

JÓZSA ZOLTÁN

KÖZIGAZGATÁS MINT SZERVEZET

„Az elsődleges eszköze sikereinknek ebben a században nem a katonai bátorságunk, sem jólétünk, hanem a legsikeresebb társadalmi találmányunk: a modern szervezet.”¹

Történeti előzmények

A közigazgatási szervezet történeti gyökerei egész a **római császárság** időszakáig nyúlnak vissza, ahol Augustustól Diocletianusig a császárok egy felbomlófélben levő birodalmat, a hivatásos tisztségviselőknek köszönhetően még évszázadokig fent tudtak tartani. A hivatalnoki kar közvetlenül a császár irányítása alatt szervezett formában tudta a birodalom bonyolult rendészeti, pénzügyi, katonai és igazgatási problémáit viszonylag magas szinten megoldani.

A későbbi korokból említést érdemel a középkori **egyház hivatalnoki szervezete**, amely főként az egyházi javak igazgatásában látott el jelentős szerepet.

A XIV-től a XVII. századig Közép-Európa vezető fejedelmei valamennyien arra törekedtek, hogy a hűbéri, feudális államból a hivatásos tisztviselők és azok szervezetei révén hozzanak létre **modern polgári államot**.

Francia eredetű a **bürokrácia** szó és a **bürokratikus rendszer** is, mint a kollegiális rendszer ellentéte. Ebben a rendszerben az államigazgatás legfontosabb ágai különböző miniszterekre voltak bízva, akik alá egy ún. büro volt rendelve, amelyekben tisztviselők, nem kollegiálisan, hanem a minisztereknek alárendelten intézték az ügyeket.

Hasonló folyamat játszódott le Németországban, ahol az ügyeket korábban egyedül intéző fejedelmek tanácsadókat, segédeket vettek maguk mellé, akik speciális képzettségük, ismereteik révén az ügyek

egyre növekvő részét intézték. Ezek fokozatosan **állandó testületté**, Collegium formatummá alakultak, melyek a fejedelmet bizonyos ügyekben helyettesítették és idővel állandó osztályokra tagolódtak az igazságszolgáltatás, pénzügy, a vallási ügyek, a hadügyek, a külügyek, stb. szerint.

A fejedelmi hatalom tehát a rendek hatalma mellett fokozatosan fejlődik, erősödik, sőt a rendek fölé kerekedik azáltal, hogy az **állandó kollégiumoknak** (szervezeteknek) az abban működő hivatalnokoknak köszönhetően érvényesül a munkamegosztás miatti nagyobb teljesítőképesség, hatékonyság.

Az állam, amely korábban csupán a belső és a külső védelem, valamint az igazságszolgáltatás ellátását és a hadsereg és a rendészet fenntartását tartotta feladatának, a XVIII-XIX. századtól fokozatosan egyre több feladatot is magára vállalt: utak, hidak építését, a közlekedés fejlesztését, kulturális intézetek működtetését, az egészségügyi hálózat kiépítését, a társadalombiztosítási rendszer bevezetését, stb.

Az állami feladatok ilyen **menyiségi és minőségi növekedése** a XIX. század végétől kezdve maga után vonja a közigazgatás átalakulását, fejlődését, valamint az állami funkciók közötti **relatív jelentőségének** növekedését is.

A közigazgatás területeinek ez a növekedése a **centralizáció** erősödéséhez vezetett, azaz a közfeladatok jelentős része állami feladatként, állami szervezetek révén realizálódott. A közigazgatási nagy méretek kialakulása ellenére sem vállalkozhatott azonban a központi hatalom minden

¹ „The primary instrument of our success in this century has been neither our military prowess nor our wealth, but our most successful social invention: the modern organisation.” - H: George Frederickson: New Public Administration. (The University of Alabama Press, Alabama 13. o.)

közfeladat ellátásra, mivel politikai technikai, igazgatásszervezési és más érvek indokolták és indokolják a centralizáció mellett a dekoncentráció és a decentralizáció elveinek a fenntartását és érvényesítését.

A közigazgatási szervezet fogalma

A közigazgatási szervezet fogalmának meghatározásánál nem kerülhető el a szervezet fogalmának definiálása.

A szervezet olyan kollektív emberi képződmény, mely közös célok megvalósítására jön létre. Minden szervezet esetében a három legfontosabb kontextuális változó:

- a méret,
- a technológia,
- az igazgatási filozófia.

E három sajátosság teszi lehetővé a társadalomban létező szervezetek megkülönböztetését.

A környezeti tényezőkkel és a szervezeti struktúrával kombinációban a méret, a technológia és az adminisztrációs filozófia segít megmagyarázni és meghatározni a lényegi aspektusait a szervezeti működésnek és hatékonyságnak.

A közigazgatási szervek az **állami szervek** rendszerébe tartoznak, azok **specifikus csoportját** alkotják. Rendszerint belső szervezeti egységekre tagolódnak, másrészt az önálló szervek szervezeteket, a szervezetek szervezetrendszereket alkotnak, melyek összessége a közigazgatás teljes szervezetrendszerét jelenti.

A közigazgatási szervezetre tehát a **nagy méret**, az **összetettség** és a **strukturáltság** a jellemző.

A **méret** változása jól nyomon követhető volt a közigazgatás történeti fejlődésének és szerepének áttekintés révén. A méret utal az alkalmazottak számára, közvetetten a közigazgatás társadalmi szerepére, presztízsére, valamint a közigazgatás működési területeinek a kiterjedtségére is.

A közigazgatási szervezet, mint minden szervezet, egyesíti a működéséhez szükséges anyagokat, ismereteket, eljárásokat, stb., amelyeket összefoglalóan **technológiának** nevezünk. A technológia révén válik lehetővé, hogy az input hatások az átalakítási eljárás nyomán az output, kimeneti oldalon a kívánt változásokat előidézzék. A technológia közvetlen kapcsolatban van a hatékonysággal, a teljesítménnyel és kihatással van a szervezet autonómiájára és jellegére is.

Kiemelendő, hogy a közigazgatás szervezet működése révén nemcsak a saját belső struktúrájában idéz elő változásokat, hanem elsősorban a végrehajtó-rendelkező, szervező jellegének megfelelően az **egész társadalom viszonylatában** látja el összetett feladatrendszerét.

Működése, mint specifikus állami tevékenység szigorúan **jogilag szabályozott**, törvény alá rendelt tevékenység.

A közigazgatási szervezet feladatait az **állami közhatalom** segítségével valósítja meg, amely értelemben hatásköre és illetékessége alapján minden természetes és jogi személyre, valamint szervezetre vonatkozó kötelező jogi aktusokat bocsáthat ki, felügyeli ezek végrehajtását, és adott esetben állami kényszerrel is érvényt szerezhet aktusainak.

Itt most nem térünk ki arra a nagyon lényeges változásra, mely az utóbbi 200 évben a közigazgatás egészének, elsősorban szervezetének és működésének jellegében bekövetkezett. Csupán utalni kívánunk arra, hogy a fejlődés kezdetét jellemző **hatalmi jellegű**, tiltó, represszív normatív aktusokkal operáló közgazgatás fokozatosan változtatta karakterét és **előtérbe került az organizatorikus, szolgáltató jelleg**, mint a modernizációs fejlődés kívánatos iránya.

Szintén csak megemlítjük, hogy a hatalmi jellegű, erősen normatív-institucionális vonás mindig is a **kontinentális állam**, elsősorban a német-országok és a francia közigazgatás sajátja volt, míg az angolszász országokban, ahol az európai értelemben vett közigazgatás csak kb. 200 éve létezik, a hatalmi, jogi elem ilyen dominanciája fel sem vetődhetett a

hatékonyság, a szolgáltatás elsődleges alternatívái mellett.

Az állami közhatalom hangsúlyozásához kapcsolódó szokásos implikációk (kényszer, norma) tehát félrevezetőek annyiban, amennyiben elrejtik azt a lényeges karakterváltozást, amely napjainkban, ha nem is a teljes igazgatási praxis, de annak egy jelentős részében már bekövetkezett.

