Önkormányzati szervezetfejlesztés

GÁSPÁR MÁTYÁS
TEVANNÉ SÜDI ANNAMÁRIA

dialóg Campus

Önkormányzati szervezetfejlesztés

Önkormányzati szaktanácsadó
szakirányú továbbképzési szak

Sorozatszerkesztő: Tózsa István

Gáspár Mátyás – Tevanné Südi Annamária

ÖNKORMÁNYZATI SZERVEZETFEJLESZTÉS

Lépések egy új lokalizmus felé az önkormányzatiság újrafelfedezésével

Az Önkormányzati szervezetfejlesztés és fejlesztéspolitikai keretei I. című tantárgy egyetemi tankönyve

Dialóg Campus Kiadó ❖ Budapest

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt, A helyi önkormányzati közszolgálati stratégiafejlesztési képességek erősítése című KÖFOP -2 1.2. – VEKOP 15-2016-00001.6. számú alprojektje keretében jelent meg.

Alprojektvezető
Kristó Katalin

Szakmai lektor
Nemes Ferenc

© Dialóg Campus Kiadó, 2018
© Szerzők, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

1. Bevezetés 7

2. Az önkormányzati szervezetfejlesztés szemlélete 11

3. Az önkormányzatok környezetének értelmezése, elemzése 23
   3.1. Általános, globális és külső környezet 24
   3.2. Közvetlen külső környezet 29
   3.3. Belső környezet 34

4. Merre tart a világ? Trendek és hatóerők – paradox helyzetek 41
   4.1. Általános trendek 42
   4.2. Trendek a főbb külső és belső környezeti tényezők szerint 43

5. Az önkormányzatoktól várt teljesítmények 49

6. Az átalakulás kényszere – az önkormányzat újrafelfedezése 57

7. A szervezetfejlesztés szabályozási rendszere 65

8. Az önkormányzati működés fejlesztése 79

9. Az önkormányzati szervezet fejlesztése 99

10. Az önkormányzati személyzet és kultúra fejlesztése 111

11. Az önkormányzati kontrolling fejlesztése 121

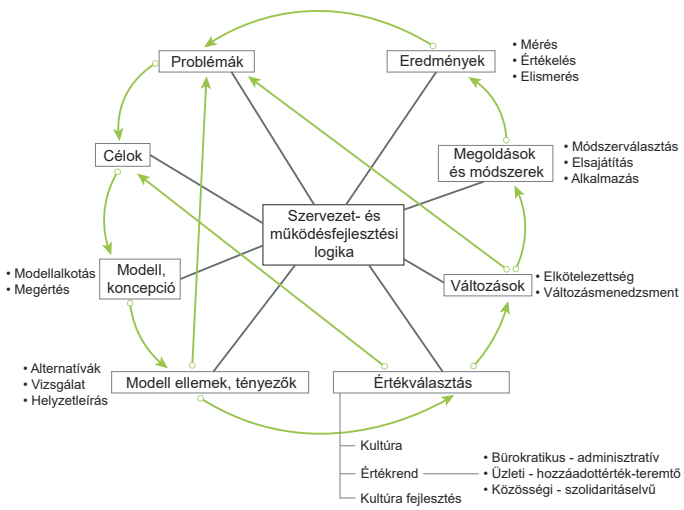
12. Mellékletek 139

Irodalomjegyzék 149

Vákát oldal

1. Bevezetés

Egy központi közigazgatási szervezetfejlesztési programban az intézmény átalakítási feladataival ismerkedő irodavezető viccesen „szervezett fejlesztésnek” nevezte a munkafolyamatot.[1] És valóban, fején találta a szöget, mert ez a fogalmazás pontosabban fejezi ki, miről szól ez a megújult tankönyv: *miért és hogyan hajtsunk végre gyökeres változtatásokat az önkormányzati szervezeti és működési rendszerben.* Az önkormányzati szakértő szakirányú és e-learning továbbképzések beindítása keretében 2015-ben készült szervezetfejlesztési témájú tananyagok[2] célja döntően az volt, hogy egy teljességre törekvő gondolattérkép segítségével bevezetést adjanak a fogalmi és módszertani rendszerbe.



1. ábra

Szervezet- és működésfejlesztési logika

Forrás: Gáspár Mátyás szerkesztése

---

[1] Az eset a Gazdasági Versenyhivatalban történt 2014-ben. Az ÁROP – 1.2.18/A – 2013. sz. programról szóló beszámoló is végül ezt a találó címet kapta: *Szervezett fejlesztés.* Elérhető: www.gvh.hu/data/cms1029157/aktualis_szervezett_fejlesztes_zaro_tanulmanykotet_vegleges.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[2] Almásy Gyula – Belényesi Emese – Gáspár Mátyás (2015): *Önkormányzati szervezetfejlesztés.* Budapest, NKE. Elérhető: http://nhit.hu/dokumentum/176/Adatpolitikai_feher_konyv_201608.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 08. 17.), lásd még a témához kapcsolódóan: Rónay Miklós (2014): *Szervezetfejlesztés a közszolgálatban.* Budapest, NKE. Elérhető: http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/szervezetfejlesztes-a-kozszolgalatban.original.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

Az így megszerzett tudásra – mintegy módszertani eszköztárra – támaszkodva a szakértő, szaktanácsadó fel tudja ismerni, milyen helyzetekben van szüksége az új ismeretek által megalapozott tevékenységre, beavatkozásra. A jelen írás a gondolattérképen (lásd az 1. ábrát) mozogva annak tartalmát nem a módszerek és technikák irányában viszi tovább. Ennek lehetőségét a gyakorlati alkalmazókra bízva – amihez igen gazdag, viszonylag könnyen hozzáférhető ismeretanyag áll már rendelkezésre – más célt tűz ki maga elé.

Az önkormányzati szervezetfejlesztés tudásanyagát olyan irányban fejlesztjük tovább, amely – legjobb meggyőződésünk szerint – a legnagyobb haszonnal jár az önkormányzati szakértők és szaktanácsadók számára. A tananyag arra a kérdésre kíván választ adni, hogy *miben és hogyan segít ez a tudásanyag az önkormányzatok nemzetközi és hazai változások hatására kialakuló új szerepkörének megtalálásában és betöltésében, működési módjának meghatározásában és kialakításában és az ehhez szükséges átalakulásban.* Meggyőződésünk ugyanis, hogy a szervezetfejlesztésnek ebben az úgynevezett önkormányzati transzformációban kulcsszerepe lesz az elkövetkező időszakban nemcsak itthon, hanem a fejlett és ahhoz felzárkózó világban mindenütt.

A tananyagot közvetlenül az önkormányzatok működését, az általuk felügyelt közszolgáltatások fejlesztését, a politikai és szakmai döntéshozókat segítő szakértőknek, szaktanácsadóknak szánjuk. Tekintettel arra, hogy jellegénél fogva a szervezetfejlesztés – már a klasszikusok felfogása szerint is[3] – az érintettek bevonását feltételezi, a tananyag közvetve a közreműködők személyes, szervezeti és közösségi kompetenciáinak megfelelő tartalmú és irányú erősítését is szolgálja. A közvetlen célközönségre tekintettel – a szakértő és a szaktanácsadó „kívülről jön" – a megközelítésünkben igyekszünk sajátos helyzetüket figyelembe venni. Tőlük ugyanis azt várja a megbízó, hogy – szűk határidőn belül – olyat mondjanak, ami belülről nem látszik: térben (mi történik a nagyvilágban, más településeken) és időben (honnan jövünk, merre tartunk). A jó külső tanácsadó ugyanis kellően tájékozott és széles látókörű.

Az önkormányzati szervezetfejlesztés tananyag szerves része a Nemzeti Közszolgálati Egyetem önkormányzati szaktanácsadói szakirányú továbbképzési szak komplex képzési rendszerének. Ebben a tananyagok jellemzően egyes szakmák, szak- és/vagy működési területek (például politika, jog, településfejlesztés, gazdálkodás, környezetvédelem, informatika stb.), tehát bizonyos nézőpontokból a „részek" és „vetületek" oldaláról közelítik meg az önkormányzatok működését és fejlesztését. A szervezetfejlesztés az „egészről" szól. A tananyag az önkormányzati szakértőben, tanácsadóban mint „szervezetfejlesztőben" gondolkodik, neki és rajta keresztül a helyi közreműködők számára akar segítséget adni közös munkájukhoz, amely kihat a település egészére.

A *Bevezetőben* érdemes feltenni és megválaszolni a kérdést: *Mi teszi aktuálissá az itt megszerezhető kompetenciákat?* Másképp fogalmazva, miért fontos a szervezetfejlesztésnek e tananyagban ajánlott megközelítése? A rövid válasz: *az önkormányzati átalakulás* – mint majd látni fogjuk – világjelenség, továbbfejlődése, nemzetközi kihívás,[4] aminek lényege az új

---

[3] Beckhard, Richard (1974): *A szervezetfejlesztés stratégiái és modelljei.* Román Zoltán ford. Budapest, Közgazd. és Jogi Kiadó. Lásd még Almás–Belényesi–Gáspár 2015, 29.

[4] Az önkormányzati transzformáció mint világjelenség, amellyel olyan jelentős sajtóorgánum, mint a *The Guardian* külön blogban módszeresen és rendszeresen foglalkozik. Elérhető: www.theguardian.com/public-leaders-network, www.theguardian.com/local-government-network/2012/apr/11/local-government-2020-challenges-opportunities (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

helyzetben megteendő lépések *egy újfajta lokalizmus* felé.[5] A klasszikus helyi közigazgatási, önkormányzati megközelítés és az arra épülő szabályozás, szervezés a jövőben – várhatóan – önmagában már nem fog működni merőben új, eddig nem alkalmazott megoldások hiányában. Ez a hagyományos „rendszer" leegyszerűsítve így néz ki: a kormányzati központ – saját elképzelése szerint – leoszt, előír feladatokat, azokat képessége szerint (általában nem teljes körűen) finanszírozza, s ahol gondokat lát, ott – szintén saját belátása szerint – „rásegít", „kiegyenlít". Ez a fajta önkormányzatiság nem „jövőképes", még jogilag adott „szabad mozgástér" mellett sem. Ha a szervezet egészében nem képes folyamatosan és rugalmasan alkalmazkodni a külső és belső környezet intenzív változásaihoz, az ehhez szükséges szervezetfejlesztési kompetenciái hiányoznak, nem találja majd meg új szerepét és annak működési módjait.

A tananyag ennek a gondolkodásnak nyit teret a szervezetfejlesztés fogalmi rendszerében. Jellegénél és terjedelmi adottságainál fogva ez egy bevezetés, amelyet a hivatkozások, megjelölt források nyomán a szakértői és szaktanácsadói munka részeként, egyes feladatok kapcsán, azok során szükséges, érdemes elmélyíteni. A kifejtés a képzés adott keretei között modellszerű, tematikája „karácsonyfaelven" épül fel: alapértékeket közvetít, szemléletet és alapelveket ad, fogalmi rendszert, valamint modellt vezet be, amely tovább bontható az ágak mentén, s „feldíszíthető" hasznos, érdekes elemekkel, módszerekkel és technikákkal. A tananyag épít a tanulók öntevékenységére a szervezetfejlesztés – megfelelő helyeken megjelölt – módszertani és technikai részleteinek szükség, igény szerinti felkutatásában és alkalmazásában.

A tananyag célja a mélyebb tanulmányok, kutatások, metodikai fejlesztések megalapozása is, ami indokolja a megjelölt gazdag forrásanyagot, és ahol az új fogalmak esetében szükségesnek látszik, az angol szakkifejezések beemelését. Ami a gyakorlati alkalmazást illeti, a szervezetfejlesztés nem öncél, hanem a kisközösségek jövőbeni és mindennapi problémáira megoldást találó szervezeti és működési rendszer kialakítása. Amint látni fogjuk, az elmúlt évtizedben jelentősen átalakult az önkormányzatok feladatrendszere, és további jelentős változások várhatók. Erre az átalakulásra rugalmasan reagáló szervezet, személyzet és működés a válasz, aminek elősegítését szolgálja ez a tananyag és képzés.

A tananyag kidolgozása során szem előtt tartottuk a *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiát*[6] és az azt megelőző, arra épülő fejlesztési programokat, eredményeket és célokat. Ezek meghatározzák a kívánatos önkormányzati átalakulás fő irányait, amelyekben a szervezetfejlesztés – a stratégia egyértelmű cél- és feladatmeghatározásai alapján – a jövőben fokozatosan növekvő szerepet fog betölteni. Fontos megjegyezni azt is, hogy nehéz egyszerre foglalkozni a helyi önkormányzat témakörével és figyelemmel lenni a nagyobb városok és a kisebb községek, valamint a közöttük lévő számos, nagyság és jelleg által differenciált települési közigazgatás sajátosságaira. A „behelyettesítés", „vonatkoztatás" nagymértékben a tananyag felhasználójára marad.

---

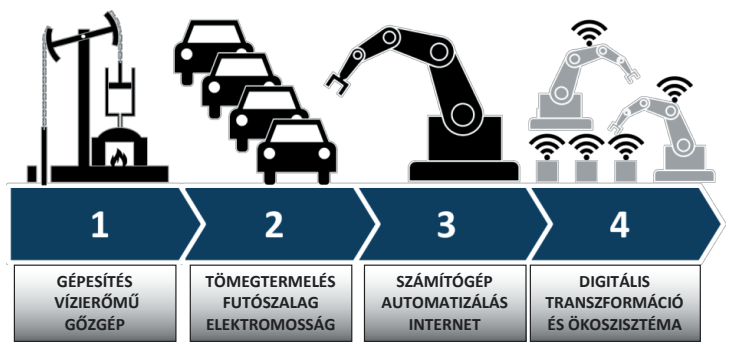
[5] Angliában önkormányzatok és partnereik összefogtak a New/Next Localism – a következő, új lokalizmus – közös értelmezésére és átültetésére a gyakorlatba. Elérhető: www.nlgn.org.uk/public/wp-content/uploads/Next-Localism.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.) Lásd még www.nlgn.org.uk/public/2011/next-localism-five-trends-for-the-future-of-local-government/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[6] Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020. Elérhető: www.kormany.hu/download/8/42-/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

Vákát oldal

2. Az önkormányzati szervezetfejlesztés szemlélete

A szervezetfejlesztés koncepciója – amely immár nyolcvanéves múltra tekint vissza – Magyary Zoltán számára is ismert és elfogadott „felfedezés” volt.[7] Egyfajta szervezési válasz a 20. század első felének tömegessé váló, újkori modernizációjára (II. ipari forradalom,[8] egyes elemei, például új anyagok, mint az acél vagy az alumínium, elektromosság, gépesítés, futószalag, motorizáció, telefon kommunikáció vagy a közigazgatáshoz közelebb: írógép, lyukkártya és más nyilvántartó, adatfeldolgozó eszközök), amelynek sajátos produktuma a monopolkapitalizmus és a nemzetállamok kialakulása is. A felismerés lényege az, hogy az új kihívásokra (mint például a választójog kiterjesztése, az anyakönyvezés állami szintre emelése) a szervezeteknek – üzemeknek, intézményeknek – komplex válaszokat kell adni, amelyek lehetővé teszik, hogy egységes egészként reagáljanak, s minden releváns szervezeti és működési feltételt módszeresen hozzá lehessen igazítani a változásokhoz.



2. ábra
Ipari forradalmak

Forrás: Gáspár Mátyás szerkesztése Christoph Roser nyomán

---

[7] A szervezetelmélet egyik megalapozója Luther Gulick, akire Magyary is hivatkozik (A szervezés alapelvei című részt innen veszi át 3. oldaltól). Gulick, Luther ed. (1937): *Papers on the Science of Administration.* Columbia University, New York. Elérhető: https://archive.org/stream/papersonscienceo00guli#page/38/mode/2up (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 4. fejezet: A szervezés alapelvei. Elérhető: http://mtdaportal.extra.hu/books/magyary_zoltan_magyar_kozigazgatas.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
Lásd még *A szervezés alapelvei* (4.) a könyv legelején.
www.emeraldinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/17511341311307417 (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
https://en.wikipedia.org/wiki/Luther_Gulick_(social_scientist) (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[8] Az ipari forradalmakról lásd az ábrát, amelynek alapjául szolgált: Christoph Roser illusztrációja. Elérhető: www.allaboutlean.com/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.), valamint https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Industry_4.0_NoText.png (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

Mielőtt rátérnénk a szervezetfejlesztés fogalmának kibontására, határoljuk el egymástól a szervezettervezés és a szervezetfejlesztés funkcióját!

Szervezettervezésről akkor beszélünk, ha a tevékenység

- a szervezeti felépítést a működési követelményekhez kívánja igazítani, tehát
- a szervezet strukturális-formális jellemzőinek megváltoztatására irányul, és feladatköri, hatásköri szabályok megtervezésére helyezi a hangsúlyt,
- célja, hogy megteremtse a szervezet stabilitásának és rugalmasságának egyensúlyát, feltérképezze a szervezeti tartalékokat, és megszüntesse a redundanciákat,
- eredményességét elsősorban a szervezet szintjén mérjük.

A szervezetfejlesztés ennél kompexebb, holisztikus szemléletű, a szervezet és működés teljes rendszerére irányul. Richard Beckhard szerint:

- tervezett,
- az egész szervezetre és működésre (rendszerre) kiterjedő,
- felülről irányított,
- a hatékonyságot és a szervezet „egészségét" javító,
- a működési folyamatokon keresztül megvalósuló,
- a viselkedéstudomány tudásanyagára támaszkodó erőfeszítések, beavatkozások sorozata.[9]

Mindenekelőtt látnunk kell, hogy a fogalom szó szerinti értelmezésétől eltérően (szervezetfejlesztés ≠ szervezeti felépítés kialakítás, változtatás) a *szervezetfejlesztés* (OD – *organisational development*)[10] *jelentése* a következő: a szervezeti rendszer mint egész eseti vagy folyamatos hozzáigazítása az új, megváltozott, valamint folyamatosan változó külső és belső körülményekhez. Ez az eredeti és mindmáig korszerű értelmezés a rendszerelmélettel, rendszerszemlélettel,[11] valamint a szervezetelmélettel, szervezetszociológiával kapott nem sokkal később elméleti megalapozást.

A *szervezetfejlesztő* önmeghatározása, szerepének – küldetésének és alapvető feladatának értelmezése, alapértékeinek és szemléletének – lényege a fenti definíció alapján egy teljes egészében alkalmazkodásra folyamatosan képes önkormányzat létrehozása, fenntartása. Feladata tehát az ehhez szükséges kompetenciák kifejlesztése és megfelelő szinten tartása valamennyi érintett számára. E szerepfelfogás két kiemelkedően fontos eleme a következő:

---

[9] Beckhard 1974.

[10] Elérhető: https://en.wikipedia.org/wiki/Organization_development (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[11] Az általános rendszerelmélet és az arra épülő rendszerszemlélet két legnagyobb klasszikusa Kenneth Boulding és Ludwig von Bertalanffy, 1956-ban és 1968-ban írt alapműveik itt érhetők el (angolul): www.panarchy.org/boulding/systems.1956.html (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.) és https://monoskop.org/images/7/77/Von_Bertalanffy_Ludwig_General_System_Theory_1968.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

- *Holisztikus megközelítés*[12] – A rendszerszemlélet teljességre törekvő megközelítése, látásmódja, amely igyekszik minden fontos körülményt a maga jellegének és súlyának megfelelően figyelembe venni egy – esetünkben társadalmi – rendszer működésének elemzése és fejlesztése során. Ellenpárja az atomisztikus megközelítés, amely a rendszer egyes részeire, statikus (strukturális) és dinamikus (működési) elemeire, vetületeire korlátozódik. Míg az előző az egészet keresi, látja, értelmezi és helyezi tágabb összefüggéseibe, az utóbbi adott nézőpontokból az egyes kiragadott vetületeket, részeket látja, azokon keresztül értelmezi a tágabb összefüggéseket.
- *Értéktudatosság* – Társadalmi rendszerek elemzéséről és fejlesztéséről lévén szó a nézőpontunkat meghatározza egyfajta világkép, amelyben értelmezzük a vizsgált jelenségeket. Ebben különösen lényegesek az irányadó rendező elvek, amelyek kifejezik, mit tartunk fontosnak, helyénvalónak. Ezeket nevezzük értékeknek, s ilyenekre szükségünk van a szervezetfejlesztésben is, mégpedig azért, hogy nyelvezetünket, meglátásainkat, következtetéseinket, javaslatainkat össze tudjuk hangolni mások gondolkodásával, illetve ezek mentén meg tudjuk találni, érteni a nézőpontbeli különbségeket, és jó eséllyel át is tudjuk hidalni azokat. A szervezetben követett alapértékek sora – az értékrend – a szervezeti kultúra (lásd később részletesebben) legmélyebb rétege jelentős hatással bír a szervezet működésére, legtágabb értelemben vett szabályozottságára.

A szerepfelfogás mindkét fenti alapjellemzőjének meghatározó jelentősége van a modern önkormányzati szervezetfejlesztés aktuális küldetése, feladata szempontjából. Az első kérdés az, *hogyan értelmezi a szervezetfejlesztés, valamint a szervezetfejlesztő a helyi önkormányzatokat,* amikor azokról holisztikusan vagy más szóval rendszerszinten gondolkodik. Ezzel összefüggésben érdemes idézni a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia[13] egy megállapítását: „Egyes önkormányzatok saját kezdeményezésre indítottak *szervezetfejlesztési programokat,* melyek által átfogó módon szervezték újra a polgármesteri hivatalok munkáját. Az elszórt és a települések anyagi helyzetétől is erősen függő programok esetenként hatékonyan javították a települések önkormányzati szolgáltatásokkal való ellátottságát. Ezek a kezdeményezések azonban szigetszerűek maradtak, a hivatalok átszervezése általában *nem rendszerszintű gondolkodás mentén,* inkább az anyagi körülmények kényszere által történt meg."

[12] A holizmus vagy holisztikus megközelítés – a rendszerelmélet és rendszerszemlélet egyik kulcsfogalma – az „egész jelleg"-re, az egészre jellemző tulajdonságokra összpontosítja a figyelmet, amit a részek új minőségként hoznak létre. A közigazgatásban például a CAF minőségértékelési rendszer ezen a szemléleten alapszik. Lásd CAF 2013 modell, Fejlesztési módszertan, 6: „A CAF-önértékelés a szervezeti teljesítmény elemzésének *holisztikus (teljességre törekvő) megközelítésén* alapul, mivel a szervezetet egyazon időben különböző szemszögből és szempontok szerint kell megvizsgálni mind a működés, mind a szervezet eredményei tekintetében." Elérhető: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/d/53/70000/6_A_CAF_modszertan.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[13] Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020, 54. Elérhető: www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

„A közigazgatás a közösségért van: *az egész közösségért, városért, vármegyéért, az egész nemzetért.* Működésében tehát *az egész közület szükségletét, érdekét* kell szem előtt tartania. Ez azt jelenti, hogy *az összes emberek érdekét »hivatalból« figyelembe kell vennie,* nem csak azokét, akik kérik, akik jelentkeznek. Más szóval a közigazgatásnak a közületet mindig *egységben kell látnia, minden emberre és minden szükséges szempontra gondolni.* [Ez azt jelenti,] „hogy a közigazgatásnak áttekintése legyen az egészről és hogy gondoskodása a feladatok maradék nélküli megoldására irányuljon." Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás.* 138. (Kiemelések: G. M.)

A holisztikus, vagy rendszerszintű gondolkodás[14] hiánya azt jelentette, hogy valójában nem az „egészet", a teljes külső és belső összefüggésrendszert vizsgálták, hanem annak egyes elemeit kiragadva (például költségvetés, ügyfélkapcsolatok, munkafolyamatok, szervezeti felépítés, szabályozási rendszer stb.) „szervezetfejlesztés" címszó alatt. A szervezetfejlesztést párhuzamba lehet állítani más megközelítésekkel (például politikai, jogi, társadalmi, gazdasági, szakigazgatási, szolgáltatási, költségvetési), amelyek – e szakmákból jól ismert módon – értelemszerűen, eltérően látják az önkormányzatokat. Sőt azt is mondhatjuk, hogy e szakmákban sajátos szubkultúrákkal is találkozunk a nagyobb önkormányzatokban, amelyek között időnként értelmezési zavarok is keletkezhetnek[15] az eltérő alapértékek (lásd a továbbiakban) következtében. A szubkultúrák (lásd az 1. táblázatot[16] és a témához kapcsolódó 42. ábrát is) pozitív hatásainak (a „szubkultúrák szabadságának") kihasználása alapvető szervezetikultúra-fejlesztési cél (lásd a 10. fejezetet), mert biztosítja az egyes szervezeti jellemzők erősítését, védelmét (például gazdaságosság – pénzügyes szubkultúra). Ha egy szubkultúra sajátos értékei a szervezetben jelentőséggel bírnak, az igen erős motivációs és szervezeti kohéziós tényezővé válhat.

[14] A keretes ábrában Magyary Zoltán holisztikus gondolkodását érhetjük tetten a közigazgatásról. Idézi: Gáspár Mátyás (2017): Digitális települési transzformáció. *Új Magyar Közigazgatás,* 2017/1. sz. 2–12.

[15] Tipikus ilyen helyzetek kialakulása a fejlesztési célok meghatározása az anyagi erőforrások elosztása során, amikor különböző szakmák eltérően látják a település fejlesztésének, a források felhasználásának prioritásait, a problémák súlyosságát.

[16] Az ábra forrása: Gáspár–Göndör–Tevanné 2011, 485.

1. táblázat

Versengő szubkultúrák az önkormányzati szervezetben

SZUBKULTÚRÁK	SAJÁTOS ALAPÉRTÉKEK
Helyi közpolitika	Érdekérvényesítés, közhatalom, célszerűség, társadalmi igazságosság, „részvénytársaság”, hatalmi harc
Választók, civil szervezetek	Autonómia, demokrácia, átláthatóság, közösség, szolidaritás, életminőség
Közigazgatási szakvezetés	Közjó, közérdek, közszolgálat, eredményes és hatékony közszolgáltatások, szakszerűség
Közigazgatási ügyfél-, illetve közönségszolgálat	Szolgáltatószellem, ügyfélközpontúság, problémaérzékenység
Jogi, igazgatási szakma, rendészet	Törvényesség, jogszerűség, biztonság, közrend, szervezettség, kontroll
Környezetvédelem	Fenntartható fejlődés, természeti értékek megőrzése, környezettudatosság
Építés, mérnöki szakmák	Funkcionális és harmonikus építés, a jövő generációk szolgálata
Kulturális, közművelődési szakma	Értékteremtés, -megőrzés szellemi fejlődés, társadalmi kohézió
Oktatás, pedagógus-szakma	Társadalmi újratermelés, a gyermekek jövője az idősek biztonsága, a kultúra átörökítése, a tudás hatalma
Szociálpolitikai szakma	Társadalmi igazságosság, szolidaritás és önsegítés, esélyteremtés
Pénzügyi szakma	Pénzügyi egyensúly, gazdaságosság, pénzért érték, elszámolás
Közigazgatási informatikus szakma	Információs társadalom, automatizmusok, elektronizáció, hálózatosodás

Forrás: Gáspár Mátyás szerkesztése

Azt, hogy a rendszerszemléleti, holisztikus megközelítésnek mennyire nem pusztán elméleti, hanem nagyon is gyakorlati jelentősége van, abban ragadhatjuk meg, hogy

a szervezetfejlesztés feladata az „egészre" jellemző, úgynevezett rendszertulajdonságok javítása. Később, a sikerkritériumokat kifejező mutatószámok (indikátorok) tárgyalásánál találkozunk majd olyan rendszertulajdonságok (kompetenciák) mérhetővé tételének kérdésével, mint a teljesítőképesség, versenyképesség, jövőképesség (az előrelátás képessége), reagáló- és alkalmazkodóképesség, fejlődőképesség, tanulóképesség, szervezettség és szabályozottság, kiszámíthatóság és megbízhatóság, kommunikációképesség, átláthatóság és így tovább. A képességek mint rendszertulajdonságok összessége és kontrollja a szervezetfejlesztés és menedzsment jelenlegi legnagyobb kihívása a közigazgatás és ezen belül az önkormányzatok számára is.

Az önkormányzatiság modern felfogásában egy olyan *rendszermodellben* kell gondolkodni, amelyben benne foglaltatik a teljes helyi közszféra, s minden szereplő, akinek számottevő hatása van a közszükségletek kielégítésére, a közügyek megoldására, tehát az önkormányzatok küldetésének teljesítésére. Ez az úgynevezett közmenedzsment rendszere,[17] amely a hivatali rendszeren túl kiterjed a közszolgáltatást nyújtó intézményekre és egyéb közszolgáltatókra. A már fentebb idézett stratégia[18] erről ezt mondja: „Korábban számos rendszerszintű szervezetfejlesztési projekt valósult meg, azonban azoknak egytől-egyig a közigazgatási szervek képezték a célcsoportját. 2014–2020 között kiemelten fontosnak tartjuk, hogy *a szervezetfejlesztésben érintett szervek körét kibővítsük a közszolgáltatásokat nyújtó állami és önkormányzati szervekkel."* Mivel közszolgáltatásokat – amint azt később részletesebben is érintjük – nemcsak az állami és önkormányzati szervek nyújtanak, hanem gazdálkodó és civil szervezetek is, így ez utóbbiak is – potenciálisan mint már bevont vagy bevonható közszolgáltatók – részei kell legyenek az önkormányzati szervezetfejlesztésnek.

Az önkormányzati szervezetfejlesztés értéktudatosságának követelménye és fejlesztése a közigazgatási szervezeti kultúra folyamatában – jogszabályokkal kikövezett úton[19] a tanácsrendszertől haladunk a demokratikus önigazgatás irányába – nem lehet kétséges, de nem minden nehézség nélkül érvényesíthető. Az önkormányzati rendszerben versengő értékrendekről beszélhetünk (lásd az 1. táblázatot).

Ez a helyzet csak úgy oldható fel, ha az önkormányzatok – stratégiaalkotási folyamataik részeként[20] – kidolgozzák saját értékrendjüket,[21] s ezt alkalmazzák a szervezetfejlesztő

---

[17] Almásy–Belényesi–Gáspár 2015, 14.

[18] Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020, 85. Elérhető: www.kormany.hu/download-/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[19] A 2011. évi CLXIXXXX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól meghatározza a legfontosabb önkormányzati alapértékeket, alapelveket. Elérhető: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100189.TV (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[20] Az önkormányzati stratégiaalkotás módszertanáról részletesebben lásd Gáspár–Göndör–Tevanné 2011. 3–4. fejezetét. Itt megtalálható az önkormányzat értékrend-deklarációja. Az úgynevezett közösségi bázisú önkormányzati stratégiaalkotásról lásd Fejlesztő közösségek, Helyi Közösségi Akadémiák hálózata, NKE 2015. Elérhető: http://real.mtak.hu/62198/1/HKA_kiadvany_final.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 05. 09.)

[21] Az alapértékekből fejlesztési alapelvek vezethetők le az önkormányzati funkciókhoz kapcsolva. Amerikai önkormányzati szakemberek az úgynevezett Ahwahnee-alapelvekben általánosan is megfogalmazták ezeket ajánlva a 21. századra szóló helyi önkormányzati stratégiai tervek alapértékeken nyugvó elvi megalapozásához lásd www.lgc.org/who-we-are/ahwahnee/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

tevékenységben is. Az önkormányzati szervezetfejlesztésben mint sajátos innovatív beavatkozásban a következő alapértékeknek van kiemelt szerepük:

- *Közösség* – A szervezetfejlesztés alapmetodikája, s a közmenedzsment szemlélete is feltételezi a helyi közösség, az érintettek bevonását az elemzésbe, a fejlesztési megoldások megtalálásába, a megvalósítás megszervezésébe.[22]
- *Nyitottság*[23] – A demokratikus önkormányzati menedzsmentnek is alapértéke, de a szervezetfejlesztés sem nélkülözheti az átláthatóságot, az információk szabad áramlását.
- *Proaktivitás* – A jövő „megidézése", előrevetítése, a problémák megelőzése, ennek módszeressége (stratégiai előrelátás) a külső és belső körülmények egyfajta folyamatos „letapogatását" jelenti, lehetővé téve, hogy „elébe menjünk a bajoknak".
- *Partnerség* – A közösség alapértékéből részben következik, de annál szélesebb a nyitottság az együttműködésre mindazokkal, akikkel közösek a célok, s elérésük érdekében egymást kiegészítve, az erőforrásokat megosztva lehet dolgozni.
- *Verseny* – Tudomásul kell venni, hogy a szervezet – esetünkben a település, az egyes intézmények, szolgáltatók – számos tekintetben versenyhelyzetben vannak. De ez érték is egyben, mert jobb teljesítményre készteti az érintetteket.
- *Innováció* – Az önkormányzatiság egésze,[24] s egyes részei is csak folyamatos megújulás eredményeképpen maradnak élet- és – különösen – versenyképesek. Ennek a kompetenciának erősödnie kell egyéni, szervezeti és közösségi szinten.
- *Felelősség* – A társadalmi felelősség eddig látens – rejtett, nem felismert, nem azonosított – értékként volt jelen a közszférában. Ez változni látszik azzal a felismeréssel, hogy a közérdekű cselekvés nem jelenti egyben a társadalmi felelősség vállalását is.

Az önkormányzati szervezetfejlesztés felsorolt alapértékei a továbbiakban – mint látni fogjuk – hangsúlyosan jelennek majd meg a küldetés, célok és feladatok meghatározása során.

A következő kérdés az, hogy *miért most van különösen szükség az önkormányzati szervezetfejlesztésre.* Mint láttuk fentebb, a megközelítés és ez a fajta átfogó beavatkozási mód nem új keletű. A gazdálkodó szervezetek fejlesztésében rendkívül széles körben elterjedt, a közigazgatásban azonban kevésbé. Ennek oka alapvetően az, hogy a közigazgatási szervezeti és működési rendszer *teljes újragondolásának* lehetőségei még intézményi szinten is meglehetősen komoly – például politikai, jogi, gazdálkodási, humánerőforrásbiztosítási – akadályokba ütköznek.

---

[22] A közösség bevonásának magától értetődő voltát tükrözi az immár hagyományosnak tekinthető közösségi részvétel a településfejlesztésben, -tervezésben, lásd Puczkó László – Jószai Attila (2015): *Települési tervezés.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 8.

[23] Az ezredfordulón merült fel először a nyitottság módszeres vizsgálatának igénye a helyi közigazgatásban: *Nyitott hivatal, átlátható önkormányzat. Kézikönyv a képzési programhoz* (2000). Önkormányzati Képzési Alapítvány, Helyi Önkormányzati Know-How Program.

[24] *Local Government – Time for Reinvention, MCA* (2015)., az önkormányzatok újrafelfedezéséről. Elérhető: www.mca.org.uk/reports/reports-data/local-government-time-for-reinvention (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

A közigazgatás egész rendszerétől elszakadva,[25] s kifejezetten az önkormányzatokra tekintve azt mondhatjuk azonban, hogy a helyzet változni látszik. Ez részben az önkormányzatok sajátos közigazgatási helyzetéből, viszonylagosan nagyobb működési szabadságfokából, részben pedig a változásra kényszerítő körülményekből fakad. Már Magyary is felismerte, hogy jelentős, mondhatni gyökeres átalakulás esetében „átfogó szervezésre" van szükség: „A tudomány haladása, új gépek kitalálása, a társadalmi átalakulások, a mód, ahogyan az emberek magánéletükben élnek és dolgoznak, mindez állandóan kihat a szervezet munkájára és tagolására."[26] Most – a IV. ipari forradalom „előestéjén", lásd a 2. ábrát – a kihívás még sokkal nagyobb. A továbbiakban bemutatjuk, hogy minden egyes önkormányzatnak külön-külön és együtt is, valamint a közigazgatás egésze szintjén választ kell adnia az önkormányzati transzformáció kérdésére, tartalmának és kereteinek különböző szintű megteremtésére. Ebben a folyamatban a szervezetfejlesztésnek döntő szerepet kell betöltenie.

Végül még egy – immár a gyakorlat felé mutató – kérdés, amely arról szól, hogy mozgósít-e, *feltételez-e sajátos eljárási, metodikai eszköztárat s hozzá kapcsolódó kompetenciákat az önkormányzati szervezetfejlesztés.* A válasz határozottan – igen. A már többször is idézett Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési stratégia is hangsúlyozza ezt: „Az előző tervezési ciklusban – a szervezetrendszer átalakításával párhuzamosan – jelentős részeredmények születtek a közigazgatás tervezési és *szervezetfejlesztési mechanizmusai* terén." (32.) Számos ilyen „mechanizmust" fel is sorol, amelyek szélesebb körű alkalmazását szorgalmazza a fejlesztési célok elérése érdekében, ami csak akkor lehetséges, ha „…felhasználjuk a *szervezetfejlesztés eszköztárának* a szervezetek működési hatékonyságát növelő teljes eszköztárát, beleértve a fokozottabb támaszkodást az informatikára." (33.)

A szervezetfejlesztés sajátos eszköztárának felhasználása az érintettek közreműködésének következtében *sajátos kompetenciákat* (ismeret, megértés, alkalmazás) feltételez esetenként szintén sajátos informatikai alkalmazásokra támaszkodva. Számos új, eddig ismert feladat alkotja az önkormányzati szervezetfejlesztés tevékenységi rendszerét, amely ezeket a kompetenciákat módszeresen és rendszerszerűen hívja elő.

[25] A szervezetfejlesztés jelentőségének megnövekedése a 2010 utáni időszakban a közigazgatás egészére is igaz, azonban ennek tartalma és jelentősége nem tárgya tananyagunknak. Az érdeklődők azonban erről betekintést nyerhetnek a már idézett Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiából, ahol a 31. oldalon ezt találjuk: „Mindezen célok egy hatékony szervezetrendszer kialakulását eredményezik, ahol megvalósul földrajzilag a szervek allokációja, melyet követően *a szervezetfejlesztés kerülhet középpontba."*

[26] Magyary 1942, 19.

