

# Innováció a közigazgatásban, szakközigazgatásban.

Kalincsak István

Mosonmagyaróvár Polgármesteri Hivatal

9200 Mosonmagyaróvár, Fő u. 11.

kalincsak.istvan@mmovar-ph.hu

## Bevezetés.

### Általában a közigazgatásról.

A XIX. század vége és a XX. század eleje - közepe a mérhetetlen technikai változások kora volt, és az emberi élet és általában, az életkörülmények átalakulását jelentette az emberiség történetében.

A zötyögő ökrösszekér és a fénysebességgel száguldó űrhajók között bekövetkezett fejlődéshez mindössze egy évszázadra volt szükség. A technikai eszközök, valamint a gondolatsebességet is fölülmúló kommunikációs adatforgalom, történelmünk hajtó-mozgató rugói, korszakjellemzők, a történelem mérföldkövei lettek.

A belsőégésű motorok feltalálásával lélegzetelállító fejlődés vette kezdetét. A helyváltoztatás lehetősége és sebessége a gazdaságban, kultúrában, politikában egyaránt új távlatokat nyitott. Az emberiség teljes tudáskészlete, a társadalmak összes felhalmozott - tárgyiasult és eleven tudása és képessége - a létrehozott technikai tárgyakban és berendezésekben hihetetlen mennyiséget és minőséget produkálva - az emberi élet, a társadalmi reprodukció minden eddigitől eltérő lehetőségeinek kiaknázását teszik lehetővé.

E mögött alapsejtként, primer értéként az emberben tárgyiasult értékteremtő képességek húzódnak..

Nem véletlen tehát, hogy napjaink figyelme a humán tőke és erőforrás, az ezeket rendszerbe foglaló szervezetfejlesztés, valamint az ezeket adatokkal maradéktalanul kiszolgálni tudó informatika felé fordul.

A fentiekben felsorolt elemek új, más és volumenében is sokasodott eleven és tárgyiasult képességeket követelnek, egyéntől és társadalomtól egyaránt. A bekövetkezett fejlődés előfeltétele az a társadalmi munkamegosztáson alapuló specializálódás volt, mely lehetővé tette az erőforrások koncentrációját.

**A társadalmi reprodukció mindhárom eleméhez - gazdaság, kultúra, politika - kapcsolódó terület a közigazgatás.** Helye, szervezeti rendszere, működése meghatározó az emberi életviszonyok újratermelésében. Lehet a fejlődés előmozdítója, rugója, de lehet a visszahúzója, fékezője is.

Az ország felelős irányítói a mindenkori kormányok és szervezeteik. A társadalom kisebb egységeinek "gazdái" az önkormányzatok, mint a terület, ill. településfejlesztési, üzemeltetési feladatok felelősei és tevékeny részesei, és az önkormányzati igazgatás gyakorló szervezetei. Napjainkban a fenti társadalmi képződmények, a társadalmi és gazdasági folyamatok szerves részeként, és nem elkülönülő, hatalmi apparátusaként hivatottak betölteni a társadalmi munkamegosztásban rájuk háruló feladatokat.

A közigazgatás jellemző működési területe a közjavakra irányul. A demokratikusan működő államformákban elvárható, hogy ne direkt módon határozza meg, koordinálja a magánjavak szférájába tartozó tevékenységek kereteit, játékszabályait, ugyanakkor hatékonyan képviselje, és érvényre juttassa a közérdeket.

Működési, szervezeti keretétől az állami és önkormányzati közintézmény-hálózatok, vagy nonprofit szervezetek szolgálnak. A működés finanszírozója rendszerint a költségvetés. **A közigazgatás működtetésére betervezett költségvetési hányad, a ráfordítás és hatékonyság mértéke és állapota tehát fontos nemzeti jellemző.**

Az államigazgatás és önkormányzati igazgatás - közös nevükön közigazgatás- működése, szakmai és erkölcsi színvonala, meghatározó és jellemző egy ország megítélésére szempontjából.

A közigazgatás, az emberi tevékenységekhez és az azokhoz kötődő munkamegosztás révén elválaszthatatlan és szerves része a társadalmi újratermelési folyamatoknak. Működésének sikere az alkalmazkodóképességének is függvénye. A természeti környezet felgyorsult változásait csak jól felkészített, rugalmas szervezetekkel lehet folyamatosan adoptálni a mindennapi tevékenységekhez. Mindezt úgy, hogy a szervezet és működés folyamatos megújulási kényszere egy valós innovációs folyamatként működhessen.

De mit is jelent az innováció a közigazgatásban? Furcsa e fogalomról úgy beszélni, hogy évek óta a közigazgatás korszerűsítésének szlogenje és az ehhez kötött frázisok uralják az ezzel kapcsolatos elméleti és gyakorlati tevékenység, és a szellemi termékek teljes vertikumát. **Az egyre kisebb hatékonysággal és eredménnyel működő közigazgatás szembeötlő jellegzetessége, a sok eredendő hibája és tökéletlensége mellett az, hogy a világ fejlettebb régióinak gyakorlatával szemben, nálunk a működés messze nem felel meg az innovációs elvárásoknak.** Ez az egyik oka annak, hogy a társadalom főleg termelő, új értéket előállító szegmensei ma nyíltan elégedetlenek a közigazgatással. 2005. óta pedig lehetőség van a szembesülésre. Az Oslo kézikönyv harmadik kiadásának legfőbb változása a korábbiakhoz képest, az innováció fogalmának szélesebb körű definiálása. A termék- és eljárás-innováción túl, az innováció új meghatározása a *marketing-innovációt* és a *szervezési-szervezeti innovációt* is felöleli:

**„Az innováció**

- új, vagy jelentősen javított termék (áru vagy szolgáltatás) vagy eljárás,

- új marketing-módszer, vagy

- új szervezési-szervezeti módszer bevezetése

- az üzleti gyakorlatban, munkahelyi szervezetben, vagy a külső kapcsolatokban.”

**berendezésekben és/vagy a szoftverben bekövetkező jelentős változások.**

A szervezési-szervezeti innováció három területen hozhat újat: az üzleti gyakorlatban, a munka irányításával kapcsolatos folyamatokban és menedzsment-rendszerekben, a munkahelyi szervezetben, ami új szervezeti struktúrákat és új döntéshozatali eljárást eredményezhet; valamint a külső kapcsolatokban, melyek a más cégekkel és állami kutatóintézetekkel ápoltságú kapcsolatok jellegét foglalják magukba.

**Innovációs együttműködés: innovációs tevékenység érdekében folytatott aktív együttműködés más vállalkozásokkal vagy állami kutatóintézetekkel (ami a tudásmegvásárlását is jelentheti).**

De mi az innováció szabatos megfogalmazásban?

Legtöbbször az OECD Frascati Kézikönyve szerinti meghatározást idézik:

**„A technológiai innováció: minden olyan tudományos, műszaki, szervezeti, pénzügyi és kereskedelmi jellegű tevékenység, beleértve az új ismeretanyagba történő befektetéseket is, amely ténylegesen, vagy szándék szerint műszakilag új vagy továbbfejlesztett termékek, eljárások és szolgáltatások megvalósításához vezet.”**

A piacgazdasági körülmények között, a globalizáció kihívásaival számolva, az időjárás és környezetvédelmi állapotjellemzők által determinált helyzetben, mi adhatna jobb támpontot, mint a megfelelni akarás egy folyamatos szervezeti innovációt igénylő elváráshoz?

Az embert egyre inkább a saját maga által teremtett világ veszi körül. Szinte kivétel nélkül olyan dolgokkal élünk, amelyet valahol valamikor valaki feltalált, majd később ő vagy mások megvalósítottak, „innováltak”.

