tevékenységek megkezdésének feltételeit, a tevékenység végzésének általános szabályait, és a szolgáltatók kötelezettségeit állapítja meg. A felhasználók megfelelő hírközlési szolgáltatásokkal történő ellátásának és egyéb közérdekű (pl. fogyasztóvédelmi) célok biztosítása érdekében részletesen szabályozza:

- az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatást (pl. szolgáltatás tartalmát, finanszírozás ellenőrzéseit);
- az előfizetők érdekeivel és jogaival kapcsolatos kérdéseket (pl. a Hírközlési Fogyasztói Jogok Képviselőjének jogosítványait, az előfizetői szerződések kötésének szabályait, panaszok/bejelentések kezelését); továbbá
- az adatkezelés témakörét (pl. személyes adatok védelmét és felhasználását).

Az Eht. a záró rendelkezések között részletes definíciókkal szolgál a törvény – és sok más egyéb jogszabály – által használt fogalmak meghatározása érdekében.<sup>129</sup>

#### 5. Rövid történelmi visszatekintés

Hazánkban az informatikai fejlesztés, az e-közigazgatás gondolata a '90-es években jelentkezett először. Eleinte nem egy átfogó, konkrét feladatokat és célokat összefoglaló dokumentum jelent meg, hanem úgynevezett információs társadalmi szakanyagokban kerültek publikálásra az ezzel kapcsolatos gondolatok. A szakanyagok közül az 1995-ben elkészült Nemzeti Információs Stratégia (NIS) a legjelentősebb. A későbbiek folyamán az Európai Unió irányelveihez igazodva újabb dokumentumok születtek, amelyek már konkrét célokat, feladatokat fogalmaztak meg. A Nemzeti Információs Társadalom Stratégia tekinthető az első

<sup>126</sup> <http://www.navar-honlap.hu/alapveto-jogszabalyok/az-elektronikus-hirkozlesrol-szolo-2003.-evi-c.-torveny.html>

<sup>127</sup> 2003. évi C. törvény. 2.§

<sup>128</sup> 2003. évi C. törvény 4-22.§

<sup>129</sup> 2003. évi C. törvény 188.§

e-kormányzati programnak, majd az eEurope+ akciótervhez igazodva elkészült a Magyar Információs Társadalom Stratégia (MITS). Az alábbiakban ezeket mutatom be.

#### Az eEurope tervek programjai:

2000-ben fogalmazta meg az Európai Bizottság az eEurope 2002 tervet, amelynek keretében az alábbi fő irányokat jelölték ki:

- Olcsóbb és gyorsabb Internet-hozzáférés.
- Beruházás emberekbe és készségekbe
- Az Internet használatának ösztönzése.

2001-ben a csatlakozó országok számára megfogalmazták az eEurope+2003 tervet, mely lényegében az eEurope 2002-vel azonos törekvéseket tűzött ki:

- az információs társadalom megalapozása,
- olcsóbb gyorsabb és biztonságosabb Internet,
- befektetés az emberekbe és a(z információs) jártasság megszerzésébe. Az Internet használat elősegítése.

2002-ben kiadásra került az eEurope 2005 akcióterv, melynek fő célkitűzései:

- kedvező körülmények biztosítása a magánberuházások és új munkahelyek teremtésének,
- a termelékenység fokozása,
- a közszolgáltatások korszerűsítéséhez való hozzájárulás,
- lehetőséget biztosítani mindenkinek, hogy részt vehessen a globális információs társadalomban.

#### A Magyar Információs Társadalom Stratégia( MITS)

Az eEurope+2003 és az eEurope 2005 akciótervekhez igazodva Magyarországnak is el kellett készíteni saját akciótervét. 2003. végén készítette el az Informatikai és Hírközlési Minisztérium (IHM) az uniós ajánlásoknak megfelelően a Magyar Információs Társadalom Stratégiát (MITS). A MITS nem csak az Uniós irányelvekhez igazodik, hanem illeszkedik a Nemzeti Fejlesztési Tervben és a Kormányprogramban megfogalmazottakhoz.

A Magyar Információs Társadalom Stratégia egy program csomag, amely ún. Központi Kiemelt Programokban és Ágazati Kiemelt Programokban fogalmazza meg az e- fejlesztési irányokat. A MITS egyfajta iránymutató dokumentum is, amely meghatározza a programok fő céljait és a programokért felelős kormányzati szerveket és a közreműködő intézményeket. A MITS irányelvei alapján készülnek el a különböző e- programok. A stratégia 19 kiemelt központi programot tartalmaz, amelyek négy területet ölelnek fel: a jog és igazgatás, gazdaság és infrastruktúra, tartalom és szolgáltatások, illetve az oktatás.

A MITS-ben foglaltak végrehajtását az 1126/2003. Kormányhatározat rendeli el. A kormányhatározat meghatározza a stratégián alapuló főbb cselekvési irányokat, azok felelős szerveit, valamint a MITS-ben foglalt feladatok megvalósításának koordinálására az Információs Társadalom Koordinációs Tárcaközi Bizottságot jelöli ki.

A szolgáltatások elektronikussá tételét a MITS az alábbi ütemezésben határozta meg:



<b>Határidő</b>	<b>Feladat</b>
2006 eleje	Az eEurope2005 programban meghatározott nyilvános alapszolgáltatások legalább 70%-a integrált tranzakciós szolgáltatás legyen
2004	Közös önkormányzati portál jöjjön létre
2006 eleje	A komplex elektronikus közigazgatási rendszerek az önkormányzatok 30%-nál kerüljenek implementálásra.
2006 eleje	Fejeződjön be az önkormányzati információs infrastruktúra-menedzsment korszerűsítése.

A Magyar Információs Társadalmi Stratégia az elektronikus közigazgatás megteremtésére két fő programot irányozott elő. Az első az e-kormányzat kialakítása, amelyért a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) felelős. A MeH létrehozta a programmal foglalkozó Elektronikus Kormányzati Központot (EKK), amely elkészítette az e-kormányzat stratégia és program tervét. Az EKK a kormányzati informatikai feladatokat, a szolgáltató állam koncepciójának kidolgozását, a stratégiai feladatok koordinálását végzi. A másik fő irány az e-önkormányzat megteremtése, ennek felelőse az IHM. Az IHM központi szerepet tölt be a MITS programok (ágazati és központi) kidolgozásában. A programok koordinálására az IHM létrehozta az Információs Társadalom Koordinációs Tárcaközi Bizottságot (ITKTB), amelynek jelenleg hét albizottságában folyik a munka.

Az e-közigazgatás nemcsak az állampolgároknak, gazdasági szervezeteknek nyújtott, ügynevezett front-office szolgáltatások online elérhetővé tételét jelenti, hanem a kormányzati — önkormányzati szervek közötti, szervezeteken belüli, ún. back-office feladatok támogatását is.

Az e-önkormányzat az e-ügyintézés, e-ügyfélkezelés, információ-szolgáltatás, településmarketing kialakítása mellett kiemelt feladatként kezeli az e-ügyfélkezelés kialakítását is.

Az e-kormányzat az elektronikus szolgáltató állam megteremtését célozza meg:

- front-office szinten: az ügyfelek igényeinek minél magasabb szinten történő kielégítése az eEurope 2005 programban meghatározott húsz közzolgáltatás online-formájává tételével,
- back-office szinten: a közigazgatás belső folyamatainak hatékonyság növelése, és az ügymenet digitalizálása. Ez magában foglalja a kormányzati elektronikus aláírási rendszer kialakítását (PKI), a kormányzaton belüli ITK rendszerek és alkalmazások integrációját.

## **6. E-kormányzati architektúra**

Az e-kormányzati stratégia egyik alappillére az e-kormányzati architektúra, amit a stratégiai célok alapján kell meghatározni. Ennek átgondolt kialakítása nagyban segíti a további stratégiai feladatok meghatározását, orientálja az e-kormányzat szereplőit. Az architektúrából következik, hogy a feladatok mely részét kell helyileg, illetve központilag elvégezni, mik a kiemelt feladatok, milyen sorrendben kell azokat elvégezni, illetve ehhez az

egyes szereplőknek milyen erőforrásokat kell biztosítani. A kialakításkor fontos szempont, hogy a későbbiekben definiált újabb funkciók minél kisebb idő és erőforrás ráfordítással integrálhatók legyenek az e-kormányzati szolgáltatásokba.<sup>130</sup>

#### Az e-kormányzat szereplőinek alapvető feladatai:

Az új elektronikus csatornákon keresztül elérhetővé tegyék a hagyományos szolgáltatásaikat. A technikai lehetőségeket kihasználva új szolgáltatásokat építsenek ki együttműködve más szereplőkkel. A kormányzaton belüli adatcsere segítségével hatékonyabbá tegyék a saját, és a kormányzat munkáját.

Az e-kormányzat kiépítésének egyik lehetséges útja, hogy a szereplők saját maguk kezdik kiépíteni a szolgáltatásaik teljes vertikumát, az e-kormányzati stratégia és irányelvek alapján. Ez a decentralizált megoldás kezdetben gyorsabb eredményekhez vezethet az első feladat esetén, de a későbbiekben rengeteg problémát felvet a második és harmadik pontok megvalósításakor. Az egyes megoldások teljesen egyediek lesznek, ezzel gátat vetve a kormányzaton belüli együttműködésnek. A felhasználók számára teljesen különálló rendszerként jelentkeznek, különálló kezelő felülettel, teljesen különböző szolgáltatási színvonallal. A szétaprózott e-kormányzati működés megakadályozhatja a szolgáltatások elterjedését. A szolgáltatások kiépítése során bizonyos komponenseket minden egyes szereplőnek meg kell valósítani, ami kormányzati szinten főleg erőforrásokat von el.

Amennyiben a rendszer architektúrájában közös központi komponenseket definiálunk, biztosítani lehet az egységesebb működést, ezen komponensek megbízhatóbbak, mint az egyedileg kialakított megoldások. Ezen komponensekhez való csatlakozáshoz ellenőrizhető feltételrendszert lehet kialakítani, ezzel is biztosítva az irányelvekben meghatározott interoperabilitási kritériumok teljesülését.

Ezekben a megoldásokban a központi infrastruktúra kiépítésének kiemelt prioritást kell biztosítani a feladatok között, mert ennek hiánya lassíthatja az intézményi szolgáltatások elindítását. A kialakítást jelentős előkészítő munkának kell megelőznie, hogy a valós igényeknek megfelelő komponensek kerüljenek megvalósításra, ami segíti, és nem gátolja az intézményi szolgáltatásokat.

Egy sikeres e-kormányzatnak a következő kihívásoknak kell megfelelnie, hogy elnyerjék az állampolgárok bizalmát, javítsák a kormányzati munka hatékonyságát:

- A már kiépített belső ügyviteli rendszerek és bennük felhalmozott adatvagyon lehetőleg minél nagyobb arányban fel kell használni az e-kormányzati szolgáltatások kialakításakor. Természetesen ez alkalmat biztosít az elavult belső rendszer cseréjére is.
- Az e-kormányzat rendszereinek interoperábilisnak kell lenniük.
- A szolgáltatásoknak és a rendszereknek biztonságosnak kell lenniük.
- A szolgáltatásoknak megbízhatóknak kell lenniük, folyamatosan rendelkezésre kell állniuk.
- Az e-kormányzati szolgáltatásoknak egységes kezelőfelületet kell biztosítani.
- A szolgáltatásokat integrálni kell, ezzel új minőséget létrehozva.

#### Back-Office:

Az e-kormányzati szolgáltatások alapját az intézményekben található back-office rendszerekben található információk képezik. Ezen rendszerek általában több szállító független

---

<sup>130</sup> BME Informatikai Központ: Az e-közigazgatás tapasztalatainak összevetése a Magyar Információs Társadalom Stratégiával (tanulmány). Budapest, 2004.

termékei, melyek különböző technológiával és időpontban készültek. Ezen rendszerek fejlesztésekor még nem volt szempont, hogy más rendszerekkel együtt tudjanak működni, általában nem teljesítik az interoperabilitási kritériumokat. Ahhoz, hogy ezen rendszerek az e-kormányzati környezetbe közvetlenül bekapcsolhatóak legyenek, jelentős fejlesztéseket kellene rajtuk elvégezni, ami a rendszerek egy jelentős részénél nem is lenne lehetséges. Egyik lehetséges megoldás lenne ezek lecserélése olyan rendszerekre, amelyek már az új környezetnek is megfelelnek. Ez azon kívül, hogy nagyon drága és erőforrásigényes megoldás, ellehetetlenítheti az intézmény működését az átmeneti időszakban. A másik megoldás, hogy a meglévő back-office rendszerek egy Intézményi Interfész Rendszeren keresztül kommunikálnak a külvilággal, ami transzformálja az adatokat és a protokollokat, valamint ellátja ez e- kormányzati plusz feladatokat. Ebben az esetben a régi rendszereket nem, vagy csak kisebb mértékben kell módosítani. Ebben az intézmény régi back-office rendszereinek nem kell teljesíteni az interoperabilitási kritériumokat, csak az Intézményi Interfész Rendszernek.

#### Kormányzati belső hálózat:

Az e-kormányzat biztonságos működéséhez elengedhetetlen egy belső nagy sávszélességű kormányzati hálózat, amelyen keresztül megoszthatók az információk, lehetséges az online párbeszéd, videokonferencia folytatható, vitafórumok képezhetőek. A hálózat fölött közös alkalmazások használhatóak.

#### Portálok:

A portálok az e-kormányzati szolgáltatások elsődleges megjelenési helyei az állampolgárok és az üzleti szféra szereplői számára. A szolgáltatások megismerésében és elérésében sokat segíthet, ha a szolgáltatásokat egy központi e-kormányzati portálon gyűjtik össze. E mellett a szolgáltatásokat célszerű más portálon is megjelentetni. Az állampolgárok eligazodását nagyban segíti, ha szolgáltatások jól indexeltek, életterületenként vannak csoportosítva. A kormányzati információknak tartalmazniuk kell egységes szerkezetű metaadatokat, ezzel növelve a kereshetőséget. A portáloknak tudniuk kell kezelni a felhasználói profilokat, legyenek testreszabhatónak kell lenniük, ezáltal segítve a felhasználókat az őket érdeklő szolgáltatás megtalálásában, illetve a fogyatékos felhasználókat a szolgáltatások elérésében.