2. táblázat

Az önkormányzati szervezetfejlesztés aktuális és jellemző tevékenységei

FUNKCIÓ ÉS FELADAT	TEVÉKENYSÉGEK ÉS MÓDSZEREK
Jövőkontroll	Alap- és részstratégiák megalkotása, közösségi bázisú stratégiai tervezés (például SWOT, PEST)
Működéskontroll	Új feladatkörök, funkciók, működési folyamatok elemzése, tervezése, modellezése, automatizálása
Szervezetkontroll	A szervezeti struktúra kialakítása, rugalmas szervezeti megoldások (például projekt-, mátrix-, csoportmunka)
Tudáskontroll	Tanulószervezet, tudásmenedzsment-rendszer kialakítása (tudástár, tudásbázisrendszer)
Kultúrakontroll	A szervezeti kultúra elemzése és fejlesztése, a szubkultúrák funkcionálissá tétele, munkaköralapú integrált HR-menedzsment
Személyzetkontroll	Munkaköralapú integrált HR-menedzsment rendszer kialakítása (például munkakörelemzés, ösztönzés, képzés és mentorálás)
Teljesítménykontroll	Teljesítménymenedzsment-rendszer kialakítása, összehangolása a stratégiai, operatív tervezéssel, HR-menedzsmenttel (ösztönzés)
Közönségkapcsolat-kontroll	Belső és külső kommunikációs, partnerségi és ügyfélkiszolgálási és -kapcsolati rendszerek kialakítása (pl. ügysegédlet, ügyfélkarta, elégedettségvizsgálat, közvélemény-kutatás, 360°-os elemzés)
Kontrolling	A belső kontrollrendszer és integritásmenedzsment egységes és komplex rendszerének kialakítása
Változáskontroll	Az önkormányzati transzformáció módszeres végrehajtásának megtervezése, megszervezése (például digitális, kulturális)
Minőségkontroll	Minőségbiztosítási rendszerek kialakítása és intézményesítése (például CAF-metodika – közös értékelési keretrendszer)
Menedzsmentkontroll	Az úgynevezett zárt ciklusú stratégiai és operatív menedzsmentrendszer kialakítása a fenti elemek integrálásával

Forrás: Gáspár Mátyás szerkesztése

A már többször hivatkozott Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia több helyen is (például 32,[27] 45,[28] 50,[29] 65.[30] oldalak) tesz említést erről a tevékenységrendszerről, az egyes tevékenységek módszereiről, eszközeiről és technikáiról, amelyeket rendszerezve mutat be a 2. táblázat. Felfogásunkban az önkormányzati szervezetfejlesztés módszertani megközelítése az, hogy mintegy *kontroll alá veszi* a szervezet egyes magas szintű rendszertulajdonságait a szervezeti működés és egyes tényezői (ezeket lásd a 4. ábrán) kialakításának, karbantartásának és fejlesztésének tevékenységei – a teljesítőképesség (eredményesség), hatékonyság és gazdaságosság, valamint fejlődőképesség – fenntartása, erősítése érdekében.

Fontos megkülönböztetni a *menedzsmentet* (folyamatos működtetés adott célok érdekében) és a fentiek szerint meghatározott *„rendszerkontrollt”,* amelynek a tevékenységrendszere a szervezetfejlesztés (OD – *organisational development*). A teljesítőképesség és hatékonyság fejlesztése, megőrzése érdekében a szervezet belső és külső környezeti összhangjának folyamatos biztosítása: egyszerűbben ez a célirányos szervezettség fenntartása.

Létezik a szervezetfejlesztésnek egy általános elvi-logikai-metodikai rendszere annak ellenére, hogy a feladat konkrét helyzetben – szervezeti szituációban, aktuálisan – számos egyedi megvalósítási folyamatváltozatot hívhat életre. Az 3. ábra[31] egyes részein az OD koncepciójából a) kiindulva, majd azt folyamatként b) részletezve, ezt a stratégiai térképre c) és a szervezeti és működési rendszerre vetítve, végül projektként leképezve láthatjuk, miképpen válik ez a fajta átfogó beavatkozás gyakorlati tevékenységgé.

Leginkább az tűnik fel, hogy ez egy ciklikus rendszer, ami arra utal, hogy az alapelgondolás szerint a szervezetfejlesztés egy folyamatosan végzendő tevékenység. Végigtekintve ezt a logikus ábrasort elmondhatjuk: nagyon sok ilyen és hasonló létezik az OD szakirodalomban. A lényeg itt nem a részletekben, az egyes lépésekben, hanem az összefüggésekben rejlik. A képsor választ ad arra, *hogyan történik a legátfogóbb rendszertulajdonságok – szervezeti és működési elemek összhangjának – egységes szemléletű kontrolljának kialakítása.*

---

[27] „A Szervezetfejlesztési Program című projekt keretében öt módszertani segédlet készült el: teljesítménymenedzsment, folyamatoptimalizálás, tudásmegosztás, minőségirányítás és változáskezelés szakterületeken.”

[28] A 7.1.2.4. fejezet, valamint az 51. oldal a közigazgatási közönségszolgálat egyes elemeit, az ügyfélkapcsolati pontok fejlesztésének, a települési ügysegédek intézményesítésének szükségességét hangsúlyozza.

[29] „Ennek érdekében folytatni kell a megkezdett szervezetfejlesztési tevékenységeket: folyamatmenedzsment, belső tanulási, munkaszervezési, kommunikációs, átszervezési stb. programok végrehajtását.”

[30] „A jövőben *szervezetfejlesztési programok útján* biztosítani kell a *belső kontroll rendszerrel,* a *minőségirányítási rendszerrel,* valamint a *vezetői információs rendszerrel* való összhangot, jól elkülönített jog- és hatásköri kijelölések mentén.”

[31] Az ábrához a következő forrásokat használtuk fel: https://wp.wwu.edu/professional/2015/10/27/organizational-development-overview/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
Koncepció: https://wp.wwu.edu/professional/files/2015/10/ODEvalLoop-1mdmeu8.jpg (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
Folyamat: https://wp.wwu.edu/professional/2015/10/27/organizational-development-process/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.) Stratégiai térkép: https://wp.wwu.edu/professional/2015/10/27/organizational-development-strategy-map/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.) szervezeti és működési rendszerre vetítve és projektként leírva, valamint:
https://wp.wwu.edu/professional/2015/10/27/organizational-development-content-framework/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

a) OD-koncepció

A szervezetfejlesztés folyamatos, ciklikus tevékenység. A vezetés kezdeményezésével indul, majd egyfajta „alulról felfelé” irányuló elemzéssel folytatódik, figyelemmel az aktuális helyzetek sajátosságaira megtörténnek a szervezetfejlesztési beavatkozások, és le kell vezényelni a változás folyamatát. S ez ismétlődik rendszeresen igazodva a változó külső és belső környezeti feltételekhez, helyzetekhez.

b) OD-folyamat

A szervezetfejlesztési célok meghatározását a belső és külső érintettek bevonásával történő helyzetelemzés követi, aminek eredményeit, javaslatait a legszélesebb körben bemutatják a szituációt tudatosítandó a legnagyobb átláthatóság és visszajelzés érdekében. Elkészül a szervezetfejlesztési terv világos szervezeti és működési, kultúrafejlesztési intézkedésekkel, egészséges munkakörnyezetet, bizalmi légkört, hatékony kommunikációt biztosítva, elkötelezettséggel és felelősséggel. Ez garantálja a hatékonyságot és eredményességet.

c) OD stratégiai térkép

A szervezetfejlesztés stratégiai térképe – mint általában a stratégiai térképek, de kifejezetten az adott fejlesztés szempontjából – felülről haladva mutatja be a mozgatórugókat, a legátfogóbb célokat, a döntéshozók, érdekeltek, valamint a közönség és ügyfelek nézőpontját, elvárásait, a működés, illetve a folyamatok feltételrendszerét, a személyzet igényeit és elvárásait (perspektíváját). Mindezt alulról felfelé haladva a legalsó szinten a stratégiailag megalapozott fejlesztési kezdeményezések szolgálják, elégítik ki, javítják, alakítják. Ehhez diagnosztikai (bal oldali oszlop), valamint fejlesztési (jobb oldali oszlop) tevékenységekre és eszközökre van szükség – ezeket a b) részben a két piramis szemlélteti.

d) OD a szervezeti és működési rendszerben

A struktúra és felelősség – rendszerek és folyamatok – „kemény” és „puha” kompetenciák biztosítják a stratégiák és célok teljesülését. A három fő szervezeti és működési tényező és a közöttük lévő összefüggésrendszer – 1. menedzsmentrendszer és gyakorlat, vezetési stílus, ellenőrzés, 2. szervezeti kultúra, döntéshozatali, problémamegoldási folyamatok, 3. együttműködési, partnerségi és visszajelzési rendszerek, konfliktuskezelés – teljes egészében a szervezetfejlesztés tárgyai lehetnek szoros összefüggésben. Így épül be a szervezetfejlesztés a szervezet és működés statikus és dinamikus rendszerébe.

e) OD-projekt

Minden szervezetfejlesztési beavatkozás fejlesztési projektként szerveződik, meghatározott problémák megoldására, igények kielégítésére, változások elérése, adott gyakorlat meghaladása érdekében (Miért?), jól elhatárolható témára, tárgyra vonatkozóan megfelelő cselekvési tervek végrehajtásával (Mit?) és a lehető legpontosabban meghatározott eredménykritériumok meghatározása, kontrollja, számonkérése által (Hogyan?). Az így meghatározott és menedzselt projekt konkrét fázisokban és lépésekben (például külső és belső elemzések, belső konzultációk, coaching, facilitálás, közvetítés), közbenső döntések meghozatalával előre megtervezett időkeretek között, ütemezésben zajlik.

3. ábra

Hogyan válik a szervezetfejlesztés gyakorlati tevékenységgé

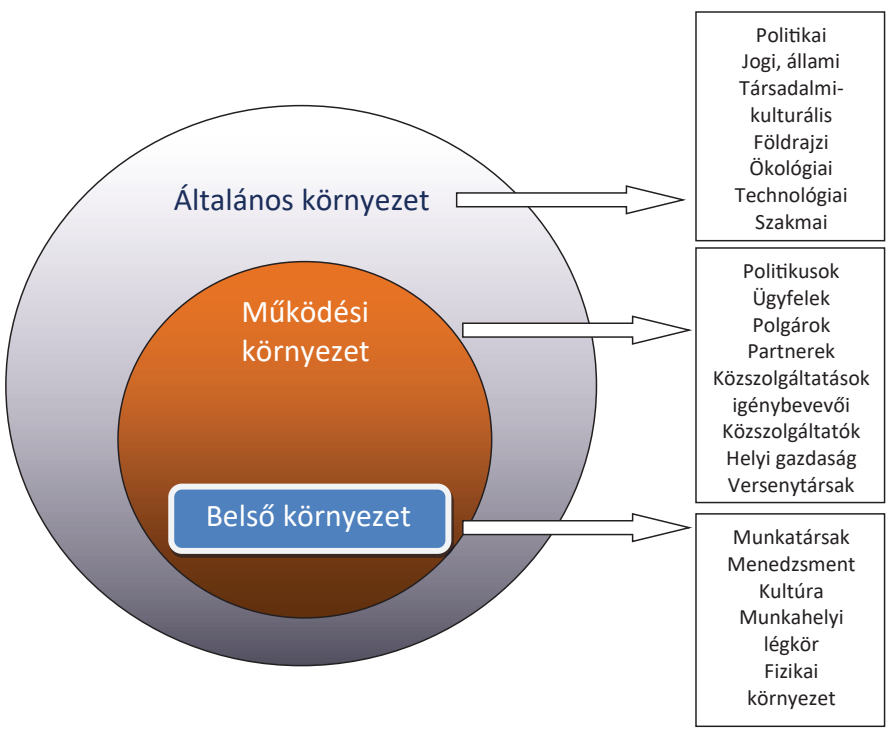
Forrás: a 31. lábjegyzet anyagai alapján Gáspár Mátyás szerkesztése

Ellenőrző kérdések

1. Mi a szervezettervezés fogalma?
2. Mi a szervezetfejlesztés fogalma?
3. Mit jelent a holisztikus megközelítés és az értéktudatosság?
4. Mondjon példákat az önkormányzati szervezetben a versengő szubkultúrákra! Értelmezze a saját szervezetére!
5. Mi a jelentősége a stratégiának?
6. Milyen alapértékek jellemzőek az önkormányzati szervezetfejlesztésben?
7. Mondjon példákat az önkormányzati szervezetfejlesztés aktuális és jellemző tevékenységeire!
8. Hogyan válik a szervezetfejlesztés gyakorlati tevékenységgé?

3. Az önkormányzatok környezetének értelmezése, elemzése

A rendszerelmélet az önkormányzati rendszert úgynevezett *nyitott, adaptív társadalmi rendszernek* tekinti, amely a környezetével anyagot, energiát, információt cserél, s alkalmazkodik hozzá, bizonyos mértékig alakítja is azt. A szervezetfejlesztés megkülönbözteti a környezet azon részét, az úgynevezett *releváns környezetet,* pontosabban környezeti tényezőket, amelyek ténylegesen hatással vannak a működésre, s amelyekre a szervezet maga is hatni képes. A szervezetfejlesztés egyik legfontosabb feladata a környezet változásának folyamatos „letapogatása", *a környezeti tényezők önkormányzatokkal szembeni mindenkori elvárásainak és a működéshez való lehetséges, tényleges hozzájárulásainak meghatározása.* Az önkormányzati szervezeti rendszer releváns környezeti tényezőit elvileg három részre – külső globális, külső közvetlen és belső környezetre – tagolhatjuk, amint azt a 4. ábrán látjuk.



4. ábra

A külső és belső környezet rendszere

Forrás: Gáspár Mátyás szerkesztése

Nem mindig éles a határvonal a „külső” és „belső” elhelyezkedés elhatárolásában egyes tényezők esetében, mert nagymértékben attól függ, hogy milyen erősen tudja befolyásolni a szervezet adott tényezők alakulását. Például a rendelkezésre álló vagy már bevont munkaerő, annak képzettsége, kultúrája egyszerre lehet a szervezetbe beszűrődő külső és a szervezeten belül alakított, korrigált belső tényező.

Egy másik példa. A közigazgatásban, önkormányzatokban számos szakma van jelen, amelyek fejlődése, változása egyszerre lehet külső és belső tényező. Minden szakma függ a világ változásaitól, s kérdés, hogy mennyiben követi azokat. Amikor a szakember belép a szervezetbe, ismeretei, eszközei, munkája belső tényezővé válik. Kérdés, hogy mit hoz be, és abból mit tud ténylegesen hasznosítani a szervezetben. Kérdés az is, hogy a szakember tudja-e tartani a kapcsolatot szakmájának továbbfejlődő külső világával.

Végül a „határkérdések” sorában szemlélet kérdése az is, hogy a fentebb „külső közvetlen”-nek nevezett környezeti tényezőket, azok egyes elemeit az önkormányzati rendszer részének tekintjük-e. A közmenedzsment-felfogásban – amint azt már fentebb érintőlegesen jeleztük (lásd a közösség mint érték megnevezésével), és még a továbbiakban részletezzük – a tág értelmezést tartjuk célravezetőnek a szervezetfejlesztés hatékonysága szempontjából.

3.1. Általános, globális és külső környezet

Helyi önkormányzatok amszterdami paktum szerinti prioritásai az elkövetkező évtizedekre

1. a migránsok és menekültek befogadása
2. levegőminőség
3. városi szegénység
4. lakhatás
5. újrahasznosító gazdaság
6. foglalkoztatás és képességek a helyi gazdaságban
7. klímaváltozás (zöldinfrastruktúra-megoldások)
8. energetikai átalakulás
9. fenntartható földhasználat és a város zöldítése
10. városi mobilitás
11. digitális átalakulás
12. innovatív és felelős közbeszerzés

A stratégiai tervezésből jól ismert PEST-elemzés[32] négy globális környezeti tényezőt ajánl. Az önkormányzatok esetében azonban ennél részletezőbb globális környezetelemzésre van szükség. Ezért a következőket és a hozzájuk kapcsolódó, az önkormányzatisággal össze-

[32] PEST – Környezetelemzési módszer, amelynek elemei: P – Political, E – Economical, S – Socio-cultural, T – Technological, amelyet kiegészíthetünk még ökológiai (természeti) és szakmai (mögötte tudományos) elemekkel is.

függő aktualitásokat kell figyelembe vennünk azzal a megjegyzéssel, hogy e tényezők változása egyszerre nemzetközi és hazai jelenség:

- *Politikai* – A szerepfelfogás és fejlesztési irányok alakulása szerint az Európai Unió a helyi önkormányzatoknak (például az Önkormányzati Chartában)[33] a decentralizációt erősítendő továbbra is meghatározó szerepet tulajdonít az emberek életviszonyai tekintetében és a digitális transzformációban, illetve a fenntartható és inkluzív fejlődési irányokat emeli ki mint legfontosabbakat (lásd például az amszterdami paktum prioritásait).[34] A hazai politikában jellemző az állam és önkormányzat feladatmegosztásának átrendeződése, hatósági és közszolgáltatási feladatok központosítása, a gazdálkodási szabadság korlátozása. Mindez összességében az önkormányzatiság eddig élvezett autonómiájának csökkenését jelenti, és az új szerepek és források, működési módok keresésének szükségességét, az autonómia újraértelmezését teszi szükségessé.
- *Jogi, állami* – A politikai szándékokon és változási irányokon túl az állam és önkormányzatok tényleges kapcsolatrendszerében a pénzügyi, költségvetési és jogitörvényességi kontroll erősödése tapasztalható. A szabad források csökkenéséhez az állami támogatás szigorú célhoz kötése társul. Az állami szakmai irányítás – szabályozásokon és informatikai rendszereken keresztül, mint például az ASP-rendszer *(Application Service Provider),* az Ügyfélkapu elektronikus ügyintézési, szakági informatikai és statisztikai rendszerek – a szabványosítás irányába halad. A hivatali rendszer is – tendenciájában – koncentrálódik, az ügyintézésnek az automatizálással párhuzamos központosítása is várható fejlesztési tendencia. Ugyanakkor megfigyelhető, hogy az állam az önkormányzati rendszerre is támaszkodva, a személyes kapcsolatot is fenntartva, nem akar elszakadni a polgároktól, ügyfelektől (például kormányablakok, ügysegédlet). E tényezőnél különösen fontos kérdés a jogi szabályozási környezet állapota, megbízhatósága, rugalmassága és stabilitása, kiszámíthatósága, valamint az általa támasztott belső szabályozási kényszer észszerűsége, gyakorlatiassága (lásd ezt a belső környezetnél is).
- *Gazdasági* – Az állam és a helyi önkormányzatok is egyre növekvő szerepet töltenek be a versenyképes és fenntartható nemzetgazdaság és a helyi gazdaság szervezésében. Gazdasági tervező, a versenyt élénkítő, a szereplőket helyzetbe hozó, egyes ágazatokat segítő, a gazdaság működését könnyítő, egyszerűsítő új termelési, szolgáltatási rendszerek, modellek – innovációk – bevezetését inspiráló

[33] Elérhető angol és magyar nyelven: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700015.TV (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[34] Az EU települési közpolitikai felfogásáról és jövőképéről a legteljesebb és leggyakorlatiasabb képet az úgynevezett Urban Agenda (Városi Teendők) for EU, pontosabban annak 2016-os Pact of Amsterdam című dokumentuma szolgáltatja mindezekkel az elemekkel. Elérhető: https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.), https://ec.europa.eu/futurium/en/content/pact-amsterdam (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.). Ez a dokumentum hasonlóan – részletesebben és indikátorokkal alátámasztva – írja le a 2020-ig tartó európai regionális és helyi önkormányzati fejlesztési irányokat, célokat, lehetőségeket. Elérhető: https://portal.cor.europa.eu/europe2020/SiteCollectionDocuments/Europe%202020%20Handbook%20for%20Local%20and%20Regional%20Authorities.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.). Ez a tanulmány pedig bemutatja, összehasonlítja az európai önkormányzati rendszereket: www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

tevékenységükkel az önkormányzatok a jövőben még intenzívebben kapcsolódnak be ebbe a változási folyamatba. Megjelentek a helyi gazdasággal összefüggő új önkormányzati feladatok a közfoglalkoztatás témakörében, amelyeket a fent jelzett általánosabb tendencia részeként fokozatosan összhangba kell hozni a piacgazdaság működési rendszerével. Számos – különösen gazdasági – összefüggésben élesedik a verseny a települések között, ezért az önkormányzatok ezzel összefüggő kompetenciáit erősíteni kell.

- *Társadalmi* – Ez a meglehetősen összetett tényezőrendszer a települések nagyságrendje szerint differenciált. Demográfiai, szociális, egészségügyi, de kulturális tényezőként is erőteljesen hat a várható élettartam növekedése, az időskor minőségi eltöltésének szükséglete. Továbbra is számolni kell az elszegényedés folyamatával, s minden lehetséges módon erősíteni kell a közbizalmat (lásd a 3. táblázatot) különösen az állami szervezetrendszer irányában, aminek egyik fontos összetevője az integritás erősítése (a korrupció visszaszorítása minden területen). Folyamatos kihívás, hogy valamennyi társadalmi réteg tudása igazodjon a mindenkori szükségletekhez. A társadalmi egyenlőtlenségek várhatóan tovább növekednek, különösen akkor, ha a hátrányos helyzetűek pozitív változást hozó javakhoz, szolgáltatásokhoz való hozzáférése akadályokba ütközik.

3. táblázat

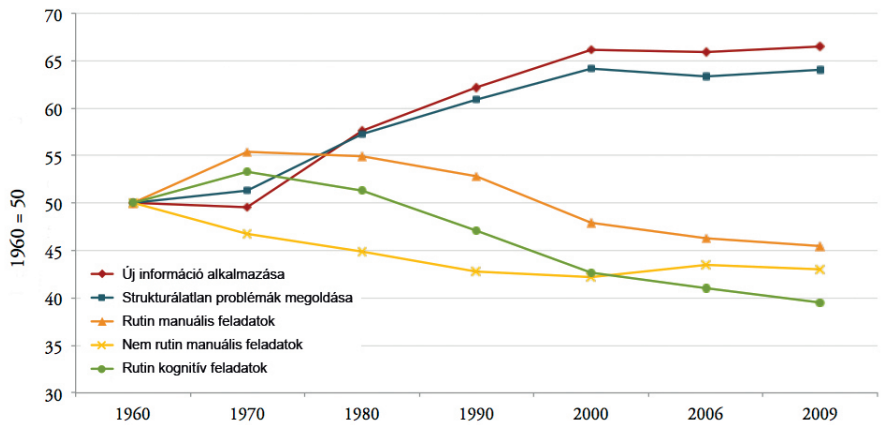
A közbizalom helyzetének alakulása

Mennyire bízik meg…	2005	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2017
	1–4 átlagos érték (1 = egyáltalán nem, 2 = nem nagyon, 3 = eléggé, 4 = nagyon)										
a civil nonprofit szervezetekben?	n. a.	2,8	2,4	2,5	2,4	2,4	2,6	2,6	2,6	2,8	2,9
a rendőrségben?	2,3	2,5	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5	2,6	2,6
az egyházakban?	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,1
az önkormányzatban?	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,2	2,5	2,5	2,5	2,1
az igazságszolgáltatásban?	2,4	2,4	2,1	2,2	2,3	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,3
a parlamentben?	2	1,9	1,7	1,6	1,8	1,6	1,5	1,6	1,7	1,6	1,6
a politikusokban?	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5

Forrás: Állampolgári Részvétel Hete.
Elérhető: https://www.cka.hu/arh/eves-kozbizalom-felmeres-eredmenyek/ (A letöltés dátuma: 2018. 09. 19.)

- *Szakmai* – A közigazgatásban megjelenő legkülönbözőbb szakmák fejlődését, kultúráját, illetve annak változásait természetesen egyenként lehet csak vizsgálni, mégpedig azok önkormányzati fontossága függvényében. Ebben a tényezőcsoportban érdekes azt is figyelni, hogy milyen új szakmák jelennek meg, amelyekre az önkormányzatoknak szükségük lehet. Jó példa a szakmafejlődésre a közigazgatási ügyfélszolgálati munkakör szakmává válása. Régóta aktuális, fontossága növekszik a közigazgatás-szervező alkalmazásának. Új szakma a közigazgatási ügysegédé is. A továbbiakban jó néhány új munkaterület, munkakör jelenik majd

meg, amelyekben új szakemberekre, új szakmákra lesz szükség.[35] A témával szorosan összefügg az érintettek szakmai képzésének és továbbképzésének kérdése, ami szintén egyszerre külső és belső környezeti tényező önkormányzati nézőpontból. Jelentősen megváltozik ugyanis a szakmák és a kapcsolódó munkakörök kompetenciatartalma (lásd az 5. ábrát). Érdemes itt megemlíteni azt is, hogy mind nagyobb jelentősége lesz a jövőben a szakmai tudásmenedzsmentnek szervezeten kívül és belül egyaránt.[36]



5. ábra

Hogyan változtak meg a munkafeladatok?

A munkafeladatok arányának változása 1960–2009 között az Egyesült Államokban

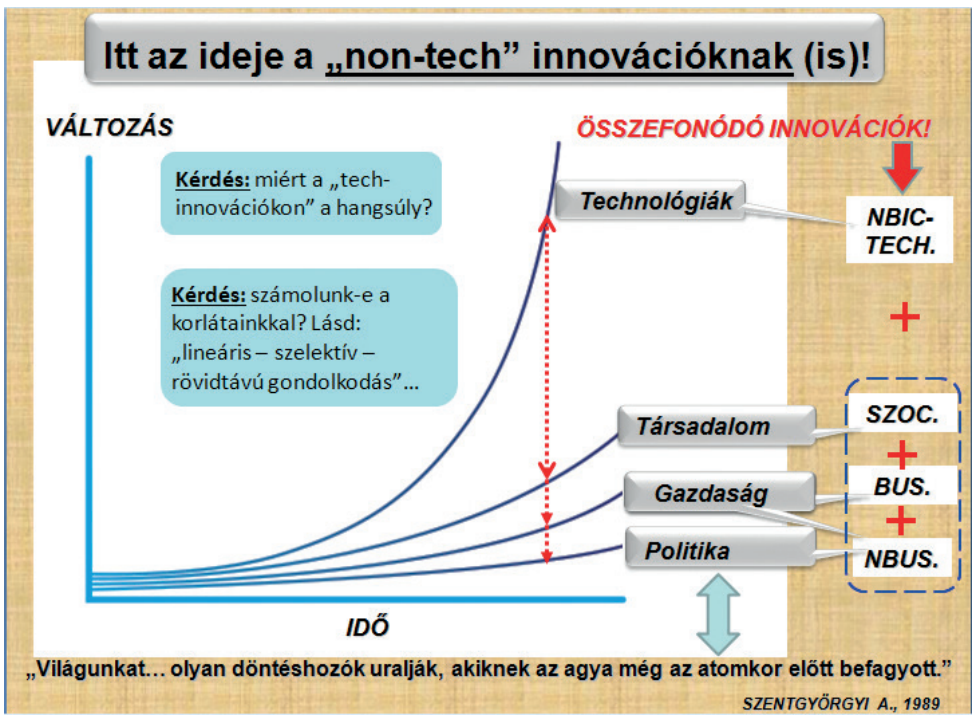
Forrás: Richard Murnane and Frank Levy munkájára hivatkozik Reich, Justin: *Dancing with Robots: The Skills Humans Need.* Elérhető: http://blogs.edweek.org/edweek/edtechresearcher/2013/07/dancing_with_robots_the_skills_humans_need.html (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

- *Technológiai* – Minden bizonnyal az egyik legerősebben ható (lásd az alábbi ábrát) – korántsem új jelenség – környezeti tényező (részletesen foglalkozunk vele a továbbiakban), amely az elkövetkező 10–15 éven belül alig belátható és gyors változásokat hoz az élet minden területén. Ezek a változások számos – erősen összefüggő – technológiai területen, mint például a digitalizáció, a közlekedés, az új anyagok, energiaforrások, az élet minden területén mélyreható – helyenként destruktív – változásokat idéznek elő. Az önkormányzatok számára a kihívás

[35] Előre szaladva megemlíthető további számos új szakma megjelenése az önkormányzati szférában, igazolandó, hogy ez a folyamat már jó ideje zajlik és folytatódni fog a jövőben is: így például a jelen képzésnek az alanya az önkormányzati szaktanácsadó, falugondnok, társadalmi kapcsolatok referens, gazdasági referens, közösségszervező, IT-mentor, sajtós, szóvivő, közigazgatási informatikus, honlap- és közösségimédia-kezelő, pályázatíró, főkertész, főmérnök.

[36] A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiában erről ezt olvashatjuk: „A korábbi közigazgatás-fejlesztési intézkedések tapasztalatai alapján kiemelten fontosnak tartjuk a tudásmenedzsment eszközök rendszerszintű elterjesztését a közszolgáltatást nyújtó állami és önkormányzati szervek körében.” (86.)

részben az ezek által megváltozó – fentebb említett tényezők részévé váló – politikai, gazdasági, társadalmi és szakmai[37] viszonyok folyamatos kezelése, részben pedig általában az új technológiai, főként digitális jövő helyi befogadásának felelőssége, annak felismerése, vállalása és érvényesítése különböző tevékenységekben.[38]



6. ábra

Miért hangsúlyozzuk a technológiát?

Forrás: DINYA László (2012): *Fenntartható kistérségfejlesztés – közösségépítés.* Előadás.

- *Természeti* – Az egész világra jellemző természeti környezeti fenntarthatóság iránti elkötelezettség, az ökológiai (konkrétan a klímaváltozás fenyegetésének tudomásul vétele) és energiatudatosság tovább fog erősödni. Különböző módokon, egyre jobban beépül a termelésbe, szolgáltatásokba, az oktatásba és a kultúrába, s egyre kevésbé lesz versenyképes az a termék, szolgáltatás, szervezet, intézmény, település, térség, ország, amely minderre érzéketlen marad. De megfordítva is igaz a képlet, versenyelőnyt fognak élvezni az ennek szellemében, tudatával és gyakorlatával élő emberek, családok, szervezetek és közösségek (önfenntartó falvak, ökoturizmus).

[37] Különösen magának a közigazgatásnak a digitális transzformációja, amely jelentős mértékben kívülről fog jönni (már látható például az ASP, folyamatban van az IKIR – Integrált Közszolgáltatási Információs Rendszer – és az ügysegédletet támogató rendszer fejlesztése, de itt az elektronizáció nem fog megállni, sőt inkább nagyobb lendületet vesz).

[38] Ez utóbbiról részletesebben lásd GÁSPÁR 2017, 2–12.

A követelmény – mint horizontális pályázati szempont – jól ismert már az önkormányzatok gyakorlatában, de ebből a korlátozott körből kilépve, szinte a működés minden „porcikájában" jelenvalóvá fog, kell válnia.

- *Földrajzi* – Ezt a tényezőt nem szokták az önkormányzati, illetve közmenedzsmentben mint tágabb vagy globális környezetet említeni. Ennek oka az, hogy egy-egy szervezet elhelyezkedése térben – abszolút értelemben – „nem szokott" megváltozni. Akkor azonban, amikor a fejlődési folyamatok a földrajzi távolságokat viszonylagossá, gyorsan változóvá teszik például a közlekedés által, a földrajzi elhelyezkedés jelentősége, adott idő alatt megtehető távolságok lerövidülése gyakorlatilag megváltoztatja a térbeli viszonyokat. Egy repülőtér vagy a jövőben egy szolgáltató drónbázis megjelenése a kistelepülés környezetében, de még a hagyományos viszonyok között egy új út vagy híd megépítése is gyakorlatilag „átrajzolja a térképet" a helyi életviszonyok alakulása szempontjából.

3.2. Közvetlen külső környezet

A nyitott kormányzás és önkormányzás egyik meghatározó ismérve, hogy milyen tágan húzza meg a szervezet határait, a szigorúan vett, direkt módon irányított szervezeti részen túl – a külső közvetlen környezetből – kiket és milyen mértékben tekint még a tágabban értelmezett szervezet részének. A közmenedzsment ebben a tágabb felfogásban állapítja meg az önkormányzati szervezet határait. A „külső közvetlen környezet" érdekessége, hogy egyes tényezőinek kettős meghatározottsága van (például a politikusok, közszolgáltatók bizonyos esetekben). Bizonyos mértékig részei lehetnek a globális külső környezetnek, de a belső környezetnek is. További meghatározója a közvetlen külső környezetnek az, hogy tényezői direkt hatással vannak a szervezet – esetünkben az önkormányzat – működésére. A környezet e sávjában a következő *helyi tényezőket, a helyi viszonyokban érintett csoportokat* találjuk:

- *Politikusok* – A testületi képviselők kétségtelenül részei az önkormányzati rendszernek. Tevékenységüket befolyásolják még a bizottságok, frakciók, egyéb testületi szervek (például rész-, nemzetiségi önkormányzatok), pártok (ha van mögöttük), egyéni megbízatások, szakértőik. Szerepük intézményes a helyi közigazgatásban, s a hivatalnokokkal való kapcsolatuk, együttműködésük, munkájuk és kultúrájuk döntően befolyásolja az önkormányzati rendszer helyi működését (lásd a 4. táblázatot). A politikusok szerepértelmezését meghatározza a helyi közpolitika felfogása, értelmezése és az adott önkormányzatnál megvalósuló gyakorlata, ami természetesen az átfogó politikai és közigazgatási kultúra hatása alatt áll. Elképzelhető azonban az is, hogy egy-egy önkormányzatnál – megfelelő módszerekkel – sajátos, a sikeres működést hatékonyan szolgáló politikai kultúrát alakítanak ki az önkormányzati szervezeti kultúra módszeres fejlesztésének eredményeképpen.

4. táblázat

Az önkormányzati működés szintjei és szerepei a fejlett demokráciákban
A közpolitikai és szakmai szerepek elhatárolása

	*Példák a **választott képviselők** feladataira*	**Képviselők működési területe**				*Példák a **kinevezett tisztviselők** feladataira*
Stratégiai szint	Értékek, alapcélok (küldetés) prioritások és jövőképek meghatározása, megvitatása és elfogadása.	**I. Alapcélok meghatározása**				Az értékek, célok és prioritások alternatíváinak feltárása, elemzése, a feltételek és lehetőségek alakulásának vizsgálata és bemutatása.
	A stratégiai tervvariánsok mérlegelése, a küldetésnek megfelelő stratégiák kiválasztása, a megvalósítás alapvető módjainak (politikák) meghatározása, stratégiai döntéshozatal.	**II. Stratégiák meghatározása**				Igénykutatás, helyzetelemzés, problémafeltárás, hatáselemzés, költségelemzés, javaslat kidolgozása stratégiai alternatívákra .
Operatív szint	A végrehajtás eredményeinek számonkérése, a teljesítmények minősítése, egyes esetekben részvétel a megvalósítás irányításában, szabályozások elfogadása.	**III. Szakmai irányítás, szakigazgatás**				Megvalósítási tervek, programok, szabályzatok kidolgozása, a tervek megvalósulásának és az erőforrások felhasználásának operatív irányítása, képviselet, operatív döntések.
	A menedzsment rendszerének, működési hatékonyságának kontrollja, a konfliktusok kezelésében való részvétel, az eredmények értékelése és kommunikációja.	**IV. Végrehajtás, megvalósítás**				A végrehajtás felelős megszervezése, az erőforrások felhasználása a megvalósítás során. Az eredmények közvetlen számbavétele, folyamatba épített kontrollja.
				Tisztviselők működési területe		

Ez a vonal mutatja a választott képviselők és a kinevezett tisztségviselők tevékenységének megosztását. Az itt látható szerepmegosztás az elméletileg ideális helyzetet kívánja bemutatni nagy léptékben, arányaiban.

Forrás: GÁSPÁR Mátyás (1994): *Az önkormányzati váltás forgatókönyve. A szervezett átmenet feladatai és módszerei.* Budapest, Erdei iskola. 129.

- *Polgárok* – A helyi polgárok számos szerepkörben vesznek részt a közigazgatásban sajátos érdekeikkel és igényeikkel, elvárásaikkal: mint választó, ügyfél, a közszolgáltatás igénybe vevője (lásd a következő tényezőnél részletesebben), a közszolgáltatás öntevékeny szervezője és nyújtója (lásd a következőkben részletesebben, például nyugdíjas klub), képzettsége, tudása alapján az önkormányzat működésének szakmai megítélője. Ez a „többarcúság” nagyon fontos körülmény, mert azt jelenti, hogy a polgár e minőségei egyszerre lehetnek jelen, amikor bármilyen konkrét ügyben kapcsolatba kerül az önkormányzattal. Ha a helyi közigazgatás személyzetében ez nem tudatosul, akkor könnyen hátrányos helyzetbe hozhatja az önkormányzatot. A polgárok felkészültsége, érettsége, kultúrája mindezen szerepeken keresztül döntően befolyásolja az önkormányzattal szemben támasztott igényeket, s a működést, amelynek részeseivé válnak. E tényező kapcsán kell gondolni a jövő generációira, amelyekkel szemben a most élőknek kötelezettségei vannak. Az elvárás úgy fogalmazható meg, hogy az adott területen élhető világot kell hagyni magunk után. Különösen fontos továbbá azok bevonása, akik kevésbé tudják érdekeiket megfogalmazni, érvényesíteni, ezért feléjük egyirányúvá válhat a kommunikáció („a gyenge jelek felerősítése”).
- *A közszolgáltatások igénybe vevői* – A legnagyobb csoportját a polgárok, helyi lakosok alkotják, de e minőségük külön figyelmet érdemel, mert az önkormányzat alapműködésének széles köréhez kapcsolódik. A közszolgáltatások célközönsége nem korlátozódik a helyi polgárokra. Mindenki részese, aki a település közszolgáltatásait igénybe veszi a településen kívülről vagy akár korszerű, online hálózati szolgáltatások formájában. Magától értetődő, hogy e szolgáltatások megítélőiként,

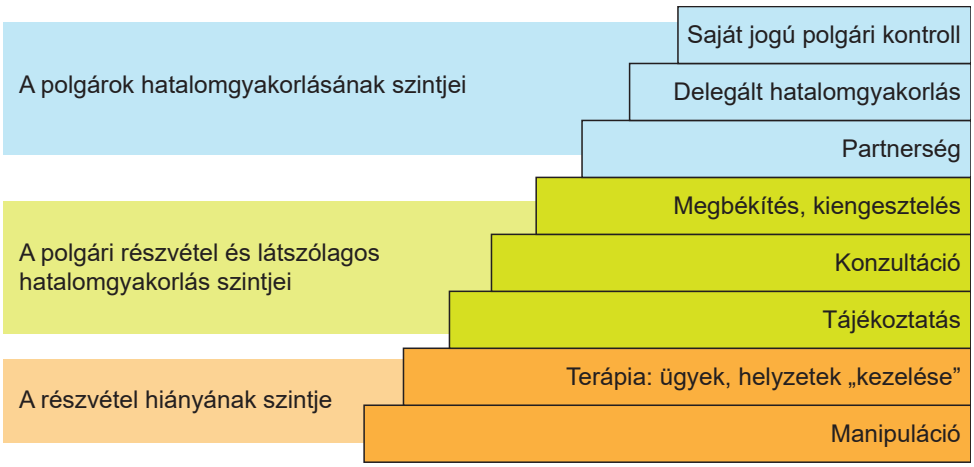
alakítóiként vagy akár közreműködőiként is megjelennek, és ilyen módon válnak az önkormányzati rendszer részévé. Vannak olyan közszolgáltatások is, amelyeknek saját önkormányzati rendszerük van az igénybe vevők részvételével (például szülői munkaközösség). A közpénzből finanszírozott közszolgáltatásokban való igénybe vevői részvétel mértéke a demokratikus önigazgatás egyik fokmérője.

