

**DR. BUDAI BALÁZS BENJÁMIN PHD**

INTÉZETVEZETŐ, EGYETEMI DOCENS

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAMTUDOMÁNYI ÉS KÖZIGAZGATÁSI KAR  
SZAKIGAZGATÁSI ÉS SZAKPOLITIKAI INTÉZET



# A közigazgatás átalakítása, szervezési eszközökkel

## 1. A hatékony átalakítás megközelítései

Mióta a közigazgatás a társadalmi alrendszer egyiké, azóta érik kritikák, azóta igyekeznek megreformálni azt. Hol kisebb (fókuszált, funkcionális vonatkozásban), hol nagyobb (átfogóan, új célrendszert kitűző) mértékben<sup>1</sup>. És ez – minden bizonnyal – így is lesz még sokáig. Azaz a közigazgatás reformálása egy – a társadalmi viszonyok fejlődéséből fakadó – véget nem érő folyamat. A folyamatra válaszként szolgáló reform-kísérletek (főleg napjainkhoz közeledve) túlnyomórészt retorikai habbal díszítettek, megvalósulásuk akadozó, olykor kormányokon átívelő, töredezett.

A reformok lényege a feladatok ellátásának elosztása és annak mikéntje. Olykor a hatalmon lévők mozgásterének (ön)korlátozásával, olykor bővítésével. Olykor az állami feladatvállalás bővülésével, olykor zsugorodásával (átadásával). Tartalmát tekintve a feladatellátás struktúrájának, szereplőinek (szereplői kompetenciájának), módszereinek, elveinek – optimális esetben előremutató – módosítását jelenti, egy jobb közigazgatás elérése érdekében.

A hangsúlyok változása számos dimenzióban vizsgálható: az állami szerepvállalás tekinthető politikai-, gazdasági-, technológiai-, közigazgatási-jogi-, menedzsment-, társadalmi- stb. kérdésnek, vagy inkább e területek valamilyen arányú kombinációjának. Ugyanakkor látnunk kell azt is, hogy a közigazgatás alapkonstrukciója szinte változatlan: *(egyre bővülő) szolgáltatások nyújtása, mely elősegíti a magánérdek és a közérdek közötti érzékeny egyensúly fenntartását, a társadalom békés együttélése érdekében.*

A hatékonyságot szem előtt tartó (tehát nem csupán látzat-) közigazgatási átalakítások sikeressége azon múlik, hogy mely hatékonysági sikerkritériumokat vizsgáljuk. Hiszen már rég túl vagyunk azon, hogy csupán gazdasági, vagy csupán jogi hatékonyság alapján törünk pálcát egy-egy reform sikeressége felett. Napjainkban legalább ilyen meghatározóak a társadalmi hatékonyság, az átalakítás jellegének szervezete, az átalakítás történelmi-földrajzi hagyományai,

az emberi erőforrás hatékonysága, vagy egyenesen a szervezés hatékonysága<sup>2</sup>.

Jelen tanulmányunk ezek közül a(z igazgatás-) szervezésre, illetve a szervezési módszertanok jelentőségére fókuszál, rámutatva azokra a módszertanokra, melyek egy valóban jobb szervezettségű közigazgatást eredményezhetnek. Arra keressük tehát a választ, hogy hogyan valósítható meg a közigazgatás szervezetrendszerének hatékony átalakítása, milyen módszertanok és eszközök állnak rendelkezésünkre, az informatikai eszköztár megjelenése előtt, majd azt felhasználva.

## 2. A szervezési hatékonyság megközelítései

Az igazgatás-szervezés hatékonyságának fokozása (teljesítményének javítása) mindig a tudományos diskurzus fősodrában helyezkedett el. Tartalma azonban rendre változott. Míg pl.: a formális-rationális irányzat (amit weberi bürokráciának is hívunk) a tervszerűséget, kiszámíthatóságot, racionalitást helyezte középpontba, a személyes elemek minimalizálásával, addig a behaviorista irányzat épp az érzelmekre, a szokásokra, az értékrendre fektetett hangsúlyt, azaz a hatékonyságot az egyéni és a szervezeti célok összehangolásának sikerességében látta. A kontingencia elméletek már az adaptációt, míg az ezt követő irányzatok és iskolák a trendeket tartják meghatározónak. Az irányzatok – épp ezért – mindig más és más, elméletüket alátámasztó struktúrát és működési módot láttak optimálisnak. Ráadásul a hatékonyság fogalmuk is eltérő volt, minthogy megközelítésük is különbözött abban, hogy milyen mértékben fogadták el a közigazgatás és a versenyszféra hasonlóságát, az üzleti megoldások adaptálhatóságát. Míg a weberi bürokráciaelmélet a jogszabályok megalkotásának és betartásának fokmérőjeként tekintett az hatékonyságra és eredményességre, és így a hivatali ügyvitelszervezet tartotta a legfontosabb hatékonyság-javító technikának, addig a közpolitikai megközelítések az állam társadalmi problémamegoldásának sikerében mérik a hatékonyságot, azaz az

<sup>1</sup> Ennek katalizátora az utóbbi 20-25 évben: az ügyfelek közigazgatással szembeni attitűdje (az indokoltnál is fokozottabb elvárásaik), valamint a folyamatosan problémát okozó közszolgáltatási hatékonyság hiánya és eredményességének vitathatósága.