Ami az **igazgatási filozófiát** illeti, itt a következőket kell kiemelni. A közigazgatási szervezetek, mint bürokráciák különböznek a közhatalmat megvalósító igazgatási struktúrától. Elsődlegesen a **politikai intézmények** nagyobb befolyásával kell számolniuk, mintsem a gazdasági tényezők hatásaival, jóllehet ez utóbbiak relevanciája is számottevő. Nem elhanyagolható körülmény, hogy míg a gazdasági szervezetek mind központi és helyi szinten relatívan egyértelmű kritériumok mentén működnek, addig a **közigazgatási szervezetek sok célú** (ún. multi functional organisations) **struktúrák** változatos irányokkal, feladatokkal, célokkal. Ezek összeegyeztetése **politikai eljárások** értékválasztásai során lehetséges és a szervezeti működés **eredményességének** a kritériuma lényegében politikai célok, értékek versenyének az eredőjeként alakul ki.

A közigazgatási szervek létrehozása, megszüntetése és jogképessége

A legfontosabb közigazgatási szervek az **Alkotmány** alapján jönnek létre. Az Országgyűlés hozza létre a kormányt, a minisztériumokat, az önkormányzati közigazgatási szerveket, valamint a centrális irányítású területi, helyi közigazgatási szerveket.

A közigazgatási szervek közül általában csak a kormány hozhat létre közigazgatási szerveket. Az Alkotmány 40. § (3) bekezdése értelmében a kormány jogosult a közigazgatás bármely ágát közvetlen felügyelete alá vonni, és e célból közigazgatási szervet létrehozni.

A közigazgatási szervezetek megszüntetésének jogi rendje a létrehozás jogi rendjével megegyező.

A közigazgatási szervek jogképességüket a létrehozással nyerik el. Ezen szervek jogképessége azt jelenti, hogy a szerv közigazgatási jogok és kötelezettségek alanya lehet, nevezetesen végrehajtó, rendelkező tevékenységet láthat el.

A közigazgatási szervek **jogképességének legfontosabb elemei** a következők:

- A közigazgatási szervnek az előírt jogrendben való létrehozása.
- A közigazgatási szerv feladatának, társadalmi rendeltetésének meghatározása, a feladatok teljesítéséhez szükséges közhatalom biztosítása.
- A közigazgatási szerv hatáskörének és illetékességének meghatározása.

A közigazgatás szervezeti és működési elvei

Azok a szervezési elvek, amelyek a közigazgatás feladatainak a megoldására szolgálnak a következők:

- Centralizáció**, azaz olyan központi szerv létesítése, amelynek az összes helyi és területi szervek alá vannak rendelve, és amely ily módon az egész közigazgatási szervezettel rendelkezni tud.
- Decentralizáció**, amely olyan szervek létrehozását jelenti, amelyek a központi közigazgatás szervei által el nem látott feladatokat valósítják meg, s amelyek általában közvetlen kapcsolatban vannak az ügyfelekkel.
- Hierarchia**, amely a központi közigazgatás szervei, egységei, valamint a helyi és területi közigazgatás szervezeti egységei közötti viszony meghatározó elve.
- Integráció**, amely szervezési elv a közigazgatási hierarchiában azonos szinten álló struktúrák egymáshoz való viszonyát szabályozza, a köztük való összhangot hivatott biztosítani.
- Szubszidiaritás**, amely szervezési elv azt teszi lehetővé, hogy a közigazgatás feladatait elsődlegesen a polgárokhoz legközelebb álló szervezetek valósítsák meg, s csak másodlagosan, mintegy

kisegítésképpen kapjon szerepet központi közigazgatás bizonyos állami feladatok közvetlen megvalósításában.

- f) **Ágazati és funkcionális elv**, amely a közigazgatás hatékonyságának követelményét szem előtt tartva különbséget tesz azon szervezetek között, amelyek egyes közfeladatok direkt megvalósításáért felelősek, valamint azon szervezetek között, amelyek a közigazgatás, mint szervezetrendszer egészének működési feltételeit hivatottak biztosítani.

Ad a) és b) Centralizáció és decentralizáció

Az állami életben kétféle centralizációt lehet megkülönböztetni: a politikait és az adminisztratívát. A politikai centralizációnak napjainkban nincs igazán jelentősége, mivel ez elsődlegesen történeti kategória, amely a jog és a törvények egységét takarja.

Az adminisztratív centralizáció azt jelenti, hogy egység uralkodik a közügyek intézésében és a jogszabályok végrehajtásában.

A politikai és az adminisztratív centralizációra a történelem már a korai századokban mutatott fel példákat. Az elv fokozott érvényesülése a XVI. századtól érzékelhető, amikor európai nagyhatalmak a birodalmuk egységét próbálták a centralizáció segítségével fenntartani. A XIX. századtól a liberális állam megjelenésével a centralizáció további erősödésének lehetünk tanúi, amely folyamat azt eredményezte, hogy a mai parlamentáris rendszerekben gyakorlatilag a kormány áll a centralizáció piramisának csúcsán, mint a közigazgatás első számú irányítója.

Napjainkban elsődlegesen az **adminisztratív centralizáció** a domináns szervezési elv, amely nemcsak előnyös, hanem egyben elkerülhetetlen is. A mai közigazgatás feladatai olyan nagyszámúak és nagyterjedelműek, hogy összhangjuk centralizáció nélkül nem biztosítható. A közigazgatás szakszerűségének a követelményei olyan természetűek, hogy azokat gazdaságosan és kellő színvonalon csak az állam tudja biztosítani.

A jogrend egysége sem valósítható meg a centralizáció elvének érvényesítése nélkül. Túlzás nélkül állítható, hogy **az államot a centralizáció nélkül meg sem lehetne szervezni**.

Az államosítással és a centralizációval szemben főként az önkormányzat támogatói hoznak fel érveket és fejtenek ki ellenállást. Sokan az önkormányzatok elsorvadását féltik az államosítástól. Ugyanakkor napjainkban az önkormányzatok hatásköre fokozatosan növekszik, mely jelentős mértékben azzal magyarázható, hogy a közigazgatás feladatai egyre növekednek a közigazgatással szembeni elvárásokkal egyidőben. Ily módon nem valóságos ellentét feszül a centralizáció és a decentralizáció elvei között.

Alapvető szempont, hogy a centralizáció és a decentralizáció kérdésében **nem hatalmi, hanem szervezési szempontok alapján kell dönteni**. Ha a választás során hatalmi megfontolások érvényesülnek, akkor annak mindenképpen a közérdek látja kárát.

A centralizáció érvényesítésének az állami szervek rendszerében különböző fokozatai lehetnek a teljes kontroll kiépítésétől kezdve egészen a laza felügyeleti intézkedésekig.

Talán a legalapvetőbb centralizációs erő a **szükséglet a koordináció iránt** mind a politikaformálás, mind pedig a végrehajtás (megvalósítás) értelmében. Hasonlóan bármely nagy szervezethez a kormányzat biztosítani akarja, hogy politikai elképzelései kompatibilisek, ellentmondástól mentesek legyenek. Gyakorlatilag a kormányzás minden területet több ágazatot, kormányzati hivatalt érint, nem említve a pénzügyeket, mivel több politikai iránynak pénzügyi konzekvenciái vannak. Abból a célból, hogy biztosítsák az ágazati politikai elképzelések hatékony összhangját, a kormányzásnak igénye van arra, hogy ellenőrizze, kontrollálja az összes szóba jöhető irányvonalat, politikai területet.