Nyilvánvaló az, hogy az egyre jobban népesedő bolygónk lakói az egyre fogyó földi erőforrások mellett, csak úgy lesznek képesek életben maradni, ha szüntelenül újabb és újabb javakat hoznak létre, azaz egyre több és több találmány születik, és azok az innováció révén megvalósulnak.

Kimaradhat-e büntetlenül ebből az egységes és teljes társadalmi erőfeszítést igénylő folyamatból általában a közigazgatás és ezen belül is az egyes termelő folyamatokba beékelődő szakközigazgatás?

A teljesség igénye nélkül szeretnék ehhez néhány gondolatot felvillantani.

## 1. A települések a tér kitüntetett pontjai.

Az emberiség történetének fontos szakasza a települések kialakulásának, szerveződésének időszaka. A szerveződés oka a megélhetés, az emberi lét körülményeinek biztosításához szükséges feltételek megteremtése. A szükséges feltételek szubjektív alkotóeleme maga az ember, az objektív elemeket azok a kitüntetett helyismérvek adják, amelyek alkalmasak az emberi élettevékenységek fenntartásához. Melyek ezek a fontos környezeti feltételek? Alkalmanként mások és mások, hol a földrajzi környezet, hol az ásványi anyagok, a természeti kincsek megléte, hol a stratégiai fekvéshez fűződő ismérvek, például a közlekedési csomóponti szerep. A települések kialakulásának történetében a fenti jellemzők markánsan kimutathatók. A létfenntartásra visszautaló tevékenységekből erednek a "bányavárosok", a "kereskedővárosok" elnevezések. A kitüntetett hely ismérvei alapján tehát létrejöttek a települések. A folyamatos életfeltételeket a településeken jól lehatárolható és a munkamegosztás elvén alapuló tevékenységeken keresztül lehet fenntartani. A kommunikáció révén és

segítségével jöhetett létre a munkamegosztás és az életfeltételek megteremtéséhez szükséges minden közös tevékenység. Ugyanúgy, ahogy szükségszerűen kialakultak az emberi csoportok által lakott települések, a faj- és létfenntartás nélkülözhetetlen előfeltételeként, ugyanígy alakult ki a települések összehangolt működését biztosító településcsoportok hálózata, a megye, régió, a nemzet. Ez a folyamat, a tevékenységek láncszerű összekapcsolhatósága szintén a kommunikáció által válhatott valóra, a kommunikáció eszközeként, az utak, a vasutak, a vízi utak, kiépítése révén. A külső és belső szerves fejlődés egymástól elválaszthatatlan, harmonikus fejlesztése vezethet csak a települések életének, tevékenységeinek az embert szolgáló, az életfeltételeket megvalósító eszközévé. A tevékenységek mikroszintjéről így juthatunk el a makroméretekig, a településtől a tájegységig, a régióig, az országig, a földrészig, a glóbuszig. E gondolat sorban a kapocs a munkamegosztás és a szubszidiaritás. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a települések életével kapcsolatos ügyek lehetőleg a keletkezési helyükön kerüljenek megoldásra, de legalábbis a szakszerűség, gazdaságosság, összeférhetetlenség és területi ellátottság szempontjainak figyelembevételével a területi érdeket legközvetlenebbül képviselő szervezeti szinten.

**A sokak által retorikai fordulatként gyakran hangoztatott fogalom gyakorlati értéke szinte alig értékelhető. A közigazgatási grádics legalsó fokán helyet foglaló önkormányzatok a feladatok és hatáskörök széles arzenálját mondhatják magukénak, megfelelő anyagi és gyakran szakmai háttér nélkül. Az önkormányzatok és államigazgatási szervek egy rendszer tagjai, az államigazgatás komplex rendszeréé. A szervezetek különböző, de szervesen egymásra utalt és harmonikusan együttműködő, részletesen szabályozott kapcsolati hierarchiája a működés alapja. A hatáskörök és illetékességi területek teljes lefedettséget biztosító rendszerén túl, nagy jelentősége van a különböző jogállású, de tevékenységükkel egymáshoz kapcsolódó szervezetek közötti koordinációnak, illetve az ezt felelősen irányító szervezeteknek. A jelenlegi közigazgatási rendszerben olyan fontos és alapvető tevékenységek, mint a műszaki közigazgatáshoz tartozó területfejlesztés, üzemeltetés és fenntartás vertikális koordinációja és az ehhez szükséges operatív szakmai szervezet hiányzik, hiánycikk.**

## **2. Az élet megszervezése a településeken**

A települések kialakulásának történeti szakaszait vizsgálva fontos állomásként jelentkezik a külső és belső vonalas létesítmények szükségességének felismerése. Kezdetben a nem túl sűrű népesség miatt elkülönülten, később túlnyomórészt a településeken belüli szakaszokon - a helykihasználás és a praktikum szempontjait alkalmazva az infrastruktúrák elhelyezésére- közös felületen. A kiépített római korból fennmaradt utak, vízvezetékek egymással harmonikusan megférve biztosították az adott kor közlekedési eszközei által igényelt pályafelületeket a mainál nagyobb életteret biztosítva. Az emberiség fejlődését, előrehaladását szolgáló létesítmények megépítésével párhuzamosan jelentkeztek a fenntartási, üzemeltetési feladatok. Ezen feladatok elvégzésének anyagi kihatásai, költségvonzatai vannak. Ezek közül több is található olyan, amelyeket kizárólag a településen élőkre és használókra kell és lehet áthárítani. Vannak azonban olyanok, - ennek tipikus példája a közlekedés - amelyek költségvonzatait nem lehet a közvetlen környezeti, szomszédsági érdekeltségűekre áthárítani, hiszen a használók köre és a használat intenzitása nem választható szét. A fejlesztési, fenntartási, és üzemeltetési (működtetési) feladatok ellátása, és ennek költségei, a településre, tájegységre, régióra, országra hárulnak. A települések életének, létének szervezése és maga az élet egymással kapcsolatban lévő tevékenységek sorozata. E tevékenység szubjektív elemei az egyes ember életfeltételei, csak az objektív környezettel párhuzamosan, annak részeként vizsgálható. Az emberi élet minőségi elemeinek túlsúlya, vagy jobb híján a legjobban elviselhető rossz állapot tudatos befolyásolása lehet a végcél. Ez a „befolyásolás” egyéni és közösségi tevékenységeken keresztül realizálódik. A települési közösségi tevékenységek vizsgálata elengedhetetlen feltétele a tevékenységek szervezése érdekében létrehozandó szervezetek kialakításának.

Az emberi élet is tevékenységek sorozata. A tevékenységek az élet körülményeinek változtatásához, vagy fenntartásához kapcsolódnak, az egyes ember, vagy az emberek meghatározott, vagy véletlenszerű közösségében egyaránt. A társadalom sejtjeinek, kezdve a legkisebb egységtől, a családtól egészen a emberiség mint közösség egészéig, törvényszerűségeivel foglalkozó tudományág a szociológia.

A településfejlesztés, üzemeltetés, irányítás, mint következő láncszem, a társadalomtudomány kompetenciája, és mint ilyen a közigazgatás hierarchikus szervezeti rendszerébe illeszkedik.

A fentiekben megfogalmazott evidenciák teljes aktuális ellenpéldájaként működik a mai közigazgatás. A sok példa közül egy jellemző.

Az országos úthálózat az érvényben levő törvény szerint egy rendszert kell, hogy alkosson. A 3200 önkormányzatot mégis egységes szakmai irányító szervezete, az országos szakmai útmutatók és szabályzatok úgy jelennek meg, hogy az abban foglalt előírások betartása önkormányzatokra nem kötelező. Ennek végiggondolásával egészen elképesztő következtetésekre juthatunk úgy szakmai, mint közigazgatási területeken.