- *Közszolgáltatók* – A közszolgáltatásokat nyújtó különféle – állami, önkormányzati, üzleti, civil – szervezetek azok, amelyek minden bizonnyal a leginkább alakítják az önkormányzat működésének megítélését. Az önkormányzati autonómia fontos összetevője és fokmérője a közszolgáltatások megoldásának szervezési szabadsága. Minél szélesebb a választható alternatívák köre, annál valószínűbb, hogy a verseny az igénybe vevők számára legjobb szolgáltatást eredményezi. Az is kritikus minőségi tényező, hogy az igénybe vevőknek milyen ráhatása van a közszolgáltatások nyújtására. Minél nagyobb a befolyásuk, annál valószínűbb, hogy jobb lesz a szolgáltatás. Minél kisebb egy önkormányzat, annál kisebb az esélye, hogy gazdaságosan és hatékonyan meg tud szervezni bizonyos közszolgáltatásokat, ellátásokat. Ezért a térségi megoldásokra, együttműködésekre nyitottnak kell lennie, hogy szolgáltatási felelősségének meg tudjon felelni. Az is lehetséges megoldás, hogy az önkormányzat kiegészítő jellegű (például tanácsadási, tájékoztatási, közösségszervezési) szolgáltatásokkal segít rá a nem általa biztosított közszolgáltatásokra (például az egészségügyben, közművelődésben, oktatásban, vállalkozásfejlesztésben).
- *Helyi gazdaság* – A helyi gazdaság már létező és potenciális (például a fiatalok kezdő vállalkozásai) szereplőinek határozott elvárásai vannak az önkormányzattal szemben, de gyakran módjuk is van arra, hogy – termelő, szolgáltató és adózási szerepükön túl – a helyi életviszonyok javításában aktívan részt vegyenek. Az önkormányzatok egyre határozottabban körvonalazódó szerepe a helyi gazdaság szervezése, élénkítése, feltételeinek javítása a legkülönbözőbb módokon. A legkisebb települések esetében is mind fontosabbá válik ez az új szerepkör. Az önkormányzat számára ezen a téren az még inkább lényeges, hogy a helyi – emberi, kulturális, területi, épített és természeti környezeti – értékeket, erőforrásokat[39] a lehető legteljesebben és leghatékonyabb módon kihasználják. Ennek érdekében a település egészére vonatkozó, a térségi kapcsolatok lehetőségeivel is számoló települési stratégiai, benne gazdasági tervezésre, marketing tevékenységre van szükség, ami csak az önkormányzat koordinációjával és az érintettekkel legszélesebb partnerségben lehetséges. A helyi gazdaság szereplői köre – nem csak helyiek – többrétű: termelők, szolgáltatók, beszállítók, befektetők. Egyre nagyobb szerepet kapnak ebben a körben a hálózati gazdaság távoli, de helyileg releváns szereplői is. Az ebben rejlő lehetőségek azonban csak úgy használhatók ki, ha az önkormányzat és helyi partnerei is intenzív, színvonalas online jelenléttel rendelkeznek (például az önkormányzatok közadataira épülő alkalmazások, egyszerű példa: hol vannak nyilvános illemhelyek a városban).

[39] Ebbe a körbe minden hasznosítható, potenciális gazdasági erőforrás beletartozik, így például a természetes hulladék, szennyvíz is, amely például energiatermelés (biogáz, áram) nyersanyaga lehet.

5. táblázat

A részvételi kormányzás lépcsőfokai



Forrás: Gáspár Mátyás szerkesztése Arnstein nyomán

- *Társadalmi szervezetek* – A helyi társadalmi tőke – aminek összetevője a civil társadalom és szervezettség – különösen fontos emberi erőforrás. A civil részvétel állapota, fejlődése az úgynevezett közösségi önkormányzás irányába mutat, amit az önkormányzati törvény vizionál, amikor ezt mondja: „A helyi önkormányzat feladatai ellátása során: a) támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt” (Mötv. 6. §). Ebbe a körbe tartoznak az egyes ügyek, témák mentén szerveződő érdekképviseletek, valamint sajátos érték- és szolgáltató közösségként az egyházak is. A helyi, hétköznapi demokrácia működését döntően határozza meg az, hogy a civil társadalmi szféra – közöttük az egyházakkal – milyen állapotban van, és milyen befolyással bír a helyi viszonyok, döntések alakítására, milyen részt kap a közigazgatás társadalmi kontrolljában, milyen magasra jut az úgynevezett társadalmi részvétel létráján (lásd a 5. táblázatot).[40]
- *Helyi média* – A szabad – egyes szervezetek által nem irányított, nem befolyásolt – helyi, kisközösségi média a valódi nyilvánosság letéteményese, számos hagyományos és modern, digitalizált csatornán működhet. A helyi sajtó, tömegkommunikáció rendszere és technológiája az utóbbi évtizedekben gyökeresen megváltozott. A közösségi média megszüntette a sajtó sajátos, elkülönült közvetítőintézmény-jellegét, s a közösségi média kibontakozásával abba a legszélesebb körben bevonta magát a korábbi célközönséget (olvasók, nézők, hallgatók, előfizetők) is.

[40] Forrás és további részletek Sherry Arnsteint idézve és ábráját továbbfejlesztve lásd Gáspár Mátyás: *A közigazgatás társadalmasítása.* Videóelőadás elérhető: https://popedu.hu/#!/sempage/14/view (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.) Háttérdokumentáció: https://popedu.hu/api/static/seminar_pages/14/A%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1s%20t%C3%A1rsadalmas%C3%ADt%C3%A1sa.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

Az információáramlás felgyorsult, szinte azonnal hírré válhat bármilyen esemény, s bárki lehet a hírek közvetítője közvetlen kapcsolatban a címzettekkel. Ez rendkívüli lehetőség a helyi nyilvánosság fejlesztésében, amit az önkormányzatoknak a lehető legteljesebben ki kell használniuk. A helyi média úgy válhat az önkormányzati rendszer szerves részévé, hogy a nyitott, átlátható intézményrendszer könnyen hozzáférhető – a kötelező közzétételi előírásokat meghaladó mértékben – bő érdemi és aktuális információkkal látja el[41] a helyi médiát.

- *További partnerek* – A partnerség egyre inkább egy új, intézményesített működési módként jelenik meg a nyitott önkormányzati rendszerben. Az akár eseti vagy rendszeres együttműködés kereteit szerződések adják, jellemzően konkrét közös ügyekben, területeken. Az önkormányzat a partnerségi rendszeren keresztül tudja „beágyazni" magát olyan témákba, ahol csak másokkal együtt, az erőforrásokat megosztva, illetve egyesítve tud eléggé hatékony lenni. Tipikus területei a partnerségi rendszerek működésének a kutatási, fejlesztési projektek, innovációk, részvétel szövetségi, kétoldalú (például testvértelepülési) kapcsolatrendszerekben, nemzetközi kapcsolatok. A partnerség új, jellemző területe a társadalmi közfelelősség-vállalás,[42] amiben egyes PSR/CSR témákban (a továbbiakban erről részletesebben szólunk) érdekelt legkülönbözőbb helyi és távoli szervezetek közös célokat meghatározva egyesítik erőforrásaikat.
- *Fizikai környezet* – Az önkormányzat fizikai környezete a település létesítményeinek –különösen épületeinek, útjainak, kommunális infrastruktúrájának – világa. Ezeket az önkormányzati menedzsmentben és a közmenedzsmentben általában nem szokás a környezeti tényezők között szerepeltetni. Ha azonban úgy gondolunk a település infrastruktúrájára, mint amely különböző elemeinek sajátos „szolgáltatásai" és „igényei" vannak, akkor világossá válik, hogy mindez elvárt, feltételezett önkormányzati szolgáltatások és teljesítmények meghatározásának alapjául szolgálhat. Nem indokolatlan tehát a település épített, fizikai környezetére mint sajátos, igényeket támasztó és cserébe szolgáltatásokat nyújtó entitásra gondolni. Könnyen megérthető ez az összefüggés, ha megkeressük, ki felel – személy, szervezet, közösség – a település fizikai környezete különböző elemeinek állapotáért, s milyen ez az állapot, milyen beavatkozásokat igényel hosszabb távon.
- *Természeti környezet* – A természeti környezet jellegében – „képviseletében" – a fizikai környezethez hasonló, a település – önkormányzati fennhatóság alatt álló környezeti elemeit tartalmazza. Az épített és természeti környezet határán mozognak a parkok, s minden olyan épített területi létesítmény, amelyben helyet kapnak a természeti környezet elemei. Az utóbbi időben egyes országokban beszélni kezdtek a „természet jogairól",[43] ahogyan az már az állatok esetében felmerült, amelyek

[41] A kötelező közzétételről, annak állapotáról szól az önkormányzati Üvegfalu program: http://uvegfalu.hu/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[42] A témáról részletesebben lásd Gáspár Mátyás (2016): Társadalmi közfelelősség. Van-e közigazgatás a bürokrácián túl? Az önkormányzatiság újraértelmezésének egy lehetséges gondolati kerete. *Új Magyar Közigazgatás,* 2016/3. sz.

[43] 2010 óta létezik egy világszervezet a természet jogainak elismeréséért, a Global Alliance for the Rights of Nature. Elérhető: http://therightsofnature.org/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.). Amikor ezek a sorok megszületnek, 122 országból 839 703-an csatlakoztak a szervezet deklarációjához.

szintén részei a természeti környezetnek. A földek és a föld méhének kincsei, a vizek, a levegő, a növények, az állatok, az ezek alkotta élőhelyek, természeti képződmények – mind részei a természetnek, amely életfeltételeink meghatározó részének közvetlen forrása. Minden önkormányzatnak van védendő közvetlen természeti környezete, amely számára rendkívül fontos és egyre jelentősebb erőforrás. A közvetlen természeti környezet állapotának változása, kívánatos szinten tartása olyan körülmény, amelyet a szervezetfejlesztés nem hagyhat figyelmen kívül. A téma a jelenlegi önkormányzati gyakorlatban is megjelenik például az épített és természeti környezet helyi védettsége és a helyi értéktár intézményeiben.

3.3. Belső környezet

A belső környezet tartalmát teljes körűen az önkormányzati intézményrendszer szervezeti és működési tényezőinek a 4. ábrán általánosságban bemutatott összessége adja. Ezek közül, illetve ezeken túl azokat és olyan szinten tekintik különösen a szervezetfejlesztés tárgyának, amelyeket csak hosszabb távon – tehát nem az operatív irányítás eseti beavatkozásai, intézkedései keretében – lehet átalakítani, a mindenkori külső és belső elvárásokhoz igazítani.

- *Működési rendszer* – A kérdés e tényező kapcsán az, hogyan változik az adott önkormányzat feladatrendszere (kötelező és önként vállalt), a feladatok ellátásának, megszervezésének módja (erről részletesebben a 8. fejezetben szólunk). A működés rendszerének értelmezése a hagyományos, örökölt, igazgatási szemléletű „feladat- és hatásköri rendszer”-től a teljes körűen „külső és belső szolgáltatásokban” leírt és szervezett felfogásig átmeneti állapotokat mutathat. Szolgáltató önkormányzatról[44] beszélni csak akkor lehet, ha a működés rendszerét konkrét célokkal és teljesítményekkel azonosítható szolgáltatásokban írjuk le. A kérdés az, hogy az adott önkormányzat hol tart az igazgatási szemlélettől a szolgáltató szemléletig ívelő működésszervezési pályán. A működés három fő iránya – sajátosságaiknak megfelelően – külön-külön vizsgálandó: alap-, feltételbiztosító és menedzsmentműködési irányokban. A működés szolgáltatások formájában történő leírásának különösen fontos mozzanata a megvalósítandó feladatok, tevékenységek munkafolyamatokba szervezése (leírása, modellezése), ami a szervezetfejlesztés egyik kulcstechnikája. A belső környezet ezen elemének döntő láncszeme a működésszervezés folyamatkultúrájának jelenléte, állapota, kiteljesedése.
- *Szervezeti rendszer* – Milyen szervezeti struktúrát építünk ki a feladatok megoldására? Kik között, hogyan osztjuk meg a munkát és felelősséget, ehhez milyen koordinációt rendelünk, hogy az összteljesítmény a megfelelő legyen? Milyen munkaköröket kell létesíteni ehhez, kit milyen mértékben kell közvetlenül felügyelni, s kivel kell szerződni? Milyen fokú önállóságot kell adni a végrehajtó, belső és külső szolgáltató egységeknek? A hierarchikus, önellátó, a karrierrendszeren alapuló

[44] A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia kulcsfogalma a szolgáltató állam. A számos hivatkozási lehetőségből álljon itt egy: „A szolgáltató állam megteremtésének egyik legfontosabb előfeltétele az állampolgár-központú, nyílt szerepfelfogású közszféra kultúrájának kialakítása, a közszolgálati elv előtérbe állítása.” (4.)

merev struktúráktól haladunk a hozzáadott értéket produkáló egységeket és munkaköröket tartalmazó, rugalmas nyitott szervezeti rendszerek felé a közszférában. Hol tart ebben egy-egy tágan értelmezett (hivatal, intézmények, szerződések, partnerségek) önkormányzati szervezet, és milyen irányban halad? Mennyire tekintik a szervezeti felépítést a jó – eredményes, hatékony és gazdaságos – működés, a jó teljesítmény függvényének? Mennyire használja ki, mennyire képes kihasználni az önkormányzat szervezetalakítási és partneri együttműködési szabadságát? Mennyire képes „kézben tartani" az általa nem közvetlenül (utasításokkal) irányított, „szerződéses" szervezeteket?

- *Szabályozási rendszer* – A külső és belső szabályok minősége és tisztelete, hatályosulása a menedzsmentszínvonal és ebből eredően a jó teljesítmény kritikus eleme. Ez több külső és belső tényező függvénye. A belső szabályozási rendszer – beleértve a helyi törvénykezést (önkormányzati rendeletalkotási jog) is – állapota nagy általánosságban a bürokratikus formalitás és „pongyola", az események után kullogó, a realitástól elszakadó óhajokat, követelményeket szabályokba[45] foglaló normarendszertől halad a letisztult, a gyakorlati feltételekkel, szervezeti kultúrával is alátámasztott észszerű, mértéktartó, „áramvonalas" – a minőségi folyamatszervezés követelményeihez igazodó – jogi előírások rendszere felé. A belső környezet e tényezőjének állapota nagyon szorosan összefügg a szervezetszabályozás teljes eszközrendszerének (lásd a 21. ábrát) ismeretével, alkalmazási gyakorlatával, illetve adott állapotával, fejlődésével. Attól függően, hogy más szervezetszabályozási eszközök mennyire fejlettek, változik a jogi szabályozás szerepe és jellege is. Természetesen nem lehet figyelmen kívül hagyni a tényt, hogy ezen a területen igen erős a globális környezetből „érkező" jogi szabályozási kényszer (lásd fentebb).
- *Anyagi erőforrások* – Általában – például a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában, a 9. cikkben – ezt a tényezőt, a szabadon felhasználható pénzügyi forrásokat tekintik az önkormányzati autonómia jogi szabályozáson túli legfontosabb feltételének, leszűkítve azt az állami finanszírozásra. Ez utóbbi arányaiban kétségtelenül csökkenő tendenciát mutat. Az állami költségvetésben fokozatosan csökken az önkormányzatok részesedése (lásd a 7. ábrát)[46], például 1997 és 2012 között 9,74 %-ról 6,42 %-ra, azaz kétharmadára csökkent.

[45] Léteznek olyan kötelező belső szabályozási kényszerek (például a belső kontrollrendszer működtetése, amire a továbbiakban még kitérünk), amelyek nem igazodnak az általános szervezettségi realitásokhoz, a rövid távon elérhető változási, fejlődési képességekhez.

[46] Forrás: Pogácsás Tibor (2015): Költségvetés – 2016. Pályázatok – 2015. Előadás. Elérhető: http://slideplayer.hu/slide/5247162/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

Helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatásainak alakulása

Év	IX. Helyi önkormányzatok támogatásai – fejezetteljesítési adatok (M Ft)
2008.	1 421 716,0
2009.	1 308 451,9
2010.	1 259 386,6
2011.	1 195 626,5
2012.*	1 066 707,2
2013.*	674 808,4
2014.*	715 854,9
2015. *	649 264,6
*2016. tv. javaslat**	*661 741,7*

*A Kormány önkormányzati rendszermegújító programjának eredményeként, az állam és önkormányzatok közötti feladatok újraelosztása 2012-től a megyei, majd 2013-tól a települési feladatok csökkenését, és így a helyi önkormányzatoknak juttatandó támogatási források szűkülését is jelentette.

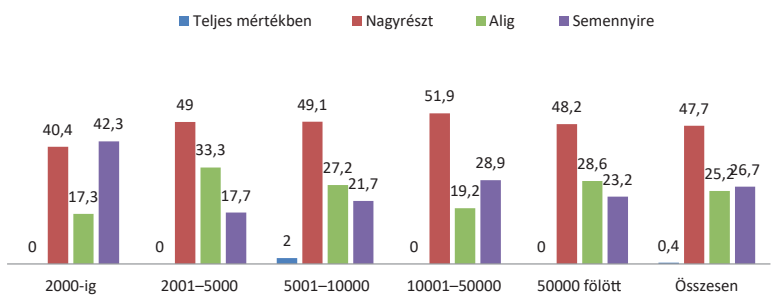
7. ábra

A helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatásának alakulása

Forrás: http://slideplayer.hu/slide/5247162/ (Letöltés időpontja: 2018. 07. 05.)

Az adatokból kitűnik, hogy a jelentős feladatcsökkenést megelőzően már 2008 és 2012 között a költségvetés állami támogatása 75%-ra csökkent, ami az önkormányzatok adósságának párhuzamos növekedésével járt. Ezért nem csoda, hogy egyre több önkormányzat jelezte, hogy az állami források nem fedezik a kötelező közszolgáltatások ellátását. Ezt mutatják egy 2012-ben végzett tudományos kutatás adatai (lásd a 8. ábrát).[47] A helyzet azt mutatja, hogy az önkormányzatok önfinanszírozó jogosítványainak és képességeinek növekedniük kell. Kérdés, hogy ez a képesség (menedzsmentkompetencia) milyen mértékben van jelen az egyes önkormányzatok gyakorlatában.

Mennyire fedezi az állami forrás a közszolgáltatások ellátását?*



*A vizsgálat 2012-ben zajlott. A grafikon Gáspár Mátyás másodlagos elemzése a forrás alapján

8. ábra

Mennyire fedezi az állami forrás a közszolgáltatások ellátását?

Forrás: ÁROP-1.1.22-2012-2012-0001 „Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása”

[47] Forrás: ÁROP-1.1.22-2012-2012-0001 „Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása”. Elérhető: http://arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/17_finanszirozas.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

- *Emberi erőforrás* – Az önkormányzat közmenedzsment-felfogásában az emberi erőforrás (HR – *human resources*) körébe tartozik mindenki, aki közvetlenül érintett, befolyással bír a működésre. *Szűkebben* a helyi közigazgatási intézményrendszer személyi állományát tekintik a HR tartalmának. A munkatársak – a sok egyéb körülmény mellett – a maguk képzettségével, tapasztalataival, elvárásaival, közérzetével (munkahelyi légkör), kultúrájával, elégedettségével vagy elégedetlenségével, karrierlehetőségeivel, munkájuk presztízsével alkotják az emberi erőforrást mint belső környezetet. Mint láthatjuk, számos belső és külső tényező alakítja ezt a környezeti elemet,[48] de legnagyobb mértékben a helyi, belső viszonyoktól – megfelelő tartalmú és színvonalú HR-menedzsment – függ annak milyensége és hozzájárulása az önkormányzat teljesítményéhez. Ha *tágabban* nézzük az emberi erőforrást – a közvetlen külső környezet kifejezetten személyi részét – akkor természetesen minden egyes környezeti tényezőt e tekintetben sajátosan kell vizsgálni. Összességében az a kérdés, hogy az érintetteket – bármely körből és összefüggésben „kerüljenek a képbe" – mennyire hatja át az önkormányzati rendszerben betöltött, vállalt szerepük, felelősségük, s azt mennyire sikerül a közös teljesítmények érdekében mozgósítani.
- *Szervezeti kultúra* – A társadalom és egyes rétegeinek általános kultúrája – értékei, normarendszere, szokásai, viselkedése, kapcsolatainak jellege, a társadalmi távolságok, belső szerveződések (például kisebb közösségek, informális csoportok, ezek szerepe és hatása), emberi minták (hősök és antihősök), szimbólumrendszerei, tárgyi világa – beszűrődve a közösségek, szervezetek életébe befolyásolja, de nem akadályozza meg a „kisvilágok" sajátos kultúráinak kialakulását. Az utóbbiak nem ritkán tartósabbnak, erősebbnek mutatkoznak, mint a társadalmak egészének átfogó kultúrái (például egyházak, etnikumok, vasút, társadalmakat túlélő szakmák). A szervezeti kultúra sajátossága, hogy a szervezetfejlesztés és a menedzsment keretében – viszonylag rövidebb távon is – tudatosan alakítható és működtethető. A kérdés az, hogy tudatosul-e ez a belső környezeti tényező (mert mindenképpen létezik), milyen színvonalú, minőségű, s mennyire sikerül azt a színvonalasabb működés, a kellően magas teljesítmény szolgálatába állítani. Ez a belső tényező jelentős mértékben függ a szervezet határainak értelmezésétől (nyitottságától és méretétől). Minél nagyobb a szervezet, annál összetettebb feladat a szervezeti kultúra átalakítása, továbbfejlesztése és fenntartása, folyamatos átörökítése.[49] A hivatkozott szakirodalmi forrásokban is elérhető kutatási eredmények egyértelműen bizonyítják, hogy szoros és pozitív összefüggés van az erős szervezeti kultúra és a magas színvonalú szervezeti teljesítmény között.
- *Szervezeti tudás* – A tudás és annak menedzselése viszonylag új tényezője a belső környezetnek. Azzal függ össze, hogy – döntően az elektronizáció hatására – az ismeret, tapasztalat, információ könnyebben válik el az embertől mint annak hordozójától, s válik felhalmozhatóvá, megoszthatóvá. A szervezetek erre

[48] Az anyagi erőforrásokkal összefüggésben megállapítható, hogy az önkormányzati fizetések – az illetményalap – 2008 óta változatlanok, aminek hatása – a piac elszívó hatása mellett – a közigazgatási, ezen belül az önkormányzati munkakörök vonzerejére döntő jelentőségű.

[49] Részletesen foglalkozik a témával: Gáspár–Göndör–Tevanné 2011.

irányuló tevékenysége, a tudásmenedzsment a versenyképesség, a teljesítmény kritikus tényezőjévé kezd válni a közigazgatásban is, aminek lényege a megszerzett tudás megkötése, módszeres bővítése, folyamatos karbantartása, elérhetővé tétele az érdekeltek számára. A digitális technológiák ezt rendkívül hatékonyan képesek támogatni. Ilyen módon válik a tudástőke viszonylag önálló erőforrássá, belső környezeti tényezővé. A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia ezt felismerte, és célul tűzte ki (75.): „A tudásmenedzsment, a továbbképzés és a kompetenciafejlesztés intézményi hátterének fejlesztése, specializált tudásközpontok, kompetenciaértékelő központok felállítása." A szervezeti szintre is érvényes megállapítás (86.): „… kiemelten fontosnak tartjuk a tudásmenedzsment eszközök rendszerszintű elterjesztését a közszolgáltatást nyújtó állami és önkormányzati szervek körében." E tényező értékelésénél messzemenően fontos figyelembe venni a partnerségi megoldások különleges szerepét és lehetőségét, mert az igény hálózati együttműködésben – a dolog természeténél fogva – összehasonlíthatatlanul hatékonyabban elégíthető ki, mint önállóan.

- *Munkatechnológia* – A technológia globális szerepéről korábban szóltunk, változási trendjeivel pedig még részletesebben foglalkozunk. Mint belső környezeti tényezővel annyiban kell foglalkoznunk, hogy az önkormányzat teljesítményét működésének szinte minden részletében befolyásolja. A *szervezeti működésben,* belső és külső kapcsolatokban az információk korszerű, digitális technológiákkal támogatott teljes kezelési ciklusa (gyűjtés, feldolgozás, tárolás, továbbítás), a döntésekben való felhasználás (döntéstámogatás), a kommunikáció legváltozatosabb csatornáinak működtetése, az információs szolgáltatások fogadási és nyújtási képessége a legalapvetőbb egyéni, szervezeti és közösségi kompetenciák között rendkívüli jelentőségűvé vált. A közszolgáltatások megoldásában szintén kritikussá váltak a digitális technológiák, amelyek befogadási képességének, feltételeinek megteremtése új önkormányzati feladat és felelősség. Ma már az önkormányzat és rajta keresztül az egész település versenyképessége múlik jelenleg azon, hogy képes-e alkalmazni, elősegíteni az „okos", „intelligens" címkékkel ellátott megoldásokat még a legkisebbek esetében is.[50] Ez nem szükségképpen az önálló kísérletezést, fejlesztést jelenti, hanem az ilyen kezdeményezésekbe való bekapcsolódás, közreműködés is elvezethet a felzárkózáshoz.[51] A digitális transzformációként emlegetett változásba való bekapcsolódásnak az érintettek személyes kompetenciáin (például szakértelem, gyakorlat, innovativitás) túl fontos szervezettségi feltételei is vannak (például a munkafolyamatok modellezése és szabályozása, adatminőség,

[50] Szerveződnek az „okosfalu"-kezdeményezések (például Alsómocsolád, http://alsomocsolad.hu/new/?p=7619) (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.), az Európa Parlament foglalkozik Okosfalu-program indításával: www.euromontana.org/en/an-eu-action-plan-for-smart-villages-has-been-launched-by-the-european-commission/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[51] Ennek adhat keretet egy új kezdeményezés a Digitális Jövő Települési Hálózat (DJTH) szerveződése Budaörs város és Alsómocsolád község kezdeményezésére: http://hirlevel.egov.hu/2016/12/10/elindult-a-digitalis-jovo-telepulesi-halozat-djth-kezdemenyezes/, http://alsomocsolad.hu/new/?page_id=6218 (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

az adatháztartás rendezettsége, hasznosítása,[52] szigorúbb kontrollfunkciók), amely összefüggésekre a szervezetfejlesztés során figyelemmel kell lenni.

- *Munkakörnyezet* – Az önkormányzati munka, tevékenységek végzésének fizikai, technikai, tárgyi környezete – a munkahely, a szükséges terek, technikai és egyéb eszközök, anyagok rendelkezésre állása, minősége az intézményeken belül és a közterekeken is, fix helyeken és mozgásban egyaránt – alkotja az úgynevezett munkakörnyezetet. A hivatali, közszolgáltatási, közönségkapcsolati feladatok ellátásának munkakörnyezeti körülményei – nemcsak hatékonysági, hanem kulturális jelentőséggel is bírnak – közvetlen módon és áttételesen is (például lélektani hatásokon keresztül, amikor az érintettek jól érzik magukat az adott környezetben) befolyásolják a tevékenységek eredményességét, hatékonyságát és gazdaságosságát. Elavult, lepusztult, észszerűtlen, a szervezethez nem méltó munkakörnyezetben nyilván nem lehet jó munkát végezni. Az alkalmas, színvonalas, funkcionális, esztétikus munkakörnyezet pedig ellenkező hatást vált ki. Az önkormányzati munkakörnyezet korántsem „belügy". A nyitott önkormányzás, a partnerségi együttműködés keretei között a munka és a munkatársak a munkakörülményekkel kapcsolatos igényei kiegészülnek az érintettek, a közreműködők – a legtágabban értelmezett „közönség" – elvárásaival. Az önkormányzat és érintettjeinek minden találkozási helyére – például ügyfélszolgálat, irodák, fogadóórák, közmeghallgatás, nyilvános rendezvények, intézmények, egyéb közszolgáltatási helyek, járművek – kiterjeszthetők a munkakörülményekkel szembeni követelmények. A kérdés az, hogy azok segítik-e a jó önkormányzati teljesítmények elérését, vagy ellenkezőleg, lerontják, akadályozzák.

Ellenőrző kérdések

1. Mondjon példákat a külső és belső környezet elemeire!
2. Mik az amszterdami paktum prioritásai?
3. Sorolja fel az általános, a globális és a külső környezet elemeit!
4. Sorolja fel a közvetlen külső környezet elemeit!
5. Soroljon fel példákat a választott képviselők és kinevezett tisztviselők feladataiból a stratégiai és az operatív szinten!
6. Sorolja fel a belső környezet elemeit!

[52] A *big data* (nagy volumenű adatkezelés és -elemzés) témaköre a nagyobb önkormányzatok esetében aktuálissá válik például az okosváros-fejlesztések részeként. Lehetőség van új – a jogszabályok által nem előírt adatok gyűjtésére, a közadatok külső felhasználásra történő átadására, merőben új – az önkormányzati adatvagyonra épülő – közszolgáltatások megszervezésére.

Vákát oldal

4. Merre tart a világ? Trendek és hatóerők – paradox helyzetek

Nem tudtuk elkerülni az előző fejezetben, hogy ne érintsük az önkormányzati környezet áttekintése során azok *változásának fontosabb irányait,* jelezve, hogy miért különösen fontosak mostanában, vagy lesznek azok a belátható jövőben. Itt igyekszünk a szervezetfejlesztés számára összegezni, hogy milyen fontosabb változásokra kell felkészülni. Bemutatjuk, hogy azok némely esetekben *paradox követelményeknek való megfelelési kényszerhelyzeteket* idéznek elő, aminek megfelelni egyáltalán nem könnyű. Elszakadva tehát a környezetelemzés során vizsgált egyes tényezőktől, tekintsük át, mi változik, milyen lesz a világ körülöttünk!

Az egyes környezeti változások összefüggenek, *komplex trendeket* hoznak létre, amelyekre a szervezetfejlesztőnek válaszokkal, fejlesztési javaslatokkal kell készülnie. A helyben – települési viszonyok között is várhatóan megnyilvánuló – trendek jellemzően egyszerre nemzetköziek és nemzetiek. Az utóbbiak módosíthatják – mérsékelhetik vagy erősíthetik, késleltethetik vagy gyorsíthatják – a hatásokat, de aligha vonhatják ki Magyarországot azok alól. Az általunk széles körben áttekintett, a helyi önkormányzásra hatást gyakorló nemzetközi trendek[53] számba vehetők a fentebb részletezett legfőbb környezeti tényezők szerint. Azokon belül kiválaszthatók a változási irányok, amelyek a leginkább

---

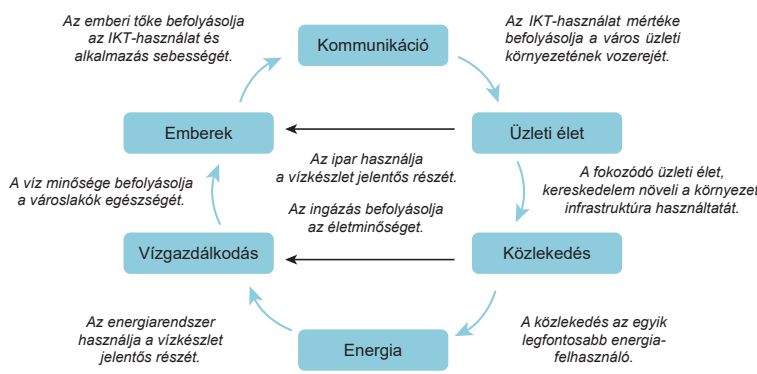
[53] Az Arizonai Állami Egyetemen Ron Steinkamp négy fő hatásterületen (Erőforrások/*Resources,* Demográfia/*Demographics,* Technológia/*Technology*, Kormányzás/*Governance*) összesen 44 trendet azonosított, írt le ebben a forrásban (az ICMA közreműködésével), amelyek nagy része érvényes a hazai önkormányzati rendszerre is: www.slideshare.net/RonSteinkamp/trends-in-local-government (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.).
További helyi önkormányzati trendkutatási források és eredmények:
www.brookings.edu/blog/techtank/2015/06/02/local-government-2035-strategic-trends-and-implications/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
www.weforum.org/agenda/2015/09/5-tech-trends-transforming-government/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.),
www.gartner.com/newsroom/id/3069117 (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
www.gartner.com/doc/3099820?refval=&pcp=mpe (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
A helyi kormányzás jövőjét figyelő szervezetek:
www.nlgn.org.uk/public/section/publications/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
www.nlgn.org.uk/public/wp-content/uploads/Next-Localism.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
www.lgc.org/2017-emergent-trends-local-governments/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
www.lgc.org/who-we-are/ahwahnee/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
A jövő paradoxonjairól: https://thinkingfutures.net/the-paradox-of-the-future-1/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
Az önkormányzati transzformációról:
www.nlgn.org.uk/public/2011/ten-steps-to-local-government-transformation/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
A közszolgáltatások digitális transzformációjáról: www.local.gov.uk/documents/10180/11553/Transforming+-public+services+using+technology+and+digital+approaches/ab9af2bd-9b68-4473-ac17-bbddf2adec05 (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
http://transformgov.org/en/home (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
Az új-zélandi önkormányzatok jövője 2036-ra, a változások irányai: www.olg.nsw.gov.au/sites/default/files/Destination-2036-Discussion-Paper.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

érzékelhetők az önkormányzati menedzsmentben, és már a közeljövőben feladatot adhatnak a szervezetfejlesztés számára. Erre teszünk kísérletet az alábbiakban azzal a céllal, hogy érzékeltessük, milyen önkormányzati kompetenciák erősítésével lehet esélyünk megfelelni a trendek kihívásainak.

4.1. Általános trendek

- *A változás gyorsulása* – Sokszorosan bizonyított paradox helyzet a „gyorsuló idő", amikor is „az állandósuló változás" szinte lehetetlenné teszi az előrelátást, és egyre inkább erősödik a jövő tervezésének szükséglete. A stratégiaimenedzsment-kompetenciák birtokában, azok megújításával, új elemekkel való kibővítésével és zárt ciklussá szervezésével[54] (menedzsmentkontroll, átfogó kontrolling) lehet a szervezetet „jövőképessé" tenni. Általános trend, hogy az önkormányzati igazgatás „tárgyai" gyorsabban változnak, mint a menedzsment „válaszképes" kompetenciái. Új, szükséges kompetencia a jövő közelebb hozásának képessége (a jövő láthatóvá válik annak, aki figyel), amit az tesz lehetővé, hogy valahol a világban már megjelent, érzékelhető. A hétköznapi működésben a „jövőbe látás" egyik már létező technikája a legjobb gyakorlatok megismerése és követése.[55]

Egy példa a komplexitás növekedésére



9. ábra
Egy példa a komplexitás növekedésére

Forrás: IKT – Infokommunikációs technológia.
Elérhető: http://arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/01_zaro1.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 04. 23.)

[54] A témáról lásd GÁSPÁR Mátyás szerk. (2014): *Szervezett fejlesztés. Zárt irányítási kör kialakítása az ÁROP-1.2.18/A-2013 sz. pályázati program keretében.* Gazdasági Versenyhivatal. Elérhető: www.gvh.hu/data/cms1029157/aktualis_szervezett_fejlesztes_zaro_tanulmanykotet_vegleges.pdf

[55] A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia erről a következőt mondja: „A célok közt szerepel továbbá a közigazgatási egységek közötti együttműködés javítása, valamint a szervezetek menedzsmentjének hatékonyabbá tétele. Különösen fontos a politikai és a közigazgatási mező együttműködésének, kapcsolódási pontjai működésének elméleti tisztázása, *a jó gyakorlatok kimunkálása és bemutatása, illetve a képzésbe, továbbképzésbe való bevitele."* (33.)

- *A komplexitás növekedése*[56] – A dolgok és jelenségek, érdekek és szándékok „sűrűsödő" összekapcsoltsága azt a paradoxont eredményezi, hogy a racionális számítás (tervezés) akkor válik szinte lehetetlenné (bizonytalanság), amikor a legnagyobb szükség lenne rá (a kockázatok növekedése). Újfajta innovációs kompetenciákra van szükség a fejlesztések növekvő kockázatainak csökkentése érdekében. A menedzsment a bizonytalanság helyzetében a korábbiaktól eltérő kompetenciákat igényel. Kibontakozóban van ez a fajta kormányzási képesség és metodikai eszköztár, amelyet el kell sajátítani.[57]
- *Állandósuló versenyhelyzet* – Mára egyre kevésbé igaz, hogy aki ott és akkor „otthon van", egyben előnyben is van. Az a kevés előny (helyi értékek), ami az „otthonléttel" megmarad, rendkívüli jelentőségre tesz szert az élesedő versenyben az élet szinte minden területén. Paradox helyzetet idéz elő a verseny és kooperáció egyidejű jelenléte és szükségszerűsége. Feloldásának kulcsa csak az lehet, ha a kultúrában a teljesítmény mint alapérték és működési alapelv válik általánosan elfogadottá és gyakorlattá. A teljesítményértékelés kompetenciája a közigazgatásban, az önkormányzásban és a közszolgáltatásokban kritikus tényezővé válik.[58]
- *Nyitott innováció* – Az új dolgok születése a jövőben nem korlátozódik a tudományos műhelyekre. A gyorsuló időben a felhasználók, érintettek részvétele is fontossá válik, mert az újdonságok életciklusa és egyben a megtérülés lerövidül. Nyitott közösségi kutató- és innovációs műhelyek[59] fogják ezt a folyamatot támogatni mint a kutatók, fejlesztők és felhasználók együttműködésének terepei, ahonnan újabb és újabb innovációk és vállalkozások indulnak el számolva a növekvő komplexitással, gazdasági, társadalmi, technológiai, környezeti összefüggésekkel és várható következményekkel

4.2. Trendek a főbb külső és belső környezeti tényezők szerint

- *Politika, állam* – Kiteljesedik, vagy visszaszorul a helyi önkormányzatiság (például hitelfelvétel, erősebb pénzügyi kontroll, kevesebb központi forrás)? A központosítás csökkenti, vagy növeli az autonómiát? A jogi keretek korlátozzák-e a jövőben az önkormányzatiság működését, kiteljesedését?
  - az urbanizáció és a vidék jelentősége – paradox módon – erősödik, kapcsolataik új tartalommal erősödnek,

[56] A forrás – Arto Haveri cikke – részletesebben vizsgálja, hogyan növekszik a komplexitás a helyi kormányzásban: www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719030500518667 (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[57] VUCA leadership (*Volatile*/Ingatag, *Uncertain*/Bizonytalan, *Chaotic*/Kaotikus, *Ambiguous*/Zavaros) a neve annak a fajta vezetésnek, amelynek képességre szükség van ilyen körülmények között. Elérhető: www.spqa-va.org/images/2014Presentations/Leading%20in%20a%20VUCA%20World_Terrell.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[58] A Közigazgatás és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia egyik legfontosabb fejlesztési iránya a közigazgatás versenyképessége, lásd 8.