<sup>2</sup> Erről lásd bővebben: Buda Balázs.: *A közigazgatás újragondolása*; Akadémiai Kiadó, Budapest, 2016. (kiadás alatt)

igények és válaszok relevanciájára és racionalitására kíváncsi.<sup>3</sup> (Napjaink tendenciájára jellemző, hogy előbbiből billenünk át utóbbiba.)

A közigazgatás egyik legnagyobb csapdájának funkcionálisok rekurzív (önmagáért való) indoklását látom. Azaz számos feladatot egy korábbi (nem feltétlenül átgondolt) feladat ellátása támaszt alá. Elég egy nem megalapozott (pl. előzetes deregulációt nélkülöző, hatástanulmányoktól mentes) döntés, és a feladatok, eljárások, személyzet és szervezet láncreakció-szerű duzzasztását figyelhetjük meg. A reakció bármelyik ágensnél indulhat: jöhet pl. egy új feladat, amihez új eljárás, több ember, nagyobb szervezet szükséges, de jöhet akár egy csoportnyi új káder is, akinek „feladatot kell találni”, ehhez idomítani a szervezetet, és az eljárást. Módosulhatnak a szereplők és feladatok, a szervezet és az eljárás megváltozása miatt is, melyet szintén számos tényező kezdeményezhet. (Járolékos hatása ennek, hogy a közigazgatás bővülése többnyire az ügyfeleknél csapódik le: nem csupán azért, mert ők finanszírozzák, hanem azért is, mert gyakran ők lesznek e funkcionalitás „áldozatai”.)

Bármilyen jó-szándékú áramvonalasítás is elbukhat (és rendre el is bukik), ha nem találjuk meg a feladat gyökerét, és nem vizsgáljuk meg, hogy az a feladat valóban indokolt-e. Mert ha már a feladat ott van, akkor azt – a feladatok norma-jellege miatt – végre kell hajtani. Ehhez pedig a közigazgatás erőforrásokat köt le, és duzzad.

Ne felejtjük, hogy az átalakítás folyamatos. Köszönhetően a változó elvárásoknak és azok szerep-változásának, a változó kontextusnak, és a szorítóerőknek. Ennek megfelelően a mai szervezetek egyik legfontosabb tulajdonság-elvárása: az agilitás, a gyors reagálás, vagy – lehetőség szerint inkább – proaktivitás. A proaktív menedzsment szemlélet lényege, hogy keresni kell azokat a módszereket és képességeket, amelyek fejleszthetők, és biztosítani kell az azonnali változtathatóságot, igazíthatóságot ezek alkalmazásához.

Napjaink menedzsment irodalmának másik kulcskérdése, hogy a folyamatokban mely mozzanatok teremtenek értéket, és melyek csupán járulékosak (ad absurdum kiiktathatók). Az értéktérítő folyamatokra épülő átszervezés a Lean módszertan központi eleme.

Ahogy számos kormányzati ajánlóból kiderül, a „folyamatmenedzsment” gyűjtőkategória alatt összegyűjtött módszertanok ahhoz nyújtanak segítséget a megcélzott intézményeknek, hogy kialakítsák, lehatárolják, felmérjék, majd folyamatosan fejlesszék, tökéletesítsék (optimalizálják) folyamataikat. Mindeközben persze törekedjenek az egyszerűsítésre és az egységesítésre.

Attól függően, hogy mely hivatali folyamat-csoportokat vizsgáljuk, gyakran teszik ezeket a módszereket más kategóriákba is. A legfőbb hivatali folyamatok csoportjai az alábbiak.

1. Stratégiai irányítás
2. Belső kontrollrendszer működtetése, belső ellenőrzés
3. Humánpolitika, humán erőforrás-gazdálkodás, humánmenedzsment, tudásmenedzsment, teljesítménymenedzsment

4. Gazdálkodási és beszerzési folyamatok
5. Adatszolgáltatások teljesítése, információ-menedzsment
6. Jogi és peres ügyek kezelése
7. Ügyvitelszervezés, ügyiratkezelés, workflow-menedzsment
8. Kommunikáció
9. Protokoll
10. Üzemeltetés
11. Minőségirányítás és közigazgatás-fejlesztés, minőségmenedzsment
12. Projektmenedzsment<sup>4</sup>

Ennek megfelelően a következőkben érintett módszerek előfordulhatnak a stratégiai menedzsment, a projektmenedzsment, a humán-menedzsment, az ügyvitelmenedzsment, workflow-menedzsment és még megannyi –menedzsment kategóriájában.

Függetlenül attól, hogy melyik kalapba tettük a vizsgált folyamatokat, a lényeg a folyamatok optimalizálása, melyben a legfontosabb kérdés a szereplők, az alkalmazott informatikai viszonyok és technológiák, valamint a modularitás az eljárásrendben.

Előjáróban rögzítsük, hogy az átalakítás fogalmi felhője is körvonalazható a leggyakoribb fejlesztési / átalakítási módszertanokból. Az átalakítással szemben támasztott elvárásaink a következők. Az átalakítás legyen:

- Tudás-alapú
- Agilis
- Értéktérítő folyamatokra fókuszáló, folyamat-optimalizált, egyszerűsítő.