### 3. A közösségi tevékenységek csoportosítása

A települések fejlesztésekkel, új létesítményekkel, vagy a régiek fenntartásával, üzemeltetésével biztosítják, ill. alakítják szűkebb, vagy tágabb életterületet, a család és az egyének igényeit kiszolgálva. Kereskedelmet, szórakozást, a tanulást és a sportot, a szabadidő hasznos eltöltését, az egészségvédelmet, és még sok közösségi tevékenységet biztosító építményt, és ezek funkcionalitását biztosító infrastruktúrát építenek, üzemeltetnek, működtetnek, tartanak fenn. Ezek a konkrét tevékenységek alkotják a közösségi élethez az objektív, tárgyi feltételeket biztosító **műszaki** feladatokat.

A műszaki létesítmények megvalósításának alapfeltétele az a gazdálkodási és pénzügyi háttér, mely bonyolult rendszerével és funkcióival az újraelosztásban és sok más pénzügyi tranzakcióban lát el nélkülözhetetlen szerepet. A tevékenységi felosztásának második szelete tehát a **gazdálkodás, pénzügy**.

Minden emberi tevékenység alapja a kommunikáció, az érintkezés. A kommunikáció és az emberi kapcsolatok csődjének feloldását, az egyes tevékenységek során tanúsítandó magatartást kötelező erővel **a jog szabályozza**, az emberi tevékenységek felosztásánál, a tevékenységtörténet a harmadik szeletét alkotva.

A szociális, egészségügyi, oktatási és kulturális tevékenységek alkotják, az ún. **humán** szektort.

Az első és második szelet produktív, a harmadik és a negyedik, általában az improduktív szeletet alkotják.

A települési tevékenységvizsgálat fenti szempontú csoportosítása a szervezeti struktúra kialakításának vizsgálatához szükséges. Elengedhetetlen figyelembe venni azonban azt, hogy e tevékenységek egymástól csak az izolációs helyzetek kialakítását igénylő vizsgálatok érdekében különíthetők el, hiszen egy rendszerbe történő tartozásuk miatt permanens kölcsönhatásuk evidencia.

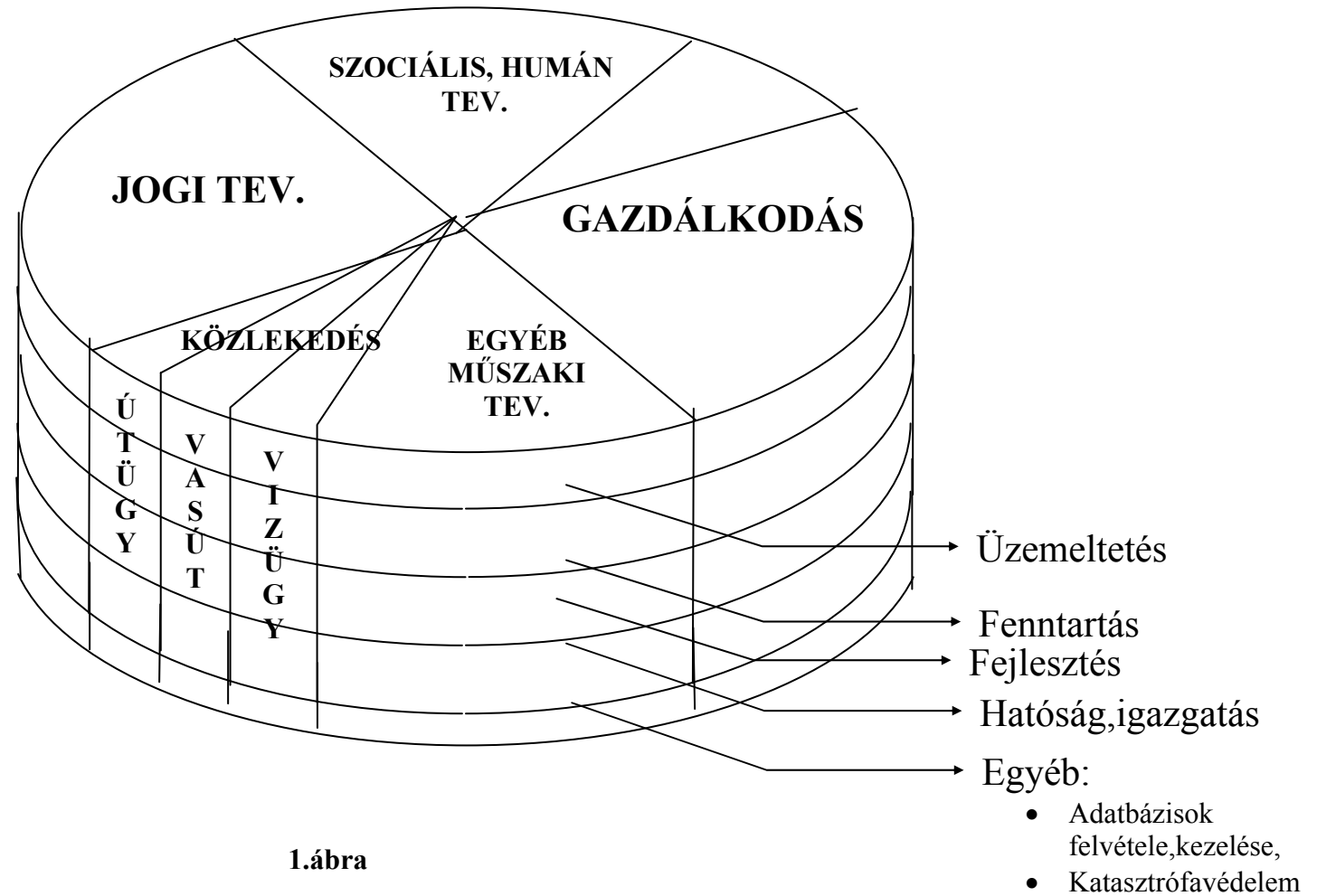
**A fenti csoportosítás szerinti szervezetépítés a tevékenységek összetartozására, az együttműködés kézzelfogható megvalósítására utal. Erre ellenpéldaként minisztériumi szinten a GKM szolgálhat. Az általa képviselt két teljesen különböző, az operativitást feltételező közlekedés és az inkább elméleti, spirituális természetű gazdaságirányítási tevékenység és az ehhez illeszkedő szervezeti rendszer jellegzetességeinek figyelmen kívül hagyása állandó konfliktusok lehetőségének gócpontja.**

Nem sokkal jobb a helyzet az önkormányzatok vonatkozásában sem, ahol az azonos természetű feladatok ellátása - kis túlzással, -3200 féle szervezeti rendszerben történik, e szervezetek koordinálatlansága, szakmai hiányosságok és nem utolsósorban az anyagi fedezet hiánya miatti kényszerűségből.

Közhatalmi tevékenységlista és a szervezeti hierarchia szempontjai.

Fő szempontok:

1. Gazdaságosság
2. Szakszerűség
3. Összeférhetlenség
4. Rendszerbe illeszthetőség
5. Területi lefedettség



1.ábra

#### 4. Az emberi élet és a társadalom újratermelésének folyamata.

A 2.sz. ábra érzékelteti az előző pontokban megfogalmazottakat. Az emberi lét és a társadalom zavartalan újratermelése - az egyre bonyolultabbá váló munkamegosztási determináció miatt- a termelés, az ehhez szükséges feltételrendszer megteremtését végző, valamint a kettő koordinálását és irányítását ellátó komplex, de mégis markánsan megkülönböztethető szervezetsoport létrehozását és a három komponens szigorú és szabályozott együttműködését igényli.

**Az első szervezetsoport** a konkrét javak előállítására specializálódott egységeket foglalja magában. Az előállított termékek ára azonban tartalmazza az első és harmadik csoport ráfordításainak költségét is. Így természetes és jogos az igény, hogy mindhárom szektor átlátható és egymás számára kontrollálható módon működjön.