[59] Közösségi innovációs központoknak *(innovation hub)* nevezik a világszerte gyors ütemben elterjedő új nyitott intézménytípust.

- a lokalizmus erősödik, új tartalmat kap, új szerepeket ad az önkormányzatiságnak,
- a települések közötti közvetlen együttműködési kapcsolatok erősödnek,[60]
- az önkormányzatok rákényszerülnek az önmenedzselési képességeik fejlesztésére,
- kibontakozik a társadalmi közfelelősség-vállalás új rendszere,[61]
- az állam (például szociális) visszavonulása, egyes önkormányzati területekről,
- az állam iránti közbizalom (kivéve rendőrség) gyengülése, viszonylag alacsony szintje,[62]
- önkormányzati feladatok, hatáskörök centralizációja (például járásokban),
- közszolgáltatások központosítása (például oktatás, hulladékkezelés),
- új önkormányzati feladatok (például közfoglalkoztatás),
- az önkormányzatok szorosabb ellenőrzése (jogszabályok, ÁSZ),
- központi, kormányhivatali, járási szolgáltatások (e-ügyintézés, ASP, IKIR),
- költségvetési nyomás, új finanszírozási lehetőségek kutatása, megjelenése,[63]
- normatív helyett feladatfinanszírozás, alulfinanszírozás és bizonytalanság,[64]
- az állam költségvetési részesedésének (arányának) csökkenése.

- *Gazdaság* – Hogyan hatnak a gazdasági változások a helyi viszonyokra, mit tehet az önkormányzat a helyi értékek (kultúra, közösség, piac, munkaerő, természet, terület, épített környezet) gazdasági hasznosulása érdekében?
  - a globalizáció továbbra is veszélyezteti, kiszorítja a helyi gazdaságot,
  - ellenhatás: a helyi gazdaság, az önellátás fokozatos felértékelődése,
  - gazdasági versenyben vannak a települések,
  - az úgynevezett romboló technológiák üzletágakat, üzleti modelleket fenyegetnek,
  - a mezőgazdaság, az élelmiszer-termelés felértékelődése,
  - foglalkozások változása, megszűnése, újak megjelenése,
  - a munkaerő mobilitása növekszik,
  - a közösségi és megosztott *(sharing)* gazdaság, kereskedelem erősödése,
  - a közösségi finanszírozás széles körű elterjedése,
  - átalakul a (digitális) pénz szerepe, működése (virtualizálódik),
  - a tudásipar, digitális és kreatív gazdaság gyors fejlődése,
  - a hálózati és virtuális térbeli gazdaság kibontakozása,
  - növekszik a munkaerő mobilitása,

[60] Lásd korábban a Digitális Jövő Települési Hálózat (DJTH) kezdeményezést.

[61] Erről részletesebben: Gáspár 2016.

[62] Részletes adatok a közbizalomról: http://vs.hu/kozelet/osszes/a-civilekben-bizunk-leginkabb-es-egyre-aktivabbak-vagyunk-0325 (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[63] Helyi beruházási alapok kialakulása *(local government funding agency).* Elérhető: https://collaboration.worldbank.org/docs/DOC-19755 (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.); valamint: http://usgaa.org/wp-content/uploads/2017/05/2017-LGFA-Official-Guide.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[64] Lásd a korábban hivatkozott 2012-es tudományos kutatási eredményeket: http://arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/17_finanszirozas.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

- a „kisóriások” forradalma,[65] a tehetséggondozás és kezdő vállalkozások segítésének növekvő szerepe,
- a vállalkozásfejlesztés és innovatív *startupok* támogatásának jelentősége, intenzitása növekszik.

- *Technológia* – Szabad-e engedni a kérlelhetetlen technológiai nyomásnak, illetve kikerülhető-e egyáltalán? Nagy kérdés az is, hogy a társadalom, a gazdaság, az egyes emberek lépést tudnak-e tartani a technológiai fejlődéssel, vagy ez egy új egyenlőtlenség forrása lesz, amely növeli vagy csökkenti a meglévő társadalmi feszültségeket.[66]
  - a technológia nyomást gyakorol a gazdaságra, közigazgatásra, társadalomra,
  - az „okosság”, „intelligencia” (digitális megoldások, automatizálás) beépülése a tárgyakba, otthonokba, infrastruktúrákba (okostelepülések),
  - megjelennek az automatizálás (távoli megfigyelés, beavatkozás) új lehetőségei az élet, a települési lét számos területén,
  - a digitális átalakulás kényszere a gazdaságban, társadalomban, közigazgatásban,
  - az analóg és digitális technológiák újfajta összekapcsolódása,
  - a digitális megoldások, automatizálás munkahelyeket szüntet meg,
  - a térbeli kötöttségektől való függetlenedés (hálózat, virtuális valóság),
  - különösen erős hatása lesz az autonóm közlekedésnek, erősödik a közösségi közlekedés (autómentes közösségek),[67]
  - a termék-előállítás decentralizált technológiái (például 3D nyomtatás) hatással lesznek a helyi gazdaságra,
  - új anyagok sokasága fog megjelenni (például a nanotechnológia eredményeképpen), aminek révén számos eddig ismert termelő és szolgáltató tevékenység megváltozik,
  - a tudás felértékelődése a tudás menedzselésének szükségessége,
  - az információk hozzáférhetősége növekszik,
  - környezetbarát, energiatakarékos termelés és technológiák erősödése, terjedése,
  - megváltozik a „hulladék” fogalmának értelmezése (újrahasznosítás),
  - egyes technológiák merőben új vállalkozások alapjául szolgálnak,
  - egyes technológiák kis léptékben – a kistelepülési helyi gazdaságokban – is nagy hatékonysággal lesznek használhatók,
  - a távoli kapcsolattartás egyszerűbbé, közvetlenebbé válik,
  - új (a földtől elszakadó) mezőgazdasági és kertészeti technológiák megjelenése,
  - a még kialakulatlan, átmeneti technológiák alkalmazása kockázatokkal jár.

---

[65] A „kis óriások” *(small giants)* a tehetséges fiatalok által alapított rendkívül innovatív és gyorsan fejlődő cégek. Lásd erről: www.smallgiants.org/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[66] A helyi önkormányzás technológiai trendjeiről részletesebben: http://efficientgov.com/blog/2015/12/23/3-predicted-tech-trends-in-local-government-for-2016/
www.informationweek.com/government/leadership/government-it-hot-tech-trends-in-2016/d/d-id/1323772 (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[67] *Carless communities,* ahol az emberek már nem akarják tulajdonolni az autót, hanem azt közösségi alapon veszik majd igénybe (ennek előjele a megosztott autóhasználat).

- *Társadalom* – A társadalmi folyamatok, a kultúra nehéz helyzetbe kerül a változások gyorsulása által. Nagy kérdés, hogy mi lesz azokkal az emberekkel, társadalmi csoportokkal, akik, amelyek saját erejükből nem képesek venni az előttük tornyosuló akadályokat.
  - felértékelődik maga a „gyorsuló idő" (például a várakozás, időkiesések egyre elviselhetetlenebbek lesznek),
  - felértékelődik a nyelvtudás, miután a kulturális és országhatárok „légiesednek",
  - a fiatal generációk kevésbé értenek szót az idősebbekkel („beleszületnek az újba"),
  - az aktív időskor tartama megnövekszik, az időskor értékének növekedése,
  - a tudás és a jó (versenyképes) oktatás igénylése, felértékelődése, az oktatási rendszer gyökeres átalakulása, a helyi és hálózati rásegítő képzési szolgáltatások elterjedése,
  - az átláthatóság, beleszólás, részvétel, önrendelkezés igénye növekszik,[68]
  - a közösségi élet és szolidaritás iránti igény megnövekszik,
  - az identitáspolitika erősödése részben a növekvő migrációval összefüggésben,
  - a társadalmi szolidaritás erősödése a hátrányos helyzetűek iránt,
  - a lakóhelyi „röghöz kötöttség" oldódik (mobilitás, kétlakiság),
  - a jövőbe látás társadalmi igénye növekszik (ennek elvi lehetősége megvan),
  - a társadalmi innovációk, vállalkozások igénye megnövekszik,
  - a társadalmi felelősség erősödése a civil, az üzleti és a közszférában egyaránt,
  - az emberek, szervezetek érzékenyebbé válnak a kockázatokra,
  - megnő a veszélye a társadalmi egyenlőtlenségek további növekedésének,
  - megnő a biztonság és a védelem iránti igény, az érzékenység a kockázatokra,
  - az elvándoroltak (főként fiatalok és középkorúak) helyben maradt családtagjainak gondozása mint új szociális feladat,

- *Természet* – A természeti erőforrások megőrzése, gyarapítása a felgyorsult világban csak aktív beavatkozással lehetséges. Kérdés, hogy minden egyéb „baj" mellett ez tudatosodik-e, s átlépi-e az egyes emberek, szervezetek, közösségek, a társadalom, a gazdasági szereplők ingerküszöbét.
  - a klímaváltozás globálisan fenyegeti a természetet és az egész emberiséget,
  - evolúciós ugrás előtt vagyunk, amikor az emberi beavatkozás saját fennmaradását veszélyezteti,
  - igen magas a környezetet károsító hulladéktermelés, a hulladék fogalmának átértékelődése, a hulladékhasznosítás jelentősége,
  - a fosszilis, nem megújuló energiaforrások gazdaságos kitermelése visszaesik,
  - a természet felértékelődése és megtartásának, védelmének igénye növekszik, megváltozik az emberek gondolkodása a természetről,
  - a megújuló, tiszta energiaforrások használati arányának növekedése,

[68] Az átláthatóság és részvétel igényéről részletesebben: http://efficientgov.com/blog/2015/12/23/3-predicted-tech-trends-in-local-government-for-2016/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

- a lokalitás helyi energiaellátásra törekvése és lehetősége megnő, *off grid, microgrid* törekvések,[69] fokozatos függetlenedés egyes hálózatoktól (hulladék, energia),
- a természetkárosítás egyre szigorúbb büntetése, elutasítása,
- felértékelődnek a természetes anyagok és a vegyszermentes termesztés,
- a környezeti információk felértékelődése és elérhetővé válása.

Megfigyelhető, hogy a különböző környezeti feltételekhez sorolt trendek egymással szoros – pozitív vagy negatív, ok-okozati – kölcsönhatásban vannak. Számos esetben tehát önállóan, hatásaikat illetően nem is vizsgálhatók. A trendek nyomán kialakuló jövőt kibontakozó feszültségek formájában is el lehet/kell képzelni, amely feszültségeket fel kell oldania a szervezeteknek (embereknek), önkormányzatoknak. Az önkormányzatok önmagukban, csak magukra utalva a trendek figyelésére, elemzésére nem alkalmasak. Erre összefogásukkal, kormányzati támogatással speciális szervezeteket kell működtetni. Ezért is különösen fontos az önkormányzatok, települések növekvő intenzitású hazai és nemzetközi együttműködése.

Ellenőrző kérdések

1. Milyen általános trendeket tud megnevezni?
2. Hogyan hatnak az új trendek általában az önkormányzatokra?
3. Hogyan hatnak az új trendek az ön által lakott településre?

[69] *Off grid* – leválás a nagy energetikai és egyéb hálózatokról, *microgrid* – helyi, kis léptékű energiatermelési rendszerek, technológiák (például napelemes rendszer, biogázüzem).

Vákát oldal

5. Az önkormányzatoktól várt teljesítmények

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia egyik központi gondolata és alapvető célja, hogy minden közigazgatási szervezetben jöjjön létre szervezeti és egyéni szintű teljesítménymenedzsment-rendszer. Így fogalmaz: a cél, hogy a „szervezetfejlesztési projektek eredményeként minden közszolgáltatást nyújtó állami, önkormányzati szerv vezessen be egy teljesítménymenedzsment rendszert, illetve egy minőségirányítási rendszert …" (85.). A jó állam és a jó önkormányzat a *jó teljesítményeken* keresztül éri el kitűzött, a mutatók alkalmas rendszerével monitorozott céljait. A szervezetfejlesztésnek ehhez olyan megközelítést és megfelelő eljárást kell szolgáltatnia, amellyel módszeresen fel lehet tárni a külső és belső környezet teljesítményekben kifejezhető elvárásait.

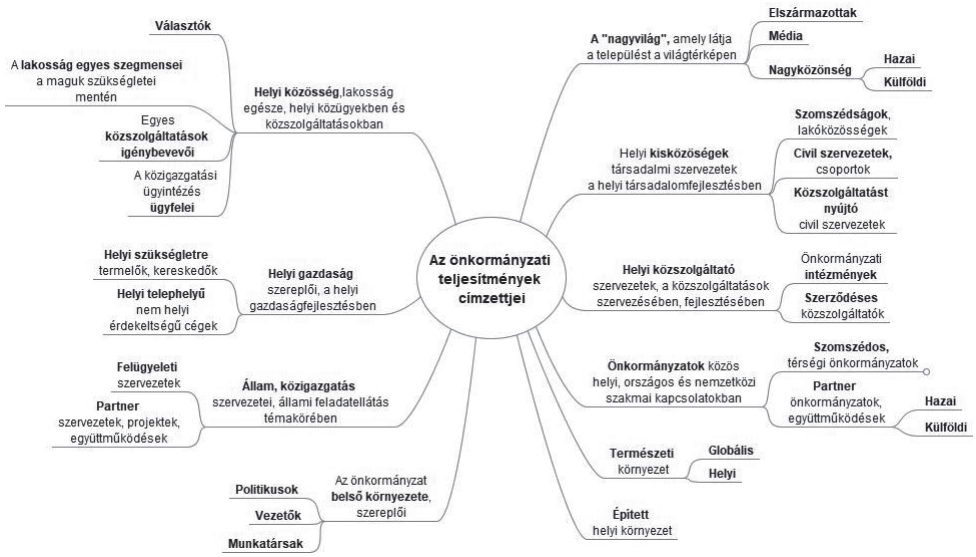
Érdekessége az ilyen módon alkalmazandó teljesítményelvnek – amely tágabban része az úgynevezett eredményfelelősségnek, illetve eredményalapú menedzsmentnek – az, hogy a teljesítmény elvárása egyfajta *kölcsönösségen alapul.* Nevezetesen, az *elvárt* teljesítménnyel (eredménnyel) mindig szemben áll valamilyen megfelelő, arányosan *nyújtott* teljesítmény (ellenszolgáltatás). A két oldal egyensúlya kritikus elem egyéni, szervezeti és közösségi szinten egyaránt. A teljesítménymenedzsment helyesen csak ebben a kölcsönösségi „kontextusban" értelmezhető, tartható fenn hosszú távon. Az teljesítménymenedzsment legfontosabb kérdése tehát, hogy kik és milyen teljesítményelvárásokat támasztanak az önkormányzati szervezettel szemben, s van-e ebben megegyezés[70] az érintettek és az önkormányzat között.

A szervezetfejlesztés úgynevezett körkörös, más kifejezéssel 360°-os módszernek nevezi azt az eljárást, amikor teljes körűen felmérjük és figyelembe vesszük az érintetteket.[71] Az önkormányzati rendszer közmenedzsment-felfogásában ez azt jelenti, hogy minden irányban – ahogyan azt fentebb a külső-belső környezet feltárása során tettük – felmérjük a szereplőket, és meghatározzuk teljesítményelvárásaikat. Erre vállalkozik általánosságban az alábbi, 10. ábrán látható gondolattérkép. Az ábra bemutatja, hogy kik az önkormányzat igénybe vevői, kinek teljesít, lehetővé teszi-e a szereplők több szinten rendszerezett szegmentálását és annak meghatározását, hogy mit várnak el az önkormányzattól. Miután egyes elvárások nem csak egy-egy szereplőhöz kötődnek, a következő lépésben a gondolattérkép alapján *elvárásmátrixot* lehet összeállítani. Ez felhasználható az önkormányzati teljesítmények címzettjei közös – esetleg ellentétes – érdekeltségeinek meghatározására, segíti a fentebb említett *érdekeltségi térkép* elkészítését.

---

[70] A megegyezés formái lehetnek például a szolgáltatási szerződések, az ügyfélkarta, a belső teljesítménymegállapodások.

[71] Az érintettek elemzése, érdekeltségi térkép készítésének módszere – bár kevéssé használt –nem új a hazai közszférában.



10. ábra

Az önkormányzati teljesítménykövetelmények meghatározásának 360°-os rendszere

Forrás: Gáspár Mátyás szerkesztése

Jelenleg nem rendelkezünk nemzetközileg vagy országosan egységes indikátorrendszerrel az önkormányzati teljesítménykövetelmények összehasonlítható leírására.[72] Kidolgozásának átfogó keretet biztosít a Jó Állam Index és az annak megalapozását szolgáló módszertani háttér.[73] Ebben a szemléletben és metodikai alapossággal képzelhető el a jó önkormányzás elvárt teljesítményeken keresztül kifejezhető mutatószámrendszere is. A szervezetfejlesztő számára a kulcskérdés az, hogyan fordíthatók le az elvárások – ezt sikerkritériumoknak *(success factors)* is nevezi a közigazgatás-szervezés és menedzsmentszakma – szervezeti szintű teljesítményindikátorokra.

Ez utóbbiakat a nemzetközi menedzsment-szakirodalom *kulcsfontosságú teljesítménymutatóknak* (KPI – *Key Performance Indicators*) nevezi, amelyeket a közigazgatásban

[72] A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen felmerült a Jó Állam Index értékelési rendszer kereteibe illeszkedő Jó Önkormányzat mutatórendszer kidolgozásának igénye.

[73] A számításokhoz a társadalomstatisztika szolgáltatja az általánosabb keretet, mint például a társadalmi jelzőszámok rendszere. Néhány áttekintő prezentáció, tanulmány és egy esettanulmány (Észak-Magyarország) a kérdésről a téma hatalmas irodalmából: https://prezi.com/wof1_vqayicc/tarsadalmi-jelzoszamok/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
www.mstnet.hu/cikkek/_doku/MST_100129_SZS.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
www.szociologia.hu/dynamic/0102bukodi.htm (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/regiok/miskolctarshelyz.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010-0003_14_tarsadalmi_indikatorok/14_tarsadalmi_indikatorok.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
https://uni-bge.hu/tartalmak/Dr_Nemeth_Zsolt_eloadasa.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

és a helyi önkormányzatoknál is széles körben alkalmaznak.[74] Az informatikával hatékonyan támogatható szervezeti és személyi szintű teljesítménymenedzsment-rendszer a stratégiai menedzsment szerves része, a szervezetfejlesztés eredményeképpen az úgynevezett zárt ciklusú menedzsmentrendszer keretei között mérhetővé tehető. Erről a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia: „A teljesítménymenedzsment rendszernek köszönhetően mérhetővé – és más, ugyanolyan szolgáltatást nyújtó szervvel összehasonlíthatóvá – válik a szolgáltató teljesítménye, ugyanis bevezetése által a közszolgáltató ki tudja dolgozni a stratégiáját, a jövőképét, amelyekhez megfelelően definiált célokat tud rendelni, be tudja azonosítani a célok mérhetőségét biztosító indikátorokat, és meg tudja határozni az egyes indikátorokhoz tartozó célértékeket. A célértékek teljesülését, előrehaladását egy monitoring rendszer segítségével tudja nyomon követni, amelyek alapján el tudja készíteni az előre meghatározott módon felépített beszámolóját." (85.)

A hazai gyakorlatban először a személyes teljesítménykontroll oldaláról mutatkozott a teljesítménymérés igénye,[75] az utóbbi időben pedig a Magyary-program,[76] majd a „jó közigazgatás" ismérveinek kutatása (lásd fentebb a Jó Állam Index kidolgozását) az önkormányzati rendszerben is felveti a szervezeti szintű teljesítmény témakörét. Ma már általános szakmai felfogás és követelmény a két megközelítés – szervezeti és személyes teljesítménymenedzsment – egyesítésének szükségszerűsége. Ez pontosan azt jelenti, hogy a személyes, operatív teljesítményelvárásokat az indikátorokkal kifejezett szervezeti szintű teljesítménykövetelményekből kell levezetni. A személyes teljesítménynek hozzáadott értéket kell szolgáltatnia a szervezettel szembeni teljesítményelvárásokhoz. A fentiekhez kapcsolódóan fontos tudni, hogy a közigazgatásban a *további három összefüggésben* merült fel az indikátorok alkalmazásának szüksége.

A közigazgatási és közszolgáltatási szakfeladatrendszerrel kapcsolatosan jogszabályi hátteret is kapott[77] a követelmény, hogy az egyes szakfeladatokhoz kapcsolódóan mutatószámokat kell kialakítani, amelyek szakértői vélemények szerint „lehetnek kapacitás- feladat-, teljesítmény- vagy eredményességi mutatószámok. A feladatmutató a szakfeladat volumenét fejezi ki. A teljesítménymutató a feladatellátás igénybevételét, végrehajtását kifejező indikátor."[78]

Az első hazai helyi szintű kísérlet az önkormányzati teljesítménymutató rendszer kidolgozására a 2009-ben a Helyi Obszervatórium által megvalósított Szemere-index volt, amely két fő mutatócsoportban kísérelte meg összefoglalni a kiemelendő sikertényezőket, a versenyképességet és a bizalmat.[79] A megoldást szemlélteti a 11. ábra.

---

[74] Ez a forrás 143 helyi közigazgatási KPI-t mutat be: www.clearpointstrategy.com/143-local-government-kpis-scorecard-measures/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[75] A közszolgálati teljesítményértékelési rendszerről: https://ter.gov.hu/portal/fooldal (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[76] Teljesítménymenedzsment fejlesztési módszertan a szervezeti célok meghatározására, valamint a szervezeti teljesítményindikátorok kidolgozásának támogatására, 2013. Lásd http://magyaryprogram.kormany.hu/download/7/63/70000/1_A_Szervezeti_celok_teljesitmenyindikatorok_modszertan.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[77] 68/2013 (XII. 29.) NGM rendelet a kormányzati funkciók, államháztartási szakfeladatok és szakágazatok osztályozási rendjéről.

[78] Elérhető: www.gtk.ke.hu/tartalom/doktori/sisa_krisztina_disszertacio.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[79] Elérhető: http://docplayer.hu/13734238-A-helyi-obszervatorium-a-szemere-index-kiserleti-felmereserol-i-2009-februar-2.html (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

Az államháztartási belső kontrollrendszer (BKR) bevezetésekor, 2010-ben merült fel[80] a teljesítményindikátor-rendszerek alkalmazásának szükségessége, ami gyakorlatilag – jogszabályerejű előírás lett – a gyakorlatot megalapozó standardok által. A vonatkozó előírás a következőképpen magyarázza az indikátorrendszer indokoltságát: „A költségvetési szerv vezetésének folyamatosan információkkal kell rendelkeznie arról, hogy a stratégiai és az arra épülő operatív célkitűzéseinek megvalósítása hogyan alakul. A célok megvalósításának előrehaladását folyamatosan figyelemmel kell kísérni, és lehetőség szerint előre meghatározott, a különböző, de egymással kapcsolatban álló területek kölcsönös kontrolljára is alkalmas mutatószámok (indikátorok) alkalmazásával naprakészen célszerű mérni a teljesítés alakulását, mivel az hívja fel elsődlegesen a vezetés figyelmét a céloktól való elmaradásra, a megvalósítást akadályozó tényezőkkel kapcsolatos korrekciós intézkedések meghozatalának szükségességére."

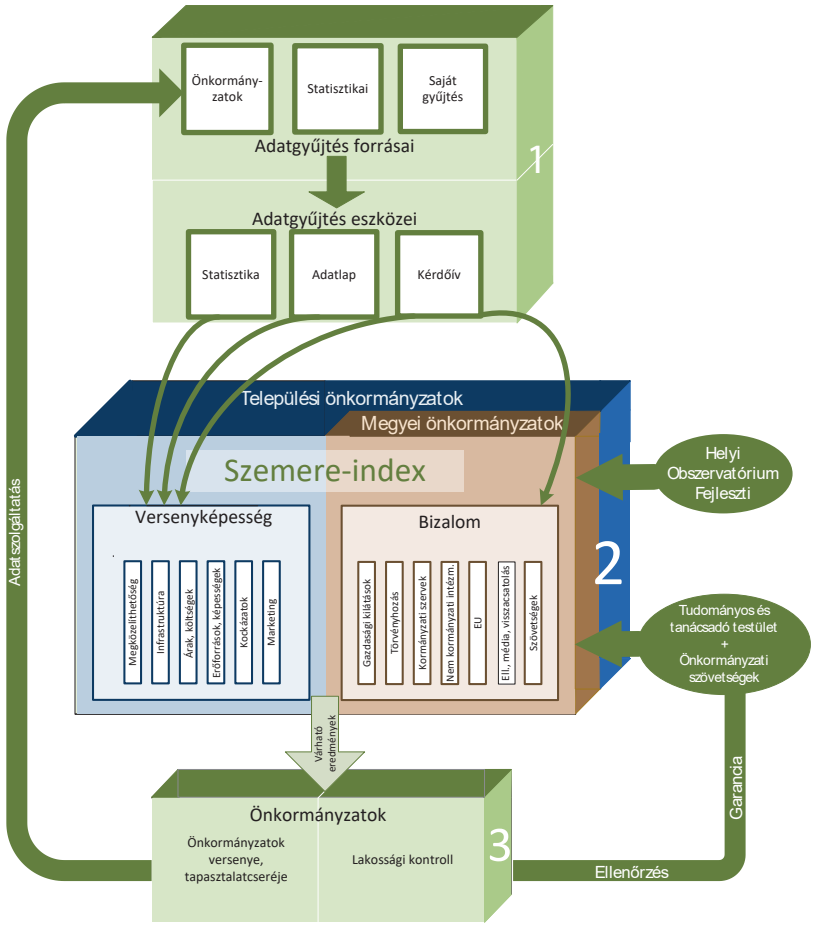
A *közigazgatási minőségértékelés,* más néven CAF[81] egyre szélesebb körben alkalmazott rendszerében[82] a teljesítmény mérése mind egyéni, mind pedig szervezeti szinten lényeges szempontként, több összefüggésben is minőségi és minősítési kritériumként jelenik meg. Magasabb szintű minőségi értékelést kap a szervezet, ha elért eredményeit mérésekkel tudja alátámasztani. Egy példa a CAF ezzel kapcsolatos megközelítésére: „A folyamatok értékeléséhez célok és mérőszámok (indikátorok) meghatározása, amelyek segítenek értékelni a folyamatok eredményességét a folyamat által érintettek szempontjából is."[83]

[80] Lásd a BKR módszertani útmutatójaként első alkalommal megjelent standardok között: 1.2.2. A mérhetőség és a számonkérhetőség érdekében ajánlott a költségvetési szerven belül az alapvető célok teljesítésének előrehaladását jelző indikátorrendszer kialakítása, 1.2.3. Az indikátorrendszer tartalmazza a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség, valamint a megbízhatóság értékelésére szolgáló mutatókat. Elérhető: http://allamhaztartas.kormany.hu/download/d/1b/01000/bkstand12k%C3%B6zz%C3%A9.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[81] Common Access Framework (Közös Értékelési Keretrendszer) a minőségértékelés nemzetközileg elfogadott, önértékelésen alapuló általános szervezettségi és menedzsment színvonal vizsgálati eljárása. A CAF alkalmazás kormányzati támogatása elérhető: https://caf.kim.gov.hu/dc_caf.dll/#PAGE (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[82] A módszertan elérése (innen a továbbiakban szereplő idézet is, 42.): http://magyaryprogram.kormany.hu/download/d/53/70000/6_A_CAF_modszertan.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[83] CAF 2013 modell útmutató, 40. Elérhető: https://archive.eipa.eu/files/File/CAF/HU_CAF%202013_Hungarian%20version.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 19.)



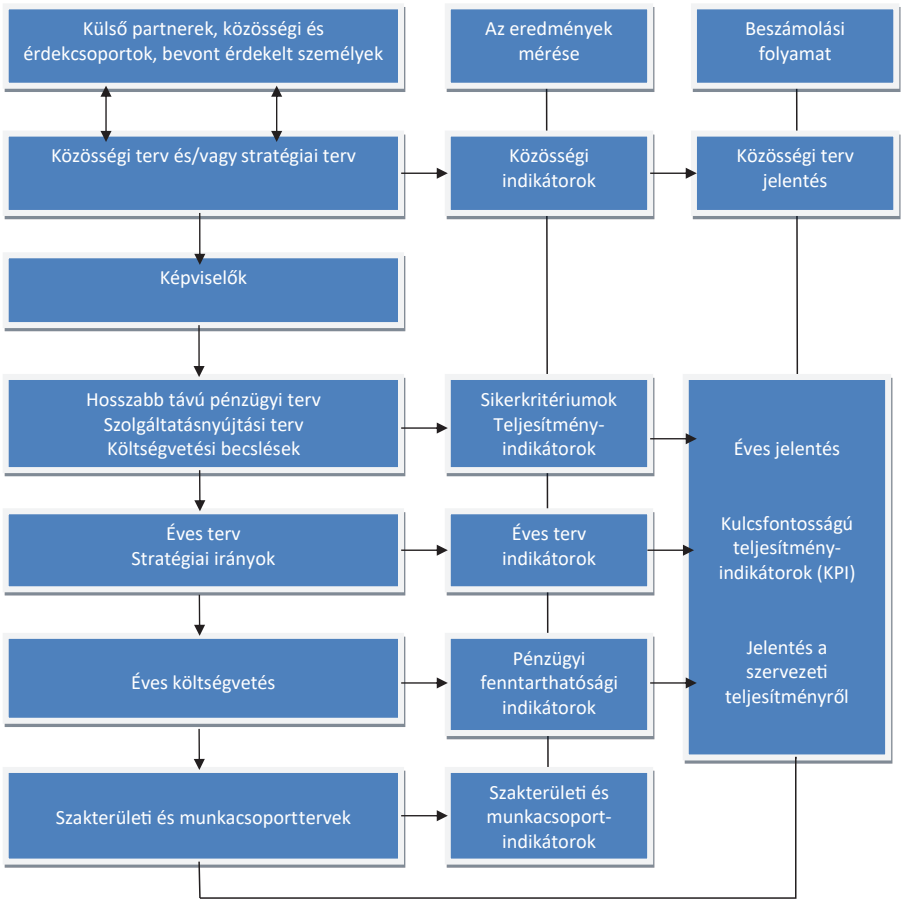
11. ábra

Szemere-index

Forrás: http://docplayer.hu/13734238-A-helyi-obszervatorium-a-szemere-index-kiserleti-felmereserol-i-2009-februar-2.html (Letöltés időpontja: 2017. 10. 18.)

Az önkormányzati teljesítménykövetelmények és indikátorok meghatározásának, a szervezeti szintű mutatók lebontásának és működésének logikai rendszerét (modelljét) – a nagy tapasztalatokkal rendelkező ausztrál helyi közigazgatás gyakorlatából átvéve – mutatja be az alábbi 12. ábra. A teljesítményelvárások, kategóriák, mutatók elemzése és meghatározása során fontos látni azok összefüggését más tervezési, elemzési eljárásokkal és kritériumokkal, valamint az önkormányzati gyakorlattal.[84]

[84] Ezt a helyzetet elemzi behatóan Sisa Krisztina 2014. évi doktori disszertációja az önkormányzatok tervezési módszereinek fejlesztéséről, elmozdulásáról a stratégiai menedzsment irányába: www.gtk.ke.hu/tartalom/doktori/sisa_krisztina_disszertacio.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)



12. ábra

Az indikátorok szerepe az önkormányzati tervezés és beszámolás rendszerében[85]

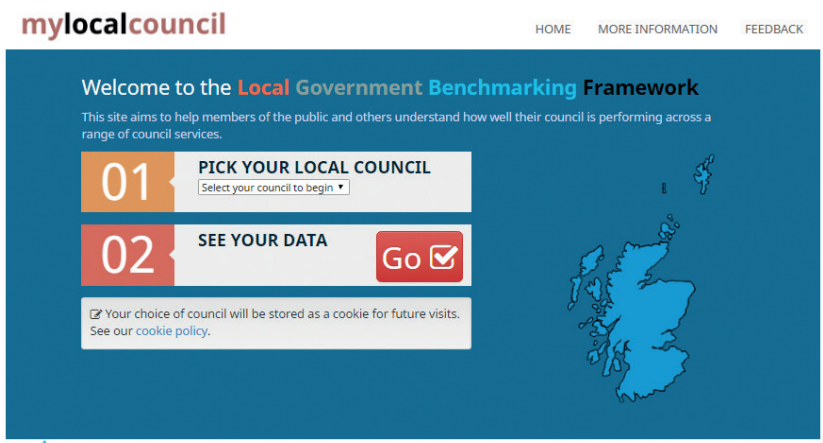
Forrás: Performance Indicators, Northern Territory Government, Deparment of Local Government and Community Services (2012). Elérhető: https://dhcd.nt.gov.au/__data/assets/pdf_fi le/0012/150510/Performance-Indicators.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[85] Az indikátorrendszer gyakorlati kidolgozásának szükségessége felmerült egyes hazai helyi önkormányzatoknál is, lásd GÁSPÁR Mátyás (2010): *Egyéni és szervezeti teljesítmény-követelmények katalógusa.* Budafok-Tétény Önkormányzata. A dokumentum elérhető: www.etudasportal.gov.hu/download/attachments/17039444/27.+Egy%C3%A9ni+%C3%A9s+szervezeti+teljes%C3%ADtm%C3%A9ny-k%C3%B6vetelm%C3%A9nyek+katal%C3%B3gu.doc (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
Nyíregyháza város is fejleszti menedzsmentrendszerét ebben az irányban: http://adat.nyiregyhaza.hu/nyirhalo/palyazat/arop_eredmeny/AROP_NYIR_Mutatoszamok_v1.0.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

A Magyary munkásságában megjelent – az *eredményesség*, *hatékonyság* és *gazdaságosság* – jól ismert és már klasszikussá vált fogalomrendszerében a *teljesítmény* az első fogalomhoz, az *eredményességhez* áll legközelebb. Az eredményesség leegyszerűsítve: értékelt teljesítmény. Az eredmény önmagában (produktum, szolgáltatás) a működés kibocsájtott „végterméke", hatása, amit az érintettek értékelnek (lásd a keretes ábrában).

A teljesítménykontroll-rendszernek – mint kiemelkedően fontos *szervezetfejlesztési területnek, eszköznek* – több összefüggő célja, felhasználási területe van, amelyek egy része helyi – települési, közösségi, szervezeti – szintű, másik része a helyi önkormányzati rendszer egészét, s egy harmadik része pedig a közigazgatás teljességét érinti. Ezek nevezetesen (a teljesség igénye nélkül):

- a jó állam, önkormányzat értékelése,
- tisztességes politikai verseny,
- köz- és szakpolitikák kialakítása,
- stratégiai és operatív tervezés,
- közszolgáltatás-fejlesztés,
- átfogó menedzsmentkontroll,
- személyes teljesítménymenedzsment,
- működési, szolgáltatási minőségbiztosítás,
- településmarketing,
- jó gyakorlatok értékelése, terjesztése.



13. ábra

Önkormányzatok összehasonlítható teljesítménymutatói

Forrás: www.improvementservice.org.uk/benchmarking/tool.html (Letöltés időpontja: 2017. 10. 18.)

Az átfogó, országos helyi önkormányzati teljesítménymenedzsment-rendszer jó külföldi példái az ausztrál[86] vagy az angol[87] rendszer, amelyekben lehetőség van az egyes

[86] Ausztrál példa: www.olg.nsw.gov.au/strengthening-local-government/supporting-and-advising-councils/local-government-performance-measurement-framework (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[87] Angol példa: www.improvementservice.org.uk/benchmarking/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

teljesítményindikátorok rendszeres országos összehasonlítására *(benchmarking)*.[88] Az utóbbi – angol példából láthatjuk a 13. ábrán azt az online szolgáltatást,[89] amely által megismerhetők és összevethetők egymással az egyes önkormányzatok teljesítménymutatói.

Magyarországon három szálon folyik hasonló rendszer kiépítése. Az egyik a statisztikai adatháttér biztosítása (IKIR),[90] a másik pedig a már hivatkozott Jó Állam[91] és a fentebb bemutatott kezdeményezéseket összegző és továbbfejlesztő Jó Önkormányzat[92] mutatószámrendszerek fejlesztése. A harmadik a már korábban elindított és nemzetközi rendszerbe illeszkedő CAF közigazgatási menedzsment minőségértékelési rendszer[93] alkalmazása, kiterjesztése.

Felmerül a kérdés, hogy egy országos, összehasonlításokra alkalmas rendszer kiépítéséig mit tehetnek az egyes önkormányzatok szervezetfejlesztési programjaik teljesítménykontroll-nézőpontú megalapozásához. Amint azt néhány önkormányzat már felismerte és elkezdte, az a megoldás ajánlható, hogy figyelemmel a jelzett fejlesztési folyamatokra, lehetőség szerint azokba bekapcsolódva, egymással is együttműködve, a költségeket és kockázatokat megosztva a helyi önkormányzati teljesítményindikátor-rendszer fejlesztésére irányuló programokat indíthatnak. Az ilyen programok logikáját – a nemzetközi tapasztalatokra is figyelemmel – mutatja be a Budafok-Tétény Önkormányzat számára az Államreform Operatív Program keretében 2010-ben készült tanulmány, az *Egyéni és szervezeti teljesítmény-követelmények katalógusa*.[94]

Ellenőrző kérdések

1. Mit értünk az önkormányzati teljesítménykövetelmények meghatározásának 360 fokos rendszerén?
2. Mit jelent a kulcsfontosságú teljesítménymutató (KPI)? Mondjon példákat, milyen KPI-ket lehet alkalmazni az Ön munkahelyén!
3. Mit mutat a Szemere-index?
4. Sorolja fel a teljesítménykontroll-rendszer elemeit!

---

[88] *Benchmarking:* azonos kritériumok (indikátorok) alapján működő összehasonlító rendszer, amelynek segítségével egy adott szervezet meghatározhatja helyét, minőségét a vizsgált területen, témakörben.

[89] A szolgáltatás elérhető: www.improvementservice.org.uk/benchmarking/tool.html (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[90] Az IKIR-program megvalósítását célzó pályázatból megismerhetők annak céljai, a fejlesztés indokoltsága: www.palyazat.gov.hu/kfop-231-vekop16-helyi-kzszolgltats-informcis-rendszer-fejlesztse-s-bevezetse-ikir (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[91] Jó Állam Jelentés: http://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[92] A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen 2017-ben – a Közigazgatás-fejlesztési Operatív Program részeként – felmerült a Jó Önkormányzat mutatószámrendszerének kidolgozási igénye a Jó Állam indikátorrendszerhez igazodóan.