A második fontos indoka a centralizációnak az az óhaj, hogy a kormányzat, illetőleg a közigazgatás **egységes szolgáltatást** biztosítson polgárainak. Ez az aspektus főként a '80-as évek után erősödött

fel a liberális demokráciák országaiban. Van néhány terület, ahol az uniformitás gyakorlati szükségszerűség; nemzeti valuta, védelem, külpolitika, postai szolgáltatás, stb. Még több terület van, ahol az egyöntetűséggel kapcsolatos eljárás az **uralkodó értékeknek** és **eszméknek** az eredménye, különösen ami az ún. jóléti állam szolgáltatásait illeti. Elvárás a szolgáltatás egy bizonyos standardja az oktatásban, az egészségügyben, a szociális szférában. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a szükségletek nem változnak, különösen a helyi közösségek vagy népességcsoportok között, vagy azt, hogy ne lehetnének differenciák abban, ahogy a szolgáltatásokat megvalósítják. De mégis létezik egy általánosan elfogadott nézet, hogy ezen szolgáltatásokat minden polgárnak tekintet nélkül körülményeire, a helyre, és a szükségletre, joga van az egyenlő elbánás elve alapján megkapnia. Erre figyelemmel erős az igény a központi kormányzattal szemben, hogy ez a minimális szint biztosítva legyen és az erőforrások rendelkezésre álljanak ezekre a célokra.

Végezetül létezik egy **beépített dinamizmus** a centralizmus irányába a modern politikai rendszerekben. Ezt támogatja a választók növekvő elvárása, a kormányzat felelőssége a gazdaság sikeres menedzselése tekintetében és a nemzeti médiumok koncentrációja a nemzeti politikára. Mindezek a trendek növelik a centralizáció igényét.

A kiterjedt centralizáció azonban **kitermeli saját problémáit**. Adminisztratív aspektusból a központi kormányzat **nehezen kezelhetővé válik** és lehetetlen koordinálni. A koordinációs problémák mellett jelentkeznek a **földrajzi értelemben vett távolságból adódó nehézségek** is. A politikai elképzelések a központban születnek, de helyi szinten kell megvalósítani azokat. A tény, hogy közel minden kormányzati részlegnek vannak regionális hivatalai, az előbbi szükséglet felismerésén alapul. Szintén tény, hogy mind a szükségletek és az erőforrások változnak a helyi szintek között és még ha megvalósítjuk a standardizációt és egyöntetűség követelményét, még mindig szükséges lesz figyelembe venni ezeket a

különbségeket a nemzeti politika formálása során. Jellemző sajátosság, hogy **minden területnek és helyi közösségnek** bizonyos értelemben **egyediek a szükségleteik** és az erőforrásaik. Bár lehetnek közös problémák és nehézségek, egyéni körülményeiket mindenképpen fel kell ismerni. Ez az amiért helyi képviselőket választunk, hogy meghatározzák a helyi politikát és ellenőrizzék a legtöbb helyi szükséglet kielégítésének a módjait.

Politikai indokai a decentralizációnak egyaránt erősek. Abban a rendszerben, ahol a politikai autoritás központosított a parlament nehéznek találja a kormányzat cselekvéseinek kontrollját és ellenőrzését. Az adminisztratív távolságnak is megvan a politikai megfelelője. Azok a közösségek, amelyek távol vannak a döntéshozó centrumoktól természetes módon úgy érzik, hogy ki vannak zárva a döntésekből. Ez egészségtelen, mivel a politikai intézményekhez hasonlóan más intézményeknek is szükségük van a támogatásra és a bizalomra. **A távolság** a helyi közösség és a kormányzás között lehet tehát **szociális** (társadalmi) és **földrajzi**. A földrajzilag távollevő közösség kevésbé népszerű politikai döntéseket hozhat, amely a földrajzi szeparációból származó megértés hiányának a következménye. Ugyanez az érzés tapintható ki azoknál, akik úgy definiálják a távolságot, hogy „mi és ők” a társadalmi viszonyokon belül.

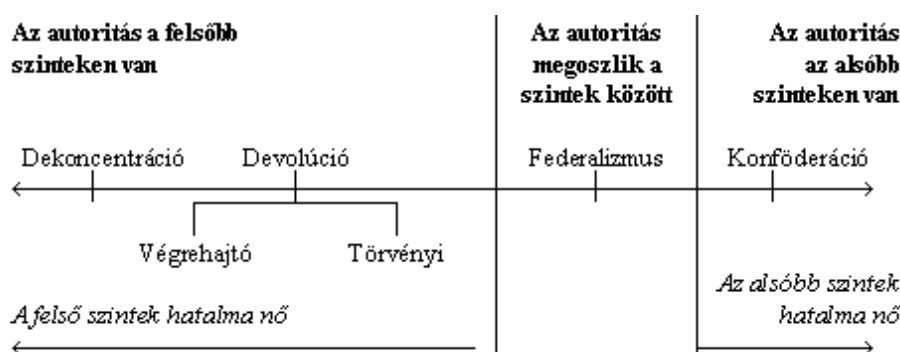
Természetesen **a decentralizációnak is megvannak a hátrányai**. Az első érv a decentralizációval szemben **pénzügyi** természetű. A decentralizáció megduplázza a pénzügyi erőforrásokat és a szakember iránti igényt. A közigazgatás ügyei könnyebben és olcsóbban intézhetők a központból, ahol az erőforrások mellett a megfelelő személyi állomány is rendelkezésre áll. A pénzügyi ellenérvekkel szorosan összefüggnek a decentralizációval szemben megfogalmazott **hatékonysági** kifogások. Helyi, lokális szinten gyakran nehéz vagy majdnem lehetetlen tapasztalt, képzett szakembereket találni. Mindez a közigazgatási tevékenység alacsony eredményességét vonja maga után,

főként ha a decentralizált egység méretét tekintve relatívan is kicsi és alul finanszírozott. Ez a személyzeti probléma tehetetlenséghez vezethet és eredőjeként szolgálhat a változással szembeni ellenállásnak.

Fontos ellenérv a decentralizációval szemben, hogy annak hatásaképpen növekedhetnek a **nem kívánatos egyenlőtlenségek**. Minél decentralizáltabb egy szolgáltatás biztosítása, annál nagyobb a valószínűsége az egyenlőtlenségnek földrajzi területek és szociális csoportok között. A túlzott decentralizációs igények végső soron szeparatizmushoz vezethetnek, amely jelenség mindenféleképpen elkerülendő.

Végezetül szokásos „vád” a decentralizációval szemben, hogy ennek révén növekszik a **korrupció veszélye**, lehetősége. Nem vitásan helyi szinten az informális kapcsolatok diszfunkcionális következményekkel is járhatnak, hiszen a közigazgatás szereplői itt is emberek, de a tapasztalatok szerint mind központi, mind pedig helyi szinten a korrupció egyaránt létező veszélyforrás.

A decentralizáció különböző formái a következők:



A diagram szükségszerűen egyszerűsít, de kifejezi a kapcsolatot a decentralizáció különböző formái között. A legegyszerűbb forma a **dekoncentráció**. Ez egyszerűen azt jelenti, hogy a közigazgatási autoritást delegálták. Közelebbről a politikai hatalom és a felelősség a döntésekért továbbra is a központi hatóságok jogkörében marad.

Végrehajtási devolúciónál a központi kormányzat meghatározza a politika kereteit és a nemzeti standardokat, de lehetővé teszi az alsóbb szinteknek, hogy végrehajtsák ezeket és bizonyos diszkrecionális jogkört is gyakoroljanak a megvalósítás során. Ugyanakkor fennáll a lehetősége a folyamatos központi felügyeletnek, és ha szükséges az intervenciónak.

A törvényi devolúció különválasztja a felső és alsó szintek felelősségét, mintsem a közös felelősséget erősíti. A központi kormányzat fenntartja azokat a jogköreit,

hatásköreit, amelynek össznemzeti jelentősége van, míg az egyéb jogköröket átadja a helyi szinteknek, de ez nem zárja ki, hogy a központi kormányzat megváltoztassa a hatáskörök megoszlását, vagy, hogy beavatkozzon az alsóbb szintek tevékenységébe.

A föderalizmus még erőteljesebb formája a decentralizációnak. Megtalálható itt a törvényi devolúció néhány jellemzője, nevezetesen a különbségtétel a felsőbb és az alsóbb szintek hatásköre között. De van egy lényegi differencia. A törvényi devolúcióval szemben a hatalommegosztás itt írott alkotmányon alapul, amelyet csak a központi kormányzat egységes akaratával lehet módosítani. A törvényi devolúciónál a végső hatalom a központi kormányzat kezében marad.

A **konföderáció** esetében a formális autoritás, a jogkörök az alsóbb szintekhez tartoznak, amelyek bármikor a felsőbb szintekre ruházhatják jogosítványukat, de egyben vissza is vonhatják azokat. Ez volt a tipikus forma pl. Észak-Amerikában az 1800-as évek közepén. Napjainkban ez a politikai forma inkább nemzetek között, mintsem nemzeteken belül jellemző. Az alsóbb szint rendszerint egy nemzet, és a felső valamilyen szupranacionális testület. Az Európai Közösség pl. ebben a kapcsolatrendszerben jól értelmezhető.

ad c) Hierarchia

Minden szervezetben, így a nagyméretű, centralizált közigazgatási szervezetekben is a vezető és az alárendeltek, valamint a különböző szintek között olyan viszony, hogy a vezetőnek, illetőleg a magasabb szintű struktúrának **utasítási, irányítási jogosítványa** van a beosztottakkal, illetőleg az alsóbb fokozattal szemben. Másképpen fogalmazva a vezetésnek és az alárendelteknek mindig **különböző a jogállása**, a feladata és a hatásköre. A két szint azonban feltételezi és kiegészíti egymást. Ezért ezt a viszonyt **alá- és fölérendeltségi** kapcsolatnak vagy **hierarchiának** hívjuk.

A szervezeteken belül az alárendeltek, illetőleg az alsóbb szintű fokozatok nemcsak jogszabályokat hajtanak végre, hanem egyben a vezetői utasításokhoz is kötve vannak.

Alapvető kérdés a közigazgatásban, hogy az alárendelt mennyiben köteles a vezető jogszerű, illetőleg jogsértő parancsát teljesíteni, illetőleg mennyire van jogosultsága az utasítás megalapozottságának, jogszerűségének vizsgálatára.

A Ktv. 38. § (1) bekezdése kimondja, hogy a köztisztviselő köteles felettese utasítását végrehajtani. Az utasítás végrehajtásának megtagadására csak akkor van kötelezettség, ha annak teljesítésével az érintett bűncselekményt vagy szabálysértést valósítana meg.

A köztisztviselő az utasítás végrehajtását megtagadhatja, ha annak teljesítése az életét, az egészségét vagy testi épségét közvetlenül

és súlyosan veszélyeztetné, vagy az érdekét védő jogszabályba ütközne.

További lehetőség, hogy ha az utasítás vagy annak végrehajtása jogszabályba ütközik, vagy teljesítése kárt idézhet elő, akkor a köztisztviselő erre közteles a vezető figyelmét felhívni, egyben kérheti az utasítás írásba foglalását. Ebben az esetben az utasítás írásba foglalása nem tagadható meg.

Abban az esetben, ha a köztisztviselő felettese döntésével, illetve utasításával nem ért egyet, jogosult különvéleményét írásba foglalni, emiatt hátrány nem érheti.

Jogi szempontból az alá- és fölérendeltség a vezető vagy irányító oldaláról az alábbi lényeges elemeket tartalmazza:

- **Hatáskört**, mely azt jelenti, hogy a vezető adja parancsba az utasításban az alárendelteknek, hogy mit kell a szervezet működése során megvalósítani. Az alárendeltek határozata a vezető hozzájárulásával, **aláírásával** (kiadmányozás) kap jogi hatályt. Ebből következően a határozatért, illetve intézkedésért a vezető viseli a felelősséget. Ezen az elven nyugszik többek között a miniszterek parlamenti felelőssége is.

- Jogosítvány az alárendeltek, illetőleg az alárendelt szervek **ellenőrzésére**.

- **Fegyelmi jogkör** gyakorlása a beosztottak tekintetében.

- **Minősítés** készítése a beosztott munkatársak tevékenységéről.

A beosztottaknak vagy alárendelteknek elvileg nincs önálló hatásköre, de jogszabály lehetővé teheti hatáskör létesítését ebben a körben is.

A különböző fokú szervek között a **hatásköri megosztás** mindig **jogi normán alapul**. Tipikus, hogy a hatósági jogkört az alárendelt szervek felülről átruházás (delegálás) után kapják meg.

A közigazgatásban a szervezeti hierarchiában a felsőbb szinten elhelyezkedő szervek az alárendelt szervek működését általában ellenőrzik. Az ellenőrzés rendszerint hivatalból történik, de mód van arra is, hogy a meghozott intézkedéseket kell jóváhagyás

végett bemutatni. Az ellenőrzés eredményeképpen a hierarchiában **a felsőbb szinten álló szerv különféle intézkedéseket foganatosíthat**, pl. megsemmisítheti vagy megváltoztathatja az alárendelt szerv intézkedését vagy határozatát, utasítást adhat, vagy bírósági eljárást kezdeményezhet.

ad d) Integráció

A közigazgatás szervezeti rendszerében nemcsak az alá- és fölérendeltségi kapcsolatok találhatók meg, hanem **azonos szervezeti szinten** is találunk struktúrákat. Az egyenrangú, azonos szinten elhelyezkedő, valamint az alárendelt, hierarchikus szervek, egységek tevékenységét is valamilyen módon össze kell hangolni. Ezt a feladatot valósítja meg az integráció, mint szervezési elv.

Az integráció **általánosabb értelemben** az egész állami működés és különösen a közigazgatás működésének egységesítését, időszerűségét, az aktuális kormányzást és végrehajtást segíti elő.

Az integráció iránti igény különösen erős a **tagolt, összetett** szervezeti struktúrák esetében, mivel ilyen esetben az elkülönült szervezeti egységek hajlamosak a szervezeti céltól független, ún. divergáló szervezeti mozgásokra.

Az integráció révén erősíteni lehet a közigazgatási szervezetrendszer hatékonyságát, az erőforrások gazdaságosabb felhasználását, egyben a különböző szervezeti célok magasabb szintű megvalósítását.

A közigazgatásban az integrációt vagy **testületi szervek** gyakorolják, vagy az **egyéni szerv** feladatává tehető.

Az integráció ismert intézményei: a kabinet vagy a különböző szintű kormánybizottságok vagy tárcaközi bizottságok. A gyakorlatban találkozunk kormánybiztosokkal is, akik rendszerint egy konkrét, de több minisztérium hatáskörét érintő feladatra vonatkozóan kapnak megbízást.

Az integráció tehát - a viszonylagos elhanyagoltsága ellenére is - épp olyan fontos szervezési elv, mint az alá- és fölérendeltség.

Általános tételként megfogalmazható, hogy minél nagyobb a szervezet, annál nagyobb az integráció szerepe. Figyelmet érdemel az a körülmény is, hogy az autoriter közigazgatási rendszerekben az integráló testületi szerveknek nincs igazán komoly jelentősége, ezzel szemben a demokratikus elvek szerint működő közigazgatásban viszont fokozott jelentőséggel bírnak.

ad e) Szubszidiaritás

A szubszidiaritás szó első jelentése a **helyettesítés**, a másodlagos, kevésbé fontos gondolatát kelti. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a főhatóság, elsősorban az állam, csak abban az esetben avatkozhat be az alsó szintű hatóság vagy személy működésébe, illetőleg tevékenységébe, ha annak alkalmatlansága kiderül vagy bebizonyosodik.

A szubszidiaritás elve tehát mindenekelőtt **a hatalom korlátozásának elve**, anélkül, hogy normatív jelleget öltene. A szubszidiaritás elve normánál többet határoz meg, tendenciát nyújt. A konkrét alkalmazás feltételeit nem rögzíti, így azok az idő és a hely függvényében változhatnak.