1. sz. ábra

A közigazgatási szervezetek átalakítására vonatkozó fogalmi felhő  
 Forrás: saját ábra

- Előzetesen és utólag is kontrollált tervezési ciklus (eredményorientált tervezés, végrehajtás, ellenőrzés és visszahívás – PDCA, vagy DMAIC) – kapcsolódik hozzá
- Tervszerű, jogszabályoknak megfelelő, szabályozott
- Innovatív

<sup>3</sup> GAJDUSCHEK György: *Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény*, Politikatudományi Szemle XXIII/3. 97–116. pp.

<sup>4</sup> Az szakterületekre vonatkozó ajánlások ismertetéséről – terjedelmi korlátok miatt – itt eltekintünk, bár több helyütt érintjük egyiküket-másikat. Továbbiakért: BUDAI Balázs: *Az e-közigazgatás elmélete*, (második, átdolgozott kiadás) Budapest, 2014.

- Szükség esetén radikális (BPR)
- Minőségelvű (minőségjavulással járjon: TQM, ToC, Six Sigma, Lean)
- Hatékony, eredményes, hatásos. (Több ügyet kell ellátni, gyorsabban és olcsóbban, legalább azonos, vagy jobb minőségben.)
- Lehetőség szerint IT-alapú, infokommunikációs eszközök által vezérelt. (BPR, BPMN)
- Kontrollált (változásmenedzsment)

A fenti követelményeket teljes körűen kielégítő módszertan nincs, csupán módszertanok ötvözeté<sup>5</sup>. Ezek közül a leggyakrabban ötvözött módszerek – az e fejezetben is bemutatásra kerülő – BPR, Lean, Six Sigma és a Theory of Constraints, valamint az Agilitás.

### 3. Radikális újatervezés

Akkor nyúlunk radikális eszközökhöz, ha gyökeresen szakítani szeretnénk a korábbi gondolkodással. Miért merülhet ez fel? Mert a közsférával szembeni folyamatos elvárás-növekedésnek szeretnénk megfelelni egy olyan merev, konfliktusos és bürokratikus közegben, ahol az üzleti módszertanok nem illeszthetők be.

- Hiszen gyakran olyan szervezetrendszer vizsgálunk, ahol:
- a szervezetek nem rendelkeznek misszióval, stratégiával, célrendszerrel, hiszen bőven elég, ha csak a jogszabályoknak megfelelnek;
  - sem a szolgáltatások köre, tartalma, sem azok minősége nem rögzített;
  - a termékeket és szolgáltatásokat nem ügyfél-elvárások, hanem történelmi előzmények, hagyományok, szokások, politikai alakítják;
  - a szervezet saját fenntartására törekszik, így olyan rejtett járulékos feladatokat végez, amely indokolatlan (főleg a főfeladat feleslegességének tükrében);
  - a siker szokatlan, az eredmény-érdekelttség ismeretlen, a szervezet mögött eltűnik az egyén. (az egyén sikeressége a szervezet sikerességén / sikertelenségén nem tükröződik.)

Ezért kezdjük a nem feltétlenül szerves módszerrel, a BPR-rel! A BPR<sup>6</sup> – bár nevében üzleti – a közigazgatási átalakítások radikális eszközévé nőtte ki magát. A BPR nem bánik kesztyűs kézzel szervezettel: akár több folyamatot, többnyire az egész szervezet kulcsfolyamatait, folyamatainak struktúráját is újatervezi.

Akkor szokás bevetni, amikor vagy gyökeres átalakításra, irányváltásra van szükség, vagy csak egyszerűen kezdeti

stádiumban álló folyamatokat kell felismerni, kialakítani, sztenderdizálni, vagy csak felkészíteni egy komolyabb minőségjavító módszertanra.

A BPR megvizsgálja a szervezet küldetését, elérendő céljait és az ehhez szükséges legoptimálisabb – többnyire informatikailag támogatott – folyamatokat alakítja ki, akár a korábbiak teljes annullálásával. A BPR nincs tekintettel struktúrára, szokásokra, személyzetre. Célja a költséghatékonyság javítása, a minőség fokozása a dinamizmus javításával, mindez azért, hogy az ügyfél olcsóbb és jobb szolgáltatást kapjon. Radikalitásának köszönhetően a hatás sem fokozatos, hanem ugrásszerű lesz.

A BPR tehát ideális az e-közigazgatás kialakítására, hiszen az e-közigazgatás nem a meglévő rendszerek informatikai háttértámogatását jelenti, hanem a közigazgatási funkciók elektronikus alapú újraszervezését.