#### Egyéb hozzáférési csatornák:

Az e-kormányzati infrastruktúra segítségével a hagyományos ügyfélszolgálatokat hatékonyabbá lehet tenni. A hagyományos struktúrában az ügyek elintézéséhez szükséges információk tárolási helye köré kell kiépíteni a szolgáltatásokat, így a kormányzati szolgáltatások ügyfélszolgálati szétszórtan találhatóak meg. Amennyiben ez nem megvalósítható, az információk „utazás” jelentősen megnöveli az ügyintézési időt. Az e-kormányzati online szolgáltatások lehetőséget biztosítanak az ügyfélcentrikus egyablakos ügyfélszolgálatok, call-centerek kialakítására, ezzel egyszerűbbé és gyorsabbá téve az ügyintézését. A kormányzati szolgáltatások egyéb digitális kommunikációs eszközökön keresztül is elérhetőeknek kellene lenniük, az adott eszköz képességeinek megfelelő tartalommal. Jelenleg Magyarországon a legelterjedtebb ilyen eszköz a mobiltelefon, melynek képességei folyamatosan nőnek. Jelenleg az SMS és a WAP technológia segítségével lehet szolgáltatásokat nyújtani. A jövő szolgáltatás hozzáférési eszközei lehetnek a Digitális Tv, illetve a harmadik generációs mobiltelefonok is

## 7. A magyarországi E-kormányzat eszközrendszere

Az elektronikus aláírás:

Az utóbbi évek egyik legfontosabb informatikai jogalkotási lépése Európa-szerte az elektronikus aláírásról szóló törvények megszületése volt.

A jövő gazdaságában meghatározó szerepet kapnak a papíralapú iratokat, számlákat, megrendeléseket, dokumentumokat felváltó elektronikus iratok. Ezek elterjedése nemcsak papírtakarékosságot, hanem felgyorsuló iratkezelést, a megrendelések gyorsabb teljesítését, az üzleti élet hatékonyságának növelését eredményezik. Az elektronikus aláírás ugyanazt a szerepet tölti be az elektronikus dokumentumok világában, mint a sajátkezű aláírás a papíralapú dokumentumok esetében. Az elektronikus aláírás olyan, a dokumentumokhoz csatolt digitális jelsorozat, amely a dokumentum tartalmából és az aláíró kizárólagos tulajdonában lévő, egyedi kulcsból bonyolult matematikai eljárással áll elő. Az érvényes aláírás a fogadó fél számára garancia a külső személyére nézve és arra, hogy a dokumentum az aláírás elhelyezése óta nem változott meg.

A közösségi irányelv figyelembevételével készült, 2001-ben elfogadott magyar törvény mérföldkő a hazai jogalkotásban. Mindazonáltal megannyi kételkedés is fogadta: mindenekelőtt biztonságosságát kérdőjelezi meg. A bizalmatlanság alaptalannak bizonyul a tekintetben, hogy a hagyományos aláírások legtöbbje meglehetősen könnyen hamisítható. Az elektronikus szignó csak nehezen hamisítható, és egyúttal letagadhatatlan is. Az elektronikus aláírásról szóló törvény távlatokat nyit a hatósági bírósági e-ügyintézésre, amikor utal arra, hogy az ügyfél elektronikus formában is elküldheti beadványát valamely hivatalhoz vagy igazságszolgáltató fórumhoz.<sup>131</sup>

A törvény három típusú elektronikus aláírást különböztet meg: egyszerű elektronikus aláírást (amelyet egy elektronikus szöveg alatt helyeznek el, az csak általános bizonyító érvénnyel bír, s a bíróság sem köteles elfogadni), fokozott biztonságú elektronikus aláírást (ez alkalmas az aláíró azonosítására, mivel csak hozzá köthető), s harmadik típusként a minősített elektronikus aláírást. Ez utóbbit a Hírközlési Főfelügyelet által nyilvántartásba vett hitelesítési szolgáltató minősíti, így bizonyíthatóan igazoló erejű.<sup>132</sup>

A magyarországi elektronikus aláírást igénylő szolgáltatások jogi hátterét az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény biztosítja, amely szerint a fokozott biztonságú elektronikus aláírással aláírt elektronikus dokumentumok kielégítik az írásbeliség jogi követelményeit.

Az elektronikus aláírásról szóló törvény meghatározza azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén az elektronikus aláírás egyenértékűnek tekintendő a sajátkezű aláírással („az így aláírt elektronikus dokumentumok olyanok, mintha papíron lettek volna aláírva”). A törvény ezáltal biztosítja a hiteles elektronikus nyilatkozattétel, illetve adattovábbítás jogszabályi feltételeit.

A törvényi szabályozás három kérdéskörre terjed ki:

- biztosítja az elektronikus aláírás felhasználásának lehetőségét;
- meghatározza az elektronikus aláírással kapcsolatos szolgáltatások nyújtásának szabályait;
- szabályozza a szolgáltatásokkal kapcsolatos hatósági felügyeleti tevékenységet.

<sup>131</sup> 2001. évi XXXV. törvény az elektronikus aláírásról

<sup>132</sup> 2001. évi XXXV. tv. 2.§ 6., 15., 17.

### Az elektronikus aláírások fajtái:

Egyszerű elektronikus aláírás: elektronikusan aláírt elektronikus dokumentumhoz azonosítás céljából logikailag hozzárendelt vagy azzal elválaszthatatlanul összekapcsolt elektronikus adat.<sup>133</sup> Idetartozik mindenfajta, akár a technológiai biztonságot nélkülöző eljárás (pl. ha az aláíró egy elektronikus szöveg végére odairja a nevét vagy más azonosítóját). A törvény kimondja, hogy az aláírás elfogadását megtagadni nem lehet kizárólag amiatt, hogy az elektronikus formában létezik.

Fokozott biztonságú elektronikus aláírás: A fokozott biztonságú elektronikus aláírás olyan nem minősített elektronikus aláírás, amely alkalmas az aláíró azonosítására, mivel csak egy személyhez köthető. Biztosítja a dokumentum hitelességét és sértetlenségét. Különbség a minősített aláíráshoz képest a biztonsági követelmények, az eltérő joghatások és a szolgáltató által vállalt felelősségvállalás mértékében található. A szolgáltatás személyesen igényelhető az érvényes szolgáltatási díjak megfizetésével, a hitelesítést szolgáltató és a felhasználó között létrejött szerződés keretében, a hivatalos dokumentációban leírt felelősségvállalások és kötelezettségek mellett.

A fokozott biztonságú hitelesítés szolgáltatás fajtái:

- Személyes tanúsítvány — Természetes személy igényelheti személyesen, saját nevében.
- Szervezeti személy tanúsítvány — Természetes személy igényelheti személyesen, egy adott szervezet alkalmazottjaként, illetve tisztségviselőjeként.
- Eszköz tanúsítvány — Természetes személy és szervezet (jogi személy) igényelheti személyesen, saját nevében.

### A minősített elektronikus aláírás:

A minősített elektronikus aláírás biztonságos aláíró eszközzel készül és ennek hitelesítése céljából minősített tanúsítvány kerül kibocsátásra. A minősített tanúsítvánnyal hitelesített elektronikus dokumentum teljes bizonyító erejű magánokiratnak minősül. Ebből következően annak kell bizonyítani az érvényesség és valóság esetlegesen hamis voltát, aki azt kétségbe vonja.

A minősített aláírás-hitelesítés szolgáltatás fajtái:

- Személyes tanúsítvány — Természetes személy igényelheti személyesen, saját nevében.
- Szervezeti személy tanúsítvány — Természetes személy igényelheti személyesen, egy adott szervezet alkalmazottjaként, illetve tisztségviselőjeként.

A minősített elektronikus aláírás olyan aláírás, mely egy adott személyhez kötődik és alkalmas az aláíró azonosítására. Biztosítja a dokumentum hitelességét és sértetlenségét. Különbség a fokozott biztonságú aláíráshoz képest a biztonsági követelmények, az eltérő joghatások és a szolgáltató által vállalt felelősségvállalás mértékében található. Személyesen igényelhető az érvényes szolgáltatási díjak megfizetésével; a hitelesítést szolgáltató és a felhasználó között létrejött szerződés keretében a hivatalos dokumentációban leírt felelősségvállalások, kötelezettségek mellett.

Minősített e-Szignó hitelesítés-szolgáltatás révén lehetőség nyílik a jelenlegi legmagasabb biztonsági szintet képviselő, úgynevezett „minősített biztonságú” elektronikus aláírások és időbélyegzés használatára az üzleti életben. A törvény értelmében a minősített

---

<sup>133</sup> 2001. évi XXV. tv. 2.§ 6.

elektronikus aláírással aláírt elektronikus dokumentum teljes bizonyító erejű magánokiratnak minősül.

#### Az e-aláírás kellékei:

A hitelesítés-szolgáltató:

A szakmai irodalom „Harmadik Megbízható Fél”-nek hívja („Trusted Third Party”), aki azt hivatott igazolni egy elektronikus aláírással ellátott dokumentum címzettje részére, hogy az aláíró személy valójában kicsoda.

A minősített elektronikus aláírás hitelesítés szolgáltatás keretében a hitelesítés-szolgáltató cégek egy tanúsítványt biztosítanak a bevallást végző személy részére. Ez a gyakorlatban egy chipkártyát jelent, amely tartalmazza a bevallást végző személy elektronikus aláíráshoz szükséges egyedi kódját. A kód egyediségét, valamint az adott személyhez való tartozását a szolgáltató által kiadott tanúsítvány igazolja. Mivel a bevallást nem magánszemélyként kell aláírni, ezért a hitelesítés biztosításra szakosodott cégek ún. Üzleti Minősített Tanúsítványt kínálnak a bevallást végző cégeknek, szervezeteknek. Az Üzleti Tanúsítvány igazolja a személy nevét, továbbá annak a cégnek az adatait (cég neve, címe, adószáma), amelyiknél az adott személy dolgozik.

Természetesen olyan esetben, amikor az adott személy munkaviszonya megszűnik a cégnél, a cégnek lehetősége van a tanúsítvány azonnali felfüggesztésére, illetve letiltására. Fontos kiemelni, hogy a tanúsítvánnyal, illetve chipkártyával egyszerre csak egy személy tud elektronikusan aláírni; amennyiben egy szervezetnél több személy végzi a bevallást, több tanúsítványt kell igényelni. A tanúsítványhoz kapcsolódó chipkártyára felkerül a tanúsítványban szereplő személy, illetve szervezet neve. A kártya használatához PIN kód szükséges. Mivel az aláírókód egyedi, csak és kizárólag a kártyán létezik, abban az esetben, ha a kártyát a felhasználó elveszti, az gyakorlatilag elektronikus aláírásának ellehetetlenülését jelenti. A chipkártya használatához kártyaolvasó is szükséges.

Időbélyegzés-szolgáltatás:

Az időbélyegzés-szolgáltatás egy elektronikusan végrehajtott tranzakcióhoz vagy egy digitális állományhoz (fájlhoz) rendel egy hiteles időpontot (időpecsétet), ezzel igazolva a tranzakció végrehajtásának vagy az állomány létezésének hiteles időpontját. A dokumentum tartalmához technikailag úgy kapcsolódik, hogy az igazolás kiadását követő minden módosítás érzékelhető. A szolgáltatott időpont hitelessége szabványos nemzetközi és hazai időforrásokhoz történő csatlakozással garantált. Az elektronikus dokumentumhoz rendelt igazolás tartalmazza a bélyegzés időpontját, és biztosítja, hogy minden, az igazolást követő módosítás érzékelhető legyen.

Az időpecsét-szolgáltatása jogilag hitelesen igazolja pl. egy magán-nyugdíjpénztári e-bevallás aláírásának, illetve elküldésének időpontját.

Természetes és jogi személy igényelheti személyesen, saját nevében. A szolgáltatás az érvényes szolgáltatási díjak megfizetésével, a hitelesítés szolgáltató és a felhasználó között létrejött szerződés keretében vehető igénybe. A szolgáltatási díjak elemei: egyszeri regisztrációs díj, havi előfizetési díj, esetlegesen adatmódosítási díj, illetve a tárgyidőszak forgalmi díja.

Titkosító Tanúsítvány hitelesítés-szolgáltatás:

A bevallások adatainak biztonságos kezelése érdekében szükség van titkosító tanúsítványra is a bevallók részére. A titkosítás során a feladó az általa elkészített levélhez, vagy dokumentumhoz a címzett nyilvános kulcsát kapcsolja, vagyis a kódolás a nyilvános

kulccsal történik. A címzett a hozzá Interneten eljutott üzenetet kizárólag a nyilvános kulcs párjával, azaz a saját tulajdonában lévő magánkulcsával tudja dekódolni, vagyis az üzenetet elolvasni. Lényeges tudni, hogy a törvény a titkosítást csak az erre készült titkosító kulcspárral engedélyezi. Ezért a titkosítás önálló szolgáltatásként, a hozzá kapcsolódó szabályozási rendszerben működik.

## 8. Az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat

Az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat (EKG) egy olyan informatikai hálózat, amelynek feladata a kormányzati és közigazgatási adatbázisok, hálózatok és informatikai rendszerek összekapcsolása a vonatkozó kormányrendeletben<sup>134</sup> meghatározott kormányzati körnek, valamint a különböző kormányzati szolgáltatások elérhetőségének biztosítása a civil szféra számára.

A kormányzati hálózat megvalósításának gondolata, az európai folyamatokkal összhangban, már több programban megfogalmazódott mielőtt 2000-ben kormányhatározat formájában is testet öltött.