[93] Elérhető: https://caf.kim.gov.hu/dc_caf.dll/#PAGE (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[94] Elérhető: www.etudasportal.gov.hu/download/attachments/17039444/27.+Egy%C3%A9ni+%C3%A9s+szervezeti+teljes%C3%ADtm%C3%A9ny-k%C3%B6vetelm%C3%A9nyek+katal%C3%B3gu.doc (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

6. Az átalakulás kényszere – az önkormányzat újrafelfedezése

A 4. fejezetben bemutatott változási trendek részben már zajló folyamatokat, részben már rövid távon is várható változási irányokat jelölnek meg. Az önkormányzati átalakulás kényszere, nyomása nemigen lehet kétséges. De jogos a kérdés, hogy úgynevezett korrekciós fejlesztésekre, azaz a komplex szervezeti és működési rendszer egyes elemeinek megújítására, vagy többre, átfogóbb átalakításra, az „egész" újragondolására van-e szükség. A szervezetfejlesztés – fentebb megismert – holisztikus megközelítése még az egyes részintézkedések esetén is az egészből való kiindulást javasolja, hogy a beavatkozás minden lehetséges összefüggését módszeresen végig lehessen gondolni. De mi van akkor, ha ennél többről van szó, s az „egész" válik kérdésessé?

Ha egy új – például pályázatmenedzser, településmarketing vagy közönségkapcsolati – munkakört kell a szervezetbe illeszteni, vagy új kompetenciákat – például stratégiai menedzsment vagy ennek részeként kontrolling – kell kialakítani, akkor a teljes szervezeti és működési rendszer nem alakul át. A környezeti elvárásokban, az önkormányzati szerepekben, a rendelkezésre álló erőforrásokban – tehát a „rendszer és környezete" viszonyában – vagy a működés egészének technológiájában – emlékezzünk a „papír nélküli iroda" víziójára – következik be gyökeres, azaz a teljes szervezeti és működési viszonyra kiható változás, akkor merőben új helyzet áll elő. Ez utóbbi esetben beszélünk teljes átalakulásról vagy divatosabban *transzformációról*, lírikusabban pedig újrafelfedezésről.

Volt már ilyen a közigazgatás fejlődésének történetében, sőt úgy is fogalmazhatunk, hogy a helyi önkormányzás újrafelfedezése már többször is lezajlott.[95] Most „csupán" új lendületet kap. David Osborne és Ted Gaebler *Reinventing Government/A kormányzás újrafelfedezése* című magyarul is megjelent könyvükben[96] kiemelten az önkormányzatok *vállalkozói szellemét (entrepreneurial spirit)* állítják a közszektor *(public sector)* transzformációjának középpontjába, amelyet további új vonásokkal – személyi, szervezeti és/vagy közösségi kompetenciákkal – társítanak:[97]

- katalitikus, bevonó,
- a közösség által tulajdonolt,
- versengő, versenyképes,
- küldetésvezérelt, értékalapú,
- eredmény-, teljesítményorientált,
- igénybe vevő által vezérelt,
- vállalkozó, forrásteremtő,

---

[95] Az alább hivatkozott könyv előszavában a szerzők leírnak néhány ilyen történelmi transzformációt.

[96] Osborne, David – Gaebler, Ted (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* A William Patrick Book; magyarul: Osborne, David – Gaebler, Ted (1994): *Új utak a közigazgatásban. Vállalkozói szellem a közösségi szektorban*. Budapest, Kossuth Kiadó.

[97] Ezek a kompetenciák a hivatkozott könyv egyes fejezetcímeinek tartalmi megfelelői.

- előrelátó, proaktív,
- decentralizáló,
- piacorientált.

A könyv bevezetőjében amerikai *peresztrojkának*[98] minősített forradalmi változás tartalmát jelentő helyi önkormányzati képességek mind részei annak a jelentős átalakulásnak – és bátran mondhatjuk: önkormányzati transzformációnak –, amely előtt a magyar helyi közszféra áll, illetve, amely – szintén nem tévedünk, ha ezt állítjuk – meg is kezdődött már.

A bürokratikus, igazgatási szemléletű helyi közigazgatás átalakulása menedzsertípusú szolgáltató és közösségi jellegű önkormányzássá az európai fejlesztési irányelvek, valamint a Közigazgatás- és Közszolgáltatási Stratégia fő célkitűzése. Ez önmagában is kellően jelentős átalakulást feltételez ahhoz, hogy valóban gyökeres, „felfedezéssel" jellemezhető változásról beszélhessünk. Ezzel párhuzamosan zajlik a már hivatkozott IV. ipari forradalom, azon belül valamennyi életszféra modern technológiák általi átalakulása, *digitális transzformációja*.[99] Ez utóbbi pedig önmagában is elegendő ahhoz, hogy várható hatásai által a közigazgatás transzformációját kikényszerítse.

A szervezetfejlesztési gyakorlatban mindez azt jelenti, hogy az önkormányzatoknak a mostanra kialakult és jogszabály által is előírt integrált települési stratégiák „fölé" egy átfogóbb, *átalakulási stratégiát* kell készíteniük – erre nincs jogi előírás –, amely elhelyezi az önkormányzatot a vizionált megváltozott környezetben, válaszokat ad a megismert trendek adott helyen releváns kihívásaira. Mielőtt ennek a transzformációs stratégiának a tartalmát vázolni kezdenénk, érdemes feltenni a kérdést. Tényleg szükség van erre? Az élet nem hozza elénk időben a kérdéseket, amelyekre akkor és ott a jelenleginél tisztább képpel szembesülve majd egyértelmű, kockázatmentes válaszokat lehet adni? Mi van, ha nincs ilyen stratégia, és úszunk az árral?

Erre a kérdésre többféle válasz adható. A trendek kihívásaira – amikor azok felmerülnek, vagy később, amikor már jobban láthatóvá, megtapasztalhatóvá válnak – különböző magatartási „forgatókönyvekkel" válaszolhatnak az önkormányzatok. Mindegyiknek jelentős következménye, távolabbi hatása lehet. Gondoljuk végig, hogy mivel járnak az egyes tipikus intézményes válaszreakciók, kihegyezve a kérdést *a digitális jövő kihívására*:[100]

- *Ellenállás* – Valamilyen ideológiai megfontolás alapján tagadjuk, jelentéktelennek, kifejezetten károsnak minősítjük, elutasítjuk a jelenséget. A digitális jövő erőszakot fog tenni rajtunk, kiszolgáltatottá tesz, szinte megoldhatatlan kényszerek elé fog állítani, tönkreteszi, ellehetetleníti a hagyományos rendszereinket, aminek árát az egyes emberek, a szervezetek és a közösség egésze kénytelen lesz megfizetni. Versenyképességünk a nullával egyenlő. Hatalmas felelősséggel jár ez a reakció.
- *Sodródás* – Ha nem teszünk semmit, figyelmen kívül hagyjuk a jeleket, csak a kényszereknek engedünk (nem állva ellen), akkor a legdrágábban vásárlók leszünk a digitális jövő boltjában. Ehhez igen gazdagnak kell lenni, igaz azonban, hogy látni

[98] Peresztrojka – az orosz kifejezés szó szerinti fordítása *átépítés,* társadalmi jelentése az oroszországi szovjetrendszer átalakítása, átrendezése.

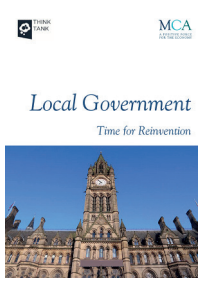
[99] A közszféra digitális transzformációjáról átfogóan lásd www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/transforming-public-servi-2a5.pdf

[100] A témáról, a transzformáció e kiemelt összefüggéséről részletesebben: Gáspár 2017.

fogjuk, hogy mi az, ami a leginkább bevált. A magas áron túl – ha még fel is tudunk rá készülni, ami egyáltalán nem biztos a sodródásban – kis kockázatot vállalunk, de nem fogjuk állni a versenyt.

- *Óvatos követés* – Figyelünk szinte kezdettől fogva, elemzünk, értékelünk, folyamatosan tájékozódunk, készülünk a váltásokra, amivel a középmezőnyben fogjuk tudni tartani magunkat. Ez akkor elfogadható magatartás, ha vannak olyan erősségeink, vonzerőnk, amellyel azért versenyben maradhatunk, s ami kompenzálja a viszonylagos lemaradásunkat az újítóktól, az élenjáróktól. Ezzel a magatartással nemigen érhet bennünket meglepetés, különösen akkor, ha megvan bennünk – ahol feltétlenül szükséges – a gyors felzárkózás képessége.
- *Innovatív kezdeményezés* – Kockázatot is vállalva az élbolyban akarunk lenni, igényt tartunk arra, hogy az új dolgok nálunk jelenjenek meg először, felvállaljuk a többiek tanításának szerepét, cserébe igényt tartunk úttörő voltunk elismerésére. Szerencsés esetben az új dolgokhoz kedvezményesen jutunk hozzá (támogatott kísérletek, modellek, befektetések), de ezért az első alkalmazás kockázatát, többletfeladatait is vállaljuk, amihez megfelelően nyitott, innovatív munkatársakkal, vezetőkkel kell rendelkeznünk.

Megváltozik a „magatartás-választék”, *ha a települések, önkormányzatok és intézmények nem egyenként, egymástól elszigetelten, hanem együttműködve, hálózati kapcsolatban és munkamegosztásban reagálnak* a digitális jövő befogadásának kihívásaira. Az innováció kockázata ezzel jelentősen csökkenthető. A közigazgatás, az önkormányzatok digitális transzformációjának kérdése ezért egyáltalán nem az egyes intézmények, települések egyedi kihívása és lehetősége, s nem is teljesen szabad választás kérdése. Jelentős számban vannak olyan digitális technológiák, amelyek egy-egy település, intézmény léptékében gazdaságosan nem is működtethetőek, amit a hagyományos szolgáltatásszervezésben is jól ismerünk. Ha egy technológiai szolgáltató nemcsak egy alkalmazóban, hanem hálózatban gondolkodhat, akkor az innováció elterjesztése és a befogadás szempontjából is sokkal előnyösebb, „új helyzet” alakul ki.”



A továbbiakban beszéljünk részletesebben az átalakulás stratégiájáról, a lehetőségek innovatív feltárásáról, az önkormányzatiság újrafelfedezéséről![101] Természetesen ez korántsem csak az egyes önkormányzatok feladata, de nem kétséges, hogy számukra a legfontosabb teendő, érdemes ezért minden követ megmozgatniuk, hogy ez megtörténjen. Az angol vagy más külföldi ajánlások az ottani körülményekre vonatkoznak, tehát döntően csak a gondolkodásuk logikája az, ami számunkra irányadó lehet. Amint láttuk, vannak minden demokratikus kormányzatra egyaránt érvényes globális trendek, így az erre adható válaszok is érdekesek lehetnek. Erre is tekintettel a helyi önkormányzati átalakulási

[101] Az angolok valóban a helyi önkormányzat újrafelfedezéséről beszélnek: www.mca.org.uk/reports/reports-data/local-government-time-for-reinvention (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.), az angol helyi önkormányzati szakértők erre vonatkozó ajánlása itt érhető el (a képen a dokumentum címlapja látható): www.mca.org.uk/library/documents/Local_Government-Time_for_Reinvention_FINAL.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

stratégiák kialakításakor a következő – egymásra építő, egymással több szálon összefüggő logikai lépéseket, feladatokat tartjuk általános érvénnyel megfontolandónak:

- *Közügy* – Közüggyé tenni az önkormányzatok jövőjének végiggondolását helyben és országosan.
- *Hálózat* – Hálózati partnerségben együtt kell működni az ajánlások kidolgozásában egymással és a partnerekkel az önkormányzatok és szakértőik kontrollja mellett.
- *Tudástár* – Felhalmozni és minden érdekelt számára hozzáférhetővé tenni azt a tudást, amely lehetővé teszi a bekapcsolódást az átalakulási folyamatokba.
- *Modellek* – Modellprogramok szervezése egyes új intézmények, megoldások, módszerek és eszközök gyors kipróbálása és a sikeresek elterjesztése érdekében.
- *Szakértők* – Elérhetővé kell tenni minden önkormányzat számára (például a hálózaton) szakmai segítőket a transzformációs folyamatban az előkészítéstől az értékelésig.
- *Kompetenciák* – Az önkormányzat kulcsembereinek meg kell szerezniük az átalakuláshoz, „a jövőben gondolkodáshoz”[102] szükséges alapvető fontosságú kompetenciákat.
- *Elköteleződés* – Az önkormányzatnak testületileg előzetes döntést kell hoznia arról, hogy a megújulás útjára lép, követve a megismert tendenciákat, modelleket.
- *Nyilvánosság* – A teljes megújulási folyamatnak a lehetséges legnagyobb helyi nyilvánosságot, széles közösségi részvételi, hozzászólási lehetőséget kell biztosítani.
- *Érintettek* – Az önkormányzatnak fel kell térképeznie a teljes közvetlen érintetti kört, amely befolyással bír és elvárásokat támaszt a közügyekkel és a közszolgáltatásokkal kapcsolatban.
- *Bevonás* – Az önkormányzatnak minden érintettet rá kell vennie, hogy együttműködjön a települési jövő alakításában az arra alkalmas keretek között.
- *Helyzetkép* – Minden adatot, dokumentumot össze kell gyűjteni arról, ami meghatározza a település állapotát, erőforrásait, lehetőségeit.
- *Jövőkutatás* – Szakemberekkel, helyi hozzáértőkkel végig kell gondolni, hogy a jövő trendjei várhatóan hogyan és mikor „gyűrűznek be” a helyi viszonyokba.
- *Elvárások* – A helyi, közvetlen környezeti érintettekkel közösen – a helyzetkép és várható jövő ismeretében – ki kell alakítani egy teljes elvárásrendszert.
- *Célrendszer* – Mutatószámokkal alátámasztott célrendszert kell kidolgozni az elvárások rendszere alapján.
- *Feltételek* – Meg kell vizsgálni, hogy a célok eléréséhez milyen emberi, anyagi, technikai, egyéb feltételek állnak rendelkezésre, és melyek hiányoznak.
- *Innováció* – Amikor nem egyértelműek a lehetőségek, sajátos módon szervezett programok keretében innovatív megoldásokat kell keresni.
- *Programok* – A célok elérését és a feltételek biztosítását célzó feladatokat, programokat kell meghatározni rövid és hosszú távra.
- *Változtatások* – A programokban, feladatokban rögzített megújulást célzó feladatok módszeres végrehajtása a legszélesebb partnerségi keretek között.

[102] A jövőről való gondolkodást segíti Maree Conway, ausztrál jövőkutató: https://thinkingfutures.net/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

- *Követés* – A végrehajtás kontrolljának és elért eredmények számbavételének folyamatos kontrollja, visszajelzése az érintetteknek, a nagyközönségnek.
- *Megosztás* – A megújulás során szerzett tapasztalatok folyamatos megosztása a tágabb partneri hálózatban és a szélesebb szakmai közönséggel.

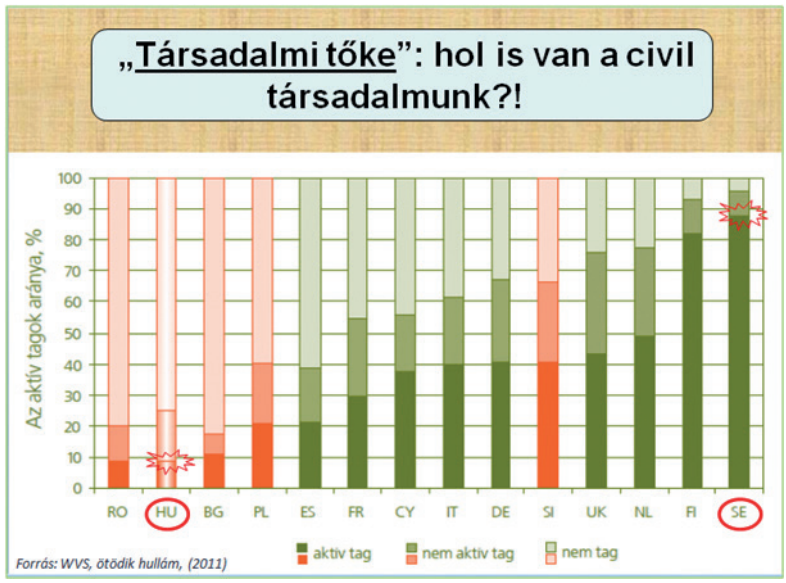
Ebbe a húszelemű logikai rendszerbe illesztve, az adott önkormányzatra szabott transzformációs stratégiát lehet kidolgozni, alkalmazkodva a tágabb környezettől függő mindenkori körülményekhez. Természetesen az utóbbiak lehetnek nagyon kedvezők, még kialakulatlanok (nagyjából ez a helyzet, amikor ez a tananyag készül) vagy éppenséggel kifejezetten nehezek. Vannak alapvető küszöbfeltételek – ezek, úgy gondoljuk, hazai körülményeink között fennállnak és várhatóan így is maradnak – amelyek között az önkormányzatok kellő szabadságfokkal, mozgástérrel rendelkeznek ilyen átfogó szervezetfejlesztési feladat végrehajtásához.

A továbbiakban a szervezet és működés átalakuló elemeit módszeresen áttekintve kifejtjük, hogy mit jelenthet az egyes önkormányzatok vagy esetenként az egész önkormányzati rendszer transzformációja. Itt néhány igen karakteres példát mutatunk be arról, hogy mit jelenthet a jövőben az önkormányzatok újrafelfedezése. Ezzel lényegében kifejezzük azt a meggyőződésünket, amely szerint a jelenlegi körülmények között ez a potenciál benne van a „rendszerben", nem készülünk az önkormányzatok ellehetetlenülését tartalmazó forgatókönyvvel. Pontosabban: képesnek tartjuk a helyi közigazgatás, közszféra egészét a társadalom és kisközösségei számára kívánatos megújulásra.

Tehát a kérdés: az önkormányzatok szervezeti és működési rendszerének miféle – fontosabb – „újrafelfedezései" képezhetik az alapvető tartalmi elemeit a kívánatosnak látszó transzformációnak? Milyen érdekesebb válaszokat adhatnak a korábban bemutatott trendek kihívásaira? Tekintsünk át néhányat címszavakban, rövid megjegyzésekkel, amelyeket a továbbiakban módszeresen beillesztünk a szervezet és működés átalakuló rendszerébe!

A transzformáció során *az önkormányzatok felfedezik*:

- hogy *a jövő megismerhető,* mert számos helyen, itthon és külföldön megjelennek a „jövő hírnökei", új megközelítésekkel és megoldásokkal,
- *a „helyi jövő" fogalmát,* aminek alakításában az önkormányzatnak és a települési közösségnek van, lehet meghatározó szerepe,
- *a társadalmi közfelelősséget* mint az önként vállalt feladatok rendszerét meghatározó viszonyítási alapot és értékrendet, tevékenységet,
- *saját szerepüket, értékeiket és versenypotenciáljukat,* amely még a leghátrányosabbnak látszó helyzetekben is kínál kitörési pontokat, fejlődési lehetőségeket,
- *a települési közösségben rejlő lehetőségeket,* a közbizalom, a helyi társadalmi tőke, a szervezettség és kohézió fontosságát s mint gazdasági erőforrást (lásd a 14. ábrát),



14. ábra

A társadalmi tőke szerepe felfedezésre vár

Forrás: DINYA László: *Fenntartható kistérségfejlesztés – közösségépítés,* előadás, 2012. január 12.

- *a polgárokhoz való közelség értékét,* az önkormányzatok megkerülhetetlenségének jelentőségét kritikus kérdésekben, ügyekben, az állami szerepvállalásban,
- *a szövetségekben rejlő erőt,* a partnerségek, együttműködések, hálózatok szerepét, az erőforrás-koordináció és -megosztás lehetőségeit és megoldásait,
- *a település hagyományos és hálózati piaci jelentőségét,* amelynek képviselőjeként lép fel a helyi gazdaság szervezőjeként a közösség és a közönség egyre nagyobb közreműködésével,
- *a településmarketinget, annak új formáit,* a hálózati jelenlét és interaktivitás növekvő jelentőségét és lehetőségeit,
- *az innovációt, a kreativitást* mint erőforrást, amely helyben is jelen van, elérhető, fejleszthető, ösztönözhető,
- *az új – különösen a digitális – technológiákat,* amelyek a legkisebb és leghátrányosabb települések közösségei, lakói számára is megnyitják az érvényesülés lehetőségeit,
- *új és megújuló közszolgáltatások sorát,* kiegészítve az állami feladatokat, kiszolgálva merőben új szükségleteket,
- *új, rugalmas szervezeti formákat* élve a szervezetalakítási szabadság lehetőségeivel, változatos kereteket biztosítva az új szolgáltatásoknak, tevékenységeknek,
- *a szervezeti, közösségi szintű tanulást,* a tudásmenedzsment és kompetenciafejlesztés növekvő jelentőségét és lehetőségeit, intézményesítését az erőforrások rendszerében,

- *a zárt ciklusú stratégiai menedzsmentet,* a célok, feladatok, teljesítményelvárások, működési folyamatok, fejlesztések, a kontrollmechanizmus körkörös rendszerét.

A korántsem teljes körűen számba vett „felfedezések" és újítások összességükben a helyi közigazgatási viszonyok egyfajta minőségileg új értelmezését jelentik. Az utóbbi időben, a 21. század kiemelkedő újításának tekintik az „új lokalizmus" *(new localism)* kifejezéssel jelölt, számos társadalmi csoport és tényező által motivált és kiváltott társadalmi újítási folyamatot.[103] Lényege: „Maradj otthon, érezd jól magad közvetlen, komfortos és fenntartható, a nagy rendszerektől minél kevésbé függő környezetedben, kisközösségeidben, válj aktív szereplőjévé, „tulajdonosává", urává a helyi – kistelepülési, szomszédsági – viszonyoknak, intézményeknek, közszolgáltatásoknak!"

Az új lokalizmus egyaránt jelentheti a korábbi helyi közösségek feléledését és újak megszervezését, kialakulását a társadalmi tőkében, komfortjában és fenntarthatóságában[104] a gyenge helyi társadalmak és viszonyok átalakításával. Az ehhez szükséges „felfedezések" és „újrafelfedezések", valamint a nyomukban járó újítások az önkormányzati szervezetfejlesztés aktuális lehetőségei és feladatai. Többek között arra is hivatottak, hogy ellensúlyozzák a globalizáció és a túlzott centralizáció, a „tömegesedés"[105] és uniformizálódás kisközösségi viszonyokat romboló hatásait. A továbbiakban részletesebben is bemutatjuk a tartalmukat. Előtte azonban felvetődik egy érdekes kérdés: vajon *ezek az innovatív, a fejlődési mechanizmusokat elősegítő, intézményesítő lépések mennyire önkéntesek, illetve normatív módon meghatározottak?*

Ellenőrző kérdések

1. Mit értünk a közszektor transzformációja alatt?
2. Milyen válaszokat tudunk adni a digitális jövő kihívásaira? Mondjon példákat a települések gyakorlatából!
3. Mutassa be a helyi önkormányzati átalakulási stratégia logikai lépéseit!
4. Mit jelent az új lokalizmus?

[103] Néhány nemzetközi forrás az új lokalizmusról: http://swapsushias.blogspot.hu/2012/09/what-is-new-localism.html#.WMENPTvys2w (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[104] Számos érdekes hazai példa: „A fenntarthatóság előőrsei" elnevezésű projekt: http://jno.hu/kozossegek/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[105] Gondoljunk ezekre – az angol terminológiával *mass* előtaggal jelölt – globalizációs jelenségekre: tömegtermelés, tömegsajtó, tömegkultúra, tömegoktatás, tömegközlekedés stb. A megelőző ipari forradalmak akkor szükségszerű szervezési megoldása a jövőben feleslegessé válik, az új irány a társadalmi csoportok, speciális célközönségek szerint differenciált, egyéni igénykielégítés. Ennek egyik fontos, új társadalmi kerete az új lokalizmus. Az új technológiák, a digitalizáció is messzemenően támogatja ezt a folyamatot.

Vákát oldal

7. A szervezetfejlesztés szabályozási rendszere

Az önkormányzatok viszonylagos autonómiájuk mellett is az állam, illetve a közigazgatási rendszer szerves részei. A „jövőképesség" vagy annak egyik mind fontosabbá váló oldalaként a versenyképesség a tágabb, befoglaló rendszernek is alapkövetelménye. Így várható, hogy az állam a változó körülményekhez való igazodás mechanizmusait biztosító stratégiai menedzsment funkcióját érvényesítendő, azt megfelelő szabályozással kívánja elérni. Ez pedig – amennyiben az önkormányzati rendszer része a közigazgatás egészének – azt jelenti, hogy ilyen tartalmú – tehát a közös fejlődési pálya követésére kényszerítő – jogi előírásoknak létezniük kell az önkormányzatok számára is. Ebben a fejezetben ennek a kérdésnek járunk utána. Mint látni foguk, a jogi normák szervezetfejlesztési értelmezése tágabb megközelítést igényel.

A szervezetfejlesztés jogi háttere azért igényel különös figyelmet, mert a helyi közigazgatás kultúrája a jog által erősen szabályozott igazgatási típusú kultúrától (s annak magját adó értékrendtől, lásd a 6. táblázatot) a szolgáltatói és közösségi önkormányzatiság felé halad. Felmerül tehát a kérdés, hogy a jogi feltételrendszer mennyire segítő vagy akadályozó tényezője a szervezetfejlesztésnek. Azt gondolnánk, hogy a közigazgatásunkban még eléggé általános hivatali gondolkodás és viselkedés a jogszabályokhoz való görcsös ragaszkodás miatt inkább korlátozó tényezője a modern szervezetfejlesztési és menedzsmentmegoldásoknak, módszereknek.

A helyzet valójában az, hogy nemigen gördít a jogszabályi háttér akadályokat a szervezetfejlesztés elé. Sőt egyre több szabályozó (ez többet jelent, mint a jogszabály) eszköz késztet szervezeti, irányítási innovációra, esetenként egészen korszerű megoldásokat ír elő, ám ezeknek az önkormányzatok és a közigazgatás tágabb szervezeti rendszere képtelen teljes mértékben megfelelni. A társadalom, a gazdaság, az intézmények működésének tág értelemben vett szabályozási eszköztárában a jogi szabályozás tehát csak egy elem. Egy másik, eltérő természetű elem az etikai szabályozás. Ezeken túl további szabályozási, befolyásolási eszközök állnak rendelkezésre a közérdek, közakarat, közfelelősség (számonkérhetőség)[106] érvényesítésére, a kívánt társadalmi hatások elérésére, a nem kívántak elkerülésére (lásd a 15. ábrát).

Érdekességként említjük meg a Magyarországon kevéssé erős szokásjog intézményét, amely hatásosságát tekintve Angliában – bizonyos viszonyokban – az írott joggal egyenrangú. Concha Győző 1888-ban egyik munkájában így fogalmazott: „Az angol államban el van érve, ami a magánéletben nagyobb részt óhajtás marad, hogy a jog a morál törvényeinek

[106] A közfelelősségről lásd Józsa Zoltán: *Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről.* SZTE ÁJK, 13–14. Elérhető: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12549/file/Az_europai_kozigazgatasi_ter.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.). A témáról beható ismertetést ad: Gulyás Gyula szerk. (1997): *Közszolgálat és etika.* Budapest, Helikon Kiadó. A válogatás bizonyítja, hogy a közszféra rendkívül átfogó természete miatt, végső soron a közpolitika részét képező etikai megfontolások és etikus magatartás (értéktartalmú, felelős, stratégiai, morálisan kompetens) határozzák meg annak minőségét.

alávetve érvényesüljön, sőt már majdnem egyedül a politikai morál szabályozza főszerveinek viszonyát, s ebben rejlik az angol alkotmány nagyszerűsége s gyengesége egyaránt.

6. táblázat

Önkormányzati értékrendszertípusok

Értékrend-dimenziók	**Értékrendtípusok**		
	Igazgatási	**Üzleti**	**Közösségi**
Szolgáltatás	*Kiszolgáló* • monopolista, zárt, nem kooperatív • egységes szolgáltatás • a polgár passzív igénybe vevő	*Menedzselő* • versenyelvű, szelektíven nyitott • kínálat, választási lehetőség • a vevő a király, kliens-orientáltság	*Képessé tévő* • öntevékenységre építő, széles partnerség • igényelvű, önfejlesztő • a polgár aktív közreműködő, polgárközeliség
Változás	*Stabil, kötelező szerepvállalás* • reformok a stabilitás érdekében • rövid távú gondolkodás • hibajavító, alkalmazkodó változások • a kötelező feladatok körén belül maradás • merevség	*Üzleti stratégia* • szolgáltatási igények és erőforrások által vezérelt változás • prognózis, előrelátás • stratégiai innováció • a kötelezőn túli szerepvállalás a közszolgáltatásokban • rugalmasság	*Közösségfejlesztő stratégia* • térségés településfejlesztési orientáció • megelőző stratégia • kreatív kezdeményezések • minden tekintetben foglalkozik a közösséggel • változékonyság
Teljesítmény	*Működési egyensúly* • kötelességteljesítés • szervezeti összteljesítmény • teljesítőképesség	*Üzleti szellem* • piacközpontú • gazdaságosság • igényteljesítés • szerep-/feladatkultúra	*Közösségi szellem* • civilközpontú • eredményesség • gondoskodás • feladat-/személykultúra
Struktúra	*Hierarchikus* • szakmai specializáció • magas struktúra • vertikális kapcsolatok hangsúlyossága • merev szervezeti határok	*Divizionális* • szolgáltatásspecializáció • feladatfüggő, méretgazdaságos szervek • belső szolgáltatások rendszere • rugalmas kooperáció	*Hálózati* • terület-, problémaorientáció • változatos strukturális megoldások • széles körű horizontális kooperáció, koordinációs mechanizmusok • életlen szervezeti határok
Gazdasági	*Pénzköltés* • állami elosztás • kiadási szemlélet, pénzköltés • értékért pénz • kockázatkerülés	*Pénzcsinálás* • feladatfinanszírozás • finanszírozható szolgáltatás • pénzért érték • kockázatvállalás	*Pénzhelyettesítés* • helyi közteherviselés • bevétel-, erőforrás-szemlélet • értékhez érték • közösségi kockázat, vállalkozás
Erőforrás	*Jog és szervezet*	*Pénz és vagyon*	*Személyiség és közösség*

Értékrend-dimenziók	Értékrendtípusok		
	Igazgatási	**Üzleti**	**Közösségi**
Információ	*Korlátozott és szabályozott* • információ a feladatellátáshoz • információs monopóliumok • egyirányú információgyűjtés • az információ költségtényező	*Funkcionális és racionális* • célirányos tájékoztatás • információs garanciák • PR • az információ közös erőforrás, információgazdálkodás	*Nyitottság és nyilvánosság* • szabad információáramlás • a tudás joga • kétirányú kommunikáció • az információ az együttműködés feltétele
Szabályozás	*Kényszerítés* • formális viszonyok • fenyegetés, félelem • bemeneti szabályozás • terv, előírás, ellenőrzés • egyoldalú függőség • a jog és kötelesség szabályozó ereje	*Ösztönzés* • formális és informális viszonyok egyensúlya • ösztönzés, érdekeltség teremtése • működésszabályozás • verseny, szerződés, számonkérés • alku, egyezség • a csere szabályozó ereje	*Belátás* • információs viszonyok • önérdek, segítés, befolyásolás • kimeneti szabályozás, eredménytámogatás • érdekütközés, reciprocitás, konszenzus • kölcsönös függőség • a kultúra szabályozó ereje

Forrás: Gáspár Mátyás szerkesztése

Aki a jog kényszerű eszközei nélkül teszi a helyest, a legmagasabban áll emberileg, de bizonyos, hogy a félrelépés könnyebb arra nézve, aki előtt nem áll a lehetőség, hogy akarata gátra fog találni; a pusztán morál-kormányozta embernek könnyebb hibázni, mint aki mások, valamely felsőbb hatalom, a szorosan körülírt jog ellenőrzése alatt áll."[107] A történelmi példa arra mutat rá, hogy a szervezetszabályozási eszközök sokfélesége indokolt, s korántsem egyértelmű azok hatásosságának valamiféle hierarchikus elrendeződése. Nemcsak elvileg, technikájukban, alkalmazási céljukban és módjukban különböznek, hanem különböző társadalmi és közösségi viszonyok között a szerepük akár igen jelentősen is eltérő lehet.

A kényszerítéstől a belátásig

A társadalmi és szervezeti szabályozás, befolyásolás, akarat-, érdekérvényesítés és felelősségvállalás mechanizmusainak „létrája"

Kikényszerítés, fenyegetés – egyoldalú kényszerítés

- *Erőszak* – pl. rendfenntartók, közterület-felügyelők, biztonsági emberek, kényszerintézkedések,
- *Jogi normák* – külső és belső jogi szabályozás, kötelező szabványos eljárások (szabványok) és előírások, azok szigorú számonkérése,
- *Utasítások* – vezetői feladatkiadás, felszólítás adott cselekvések végrehajtására adott követelményeknek megfelelően,
- *Fegyelmezés, büntetés* – fegyelmi szankciók alkalmazása nem megfelelő teljesítés, magatartás eseteiben.

Objektív körülmények – az objektív kényszerítő körülmények vállalása

- *Piaci mechanizmusok* – munkaerőpiac, pénzpiac, szolgáltatási piac, információs és egyéb javak piacának kényszerítő ereje,

[107] Concha Győző (2005): *A konzervatív és liberális elv.* Gödöllő, Attraktor. 73–74.

- *Versenyhelyzetek* – szolgáltatók, munkavállalók, munkacsoportok és munkatársak között, versenyelőny,
- *Szakmai követelmények* – a szakképzés, szakmakultúra írott és íratlan szakmai szabályai, értékei, szokásai, szakmai eskü,
- *Közvélemény* – közösségi, külső társadalmi nyomás alkalmazása a belső vagy külső nyilvánosság erejével.

Ajánlások és iránymutatások

- *Iránymutatások* – követendő elvek, irányok és célok, valamint elvárások, magatartások megfogalmazása,
- *Terelés adott irányba* – olyan segítség, eszközök és segédletek biztosítása, amelyek az elvárt irány követését, célok teljesítését segítik, megkönnyítik,
- *Minták, jó példák felmutatása* – azoknak az eredményeknek a népszerűsítése, amelyek adott cél szerinti elvárásoknak felelnek meg.

Ösztönzés, motiválás – késztetés az érdekek alapján

- *Anyagi előny, kedvezés, elismerés, kitüntetés* – anyagi érdek, kilátásba helyezett anyagi és természetbeni juttatások,
- *Szakmai érvényesülés* – szakmai lehetőségek, sikerélmény, karrier, szervezeti előmenetel, továbbképzés,
- *Erkölcsi elismerés, előny, kitüntetés* – önbecsülés, megbecsülés a szervezet, közösség, a szakma részéről.

Tervezési és ellenőrzési rendszer

- *Stratégiai és operatív tervek* – a tervcélok, teljesítésének általános követelménye, végrehajtási kényszere,
- *Menedzsmentkontrolling* – a folyamatos, időszakos ellenőrzésnek való megfelelés általános kényszere.

Programakciók, célirányos tevékenységek, együttműködés

- *Célirányos akciók meghirdetése* – kampányok, programok, amelyek kifejezetten a kívánt cél elérését szolgálják,
- *Célirányos akciók lehetőségének biztosítása* – olyan feltételek, körülmények megteremtése, amelyek adott célú kezdeményezéseket, programokat, tevékenységeket hívnak életre,
- *Célirányos részvételi feltételek* – olyan belépési, hozzáférési feltételek meghatározása, amelyek meghatározott célt szolgálnak.

Metodikai, technológiai rendszerek, keretek és kényszerpályák

- *Szakmai eljárások, módszerek* – általánosan elfogadott megoldási módok, technikák, ezeket leíró segédletek, útmutatók,
- *Informatikai és egyéb technológiák* – a feladatmegoldás technikailag biztosított keretei, a rendszerek által kijelölt kényszerpályák.

Közösségi normák, csoportnyomás – tagsági viszony, közösség vállalása, szervezeti kultúra és közvetítő eszközei

- *Csoportnormák, konvenciók* – a közvetlen csoport, szervezeti egység, szervezet közösségi nyomása, a csoportokhoz tartozás, kötődés követelményrendszere,
- *Szokások, hagyományok, magatartásminták* – a kialakult szokásjog, gyakorlat elfogadása, tisztelete, ápolása és átörökítése,
- *Szociális távolságok* – a közösségi kapcsolatok rendszerének, módjának fenntartási feltételei, azok betartása,
- *Etikai, erkölcsi normák, értékek* – a csoport, közösség által elfogadott, rögzített viselkedési szabályok betartása, a helyes és helytelen magatartások megítélése.

Megegyezés – egyenlő felek kétoldalú egyezsége

- *Meggyőzés* – a szándékok, feltételek elfogadását célzó, a másik fél belátására irányuló érvelés,
- *Megállapodás* – a feltételek kölcsönös elfogadása, megegyezés, alku, s ennek megfelelő cselekvés,
- *Szerződések* – közös akaraton alapuló írásos megállapodás a célok, feladatok, feltételek kölcsönös elfogadásáról,
- *Együttműködés* – megállapodások szerinti közös cselekvés, a közösen kialakított feltételek teljesítése,
- *Részvétel* – aktív közreműködés a csoport, szervezet, közösség normáinak fenntartásában, erősítésében.

Belső meggyőződés

- *Azonosulás* – a meggyőzés eredményeképpen kialakuló azonosulás a szándékok, megoldások, feltételek helyességével,
- *Elköteleződés* – meggyőződésen, elfogadáson alapuló, önkéntes kötelezettség és felelősségvállalás, aktív cselekvés,
- *Belső szükséglet, késztetés* – a személyes kultúra, saját értékrenden alapuló belső meggyőződés.

15. ábra

A kényszerítéstől a belátásig

Forrás: Gáspár–Göndör–Tevanné 2011, 417. Az eredeti forrás továbbfejlesztett változata.

A jogi háttér a szervezet szabályozási eszközeinek (21. ábra) szerves része, sajátossága az, hogy figyelmen kívül hagyása, megsértése, a felelősségi körbe tartozó kötelességek elmulasztása számonkérhető jogkövetkezményekkel járhat, amelyek a megfelelően szövegezett jogforrásból megállapítható. Ebbe a körbe tartoznak különböző normaerősségű előírások, mint például: a jogszabályok, szabványok, ezeket támogató, értelmező, az alkalmazást megkönnyítő módszertani segédletek (módszertanok) és útmutatók, technológiai előírások (folyamatleírások, műszaki előírások), valamint az etikai normák (kódexek) és a szokásjog. Utóbbi három nem szorosan vett normaszöveg, de a jogszabályok gyakran hivatkoznak rájuk, és így emelik be a jogi környezetbe, figyelmen kívül hagyásuk szankciókkal járhat (például jóváhagyás elmulasztása, ebből eredő fegyelmi felelősségre vonás, szakmai mulasztás kompetenciahiány alapján), tehát ezeket a „jogi segédanyagokat" ismerni és alkalmazni kell.