**A második** a termelési, társadalmi és környezeti előfeltételek megteremtésére és folyamatos fenntartására hivatott szervezetsoport. Fő jellemzője, hogy bár nélkülözhetetlen alkotóeleme az újratermelési folyamatnak, a végtermék általában nem fizikai, hanem szellemi, spirituális produktum. A termelés számára teremti meg a működési előfeltételeket, az infrastruktúrát, a humán erőforrást, az egészséges, és biztonságos rekreációt szolgáló környezetet.

#### **A harmadik komponens: az irányítás és koordinálás.**

Az irányítás és koordinálás olyan tevékenységek, amelyek szervezetek és személyek közreműködésével realizálódnak. Legfelső szinten mindkét komponensre kihatóan, a második csoportot megtestesítő közösségi feladatokat ellátó szervezetek felé közvetlen, a konkrét termelő tevékenységet végző szervezetek felé közvetett módon.

A tevékenységek ellátása döntési folyamatokon keresztül történik. Ennek szakaszai:

- a célkitűzés,
- a célokból eredő feladatok felmérése,
- a feladatok végrehajtásához a feltételek biztosítása,
- folyamatos információszerzés, monitoring,
- elemzés,
- döntés,
- ellenőrzés,
- felügyelet,
- intézkedés: megerősítés, szankcionálás, korrekció

} Szabályozás,

A harmadik elem fenti feladatai makroszinten a teljes felelősségi kompetenciát lefedve érvényesülnek.

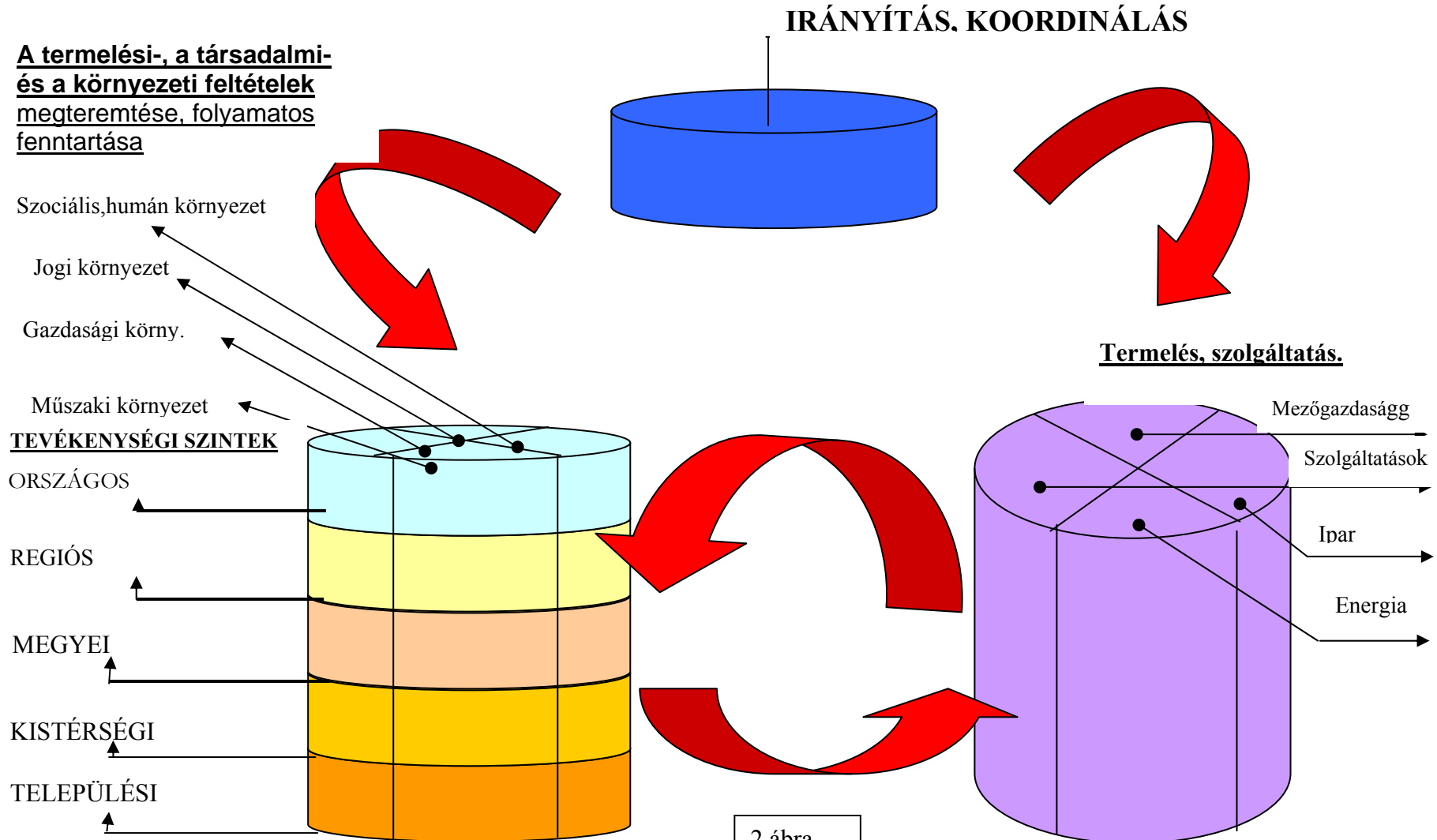
Irányítási kompetencia ágazati, területi és szervezeti szinten is jelentkezik. E szintek jól lehatárolhatók az illetékesség és hatáskör kijelölésével. Az elhatárolás fontos és nélkülözhetetlen előfeltétele a tevékenységvizsgálatok elvégzése a területi szinttől az országosig.

A tevékenység-vizsgálat elvégzése ugyancsak nélkülözhetetlen a szervezet-kialakítás és rendszerbe illesztés korrekt lefolytatásához is. A rendszer helyes meghatározása a tevékenység szempontú - csoportok között és azokon belüli- összetartozás és együttműködtetés elvének érvényesítését jelenti. Sok esetben, az információs láncban betöltött szerep miatt látszik szükségszerűnek különböző szervezetek egy rendszerbe történő delegálása.

Az irányítás és a hozzá közvetlenül kapcsolódó közösségi feladatok ellátását végző szervezetek működését és a konkrét tevékenységeiket a hierarchikus kapcsolati viszony jellemzi. Ez szükségszerű a makroszintű tervezés, végrehajtás és koordinálás folyamatának megteremthetősége miatt. A hierarchia, különböző szinteken létrehozott szervezeteket jelent, ahol a centrális irányítási elv érvényesül.

Az egyes szintek helyes meghatározása az egész rendszer működésének a kulcsa. A túl részletezett- és tagolt szervezeti felépítés drága, bonyolultsága miatt is áttekinthetetlen, az irányítási nehézségek jellemzőit hordozza magán. A túl elnagyolt szervezeti hierarchia a feladat ellátás és ellenőrzés hiányosságait, valamint a járulékos költségek aránytalan megnövekedését eredményezi. Ennek jellegzetes példája a mai közigazgatási rendszer és annak jelensége, hogy az operatív szinteken költségcsökkentés jegyében elrendelt és végrehajtott létszámcsökkentési intézkedések hatására sem csökkennek a költségek a feltételezettek szerint.