Az EKG olyan telekommunikációs infrastruktúra, melynek kiemelt jelentősége abban áll, hogy távolról is elérhetővé teszi a különféle átfogó alkalmazásokat, számítógépes külső és belső adatszolgáltatásokat és kommunikációs elemeket, amelyek ennek révén egységes eszként funkcionálnak. Ennek az infrastruktúrának a megteremtésével válik lehetővé a kormányzati rendszerek elektronizálása, új és hatékony távolról is elérhető szolgáltatási rendszerek bevezetése, egyszóval az e-kormányzat kialakítása. Ezek a szolgáltatások jelentősen közelítik egymáshoz az igazgatási munkát és a civil szférát, erőteljesen lecsökkentve az ügyintézéshez szükséges időt, nyílttá és átláthatóvá teszik a közszféra munkáját.

Az EKG gazdasági hasznossága abból származik, hogy az intézmények egy közös hálózatba történő bekapcsolása jelentősen költségkímélőbb annál, mintha minden intézmény önálló rendszert építené ki.

Az EKG célja, rendeltetése:

- nagy sebességű, nagy üzembiztosságú és magas biztonsági követelményeknek megfelelő, egységes architektúrájú hálózati infrastruktúra biztosítása;
- az új infrastruktúrára épülő szolgáltatások és egyes eddig elszigetelt (pl. ágazati) hálózatok elérhetővé tétele a jogosult felhasználók számára;
- a kormányzati szervek közötti kommunikáció, az adatátvitel költségeinek csökkentése, minőségi szintjének emelése;
- kormányzati szintű, több felhasználó által használt alkalmazások hatékony működtetése;
- olyan infrastrukturális háttér biztosítása, amely alkalmas az elektronikus ügyvitel és ügyintézés feltételeinek megteremtésére, a jövőbeli elektronikus közigazgatás koncepciójának, vagyis az állampolgár és a kormányzat újszerű kapcsolatának kiszolgálására.

Az EKG fő célkitűzése, hogy a jelenlegi széttagolt, gyakran nem megfelelő kapacitású és biztonságú hálózatokat egy olyan nagy sávszélességű, üzembiztos, országos elérhetőséget biztosító és egységes gerinchálózat váltsa fel, amelyen különös figyelmet kap a hálózaton elérhető szolgáltatások üzembiztonsága.

---

<sup>134</sup> 346/2010. (XII.28.) Korm. rendelet a kormányzati célú hálózatokról

Az EKG a budapesti és megyeszékhelyeken működő gerinchálózat elérési pontjai között valósít meg nagysebességű összeköttetést. A több száz végponttal rendelkező gerincháló a csatlakozni kívánó intézmények igényeinek megfelelően bővíthető. Minden intézmény kapcsolatrendszere önálló magánhálózatként kerül kialakításra a közös infrastruktúrán, ezzel is tovább növelve a biztonságot.

#### Csatlakozás az európai informatikai rendszerekhez:

Az EKG hálózata - Magyarország EU-hoz való csatlakozásának előkészítését szolgálva - már 2004 februárjában kapcsolódott az EU TESTA hálózatához. A TESTA az EU zárt, Internettől független gerinchálózata, amely az Európai Unió adminisztrációja és a nemzeti kormányzatok közötti elektronikus információcserét teszi lehetővé. A TESTA, - az EU IDA bizottságának informatikai hálózata, - a központi alkalmazások elérését biztosítja a tagországok számára. Az IDA az Európai Bizottság közigazgatási intézményeinek elektronikus adatcseréjét szolgáló összefüggő szektorális hálózatok rendszere. Magyarországon a TESTA négy alkalmazása működik jelenleg:

- DUBLINET: a menedékjogi kérelmek elbírálására illetékes hatóságok közötti információcserét biztosító kapcsolattartó rendszer.
- SIGL: export/import engedélyek kezelésének integrált rendszere.
- EURODAC: a menedékkérők és illegális migránsok ujjnyomatának nyilvántartását és összehasonlítását szolgáló rendszer.
- PROCIV-NET CECIS: környezetvédelem.

Az IDA programoknak köszönhetően az elérhető alkalmazások ugrásszerű növekedése várható.

### **9. Magyarország.hu: A kormányzati portál**

A magyarországi Kormányzati Portál projektek hasonló pályát futottak be, mint az EU más államaiban. A különbség annyi, hogy egy kicsivel később indultak, így lehetett tanulni az uniós tagállamainak példájából. Mára egy teljesen új, nemzetközi viszonylatban is versenyképes portál üzemel és segíti az állampolgárokat a nap 24 órájában.

Az első magyar kormányzati honlap, az [ekormanyzat.hu](http://ekormanyzat.hu) 2000 novemberében kezdte meg működését. Részben a Kormányzati Portál előző verziójának jogi és technikai működési nehézségei, részben pedig a portál célközönségének szélesítése miatt a MeH Elektronikus Kormányzat Központja új verzió bevezetése mellett döntött 2002 nyarán. A kormány 2002 novemberében szabályozta a portál üzemeltetésének jogi kereteit. 2003 februárjában indult egy újabb verzió, amely magába foglalta az előző változat tartalmát, de célközönséget váltott: a régi verzió a közigazgatás szereplőinek, az új a lakosság egészének szól.

A portál azzal a szándékkal jött létre, hogy az állampolgárok és szervezetek az Internet segítségével tudjanak kapcsolatot teremteni a kormányzat képviselőivel és a közigazgatás szakértőivel.

A Kormányzati Portál munkatársai már az indulás óta folyamatosan kutatták, hogy mivel lehet még jobbá, még elérhetőbbé és felhasználóbaráttá tenni az oldalt. Az eddig többségben kormányzati hírekkel és információkkal foglalkozó honlap megújításra várt. A felhasználói visszajelzések és a nemzetközi trendek figyelembevételére után a Portál fejlesztői alapjaiban változtatták meg az első számú kormányzati honlapot és 2004. október 9-e óta egy teljesen új megjelenítésű és megváltozott struktúrájú Kormányzati Portál áll az állampolgárok rendelkezésére, amely az elektronikus közigazgatás kapujaként, az e-szolgáltatásokat a



középpontba helyezve működik tovább. A Portál kiemelt célja lett még az olvasók Európai Unióval kapcsolatos ismereteinek bővítése és a felmerülő kérdéseik megválaszolása.

A Magyarország.hu — Kormányzati Portál (www.magyarország.hu - www.hungary.hu) legfontosabb feladata a szolgáltató állam koncepciójának megvalósítása. Elsősorban a lakosság tájékoztatása a cél: az állampolgárok az Internet segítségével képesek legyenek kapcsolatot tartani a közigazgatási intézményekkel és más fontos szervezetekkel. A Magyarország.hu Kormányzati Portál arra is lehetőséget biztosít, hogy látogatói segítséget kapjanak az államigazgatástól egyéni problémáik megoldásához, lehetőséget ad, hogy hozzászóljanak a közélet és a politika eseményeihez.

Az e-szolgáltatások kialakításában Magyarország követi az eEurope akciótervek előírásait az igénybe vehető szolgáltatások körére és azok szintjére vonatkozólag. A www.magyarország.hu/ugyintezo weboldalon érhető el az e-közigazgatási szolgáltatások. A szolgáltatások a weblapon történt regisztráció után vehetők igénybe. Az igénybe vehető szolgáltatások egy része ügyleírási (online információszolgáltatás), míg más részük egy -, illetve kétirányú interaktivitást biztosító ügyintézési szintnek felel meg. Az Internetes Közigazgatási Szolgáltató Rendszer úgynevezett XR-ügy keretében biztosít lehetőséget arra, hogy a felhasználó elektronikus úton előkészíthesse egyes közigazgatási, hatósági ügyeinek intézést, vagyis egy ún. XR-ügyet indíthasson az Interneten. De még mielőtt ebbe részletesen belemennénk érdemes áttekinteni az okmányirodák hazai fejlődését.

## **10. Az Okmányirodák rendszere Magyarországon**

### Az Okmányirodák létrejötte, feladataik:

2000. január 1-től 152 városban, illetve budapesti kerületben, majd mára 259 városban, illetve budapesti kerületben hoztak létre okmányirodákat. Ezeket az irodákat az önkormányzatok működtetik, amelyek az irodák létrehozásához és működtetéséhez központi támogatást kapnak. Az irodák egy országos informatikai hálózatba - ún. közigazgatási hálózatba - vannak bekapcsolva és egységes, államilag fejlesztett szoftverek segítségével végzik törvényben meghatározott feladataikat.

Az okmányiroda a település polgármesteri hivatalának része, annak szervezeti egysége, szakmai felügyeletét a település jegyzője látja el. Az okmányiroda első fokon jár el.

Korábban, az informatika ilyen irányú fejlődését megelőzően a közigazgatási feladatok ellátásánál illetékességi területeket alakítottak ki, azaz többnyire lakóhelyhez, vagy a vállalkozási tevékenység gyakorlásának helyéhez kötötten meghatározták, hogy egyes ügyeket egy hatóság mely településen lévő irodájában lehet lebonyolítani.

Egyes eljárások esetében mára - elsősorban az informatika fejlődése és a központi nyilvántartások létrehozása nyomán - már nem kell meghatározni azt, hogy melyik okmányirodában intézheti ügyeit az ügyfél, hanem bármely okmányirodába bemehet, azaz az okmányirodák mindegyike országos illetékességű. Ilyen például a személyazonosító igazolvány igénylése. Más eljárások jellegüknél fogva nem szervezhetők így. Például a lakcímváltozás bejelentések ügyében továbbra is mindig az új lakóhely településének jegyzője tudja elbírálni, hogy olyan cím a településen létezik-e, ezért a lakcímváltozást a lakóhely szerint illetékes önkormányzat ügyfélszolgálatán lehet bejelenteni, a lakcím igazolványt pedig a lakóhely szerint illetékes körzetközponti okmányiroda készíti el.

Az okmányirodák feladatköre folyamatosan bővül. Jelenleg a következő okmányokkal kapcsolatos feladatokat látják el:

- lakcímgazolvány,
- személyazonosító igazolvány,

- határátlépési engedély,
- közterület-felügyelők igazolványa,
- útlevel,
- egyéni vállalkozói igazolvány,
- gépjármű vezetői engedély,
- gépjármű forgalmi engedély,
- gépjármű törzskönyv.

Az okmányirodák az okmányokhoz kötődő feladataik közben a következő szakterületekkel kapcsolatos eljárásokban is részt vesznek:

- népszégnyilvántartás,
- lakcímbejelentés,
- egyéni vállalkozás,
- útlevelhatóság,
- gépjármű igazgatás.

#### Az Okmányirodák hatásköre, feladata:

A személyazonosító igazolvánnyal és lakcímről szóló hatósági igazolvánnyal kapcsolatban:

- dönt a személyazonosító igazolvány kiadásáról, kiadásának megtagadásáról, valamint a személyazonosító igazolvány visszavonásáról;
- dönt a talált személyazonosító igazolvány visszaadásáról;
- törvényben meghatározottak szerint adatszolgáltatást teljesít a személyazonosító igazolvány nyilvántartásból;
- továbbítja a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás központi hivatalának (Központi Hivatal) a személyazonosító igazolvány kitöltéséhez szükséges adatokat;
- intézkedik a személyazonosító igazolvánnyal kapcsolatos ügyintézés során tapasztalt, vagy a polgár által bejelentett adatváltozás, adatjavítás átvezetéséről a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban;
- értesíti a személyazonosító igazolvány találásáról, elvesztéséről, leadásáról, visszavonásáról és megsemmisítéséről a Központi Hivatalt és a találásról a lakóhely szerint illetékes rendőrkapitányságot;
- kezeli a személyazonosító igazolvány kiadásának megtagadásával, a személyazonosító igazolvány visszavonásával, valamint leadásával kapcsolatos alapiratokat, továbbá gondoskodik a nyilvántartási törvényben meghatározott iratok továbbításáról;
- ellenőrzi a személyazonosító igazolvány iránti kérelem adatait, intézkedik az okmány kitöltéséről és gondoskodik a polgár részére történő átadásáról;
- végzi a személyi azonosítóról és a lakcímről szóló hatósági igazolvány kitöltésével, nyilvántartásával és a polgár részére történő kézbesítésével kapcsolatos feladatokat.

Az egyéni vállalkozói igazolvánnyal kapcsolatban:

- végzi a vállalkozói igazolvány kiadását, visszavonását, cseréjét, pótlását és a nyilvántartással kapcsolatos feladatokat;
- végzi az egyéni vállalkozó székhelyének, telephelyének, főtevékenységének, illetve a tevékenységi körének megváltozásához, az egyéni vállalkozói tevékenység gyakorlására való jog megszűnéséhez, a vállalkozói igazolvány iránti kérelem elutasításához fűződő értesítési, tájékoztatási feladatokat;

- ellátja a törvényben, illetve más jogszabályban meghatározott adatkezelési, adatfeldolgozási, adattovábbítási feladatokat.

A közlekedésigazgatási feladatokkal kapcsolatban:

- ellenőrzi a járművezetésre jogosító okmányok (a továbbiakban: engedély) kiállítása, érvényesítése, cseréje, pótlása iránti kérelem adatait, gondoskodik a kérelem teljesítéséről és az engedély ügyfél részére történő kiadásáról;
- a jármű tulajdonjogát igazoló hatósági okmány (a továbbiakban: törzskönyv) kiállítására, cseréjére, pótlására irányuló kérelem alapján intézkedik a törzskönyv kiállítására és az ügyfél részére történő kiadására;
- ellátja a jármű közúti forgalomban tarthatóságát igazoló okmány kiállításával, cseréjével, pótlásával és az ügyfél részére történő átadásával kapcsolatos feladatokat,
- ellátja a törvényben meghatározott adatkezelési és feldolgozási feladatokat;
- továbbítja az okmánytár részére a nyilvántartásba történő bejegyzés és az okmányok kitöltésének alapját képező iratokat;
- az okmány elvesztése, eltulajdonítása, megsemmisülése esetén a körözési nyilvántartást vezető szerv értesítésével kezdeményezi az okmánykörözés elrendelését.

#### Az Okmányirodák illetékessége:

Az okmányirodák kijelöléséről és illetékességi területéről szóló kormányrendelet mellékletében kijelölt települési (a fővárosban a fővárosi kerületi) önkormányzat jegyzője a polgármesteri hivatal részeként működtetett okmányiroda útján, a rendelet mellékletében foglalt területen végzi a külön jogszabályban hatáskörébe utalt okmányokkal kapcsolatos feladatait.