A BPR indokoltságát a 3C-nek aposztrofált tényezők foglalják össze:

- **Customers** (*vevők elsőbbsége*): A szolgáltató állam egyik alaptézise, hogy az ügyfelek igényei szabják meg a szolgáltatás tartalmát. Az IKT térnyerésével az ügyfelek elvárásai a virtuális térhez kötődnek. Az ügyféligények azonban gyakran annyira markáns változást igényelnek a hivatali gondolkodásban, hogy az csak teljes újraszervezéssel kivitelezhető.
- **Competition** (*verseny fokozódása*): A közigazgatásra egyre jellemzőbb a verseny, mely egyre több versenytényezőben megmutatkozik. A verseny egzisztenciális: aki lemarad (pl. az IKT-alapú szolgáltatások területén), attól elpártolnak ügyfelei, így nehezen tudja majd megindokolni fennmaradását.
- **Change** (*tartósan jelentkező változások*): A változás iránti fogékonyság (lásd Agilitás), a változásokhoz való viszonyulás szintén determinálja egy szervezet jövőjét. A rugalmatlanul, lassan, nem innovatívan reagáló szervezet ügyfelet veszít, valamint működése is hatékonytalaná válik. (Pl. magas általános költségek.) A változást a közigazgatásban gyakran a jogszabályok változása okozza<sup>7</sup>. Az az, míg egy korábbi jogszabályi környezetnek megfelelő működés racionálisnak tűnhetett, egy új kontextusban ez már merő irracionálisá válhat. (Így ilyenkor ezeket nem tökéletesíteni, hanem újraalkotni kell.)<sup>8</sup>

A BPR módszertan újabb elemeket is tartalmazó továbbfejlesztése az X-engineering.

A BPR nehéz, költséges és (hatásának elfogadását tekintve) igen kockázatos technika. (Független külső szakértő nélkül ezért nem érdemes belevágni.) A folyamatokra gyakorolt hatása azonban vitathatatlan.

### BPMN

A folyamatszémleletű megközelítés a leíráson felül segít elemezni, majd (újra)tervezni a hivatali feladatköröket. A hiva-

<sup>5</sup> E kijelentéssel nyilván vitatkoznának azok a tanácsadók, akik a Six Sigmára, Leanre, TOC-ra, TQM-re és a többire esküdtek fel, hiszen ők a képviselt speciális módszerek mindenhatóságában hisznek. És ha nem is tartják feltétlenül rossznak a többi módszertant, mégis a saját módszertanuk elsődlegességét hirdetik.

<sup>6</sup> A rövidítés elsődleges kibontása: Business Process Reengineering – az üzleti folyamatok újjászervezése. De BPR alatt értjük a Business Process Restructuring – üzleti folyamatok újrastrukturálását, valamint a Business Process Redesign – üzleti folyamatok újatervezését is. Michael Hammer írta le először a jelenséget 1990-ben, majd ezután indult meg a témával foglalkozó diskurzus, melynek eredményeképp alakul napjainkban is a kapcsolódó módszertan.

<sup>7</sup> De elég a már bemutatott eljárási deregulációra gondolni, hiszen az is kvázi-BPR!

<sup>8</sup> HAMMER, Michael – CHAMPY, James: *A vállalati folyamatok újraszervezése* (Business Process Reengineering) – Panem-McGraw-Hill, 1996. 252 p.

tal lakossággal, vállalkozásokkal, valamint más közigazgatási szervezetekkel történő kapcsolódási pontjait is feltárja. Az feltárt információ áramlása alapján készített kapcsolatrendszer-diagramok alapján érthetők meg a valódi működési folyamatok.

(Természetesen nem árt, ha a hivatal tiszta jövőképpel, küldetéssel, szervezeti és működési politikával rendelkezik, hiszen ebből vezethetők le az ezt támogató, végrehajtó back office folyamatok.)

A folyamat akkor válik optimálissá, ha:

- a folyamatokhoz igazodik az információs rendszer;
- az egyébként nehezen (vagy egyáltalán nem) konvertálható folyamatokat is valahogyan integrálják;
- a folyamatokban végbemenő változások a rendszerben is monitorozhatók;
- a felelősségi és hatásköri szintek, elemek egyértelmű definíciót nyernek.

A workflow felmérésére és újratervezésére épülő – számítástechnikával támogatott – módszertan napjainkra jelentősé vált. Így követel egyre nagyobb teret az üzleti folyamatmenedzsment közigazgatási megjelenése, valamint az erre vonatkozó eszköztár (Business Process Model and Notation – BPMN). E szoftverek megjelenése (pl. MEGA, ARIS) az ügymenet-modellezés új dimenzióját nyitja meg a közigazgatás előtt.<sup>9</sup> A szoftver több – vizuális – nézetben mutatja be a folyamatok egy-egy dimenzióját, így jól elkülöníthetők a szerepkörök, a szabályozási folyamatok, a főfolyamatok, a logikai rendszer, és a felsőszintű adatfolyam modellezése.

A BPMN (modellező) szoftverek segíthetik hozzá a szervezetet, hogy:

- könnyebbé váljon a tervezési és fejlesztési döntéshozatal;
- integrált szemléletben valósuljon meg a keret- és szakrendszerek rendszertervezése, fejlesztése, tesztelése és migrációja;
- átláthatóbb legyen a rendszerek architektúrája, így bevezetése, irányítása, üzemeltetése, valamint a rendszerhez kapcsolódó oktatás is.