A szó második jelentése a **segítség** gondolatára utal, és inkább alátámasztja a beavatkozás lehetőségét. Ebben az esetben nem azt kell felmérni, hogy a hatóságnak jogában áll-e beavatkozni, hanem azt, hogy nem kötelessége-e azt megtennie.

A jogi kifejezésekkel nehezen definiálható szubszidiaritás elve elsődlegesen az európai szövetségi államokban (Svájc, Ausztria és Németország) hatott, amelyek gazdag jogelméleti hagyományokkal rendelkeznek ebben a témában.

Napjainkban a szubszidiaritás elvét illetően **három lehetséges értelmezés** jöhet szóba:

- **Filozófiai értelmezés**, amely alapján a kifejezés a létező társadalmak működésének egyik keretét adja, s az intézmények kialakításában is vezérelvként szolgál.

- **Jogi értelmezés**, amely szakmai és elvi ellenvetéseknek köszönhetően még nem kiforrott.

- **Szakmai értelmezés**, amely a különböző szintű hatalom megfelelő hatásköreinek és annak esetleges újrafelosztásának kritériumaként jelenik meg.

Kiemelendő ellentmondás a szubszidiaritás elvével kapcsolatban, hogy az - bizonyos kivételeket leszámítva - **explicit módon sehol sem jelenik meg**, hanem számos ország törvényhozásában magától értetődő módon hivatkoznak rá, mintha az európai országok többsége már tudtán kívül gyakorolná ezt az elvet.

A szubszidiaritás fogalmát megtaláljuk az Önkormányzatok Európai Chartájában és az Európai Tanács Egyezményében.

Az **Önkormányzatok Európai Chartája** kiemeli, hogy a különböző szolgáltatásokat elsődlegesen **a polgárokhoz legközelebb álló helyhatóságoknak** kell biztosítani, s csak mögöttes megoldásként jöhet szóba regionális vagy területi szintű szolgáltatás.

A szubszidiaritás elvét napjainkban nem célszerű elszigetelten kezelni, össze kell vetni más hatályos szervezeti elvekkel is. Az elv érvényesítésekor az adott tagállamban figyelembe kell venni a **cselekvés egységének, a hatékonyságnak, az alkalmazás egységének és a szolidaritás elvének** a követelményeit is.

A cselekvés egysége a napjainkban az államok egyik legfontosabb követelménye. Megköveteli az energiák, erőforrások mozgósítását, valamint az eszközökkel való legtakarékosabb gazdálkodását. Ugyanakkor a cselekvés egységét nehéz megvalósítani, mert az érintett hatóságok vagy szintek száma rendkívül nagy. A szubszidiaritás elve akkor egyeztethető össze a cselekvés egységének a követelményével, ha a központi állam megváltik olyan szabályozási köreitől, amelyek esetében hiányzik a helyzet konkrét ismerete. A legnagyobb szabadság ilyen esetben a helyi kezdeményezést illeti, a központi vagy regionális szint csak általános előírások útján járhat el.

Fontos követelmény továbbá a szubszidiaritás összehangolása a hatékonyság igényével. Alapvető elv ezen a területen, hogy **azonos hatékonyság mellett a több szabadságot megengedő** beavatkozást kell alkalmazni.

A szubszidiaritás elvének érvényesítése során törekedni kell arra, hogy az állampolgárok életkörülményeit jobban kiegyenlítsük, a különböző természetű egyenlőtlenségeket a lehetőség szerint csökkentjük.

Az elv tartalmától nem idegen a segítség és a szolidaritás gondolata, amely a gyakorlatban azt jelenti, hogy elő kell segíteni, hogy az önkormányzatok közötti forráskülönbségek lehetőség szerint csökkenjenek.

Összefoglalva, napjainkban a szubszidiaritás egy nagyon fontos **társadalomszervezési alapelv**, amely azt mondja ki, hogy egyéntől vagy csoportosulástól ne vonjunk meg csak azokat a feladatokat, amelyeket a felsőbb szintű csoportosulások tudnak hatékonyabban és kielégítőbben megoldani. A szubszidiaritás a helyi, regionális és nemzeti önkormányzatok tekintetében **szakmai alapelv** is. Politikai szinten az alapelv megvalósítása a döntéseknek az állampolgárokhoz való közelebb vitelét teszi lehetővé, s egyben decentralizációs folyamatok szükségességére hívja fel a figyelmet.

ad f) Ágazati és funkcionális elv

A társadalomban kialakult **munkamegosztást** az államigazgatás ágazati elv alapján való tagozódása közvetlenül fejezi ki. Egy adott ország központi közigazgatási rendszere oly módon tagolódik, amilyen módon kialakult az adott társadalomban a munkamegosztás rendszere. Ezen túlmenően az állami, közigazgatási feladatok határozzák meg a közigazgatási rendszer ágazati elv alapján való tagolódását.

Ha az igazgatástudomány alapján kívánjuk meghatározni az ágazatnak a fogalmát, mint sajátos igazgatási kategóriát,

akkor azt kell mondanunk, hogy ágazatnak minősül a közigazgatásnak tárgyai alapján kialakított munkamegosztása az ágazati szervezeti rendszerben.

A közigazgatás ágazati rendszerének a differenciáltsága elsődlegesen **két tényezőtől** függ. Mindenekelőtt a **társadalmi munkamegosztás fejlettségét** kell megemlítenünk, továbbá azt, hogy az államigazgatás milyen **módszerekkel** látja el az adott ágazat, terület irányítását.

Az ágazati szervek tagolásának - bármennyire is előnyös az, hogy egy-egy ágazatot önálló szerv irányítson - megvannak a maga **határai**. Az ágazati szervek túlzott száma mindenképpen hátrányos. Központi szinten nehezzé válik a kormány általi összefogásuk, továbbá a koordináció biztosítása. Az előbbiekből következik az is, hogy a társadalmi munkamegosztás objektív fejlődését nem követheti sematikus az ágazati szervek tagolásának a rendszere.

A másik tényező, amely az ágazati tagolás mélységét, jellegét meghatározza, az államigazgatási tevékenységnek a módszere. Napjainkban a közigazgatási tevékenység alakításának **legtipikusabb eszközei**: az igazgatási munka gépesítése, korszerű információrendszerek kialakítása, az igazgatási tevékenység színvonalának emelése, központi feladatok decentralizálása, továbbá az ún. közvetett irányítási módszerek fokozott alkalmazása.

Ezen eszközök, illetőleg módszerek elterjedésével és általánossá válásával csökkenteni lehet az ágazati tagolódás fokozódását, egyben emelni lehet a közigazgatási tevékenység színvonalát.

Az ágazati tagolás az egész közigazgatási rendszerben érvényesül. Mind a közigazgatás központi szervei, mind pedig a helyi szervek többsége ágazati szervnek minősül. Az ágazati szervek fő feladatai és hatáskörük jellege általában megegyezik.

A központi ágazati szervek az **ágazati minisztériumok** és az ún. ágazati jellegű **országos hatáskörű szervek**. A központi ágazati szervek fő feladata az állami munkaszervezetek irányítása. Ezek vagy

vállalatok vagy intézetek. A gazdasági jellegű minisztériumok fő feladata tehát az adott gazdasági ágazatba tartozó állami vállalatok tulajdonosi igazgatása. Ki kell emelni, hogy az ilyen jellegű állami tulajdonosi igazgatás egyre inkább visszaszorulóban van a privatizációs folyamatok elterjedésének köszönhetően.

Ugyanakkor más ágazati minisztériumok, mint például a Művelődésügyi és Közoktatási Minisztérium, igazgatja a profiljába tartozó oktatási és kulturális intézeteket. Ugyanez megemlíthető részben a Belügyminisztérium, részben pedig a Honvédelmi Minisztérium tekintetében is, amelyek fő feladata a fegyveres testületek igazgatása az adott ágazaton belül.