Az alábbi – 7. táblázatban látható – összeállítás bemutatja, hogy a *menedzsmentminőség* vagy *minőségmenedzsment szabványnak* megfelelő és *folyamatos fejlesztésére*[108]

[108] A közszféra szervezeteire is vonatkozó ISO 9000 szabvány alapelvei között megtaláljuk a folyamatos fejlesztés szükségességét, lásd az alapelvek áttekintését: www.poligont.hu/rendszerek/iso-9001-2015/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.). Idézet Kövesi János – Topár József (2011): *A minőségmenedzsment alapjai.* Budapest, BME Mérnöktovábbképző Intézet munkájából: „Az ISO 9001:2000 szerint kialakított minőségmenedzsment-rendszer működtetésének fontos követelménye az *állandó javítás és fejlesztés* megvalósítása. […] A *folyamatos fejlesztés* iránt való elkötelezettség bizonyítéka a szervezet azon rendszerszintű eljárásainak leírása, amelyek a kitűzött minőségcélok, a rendszer működéséről szerzett adatok (belső audit, vezetőségi átvizsgálás, vevői megelégedettség adatai), a folyamatok és a termékek jellemzői és azok trendjei, továbbá szállítókkal kapcsolatos adatok folyamatos fejlesztést elősegítő felhasználásának módját tartalmazzák. A szervezetnek érdeke, hogy ne csak a felmerülő problémákat orvosolja helyesbítő tevékenységekkel, hanem legyen átfogó stratégiája a rendszer fejlesztésére."

képes – a korábbiakban már jelzett, korszerű, az átalakulás szükségszerűségével is számoló – zárt ciklusú önkormányzati menedzsment, amelynek az elemeire vonatkozóan eltérő erővel bíró normák léteznek a magyar szabályozási rendszerben. A jogi szabályozási háttér megértéséhez fel kell ismerni a stratégiai menedzsment körkörös rendszerének logikáját. A táblázatos ábra nyilai jelzik ezt, ám a körkörös elrendezés (lásd a 16. ábrát) sokkal érzékletesebben mutatja meg, mennyire következetes és szoros összefüggésrendszerrel állunk szemben. Ha valamelyik láncszem hiányzik, akkor a menedzsment számára az irányított/irányítandó folyamat – akár maga az önkormányzati transzformáció – kezelhetetlenné válik.

7. táblázat

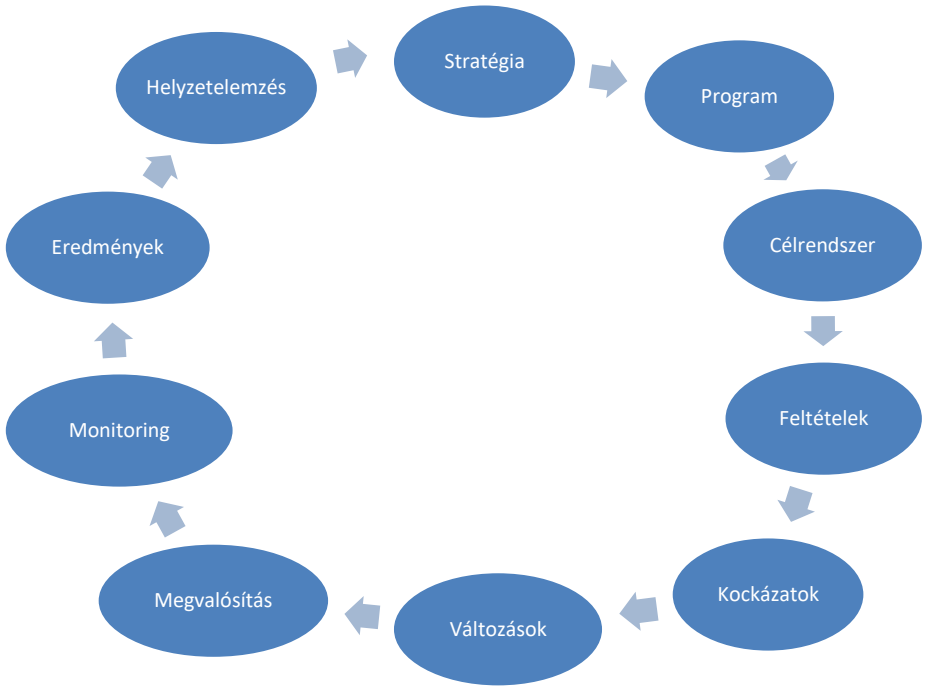
Összefoglaló táblázat az önkormányzati szervezetfejlesztés jogi hátteréről a zárt ciklusú menedzsmentrendszer egyes elemeihez kapcsolódóan

A zárt menedzsmentciklus egyes elemei	A kapcsolódó jogi szabályozás tárgya, tartalma	Megjegyzések, a jogi normák hatóköre, „segédnormák" léte
1. Hosszabb távra szóló stratégiai tervezés	*Stratégiák, koncepciók készítésére vonatkozó előírások*	Számos jogszabály írja elő, ajánlja az önkormányzatok számára stratégia (ITS), program (gazdasági, esélyegyenlőség stb.) és egyéb stratégiai dokumentumok készítését, amelyeket helyi szinten kell összehangolni. Módszertani anyagok, ajánlások sora segíti a stratégiai tervezést.
2. Operatív tervezés, programozás, feladatmeghatározás	*Programok készítése, feladatok ellátása (kötelező, önkéntes)*	Az önkormányzati feladat- és hatásköri rendszergyűjtemény elérése, az önkormányzatok belső szabályozása (SZMSZ, ügyrend) meghatározza a feladatrendszert, a kötelező és önként vállalt feladatokat el kell határolni.
3. Célrendszer, teljesítménykövetelmények meghatározása	*Teljesítmény- követelmények, indikátorok meghatározása*	Az NGM rendelet előírja, de nem részletezi a mutatókat, a belső kontrollszabályozás és annak kötelező útmutatója feltételezi az indikátorrendszer meglétét, folyamatban van bizonyos fokú összehangolás (pl. IKIR). A személyes és szervezeti teljesítmények indikátoralapú összehangolása elfogadott közigazgatás-fejlesztési irány (KÖFOP).
4. Megvalósítási, működési feltételek biztosítása	*Szervezet, finanszírozás, emberi erőforrás biztosítása, etikai normák*	Az önkormányzatoknak szervezetalakítási szabadsága van. A közigazgatási HR-fejlesztésre vonatkozóan a szabályozással (díjazás, teljesítménykontroll, etikai normák) összhangban erőteljes kutatási és fejlesztési folyamat zajlik. A költségvetési gazdálkodás erősen szabályozott és igen korlátozott.
5. Kockázatok felmérése, elemzése és kezelése	*Belső kontrollrendszer, kockázatmenedzsment*	A belső kontrollrendszer (BKR) szabályozása szigorú és erős ÁSZ-kontroll alatt áll. Érdemi bevezetése feltételez egy viszonylag magas menedzsmentszínvonalat (stratégia, célrendszer, indikátorok, folyamatmodellezés, vezetői információs rendszer stb.). Erős módszertani támogatása – útmutatója – kötelező érvényű. A BKR része a kockázatelemzés és -kezelés.
6. Fejlesztések, változások végrehajtása	*Tágabb fejlesztési környezet előírásai, késztetései*	A változások menedzselése (pl. a szervezeti kultúra igazítása a stratégiai menedzsmenthez) nem jogi előírás, hanem logikus és kényszerű következménye az egyes menedzsmentelemek jelentős mértékben jogszabály által is megkövetelt fejlesztéseinek.
7. Megvalósítás, új működési módok bevezetése	*Működési, minőségbiztosítási szabályok, szabványok rendszere*	A BKR az ún. kontrollkörnyezetre vonatkozó konkrét előírásain túl legáltalánosabban a minőségügyi szabványok írják le azokat az elveket, tevékenységeket és módszereket, amelyek a magas színvonalon szervezett és menedzselt szervezetet jellemzik. A minőségi tanúsítások során ezeket az értékelők szigorúan számonkérik.

A zárt menedzsmentciklus egyes elemei	A kapcsolódó jogi szabályozás tárgya, tartalma	Megjegyzések, a jogi normák hatóköre, „segédnormák” léte
8. Monitoring, az eredmények folyamatos figyelése	*Belső kontrollrendszer működtetése, projekteredmények monitorozása*	A monitoring az önkormányzati gyakorlatban – előírásként – részben a belső kontroll, valamint a minőségbiztosítási és a teljesítményértékelési rendszerekben, a pályázati, illetve projektmenedzsment-gyakorlatban jelenik meg. A stratégiai menedzsment zárt ciklusú rendszerében ezek az elemek egységes rendszert kell hogy alkossanak.
9. Az eredmények, teljesítményértékelése	*Teljesítménykontroll-rendszer működtetése, önértékelés (CAF)*	A teljesítményértékelési és minősítési rendszer (TÉR) kötelező HR-feladat, amely szükségszerűen – pl. a BKR ajánlása alapján – összekapcsolódik a szervezet egészének teljesítményértékelésével. A minőségbiztosítási rendszereknek (ISO, CAF) és a stratégiai tervezésnek (lásd 1. pont) is szerves része a előző időszakban elért eredmények, teljesítmények értékelése.
10. A kialakult új külső és belső helyzet elemzése	*Minőségértékelés, ITS, egységes kötelező statisztika, benchmarking*	A múltbeli, jelen és jövőbeni környezeti állapotokat leíró adatok jelentős része jogszabályokkal intézményesített, összehasonlító adatforrásokra (pl. TEIR, IKIR, szakági statisztikák, nyilvántartások) támaszkodik, amelyek nagy arányban az önkormányzatok adatvagyonának részei. Az önkormányzatok ezen felül saját hatáskörben is gyűjthetnek adatokat (közvélemény-kutatások, elégedettségi vizsgálatok, egyéb felmérések).
Következő stratégiai menedzsmentciklus II.	*A stratégiák felülvizsgálati, utókövetési rendszerére vonatkozó szabályok*	Az önkormányzatok stratégiai tervezésére vonatkozó egyes előírásoknak része a rendszeres felülvizsgálat, utókövetés (pl. ITS, gazdasági program, HEP), ami a zárt ciklusú menedzsmentrendszer alapvető logikai követelménye is egyben. A belső kontrollrendszer-szabályozás is előír rendszeres felülvizsgálatokat (az ÁSZ évente kér vezetői jelentést a BKR-rendszer működéséről, a fejlesztési beavatkozások eredményeiről).

Forrás: Gáspár Mátyás szerkesztése

Tehát a kérdés az, hogy mit mondanak a jogszabályok a zárt ciklusú menedzsment egyes elemeiről az önkormányzatok számára. Vajon látják-e azokat egyáltalán, és ha igen, akkor miként és mit szabályoznak azokkal kapcsolatosan? Az áttekintés érdekes kérdése és célja annak megállapítása is, hogy vajon a jogi szabályozás – vagy ahogyan mondani szoktuk, a jogalkotó – mennyire „gondolkodik” valóban zárt ciklusú menedzsmentben, ami valójában értelmet ad ezeknek az elemeknek. A továbbiakban összefoglalóan értékeljük, hogy milyen jogi háttere van az önkormányzati szervezetfejlesztés legfontosabb aktuális feladatainak a zárt ciklusú menedzsment egyes fázisaihoz kapcsolódóan. A zárójelekben hivatkozunk az egyes konkrét jogforrásokra, amelyeket az 1. mellékletben sorolunk fel részletesen.



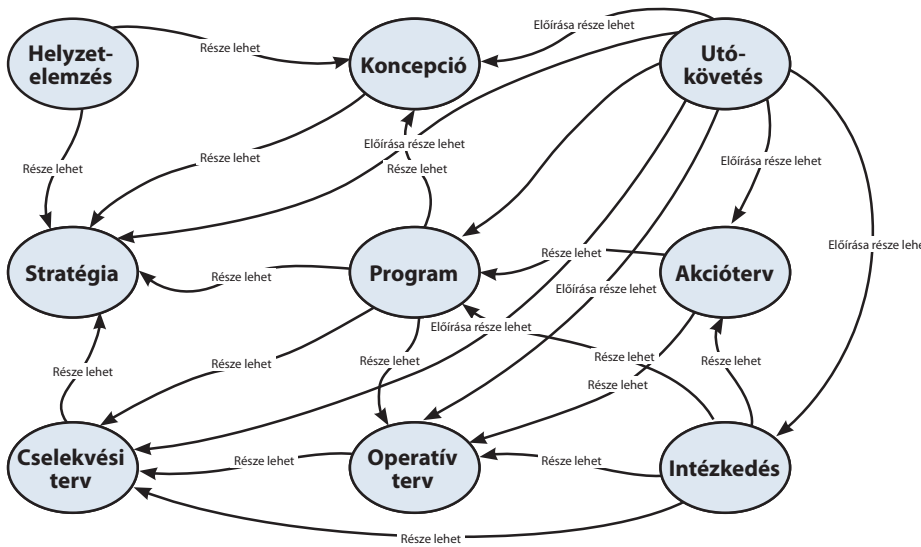
16. ábra

Zárt ciklusú menedzsmentrendszer

Forrás: Gáspár Mátyás szerkesztése

- 1. *Stratégia I.* – Számos nemzetközi, európai és hazai jogforrás – jogszabály, szabvány és módszertani útmutató, lásd az 1. A–B mellékletben – bizonyítja, hogy a stratégiai szemlélet több mint egy évtizede jelen van a hazai közigazgatásban, központi, ágazati kormányzati és önkormányzati szinten is. 2012-től átfogóan intézményesített kormányzati szinten, a helyi közigazgatásban pedig egyes szakterületekhez kapcsolódóan, integrált módon a vidékfejlesztésben (helyi fejlesztési stratégiák, 1. A. 12–15.), valamint a városfejlesztés megalapozásaként (ITS, 1. A. 4–6.). 2017-ben felmerült az ITS-hez kapcsolódóan az „okosváros" tematika beépítésének igénye (1. A. 5.).
- 2. *Programozás* – A stratégiák programmá alakítása az átfogó és szakterületi stratégiákban meghatározott fejlesztési irányokat szolgáló konkrét programok meghatározását jelenti. Bár a jogalkotási gyakorlat nem egységes a stratégia, koncepció, program, projekt stb. fogalmak használatában és kapcsolódó dokumentumtípusok tartalmi meghatározásában (lásd erről a 24. sz. ábrát), az 1. A–B mellékletek jól mutatják, hogy élén a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) (1.A.1.) által előírt gazdasági programmal számos ilyet kell készíteni az önkormányzatoknak. Ebből akkor adódhat

probléma, ha ezek nem egy átfogó stratégia részei, s időben, tartalomban egymással nincsenek összehangolva.



17. ábra

Önkormányzati stratégiai dokumentumok és összefüggéseik a gyakorlatban[109]

Forrás: Gáspár Mátyás szerkesztése

A gazdasági program lényegében nagyvonalú és előzetes forrásallokációt kellene hogy jelentsen az ITS-szel is összhangban lévő, átfogó stratégiában szereplő, teljes önkormányzati ciklusra vonatkozó nagyobb fejlesztések megvalósításához, ezzel segítve az éves tervezést. Az önkormányzati programok (amelyeket a gyakorlat ismeretében inkább részstratégiáknak kellene neveznünk) akkor tekinthetők megalapozottnak, ha átfogó stratégiából vezetik le, s irányaikban szükség szerint a programok szintjén is igazodnak a magasabb szintű területi és szakstratégiákhoz. Ez utóbbiaknak nagy a számuk, és fontos országos, területi, szakterületi fejlesztési irányokat, programokat jelölnek meg, amelyek adott esetben közvetlenül érinthetik a településeket, az önkormányzatok egyes felelősségi és feladatköreit.

- 3. *Célrendszer* – A közigazgatási és önkormányzati célokat mint az eredmény- és teljesítményorientációt, és a kapcsolódó, azt igazoló indikátorokat mint a stratégiai fejlesztés általános irányát már érintettük. Nem meglepő ez alapján, hogy egy ilyen meghatározó törekvés a jogi szabályozásban is tükröződik. Már a stratégiai normák jelentős része is természetesen utal a fejlesztési irányok mérhető célokkal történő kifejezésére. Ez szinte abból is automatikusan következik, hogy maga a környezet-,

[109] A stratégiai dokumentumok jelzett kapcsolatai: „része lehet” (adott dokumentumtartalom megjelenhet egy másik részeként is), „előírása része lehet” (külső vagy belső szabályok előírhatják, esetenként elő is írják, hogy adott tartalom legyen része egy másik típusú dokumentumnak).

illetve helyzetelemzés sem nélkülözheti a mérést, összehasonlítást, az egzakt, statisztikai és egyéb mutatók alkalmazását (például a településfejlesztésben). A teljesítményindikátorok gyakorlati alkalmazása a közigazgatásban tehát a stratégiai gondolkodás megjelenésével egyidős. Jogszabályi leképeződése – szabatosabban: alkalmazásának követelményként való előírása – azonban lassabb és hézagosabb. Ez azt jelenti, hogy a stratégiai működés szabályozása nem mondható módszeresnek, teljes körűnek, ami persze a dolog természeténél fogva – a mögöttes kultúra, tudás és technológia állapota következtében – érthető.[110]

Néhány konkrét, a teljesítménymutatókra utaló jogszabály azt mutatja, hogy ez a szabályozási igény és követelmény a jövőben erősödni fog (1. A. 19–23.). Jobb, ha az önkormányzatok elébe mennek. Ezen a területen jogi szempontból a három legjelentősebb előírás egyike az NGM államháztartási feladatokhoz kapcsolódó teljesítménymutatók általános előírása (2013), valamint a már 2009-től elindult államháztartási belső kontrollrendszer szabályozás (1. A. 24–27.), a harmadik pedig a szintén jelentős múltra visszatekintő közigazgatási teljesítményértékelési rendszer (TÉR, 1. A. 28.). Mindkettő feltételezi a szervezet – esetünkben az önkormányzat stratégiai céljaihoz kapcsolódó – teljesítményindikátor-rendszerének meglétét és működését.

- 4. *Feltételek* – A sikeres összműködés személyi, anyagi, szervezeti, technikai és egyéb feltételeinek biztosítása közvetlen hatással van a szervezetfejlesztés és menedzsment tárgyát képező rendszerkompetenciákra. Kérdés, hogy meghatározottságuk mennyire segíti vagy hátráltatja a fejlődést. Több előremutató normát is találunk, elsődlegesen a rendeletalkotás, a szervezetalakítás szabadsága, a partnerség, a források biztosítása (1. A. 1.), a személyi feltételek fejlesztése, a teljesítményértékelés, a minősítés, a képzés, a szervezeti kultúra fejlesztése körében (1. A. 24–27.).

  Érdekes kitételt találunk a legutóbbi (1. A. 28.) forrásban: „Csak akkor javasolható a stratégiai egyéni teljesítménykövetelmények adott szervezetre történő alkalmazása, ha a szervezet maga is stratégiai alapon működik, vagyis vannak a szervezetnek stratégiai céljai, ezek megfelelően le vannak bontva szervezeti egységekre, és végre is hajtja a szervezet a célokat. *Ha a szervezet nem stratégiai alapon működik, akkor ennek a teljesítménykövetelménynek a meghatározása, valamint értékelése, illetve mérése leginkább adminisztratív teherként fog jelentkezni a szervezet számára.”* (Ugyanakkor ez az értékelés kötelező eleme), ami egyfajta alkalmazási bizonytalanságra utal. Mi van ugyanis akkor az egyéni teljesítmények stratégiai célok általi meghatározottságával, ha a szervezet egyáltalán nem stratégiai alapon működik?

  Fontos utalást találunk az itt hivatkozott jogforrásokban (különösen a belső kontrollrendszerre vonatkozókban) egy nagyon fontos működési feltételt – a működés folyamatszemléletét – illetően (1. A. 19.). Ez a jogi normák által elvárt, „szorgal-

[110] Például a belső kontrollrendszer módszertanilag jól felépített metodikai rendszerét csak nagyon lassan képes befogadni a közigazgatás. Lásd az ezzel kapcsolatos ÁSZ-jelentést: www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Szakmai_cikkek/Horvath_Margit/200_219_dorman_gorgenyi_2013_2.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

mazott" követelmény ugyanis egyáltalán nem széles körben elterjedt közigazgatási, önkormányzati gyakorlat, nélküle azonban rendkívül nehéz – ha nem lehetetlen – a zárt ciklusú menedzsment részét képező folyamatos szervezetfejlesztés.

- 5. *Kockázatok* – A kockázatkezelés egy rendkívül előremutató, nagyon fontos jogi szabályozás (1. A. 24–27.), előírás, amelynek a közigazgatási szervezetek és ezen belül az önkormányzatok is igen nehezen tudnak megfelelni. Ennek az oka az, hogy a kockázatkezelésnek a jogszabály által feltételezett kontrollkörnyezet szerves részeként kellene működnie, ugyanis csak így van értelme. A kontrollkörnyezet lényegében a zárt ciklusú menedzsment elemeiből áll – a belső kontrollrendszer standardjai ezt egyértelműen mutatják – ami azonban a közigazgatási szervezetekben és az önkormányzatoknál sem épült ki teljességgel. Számos helyen ezért a kockázatkezelés rendszere formális, amit az Állami Számvevőszék rendre megállapít.[111]
- 6. *Változások* – A szervezetfejlesztés lényegi elemei az úgynevezett „rendszerszintű" változások. A jogi normák annyiban érinthetik a változás kényszerét, illetve irányát, amennyiben a fejlesztés tartalmára és folyamatára vonatkoznak. A tartalmat illetően a magasabb szintű stratégiákhoz, programokhoz való illeszkedés kényszere a fejlesztésekben ilyen elem. A fentebb már jelzett stratégiák és programok témakörében hivatkoztunk ilyen jogi forrásokra. Vannak, lehetnek tehát jogszabályokkal elfogadott magasabb stratégiai tervek, fejlesztési intézkedések, programok, amelyek változtatási kényszerként jelennek meg önkormányzati szinten. Erre számos példa van (ilyen aktuális terület például az e-közigazgatás), ahol rendre felmerül a kötelező vagy önkéntes csatlakozás ezekhez a „fejlesztési kényszerekhez". Utóbbi esetben elfogadva az önkéntes csatlakozás lehetőségét, a megvalósítás jogi keretei kötöttek lehetnek.

  A változás mint a környezethez való alkalmazkodás, annak rendszere, logikája és összehangolása az irányítás (menedzsment) rendszerével szerves része a működés minőségére vonatkozó általános, nemzetközi szabványnak (1. A. 19.). Amikor tehát a közigazgatási szervezetek minőségbiztosításáról, működési minőségének értékeléséről beszélünk, akkor – bármilyen módszerrel, például CAF, vizsgáljuk is azt – az itt rögzített követelményrendszernek kell megfelelni. A „rendszerszintű" változásokat társadalmi közfelelősséggel kell végrehajtani a közigazgatásban, azaz a közvetlen szervezeti érdekeken és jogi kötelezettségeken túlmenően a lehető legtágabban érintett környezetre tekintettel. Így jön be a társadalmi felelősségvállalást érintő normák (1. A. 29) köre.

  A változással kapcsolatban még egy összefüggésben talál(hat)unk jogi normákat, szabályozottságot, mégpedig az innováció témakörében. A szervezetfejlesztés által javasolt, menedzselt változás ugyanis az esetek nagy részében újítást jelent, akár kifejezetten a szervezet saját innovációja vagy egy „felfedezési" folyamatban való részvétele formájában. Ennek pedig sajátos logikája, módszertana és egyes elemek tekintetében szabályrendszere van. A fentebb már említett minőségbiztosítási szabvány is (1. A. 19.) kitér erre a kérdésre, de külön szabályrendszere van a kutatásfejlesztési területnek (1. A. 22.), ami akkor válhat érdekessé az önkormányzatok

[111] A megállapítások nyomon követhetők az ÁSZ honlapján nyilvánosságra kerülő belső kontrollvizsgálati jelentésekben.

számára, ha ilyen folyamat részévé válnak. Érdekes a jogszabály azért is, mert jól mutatja az innováció logikai rendszerét, például a fejlesztési projektek értékelése tekintetében.

- 7. *Megvalósítás* – A zárt menedzsmentciklusnak ez az eleme a fejlesztés kivitelezését és a gyakorlatban, működésben való megjelenést jelenti. Így a változás a mindennapok részévé válik, beilleszkedik a folyamatok rendszerébe. Kiterjed rájuk a belső kontroll teljes rendszere (1. A. 24–27.) Tárgyává válik a minőségbiztosításnak (1. A. 19.). Ez az összefüggés azt is mutatja, hogy amikor fejlesztésben gondolkodunk, akkor minden olyan szervezeti és működési mozzanatra gondolnunk kell, amely a bevezetés által a külső és belső szabályozás tárgya lehet. Márpedig a belső szervezeti szabályozást (szabályalkotási kötelezettségek) számos – az 1. mellékletben felsorolt – külső norma érinti. Minden szervezetfejlesztési beavatkozás során fel kell mérni, hogy a javaslatokat milyen belső szabályokkal, módosításokkal lehet, illetve kell intézményesíteni. A külső – az önkormányzatok esetében helyi rendelet – és belső szabályok megalkotásának jogi kereteit, alapvető követelményeit a jogalkotási törvény (1. A. 30.) és annak végrehajtási miniszteri rendelete adja meg.
- 8. *Monitoring* – A megfigyelés és mérés a célok teljesítésének, a működési feltételek, előírások betartásának és az előírásoktól való eltéréseknek a folyamatos vizsgálatát jelenti. Mind a fejlesztésekre (1. A. 22.), mind a folyamatos működésre (1. A. 24–27.) vonatkozóan határozott előírások élnek a szervezetfejlesztés és menedzsment e területén. Ilyen a minőségügyi szabvány is (1. A. 19.). A monitoring arra is szolgál, hogy a teljesítmények, eredmények és a kapcsolódó feltételek, előírások teljesülése nemcsak a folyamatok végén, hanem már menet közben láthatóvá váljanak, s eltérések esetén korrekciós jelleggel is be lehessen avatkozni.
- 9. *Eredmények* – Ez a fázis arról szól, hogy az eredményeket mindig számba kell venni, értékelni kell, vissza kell jelezni, ha azokat valóban komolyan gondoljuk. Ez az eredményorientáltság lényege. A célokhoz rendelt indikátorok intézményesítése pontosan erről szól. Ezt a mozzanatot be kell építeni a szervezetfejlesztés folyamatába és a zárt ciklusú menedzsmentrendszerbe egyaránt. Ekkor és így valósul meg az eredmény- és teljesítménykontroll. Minden jogi norma, amelyre a célrendszer kapcsán utaltunk, az eredmények számbavételére is érvényes (1. A. 22–27.).
- 10. *Elemzés* – Az elemzés és értékelés már a zárt ciklusú menedzsment következő „körét" készíti elő. Az 1. A. 22. forrás részletesen foglalkozik az elemzéssel a kutatásfejlesztési folyamatok esetében. A minőségértékelés az úgynevezett minőségirányítási rendszer keretében kell, hogy történjen kiterjedően a működés és az eredmények minden fontos összefüggésére (1. A. 19.). A legelterjedtebb és a kormányzat által is ajánlott minőségelemzési és értékelési rendszer a CAF (1. A. 31.). Az elemzéseket az segítené jelentős mértékben, ha az egységes indikátorok (lásd 3. Célrendszer és a tényleges 3. Eredmények) adatai az önkormányzatok számára országosan összehasonlíthatók lennének *(benchmarking)*.[112] Az ehhez szükséges, részlegesen már működő egységes és kötelező statisztikai adatforrások

[112] Ilyen rendszerek működnek a nagyvilágban (lásd a korábban hivatkozott angol példát). Hasonló megoldás alapjául szolgálhatnak a hazai gyakorlatban a korábban hivatkozott CAF, TEIR-rendszerek és az IKIR-fejlesztés.

működését természetesen megfelelő jogi előírásoknak kell garantálniuk, illetve biztosítaniuk a jövőben.

- 11. *Stratégia II.* – A zárt ciklusú menedzsment körkörös ismétlődése, ezen belül a szervezetfejlesztés folyamatossága direkt módon a nemzetközi minőségszabványban (1. A. 19.) jelenik meg. A belső kontrollrendszer (1. A. 24–27.) is foglalkozik a korrekciós lépések szükségességével, az előző ciklus tapasztalatainak felhasználásával. A stratégiai menedzsment természetesen önmagában is ezt jelenti, ami a stratégiák és programozás jogi előírásaiban (lásd a *Stratégia I.* és a *Programozás* részekben) a rendszeres és módszeres felülvizsgálati követelmények formájában jelenik meg. Ennek jó példája az önkormányzati törvény (1. A. 1.) által előírt gazdasági program ciklikus megújításának előírása.

A szervezetfejlesztés és a vele „párban járó" zárt ciklusú menedzsmentrendszer jogi szabályozottságáról szóló fejezet összefoglaló értékeléseként megállapíthatjuk, hogy azok kulcsfontosságú elemeit nagy részben egymástól függetlenül született jogszabályok felismerték. Azokhoz kapcsolódó módszertani segédletek sora igyekszik az összhangot megteremteni és tágabb, szervezett összefüggésrendszerbe (lásd belső kontrollrendszer: kontrollkörnyezet) illeszteni az egyes jogi „intézményeket". Ez az egyes közigazgatási szervezetek, így az önkormányzatok esetében is komoly szervezetfejlesztő munkát igényel. A legátfogóbb feltételt, a szervezeti kultúra megfelelő színvonalát nem a jogszabályok, hanem épp az erre irányuló szervezetfejlesztés tudja csak létrehozni. Többek között erről és a további feltételekről is szólnak a tananyag további fejezetei.

Ellenőrző kérdések

1. Sorolja fel a kényszerítéstől a belátásig a társadalmi és szervezeti szabályozás, befolyásolás, akarat- és érdekérvényesítés és felelősségvállalás mechanizmusát!
2. Mit értünk zárt ciklusú önkormányzati menedzsmentrendszeren?
3. Milyen jogi normákkal találkozhatunk a zárt ciklusú menedzsmentrendszer elemei között?

Vákát oldal

8. Az önkormányzati működés fejlesztése

Az önkormányzatok működésének *szervezéséről,* annak tartalmáról és módszereiről létezésük közel három évtizedében sok tanulmány, tananyag készült (a működési alapfogalmak áttekintését és megértését segíti a 18. ábra). Ezekből a szervezetfejlesztő kellő mélységgel megismerheti:

- a *működési rendszer* fő irányok, szakterületek, funkciók, feladatok és tevékenységek hierarchiájából kialakuló struktúráját,
- a feladat- és hatáskörrel kifejezett működés *szolgáltatásközpontúvá átalakításának* szükségszerűségét és módszereit,
- a *folyamatszervezést és -modellezést* mint a működésszervezés legalapvetőbb, korszerű metodikáját és technikáját,
- *az elektronizáció és automatizálás* előkészítését szolgáló speciális folyamatmodellek számítógépes alkalmazásokkal támogatott kidolgozását.

a) A hagyományos és a folyamatelvű működésfelfogások összevetése

A működés kérdései	Hagyományos válaszok	Folyamatelvű válaszok
A feladat- és hatáskör jogi rendezésének szerepe a működésben	Kívülről döntőn meghatározza a működést	A jogi kereteket határozza meg, a működést nem szabályozza
A belső szabályozási rendszer szerepe a működésben	Döntően és részletesen szabályozza a működést	A kifejezetten folyamatorientált szabályozás írja le a működést
A szervezeti struktúra szerepe a működésben	A feladat- és hatáskörök telepítése a működtetés megfelelő biztosítéka	A felelősséget határozza meg, egyéb működési elvárásokat nem
Az erőforrások rendelkezésre bocsátása	Garancia a megfelelő színvonalú működésre	A működés lehetőségeit teremti meg a szükséges erőforrások biztosítása
A munkaköri leírások szerepe a folyamatos működtetésben	A legfontosabb működtetési feltételt munkaköri leírások jelentik	A felelősségi rendszeren túl további szabályozás és szervezés is szükséges
A vezetés/irányítás feladatai a folyamatos működtetésben, a problémák megoldásában	Az utasítások, a koordináció biztosítja a működési problémák megoldását, az eltérések kezelését	Megfelelő automatizmusok biztosítása és végrehajtási önállóság szükséges, csak kivételesen lép be a vezetés
A szervezés és a koordináció szerepe a működés folyamatosságának fenntartásában	Az irányítás keretében folyamatosan történik a működés szervezése és koordinációja	A szervezés szakaszos, a koordináció folyamatos, mindkettő a működés automatizmusát igyekszik biztosítani
A munkafolyamatok kialakulása és szerepe a működés rendszerében	A munkaköri kapcsolatok megfelelő szabályozottsága biztosítja a munkafolyamatok kialakulását	A munkafolyamatokat célirányosan szervezni és irányítani (menedzselni) kell

b) A feladatok értelmezése szolgáltatásként

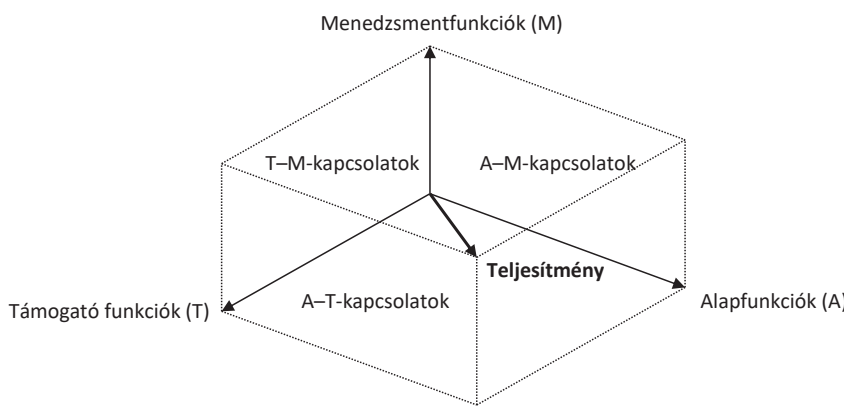
Szolgáltatás: „Olyan tevékenységek eredménye, amelyek lehetővé teszik valamely személy, tárgy vagy ismeret – esetleg folyamat – állapotának fenntartását, (helyreállítását), továbbítását, tárolását, továbbá kiegészítését, fejlesztését, átalakítását anélkül, hogy annak alapvető jellege megváltozna. A szolgáltatás eredménye általában nem készletezhető, a tevékenység eredményeként anyagi-tárgyi testet öltő új termék nem jön létre, hanem közvetlenül elégíti ki a társadalom tagjának személyes, vagy a társadalom egészének közös igényeit, továbbá a termelés szükségleteit."

Forrás: NÉMETH György – PAPP Ilona (1995): *Szolgáltatásmenedzsment.* Budapest, Aula.

c) A folyamatelvű működés modellje

A szevezeti és működési tényezők a célokat és az erecményeket összekötő folyamatok hatékony, gazdaságos és eredményes megvalósulása feltételeiként hatnak

d) A működési kocka – adott teljesítmény háromféle működéseredője



e) A Porter-féle értéklánc alkalmazása az önkormányzati működésben[113]

18. ábra

A működésszervezés alapfogalmai és összefüggései

Forrás: Gáspár Mátyás szerkesztése

Mindezen szervezetfejlesztési feladatok megoldásának ismeretei, módszerei és technikái, támogató, hagyományos és informatikai segédletei egyre inkább a vezetés és szervezés hétköznapi gyakorlatban használt eszközeivé válnak. Az önkormányzati szervezetfejlesztő számára most az a legfontosabb kérdés és feladat, hogy – amint az előzőekben láthattuk a trendeket és azok önkormányzati hatásait – újjá kell szervezni a működést a kibontakozó új szerep- és feladatrendszernek és az ehhez szükséges új kompetenciáknak megfelelően.

Mielőtt az új önkormányzati „szereposztást" áttekintenénk, szükséges hangsúlyozni, hogy a működés képezi a szervezetfejlesztés legfontosabb beavatkozási területét – amint a 25b ábra jól mutatja. Mégpedig azért, mert a külső és belső szolgáltatások rendszereként értelmezett, a feladatokat munkafolyamatokká leképező működés produkálta a teljesítményeket, és határozza meg a működéshez (dinamikus rész) szükséges feltételeket, elemeket (statikus rész). Az utóbbiakkal – például szervezet, személyzet és kultúra – a továbbiakban foglalkozunk részletesebben. Az önkormányzati szervezetfejlesztés jelenlegi legfontosabb kérdése az, hogy milyen szerepet kell és képes betölteni az elkövetkező időszakban, figyelemmel a külső és belső környezeti változásokra, a megfigyelhető és prognosztizálható trendekre. A kérdés nem sajátosan csak a magyar viszonyokban merül fel, a fejlett világban szinte mindenütt napirenden van.[114]

---

[113] A Porter-féle értéklánc lényege, hogy a szervezet minden tevékenységének valamilyen mértékű *hozzáadott értékkel* kell szolgálnia az alaptevékenységek (alapfunkciók, -feladatok) teljesítéséhez, a szervezettől elvárt teljesítményekhez. Önkormányzati alkalmazása azt feltételezi, hogy a működés célja minden esetben érték előállítását jelent, ami a teljesítményben testesül meg. A téma alapműve, az átdolgozott ábra alapforrása: Porter, Michael E. (1985): *Competitive Advantage, Creating and Sustaining Superior Performance.* New York, The Free Press.