A személyazonosító igazolvány iránti kérelmet bármely okmányirodában elő lehet terjeszteni. A személyazonosító igazolvánnyal kapcsolatos eljárásban a személyi azonosítóról és lakcímről szóló hatósági igazolvány (lakcímigazolvány) kitöltésével, nyilvántartásával és a polgár részére történő kézbesítésével kapcsolatos feladatokat az az okmányiroda végzi, amelyik a személyazonosító igazolvány kiállítása tekintetében is eljár.

A személyi azonosítóról és lakcímről szóló hatósági igazolvány (lakcímigazolvány) iránti önálló kérelmet a lakó- vagy tartózkodási hely szerint illetékes jegyzőnél lehet előterjeszteni. Ebben az eljárásban a személyi azonosítóról és lakcímről szóló hatósági igazolvány (lakcímigazolvány) kitöltésével, nyilvántartásával és a polgár részére történő kézbesítésével kapcsolatos feladatokat az okmányiroda a kormányrendelet mellékletében foglalt illetékességi területén végzi.

Az egyéni vállalkozói igazolvány kiadása iránti kérelmet a vállalkozó székhelye szerint illetékes körzetközponti feladatok ellátó települési (fővárosi kerületi) önkormányzat jegyzőjéhez kell benyújtani.

A közúti közlekedési igazgatás körében, eltérő rendelkezés hiányában az eljárásra az az okmányiroda illetékes, amelynek területén az ügyfél lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye, ha az ügyfél személyes megjelenését jogszabály nem írja elő, meghatalmazottjának lakóhelye (székhelye, telephelye) van. Az új jármű első forgalomba helyezésére az az okmányiroda is illetékes, amelynek illetékességi területén a járműforgalmazó telephelye vagy székhelye van. A használt jármű első forgalomba helyezésére az az okmányiroda is illetékes, amelynek illetékességi területén a forgalomba helyezés előtti műszaki megvizsgálást lefolytató közlekedési felügyelet (a továbbiakban: közlekedési hatóság) elhelyezkedik. A

különleges illetve ideiglenes rendszámtáblával kapcsolatos eljárásra az okmányirodák kijelöléséről és illetékességi területéről szóló rendeletben meghatározott szerv jár el.

A körzetközponti jegyző az ország területére kiterjedő illetékességgel látja el a személyazonosító igazolvány iránti kérelem adatainak ellenőrzését, az okmány kitöltését, a polgár részére történő átadásáról intézkedést; személyazonosítás céljára szolgáló illetőleg jogosultságot igazoló okmányok kiadását és a törvényben meghatározott adatkezelést, a járművezetésre jogosító okmányok kiállítása, érvényesítése, cseréje, pótlása iránti kérelem adatainak ellenőrzését, a kérelem teljesítését és az engedély ügyfél részére történő kiadásáról gondoskodást; az okmánykörözés elrendelésének kezdeményezését.

#### A Központi Okmányiroda:

Az okmányirodák kijelöléséről és illetékességi területéről szóló Kormányrendeletben<sup>135</sup> meghatározott feladatkörrel és illetékességgel – a körzetközponti okmányirodák tehermentesítése érdekében – 2001 január 2-től a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal szervezetében új, Központi Okmányiroda megnyitására került sor.

Az okmányirodák hatáskörének jelentős bővítését eredményező közúti közlekedési igazgatási feladatok átcsoportosításával a körzetközponti okmányirodák ügyintézésében – hasonlóan más államigazgatási eljárásokhoz – továbbra is az ügyfelek lakóhelyéhez igazodó illetékességi szabályok érvényesülnek.

A közúti közlekedési igazgatási feladatok egyes speciális eseteire, amelyekre az általánostól eltérő, külön ismereteket igénylő eljárási szabályok érvényesek és az ügytípus gyakorisága viszonylag alacsony, indokolt azonban a központosított ügyintézés fenntartása. Így a Központi Okmányiroda – jogszabályban hatáskörébe utalt – feladatai között Pest megye és Budapest főváros területére kiterjedő illetékességgel hangsúlyozott szerepet kap:

- az "X" betűjelű,
- a "C" kezdő betűjelű (kivéve a "CK" és "CD" betűjelű) különleges rendszámtáblákkal,
- a "P" és "Z" betűjelű ideiglenes rendszámtáblákkal, valamint
- a közúti közlekedési szolgáltatást végző járművel kapcsolatos közlekedési igazgatási feladatok ellátása.

Kizárólagos hatáskörébe utalt feladatai mellett az iroda – a körzetközponti okmányirodákhoz hasonlóan – végez:

- személyazonosító igazolvány iránti igényekkel;
- személyazonosító igazolvány ügyintézéshez kapcsolódóan lakcímet igazoló és személyi azonosítót igazoló hatósági igazolvány kiállításával;
- ideiglenes személyazonosító igazolvány kiállításával;
- járművezetői engedélyek iránti igényekkel;
- ideiglenes járművezetői engedélyek kiállításával;
- nemzetközi vezetői engedélyek kiállításával;
- járműkísérő lapokkal történő ellátással;
- útlevelek iránti igényekkel stb.

összefüggő feladatokat is.

---

<sup>135</sup> 256/2000. (XII.26.) Korm. rendelet az okmányirodák kijelöléséről és illetékességi területéről

## 11. Internetes Közigazgatási Szolgáltató Rendszer

A Magyar Információs Társadalom Stratégiában a közigazgatás korszerűsítésével kapcsolatban az alábbiakról olvashatunk:

„Az elektronikus közigazgatási ügyintézés, szolgáltatás fejlettségének mérése (benchmarking) annak alapján történik, hogy az állampolgárok, ill. az üzleti vállalkozások részére javasolt szolgáltatások közül melyek valósultak meg, s hogy melyik fejlettségi szinten. A stratégiában megjelölt fontos feladatok:

- Országosan egységes közigazgatási fogalomtár és adatbázis, valamint ügyintézési segítő adattár kidolgozása, folyamatos karbantartása és használatának megvalósítása.
- A különböző (miniszteriális, központi, regionális, kistérségi, települési) közigazgatási rendszerek együttműködésének és adatbázisok közös használatának feltételei, megvalósítási feladatainak és azok ütemezésének meghatározása.
- A személyi adatok interneten történő mozgása esetében az adatvédelem és az elektronikus kommunikáció biztonságának vizsgálata az Európai Unió direktívái és a nemzetközi gyakorlat elemzésével.
- Az önkormányzatok ügyfeleinek azonosítására, adatok „mobil” tárolására smart kártya kibocsátása és használata lehetőségének elemzése, a kártya alkalmazásának megvalósítása.
- Országos önkormányzati portál megvalósítása (a Kormányzati Portál önkormányzati „megfelelője”).
- Kistérségi informatikai együttműködések kialakítása, közös rendszerfejlesztések megvalósítása, rendszerek közös üzemeltetése.
- Az önkormányzatok részére alkalmazás-szolgáltatás megvalósítása, bevezetése.
- „e-ügyintézők az e- önkormányzatban” képzési program.
- Közösségi Internet hozzáférési pontok létrehozása – információ-szolgáltatás, e-ügyintézés.
- E-ügyintézés – az ügyintézéshez szükséges űrlapok on-line kitöltése, hitelesítése, megküldése.
- E-ügyintézés – teljes elektronizált közigazgatási ügyintézés (döntés, kézbesítés, illeték).”

### Az Internetes Közigazgatási Szolgáltató Rendszer (XR rendszer) működése:

Az Internetes Közigazgatási Szolgáltató Rendszer (továbbiakban XR), a bekapcsolódott okmányirodák és ügyfelek között biztosít kommunikációt. A rendszerben tájékoztatást kaphatunk az indítható eljárásokról, valamint az elektronikus ügyintézés során az ügyfélnek lehetősége nyílik arra, hogy hivatalos ügyeket kezdeményezhessen saját maga részére, törvényes képviselőként vagy meghatalmazottként.

A rendszer működéséért, fejlesztéséért a Belügyminisztérium Központi Hivatala - mint szolgáltatósszervező - a felelős szerv.

Az XR rendszer működésének lényege:

Az XR rendszer segítségével minden a rendszer által támogatott ügyben az ügyfélnek csak egyszer kell felkeresnie a kiválasztott hatóság okmányirodáját, hogy ügyét elintézhesse. A rendszert használó ügyfél egy internetes felületen a hatósági ügyintézésrel kapcsolatos tevékenységet végezhet, melynek során:

- meghatározhatja, hogy milyen hatósági eljárást kíván indítani;
- kiválaszthatja, hogy több illetékes hatóság közül hol kívánja kérelmét előterjeszteni;

- hatósági ügye intézéséhez részletes tájékoztatást kaphat, valamint megtudhatja, hogy mely okiratok szükségesek ügye elintézéséhez, így már előzetesen összegyűjtheti a szükséges iratokat;
- elektronikus kérelmet állíthat elő, melynek során megadott adatokat hatósági ügyének előterjesztésekor fel tud használni;
- megjelölheti, hogy az okmányirodák által felkínált két órás időszávon belül – ügyének személyes elintézése céljából – mely időpont a leginkább megfelelő;
- a tényleges ügyintézési idő csökken, ugyanis az XR segítségével már előzetesen megtörténik a hatósági ügy elkészítése.

A hatóság:

- az ügyfél által megadott adatokat informatikai úton szakrendszerébe átemelheti (az adatrögzítési feladatokat az ügyfél elvégezte, az már az ügyintézőt nem terheli);
- a személyesen megjelenő ügyféllel az ügyet egyetlen körben lebonyolíthatja.

Az XR rendszer jogszabályi háttere:

Az XR első szakaszában a jelenleg hatályos jogszabályok alapján tervezték meg a bevezetésre kerülő funkciókat. A hatályos jogszabályok nem teszik lehetővé, hogy az ügyfél kérelmét kizárólag elektronikus úton terjessze elő. A hatósági eljárások cselekményeinek elektronikus megvalósítását is csak nagyon korlátozottan teszik lehetővé. Ezért a jogszabályok megfelelő módosításáig a rendszer egy polgárjogi megállapodásos konstrukciókban működik. Az XR szolgáltatásainak igénybevétele során a polgárok és a közigazgatási szervek között nem az alá-fölérendeltséggel jellemezhető hivatal–ügyfél kapcsolat létesül, hanem egyenjogú, mellérendelt felek szerződéses együttműködése jön létre. Az ügyfél vállalja, hogy az XR rendszert rendeltetésszerűen használja, és felhatalmazza az illetékes hatóságokat a megadott adatainak kezelésére, a hatóság az ügyfél előzetesen megadott adatait az ügyintézéshez felhasználja. A megállapodás alapján az ügyfél az egyeztetett időpontban jelenik meg az ügyfélszolgálaton és a hatóság soron kívül fogadja őt. A hatósági eljárás akkor indul, amikor az ügyfél személyesen megjelenik, és a kérelmét aláírja.

Ez a korlátozott jogosultság lehetővé teszi, hogy egyetlen ügyében az előkészítő adatmegadást és időpont egyeztetést elvégezhesse. Ezzel a módszerrel kívánják biztosítani, hogy a szerződéskötés érdekében az ügyfélnek ne kelljen külön felkeresni az okmányirodákat, hanem azt első ügyének intézésekor köthesse meg.

Tehát amikor az ügyfél személyesen megjelenik az ügyfélszolgálaton, akkor személyazonosságának ellenőrzése után a regisztráció során megadott adatok alapján egy szerződést lehet számára kinyomtatni, aminek aláírása után létre jön a szolgáltatás alapjául szolgáló jogviszony. Ugyanekkor kell az interneten megadott adatokat tartalmazó kérelmet előterjesztenie és a hatósági eljárást lebonyolítani.

Az XR bevezetéséről:

Az XR bevezetése fokozatosan történik. További fejlesztési szakaszok során újabb hatóságok válnak a rendszerben szolgáltatóvá, és egyre több ügytípust fog az XR rendszer támogatni, továbbá bővül a rendszer funkcionalitása és szolgáltatóképessége is. Jelenleg az XR második fejlesztési fázisának munkálatai is folyamatban vannak. A rendszer a várható jogszabály-módosításokat követően a későbbi bevezetési fázisokban személyes megjelenés

nélkül kizárólag elektronikus úton megvalósított hatósági eljárási cselekményeket is támogatni fog.

#### Az XR elérésének módja:

Az Internetes Közigazgatási Szolgáltató Rendszer (XR) a [www.magyarország.hu](http://www.magyarország.hu) (Kormányzati Portál) felületéről indítható el. Ahhoz, hogy az XR szolgáltatásait igénybe vehessük, ezen a portálon regisztrálnunk kell magunkat. A regisztrációt követően az XR-t a [www.magyarország.hu](http://www.magyarország.hu) weboldalon történő bejelentkezés után érheti el.

A portálon az „Ügyintéző” funkcióra kattintva kapjuk meg a részletes menüt, melyből az „Okmányirodai ügyindítás” menüpontot kiválasztva juthatunk el az XR nyitó felületére. Az elektronikus ügyindításra kizárólag akkor van lehetőség, amennyiben az XR felületen is regisztráltuk magunkat.

#### Regisztráció és bejelentkezés:

A [www.magyarország.hu](http://www.magyarország.hu) (Kormányzati Portál) internetes oldalon történő bejelentkezést követően, az „ügyintéző” menüpontra kattintva indítható el az XR. Ahhoz, hogy az XR szolgáltatásait teljes körűen igénybe vehessük, az XR felületen is regisztrálnunk szükséges.

A Kormányzati Portálon az „ügyintéző” menüpont kiválasztását követően, az „okmányirodai ügyindítás” funkcióra kattintva nyílik meg a lehetőség az XR-ben való regisztrálásra, melyet a „regisztráció” menüpont alkalmazásával lehet megtenni. A funkcióra való kattintást követően, egy adatbekérő képernyő jelenik meg, ahol meg kell adni az XR által kért adatokat. Az adatok megadásának befejezése után a „regisztráció” gombra kattintva küldhetjük el regisztrációs adatainkat az XR-nek. Ha a rendszer formai hibákat talál, azokat visszajelzi az ügyfélnek.