A központi ágazati szervek részt vesznek a **jogalkotásban**, illetőleg a magasabb szintű jogszabályok végrehajtása érdekében végrehajtási **normákat bocsátanak** ki.

A magasabb szintű jogszabályok, például törvények és kormányrendeletek **előkészítésében** is jelentős szerepet játszanak az ágazati miniszterek. Ebben a körben is meg kell említeni az ágazati miniszterek hatásköre révén kibocsátott végrehajtási jogszabályokat.

A központi ágazati szervek látják el az adott ágazatban a **hatósági jogalkalmazó tevékenység** irányítását, s ezen belül irányítják és felügyelik is a helyi ágazati igazgatási szervek jogalkalmazó tevékenységét.

Végezetül meg kell említenünk, hogy a központi ágazati szervek felügyelik az adott területhez tartozó társadalmi szervek és szövetkezetek működését is.

Főként 1990. előtt tipikus volt az, hogy a központi ágazati szervek fenntartottak és működtettek különböző kulturális és oktatási intézeteket.

Minden igazgatásban a nagyobb méretű szervezet vagy szervezetrendszer esetén szükségszerűen létrejönnek a funkcionális feladatokat ellátó, elkülönült, ún. **funkcionális szervek**. Az előbbiekből következik az is, hogy a közigazgatás szervezeti rendszerében is kialakulnak olyan struktúrák, amelyek az egész közigazgatási rendszer viszonylatában látnak el funkcionális

feladatokat. Funkcionális feladatok mennyiségét elsősorban az a tény határozza meg, hogy az állam, mint tulajdonos irányítja a közigazgatási szervezetek révén a gazdasági szervezetek egy jelentős részét. Nem véletlen tehát, hogy a funkcionális szervek túlnyomó többsége a gazdasági irányításban jelentkező feladatok megoldásával foglalkozik.

A közigazgatás funkcionális szervei lényegében **kettős funkciót** töltenek be: egyrészt végzik az egész közigazgatási rendszer szervezése, irányítása által igényelt funkcionális feladatokat, másrészt ellátják azokat a teendőket is, amelyek az államnak a társadalom irányításában betöltendő feladataihoz szükségesek. Valamennyi funkcionális szervnek alapvető sajátossága, hogy tevékenysége a **saját szervezeti rendszerén túlmutat**, az egész közigazgatásra, illetőleg a közigazgatás által irányított szervezetekre is kiterjed.

A közigazgatási rendszerre háruló **funkcionális feladatok**, amelyek általában elkülönült funkcionális szervek létrehozását igénylik, a következők:

- Általános tervezés, gazdaságpolitikai programok kidolgozása.
- Pénzügyi szabályozás és irányítás.
- Munkaügyi szabályozás, munkaerő gazdálkodás.
- Személyzeti igazgatás a közigazgatás rendszerén belül.
- Műszaki fejlesztés irányítása.
- Általános nyilvántartás, információfeldolgozás, rendszerezés.

A közigazgatás **központi funkcionális szervei** közül a jelentősebbek:

- a) **Minisztériumi jogállással:**
Pénzügyminisztérium (pénzügyi szabályozás), Munkaügyi Minisztérium (munkaügyi szabályozás), Környezetvédelmi Minisztérium.
- b) **Nem minisztériumi jogállású országos hatáskörű szervek:** Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság, Központi Statisztikai Hivatal, Magyar Szabványügyi Hivatal, Országos Bányaműszaki Főfelügyelőség.

Azt, hogy a közigazgatás szervezeti rendszerében funkcionális feladatokra mely szerveket hoznak létre, és hogy egy-egy szerv milyen funkcionális feladatokat lát el, az adott ország közigazgatási rendszerének sajátosságai határozzák meg. Általában a funkcionális szervek felső szintű döntések előkészítésében, valamint a döntések végrehajtását ellenőrző tevékenységében játszanak fontos szerepet.

A központi funkcionális szervek a funkcionális tevékenységet **jogszabályok útján** valósítják meg. Megemlítendő, hogy a gyakorlatban számos funkcionális szerv jelentős mértékben ellát ágazati igazgatási feladatokat is. Például a Pénzügyminisztérium irányítja a bankhálózatot, a pénzügyintézeteket, valamint az adóhatóságokat. Ezen ágazati igazgatási feladatok azonban szorosan kapcsolódnak a funkcionális feladatokhoz, ezért bízták ellátásukat funkcionális miniszterekre. Ugyanez fordítva is érvényesül: egyes központi ágazati szervek funkcionális feladatokat is láthatnak el, mint például az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium a külkereskedelem szabályozásában.

Egyes központi funkcionális szervek **centrális alárendeltségű helyi szervekkel** is rendelkeznek, ha az adott funkcionális szolgálatban a pártatlanság követelménye másként nem oldható meg. (Például a Központi Statisztikai Hivatal helyi szervei.)

A közigazgatási szervezet belső felépítése

A közigazgatási szervezetek tipikusan **bürokratikus struktúrák**, amelyek a történelmi tapasztalatok szerint leghatékonyabban képesek a közigazgatás céljait megvalósítani. A bürokráciában **hierarchikus elrendeződését** találjuk a különböző szervezeti részlegeknek, a munkamegosztás és az autoritás alapján. A hierarchikus struktúra a piramishoz hasonló, minden szinten a hivatalnokoknak autoritása van a struktúrában alatta elhelyezkedő munkatársak felett. **Az autoritás a hivatalhoz**, a pozícióhoz vagy a státushoz, nem pedig az egyes személyhez **tartozik**. Más szavakkal: a jogkörök és a hatáskörök a hierarchián belül az egyes munkaterületekhez kötődnek lényegileg, tekintet nélkül arra, hogy ki tölti be az adott pozíciót. **Robert Merton úgy definiálta a bürokráciát, mint formális, racionális társadalmi struktúrát, amely ideális esetben funkcionálisan a szervezeti célok megvalósításán munkálkodik.**

Max Weber nyomán a közigazgatásban elterjedt **bürokráciának** tipikusan a következő **legfontosabb jellemzőit** különböztethetjük meg:

a) **Munkamegosztás:** a személyzet és a tevékenység a struktúrában belül kisebb egységek között van felosztva, amelyeket hivataloknak nevezünk. Minden hivatalnak pontosan körülírt hatásköre, jogköre van, és minden munkaterület illeszkedik az ellátandó feladatokhoz. Mindezek alapján szakértők kerülnek alkalmazásra, akik felelősek az adott terület működéséért.

b) **Az autoritás hierarchiája:** szervezetek működésében az irányítás egységének elve dominál. A hierarchián belül az egyes szintek vezetői más szintek esetében alárendeltek. Az irányítás csúcán gyakran testületet találunk, míg középszinten menedzserek tevékenykednek. A legnagyobb számban a szervezeti struktúra alján találunk munkatársakat.

c) **Közhivatal:** szervezet működéséhez szükséges források és eszközök a szervezethez, nem pedig egyénekhez tartoznak, továbbá a szervezet tevékenysége élesen különvált az ún. privát szférától.

d) **Merit rendszer:** a szervezet tagjait az ún. érdemrendszer alapján választják ki, standardizált kritériumok szerint, mint például közszolgálati vizsga vagy szakképzettség igazolása. A kiválasztásban barátság, politikai vagy családi kapcsolatnak elvileg nincs szerepe.

e) **Karrier minták:** elvárás, hogy a szervezet munkatársai teljes személyiségükkel a hivatali feladatok megvalósításán munkálkodjanak. Az előrelépés egyben bérük és munkakörülményük javulását eredményezi. Az ún. szenioritás elismert, értékelt és jutalmazott.

f) **Objektív szabályok:** a szervezet működésében konzisztens, definiált objektív szabályok érvényesülnek, amelyek elősegítik az ügyfelek egyöntetű kezelését, az ügyek egységes megítélését.