[114] Néhány külföldi példa: Tulsa, USA, Alliance for Innovation (Szövetség az Innovációért), 2017-ben tartott konferenciát az önkormányzati transzformációról: http://tlgconference.org/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.). Ten steps to local government transformation. NGLG – New Local Government Network/Új Helyi Önkormányzati Hálózat (50 angol önkormányzati és üzleti szervezet hálózata, szektorközi összefogása a jobb helyi közszolgáltatásokért). A helyi önkormányzat(ok) transzformációjának tíz lépése, amelyek között a 7. a technológia által kikényszerített és támogatott transzformációról szól: www.nlgn.org.uk/public/2011/ten-steps-to-local-government-transformation/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.). Nemzetközi gyakorlat és elemzés: *Transforming Local Government.* (2013). Elérhető: www.ipa.ie/pdf/IPA_TRANSFORMING_LOCALGOV_NOV13.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

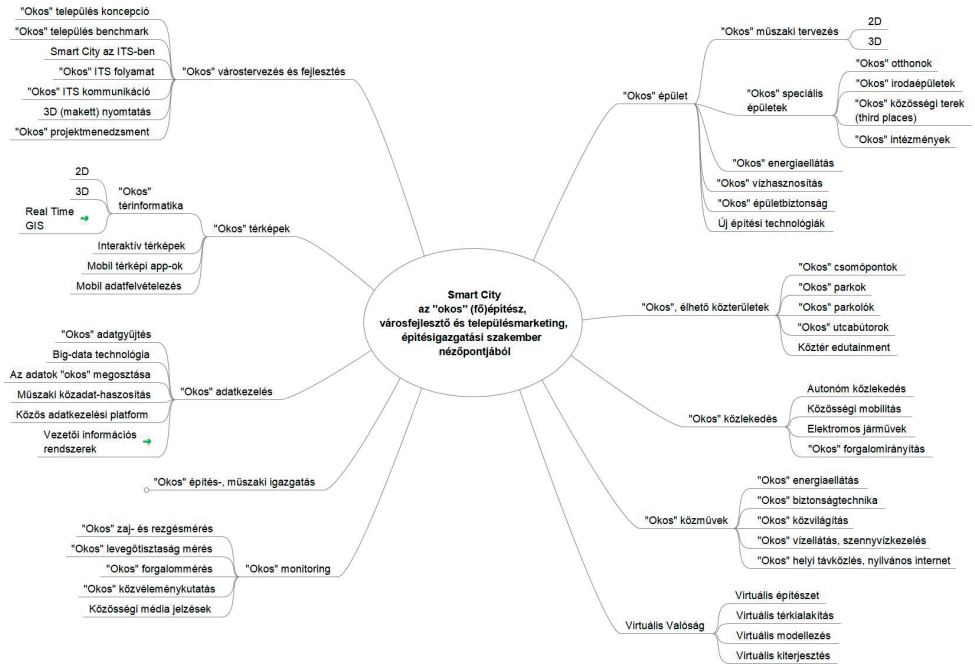
Az alapcélok viszonylagos stabilitása mellett az önkormányzati transzformáció egyaránt jelenti a hivatali és közszolgáltatási feladatok, a működési módok és kultúra, a szervezetek és együttműködések, a munkakörök jelentős része és nem utolsósorban az alkalmazott eszközök megváltozását. Ami a transzformáció mozgatórugóit illeti, a mindenkori hatalom önkormányzati „filozófiáján" messze túlmutat. Nem kétséges, hogy részben abból ered, hogy visszaszorul a hagyományosan helyi szintre telepített állami és közszolgáltatási feladatok köre. A gazdasági, társadalmi és környezeti kihívások azonban ezzel ellentétes folyamatokat hívnak életre, amelyek eredményeképpen új, nagyobb részt önként vállalt feladatok jelennek meg. Ha végigvesszük a fő meglévő és új feladatterületeket, megállapíthatjuk majd, hogy mindegyik igényel valamilyen – a szervezetfejlesztéssel segítendő – társadalmi, gazdasági, politikai, jogi vagy technológiai – különösen digitális – innovációt és a kapcsolódó kompetenciák fejlesztését.

A települési önkormányzatiság kívánatos elmozdulási iránya *az igazgatási jellegtől a szolgáltató működés megszervezésén át a közösségi önigazgatásig, ezen belül a jogszabály által kifejezetten előírt tevékenységtől a nyitott, általános felhatalmazáson és a társadalmi közfelelősség vállalásán alapuló feladatellátás felé halad*. E fejlődési irány – amelyet a „jó önkormányzás" általános szerepfelfogásaként is azonosíthatunk – jogi keretei és iránymutatásai lényegében – amint azt az előző fejezetben áttekintettük – már jelenleg is adottak. A továbbiakban áttekintjük ezeket a szerepeket utalva a kapcsolódó legfontosabb szervezetfejlesztési célokra és feladatokra

- *Településfejlesztés* – Hagyományosan létező és jogi szabályozással „körülbástyázott" önkormányzati szerep, szorosan kapcsolódik további kötelező és önként vállalt települési funkcióhoz és azokkal összefüggő önkormányzati feladathoz. A településfejlesztésnek és konkrét formájában az integrált településfejlesztési stratégiának (ITS) a korszerű önkormányzati menedzsmentben egy átfogóbb közösségi bázisú önkormányzati stratégiához[115] kell kapcsolódnia. Ez utóbbi – a stratégiai menedzsment kulcseleme – ad keretet további más, valamennyi működési területre kiterjedő, egymással is összehangolt önkormányzati részstratégiáknak. A településfejlesztés – a jogi előírások szerint is – feltételezi az érintettek bevonását a részvételi demokrácia intézményes működésének keretébe.[116] A közösségi tervezés akkor értékes, ha a megvalósításban is működik az interaktív társadalmi kommunikáció kontrollja és a folyamatos átláthatóság.

[115] Az úgynevezett közösségi bázisú önkormányzati stratégiaalkotásról lásd Fejlesztő közösségek, Helyi Közösségi Akadémiák hálózata, NKE 2015. Elérhető: http://vtki.uni-nke.hu/srv/www/htdocs/web/uploads/media_items/vtki.uni-nke.hu/HKA_kiadvany_final.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[116] Egyre gyakoribb, hogy az önkormányzatok az érintettekkel – az előírásos és már hagyományos lakossági fórumokon túl – úgynevezett jövőműhelyeket, egyéb társadalmasítási programokat szerveznek a településfejlesztés, a stratégiai tervezés részeként vagy fontos, esetenként konfliktusos közügyek megoldására (például Alsómocsolád, Nagykovácsi, Tihany). Lásd *Konfliktuskezelési, mediációs módszerek alkalmazása a településfejlesztésben.* Magyar Építész Kamara, Völgyzuboly Műhely Kft. 2014.



19. ábra
Smart City

Forrás: Gáspár Mátyás szerkesztése

Mind a tervezés folyamata, mind pedig annak tárgya és eredménye is széles körben érintkezik a *smart* (okos, intelligens) települési megközelítéssel és gyakorlattal. Elvben az ITS egyes fejlesztési „igénypontjait" szembesíteni kell az elvileg szóba jöhető új technológiákkal, ami megalapozza az okos települési tervezést. A 19. ábra bemutatja, hogyan néz ki az intelligens településfejlesztés (mint „okos" tervezési folyamat, például okostérképek felhasználásával[117]) és az intelligens település maga a településfejlesztő, a műszaki igazgatási szakember nézőpontjából. Látható, hogy ez az önkormányzati szerep jelentős mértékben érintett a jövő legfontosabb trendjei által szakmai tartalmában, tárgyában és szervezési folyamatában egyaránt. Ezért tartja indokoltnak a településfejlesztési szakma az intelligens település tematikáját jogi szabályozással beépíteni az integrált településfejlesztési

[117] Az okos/intelligens térkép *(smart/intelligent map)* folyamatosan követi a benne szereplő, hozzá kapcsolt adatok változását, és igény szerint jelzi a helyhez kötött információkat (természetesen okostelefon-applikációkon keresztül is). Egy igen gyakorlatias ehhez kapcsolódó projekt a London's Global University-n, lásd www.ucl.ac.uk/excites (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

stratégiákba. A folyamat láthatóan az intelligens településtervezés szabványosításának irányába mutat.[118]

- *Településüzemeltetés* – Ez az önkormányzati szerepkör a település fizikai és természeti környezetének fenntartását, működtetését szolgáló – a hatáskörébe tartozó vagy önként vállalt – kommunális, műszaki közszolgáltatások szervezését, felügyeletét vagy közvetlen végzését, végeztetését foglalja magában. Szervezetfejlesztési szempontból itt az eredményes, hatékony és gazdaságos szolgáltatás megszervezése, irányítása, valamint – amennyire ez az önkormányzat számára lehetséges – fejlesztése, modernizációja a feladat. Ez a tevékenység nagymértékben függ a település méretétől. Jellemzően nagyobb üzemeltetési rendszerek részeként vagy saját megoldások szervezésével, fenntartásával, kontrolljával, valamint az igénybe vevők bevonásával, ahol ez lehetséges és észszerű, közösségi közreműködéssel, a fenntarthatóság és korszerű megoldások igénylésével és alkalmazásával valósítható meg.
  A fejlődési trendek közvetlenül érintik az e körbe tartozó közszolgáltatások gazdasági, szervezési, technológiai megoldásait, amelyeknek igen nagy választéka állhat rendelkezésre egyes esetekben. Ilyen például az energiaellátás, amelynek nagy hálózati rendszerei mellett kezdenek megjelenni a hálózattól független, lokális – a korábban említett úgynevezett *microgrid* (például napelemtelepek, helyi biogáztermelő, egyéb energiahordozókat előállító kisüzemek)[119] – technológiák. A digitális transzformációt általában a szakcégek hajtják végre ezen a területen, amiben az önkormányzat igényli (például energiamegtakarítás, fenntarthatóság, pályázás, ügyfélkapcsolatok).[120] Kiemelkedő önkormányzati szerep e területen annak elősegítése, hogy létrejöjjenek az „okos” közszolgáltatási megoldások – a település, a térség egészét hatékonyan kiszolgáló – egységes technológiai, kommunikációs platformjai, közönségkapcsolati rendszerei.[121]
  A településüzemeltetésnek – s részben természetesen a településfejlesztésnek is – a sajátos és a globális trendek nyomán egyre jelentősebbé váló feladatterülete a *természeti környezet megóvása, fenntarthatóságának biztosítása* minden lehetséges módon. Itt is számos konkrét cél, feladat és megoldás, közreműködő partner (egyén, szervezet, szűkebb és tágabb közösség) és lehetőség merülhet fel, amelyeket az önkormányzatnak fel kell ismernie. A feladat nagyobb része önként vállalhatóként jelenik meg, s semmiképpen sem oldható meg pusztán az önkormányzat erőforrásainak felhasználásával. A környezeti fenntarthatóság – amely szinte minden települési „életjelenséggel” összefügg – tárgya a globális techno-

[118] Már jelenleg is létezik egységes módszertani ajánlás (Lechner Tudásközpont), Nagy-Britanniában már szabványa van a smart city tervezésnek, lásd www.bsigroup.com/en-GB/smart-cities/Smart-Cities-Standards-and-Publication/PAS-181-smart-cities-framework/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[119] E tekintetben számos hazai település jó gyakorlataikra lehet hivatkozni: Pári, Szakmár, Miskolc Baráthegyi majorság, Nagypáli stb.

[120] Ez utóbbi témáról lásd alább a „közszféra recepciósa” szerepkört.

[121] Az önkormányzati gyakorlatban élő tapasztalat, hogy a legjobb „műszaki ellenőr” a helyben lakó polgár, aki a rendelkezésére álló platformok segítségével (például járókelő.hu, újabban a Wazze is alkalmas erre) visszajelzéseket tud adni a közterületi állapotokról.

lógiai fejlődésnek, amelynek lehetőségeire az intelligens települési tematikákban figyelemmel kell lenni.

- *Helyi gazdaságfejlesztés* – A helyi gazdaság fejlesztése nem kötelező önkormányzati feladat, de egyre kevésbé hagyható figyelmen kívül. Mind több önkormányzat készít ilyen tartalmú részstratégiát, indít erre irányuló programokat. Különös figyelmet kell fordítani e szerepkörben a helyi értékek – lehető legszélesebb értelmezésben – hasznosulására, a fenntarthatóság követelményeire, ilyen irányú befektetések módszeres ösztönzésére, vonzására, a társadalmi vállalkozások, a közösségi és a digitális, valamint virtuális gazdaság lehetőségeinek kihasználására. Magától értetődő a helyi gazdaság szereplőivel való együttműködés, amelyet ösztönözni lehet a korszerű technológiai megoldások nagy részben együttműködésen alapuló alkalmazásában (például helyi, kistérségi partnerség, közös online felületek, szakképzési programok). Az önkormányzatnak szerepet kell vállalnia a helyi gazdaságot, kereskedelmet, vállalkozásokat kiszolgáló új technológiák infrastrukturális feltételeinek biztosításában, ahol lehet, és ahol a helyi közösség arra alkalmas, a kreatív és IT-iparágak segítésében akár „kicsiben is", valamint az új technológiák egyéni, szervezeti és közösségbefogadó képességének fejlesztésében. A helyi gazdaság – a globális trendekre tekintettel lévő – fejlesztésével szorosan összefügg – hibásan és sajnos nem ritkán ezt a helyi turizmusra szűkítik le – a településmarketing, aminek inkább kezdeményezője, szervezője, koordinátora, mint kizárólagos gazdája lehet az önkormányzat. A település vonzerejének, lehetőségeinek bemutatása, befektetők, látogatók, partnerek érdeklődésének felkeltése a település egész közösségének érdeke. Ez a szerepkör – kellő professzionalizmus, kreativitás, empátia és nem kevésbé nyitottság, vendégszeretet esetén – rendkívül alkalmas lehet az összefogás, a helyi társadalmi tőke, szervezettség (lásd alább: Társadalomfejlesztés) erősítésére és mindezek által egy jó helyi gazdasági stratégia támogatására, hitelesítésére.
  A már létező, kibontakozó és várható digitális – informatikai, elektronikus, virtuális stb. – gazdaság lehetőségeit szerves módon be kell építeni, figyelembe kell venni a helyi gazdaságfejlesztési stratégiákban és programokban. A globális trendek egyik legerősebbike ez, s egyik különlegessége abban áll, hogy még a legkisebb települések is – megfelelően kezelve a lehetőségeket – „labdába rúghatnak" a gazdaság e szférájában. Nem állja meg a helyét a ki nem mondott vélemény, amely szerint csak az „okosváros" érintett igazán a digitális átalakulásban. Az utóbbi időben egyre erősödik a meggyőződés, hogy ez nem így van, s ez az érvényesülési pálya igencsak nyitott a „kisebbek" számára is.[122] Az önkormányzati szervezetfejlesztésnek ezért ezt a lehetőséget is be kell hoznia az önkormányzat e szerepkörének értelmezésébe.
- *Társadalomfejlesztés* – Ilyen – jogszabály által előírt – kötelező feladata jelenleg nincs az önkormányzatoknak, de a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény szerint megkövetelt demokratikus önkormányzás („A helyi önkormányzat feladatai ellátása során […] támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű

[122] A témáról lásd Gáspár 2017.

állampolgári részvételt") aligha képzelhető el együttműködésre képes (ezzel a kompetenciával rendelkező) helyi közösség nélkül. Az e téren várt és nyújtott teljesítmények feltételezik az önkormányzat társadalomfejlesztési szerepvállalását. A társadalom, a helyi közösség „élő szövetének" erősítése, szervezettségi szintjének növelése (helyi társadalmi tőke), alkalmassá tétele a szükségletek közösségi kielégítésére, ahol, és amiben ez észszerű, valamint a közigazgatásban való demokratikus részvételre a digitális közösségi média széles körű felhasználásával az önkormányzat egyik szerepe. Ezen a területen különösen fontosak a digitális jövő társadalmi részvétellel kibontakozó befogadását célzó és támogató közösségi programok (például ismeretterjesztés, képzések, szakkörök, kísérletek, tanulás, tehetségkutatás, a közösségfejlesztést támogató alkalmazások)[123].

„Képessé tevő" (angol kifejezéssel *enabling*) szerepnek nevezi a modern menedzsment azt, amikor a közszolgáltatások szervezését, közügyek kezelését olyan módon, úgy bízza rá a közigazgatás, illetve az önkormányzat együttműködő partnerekre – helyi közösségre, civil szervezetekre, egyénekre és családokra – hogy egyúttal biztosítja, erősíti az arra való alkalmasságot is. Ilyen tipikus helyzet, amikor nem anyagi támogatást nyújt az önkormányzat, hanem képessé teszi az érdekelteket a forrásteremtésre. Az önkiszolgáló ügyintézés (értelemszerűen elektronikus) képessége lehetővé teszi, hogy ezt a feladatot a hivatal átadja az ügyfélnek. A digitális jövő rendkívüli módon megnöveli ezeket a lehetőségeket[124] különösen a humán közszolgáltatások területén.

A közösségfejlesztésnek, -szervezésnek Magyarországon igen jelentős múltja van. Van mihez visszanyúlni, egészen a falukutatás és társadalomnéprajz közösségkutatásának eredményeihez[125] vagy a helyi társadalmat „újraszövő" modernkori közösségfejlesztéshez, annak szilárd elméleti megalapozásával[126] és eleven gyakorlatával.[127] Az önkormányzatoknak azt kell „felfedezniük" ezen a téren, hogyan lehet bekapcsolni a nagymértékben „önjáró" és önfenntartásra képes közösségfejlesztés programjait, intézmény- és szolgáltatási rendszerét a helyi viszonyok, közszféra fejlesztésébe, teljesítményeinek javításába. A közösségfejlesztők mögött jelentős társadalmi, akadémiai (egyetemi) és egyes közügyekben (például fenntarthatóság) gazdasági háttér is mozgósítható, nem beszélve a közigazgatással már hagyományosan együttműködő civil szervezetek beágyazottságáról különböző

[123] A *közösségi informatika (community informatics)* tudományterülete és gyakorlata foglalkozik a kérdéskörrel, hogy a kisebb, nagyobb közösségek működését milyen informatikai technológiák, alkalmazások tudják támogatni, hogyan hat ez a fejlődésükre. Különösen érdekes kutatási területét képezik a *virtuális közösségek*.

[124] Az angol helyi önkormányzati átalakulásnak ez egy igen lényeges eleme, amelynek az angol önkormányzati szövetség *(Local Government Association)* önálló tanulmányt szentelt: *Transforming local public services using technology and digital tools and approaches.* LGA, 2014. Elérhető: www.local.gov.uk/documents/10180/11553/Transforming+public+services+using+technology+and+digital+approaches/ab9af2bd-9b68-4473-ac17-bbddf2adec05 (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[125] Szabó László (1993): *Társadalomnéprajz.* KLTE, Debrecen. A kötet az előzményeket mutatja be.

[126] Tibori Tímea – T. Kiss Tamás: *Közösség – Közösségi kommunikáció. Szöveg- és szemelvénygyűjtemény a közösségelmélet szakirodalmából I–II. (1998):* [Budapest], OKKER Oktatási Iroda.

[127] Közösségfejlesztők Egyesülete: www.kofe.hu/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.) a közösségfejlesztés új honlapja: www.kka.hu/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

közszolgáltatásokba.[128] A helyi közösségszervezés egyre nagyobb mértékben és intenzívebben számíthat nagyobb hálózatok segítségére helyi „sejtek", tagszervezetek létrehozásában, működtetésében.

- *Humán közszolgáltatás-fejlesztés* – A látszat ellenére meglehetősen nagy, és egyre növekszik az elvi mozgástere az önkormányzatoknak a legkülönbözőbb humán közszolgáltatások (nevelési és oktatási, közművelődési, szociális, lakhatási, sport, rekreációs, egészségügyi, foglalkoztatási, részlegesen közbiztonsági) szervezésében. A szűkös mozgástér látszatát a költségvetés, az állami támogatás kétségtelenül szorongató és nagy fellendülést nem ígérő helyzete kelti. A szervezetfejlesztésnek azonban vannak módszerei és eszközei, hogy ezt a nézőpontot megváltoztassa, a fejlesztés horizontját kiszélesítse, és merőben új feladatellátási, működési megoldásokat hozzon be az önkormányzatok látóterébe (lásd a 8. táblázatot). Az is korlátot jelenthet számos politikai és szakmai vezető számára, ha a szakterületeket, ágazatokat, érintetteket egymástól elszigetelve (emlékezzünk az atomisztikus megközelítésre a 2. fejezetben) szemléli.

8. táblázat

A közszolgáltatási feladatellátás alternatívái[129]

Hagyományos saját intézmények működtetése	Kedvezmények nyújtása adott feladat ellátóinak, támogatóinak	A helyi gazdaság befolyásolása vagyongazdálkodással, adó- és díjpolitikával
A feladat megoldása a hivatalon belüli szervvel, személyzettel	Szolgáltatás megvásárlása saját megoldás helyett	A feladat egyéni, önkéntes megoldásának támogatása (pl. átképzés)
Intézményi társulások létrehozása	Más típusú, vegyes társulások létrehozása (többféle érdek összekapcsolása)	Pályázat kiírása valamely probléma megoldására, cél elérésére
Együttműködési megállapodások közös feladatmegoldásra	Szerződéses (üzemeltetési) feladatellátás	Kedvezmények nyújtása meghatározott célok elérése érdekében
Önkormányzati vállalat működtetése meghatározott tulajdonrésszel	Koncesszióba adás, franchaise	Közös akciók, programok szervezése adott célkitűzések érdekében (projekt) más érdekeltekkel
A tevékenység privatizálása	Alapítvány létrehozása, más források bevonása a feladat megoldásába	Kampány valamely probléma megelőzése, csökkentése érdekében
Utalvány kiadása a szolgáltatás piaci igénybevételére	A feladat átadása önkéntes, öntevékeny szervezetnek	Különböző szervezetek kapcsolódó tevékenységének koordinálása
A piaci szolgáltatók támogatása bizonyos közszolgáltatások nyújtásáért	Bizonyos feladatok ellátását vállaló civilszervezetek támogatása	„Valamit valamiért" megállapodások kötése érdekelt szervezetekkel

[128] Egy aktuális példa az Egyedülálló Szülők Klubja Alapítvány, amely egy eddig kevés figyelmet kapott, ám igen nagy társadalmi réteg érdekeit képviseli, és szervez tagjai számára szolgáltatásokat a kormányzat támogatásával. Lásd www.egyszulo.hu/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[129] Franchise (ejtsd frencsájz): adott szolgáltatás (például tanácsadás, információellátás) meghatározott formai és tartalmi előírások, követelmények melletti szerződéses átadása, nyújtásának segítése.

Kölcsön, kölcsöngarancia, kezdő támogatás adott feladat ellátóinak	Speciális pénzalapok létrehozása és társadalmi felügyelet alatti működtetése	Az adó- és díjpolitika felhasználása adott célok elérésére, problémák kezelésére
Verseny, jutalmak kitűzése adott célok szolgálatában, a figyelem felkeltésére	Az önsegélyezés, önbiztosítás támogatása, feltételeinek megteremtése	Az érdekeltek szövetkezési feltételeinek megteremtése, segítése

Megjegyzés: Ez a gyűjtemény korántsem meríti ki a lehetőségek teljességét. Csupán meg kívánja mutatni, hogy milyen széles az önkormányzatok mozgástere a feladat-ellátási megoldások kiválasztásában

Forrás: Gáspár Mátyás szerkesztése

A szervezetfejlesztés célja ezen a területen: a helyi közszolgáltatások valós igényekhez, a legtágabb értelemben vett lehetőségekhez és a digitális transzformáció kihívásához igazítása, igénybe vevői kontrollja, a közösségi közszolgáltatások rendszerének kiteljesítése mindenütt, ahol ez észszerű, szükség szerint az államilag szervezett közszolgáltatások kiegészítése, különös figyelemmel a térségi együttműködésre. Nem minden önkormányzat képes önálló közszolgáltatás-fejlesztésre, illetve korszerűsítésre, ezért figyelni kell a kibontakozó lehetőségeket, és ahol lehetséges, érdemes bekapcsolódni már működő megoldásokat alkalmazó körökbe, rendszerekbe, hálózatokba.

A humán közszolgáltatások természetesen minden más köz- és üzleti szolgáltatáshoz hasonlóan részei a digitális átalakulásnak, s ez a folyamat feltartóztathatatlan. Az önkormányzatnak – átfogó és részstratégiáiban, fejlesztési beruházási programjaiban – döntések sorozatát kell meghoznia e technológiai innovációkról. Ezzel párhuzamosan felvetődik az a kérdés is, hogyan válnak alkalmassá a közszolgáltatások igénybe vevői az új technológiai megoldások és eszközök használatára, és ezt az önkormányzat milyen módon segíti elő. E kérdésen belül felmerül az önkormányzat digitális szolidaritása, az esélyegyenlőség iránti felelőssége, azaz hogyan segítse a hátrányos helyzetben lévőket, akik pusztán saját erőfeszítéseik révén nem tudnak élni a digitális jövő, az új technológiák lehetőségeivel.

- *Közhatalmi feladatellátás* – A megmaradó mindenkori állami/közhatalmi – hatósági, állami közszolgáltatási, belső igazgatási – feladatok (lásd a 9. táblázatot) ellátásában a magas szintű szervezettségi színvonal fenntartása a feladat, különös tekintettel az elektronikus ügyintézési és a belső igazgatási és kommunikációs rendszerek eredményes, hatékony és gazdaságos működtetésére. Az ehhez és más feladatokhoz kapcsolódó ügyfélkapcsolatot – még a kisebb településeken is, a helyi viszonyokhoz igazodó sajátos formákban – célszerű egy viszonylag önálló, integrált, „szakmásított" működési területként szervezni.

  Itt külön érdemes megemlíteni az önkormányzatok rendeletalkotási, ezen belül saját hatósági hatáskörök megállapításának jogkörét. Ez egy fontos eszköz lehet az újfajta helyi társadalmi viszonyok kialakulásának szabályozásában. Különösen érdekes lehet az alkalmazása akkor, ha az önkormányzat társadalmi közfelelősséget vállalva egyes területeken – ahol ehhez megfelelő mozgástérrel rendelkezik – szeretné befolyásolni a településen élők magatartását konkrét helyzetekben. Így például az egyes közszolgáltatások helyi megoldásaihoz kapcsolódóan, a települési arculattal és identitással összefüggésben, a fizikai környezet kialakításában, természeti környezettel kapcsolatosan, a szomszédsági viszonyokban és közösségi együttélésben,

a közszolgáltatások igénybevételében, a társadalmi kommunikáció működésében, a helyi demokrácia sajátos intézményeinek működésében.

9. táblázat

Az önkormányzati feladatok átadása a járási hivataloknak

A járási hivatalokhoz átkerülő feladat- és hatáskörcsoportok listája	A jegyzőnél maradó hatáskörök
• okmányirodai feladatok ◦ lakcímnyilvántartás ◦ személyazonosító okmányok kiadása ◦ útlevél-igazgatás ◦ gépjármű-nyilvántartás • egyes gyám- és gyermekvédelmi ügyek ◦ időskorúak járadéka ◦ alanyi jogon járó közgyógyellátás ◦ hajléktalanok ellátása ◦ alanyi jogon járó ápolási díj • családtámogatási ügyek • köznevelési feladatok • menedékjogi ügyek • egyéni vállalkozói tevékenység engedélyezése • egyes kommunális típusú ügyek (pl. temetőengedélyezés) • egyes állategészségügyi feladatok (pl. cirkuszi menazséria, állatotthon engedélyezése) • a fővárosi és megyei kormányhivatalok által átvett szabálysértési feladatok (2012. április 15-től a fővárosi, megyei kormányhivatalba átkerült hatáskör) • a helyi védelmi bizottságok vezetése • egyes vízügyi hatáskörök • építésfelügyeleti, egyes építésügyi hatósági feladatok	• birtokvédelmi eljárás • hagyatéki eljárás • anyakönyvi igazgatás • adóigazgatás és adóvégrehajtás • egyes építésügyi igazgatási feladatok • kereskedelmi engedélyezés • parlagfű-mentesítési feladatok belterületen • iparigazgatás • a helyi önkormányzati rendeletalkotáshoz kötött szociális ellátások • gyermekvédelmi támogatások • a helyi állattartás szabályozása (a képviselő-testület hatásköre)

Forrás: Magyary-program 12.0 (2012). Elérhető: http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d-/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

A digitális átalakulás szervezése és vezénylése ebben a szerepkörben döntően az e-közigazgatás, a közigazgatási informatika feladata, de nem kizárólag. Bár egyre több feladatot és szolgáltatást vállal magára – esetenként kényszerít ki – a központi kormányzat, a helyi önkormányzatok önállósága, elhatározásai döntően befolyásolják a folyamat sebességét és sikerét. Természetesen ez a terület is a település és az önkormányzati szervezeti rendszer mérete által jelentősen meghatározott. Minél kisebb az önkormányzat, annál nagyobb valószínűséggel kell támaszkodnia a központi rendszerekre és/vagy külső szolgáltatásokra. A települési önkormányzatok szövetségi, szakmai hálózati együttműködésének kereteibe – a fejlett országok tapasztalatai alapján bizonyítottan – messzemenően belefférnek olyan szolgáltatások, amelyeket jelenleg csak a kormányzat vagy a gazdaság szolgáltat.[130] Van egy sajátos,

[130] Ilyen lehet például az önkormányzatok összefogásával létrejövő „jó önkormányzat" mutatók összehasonlító és elemző *(benchmarking)* rendszere, amelybe önkéntesen csatlakoznak és szolgáltatnak adatot a részvevők. Hasonló kormányzati rendszer a már korábban hivatkozott önkéntes CAF-felület és a szervezés alatt álló IKIR is.

kibontakozó szervezetfejlesztési feladat, amelyről az önkormányzatoknak – a jelen helyzetben – önállóan kell dönteniük és lépniük meghallva a „kor szavát", követve a globális és hazai trendeket, nevezetesen a *közadatvagyon közérdekű és üzleti hasznosítása.*[131] A téma jelentősége abban áll, hogy a közigazgatás, az önkormányzat közpénzből nagy és értékes közcélú adatvagyont halmoz fel, amelyet – megfelelően szabályozott körülmények között – elsődleges rendeltetésén túl is sokoldalúan lehet hasznosítani. A szervezetfejlesztési feladat abban áll, hogy a helyi közigazgatás intézményrendszerét szabályozással, technikával, szervezéssel alkalmassá kell tenni a közadatvagyon külső hasznosítására, megteremtve annak egyéb, megfelelő külső feltételeit.

- *A közszféra recepciósa* – Ez a szerepkör bár újszerűen hangzik, nem egy merőben új elgondolása a közigazgatási közönségszolgálat[132] továbbfejlesztésének, és nagymértékben lehet segíteni helyi szinten. A 90-es évek közepén elindult teleházmozgalom egyik fő funkciója volt az ügysegéd-szolgáltatás (a fogalom innen került a közigazgatásba), amely azt célozta meg, hogy minél könnyebb legyen a hivatali ügyintézés első lépése.[133] A helyi önkormányzatok már jelenleg is betöltik az állammal, a közigazgatással való „az első találkozási pont az állammal" szerepét. Miért ne lehetne a digitális átalakulás következő lépése az, hogy a legközelebbi polgármesteri hivatalban, annak saját vagy kihelyezett ügysegédi pontján keresztül az állammal és helyben ügyfélszolgálattal nem rendelkező közszolgáltatókkal minden ügyintézés kezdeményezhető legyen? Egy ilyen fejlesztés – például a Digitális Jólét Program részeként – folytatása lehet a kormányzat szolgáltató közigazgatási programjának[134] a legkorszerűbb technológiák támogatásával.

  Az *intelligens települési végpontok*[135] egy rendkívül jelentős – az önkormányzatok szakmai felügyelete alatt álló – szolgáltatási rendszer lehetne a „közszféra recepciósa" szerepkörön belül. A technológiai háttér adott, kifejlődése a videokonferencia-rendszerekkel kezdődött (ennek leegyszerűsített változata a Skype), s a korszerű, úgynevezett *telepresence* megoldásokban (lásd a 20. ábrát) csúcsosodik ki napjainkban. Egy ilyen technológia még a legkisebb településeken is képes fenntartható módon betölteni az intézménypótló szerepet, kiszolgálni a közigazgatási, közszolgáltatási és gazdasági szereplők ügyfélszolgálati, tanácsadási, mentorálási, oktatási (egyéni és csoportos) és egyéb igényeit. Ehhez többfunkciós intelligens te-

[131] Megalapozó tanulmány a nemzeti adatpolitikáról szóló Fehér könyvhöz, NHIT 2016. Elérhető: http://nhit.hu/dokumentum/172/Feher_konyv_megalapozo_tanulmany_201607.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[132] Gáspár Mátyás (2007): *Közigazgatási közönségszolgálat.* Budapest, E-Government Alapítvány a Közigazgatás Modernizációjáért; Gáspár Mátyás (2007): *A korszerű ügyfélszolgálati rendszerek szervezése és működtetése.* Magyar Közigazgatási Intézet. Elektronikus formában elérhető: www.kszk.gov.hu/data/cms29355/3_KORSZERU_B_modul_tankonyv.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[133] Lásd Gáspár Mátyás (2016): Csipkerózsika ébredj! – avagy új kihívások előtt a közösségi hozzáférés. *Információs társadalom,* 2016/3. sz.

[134] Ennek egyik gyakorlati eleme a Kormányablak Program, amelynek kiterjesztése lehetne a közigazgatási közönségszolgálat „az önkormányzat mint a közszféra recepciósa" koncepciójának megvalósítása, kiteljesítése.

[135] A Digitális Jólét Program (DJP) 2.0 előirányozza úgynevezett DJP Pontok, hálózat és mentorrendszer létrehozását, lásd www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/digitalis-jolet-program (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.), ehhez kapcsolódóan lásd még a 140. lábjegyzetet.

lepülési végpontok szükségesek, amelyek előképei – a teleházak – Magyarországon már a 90-es években létrejöttek, és sikeresen működnek számos településen.

20. ábra
Telepresence/távjelenlét

Forrás: www.mnn.com/money/sustainable-business-practices/stories/telepresence-is-like-being-there-only-better (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

Érdemes megfigyelni, hogy szinte valamennyi feladatterületen sajátos módon erősödik az önkormányzatok egyfajta kibontakozó – a régi és új szerepekhez egyaránt kapcsolódó – „versenyképességi kitettsége". Minél inkább képessé válik az önkormányzat az új szerepek ellátására, annál vonzóbbá válik a helyi közösség és a település külső érintettjei számára. Az is jól érzékelhető, hogy ez jelentős mértékben összefügg a digitális jövő befogadásának képességével. Minél nyitottabb és képesebb erre az önkormányzat, illetve a település, annál nagyobb az esélye, hogy a fenti szerepeket magas színvonalon képes ellátni és „állni a versenyt", növelni a település vonzerejét. Az önkormányzati átalakulás feltételezi valamennyi – fentebb feladatterületként bemutatott – régi-új helyi közigazgatási szerep újraértelmezését, beágyazódásának újragondolását a megváltozott tágabb vertikális (általános és ágazati) és horizontális (területi, térségi) közigazgatási rendszerbe.

A fentiekben az önkormányzat fő működési irányai közül (lásd a 25d ábrát) az alapfunkciókkal foglalkoztunk. Ha ezeket képletesen *horizontális síkon* elhelyezkedő folyamatokként képzeljük el, akkor a két további működési irány a működési tér (egyszerűbben fogalmazva működési kocka) további két dimenzióját alkotják, az alapfunkciókhoz képest *vertikális síkokban*. A működési irányok képszerű ábrázolása azért hasznos, mert rávilágít két összefüggésre. Az egyik az, hogy az önkormányzati teljesítmények mindhárom működési irány eredőjeként állnak elő, döntően függenek azok összehangoltságától. A másik pedig az, hogy a feltételbiztosító és menedzsmentműködési főirányok keresztirányban, az alapműködés valamennyi funkciójára hatnak, sikerét befolyásolják (működési mátrix).

A fenti összefüggéseket továbbgondolva, a szervezetfejlesztésnek az alapműködés minőségét jelentősen befolyásoló aktuális feladatai vannak a működési kocka másik két síkjában. Ahhoz ugyanis, hogy az alapműködést érintő szerepek ellátásához szükséges

kompetenciák kialakuljanak, működjenek és fejlődjenek, a másik két síkban megvalósuló fejlesztésekre van szükség. Szükséges, de önmagában nem elegendő a megújuláshoz az alapfunkciók szakmai fejlődése, igazodása a belső és külső környezethez. Az önkormányzatok úgynevezett rendszertulajdonságait döntően a másik két síkban megvalósuló funkciók és működési folyamatok képesek a megfelelő módon átalakítani.

A működési mátrix keresztirányában, valamennyi fent bemutatott szerepkörbe besorolható alapfunkcióra ható menedzsment- és feltételbiztosító funkciókat és/vagy feladatokat érintően a szervezetfejlesztésnek további aktuális tennivalói lehetnek egyes önkormányzatok esetében.

- *Stratégiai menedzsment* – Mint láthattuk az előzőekben, a szervezetfejlesztés a minőségbiztosított zárt ciklusú menedzsmentrendszer szerves része, biztosítva a külső és belső környezethez való folyamatos alkalmazkodás egyik alapvető – fejlődési, átalakulási, változási – feltételét. Következésképpen éppen az így működő stratégiai menedzsment ad értelmet a benne megvalósuló tevékenységnek. A szervezetfejlesztés felelős annak meghatározásáért, hogy az átalakulás által szükségessé váló kompetenciák hogyan jönnek létre. A zárt ciklusú menedzsmentrendszer kialakulása önmagában véve is egy fontos – ha nem a legfontosabb – szervezetfejlesztési feladat, ami az önkormányzat esetében a korszerű települési közmenedzsment.
  Jogi hátterét korábban áttekintettük, s megállapítottuk, hogy lényegében – ha nem is tételes és szó szerinti előírásként, de közvetett módon – szinte minden elemében normatív elvárás az önkormányzatokkal szemben, hogy korszerű irányításuk legyen. Az önkormányzati irányítás nyitottsági foka – azaz közmenedzsmentjellege – természetesen eltérő lehet, de zárt rendszerét tekintve elmondható, hogy bár külső és belső feltételeinek sora hiányzik, elvileg nem is működhetne másképpen. Ezért elvben mindenütt létező, aktuális szervezetfejlesztési feladat annak kialakítása. Kulcskérdése a „hagyományos" stratégiai tervezés (ha egyáltalán van ilyen a jogi minimumkövetelményeket meghaladóan) továbbfejlesztése zárt ciklusú stratégiai menedzsmentté.
  Mit jelent ez a gyakorlatban? Magában foglalja a stratégiai működés települési közmenedzsment irányában való kiterjesztését, közösségi bázisú (CLLD) átfogó alapstratégia és kapcsolódó részstratégiák készítését összhangban az erre vonatkozó kapcsolódó jogi előírásokkal (lásd az 1. mellékletet), a stratégiai tervezés és kontroll külső és belső szabályrendszerrel történő intézményesítését. A hagyományos – részben kötelezően előírt – stratégiai terveken (koncepciók, programok, cselekvési tervek stb.) túl az új stratégiai menedzsmentrendszerben az önkormányzati átalakulás új – adott településen aktuális – stratégiai területeinek is meg kell jelenniük. Ilyenek maga az átalakulás komplex stratégiai folyamata (szervezetfejlesztés), az egyes új szerepekhez (lásd fentebb) kapcsolódó és az ezeket támogató fejlesztési részstratégiák, nevezetesen a digitális átalakulás, társadalmi közfelelősség, helyi gazdaság- és társadalomfejlesztés, tudásmenedzsment, szervezeti kultúra, közönségkapcsolatok. Ezek közül a kevésbé ismert területekről a továbbiakban részletesebben szólunk.

Az önkormányzati alapstratégia és a részstratégiák kidolgozásának módszerei lényegében ismertek, ezeket széles körben tanítják, tanácsadó cégek segítik.[136] A szervezetfejlesztésnek el kell érnie, hogy a stratégiai menedzsment fejlesztése módszeres, tervszerű, szabályozott, az érintettek bevonásán alapuló, az átfogó és részstratégiák egymásra épülését biztosító (külső, belső, tartalmi összhang, azonos időhorizont), a megvalósítás és kontroll megfelelő szervezettségi garanciáit is biztosító megoldást eredményezzen, ami gyakorlatilag a zárt ciklusú önkormányzati menedzsment kiépülését jelenti.