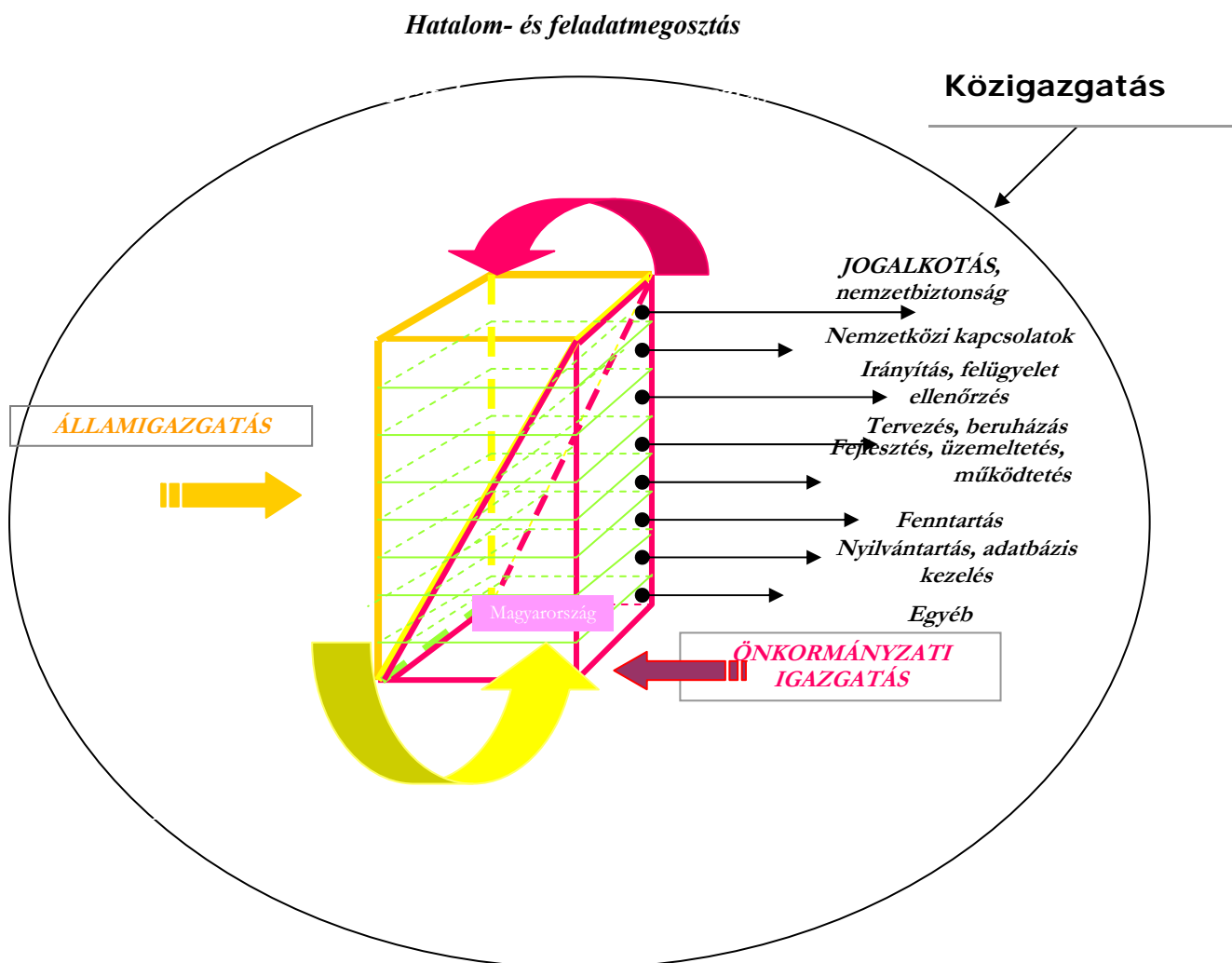
Az emberi élet, a társadalom és az anyagi javak újratermelése, fenntartása.



## 5. A közigazgatás helye és szerepe a társadalmi munkamegosztásban.

Közigazgatás végrehajtó szervei: államigazgatás és önkormányzati igazgatás.

Az államigazgatást ma, Magyarországon, a közigazgatás részének tekintjük, a közigazgatás magában foglalja az államigazgatáson kívül az önkormányzati igazgatást is.

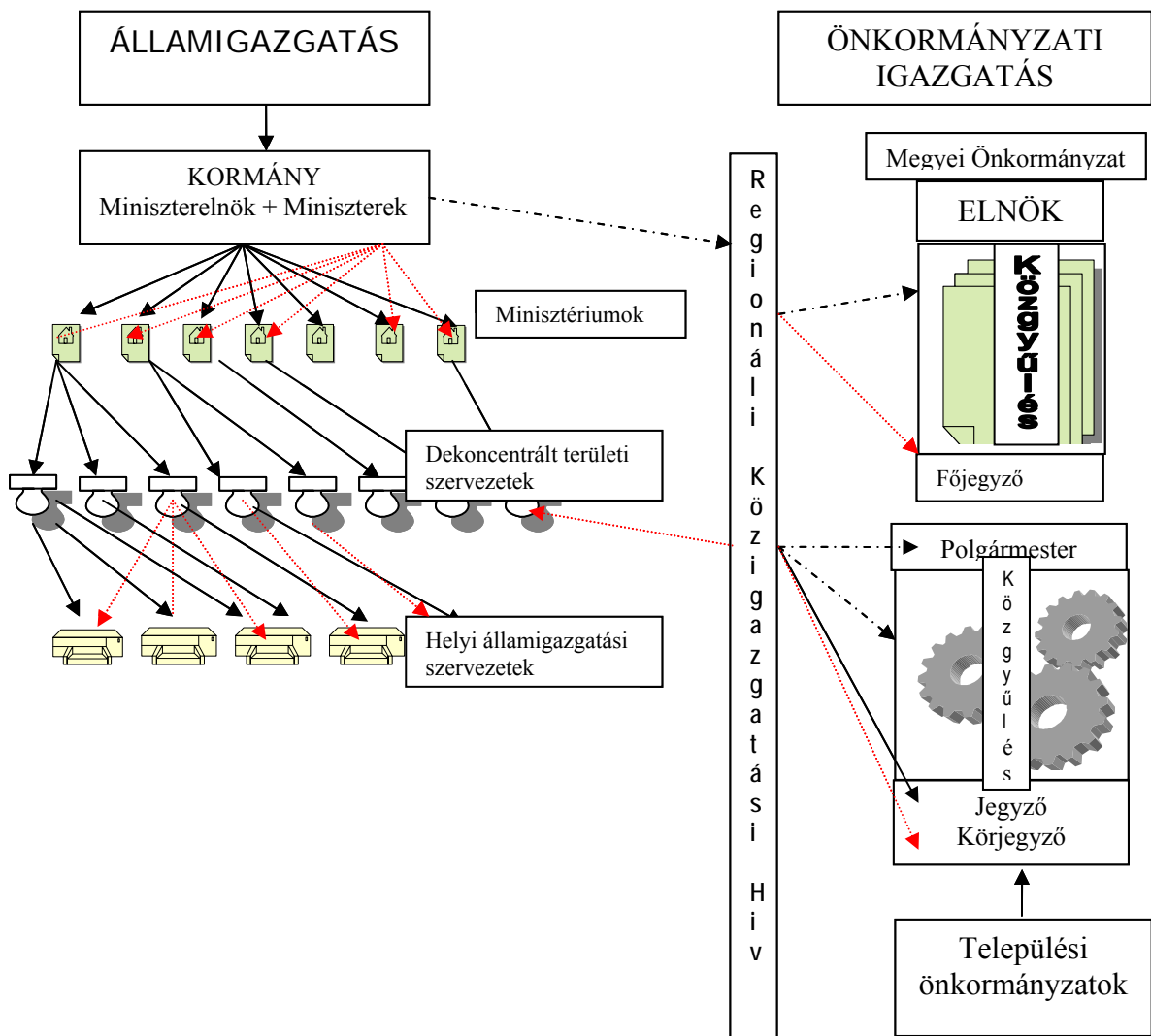


3.ábra

A közigazgatás felépítése és kapcsolatrendszere.