Max Weber kizárólag a bürokratikus szervezetek **pozitív** aspektusait emelte ki: precizitást, koordinációt, a megbízhatóságot, hatékonyságot, stabilitást és a folyamatosságot.

Weber követően főként **Merton** és **Crozier** hívta fel a figyelmet a bürokratikus struktúrák **diszfunkcióira**; rugalmatlanságra, a ritualizált ügyintézésre, a túlzott személytelenségre, stb.

A bürokratikus szervezet negatívumai ellenére napjainkban is alapvető struktúrája a közigazgatásnak. Meghatározott pozitív értékekkel és negatív sajátosságokkal rendelkezik. Az előbbiekből következően **önmagában** történő megítélése nem előremutató. A szervezeti választás esetében - álláspontunk szerint - alapvető jelentősége van annak, hogy a közigazgatásban milyen **értékek** megvalósítását tartjuk elrendőnek, s ezek ismerete alapján lehet az **adekvát szervezeti formák** kérdésében állást foglalni.

A fentiek illusztrálására öt lehetséges közigazgatási modellt mutatunk be, amelyek különböző értékek, célok, követelmények megvalósítására nyújtanak lehetőséget.²

Elméletek és képviselőik	Analitikus egység (Empirikus fókusz)	Jellemzők	Maximális értékek
Klasszikus bürokratikus modell	A szervezet	Struktúra, hierarchia, kontroll, autoritás, politika-igazgatás, dichotómia, utasítási lánc, parancs egysége, irányítási feszültség, merit rendszer, centralizáció	Gazdaságosság, hatékonyság ³ , hatásosság ⁴
Taylor	A termékcsoport		
Wilson	A kormányzati ügynökség		
Weber	A hivatal		
Gulick, Urwick	A munkacsoport		
Neobürokratikus modell	A döntés	Logikai pozitívizmus, operációkutatás, rendszeranalízis, kibernetika, menedzsment tudomány, produktivitás	Racionalitás, hatékonyság, gazdaságosság, termelékenység
Simon, Cyert March, Gore			
Institutionális modell	A döntés (racionális)	Empirikus; pozitívista; a bürokrácia, mint a kultúra kifejezője; bürokratikus magatartásminták közepontban a túléléssel; verseny; technológia; racionalitás; növekedés; hatalom	Tudás, Szervezeti magatartás természetes analízise, növekedés, pluralizmus, kritika
Lindbloom	A döntés (növekedés)		
J. Thompson	Szervezeti viselkedés (nyitott rendszerek)		
Crozier	Szervezeti magatartás		
Downs	Egyén és szervezeti magatartás		
Mosher	Hivatal és professzió		
Etzioni	Összehasonlító szervezeti magatartás (hatalom)		
Blau	Szervezeti magatartás (változások)		
Riggs	Szervezet és kultúra		
W. Thomson Selznick	Szervezeti viselkedés Szervezeti magatartás		
Emberi kapcsolatok modell	Az egyén és a munkacsoport	Személyközi és csoportközi kapcsolatok, kommunikáció, szankció, motiváció, képzés, változás, osztott autoritás, konszenzus, eljárási korrektség	Munkás-elégedettség, egyéni méltóság, személyes növekedés
McGregor	Felügyelő-munkás kapcsolatok		
Likert	Felügyelő-munkás teljesítmény		
Bennis	Magatartás-változás		
Argyis	Magatartás-változás		
Közülasztás modell	Szervezet-ügyfél kapcsolatok, közjavak elosztása	Antibürokrácia; a gazdasági logika alkalmazása, közszolgáltatások elosztásának problémáinál; piaci analízis, szerződés, kis méret, decentralizáció, ügyletek	Allampolgári választások és lehetőségek; egyenlő hozzáférhetőség a közszolgáltatásokhoz, verseny
Ostrom	Decentralizált átfedő struktúrák		
Buchanan, Tullock	A közszektor, mint piac		
Olson	Az ügyfélcsoport mérete és a közjavak elosztása		
Mitchell	Elosztás		
Frohlich, Oppenheimer, Young	Vezetés és közjavak elosztása		
Niskanen	Szerződéses teljesítmény		

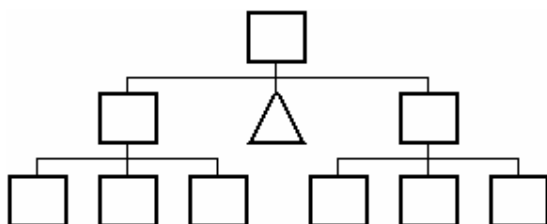
² Forrás: H. George Frederickson: New Public Administration, The University of Alabama Press, University Alabama, 18-19. old.

³ Kapcsolat az input és az output között.

⁴ Kapcsolat az output és az eredmény között, azaz a megvalósított politikai célok mértéke.

A közigazgatásban alkalmazott szervezeti formák és összehasonlító jellemzésük⁵

Lineáris szervezet



Ebben a struktúrában az **elsődleges munkamegosztás** érvényesül. A szervei működés elhatárolódása kezdetleges. A döntések centralizáltak, szigorúan érvényesül a hierarchia elve. Egy beosztottnak egy főnöke van. A horizontális szintek közötti együttműködésre nincs lehetőség, elsődlegesen a formális, vertikális kommunikációs rendszerek működnek.

A struktúra inkább magas, mintsem alacsony. A belső tagozódás erős specializálódást takar.

A szervezeti forma **előnyei** között ki kell emelni a feladatok és hatáskörök egyértelmű elhatárolódását, ami a szervezet pontos működését teszi lehetővé. A **hátrányok** között szólni kell arról, hogy a szervezet merev, változásra nem fogékony, és erőforrásokra érzéketlen. A szakmai vezetés az alap- és kiegészítő tevékenységgel gyakran összefonódik.

⁵ Jelmagyarázat:



- alapegység,



- funkcionális egység,



- ideiglenes egység,



- törzskari egység,

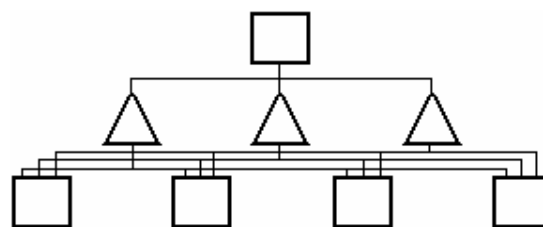


- együttműködés,



- eltérő jelentőségű kapcsolat

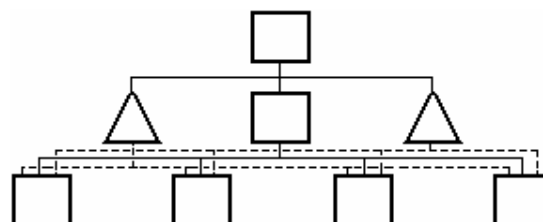
Funkcionális szervezet



A struktúrán belül **elsődleges munkamegosztás** érvényesül a **szervei funkciók szerint**. Pontos munkaköri leírások és erős szabályozottság található. A döntések centralizáltak, egy végrehajtónak több helyről adnak utasítást. Erős a vertikális koordináció, technokratikus eszközökkel a horizontális koordinációt bizottságok, konzultatív testületek segítik. A funkcionális egységek az alapegységek fölé rendelve, így a tagozódás elve a két szinten eltérő.

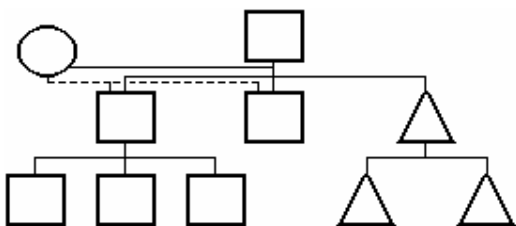
A szervezeti forma **előnye** a szakszerűség, a specializáció, az erőforrások szigorú ellenőrzése, valamint az együttműködés, illetőleg az egységesség szem előtt tartása. Stabil környezetben jól működő szervezet. **Hátránya** a többes irányból adódó koordinációs nehézség. Nehezen alkalmazkodik a változó szervezeti környezethez, nem innovatív.

Lineáris - funkcionális szervezet



Ebben a struktúrában **vegyesen** jelennek meg a korábbi két konfiguráció munkamegosztási elemei. A döntéshozatal centralizált, kettős alárendeltség, kettős felelősség és kettős hatáskörgyakorlás érvényesül. Az **előnyök** között a koordináció színvonalának javulását kell kiemelni, míg a **hátrányok** tekintetében továbbra is fennmaradnak a többes irányításból eredő koordinációs nehézségek.

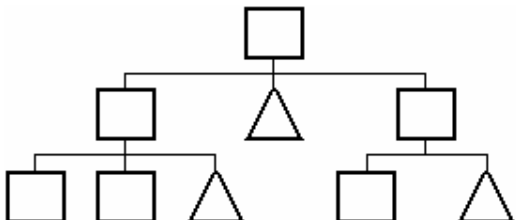
A törzskari szervezet



A törzskarban koncentrálódik néhány menedzsment és szervei funkció. Ugyanakkor a **szakosodás** és az **integrálódás** is a törzskar jellemzője. A törzskar a vezetést közvetlenül támogatja, véleményez, előkészít, alternatívákat fogalmaz meg, a döntések következményeit elemzi. A törzskar strukturális koordinációt biztosít.

Az **előnyök** között ki kell emelni a szakmai és vezetési feladatok eltörlését, a hatékonyság növekedését. Míg a **hátrányok** tekintetében figyelmet érdemel az a tény, hogy gyakran keletkezik feszültség a törzskar és a többi szerv között, valamint esetenként nem egyértelmű a törzskar felelőssége.

Divíziós szervezet

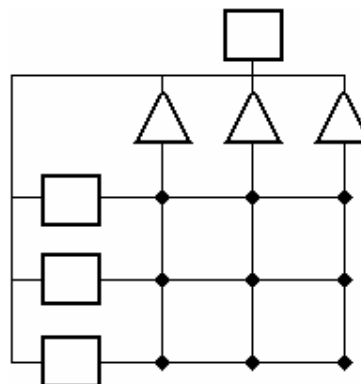


A struktúrán belül **tárgyi elvű elsődleges munkamegosztás** érvényesül. A funkcionális (szervei) egységek szükség szerint a **divízióhoz** rendelték. Az operatív döntések decentralizáltak a divízióhoz, magán a divízió belül centralizált a döntés. Működése során eredményfelelősség érvényesül. Sem a horizontális, sem a vertikális koordináció nem jellemző, ezek helyett a technokratikus koordináció a tipikus. A hangsúly az alapfeladatokat ellátó szerveken van. A tagozódás a teljesítményhez, szolgáltatásokhoz idomul.

A felépítés **előnye** a stratégia és az operatív feladatok elhatárolódása, a teljesítményelv érvényesülése és a környezethez történő alkalmazkodás.

Hátrányok között kiemelendő, hogy esetenként a divíziók elkülönülnek, ami koordinációs nehézségeket eredményezhet.

Mátrix szervezet

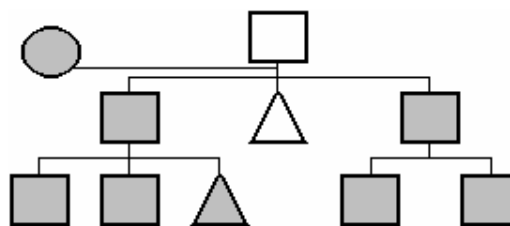


Ebben a struktúrában **egyszerre** van jelen a **tárgyi és a szervei munkamegosztás**. A felelősség megosztott, egyetértést feltételez. A formalizáltság szintje alacsony, a személyorientált koordináció érvényesül. A horizontális és a vertikális koordináció az egyes szerveken belül történik. A belső tagoltság a szerveken belül történik. A belső tagoltság a célprogramokat követi, a funkcionális struktúra stabil, a szervek mérete változó.

Az **előnyök** között kiemelendő az operativitás, az innováció-készség, valamint az erősen ható teljesítményelv. **Hátrányok** tekintetében a kettős irányítás konfliktusokhoz, illetőleg koordinálási problémákhoz vezethet. Esetenként krízishelyzetekben döntési bizonytalanságok jelentkezhetnek.

Programorientált szervezet

Kevésbé stabil egység. A

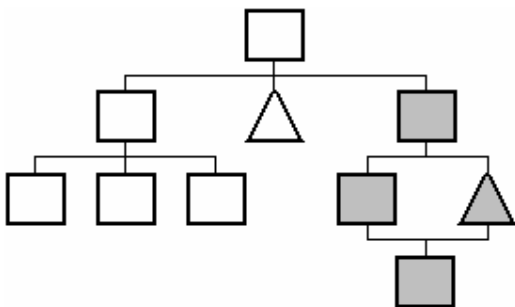


munkamegosztás időről-időre a **feladattól függően változik**. Általában célszervek működnek. A szervezet decentralizált, erős menedzsment által irányított,

eredményfelelősség érvényesül. A koordinációs igény alacsony, a szervezet konfigurációja gyakran változik.

A felépítés **előnye** az átlagot meghaladó rugalmasság, az erőforrások jó kihasználtsága. **Hátrányként** kell kiemelni a vezetést terhelő erős személyzeti munkát, amely a gyakori fluktuációval magyarázható, valamint az átállások időszakonként jelentkező veszteségeit.

Team orientált szervezet

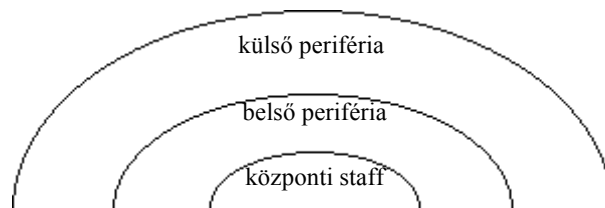


A szervezeten belül a **struktúra nagyobb része stabil, egy kisebb része változó**, az innováció és a fejlesztés specializált egységek feladata. A működésben nagyfokú önállóság, decentralizáció tapasztalható.

Előnye, hogy ez a felépítés képes több szakterületet érintő feladatot gyorsan megoldani, alkalmazkodó képes.

Hátránya, hogy a felépítésbeli sajátosságok lazíthatják a formális szervezet fegyelmét és pontosságát, továbbá, hogy a team-javaslatok gyakran elutasításra kerülnek a formális szervezet révén.

Központ - periféria modell



Ennél a szervezetenél a **munkavállalók** (hivatalnokok) **minden csoportjának különböző kapcsolata** van a helyi önkormányzattal.

Az ún. központi személyzetnek standard megállapodása van a helyhatósággal, ennek köszönhetően **tevékenysége** a képviselőtestület és a bizottságok által teljes mértékben ellenőrzött.

A periféria belső gyűrűjében olyan alkalmazottakat találunk, akiket vagy részmunkaidőben vagy időszakosan alkalmaznak, vagy egy határozott időre kötött szerződés révén kötődnek a helyhatósághoz. A szervezetnek ez a belső gyűrűje gyorsan bővíthető szükség esetén. A döntések ebben a belső gyűrűben elsődlegesen azokhoz a vezetési szintekhez kapcsolódnak, amelyek a különböző szolgáltatások biztosításáért a felelősséget viselik. Az ún. külső gyűrűjébe a perifériának részben önálló vállalkozók, cégek, alvállalkozók és konzultánsok tartoznak. Ennek a területnek az alkalmazása, illetőleg a működésbe történő bevonása teljes mértékben az önkormányzati menedzsment belátásának a függvénye.

Ez a szervezeti modell nagy valószínűséggel a '90-es évek követendő mintája lesz, abban az esetben, ha az ún. enabler, azaz szervező, felhatalmazó, megbízó jellegű önkormányzatok válnak általánossá.