Amennyiben az adatokat hibátlanul adjuk meg, az XR az ügyfél által megadott e-mail címre küld egy visszaigazolást a regisztrációról, mely tartalmaz egy ún. „első bejelentkezési kódot”, melyet az XR-ben az „Első bejelentkezés” menüpontra kattintva kell megadni. Az e-mailben megküldött első bejelentkezési kódot kizárólag az első bejelentkezéskor szükséges megadni, továbbiakban az ügyfél által meghatározott, tetszőleges bejelentkezési névvel és tetszőleges titkos jelszóval nyílik lehetőség a konkrét hatósági ügy elektronikus előkészítésére.

#### Az XR-ben végrehajtható technikai műveletek:

Az XR kizárólag az ügyfél regisztráció során felvett adatait tartja nyilván. Lehetőség van:

- a hibásan megadott, megváltozott, vagy módosítani kívánt adatok rögzítésére, a természetes személyazonosító adatok kivételével;
- biztonsági vagy egyéb okból a jelszó megváltoztatására, valamint új első bejelentkezési kód kérésére elfelejtett jelszó esetén;
- az első bejelentkezést követően a regisztrációs adatok módosítására. Csak azokat az adatokat lehet módosítani, amelyek megváltozása nem a természetes személyazonosító adatokban következtek be. Amennyiben ezen adatokat szeretnénk módosítani, úgy személyesen fel kell keresnie az okmányirodát, mivel a természetes személyazonosító adatainak módosítása maga után vonja az okmányirodai szerződés módosítást is.
- a bejelentkezést követően a megadott regisztrációs adatok megtekintésére;
- szolgáltatás lemondására, mely során az ügyfél minden folyamatban lévő ügye törlésre kerül, és regisztrációja megszűnik;

- az elektronikus ügyindítás során az ügyfél ügyeinek listázására, vázlatként elmentésére és folytatására, a lefoglalt időpont módosítására és törlésére, valamint az ügy adatainak módosítására és törlésére.

Ahhoz, hogy az XR rendszer szolgáltatásainak teljes körű (pl. adatlapok kitöltése) igénybe vételére sor kerülhessen, szükség van az ügyfél (az XR szolgáltatásait igénybe vevő személy) adatainak megadására. Ha az ügyfél hosszabb távon és rendszeresen az XR ügyfele kíván lenni, akkor az ehhez szükséges feltételek szerződésben történő rögzítése is követelmény.

A szerződéskötéshez az ügyfélnek először elektronikusan meg kell adnia az adatait. Ez az XR rendszerben megvalósuló regisztrációval történik. Az adatok alapján a rendszer szerződéstervezetet készít, amelyet az ügyfél - amennyiben azzal egyetért - várhatóan az első indított ügyéhez kapcsolódó, előzetesen egyeztetett időpontban valamely, az XR-hez tartozó szervnél személyesen láthat el aláírásával.

A regisztrációs adatok megadását követően - legfeljebb egy hónapig lehetőség van az XR használatára a szerződés aláírása nélkül is. Ezen időszak alatt legfeljebb egy ügy kezdeményezhető, akár közvetlenül a regisztrációs adatok megadása után. Ebben az esetben a szerződés aláírására akkor kerülhet sor, ha az ügyfél hatósági ügyének intézése céljából az XR segítségével elérhető közigazgatási szervnél személyesen megjelenik.

A szerződéskötés díjtalan. Az XR rendszer szolgáltatásainak elérése szintén díjtalan. Díjat, vagy illetéket akkor kell fizetni, ha azt az ügyfél által kezdeményezett ügyben jogszabály előírja.

Miért van szükség regisztrációra? Az ügyfél és a hatóságok közötti adatcseréhez szükséges az ügyfél személyének azonosítása is, amelyet a szerződéskötéskor az okmányirodában végeznek el. Az XR rendszerben az ügyfél, a hatóságok, és a rendszert üzemeltető szerv folyamatosan kommunikálnak egymással. Ezért a regisztráció során a kommunikációhoz szükséges adatokat az ügyfélnek meg kell adnia, és kötelezettséget kell vállalnia arra, hogy a kommunikációhoz szükséges feltételeket biztosítani fogja.

Az ügyfél csak azt követően kaphat jogosultságot az XR rendszer nagyobb biztonságát igénylő funkcióinak használatára, ha a rendszer működéséhez szükséges feltételek biztosítása az ügyfél esetében is megtörtént. A regisztráció során kaphatja meg a rendszer egyes funkcióinak használatához szükséges érvényes felhasználói nevet és jelszót.

Fontos, hogy az egyedi azonosítóként használt felhasználói nevét és jelszavát az ügyfél titokban tartsa, és lehetőség szerint ne tárolja egy helyen, hogy ne kerülhessen illetéktelen kezekbe.

Regisztráció más személy helyetti ügyintézéskor:

A regisztrált személy más személy hatósági ügyében is eljárhat a jogszabályok előírásainak figyelembevételével. Minden esetben az ügyben eljárónak kell regisztráltatnia magát, az ügy alanyának nem. A regisztrált személy nem minden esetben egyezik meg az ügy alanyával, hiszen eljárhat az ügyfél például a saját ügyében, saját lakcímváltozásának bejelentésekor, ekkor ő az ügy alanya, de eljárhat törvényes képviselőként, valamint meghatalmazottként is.

A regisztráció során kötelezően megadandó adatok:

Az ügyfélnek a következő adatokat kell megadnia az XR regisztráció során:

- viselt név (házassági név),
- születési név (leánykori név),



- anyja neve,
- születési helye,
- születési ideje,
- neme,
- állampolgársága,
- lakóhely - ennek hiányában tartózkodási hely vagy szálláshely – címadatak,
- e-mail címe,
- mobiltelefonszáma,
- SMS fogadására alkalmas telefonszáma, ahová SMS-ben is kaphat értesítést,
- vezetékes telefonjának száma,
- levelezési címe.

Az ügyfél a szerződés megkötésekor felhatalmazza a szolgáltatót, hogy a szerződésben szereplő, valamint a regisztráció során megadott adatairól a későbbiekben nyilvántartást vezessen. Az ügyfél felhatalmazására azért is van szükség, mert ez, illetőleg a szerződés teremti meg a jogalapot arra, hogy a megadott személyes adatokat a rendszer kezelje.

Az XR regisztrációs eljárás, a szerződéskötés és az XR rendszer használata díjmentes. Az XR rendszerben kezdeményezett ügyindításoknál egyes ügyek esetén a jogszabályban meghatározott illetéket vagy díjat kell megfizetni az ügy okmányirodai intézése során. A fizetendő díjról vagy illetékről a konkrét ügyleírásoknál kap az ügyfél tájékoztatást.

Jogosultságok regisztráció nélkül:

Az a személy, aki nem regisztráltatja magát az XR-ben, nem éri el a rendszer azon funkcióit, ahol az adatlapok, formanyomtatványok adatait előzetesen megadhatja, és az okmányiroda (illetve más hatóság) ügyfélszolgálatán időpontot foglalhat. Tehát nem tud ügyet indítani. Azonban ilyenkor is lehetőség van az ügyekhez kapcsolódó tájékoztatások böngészésére.

A regisztrált adatok módosítása:

Az XR korlátozott lehetőséget biztosít a regisztrációs adatok elektronikus úton történő módosítására, egyéb esetekben pedig személyesen kell intézni a rendszerbe kapcsolódott közigazgatási szervek egyikénél adategyeztetést követően. Az adatmódosítás során az ügyfél megváltoztathatja személyi és/vagy elérhetőségi adatait. A regisztrált adatok módosítására azonban csak az első bejelentkezést követően kerülhet sor. Amennyiben az ügyfél még nem kötötte meg a szerződést, úgy is lehetősége van a regisztrációs adatmódosításra.

A szolgáltató (szerződés) felmondása:

Az ügyfélnek természetesen lehetősége van akár elektronikusan, akár személyesen az XR segítségével elérhető okmányirodánál a szerződést lemondani. Miután az XR-be sikeresen bejelentkeztünk, az "Ügyfél adatok kezelése" menüben, az ott felkínált funkciók közül a "Szolgáltatás lemondása" alatt lehet lemondani a szerződést, így az ügyfél minden folyamatban lévő ügye törlésre kerül az XR rendszerben és regisztrációja is megszűnik. Folyamatban lévő XR-ügyeinek törléséről, valamint a lemondás tényének visszaigazolásáról az ügyfél e-mailben értesítést fog kapni. A szerződés lemondása az XR segítségével elérhető okmányirodánál is végrehajtható, ekkor az ügyintéző egy igazolást ad erről a tényről.

Kizárás az XR-ből:

Abban az esetben, hogyha az ügyfél nem rendeltetésszerűen használja az XR rendszer funkcióit és szolgáltatásait, vagy a rendszerben visszaélést követ el, akkor a

Szolgáltatásszervező kizárhatja. Nem rendeltetésszerű használatnak tekintjük különösen a következő eseteket:

- nem valós adatokat ad meg;
- nem jelenik meg az ügyfélszolgálaton az egyeztetet időpontban;
- tömegesen ad meg adatokat a rendszerben, de nem zárja le ügyeit.

A rendszer általában előbb figyelmeztet a nem kívánt rendszerhasználatra, és csak ismételt vagy súlyos esetben zár ki.

#### Az XR által támogatott ügytípusok:

Az XR jelenleg az alábbi hatósági ügyek elektronikus előkészítésére biztosít lehetőséget:

#### 1. Lakcímgazolvánnyal kapcsolatos ügyintézésen belül:

Lakcímgazolvány igénylés:

- lakcímgazolvány pótlása,
- lakcímgazolvány csere tartózkodási hely címváltozása miatt,
- lakcímgazolvány csere megrongálódás miatt,
- lakcímgazolvány csere lakóhely címváltozás miatt.

Lakcímváltozási ügyek:

- visszatérés ideiglenes külföldön tartózkodásból bejelentése,
- tartózkodási hely változtatása,
- tartózkodási hely megújítása,
- tartózkodási hely létesítése,
- lakóhely változás bejelentése,
- ideiglenes külföldön tartózkodás bejelentése.

#### 2. Egyéni vállalkozói igazolvány ügyeken belül:

- egyéni vállalkozói igazolvány pótlása,
- egyéni vállalkozói igazolvány cseréje,
- egyéni vállalkozói hatósági bizonyítvány,
- egyéni vállalkozó adatmódosítása.

#### 3. Anyakönyvi ügyeken belül:

- születési anyakönyvi kivonat kérelem,
- házassági kivonat kérelem,
- hatósági bizonyítvány igénylése születési anyakönyvből,
- hatósági bizonyítvány igénylése házassági anyakönyvből,
- hatósági bizonyítvány igénylése halotti anyakönyvből,
- halotti anyakönyvi kivonat kérelem.

#### 4. Nemzetközi vezetői engedély ügyeken belül:

- nemzetközi vezetői engedély igénylése.

## **12. A mobiltelefon felhasználásának lehetőségei az okmányirodai ügyintézésben**

### A mobiltelefonos ügyintézés célja:

A mobiltelefonon történő ügyintézés alapvető célja az időtakarékoság, s ezáltal az ügyintézési idő csökkentése. A mobiltelefonos rendszer segítségével az ügyfél kiiktathatja az ügyintézés első fázisát, azaz az ügye elintézéséhez szükséges információ megszerzéséért nem kell elmennie az adott okmányirodába, a rendszernek köszönhetően, azt használva elindíthatja a hivatalos ügyintézés, tájékoztatást kaphat az eljárásindítás feltételeiről. A későbbiekben pedig az egész ügyintézés elintézhető a rendszer segítségével. Persze ez még a távoli (vagy nem is annyira távoli) jövő, hiszen ehhez a technikai, technológiai feltételek biztosítása mellett, illetve azt megelőzően a jogszabályi feltételeket is meg kell teremteni.

### A felhasználás indoka:

Bár eddig Magyarországon a közigazgatásban, azon belül is az okmányirodai ügyintézésben központi szinten inkább az internetes lehetőségek a támogatottak (erről bővebben az előző fejezetben szóltunk), Magyarországon a mobiltelefonok elterjedése, mindennapi használata nagyságrendekkel megelőzi az internethez való hozzáférési lehetőségeket. A Hírközlési Felügyelet 2003. évi jelentése szerint Magyarországon több mint 7200000 mobiltelefon előfizető van és az előfizetések száma folyamatosan emelkedik. Érthető tehát az az igény, hogy a közigazgatás korszerűsítésekor a mobiltelefonos ügyintézés megfelelő hangsúlyt kapjon.

### A mobiltelefonon keresztüli ügyintézés jogszabályi háttere, jogi megoldása:

A jelenleg hatályos jogszabályok még nem teszik lehetővé, hogy ügyeinket teljes körűen elektronikusan intézzük. A hatósági eljárások cselekményeinek elektronikus megvalósítását is csak nagyon korlátozottan teszik lehetővé. Ezért a hatályos joganyag megfelelő frissítéséig a bevezetendő rendszer az XR rendszer analógiájára építhető, azaz egy polgárjogi megállapodásos konstrukciókban működhetne. A mobiltelefonon történő ügyintézés során az ügyfél és a hivatal között egyenjogú, mellérendelt felek szerződéses együttműködése jönne létre. Az ügyfél ugyanúgy, mint az XR rendszernél vállalja, hogy a rendszert rendeltetésszerűen használja és felhatalmazza az illetékes hatóságokat a megadott adatainak kezelésére, a hatóság az ügyfél előzetesen megadott adatait az ügyintézéshez felhasználja. A megállapodás alapján az ügyfél az egyeztetett időpontban jelenik meg az okmányirodában és a hatóság soron kívül fogadja őt. A hatósági eljárás akkor indul, amikor az ügyfél személyesen megjelenik, és a kérelmét aláírja.

### Rövid szöveges üzenet (SMS) rendszer az okmányirodáknál:

Az Internetes Közigazgatási Szolgáltató Rendszer (továbbiakban XR) ahogy azt már bemutattuk, a rendszerbe bekapcsolódott okmányirodák és ügyfelek között biztosít kommunikációt. A mobiltelefon rövid szöveges üzeneteivel (SMS) ugyanezt a kapcsolatot lehet biztosítani.