A közigazgatásra háruló feladatok komplex ellátásának egyik, ma sokat hangoztatott akadálya a különböző hatalmi ághoz való tartozás, illetve a hatalmi ágak függetlensége. Az ellátandó feladatok ugyanakkor nem tűrik az ilyen formában való mesterséges határvonalakat. A közigazgatási szervezetek feladattára egyrészt speciális feladatokat tartalmaz, -ilyenek például a hatósági jogkörök- másrészt viszont a termelő szervezetek által is gyakorolt, az új érték előállítására, üzemeltetésére, fenntartására szolgáló feladatokat, tulajdonosi és kezelői minőségükben. Miért lenne hát különbség a végeredményt illetően az innovációhoz való viszony tekintetében a két szektor között?





Jelmagyarázat:

—————> Irányítás, vagy hatósági kapcsolat

.....> Felügyelet, koordináció, ellenőrzés

-----> Tevékenységi ellenőrzés

4.ábra

Az előző ábránál leírtakat igazolja a 4. ábra. A közigazgatási hierarchia legalsó szintjén helyet foglaló önkormányzatok találkoznak a legtöbb operatív feladattal. Viszonyuk e tekintetében csak a Közigazgatási Hivatalokkal rendezett, akik viszont csak nagyon kevés számú operatív feladat ellátásában illetékesek. A területrendezés, területfejlesztés és településgazdálkodás feladatrendszerében ma nincs középfokú koordináció és irányítás, nem véletlen tehát, hogy az önkormányzatok, megosztottan minimális érdekérvényesítő képességgel sem rendelkeznek. Sajnos a műszaki feladatok ellátásához szükséges szakmai háttérrendszerre is igaz e megállapítás.

5.sz.ábra

ORSZÁGOS HATÁSKÖRŰ SZERVEK

KORMÁNY

MINISZTERIUMOK

országos szint

Tevékenység-csoportok

Tevékenység-csoportok

- ❖ ELJÁRÁSRENDSZERSZABÁLYOZÁSI,
  - ❖ ELLENŐRZÉSI,
  - ❖ FELÜGYELETI,
  - ❖ ELEMZÉSI,
  - ❖ SZANKCIONÁLÁSI,
  - ❖ ADATTGYŰJTÉSI,
  - ❖ MONITORING,
  - ❖ ADATBANK KEZELÉSI,
  - ❖ TÖRVÉNY RENDELET-VÉLEMÉNYEZÉSI,
  - ❖ KAPCSOLATTARTÁSI
- TEVÉKENYSÉGEK ELLÁTÁSA

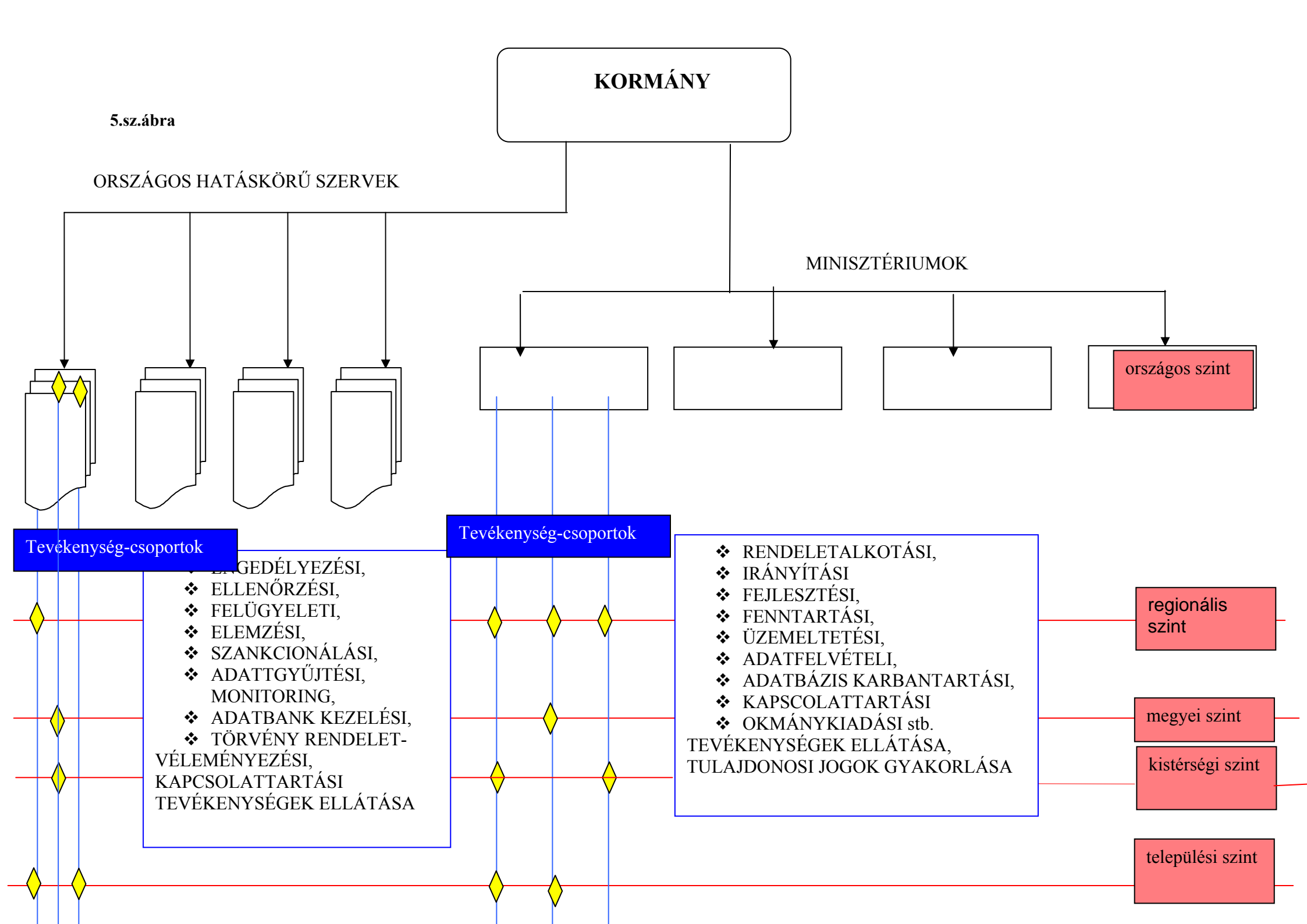
- ❖ RENDELETALKOTÁSI,
  - ❖ IRÁNYÍTÁSI
  - ❖ FEJLESZTÉSI,
  - ❖ FENNTARTÁSI,
  - ❖ ÜZEMELTETÉSI,
  - ❖ ADATFELVÉTELI,
  - ❖ ADATBÁZIS KARBANTARTÁSI,
  - ❖ KAPCSOLATTARTÁSI
  - ❖ OKMÁNYKIADÁSI stb.
- TEVÉKENYSÉGEK ELLÁTÁSA,  
TULAJDONOSI JOGOK GYAKORLÁSA

regionális szint

megyei szint

kistérségi szint

települési szint



### **A hatáskörök és tevékenységi szintek meghatározása.**

A közigazgatás legnehezebben megkerülhető kérdései a hatásköri leosztások és a tevékenységi szintek meghatározásai. A jelenlegi rendszer a komplex közigazgatási szinten változatos képet mutat. Az önkormányzatoknál: ahány önkormányzat annyiféle szervezet és szint és megnevezés. A tisztázás - rendezés a rendteremtés a sokat emlegetett átláthatóbb, ügyfélbarát szlogenek miatt is szükséges. A kérdéshez a szakavatottak is félve közelednek, a mindenfajta változtatási lehetőséget, mint tabut, a kétharmados törvényre és a szubszidiaritásra hivatkozva hátrítják el. Most, hogy a terület-település irányítás megkerülhetetlen kérdése központi, létkérdéssé válik, lehetőség lenne arra, hogy az új szervezeti rendszer kiépítésével párhuzamosan, a meglévők is görcső alá kerüljenek.