#### 4. Agilis módszerek a közigazgatásban?

Számos közigazgatási kutató is rögzítette már, hogy amennyiben egy közigazgatási folyamat társadalmi, gazdasági, technológiai, szabályozási környezete változik, úgy az új viszonyokhoz e folyamatnak is alkalmazkodnia, fejlődnie kell: ügyfélbarátság szempontjából minél gyorsabban és egyszerűbben. A gyors és rugalmas manőverezési képesség tehát a hatékonyság egyik záloga.

Az üzleti szféra régóta (70-s évek óta) alkalmazott hívószava az agilitás. A kifejezés mögött az ügyesség, élelmesség, életrealitás, gyorsaság (gyors irányváltás) mozgékonyaság, robbanóképesség szinonimákat találjuk. Az agilis fejlesztési módszerek eredetileg szoftverfejlesztéshez kapcsolódnak, azonban közös elveit és célját áttölthetjük bármely terület újragondolására.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Bővebben: BUDAI Balázs: *Az e-közigazgatás elmélete* (második, átdolgozott kiadás), Akadémiai, Budapest, 2014.

<sup>10</sup> Maguk az agilis módszertanok (vagy másnéven pehelysúlyú módszerek) több szoftverfejlesztési módszertant takarnak: Unifed Process,

Az agilis módszer négy rendezőelvét a 2001-es Agilis Kiáltvány<sup>11</sup> határozta meg:

1. *Egyéneket és a személyes kommunikációt, a módszertanokkal és eszközökkel szemben.* Szoros kapcsolatnak kell kialakulnia a fejlesztők és a felhasználók között. Törekedni kell a szemtől szembeni kommunikációra<sup>12</sup>.
2. *Működő termék előnyben részesítése az átfogó dokumentációval szemben.* Könnyebb azonosulni egy akár félkész termékkel<sup>13</sup>, mint egy egyelőre nem létező termék dokumentációját reszelgetni hónapokon keresztül. (Ráadásul ennyi idő alatt az eredeti környezeti tényezők is jelentősen megváltozhatnak.) Ennek érdekében nagy a hangsúly a jó tervezésen, az egyszerűsége, és a minél előbb kézzel fogható és tesztelhető terméken / szolgáltatáson, mely maximális ügyfél-elégedettség kielégítésére törekszik, minél hamarabb.
3. *Ügyféllel való együttműködés előnyben részesítése a szerződéses megállapodással szemben.* Egy fejlesztési folyamat legelején nehéz összegyűjteni valamennyi termékkel / szolgáltatással kapcsolatos elvárást. A specifikációk soha nem tükrözik az elvárások teljességét. Ezért fontos a célközönség folyamatos bevonása, és a közös, iteratív fejlesztés, mely akár a szerződésben meghatározottaktól is eltérhet, azonban egy valóban használható, értéket képviselő terméket / szolgáltatást eredményez. Az ügyfél változtatási kéréseit bármikor be kell tudni fogadni, még akár a fejlesztés végén is.
4. *Változásokra adandó válasz előnyben részesítése egy terv követésével szemben.* Hasonlóan az előző ponthoz, a hangsúly a változtatási és változási képességen van. Minél gyorsabban, és folyamatosan. Ennek érdekében folyamatosan, szabályos időközönként alkalmazkodni kell a változó körülményekhez.<sup>14</sup>

DSDM, SCRUM, Crystal Clear, XP, Adaptív szoftverfejlesztés, Feature-Driven fejlesztés. Munkánk szempontjából nem is ezek specifikumai, hanem főbb – közös – vezérelvei beszédesek, amelyek közigazgatási adaptációja felmerülhet.

<sup>11</sup> Forrás: <http://agilemanifesto.org/> Utolsó elérés: 2016.07.01.

<sup>12</sup> Bár a közigazgatás az írásbeliség híve, az agilis módszerek a közvetlen, szóbeli, kicsoportos kommunikációt preferálják a fejlesztéseknél. Az ideális esetben kicsoportos (10 fő alatti) fejlesztő csoportok egy térben dolgoznak, és a fejlesztés eredményét egy nagyméretű információs táblán (information radiator) szemléltetik, naprakészen. A fejlesztő csoport tagja a megrendelő delegáltja is, aki a felmerülő kérdésekre (igényekre) azonnal választ tud adni. A szóbeli kommunikáció kiemelt eleme a napindító megbeszélés, mely a fejlesztés státuszáról és kérdéseiről, a fejlesztők elmúlt és ezt követő feladatairól szól. Időtartama azonban korlátozott, 15-20 percnél nem hosszabb. A csapat azt is megbeszéli, hogy hogyan lehetne hatékonyabb, és az itt született kompromisszum alapján akár működési mechanizmusát is módosíthatja.

<sup>13</sup> Az egyik – mindenhol – felfedezhető agilis módszer a teljes feladat elemi részekre (inkrementumokra, növekményekre) bontása. Ezek tervezhetősége is egyszerűbb, könnyebben átlátható, rövidebb idő alatt (1-4 hét alatt) végrehajtható, könnyebben tesztelhető. Az inkrementumokat különálló fejlesztő csoportok kapják, amelyek minden ezzel kapcsolatos részfeladatot elvégeznek. Az iterációs fázis végén bemutatják a terméket az ügyfélnek, elkerülve azt a kockázatot, hogy az ügyfél nem azt kapja, amit szeretne. Az elkészült inkrementumokat mindig integrálják a prototípusba, így a tesztelés ismétlődve, folyamatosan végződik.