A mobiltelefonos rendszer segítségével az ügyfél tájékoztatást kaphat az indítható eljárásokról, valamint az elektronikus ügyintézés során lehetősége nyílik arra, hogy hivatalos ügyeket kezdeményezhessen saját maga részére, törvényes képviselőként vagy meghatalmazottként, ugyanazon az elven, mint az XR rendszernél.

Itt is biztosítható, hogy a rendszer segítségével minden, a rendszer által támogatott ügyben az ügyfélnek csak egyszer kell felkeresnie a kiválasztott hatóság okmányirodáját, hogy ügyét elintézhesse.

A rendszert használó ügyfélnek nem kell mást tennie, mint az okmányiroda által biztosított mobiltelefonszámra elküldenie rövid szöveges üzenetét, melyre az ügyintéző akár az XR rendszer felhasználásával, akár egy önálló a mobiltelefonon érkezett kérelmeket kezelő rendszer segítségével válaszol.

Az okmányiroda ügyintézői az SMS-ben beérkezett kérelmeket egy számítógépes felületen látják, mely felület összekapcsolható az okmányiroda szakrendszerével és nyilvántartásaival. Az ügyintéző választ szintén a számítógépen keresztül, egy internetes felület használatával készíti el, majd szintén interneten keresztül küldi el azt az ügyfélnek. Az ügyfél a választ rövid szöveges üzenetben (SMS) kapja meg.

Az okmányiroda az ügyfél által megadott adatokat informatikai úton szakrendszerébe átemelheti (az adatrögzítési feladatokat az ügyfél az SMS-ben elvégezte, az már az ügyintézőt nem terheli), majd a személyesen megjelenő ügyféllel az ügyet egyetlen alkalommal elintézheti.

#### Regisztráció:

Itt is fontos kérdés a regisztráció. A rendszer használatához az ügyfélnek regisztrálnia kell. Regisztráció nélkül is érdemes viszont biztosítani az ügyekhez kapcsolódó tájékoztatásokat. Ilyen tájékoztatást kaphat az ügyfél az általa megjelölt okmánytípus ügyintézéséhez szükséges iratokról, egyes ügyleírásokról, a szükséges teendőkről, valamint arról, hogy mely ügytípusokat intézheti el SMS-en keresztül is.

Az a személy, aki nem regisztráltatja magát az SMS-en keresztül nem tud időpontot foglalni az okmányiroda ügyfélszolgálatán, azaz nem tud ügyet indítani.

A regisztráció során az ügyfélnek meg kell adnia viselt nevét (házassági név), születési nevét, (leánykori név), anyja nevét, születési helyét, idejét, állampolgárságát, lakóhelyét - ennek hiányában tartózkodási hely vagy szálláshely – címadatait, mobiltelefonszámát (ahová SMS-ben kaphat értesítést), vezetékes telefonjának számát és levelezési címét. Emellett meg kell adnia az ügy típusát is, amit intézni kíván.

Az okmányiroda a regisztrált adatok alapján eldönti, hogy illetékes-e az adott ügyben, s amennyiben igen, válasz üzenetben tájékoztatja erről az ügyfelet. Szintén ebben az SMS-ben kell tájékoztatni az ügyfelet az ügyintézéshez szükséges iratokról. Ez alapján az ügyfél már előzetesen összegyűjtheti a szükséges iratokat.

#### A mobiltelefonos rendszer által támogatott ügytípusok:

A bevezetés kísérleti fázisában érdemes az XR rendszerben már működő hatósági ügyeket kiválasztani (vagy azok egy részét) és fokozatosan bevonni azokat a mobiltelefonos ügyintézésbe.

## ÖSSZEGZÉS

Dolgozatom annak a tételnek az igazolására vállalkozik, hogy a közigazgatási szervezetek működésének vizsgálatához, fejlesztésükhöz szükség van egy új, önálló megközelítésre. Ez a megközelítés egy ágazati, a közigazgatási szervezetrendszer specifikumait figyelembe vevő szervezési ismerethalmaz, önálló vizsgálati szempontokkal, önálló módszerekkel.

A közigazgatási szervezetek a társadalom, más alrendszereitől jól elkülöníthető tulajdonsággal rendelkeznek. A közigazgatási szervezeteknek nincs a hagyományos értelemben vett tulajdonosa, a köz érdekében látják el feladataikat, velük szemben éppen ezért magasabb elvárásaink vannak. A közigazgatási szervezetek működése a jogszabályok által erősen szabályozott, korlátozott. Nemcsak egy új közigazgatási szervezet létrehozásához kell jogszabályi felhatalmazás, de egy komolyabb, nagyobb lélegzetű szervezet átalakításhoz is általában valamilyen jogi aktus szükségeltetik. A közigazgatási szervezetek feladatrendszere is összetett, míg egy gazdasági szervezetnél egyértelmű, hogy a szervezet célja mi (a profitszerzés), addig egy közigazgatási szervezet nem egy releváns céllal rendelkezik, hanem egy összetett, bonyolult célrendszert igyekszik megvalósítani.

A közigazgatási szervezetek nem versenyhelyzetben működnek, nincs közöttük verseny (kivéve egyes források megszerzése kapcsán felmerülő versenyhelyzetet), szervezeti struktúrájuk emiatt egy viszonylag stabil, jobbra lineáris-funkcionális struktúra. Ezekben a szervezetekben átlátható a felelősség rendszer, betartják a szolgálati utat, működik a parancsolás egysége.

A közigazgatási szervezetek költségvetési szervek, ezért az éves tervezés ciklikussá teszi a működésüket. Emiatt a hosszú távú tervezés nehézkessé válik ebben a szférában. Sorolhatnám még azokat a specifikumokat, amelyek a közigazgatási szervek működését erőteljesen megkülönböztetik a gazdasági vagy egyéb más szervezetek működésétől, ám már ezek az érvek is igazolják, hogy az ilyen típusú szervezetek esetében más menedzsment módszerekre van szükség, mint a hagyományos szervezeteknél. Egyrészt olyan szervezési módszerekre, amelyek más szervezeteknél már beváltak és adaptálhatóak a közigazgatási szervezetekre, illetve olyan módszerekre, amelyek már kifejezetten a közigazgatási szervezetek speciális működési elveinek és gyakorlatának figyelembe vételével jöttek létre.

Dolgozatom első részében azokat a közigazgatási fejlesztési, korszerűsítési munkákat, iskolákat, koncepciókat mutattam be, amelyek a XX., illetve a XXI. században jellemzőek voltak Magyarországon. A fejlődés iránya egyértelműen bizonyítja azt az állítást, hogy a közigazgatás működésének vizsgálata önálló módszereket, önálló speciális szaktudást és egy új ágazati szervezéstan megközelítést igényel. Ahogy az időben előre haladunk láthatjuk, hogy egyre komplexebbek, egyre sokrétűbbek a problémák, az először csak a jog különböző aspektusait követő vizsgálatok kibővülnek a szociológiai, szervezéstudományi, vezetéstudományi és egyéb kutatásokkal. Így egy teljesen új, egyedi megközelítéssel a közigazgatási szervezeteket speciális, a többitől eltérő szervezatként jellemzik. Ez a Magyar programban teljesebb ki, amelyben már egy komplex szervezéstan megközelítés alapján

történik a közigazgatási feladatok rendszerezése, a program által meghatározott területek vizsgálata is összetett, nem korlátozódik a jog által szabályozott kérdéskörök vizsgálatára.

Ahogy azt az egyes közigazgatás fejlesztési kormányprogramok bemutatásánál már említettem, a 90-es évektől kormányzati cél volt a közigazgatást a New Public Management irányába terelni. Ennek a tendenciának a jellemzői a decentralizáció, a teljesítményelv behozatala a közigazgatásba, a szervezeti hierarchia csökkentésének elve, a kiszervezés, a kiszervezés, a PPP megoldások széleskörű alkalmazása olyan közigazgatási feladatok esetében, ahol az állami megoldás drágábbnak vagy kevésbé szakszerűnek tűnt.

Ez az irányvonal mára kudarcba fulladt, az angolszász országokban sikerebb, az ottani fejlődési tendenciákat figyelembe vevő módszerek a hazai, eltérő tradícióknak és viszonyoknak köszönhetően nálunk nem működött sikeresen. Az angolszász országok jogának fejlődése teljesen eltér a hazaitól (gondoljunk például a precedens jogra), mégis volt egy hosszabb időszak, amikor a New Public Management eszméit erőltették, mint követendő közigazgatás fejlesztési irányt. Sokkal hasznosabb lett volna a magyar közigazgatáshoz történelmileg sokkal közelebb álló német modellhez közelíteni, annak megoldásait adaptálni. Jól példázák ezt a „das neue Steuerungsmodell”, azaz az új igazgatási modell fő elemei, amelyek közül kiemelnék néhányat:<sup>136</sup> kimenet orientált költségvetési tervezés, minőségi mutatók definiálása, az igazgatási eredmények költségeinek számbavétele, külső források bevonása, Magyarországon a New Public Management gyenge állam koncepciója nem érvényesült és nem hozott megfelelő eredményeket. Nálunk az igazi decentralizáció elmaradt, a kiszervezési és egyéb vegyes megoldások sorra kudarcot vallottak, az állampolgári charta intézménye Magyarországon nem tudott gyökeret verni, a teljesítményértékelés tíz éves kísérlete is eredménytelen volt, a minőségirányítás bevezetése és elterjesztése sem megoldott a közigazgatásban.

Mindezekre a problémákra kapunk választ a Magyary programban, ahol bizonyítást nyert a New Public Management kudarcra és megfogalmazódott egy erős állam koncepciója, melyet a „Jó állam” modelljének nevezünk. Ebben a programban érvényesül a rendszerszemléletű gondolkodás, az ágazati szervezéstan folyamatszemléletű megközelítése. Munkámban igyekeztem bemutatni a közigazgatási szervezés és technológia, azaz a közigazgatásban alkalmazott munkamódszerek legjellemzőbb formáit. Két alkotó elv alapján haladtam: az egyik a történelmi bemutatás, a témában releváns múltbéli kutatások, programok és módszerek ismertetése és azok jelenlegi hatásainak elemzése. Annak bizonyítása, hogy ezek a kutatások folyamatosan szélesedtek, mindaddig, amíg már egy teljesen önálló módszertanná álltak össze. Ez a közigazgatásra specializált ágazati szervezéstan önálló részét képezi. A másik alkotó elv a jelenleg használt módszerek bemutatása, a bevált, és alkalmazott módszerek ismertetése és újak feltárása. Igyekeztem összegyűjteni azokat a módszereket, amelyek ismertek a közigazgatásban dolgozók előtt és megmutatni az új innovációs eljárásokat, amelyekkel még nem él közigazgatásunk. Számtalan munkamódszert, technikát, technológiát más területekről vett és vesz át a közigazgatás, ezek egy része az ipari technológia terméke, a gyakorlatban dolgozó gazdasági vezetők módszerei, illetve

---

<sup>136</sup> Horváth M. Tamás: Közmenedzsment. Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2005.

szabványrendszerek, folyamatelemzések. Ezeket a külső területről érkezett módszereket kell integrálni egy speciális szolgáltató szervezetrendszerbe, a közigazgatásba. Persze ez nem egyszerű feladat!

Dolgozatomban igyekeztem feltárni és bemutatni, hogy melyek azok a módszerek, technikák, amelyek könnyen adaptálhatók, vagy adaptációjuk már meg is történt, melyek azok, amelyek átvehetők, de még egyáltalán nem, vagy nem elég hatékonyan hasznosítottuk őket és melyek lehetnek a jövő lehetőségei. Ezek a módszerek az általam felvázolt új koncepció eszközei. Ezek az ágazati szervezéstani módszerei, amelyekkel a közigazgatási szerveket vizsgálni és fejleszteni lehet.

Kiindulópontom a hazai igazgatás szervezés első nagy alakja Magyary Zoltán, akiről már főiskolai tanulmányaim alatt sokat hallottam, és akinek személye indított el ebben a kutatásban is. A hazai igazgatás szervezés történelme nem egy homogén, egy irányvonalú történet. Sajnos nagyban szerepet játszott benne a rendszerváltás előtti politika, amely a Magyary nagyszerű kutatásainak eredményeit sokáig elhallgattatta, műveit zárolta. Magyary igazi elismerése épp napjainkra vált teljessé, a dolgozatomban említett és idézett Magyary Zoltán Közigazgatási-fejlesztési Program elfogadásával.

A Magyary „korszak” után a második világháborút követően igazán hanyatott sorú lett a közigazgatás-fejlesztés, s azon belül a munkamódszerek vizsgálata, kutatása. A kutatás ellehetetlenítése a politikai berendezkedésnek „köszönhető”. A szovjet modell átvétele és alkalmazása megkérdőjelezte a magyar közigazgatási kutatások létjogosultságát, legalábbis ez volt a hivatalos politikai verzió. Údító kivételként említeném a kifejezetten az ügyintézés, és az ügymenetet érintő vizsgálatokat, amelyek Dr. Berkes József nevéhez fűződnek.

A „Csipkerózsika” álomból a hetvenes évek végén ébredt fel az e terület tudományos kutatása, de az igazi változás a rendszerváltás időszakára tehető. Munkámban igyekeztem feltárni a '90-es évek közigazgatási korszerűsítésének főbb irányvonalait, illetve a 2000-es évek ez irányú törekvéseit is.

Kutatásaim alapján kijelenthetem, hogy a közigazgatás-fejlesztés területén gyakorlatilag közel száz éve, a domináns közjogi megközelítés mellett másodlagos szerepet kap a konkrét feladat-ellátás, azaz az ügyintézés, a konkrét munkafolyamatok vizsgálata. Nincs egységes rendszerelméleti megközelítés a vizsgálatokban, a kutatók mindig egy-egy analitikus területre koncentrálnak. Ha végigtekintek a különböző időszakok közigazgatási kormányprogramjain, kormányhatározatain, törvényein, javaslatain, mindig ugyanazt a metódust látom. Első helyen a dereguláció, a szabályozás, a szervezeti viszonyok aktuális átalakítása áll, majd ezt követi az informatikai fejlesztések, illetve a személyzeti politika átszervezése. Csak ezek után esik szó a konkrét feladatokról, a közigazgatási feladatok számbavételéről s végül a konkrét működésről, a feladatellátásról.

Ebben is a Magyary-féle vizsgálatok, kutatások voltak a legerősebbek, Fluck András kutatómunkája fókuszált leginkább erre a területre. Persze a kilencvenes években is sok vizsgálatnak, és kutatásnak láthattuk az eredményét, mégis a mai napig a közigazgatási hatékonyság vizsgálatakor még mindig másodlagos szerepet kap ez a terület. Háttérben marad

a módszertan, a technológia, még akkor is, ha az E-közigazgatás kiemelt prioritást kap a Magyar programban is.

Dolgozatom másik célja, hogy felhívja a figyelmet a közigazgatási szervezéstan és technológia jelentőségére, rávilágítva a közigazgatás hatékonyságát segítő módszerekre. Ezek a módszereket speciálisan a közigazgatási szervezetrendszerre kell adaptálni. Célom, hogy bemutassam ennek a területnek a jelentőségét, ezeknek a módszereknek a múltját, jelenét és alkalmazási lehetőségeit. Továbbá kritikai véleménnyel éljek bizonyos a közigazgatásban alkalmazott, de nem, vagy nem jól működő módszerekkel szemben. Kiemelten fontosnak tartom az általam bemutatott módszerek közül a közigazgatásban is alkalmazott (de még szélesebb körben alkalmazandó) résztechnikák, így pl. a munkanap-fényképezés, ügymenet-vizsgálat, munkakör-elemzés korszerű módszereit. Sajnos – bár ezek a módszerek széles körben ismertek – az alkalmazásuk igen gyér, legalábbis a közigazgatási szervezetek nagy részében. Ebben a tekintetben mindenképpen előre kell mozdulnia a közigazgatásnak, ha „ügyfélbarátabbá” kíván válni.

Bizonyos korlátok között szintén jónak tartom a rugalmas munkaidő, a távmunka módszereinek közigazgatási adaptálását is, ezek a technika és elsősorban az elektronikus közigazgatás minél szélesebb térnyerésével kerülnek mindinkább előtérbe.

Szintén hasznosnak ítélem meg és széles körben terjeszteném el a közigazgatási szervezeteknél a csoportos alkotó technikákat, azok különböző a közigazgatási működésre specializált verzióit. Erre egy önálló kutatási terület létrehozását javaslom, mert ezek a módszerek, - bár egy részük könnyen adaptálható - mégiscsak a gazdasági szervezeteknél, nagyvállalatoknál lettek kidolgozva, közigazgatási alkalmazásuk sok esetben csak a módszer átalakításával lenne lehetséges. A nagyvállalatok közül nem egy saját szervezetére, működésére, felépítésére szabta valamelyik résztechnikát, így a közigazgatási szervezetek is saját feladatcsoportjaikra, funkcióikra alakíthatnának ki csoportos alkotó technikát, A közigazgatásban elsődlegesen a vezetői gondolkodásban kell változásnak bekövetkeznie, mert amíg a szervezetek vezetői nem bíznak meg dolgozóikban, saját szakembereikben addig nem fognak csoportos szellemi alkotó technikákat alkalmazni.

Tapasztalataim azt mutatják, hogy vannak olyan közigazgatási vezetők, akik nyitottak ezekre a módszerekre, sőt néha már alkalmazzák is őket (főleg a Brain stormingot), ám a széles elterjedésre (főleg a módszerek ismeretének hiánya miatt) még várni kell.

Részletesen bemutattam a közigazgatási minőségfejlesztési metodikát, amely hazánkban még nem egy elterjedt vizsgálati módszer. A folyamat-vizsgálaton alapuló alapos elemzés pedig igazán hatékony lehet egy-egy közigazgatási szervezet munkafolyamatainak fejlesztéskor. Ez a módszer nagyban segítheti a minőségbiztosítási szakemberek munkáját, előkészíthet például egy sikeres auditálást, a CAF esetében pedig az önértékeléshez adhat tartalmas alapot.

Kiemelten foglalkoztam a minőségi közigazgatás kérdéskörével, arra keresve a választ, melyik minőségbiztosítási módszer adaptálható legjobban a közigazgatási szervezetek szolgáltatás-központú fejlesztésére. Sajnos adekvát választ erre a kérdésre nem adhatok, mert



egyelőre nincs egy teljesen kikristályosodott megoldás a minőségirányítás közszférában való alkalmazására. Az viszont világosan látszik, hogy az ISO szabványcsalád csak részben oldotta meg ezt a kérdést. A továbbfejlődés útja a TQM-re alapított CAF rendszerben keresendő, ám azt látni kell, hogy ez sem tökéletes megoldás, várni kell még a továbbfejlesztésre. Talán úgy jellemezhetném legegyszerűbben a szituációt: amíg nincs jobb, még a CAF a legalkalmasabb megoldás a közigazgatás minőségének javítására. Mindenesetre a közigazgatásnak szüksége van egy korszerű minőségpolitikára, és egy korszerű, valamennyi szervezetben alkalmazható minőségellenőrzési rendszerre. Az, hogy ez még nem alakult ki, nem magyar sajátosság, az Európai Unió és a világ más országai is keresik a legjobb megoldást.

Ahogy azt korábban említettem, az E-közigazgatást is egy az újfajta ágazati szervezéstán egyik módszerének tekintem, melynek segítségével közelebb kerülhetünk egy korszerű, a technika vívmányait kihasználó, felhasználó gyors és egyszerű közigazgatáshoz. E területen nagyon sok az elmaradás. Elmaradás alatt nem a technológiai vagy a jogi szabályozási hiányosságokat értem, abban egészen jól állunk. Lehetőség van elektronikusan számos ügyet elindítani, lehetőség van elektronikusan aláírni fontos iratokat, mégis az elektronikus közigazgatás alkalmazása nagyon szerény a nem e-közigazgatási alkalmazáshoz képest. Ennek oka az ember, a humán oldal. Sokan nem tudják, és nem is akarják megváltoztatni a gondolkodásmódjukat, nem akarnak változtatni a szokásaikon, az ügyintézési gyakorlaton, a megszokott sémákon, formulákon, ügymeneteken. Pedig a technológia adott, a jogi szabályozás megvan, csak a fejekben kellene rendet tenni.

A Magyary program külön fejezetet szentel az elektronikus közigazgatás kiterjesztésének, és már ennek bevezetőjében is ezt olvashatjuk: „kevés olyan területe van a magyar közigazgatásnak, ahol ennyi forrásból, ilyen sok, kudarcos fejlesztés történt volna.”.

Bízom benne, hogy a Magyary program is erősíti majd az általam vázolt koncepciót és segítségével az elektronikus közigazgatás módszereit sokkal szélesebb körben alkalmazzák. Bízom továbbá abban is, hogy a munkám során bemutatott módszerek közül egyre többel fogunk találkozni a közigazgatás mindennapjaiban és létrejön egy tényleg ügyfélbarát közigazgatás.

Közigazgatásunk fejlődésének története és a közigazgatásban használt vagy használatos módszerek elemzése alapján tehát arra a következtetésre jutottam, hogy létezik egy közigazgatás specifikus ágazati szervezéstán, amely komplex szemléletű, folyamatközpontú, és a közigazgatási szervezetek specifikumait figyelembe vevő módszertanával képes a közigazgatási szervezetek működését fejleszteni, azt egy magasabb szintre emelni. Ez a szakterület önálló módszerekkel rendelkezik, melyek fejlesztése és széleskörű elterjesztése minden közigazgatási korszerűsítés alapja.

Kutatásom gyakorlati irányultságú, elsősorban a kibontakozó ágazati szervezéstudomány történetét és módszereit mutatja be, ezzel igazolva annak létjogosultságát.

Ezúton szeretném megköszönni Csuth Sándor kollegám több mint tizenöt éves szakmai segítségét, Winkler György szakmai tanácsait és Kiss László professzor úr útmutatásait! Köszönöm családomnak a türelmet, mellyel a kutató munka nehézségein átsegítettek.

## Felhasznált irodalom

- 2001. évi XXXV. törvény az elektronikus aláírásról
- 2001. évi XXXVI. törvény a köztisztviselők jogáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról
- 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről
- 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
- 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
- 256/2000. (XII.26.) Korm. rendelet az okmányirodák kijelöléséről és illetékességi területéről
- 346/2010. (XII.28.) Korm. rendelet a kormányzati célú hálózatokról
- Averous, B. – Averous, D.: *Mesurer et manager la qualité de service*. Párizs, INSEP Consultings Édition, 2004.
- Ahire, S. L.: *Management Science – Totla Quality Management*. In: *Interfaces*, XXVII. éf., 6. sz. (1997.)
- A közigazgatás fejlesztése és szervezése: Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatás-tudományi iskolájának szellemi hagyatékából. Csillag Miklós – Csuth Sándor – Dudás Ferenc – Gáspár Mátyás (szerk.) Bp., MTA Államtudományi kutatások programirodája, 1988.
- Almásy Gyula: *M-kormányzati lehetőségek az okmányirodákban*. In: Zemplén Bertalan (szerk.): *E-Government tanulmányok*. Bp., E-Government Alapítvány a Közigazgatás Modernizációjáért, 2004.
- Almásy Gyula – Csuth Sándor: *Közigazgatási szervezéstan és Technológia alapjai*. Bp., Corvinus Egyetem, 2001.
- *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai*. Lőrincz Lajos (szerk.) Bp., K&K, 1988.
- Ashburner, L. – Ferlie, E. – Fitzgerald, L. – Pettigrew, A.: *The New Public Management in action*. New York, Oxford University Press, 1996
- Ádám Katalin – Ferge Sándor: *A közigazgatási informatika helyzete*. In: *Magyar közigazgatás*, 1995. évi 6. sz.
- Baitz Andor: *A fővárosi kerületi tájékoztató-ügyfélszolgálati irodák továbbfejlesztése*. In: *Állam és Igazgatás*, 1985. évi 8. sz.
- Bakacsi Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Bp., KJK., 1998.
- Bakacsi Gyula – Bokor Attila – Császár Csaba – Gelei András – Kovács Klaudia – Takács Sándor: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. Bp., KJK, 1999.
- Barzelay, M.: *The new public management*. New York, University of California Press, 2001.
- Bálint Julianna: *Minőség – tanuljunk, tanítsuk, valósítsuk meg és fejlesszük tovább*. Bp., Terc Kiadó, 2006.
- Berényi Sándor: *Közigazgatás személyzeti rendszere, közszolgálat*. Bp., ELTE ÁJT, 1992.

- Berényi Sándor: Magyary Zoltán szellemi öröksége. In: Állam és Igazgatás, 1988. évi 9. sz.
- Berkes József: A tanácsi ügymenet modelljei. Bp., TISZI, 1970.
- Berkes József: A tanácsi ügyfélszolgálati irodák. In: Állam és Igazgatás, 1975. évi 10. sz.
- Bércesi Ferenc: Minőségbiztosítás közigazgatási hivatalban. In: Minőség és Megbízhatóság, 2002. évi 3. sz.
- Bevezetési útmutató a CAF (Közös Értékelési Keretrendszer) szerinti önértékelés megvalósításához, szerk.: Menner Ákos. Bp., MKI, 2004
- Boruzs Mihály – Dr. Tóth Ferenc: Az ügyforgalom–elemzés módszerei Pest megyében. In: Állam és Igazgatás, 1967. évi 11. sz.
- Bouckaert, G. – Pollit, C.: Public Management Reform. New York, Oxford University Press Inc., 2011.
- Budai Balázs Benjamin: Az e-közigazgatás elmélete. Bp., Akadémia Kiadó, 2009.
- Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Informatikai Központ: Az e-közigazgatás tapasztalatainak összevetése a Magyar Információs Társadalom Stratégiával. Budapest, 2004.
- Carell, M.R. – Elbert, N.F. – Hatfield, R.D. – Grobler, P.A. – Marx, M. – Schyf, S.: Human Resource Management in South Africa. Person Education South Africa, 2000.
- Crosby, P.: Quality is Free: The Art of Making Quality Certain. New York, McGraw Hill, 1980.
- Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a Tanácsrendszer létrejöttéig. Bp., Akadémia Kiadó, 1976.
- Csizmaida Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Bp., Gondolat Kiadó, 1979.
- Csizmadia Andor: Közigazgatási reformtervezetek a felszabadulás után. In: Állam és igazgatás, 1975. évi 6. sz.
- Csuth Sándor: Az informatika oktatása az államigazgatásban. In: Állam és Igazgatás, 1985. évi 10. sz.
- Csuth Sándor – Almásy Gyula: A közigazgatási szervezéstan és technológia alapjai. Bp., BKÁE Államigazgatási Kar, 2001.
- Csuth Sándor – Gállos Zsuzsa – Gáspár Mátyás: A közigazgatási szervezéstan alapjai. Bp., Államigazgatási Főiskola, 1991.
- Dalkey, N. C.: The Delphi Method: An experimental study of group opinion. Santa Monica, The Rand Corporation, 1969.
- Dalkey, N. C. – Helmer, O.: An experimental application of the Delphi method to the use of experts. In: Management Science, IX. éf., 3. sz. (1963.)
- Deming, W. E.: Quality, Productivity and Competitive Position. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 1982.
- Déri Sarolta: Teljesítményértékelés és ösztönzés. In: Humánpolitikai szemle, 1997. évi 3. sz.
- Dudás Ferenc: A közigazgatási minőségpolitika kihívások tükrében. In: Minőség és Megbízhatóság, 2003. évi 3. sz.

- Dudás Ferenc. Az egymenetes ügyintézés a gyakorlatban. In: Állam és Igazgatás, 1987. évi 4. sz.
- Dudás Ferenc: Közigazgatás-fejlesztési tendenciák a minőség és a teljesítmény tükrében. In: Minőség és Megbízhatóság, 2002. évi. 5-6. sz.
- Dudás Ferenc: Ügyfélszolgálati helyzetkép, avagy bürokráciától a szolgáló államig. In: Állam és Igazgatás, 1997. évi 9. sz.
- Dudás Ferenc: Ügyintézési módszertan. Bp., K&K, 1993.
- Dux Erikné: Az igazgatási mechanizmus racionalizálása, az ügyintézés modelljei. In: Állam és igazgatás, 1996. évi 10. sz.
- Engel, C.: Common Assessment Framework: The state of affairs. In: Epiascope 2002. 1. sz.
- Erdei Ferenc: A szervezéstudomány elméleti problémái a szocializmusban. Elhangzott: MTA Szervezéstudományi Bizottság ülésén, 1966.
- Evans, J. – Janza Péter – Stevenson, J.: Hatékonysági módszerek és technikák. Bp., MEH, 2000.
- Farkas Katalin: A CAF modell gyakorlati alkalmazásának néhány tapasztalata. In: dr. Róth András (szerk.): Magyar Minőség, 2003. évi 8-9. sz.
- Fayol, H. – Gray, I.: General and Industrial Management. New York, IEEE Press, 1984.
- Félméry Imre: Ügy menetmodellek kidolgozása és azok alkalmazásának tapasztalatai a fővárosban. In: Állam és igazgatás, 1984. évi 6. sz.
- Florida Department of Health: Basic tools for process improvement, Module 2: Brainstorming. (<http://www.doh.state.fl.us/hpi/pdf/brainstorming2.pdf>)
- Fluck András: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása. Bp., Magyar Királyi Állami Nyomda, 1938.
- Fluck András: Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja. Bp., Eggenberg-féle Könyvkereskedés, 1932.
- Fischer György: A közszolgáltatás minősége, hatékonysága és ennek mérése. In: Korszerű közigazgatás, 1995. évi 36. sz.
- Galabár Tibor: Az ügyviteli racionalizálás és gépesítés lehetőségei és tervei Pécs városában. In: Állam és igazgatás, 1970. évi 2. sz.
- Gállos Zsuzsa: A szervezési ismeretek alapjai. Budapest, Államigazgatási Főiskola nyomdája, 1992.
- Gáspár Mátyás: A közigazgatási munkaszervezés reformja. In: Állam és Igazgatás, 1989. évi 11. sz.
- Gáspár Mátyás: Az egymenetes ügyintézési modell. In: Állam és Közigazgatás, 1987. évi 37. szám
- Gáspár Mátyás: Helyi önkormányzati menedzsment. Csákberény, Közigprint-Közigkult, 1995.
- Gáspár Mátyás: Városi önkormányzatok ügyfélszolgálati irodái fejlesztésének céljai és alapelvei. In: Állam és Igazgatás, 1990. évi 11. sz.
- Geldof, S. – Staes, P. – Stoffels, A. – Thijs, N.: Five years of CAF 2006: From Adolescence to Maturity – What next?. Maastricht, European Institute of Public Administration, 2011.

- Godfrey, A. B. – Juran, J. M.: Juran's Quality Handbook. New York, McGraw Hill, 1999.
- Griffin, R.: Fundamentals of management. Boston, Houghton Mifflin Company, 2008.
- Gruening, G.: Origin and theoretical basis of the New Public Management (NPM). Draft for the IPMN conference in Salem/Oregon, 1998.
- Guothfalvy-D. Zoltán: Nemzeti gazdasági tanácsok. A gazdaságpolitikai szakértő szervei. Bp., Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932.
- Győri, I.- Poór, J. - Titkos Cs.: Csoportmunka szervezése (kézirat). Budapest, Mercer, 2002.
- Hajdú István: Az ügyfélfogadás és az ügyfélszolgálat. In: Állam és Igazgatás, 1976. évi 8.sz.
- Hajdú Lajos: A közjó szolgálatában. Bp., Magvető Kiadó, 1983.
- Hámory Vilmos: A Magyar-iskola és háború utáni sorsa. In: Állam és Igazgatás, 1995. évi 5. sz.
- Hantos Gyula: A magyar közigazgatás területi alapjai. Bp., Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1931.
- Hoyle, D.: ISO 9000 quality systems handbook (5th Ed.). Butterworth-Heinemann, 2006.
- In Memoriam – Magyary Zoltán. Magyar Közigazgatás, 1995. évi 4. szám.
- Kalapács János: Minőségbiztosítás, - irányítás a közigazgatásban. Bp., X-Level Kiadó, 2001.
- Király László György: Vezetéstudomány, XXX. évfolyam, 1999. évi 7-8. sz.
- Kiss István, Magyary Zoltán: A közigazgatás és az emberek. Bp., Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1939.
- Kovacsics József: Az igazgatási szervezet struktúrájának a vizsgálatát és az ügyintézés feltárását szolgáló néhány módszer. In: Állam és Igazgatás, 1971. évi 11. sz.
- Kovacsics József: Az információs folyamatok gépesítése a tanácsi igazgatásban és a rendszerszervezés. In: Állam és Igazgatás, 1972. évi 12. szám.
- Kovacsics József: Bevezetés az államigazgatási informatikába. Bp., Akadémia Kiadó, 1980.
- Kovács Andor: A tanácsi nyilvántartások korszerűsítésének lehetőségei. In: állam és Igazgatás, 1985. évi 7. sz.
- Kucserka Lajos – Dr. Szíjártó Szabó Antal: ügymenet- és folyamatvizsgálatok a veszprémi tanácsnál. In: Állam és igazgatás, 1978. évi 7. sz.
- Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás atlasza. Bp., Magyar Királyi Belügyminisztérium, 1934.
- Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. Bp., Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1931.
- Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása. Bp., Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1930.
- Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálásának programja. Bp., Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932.
- Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás tükre. Bp., Magyar Királyi Állami Nyomda, 1932.

- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. Bp., Közigazgatás és Igazságügyi Minisztérium, 2011.
- Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Bp., Királyi Magyar Nyomda, 1942.
- Martonyi János: A közigazgatási bíraskodás és legújabb kori fejlődése. Bp., 1932.
- Maslow, A. H.: A theory of Human Motivation. In: Readings in Managerial Psychology, Chicago, The University of Chicago Press, 1989.
- Mayo, E.: The human problems of an industrial civilization. Boston, Harvard University, 1946.
- Mártonffy Károly: A magyar közigazgatás megújulása. Bp., Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1939.
- McGregor, D.: The Human Side of Enterprise. Ohio, McGraw-Hill Companies, 2005.
- Moen, R. – Norman, C.: Evolution of the PDCA cycle, 2009.
- MSZ EN ISO 8402:1996 szabvány
- Németh Réka: A közigazgatás II. Országos Szakmai Módszertani Minőségkonferenciája. In: Minőség és Megbízhatóság, 2003. évi 3. sz.
- Office of Quality Programs: Definitions of Quality. Concordia University, <http://web2.concordia.ca/Quality/definitions.html>, 1999.
- Örfly Imre: Hogyan racionalizálhatjuk a magyar közigazgatást? Budapest, Budapesti Hírlap Nyomda, 1929.
- Pataki Csilla: A köztisztviselők teljesítményértékelése. In: Humánpolitikai szemle, 2001. évi 11. sz., 23-31. p.
- Petrik János – Sümegi Endre: A CAF önértékeléstől a teljesítményértékelésig I-II. In: Magyar Közigazgatás 2004. évi 5-6. szám
- Pécsváradi János: Az ügymenetvizsgálatok megszervezése és főbb módszerei. Bp., Tanácsigazgatási Szervezési Intézet, 1974.
- Pécsváradi János: Ténymegállapító felmérés a községi tanácsi igazgatási modellek kidolgozásához. In: Állam és Igazgatás, 1972. évi 8. sz.
- Pécsváradi János: Ügymenetvizsgálatok tapasztalatai és az egyszerűsítés lehetőségei a hatósági tevékenységben. In: Állam és Igazgatás, 1973. évi 8. szám
- Poór József: Nemzetközi emberi erőforrás menedzsment. Bp., KJK, 1996.
- Poór József és szerzői kollektívája: Menedzsment tanácsadási kézikönyv. Bp., KJK.-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2000.
- Raft Miklós: Az államigazgatás egyszerűsítésének a tanácsokat érintő főbb tapasztalatai. In: Állam és Igazgatás, 1977. évi 11. sz.
- Rago, W. V.: Adapting Total Quality Management (TQM) to Government: Another Point of View. In: Public Administration Review, LIV. évfolyam 1. szám
- Raith András: Az irodaüzem racionalizálása. Bp., Révai kiadás, 1930.
- REFA – Verband für Arbeitstudien und Betriebsorganisation e.V.: Szervezetkialakítás gyakorlati módszerei – szervezési módszertan az igazgatási és szolgáltatási terület számára. Bp., Struktúra – REFA Kft., 1992.
- Russel, S.: ISO 9000:2000 and the EFQM Excellence Model: competition or co-operation?. In: Total Quality Management and Business Excellence, 2010.
- Scott, W. Richard: Organization: Rational, Natural and Open System. New Jersey, Prentice Hall, 1981.

- Shiba, S. – Walden, D.: Four practical revolutions in management. Portland, Productivity Press, 2001.
- Staes, P. – Thijs, N.: Quality Management in the European Agenda. In: *Epiascope* 2005. 1. sz.
- Swiss, J. E.: Adapting Total Quality Management to Government. In: *PublicAdministration Review*, LII. éf., 4. sz. (1992.)
- Szamel Lajos: A közigazgatás személyzete. Pécs, JPTE ÁJK, 1996.
- Szaniszló József: A Magyary-iskola és háború utáni sorsa. Közigazgatástudománytörténeti visszapillantás. Bp., ELTE Államigazgatási Jogi Tanaszék, 1993.
- Századvég Közigazgatási Akadémia: A meg nem valósult reformok nyomában – elemzés a magyar közigazgatás korszerűsítésének problémáiról. In: *Századvég*, 2006. évi áprilisi szám
- Sente Zoltán: A CAF, mint közigazgatási kiválósági modell. In: *Minőség és Megbízhatóság*, 2002. évi 2. sz.
- Sente Zoltán: a szervezet-átvilágítási projektek lehetséges modelljeiről. In: *Magyar Közigazgatás*, 1998. évi 4. sz.
- Sziráki Ferenc: Az ügyfélforgalom felmérésének tapasztalatai. In: *Állam és Igazgatás*, 1970. évi 9. sz.
- Taylor, F. W. : The principles of scientific management. Charleston, BiblioBazaar, 2005.
- Ternovszky Ferenc: Nemzetközi vezetési és szervezési ismeretek. Bp., Szókratész Külgazdasági Akadémia, 1999.
- Torma András: A tanácsi nyilvántartások számítógépesítési lehetőségei Miskolcon. In: *Állam és Igazgatás*, 1989. évi 7. sz.
- Torma András: Az önkormányzati hivatal információs rendszere. In: *Állam és Igazgatás*, 1990. évi 6. sz.
- Tóth Sándor: Ügymenetvizsgálatok tapasztalatai Somogy megyében. In: *állam és Igazgatás*, 1978. évi 3. sz.
- Valkai Nikoletta: Jó államot akar a Magyary Program. [http://index.hu/belfold/2011/06/14/magyary\\_program/](http://index.hu/belfold/2011/06/14/magyary_program/), 2011.
- Valló József: A hatályos jogszabályok összegyűjtése Bp., Dunántúli Nyomda, 1941.
- Varga Jenő: Az önkormányzati hivatal döntései számítógépesítésének lehetőségei. In: *Állam és Igazgatás* 1990. évi 6. szám
- Várkonyi Gábor: Az EU Általános Értékelési Keretrendszeréről. In. *Minőség és Megbízhatóság*, 2002. évi 2. sz.
- Verebélyi Imre: Az államigazgatás korszerűsítésének középtávú tudományos programja az Államigazgatási Szervezési Intézetben. In: *Állam és Igazgatás*, 1985. évi 4. sz.
- Verebélyi Imre: A magyar közigazgatás modernizációja. In: *Magyar Közigazgatás*, 1992. évi 11. sz.
- Weber, M.: *Economy and Society*. California, UCP, 1978.
- Weber, M.: *Gazdaság és társadalom*.

## Felhasznált internetes honlapok

- <http://ecd1web.uw.hu/m1-34.html>
- <http://web.tvnetwork.hu>
- <http://www.index.hu>
- <http://www.bizmanualz.com/blog/how-are-pdca-cycles-used-inside-iso-9001.html>
- <http://www.complex.hu>
- <http://www.egovernment.hu/digitalcity/news>
- <http://www.eipa.eu>
- <http://www.ekormanyzat.hu>
- <http://www.europa.eu.int>
- <http://www.evilagonline.hu>
- [http://www.forlearn.jrc.ec.europa.eu/guide/2\\_scoping/meth\\_crea\\_brainstorming.htm](http://www.forlearn.jrc.ec.europa.eu/guide/2_scoping/meth_crea_brainstorming.htm)  
(Slaughter, R. A., 1997.)
- <http://www.hvg.hu>
- <http://www.ihm.hu>
- <http://www.ihm.hu> – Informatikai És Hírközlési Minisztérium honlapja
- <http://www.ittk.hu/inftars>
- <http://www.jegyzo.hu>
- <http://www.kancellaria.hu>
- <http://www.magyarorszag.hu>
- <http://www.magyarorszag.hu>
- <http://www.mek.oszk.hu> – Magyar Elektronikus Könyvtár
- <http://www.navar-honlap.hu>
- <http://www.nhh.hu>
- <http://www.nol.hu>
- [http://www.old.ithaka.huitartalom/szakd\\_zs\\_szoc.pdf](http://www.old.ithaka.huitartalom/szakd_zs_szoc.pdf)
- <http://www.omi.mki.gov.hu>
- <http://www.portal.ksh.hu>
- <http://www.registrationshu.org>
- [http://www.vectorstudy.com/management\\_theories/7S\\_framework.htm](http://www.vectorstudy.com/management_theories/7S_framework.htm)
- <http://www.vg.hu>
- <http://www.web2.concordia.ca/Quality>
- Magyarország Információs Társadalom Stratégiája