Merre kell keresni a megoldást a valóban kényes kérdéskör tisztázásához? Véleményem szerint a tevékenységvizsgálatok alapként történő elfogadása sokkal könnyebbé teszi az elindulást, mint azt bárki gondolná. Az irányítási – szabályozási - termeléselőkészítési-termelési munkamegosztási elhatárolások és feladatok, tevékenységtípusokat jelentenek a gyakorlati végrehajtásban. A tevékenységek körébe tartozó ügyek számban és összetételben arányos nagyságrendben fordulnak elő területi megoszlásukat tekintve. Igazából tehát a meghatározó a szintek kialakításánál nem a szervezet, hanem a tevékenység alapvető jellemzői: a gazdaságosság, szakszerűség, területi összeférhetetlenség és lefedettség. Ezen ismérvek vizsgálata alapján lehet dönteni a szervezetről és a rendszerbe illesztésről. A látszólag bonyolultnak tűnő folyamat a konkrétumok mezején egyszerűen követhető.

### **Államigazgatás.**

Az országos hatósági szervezeti rendszerben egyetlen akadálya van a megoldásnak. A jelenlegi első fok - másodfok misztifikált kérdése, amit jó néhány országban megnyugtatóan megoldottak ahhoz, hogy az országos szervezetet racionálisabban, gazdaságosabban lehessen működtetni. Ha ugyanis nincs a mesterséges szervezeti megosztás, úgy a tevékenységek osztályozása alapvetően kétféle módon kezdődhet.

Az első tevékenységi kör, az egész szervezet alap-, ügyfélkörhöz kötött tevékenységeit foglalja magában. Nyilvánvaló, hogy az alaptevékenységek jelentik a tevékenység-vizsgálatokhoz a kiinduló adatokat, ezek alapján kell meghatározni a működési szinteket. Ez nem az első fok – másodfok körüli döntési dilemma, az ügy „csupán” belső szervezeti kérdés.

A második tevékenységi kör a szervezetszolgáltató, azon funkcionális tevékenységek köre, amelyek az alaptevékenységek ellátásához, támogatásához szükségesek. A szervezet működéséhez nélkülözhetetlen tevékenységeit jelentik, amelyek a szervezet egységes működését biztosítják országos szinten. Ezek között található az alaptevékenységek végzését alapvetően meghatározók is, példának okáért az informatikai terület, vagy a humán erőforrással kapcsolatos, ma a hagyományos személyzeti tevékenységet nem meghaladó szintű terület. Ezeket külön - külön „területi szervezetenként” magas szinten és gazdaságosan, országos egységességet biztosítóan nem lehet ellátni. A gazdasági, funkcionális tevékenység ellátása is racionálisabban biztosítható.

Az országos szervezeti forma Magyarországon ma még elképzelhetetlen lehetőségeket is magában rejt. Az egyes tevékenységek ellátása ugyanis nem főváros centrikusságot, hanem feltétel centrikusságot jelent. A már több ízben említett példa szerint a brit félsziget egységes járműhatóságainak informatikai bázisa nem Londonban van. Viszont az informatikai bázishoz kötötten működik az a jogi szervezet, amelyhez naponta a közúti ellenőrök ellenőrzési jelentései és szankcionálási javaslatai beérkeznek az egész kontinensről. Az eljárást indító iratokat a jogi szervezet feldolgozza, tartalmukat leellenőrzi és az eljárást lefolytatja. Országosan, egységesen. Egyes ágazatokban nálunk is elkezdődtek hasonló folyamatok, mint Angliában. A módszerek azonosak, azonban a cél és az eredmény összehasonlításánál tragikus következtetésekhez juthatunk.

Az országos hatósági rendszer kialakításánál a végső fázist a szintek meghatározásánál a terület és település irányítói szervezeti rendszerrel történő szinkronizálás kellene, hogy jelentse.

Az egységes térinformatikai adatbázis kialakításának költsége a tevékenységcsoportokat alkotó szervezetek között megoszlik, és egységes adatbázist létrehozva, a felhasználói jogok ésszerű kiosztása révén aktuális és nélkülözhetetlen adatbázissal szolgálnak egymás számára a helyes döntések meghozatalához.

**Önkormányzatok.**

Nem sokkal nehezebb a tevékenységet ellátói szint meghatározása a terület-, településirányítási, tehát önkormányzati működésben sem, ha a tevékenységekre, tevékenység-vizsgálatok eredményeire alapozva határozzuk meg az egyes működési szinteket. Természetesen a már sokszor említett ismérvek meghatározó szempontként történő megválasztását elfogadjuk rendező elvként.

Elképzelhető, sőt biztos, hogy a tevékenységek ésszerű csoportosításával kialakított működési szintek nem fognak a hierarchiaszinteken egymással illeszkedni. A rendező elv szerint viszont ez nem is baj. A lényeg, hogy duplikációk, illetve ellátatlan területek ne legyenek.

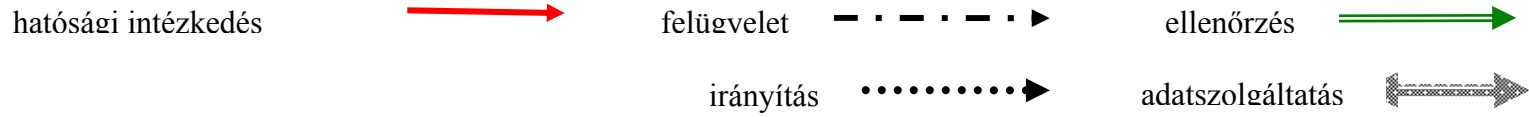
Az alapfeladatok és funkcionális feladatok ellátásának tevékenységei itt is racionalizálhatók. Az informatikai és humánpolitikai, vagy gazdasági tevékenységek itt is centralizálhatók, például regionális szinten, az alaptevékenységek ellátására létrehozandó, ma legtöbb esetben hiányzó tevékenységek, pedig az ügyfél centrikusság és feladatellátás szempontjait előtérbe helyezve kerülnek kialakításra.

A fenti kialakítással elérhető, hogy a létrehozandó szervezetek a funkcionális tevékenységek terén kötődnek csak a testületi hierarchiához, a szakmai önállóság, függetlenség és természetesen felelősség tekintetében önállóságot élveznek. Az irányító szervekkel történő szinkronizáció révén a szakmai és törvényi végrehajtás minőségének ellenőrzése, a felügyeleti szervek által pedig a megfelelő, időbeni korrekció is biztosított lesz.