<sup>14</sup> Forrás: <http://agilemanifesto.org/principles.html/> Utolsó elérés: 2016.07.01.

Egy közigazgatásban szocializálódott munkatárs e sorokra egyből felkapja a fejét, és heves csóválásba kezd. Ennek oka igen egyszerű: ezek az elvek a közigazgatási működéshez képest homlokegyenest különböznek. Hiszen a rögzített folyamatok és eszközök, a jogszabályok, szabályzatok, szerződések szolgálai követése, a dokumentáció mindenek felettsége, a terv követése elsődleges. Azaz a közigazgatás egy olyan merev struktúra, amely a változatlanságot kódolta be, nem a gyors manőverezést. Azaz az agilis módszerek pontosan arra világítanak rá, amelyek a versenyszféra ökölszabályai közé tartoznak: „*A gyors hal megeszi a lassú halat!*”

Az érhet el (üzleti) sikert, aki az ötlet és a kivitelezett megoldás közötti időszakban is nyitott marad a környezeti visszacsatolásokra. És bár a közzféra versengését még több helyen vitatják, e sorok szerzője egyértelműen a közigazgatás versengő jellege mellett foglal állást<sup>15</sup>, így e versengő karakterisztika szellemében az agilitás filozófiájának szervezeti adaptációja a közigazgatásban is elkerülhetetlennek látszik.

## 5. A Six Sigma, a Theory of Constraints (toc) és a Lean<sup>16</sup>

A Six Sigma olyan statisztikai szemléletű vállalatirányítási módszer és minőségjavító program, mely öt nagyobb lépésben (meghatározás, mérés, elemzés, fejlesztés, ellenőrzés) javítja és fejleszti a vállalati folyamatokat. A folyamat annál jobb, minél kisebb a selejtes szolgáltatások és termékek száma, azaz a szigma<sup>17</sup> értéke. (10 millió termékből/szolgáltatásból maximum 34 lehet a hibás termékek száma.) Minél nagyobb a szigma értéke, annál hibamentesebb a folyamat. A terméknek/szolgáltatásnak legalább 99,99966%-ban hibamentesnek kell lennie. A célértéket rendszeres ellenőrzéssel, folyamatos képzéssel biztosítják.

A rendszer célja az ügyfélre eső költségek és veszteségek csökkentése, pénzben mérhető eredmények elérése (és természetesen az ügyfél elégedettségének elnyerése). Járulékos eredménye a szervezeti képességek javulása (pl.: minőségi ismeretek bővülése, a csoportkohézió erősödése), az ügyfélközpontság erősödése, tényeken alapuló (racionális) döntéshozatal, a folyamatok folyamatos fejlesztése (versenyképes működés).<sup>18</sup>

A ToC, vagy másnéven Korlátok vagy szűk keresztmetszetek elméletének alaptétele, hogy egy teljesítési lánc teljesítményét a leggyengébb (leglassabb, leghibásabb) láncszem teherbírása határozza meg, hiszen ez fékezi a folyamatot. A fejlesztésnek – épp ezért – is mindig a leggyengébb láncszemre kell fókuszálni. A ToC rendkívül egyszerű, így nem szükséges komolyabb ismeret, szakértői kompetencia hozzá.

Néhány vezető képes végrehajtani, a munkatársak minimális bevonásával. (Ez utóbbit sokan hátrányának tartják.) A folyamatlépések teljesítményének összehangolása (folyamatos egymáshoz javítása) elsősorban a minőséget emeli, másodsorban a rendszer gyorsaságát, kibocsájtását, áteresztő képességét, hibamentességét javítja.<sup>19</sup>

A Lean két alapelve épül: Egyrészt az *emberek tiszteletére*, hiszen ők adják a szervezet legfőbb értékét, így tiszteletben kell tartani igényeiket, elvárásait, de még inkább ötleteiket, javaslataikat, gondolataikat. Az embereket, mint legfontosabb erőforrásokat ezért fejleszteni kell. A *veszteségek eltávolítása* a második princípium, azaz az értéket nem teremtő lépések eltávolítása a folyamatokból. Az értéket mindig az ügyfél nézőpontjából határozzák meg, így értéknek minősül mindaz, amiért az ügyfél fizetni hajlandó, illetve ami a termék / szolgáltatás tulajdonságát az ügyfél számára kedvező módon változtatja meg. Ami nem ezeket a szempontokat szolgálja, nem értékteremtő.

A LEAN és Six Sigma eszköztrendszere – elemeiben – nem ismeretlen. Bár irodalmanként eltér, hogy mely eszközöket soroljuk be a Lean / Six Sigma alá. A leggyakrabban említett és a közigazgatási alkalmazhatóság szempontjából legfontosabbak a Kaizen, DMAIC, Heijunka, Pokajoke, Kipling és Ohno-módszer, VSM, ECRS, Jokoten, Hanszei, PDCA, xQ.

## 6. Az innováció jelentősége a közzféra szervezeteiben

Bár a közigazgatásról más képünk lehet, de a szervezeti innováció viszonylag gyakori. Elég csak az új jogszabályi kötelezettségeknek való megfelelést követő közigazgatási átalakításokra gondolni. (Igaz ennek minősége gyakran vitatható.) Az innováció a közzférában nem feltétlenül kutatás-fejlesztési tevékenységek eredménye, hanem inkább:

- szolgáltatás-innováció;
- eljárás-innováció;
- szervezeti-innováció;
- (info-)kommunikációs innováció.

Bármilyen átalakítási metódust is választunk, meghatározó, hogy mekkora a szervezet innovációs képessége. Ezt az intellektuális tőke (tudástőke), valamint a szervezet abszorpciósi képessége befolyásolja, azaz annak képessége, hogy a szervezetek hogyan tudják felismerni, feldolgozni és hasznosítani az információkat, mennyire van jelen a tudásmenedzsment. Ennek mérését a szervezetben jelen lévő intellektuális tőkével, illetve ehhez kapcsolható indikátorokon keresztül mérhetjük.<sup>20</sup>

Az intellektuális tőkeelemek meghatározzák a szervezet abszorpciósi képességét, és az alábbiakban befolyásolják a szervezeti innovációt<sup>21</sup>:

<sup>15</sup> Az ügyfelekért folyó versengés mikro- és makroszinten is tapasztalható, a szervezetek számára az ügyfél-szerzés és megtartás egzisztenciális kérdés. Bővebben: BUDAI Balázs: *Az e-közigazgatás elmélete*; Akadémiai Budapest, 2014. (2. átdolgozott kiadás).

<sup>16</sup> Bővebben: BUDAI Balázs: *Lean / Six Sigma / Theory of Constraints a közigazgatás minőségi újratervezésében*; Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2016/?.

<sup>17</sup> A szigma a matematikai statisztikában a szórás jele.

<sup>18</sup> Forrás: BOLYA Árpád: *Six sigma projektmenedzsment kézikönyv*, Magánkiadás, 2011.

<sup>19</sup> Forrás: William H. DETTMER: *Goldratt's Theory of Constraints: A Systems Approach to Continuous Improvement* (Milwaukee: ASQ Quality Press, 1997).

<sup>20</sup> Az innovációs képességet a tudásmenedzsment jelenléte is meghatározza, így a tudásmenedzsment indikátorok vizsgálata is célravezető lehet. Erről bővebben lásd: Budaí Balázs: *Az e-közigazgatás elmélete*, II. átdolgozott kiadás, Akadémiai, Budapest, 2014. Tudásmenedzsment fejezet.)

<sup>21</sup> MAKÓ Csaba – ILLÉSSY Miklós (2014) *A szervezeti innovációk a közzférában szervezeteiben*, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 4.sz., pp: 4–20.

- Az emberi (humán) intellektuális tőke alapvetően szabja meg a szervezet mozgásterét, hiszen ez jelenti a szervezet értékét, a benne dolgozók tudása, szaktudása, kompetenciája által. Az innovativitás perspektíváját azonban a formális és nem formális tanulásba történő beruházás jelenti. Innovációs indikátorai lehetnek például a kreatív foglalkozásban alkalmazottak aránya, az innovációs / fejlesztési csoportokban rendszeresen résztvevő munkavállalók.
- A *strukturális tőke*, azaz a dolgozóktól független (ítető) tőke-javak, pl. módszertanok, ügymenetmodellek, K+F (kutatás-fejlesztési) anyagok szintén döntő fontosságúak. Az innovativitás perspektíváját a tudás-intenzív technológiákba történő szervezeti beruházás, vagy a munkavállalók által vezérelt innováció határozza meg. Indikátorai lehetnek például a belső fejlesztésű eljárás-innovációk és szolgáltatás-innovációk aránya, az új szolgáltatások aránya, az IKT bevezetéséből származó hatékonyság-növekedés.
- *Relációs (hálózati) tőke / ügyfél-piaci – tudástőke*, azaz mindazon ismeretek, melyeket a szervezet működése során halmoz fel az öt körülvevő környezetről, intézményekről, partnerekről, ügyfelekről stb. Az innováció perspektíváját itt az határozza meg, hogy a szervezet mennyire tudja hasznosítani a szervezeten kívüli releváns csoportok felől érkező jelzéseket, információkat. Indikátorai lehetnek például a külső tudások fontossága, külső akadályozó tényezők jelenléte stb.

A közszféra innovációs teljesítményét (az uniós országok összehasonlításban) pl. a European Public Service Innovation Scoreboard (EPSIS) mutatja.

## 7. A változások sikerkritériumai, buktatói

A változtatások sikere azok tartósságában mérhető. E sikeresség azonban befolyásolható (szervezeti kultúrával, az érintettek elköteleződésével, adekvát kommunikációval, megfelelő visszacsatolással, a végrehajtás dinamizmusával, a pozitív eredmények fenntartásával).

Bármelyik módszert is használjuk, előzetesen ismernünk kell az átalakítás alatti szervezetet és egyéneket, a változások természetét (a változást segítő és gátló tényezőket), illetve ezek közigazgatási torzulását, valamint elméleti, támogatási lehetőségeit, eszközeit.

Tekintsük át a buktató tényezőket, melyek a közigazgatásra jellemzőek lehetnek, az ezekre alkalmazható eszközöket, melyeket döntően a morfogenetikus változásoknál érdemes élesíteni<sup>22</sup>.

- A közigazgatásra jellemző, hogy a folyamat átalakítása során az erőforrások egyenletlenül állnak rendelkezésre, gyakran szűkösek, és még gyakrabban szűkülnek. A közigazgatás ezért akkor jár el bölcsen, ha már időben tartalékol.

## 1. sz. táblázat

### Buktató tényezők és lehetséges eszközeik

Buktató tényező	Lehetséges eszközök
Előkészítetlen változás végrehajtása	Tájékoztatás, bevonás, korrekció.
Szűkös, szűkülő erőforrások	Tartalékolás, rugalmasság
Homályos felelősségi és utasítási jogkörök	Előre rögzített hatásköri rend
Személyi ellenállás	Motiváció, empátia, tájékoztatás, bevonás, felhatalmazás, érdekeltség és tiszta jövőkép kialakítása;
Kommunikációs hibák	Világos, nyílt, rendszeres és egyértelmű kommunikáció.
Önkormányzati önrendelkezési, akarat	Érdekeltség kialakítása, meggyőzés;
Kompetencia-hiány	Oktatás, továbbképzés
Katasztrófa	Felkészülés a katasztrófára

*Forrás: saját tábla*

- Jellemző továbbá, hogy az átalakításban nem csupán mellérendeltségi, hanem alá-fölérendeltségi viszonyok is szerepelnek, ahol a felelősségi és utasítási jogkörök homályosak. Érdemes ezeket előre rögzíteni.
- Az egyik legtipikusabb közigazgatási változtatási hiba, ha egy változtatást előkészítés nélkül, normatív úton kényszerítenek egy szervezetre. Ilyenkor az apparátus gyakran passzivitásba vonul, és kivárja az új folyamat kudarcát. A résztvevők tájékoztatása, bevonása, illetve a korrekció (menteni a menthetőt) lehet a célravezető.
- A változtatással érintett személyek hozzáállása negatív lesz. Ennek okára elsősorban a bizonytalanság, és a megszokott rutikon feladása (alacsony tolerancia-szint), az értetlenség és félreértések, az eltérő érdekek és a meglévő státusz féltése vezethető vissza. Erre megfelelő motivációs eszközökkel, valamint kellő empátiával, tájékoztatással, bevonással, egyéni érdekeltségi rendszer kialakításával és tiszta jövőkép felfestésével fel lehet készülni.
- Kommunikációs hibák gyakorta tarkítják a közigazgatási átalakításokat. Ennek oka vagy az elégtelen kommunikáció, vagy a hierarchikus szintek közötti információ visszatartás, vagy információvesztés (information leakage). Problémát jelenthet a változtatást övező politikai kommunikáció is, amely a tényektől gyakran elrugaszkodva próbál politikai tőkét kovácsolni, olykor az érintettek félrevezetésén, kárán. Végül a kommunikáció következtelensége bizalmatlanságot szül, mely az érintettek bizonytalanságához vezet (lásd feljebb).<sup>23</sup>
- A fentről érkező közigazgatási változtatási kísérleteknél gyakori akadály lehet az önkormányzati akarat és önrendelkezésből fakadó protestálás. Szintén meggyőzéssel, érdekeltségi rendszer kialakításával, és vonzó jö-

<sup>22</sup> A kisebb kaliberű, rendszer keretén belül zajló ún. morfostatikus változások ritkán igényelnek ilyen eszközöket.

<sup>23</sup> Forrás: PATAKI Béla: *Változásmenedzsment*, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, 2011.

vőkép kialakításával, esetleg gyors győzelmekkel (quick win)<sup>24</sup> lehet eloszlatni ezt az akadályt.

- A változtatást bármilyen tetszőleges katasztrófa is megbuktathatja. A technológiai változtatásoknál ilyen lehet pl. bármilyen visszafordíthatatlan műszaki hiba, mely a folyamat támogatását lehetetlenné teszi. Erre az esetre mindig kell, hogy rendelkezésre álljon egy helyreállítási terv, mely gyakran a változtatás előtti (vagy ahhoz közeli) állapotot reprodukálja.

- A változtatást végül az is buktathatja, hogy az érintettek nem felkészültek, vagy alkalmatlanok a változtatás végrehajtására. Ezt előzetes képzéssel és továbbképzéssel lehet orvosolni<sup>25</sup>.

Össességében tehát elmondhatjuk, hogy a jó változtatási folyamatok bevonók, előre felkészítik a résztvevőket, vezetői empátiával, nyílt és tiszta kommunikációval szegélyezettek, motiválók, érdekeltté teszik az érintetteket, vonzó jövőképet sugároznak, végül felkészülnek a váratlan összeomlásra is.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Lásd korábban!

---

<sup>25</sup> Nb.: a Lean folyamatok is oktatással kezdődnek.

<sup>26</sup> A változásmenedzsment módszereinek részletes bemutatásától – területi okokból – eltekintünk. E résszel célunk csupán a terület befolyásoló szerepének kiemelése volt.