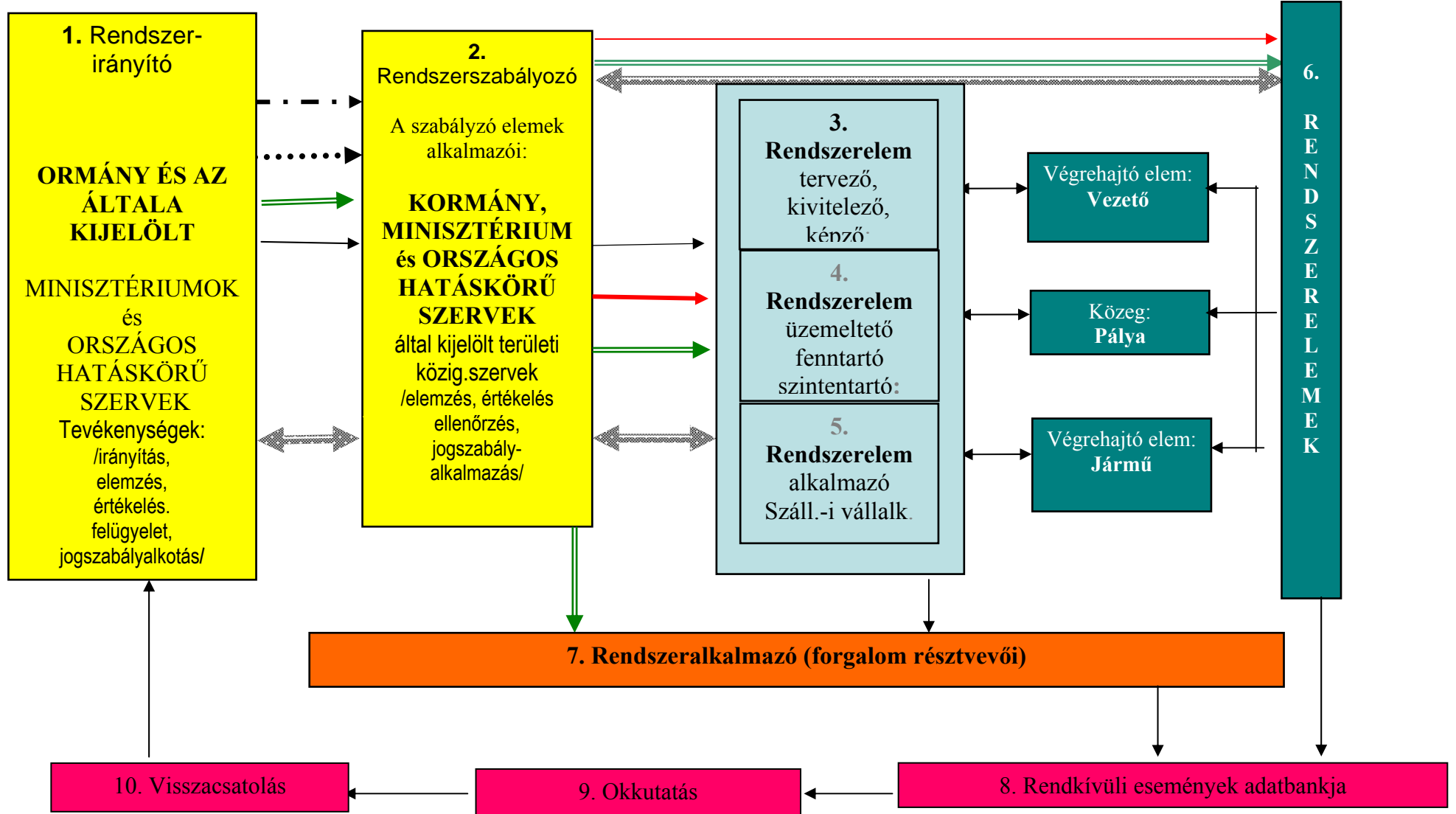
Érdemes megvizsgálni a mai működési rendszert olyan szempontból, hogy a törvényi rendelkezések tekintetében hány tevékenységnél nincs egyáltalán felügyelet és ellenőrzés, és hány tevékenység esetében áll fenn a mulasztásos törvénytértés esete.

A közelmúlt általam ismert gyökeres közigazgatási reformtervezetei többek között a minisztériumi szint drasztikus átszervezésével javasolják megoldani a közigazgatás korszerűsítését. Az eddigiekben leírtakból kitűnik, hogy ezen irányítási szint átszervezése alapvető és elkerülhetetlen feladatot jelent, de csak a közigazgatás és az államháztartás komplex rendszerének vizsgálata, és kialakítása, és a szervezeti és tevékenységi összefüggések tisztázása után.

A közlekedés komplex működési rendszere. A rendszer hierarchiai és információs folyamatábrája. /5. ábra/



5. ábra



Az 5.sz. ábrán egy ideális szervezeti rendszer szerint működő ágazati irányítás került bemutatásra. A rendszer szabályozott működését a monitoring szerepet ellátó ellenőrzést végző elemek és a visszacsatoló elem biztosítják. A rendszerben az egyes elemek hierarchiai és információs kapcsolatban vannak egymással, a működés zárt rendszerű.

A statikus állapotot jelentő kapcsolati és működési szakaszokban az egyes elemek által gyakorolt tevékenységek látszólag jól elkülöníthetők. Valójában a gyakorlati kivitelezés nem nélkülözheti a többi elem működésének ismeretét feltételező elméleti összefüggéseket. Példaként megemlíthető a járműjavítás területe, ahol például a biztonsági elemek, például a fék javításánál elengedhetetlen az úttest tapadási viszonyainak ismerete.

A dinamikus állapotot jelentő forgalmi viszony egyszersmind az elemek közös, új minőségű megjelenését jelenti. E szakaszban a statikus állapot tevékenységi szakaszaiban elkövetett hibák és hiányosságok ugyanúgy konfliktusok előidézői lehetnek, mint a dinamikus szakasz valamilyen kudarcjelensége. A rendszer működésének selejtte a baleset.

Minden gyártási és működési folyamat velejárója a selejt. A megjelenésével egyidejű a törekvés a megelőzésre, elhárításra. Ez a termékek esetében a különböző gyártási szakaszokhoz illesztett minőségellenőrzéssel, a közlekedésben a felügyeleti tevékenységek sorába illesztett ellenőrzésekkel, és a forgalmi ellenőrzésekkel oldható meg. Amíg azonban az ipari termékgyártásban az ellenőrzések célja a termék javításának, a gyártás folytatásához szükséges korrekciók végrehajtása, addig nálunk a közlekedésben, döntő többségben a szankcionálással véget ér a folyamat.

A rendszer működésébe illesztett ellenőrzések és különleges események adatainak rendszerezett gyűjtésével, elemzésével, a folyamatba épített oktatással lehet csak hatékony baleset-megelőzési tevékenységet végezni. Az ezt követő, a rendszeres visszacsatolást követő elemzésekkel és a további intézkedésekkel válhat a rendszer zárttá és eredményessé.

**Hazánkban csak a deklaráció szintű a közlekedés-biztonság. Ez annál is inkább elgondolkoztató, mert túl azon, hogy a rendszerszemlélet hiánya tetemes, felbecsülhetetlen anyagi károkat okoz, lehetetlen lesz teljesíteni az EU közlekedés-biztonságra vonatkozó irányelveit. A mai baleset-megelőzési szervezet a visszacsatolási rendszerhiányosságok miatt nem is lehet hatásos és eredményes. A jelenlegi rendszer arra sem megfelelő, hogy alapját képezze egy baleset-megelőzési rendszernek, hiszen egyrészt nem komplex, hiányoznak a sérülésmentes események adatai, másrészt a felvételre kerülő kiinduló adatok és kategóriák nem a baleseti oktatás, hanem a közigazgatási eljárás lefolytathatóságának szempontjait szolgálják. A közlekedést igazán jól szolgáló rendszer, és az ezt szolgáló szervezetek működési céljait kell jelentenie a következő kritériumoknak: közlekedés-biztonság, környezetvédelem, és a szabály- és törvénykövetés. Mindazok, amelyeket a piac ellenérdekűség miatt nem képes szabályozni. A rendőrségi és biztosítói adatok elengedhetetlen kiinduló feltételei, de nem végeredményei a baleset-megelőzési rendszernek. Az oktatás és a visszacsatolás és a rendszerszemlélet feltételeinek megteremtése nélkül remény sincs az eredményes, gazdaságos, hatékony ágazati működés megteremtésére. A korszerűsítés és innováció között a leglényegesebb különbséget a cél, és eszközrendszer, a tervszerűség és folyamatosság, és a mérhető és számonkérhető eredményesség jelenti.**

#### **Felhasznált szakirodalom:**

- [1] **Az innováció értelmezése 2005. évben kiadott Oslo kézikönyv harmadik kiadása alapján**  
Összeállította **Katona József**,  
a Magyar Innovációs Szövetség szakértője
- [2] **Az innováció és létalapja valamint támogatása**  
Dr. Vedres András főtitkár  
Magyar Feltalálók Egyesülete
- [3] **Közigazgatási szakvizsga : Államigazgatás, Tankönyv**  
Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ
- [4] **Közigazgatási alapvizsga: A központi állami szervek rendszere, Tankönyv**  
Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ