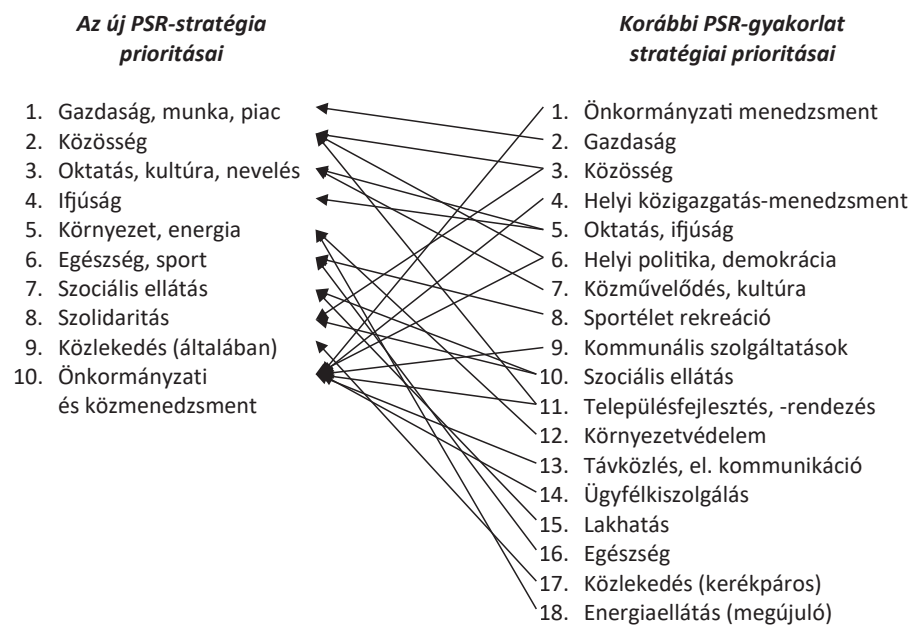
- *Társadalmi közfelelősség*[137] – A legutóbbi időben kibontakozó közigazgatási szervezetfejlesztési irányzat[138] az önkormányzatok számára különösen fontos. Lényegét az a felismerés jelenti, hogy az üzleti szférában kialakult társadalmi felelősségvállalás[139] értelmezhető a közszférára is, mert a közérdekből ellátott feladatok nem automatikusan társadalmi felelősséggel végzett tevékenységet jelentenek. A közérdekűség jogszabály szerinti elszámoltathatóságot és a közfelelősség érvényesíthetőségét feltételezi. A társadalmi felelősség ezen túlmutat, a jogi előírásokon túli felelősség vállalását jelenti. Ennek a közszférában is helye van, az önkormányzatoknál különösen, az önként vállalt feladatok körében.
  A társadalmi közfelelősség-vállalás ezt a „többletfelelősséget" takarja, amely az önkormányzati alapműködés szinte minden területén megjelenhet, s ezen túl további sajátos céljai és tevékenységei is lehetnek, amivel a jogi szabályozás külön nem akar, vagy nem tud foglalkozni. Erre jó és aktuális példa a fenntartható fejlődés vagy még konkrétabb területként a digitális átalakulás, és a települési közösség ezzel kapcsolatos befogadó képességének fejlesztése. A helyi esélyegyenlőségi programok (HEP) készítésének előírása vagy a pályázati rendszerekben az úgynevezett horizontális célok és tevékenységek megjelenítése lényegében – indirekt módon – a PSR megközelítés előfutáraiként is értelmezhetők. Ezeken túl számos további cél és feladat ismert ebben a körben, amit jól mutat egy úttörő példa, Alsómocsolád község PSR-stratégiájának tematikai rendszere és összevetése a korábbi – a PSR-stratégia kidolgozása előtt, addig PSR-ként nem azonosított és tudatosított – többletfeladatvállalási gyakorlattal (lásd az 21. ábrát).

[136] Aktuálisan önkormányzati szinten Budaörs és Alsómocsolád foglalkozik PSR-stratégia kidolgozásával. A központi államigazgatásban a Gazdasági Versenyhivatal rendelkezik PSR-stratégiával, lásd: http://hirlevel.egov.hu/2017/05/21/kozzetette-tarsadalmi-kozfelelossegvallalasi-psr-strategiajat-a-gazdasagi-versenyhivatal/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[137] PSR – Public Social Responsibility

[138] A forrásban (USA) egyértelműen fogalmazódik meg a helyi társadalmi felelősség, lásd www.lgc.org/who-we-are/ahwahnee/econ-principles / (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.) www.lgc.org/wordpress/docs/ahwahnee/ahwahnee_principles.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.) Magyarországon is elindult ez a gondolkodás (lásd a 143. lábjegyzetet), a Nemzeti Közszolgálati Egyetem kutatást és tananyagfejlesztést indított PSR-témában.

[139] CSR – Corporate Social Responsibility



1. ábra

Alsómocsolád önkormányzata PSR-stratégiájának tematikai fókuszai és azok összevetése a korábbi többletfeladat-vállalási gyakorlattal

Forrás: Mindenki dolga, Alsómocsolád község társadalmi közfelelősség stratégiája, 2016.

- *Digitális átalakulás* – A gazdaságban és társadalomban a közigazgatással párhuzamosan, attól függetlenül (is) zajlik ez a folyamat.[140] Az önkormányzatok számára a kihívás az, hogy amennyiben ezt települési – vidéki kistelepülések esetében térségi – szinten nem koordinálják, akkor az ott élők jelentős hátrányba kerülnek. Társadalmi közfelelősségi kérdésként merül fel, hogy az önkormányzat vállalja-e e rendkívül jelentős közügy kezelését. Részt vesz-e tevőlegesen a megoldásban. Szerepe döntően települési-térségi koordinációs természetű, túl azon, hogy önmagának – saját intézményrendszerének – is vannak digitális átalakulási feladatai.
  A település és az önkormányzat digitális átalakulásának szervezeti kereteit a kibontakozó okos/intelligens települési stratégiák, programok kidolgozása és menedzselése adja. A szükséges személyes, szervezeti és közösségi kompetenciák megszerzése komplex szervezetfejlesztési feladat, az önkormányzatok számára csak belső – személyi, anyagi, egyéb – erőforrásokból nem biztosítható. Az új szükségletnek azonban számos külső érdekeltje, érintettje van, ami lehetővé teszi az igények és lehetőségek, szükségletek és erőforrások, elképzelések és lehetőségek összehangolását, koordinációját. A digitális átalakulás szükségszerűségét jól

[140] Lásd http://ivsz.hu/esemenyek/mtadigitalizaciokonferencia/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

mutatja, hogy megkezdődött – amint azt korábban bemutattuk – az okos/intelligens települési tervezés beépítése az integrált települési stratégiák készítésébe.

- *Tudásmenedzsment* – A tudás jelentőségének rendkívüli megnövekedése általános tendencia, és szorosan összefügg a gyorsuló fejlődéssel és a digitális átalakulással is. Szervezeti szinten a tudás, egyre jobban elválva az emberektől, beépül a munkafolyamatokba (például adattárak, szoftverek, instrukciók, módszertanok), a hagyományosan ismerteken túl (konferenciák, sajtó, könyvtár) speciális belső és külső digitalizált szolgáltatások által válik elérhetővé (például adatbázisok lekérdezése, szakmai csoportmunka), további sajátos, jól felhasználható (például tudományos kutatások, szakmai dolgozatok) formákban jelenik meg.
  Fokozatosan az önkormányzati menedzsmentben is szükségessé válik, hogy önálló funkcióként jelenjen meg az intézmények, a település közössége számára a közszolgáltatásokkal, a közügyekkel kapcsolatos tudás, tapasztalat módszeres gyűjtése, kezelése, hozzáférhetővé tétele a belső működés, a külső szolgáltatások és minden érintett számára. Az alapcél az, hogy a működéshez szükséges tudásanyag időben rendelkezésre álljon minden szereplő számára, előállítása, kezelése és szolgáltatása az igényekhez igazodóan a lehető legeredményesebb, hatékonyabb és gazdaságosabb legyen.
  Az önkormányzat – még a legkisebb településeken is – hatalmas, nagy részben közszükségletként értelmezhető tudásvagyon birtokosa. Ennek gyarapítása, megőrzése és használhatóvá tétele egy új társadalmi közfelelősségi terület, egyes elemeiben pedig – például kötelező közzététel – jogszabály írja elő bizonyos tudáselemek nyilvánossá tételét, szolgáltatását folyamatosan vagy eseti kérések alapján.[141] A lehetőségek körébe tartozik jelenleg az úgynevezett közadatvagyon (például alaptérképek és hozzá kapcsolódó aktuális térbeli információk) széles körű, akadálymentes felhasználhatóvá tétele köz- és üzleti célokra (úgynevezett elsődleges és másodlagos hasznosításra, lásd a 22. ábrát) egyaránt, részben az önkormányzat által szabályozott feltételek (például differenciált térítési rendszer) mellett.[142]

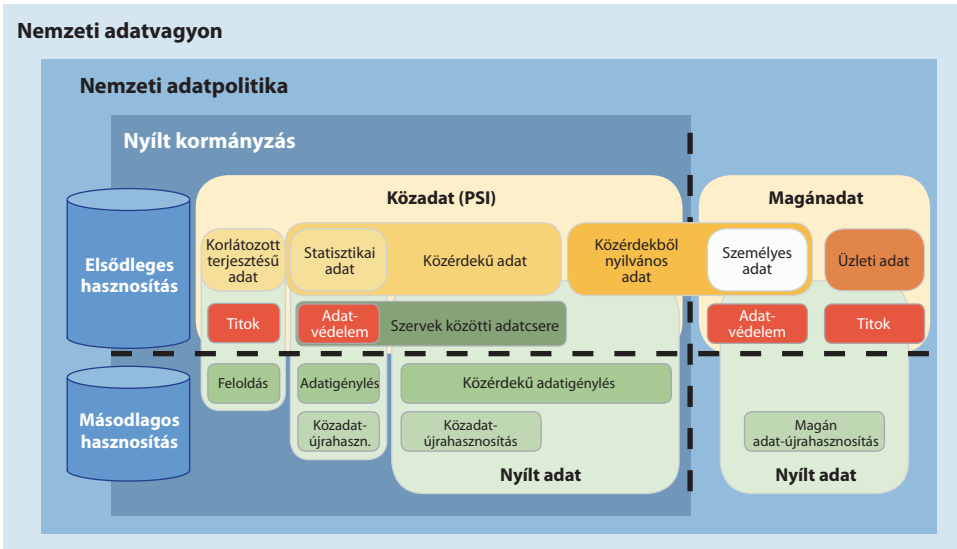
Összefoglalásként megállapítható, hogy a szervezetfejlesztésnek mint folyamatos tevékenységnek – amint a fentiekben láthattuk – számos aktuális feladata lehet az önkormányzatoknál. Magának e fejlesztő munkának is megvannak a sajátos működési és szervezeti feltételei, amelyeket nem feltétlenül önállóan kell biztosítania minden egyes önkormányzatnak. Ezek mellett ki kell emelni azt a „hagyományos" szervezetfejlesztési feladatot,[143] amelyet a korszerű menedzsmentkontrolling (ez utóbbiról lásd a 11. fejezetben) *szervezeti*

[141] A közérdekű adatok közzétételét ez a jogszabály írja elő: 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.

[142] Például a nagyvárosi nyilvános WC-k elhelyezkedése egy létező közadat-újrahasznosító okostelefonos szolgáltatás: http://hvg.hu/tudomany/20160209_illemhely_wckereso_wc_android_ingyenes_app (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[143] Mind a Magyary-program, mind pedig a Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia hangsúlyosan foglalkozik a szervezetfejlesztéssel, annak immár „hagyományos" feladataival és módszereivel: http://magyaryprogram.kormany.hu/szervezetfejlesztesi-modszertanok (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.) www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

feladat- és folyamatkontrollnak nevez. Lényege az önkormányzat teljes működési rendszerének – feladatrendszerének[144] – módszeres nyilvántartása, változásainak szabályozása, végigvitele a kapcsolódó szervezeti és működési elemeken, a feladatokhoz kapcsolódó munkafolyamatok és folyamatmodellek kidolgozása, alkalmazási feltételeinek (például a folyamatszabályozásban, a szolgáltatásfejlesztésben, az e-ügyintézésben, a racionalizálásban, a minőségfejlesztésben és a belső kontrollrendszerben) kialakítása, fejlesztése.



22. ábra

A nemzeti adatvagyon értelmezése és szerkezete

Forrás: Fehér könyv a nemzeti adatpolitikáról (2016). Elérhető: http://nhit.hu/dokumentum/176/Adatpolitikai_feher_konyv_201608.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 07. 05.)

Az önkormányzati feladatkontroll intézményesítése azért is különösen aktuális szervezetfejlesztési feladat, mert a jogi szabályozás – amint azt a legutolsó lábjegyzet forrása mutatja – nem mondható teljesen kiforrottnak, különösen az önkormányzati autonómia összefüggésében. Sajátosan új helyzetet teremt a kötelező és önkéntes feladatok elhatárolásának kényszere, az utóbbiaknál a társadalmi közfelelősség mint a feladatmeghatározás elvi alapjának bevezetése. Nem szükségszerű, hogy ezt a feladatot minden önkormányzat teljes egészében egyedül oldja meg. A jelenlegi helyi közigazgatási gyakorlatban hiányzik egy mindenki számára hozzáférhető általános, a szakfeladatrendszerrel[145] összehangolt, tudásmenedzsment-szolgáltatásként használható önkormányzati feladatkataszter, más megközelítésben, szervezetfejlesztési „fejjel gondolkodva” önkormányzati szolgáltatási jegyzék.

[144] Lásd a témáról dr. Csörgits Lajos, Széchenyi István Egyetem, 2014. doktori disszertációját, konzulensek: dr. Patyi András és dr. Smuk Péter. Elérhető: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop422b/2010-0010_kotet_01_onkormanyzati_feladatellatas_alakulasa/onkormanyzati_feladatellatas_alakulasa_1_1.html (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[145] Lásd a szakfeladatrendszerrel kapcsolatban a 81. lábjegyzetet.

Önkormányzati összefogással egy ilyen általános szervezetfejlesztést támogató rendszert ki lehetne alakítani.[146]

Ellenőrző kérdések

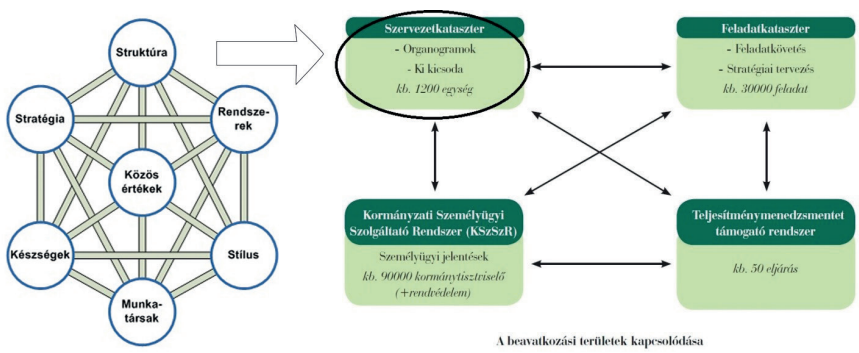
1. Mondjon példákat a folyamatelvű működés megoldásaira! Hogyan értelmezhető az Ön munkahelyén a folyamatelvű működés?
2. Írja le a folyamatelvű működés modelljét!
3. Sorolja fel a működési kocka három eredőjét!
4. Hozzon példákat a munkahelyéről a támogató és az alapfunkciókra!
5. Mit nevezünk smart citynek?
6. Mutassa be az önkormányzatok szolgáltatáselvű működését!

[146] Külön fejezetben foglalkozik ezzel a kérdéssel: Almásy–Belényesi–Gáspár 2015.

Vákát oldal

9. Az önkormányzati szervezet fejlesztése

A klasszikus „szervezetfejlesztési fókuszok” (lásd a 23. ábrát) következő eleme a *szervezetkontroll* – a szervezeti felépítés kialakítása, karbantartása –, aminek célja a mindenkori, a stratégiából és teljesítménykövetelményekből levezetett működési igényekhez igazítani a munka- és felelősségmegosztás, valamint a koordináció rendszerét. Sokáig úgy gondolták – s még ma is vannak hívei ennek a felfogásnak –, hogy a szervezeti struktúra mint statikus tényező elsődleges, az állandóság és stabilitás biztosítéka. A modern menedzsment és szervezetfejlesztés nem osztja ezt a nézetet. A szervezetet besorolja a többi működési feltételek közé, mert úgy véli, hogy a szervezet egészének teljesítményét a működés produkálja, s a legészszerűbb munkamegosztás, szervezeti keretek (felépítés) ennek szolgálatában kell, hogy álljon.



23. ábra

A szervezet mint a Magyary-program és a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia egyik beavatkozási területe[147]

Forrás: Gáspár Mátyás szerkesztése McKinsey és a Magyary-program nyomán

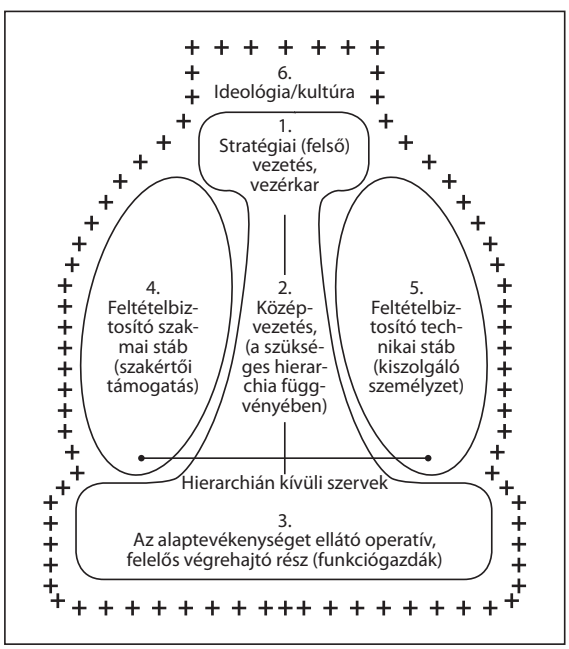
A szakadatlan megújulás érdekében végzett folyamatos szervezetfejlesztés is ekként tekint a szervezeti felépítésre, illetve tágabban, a működési feltételeket biztosító szervezeti egységekre, belső és külső feladatmegoldó szervezetek összességére. A korszerű szervezetfejlesztés egyik legfontosabb alapvetése az, hogy a közmenedzsment-felfogásban az önkormányzati szervezeti rendszer részei mindazok a „strukturális elemek”, amelyek közreműködnek a feladatok megoldásában. Ez a szervezeti kiterjesztés azért nagyon lényeges, mert összhangban van *a feladatmegoldási és működési nyitottság és sokféleség* korábban érintett alapelvével, annak szervezeti kereteit hivatott biztosítani.

[147] A McKinsey-féle 7S modell a szervezetfejlesztés klasszikus logikai rendszere a szervezet leírására. A Magyary-program és a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia is – e logikát elfogadva – kitüntetett beavatkozási területként kezeli a közigazgatás egészének és egyes intézményeinek szervezeti felépítését.

A szervezetfejlesztő számára a kérdés az, hogy milyen feladatmegoldó szervezeti felépítés, strukturális elemek szolgálják legjobban a fentiekben leírt megváltozott, átalakuló működést. A hagyományos szervezetépítési gondolkodás egy viszonylag zárt intézményben megvalósítható strukturális alternatívákat (lineáris, funkcionális, lineáris-funkcionális, törzskari, divizionális, mátrix, programorientált, team-orientált) és koordinációs mechanizmusokat különböztet meg, amelyeket attól függően variál, hogy milyen alapvető működési funkciót tölt be a szervezet. A klasszikus szervezeti felépítési rendszerek helyi közigazgatási adaptációját, Henry Mintzberg az önkormányzatokra is alkalmazható korszerű struktúramodelljeit (lásd a 24. ábrát) a szakirodalom alaposan feldolgozta.[148]

A globális trendek és a működés új rendszerei, az önkormányzati átalakulás a feladat- és hatáskörök, a munka- és felelősség-megosztás a szervezeti struktúrák teljes újragondolását, új elvi alapokra helyezését teszik szükségessé. Természetesen, ez nem teszi feleslegessé a klasszikus struktúraépítési ismereteket, alapelemeinek alkalmazását, de ezek mellett merőben újakat is behoz az önkormányzatok szervezeti „ökoszisztémájába". Itt lép be az ún. *szervezetkontroll* szükségszerűsége[149], mint szervezetfejlesztési feladat azzal a céllal, hogy a szervezeti felépítést folyamatosan igazítsa a változó működési követelményekhez.

a) Hat alapvető rész, milyen irányokba húzzák a szervezetet?



Az egyes szervezeti részek különböző irányokba húzzák a szervezetet (Mintzberg kifejezéseivel)[157]

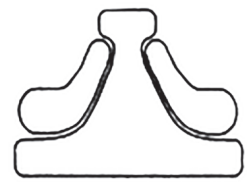
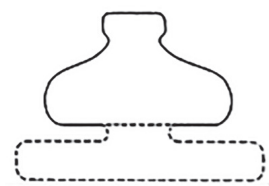
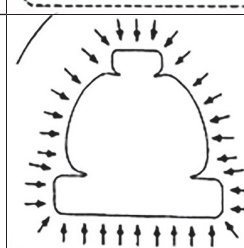
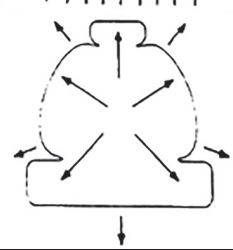
1. *Vezetni:* inkább felfelé húzni, hierarchizálni,
2. *Balkanizálni:* fentről és lentről hatásköröket „begyűjteni",
3. *Professzionalizálni:* növelni az önállóságot, felelősséget is vállalva,
4. *Racionalizálni:* észszerűbbé, hatékonyabbá tenni a folyamatokat,
5. *Együttműködni:* fokozni a belső és külső kooperációt,
6. A politika inkább *széthúzni,* a kultúra pedig *összefogni,* integrálni igyekszik a szervezetet.

[148] GÁSPÁR Mátyás (1995): Helyi önkormányzati menedzsment. Lépések a teljesítményelvű és polgárközeli közigazgatás felé. Helyi önkormányzati know-how program. *Közigkonzult,* 1995. 6. Szervezeti struktúra

[149] Erről részletesebben lásd GÁSPÁR–GÖNDÖR–TEVANNÉ 2011, 10. A munka, a felelősség és a jogok megosztása – szervezetkontroll.

[150] Az egyes sorszámok a szervezet bal oldalon megnevezett hat részére utalnak. Erről részletesebben lásd GÁSPÁR–GÖNDÖR–TEVANNÉ 2011, 290–294.

b) Mintzberg hét szervezeti struktúramodellje

1. Vállalkozói típusú szervezet	A stratégiai stáb erős és szoros, közvetlen ellenőrzést gyakorol a végrehajtók felett, a döntések centralizáltak.	
2. Gépi bürokráciatípusú szervezet	Erős technikai és szakmai kiszolgáló rész a folyamatok szabványosításával biztosítja az összhangot. A korlátozott decentralizációt erős formális kontroll kíséri.	
3. Diverzifikált szervezet	A középvezetés önmaga erősítésével biztosítja, hogy a szervezet nagy önállóságú, önellátó részegységekre tagolódik (diverzifikáció).	
4. Szakértői szervezet	A szakértők élveznek prioritást a szervezetben, szakmai koordináció érvényesül, a demokratikus, decentralizált, önállóságot biztosító működés koordinációs nehézségek forrása.	
5. Innovatív szervezet	A feladatok, problémák változásait követő rendkívül változékony, instabil szervezet igen erős kiszolgáló egységekkel, célorientált megvalósító szervekkel, igen fejlett kooperációs mechanizmusok.	
6. Misszionárius szervezet	A küldetés, alapértékek, kultúra igen erősen meghatározó szerepe révén nem stabilizálódó belső formális szervezet, a nagy közösségi erő tartja egyben a szervezetet. Kis belső egységek lazán formalizált kapcsolat.	
7. Politikai szervezet	A hatalmi eszközök megszerzése, birtoklása akadályozza a szervezet belső formalizálódását, az állandó politikai meccsek folyamatosan feszítik szét a szervezetet a konfliktuskezelés hatékonyságától függően.	

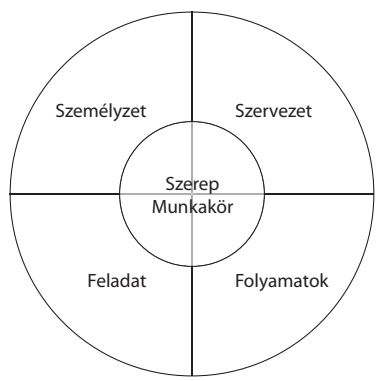
24. ábra

A szervezet alapvető részei és struktúramodelljei Mintzberg szerint

Forrás: Mintzberg, Henry (1983): *Structure in fives: Designing effective organisations.* Prentice Hall.

A szervezetkialakítás (szervezettervezés, angolul *organization design*) új megközelítésének legmeghatározóbb működési hatótényezője az elmozdulás a viszonylag zárt, igazgatási típusú intézményirányítási rendszertől egy nyitott, szolgáltató szellemű és közösségi önkormányzás felé. Miután ez nem egyszeri átalakulási esemény, hanem egy fokozatos igazodási és fejlődési folyamat, messzemenően indokolt a szervezetfejlesztés állandó jelenléte és figyelme. Nem csak a közigazgatás sajátja a merev szervezeti struktúrák „oldódása". Az üzleti szférában is jelen van a szervezeti határok lebontása, átjárhatóvá tétele, munkafeladatok átadása, külső partnerek bevonása, beleértve a vásárlókat, a szolgáltatások igénybe vevőit is.[151] Ha ez a folyamat zajlik a környezet oldaláról is, az természetesen hatással van a közszféra szereplőire (közigazgatás, civil szféra) is.

A szervezeti felépítés legkisebb egysége – klasszikus kifejezéssel – a *munkakör*, amely egy szervezeti pozícióhoz kapcsolódik, annak feladat- és tevékenységi tartalmát határozza meg. Tágabb, közmenedzsment-értelmezésben ez egy konkrét *szervezeti szerep, feladatkör,* amelyet valakinek – egy arra alkalmas személynek – be kell töltenie ahhoz, hogy a működés strukturális feltételei biztosítva legyenek. Mint a szervezeti felépítés legkisebb strukturális egysége azért rendkívül jelentős, mert gyakorlatilag ez a szervezeti elem kapcsolja össze a szervezet és működés minden további lényeges tényezőjét (lásd az alábbi 25. ábrát). A munkakörök,[152] szervezeti szerepek meghatározása a szervezetkialakítás alapfeladata, amelyre a megfelelő belső és külső szervek (szervezeti egységek, szervezetek), struktúrák és koordinációs mechanizmusok felépíthetők.



25. ábra

A szerep és munkakör mint a szervezet és működés központi eleme

Forrás: Gáspár Mátyás (2012): *GVH Kontrolling, Metodikai keretrendszer és kézikönyv. Fejlesztés – Működtetés – Értékelés.* Kézirat.

[151] *Boundaryless organization* (határok nélküli szervezet), alapvetése Ashkenas, Dave Ulrich, Todd Jick and Steve Kerr azonos című könyvében, lásd www.strategy-business.com/article/14858?gko=5762a (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[152] A hazai közigazgatás fejlesztésében napirenden van az úgynevezett egységes munkaköri rendszer és kataszter létrehozása, amely jogi hátteret és támogatást is jelenthet a munkakörök kialakításához. Lásd a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 7.2.3.3. *Munkaköralapú rendszer teljes körű kiépítése* című fejezetrészét: www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

A szervezetfejlesztő a strukturális kihívásnak megfelelve új gondolkodásmódot – *szervezeti filozófiát* – és részben már ismert, de nem elterjedt, s merőben új szervezeti megoldásokat is visz az önkormányzati megújulás, átalakulás folyamatába. A szervezeti filozófia[153] összeköti az önkormányzatiság új értékrendjét (lásd korábban a 2. és 7. fejezetekben) és a szervezeti struktúra kialakításának alapelveit, korszerű módszereit és gyakorlatát. Lényegét a fenti forrás alapján a 10. táblázat mutatja be. Az önkormányzati szervezetről való gondolkodást az úgynevezett szervezetalkotási értékrend, alapelvek meghatározása jelenti, válaszolva a szervezetkialakítás alapvető kérdéseire.

10. táblázat

Szervezeti értékrend és filozófia

Nyitott önkormányzás	A szervezetben erős belső és külső tájékoztatási, kommunikációs szolgálat, amely képes korszerű információs rendszereket működtetni, kiszolgálni a szervezeten belül, a közszolgáltatások keretében és a közvetlen közönségkapcsolatokban.
Polgárközpontúság	Az emberekhez, ügyfelekhez közel lévő, velük közvetlenül foglalkozó, jól hozzáférhető szolgáltatásokat nyújtó szervezeti egységek (ügyfélszolgálat, kirendeltségek). A szervezetkialakításban a célközönségért, annak egyes csoportjainak nyújtott közszolgáltatásokért (lásd még: szolgáltatószellem) való felelősség egysége meghatározó szempont kell, legyen.
Kisközösségek	Olyan szervezeti egységek és szolgálatok, hálózatok, partnerségek, amelyek a hozzáférhetőségen túl lehetőséget adnak a kisközösségek tagjainak, képviselőinek bekapcsolódására a közügyek intézésébe és a közszolgáltatások ellátásába, garanciát nyújtanak az információk és szolgáltatások közvetítésére, az igények és lehetőségek összekapcsolására.
Emberi minőség	Olyan felelős, önálló beosztott és vezető munkakörök, amelyek igénylik és ki is használják a személyi kvalitásokat, amelyek eléggé vonzóak ahhoz, hogy jól felkészült munkavállalók, képviselők töltsék be a szervezeti szerepeket. Erős emberierőforrás-menedzsmentet támogató szolgálat és vezetői munkaköri felelősség.
Jogszerűség	Erős belső és külső jogi kontroll és tanácsadó szolgálat, amely biztosítja a szabályozott működést, a szabályozásoktól eltérő működés megelőzését, hatékonyan képes észlelni, jelezni és korrigálni a jogszerűtlen működést, magatartást.
Szolgáltatószellem	A szervezeti egységek elsődlegesen a nyújtandó szolgáltatások szerint szerveződnek, azokért viselnek felelősséget és szolgáltató tevékenységük eredményességét, hatékonyságát, gazdaságosságát, jogszerűségét megfelelő támogató szolgáltatások segítik elő. Erős, egységes ügyfélkiszolgálási, -kapcsolati szervezeti rendszer.
Tervszerűség	A stratégiai és operatív tervezésért, a tervek kontrolljáért felelős szervezeti egységek, munkakörök működnek egymástól elhatárolt módon. Szervezetileg tisztázottak és meghatározottak a tervezés politikai és szakmai szerepei, feladatai.
Akcióorientáltság	A szervezet gyors reagálását, a szervezeti merevség oldását rugalmasan, könnyen és jól szabályozott módon biztosító, kezelni képes szervezeti elemek (pl. projekt-, időleges, rendkívüli, párhuzamos szervezeti egységek) és koordinációs mechanizmusok támogatják. Erős ügyfélszolgálat és kapcsolatkezelő rendszer, amely az igény felmerülésétől a megvalósulásig képes követni a szervezet reagálását.

[153] A fogalmat részletesebben elemzi Gáspár 1995, 6.2. Szervezeti filozófiák, 160–163. Ugyanerről egy terepi fejlesztés tükrében lásd Gáspár–Göndör–Tevanné 2011. 10.1.1. Szervezeti filozófia, 285–289.

Eredményközpontúság	Minden szervezeti egység, vezető és beosztott munkakör létesítésével egyidejűleg konkrét eredmény- és teljesítménykritériumokat is meghatároznak az ellátandó feladatokkal, szolgáltatásokkal összhangban, s azok teljesítése folyamatos kontroll alatt áll.
Működési hatékonyság	Az észszerű szervezettség és ráfordítások mellett elérendő minőségi eredmény más követelményekkel (szolgáltatásorientáltság, végrehajtási önállóság) együttesen úgynevezett lapos szervezetet feltételez, amelyben nem vertikális (hierarchikus), hanem a horizontális, automatikus, folyamatelvű koordináció az elsődleges. Az ilyen szervezetben az információáramlás és döntéshozatal felgyorsul, hatékonyabbá válik. A hatékony működést ellenőrző kontrollingszervezet működik.
Pénzért érték	A szervezeti egységek, munkakörök szintjén érvényesülnek az anyagi fenntarthatóság követelményei. Jól meghatározott és kontrollált hozzáadott értékkel járulnak hozzá az összműködéshez, amely „megéri" a szervezetnek, az egyes szervezeti elemek gazdaságosan működtethetők, ráfordítási költségeik arányosak a létrejövő értékekkel.
Környezettudatosság	A szervezeti felépítés, az egyes egységek kialakítása, működése, elhelyezése minimalizált és kontrollált környezeti terheléssel jár, s a dolgozók, használók (pl. ügyfelek) egészsége, közérzete szempontjából is megfelelő (pl. a szervezeti egységek térigénye és tényleges térhasználata összhangban van). A környezeti terhelés csökkentése, ellenőrzése belső szolgáltatásként működik.
Korszerűség	A szervezeti viszonyok – munkakörök, foglalkoztatási módok – folyamatosan követik az információs társadalom lehetőségeinek kihasználását. Fokozatosan kibontakozik a korszerű, úgynevezett *back office – front office – end office*[161] munkamegosztás. Fejlett informatikai belső és külső szolgáltatások működnek, amelyeknek felelős szervezeti egysége van.
Ellenőrzés	Kifejlett, átfogó menedzsmentkontrolling szervezeti egység működik, folyamatosan gyűjti, elemzi, értékeli a munkafolyamatokba épített ellenőrzés adatait, a vezetői információs rendszer számára szolgáltatja a kontroll eredményeit, és szükség szerint segítő korrekciós szolgáltatásokat nyújt.

Forrás: GÁSPÁR 1995, 6.2. *Szervezeti filozófiák*

A továbbiakban áttekintjük, milyen irányokban és módokon változhat a helyi közigazgatás, önkormányzatok szervezeti rendszere az átalakulás szerves részeként megfelelve a működési rendszer új követelményeinek:

- *Helyi közmenedzsment* – A kiterjesztett értelmezés eredményeképpen az önkormányzati szervezeti rendszerbe beleértendő minden szereplő – személy, szervezet és közösség – aki, illetve amely közreműködik az önkormányzati célok megvalósításában, közügyek intézésében, közszolgáltatások nyújtásában. Ez jelentős mértékben kibővíti a szervezeti elemek körét, s igen nagy változatosságot hoz a választható szervezeti formákban a legkülönbözőbb feladatellátási módoknak megfelelően.
- *„Lapítsd le a piramist!"*[154] – Nagyobb szervezetek esetében a hierarchikus szintek számának csökkentése a végrehajtási önállóság és felelősség fokozását szolgálja. Ezt az intézmények teljesítményelvű működtetése követeli meg, ugyanis az elvárt nagyobb teljesítményhez és magasabb szintű minőséghez olyan szerepekre és munkakörökre van szükség, amelyekben megfelelő szabadságfokkal, közvetlenül lehet

[154] Az idézet egy legendás könyvcím a hatékony szervezetről: CARLZON, Jan (1988): *Lapítsd le a piramist!* ATKÁRI János ford. [Budapest], Zrínyi. A hierarchikus szintek csökkentésének a köztisztviselői tábla gátja lehet, ugyanis problémát okozhat a nem magasabb vezető beosztású jó szakemberek megfizetése. A megoldást a munkaköralapú emberierőforrásmenedzsment-rendszer segítheti elő.

befolyásolni az elvárt követelményeknek való megfelelést. A következmény az egyszerűbb, „laposabb" szervezet, kevesebb vezető, több felelős végrehajtó személy, operatív munkacsoport.

- *Párhuzamos struktúrák* – Adott – belső és külső – személyi állomány nemcsak egy monolit szervezeti rendszerben dolgozik. A szervezeti rendszerben egymás mellett párhuzamos struktúrák létezhetnek, így egyes személyek többféle – állandó vagy időleges – feladatmegoldó szervezeti egységben is szerepet kaphatnak. A nagyobb és kisebb önkormányzati szervezeti rendszerekben egyaránt létezhet ilyen megoldás, alkalmazásakor különösen figyelni kell az összeférhetetlenségi helyzetek, az úgynevezett kettős alárendeltségből adódó „beépített" szervezeti konfliktusok elkerülésére.[155]
- *Rugalmas megoldások* – A testületi, hivatali és partnerségi körben nagyobb szerepet kaphatnak a szervezeti merevség oldásának lehetőségei, mint a célprogram-(projekt)szervezetek, időleges munkacsoportok (elemző, alkotó, értékelő stb., ide sorolhatók a minőségi körök),[156] konkrét feladattal esetileg megbízott munkatársak (ilyen például a tanácsnok, különféle biztosok, szószólók), ad hoc felügyelő, bíráló stb. bizottságok, tanácsadó, egyeztető stb. testületek. Ebbe az irányzatba sorolhatók, illetve a rugalmas szervezeti megoldással összefüggnek a rugalmas munkakör-kialakítási, valamint kapcsolódó alternatív foglalkoztatási módok is. Ilyenek például a részmunkaidő, a kapcsolt munkakör (lásd a Párhuzamos struktúrák részben is), a távmunka, valamint a speciális munkarendben működő szervezeti egységek köre.
- *Informális szervezet*[157] – A formális szervezeten belül és a külső kapcsolatokban is létezhetnek – nem formális – szerveződések, amelyek pozitív módon használhatók fel az önkormányzati célok megvalósítására. Ösztönözni is lehet ilyen csoportok, körök működését, és adott esetekben fel is használhatók problémák, akár konfliktusok feloldásában. Külső magánszemélyek, szakemberek is bevonhatók ilyen módon informális szervezetbe kapcsolódva közügyek megoldásába (például innovációkba), ha megfelelő érdekközösség ezt megalapozza.[158]
- *Partnerségi szervezetek* – A külső együttműködések mint a bevonás alapintézményei szabályozási szempontból két alapvető szervezeti modell szerint jönnek létre: 1. Közös szervezetként, amelynek saját szervezete van, s az önkormányzat abba kapcsolódik be, annak részévé válik. 2. Szerződéssel, együttműködési megállapodással, amikor ennek alapján egy másik szervezet feladatokat, szolgáltatásokat

[155] A korábbi és jelenlegi gyakorlat is ismeri ezt a lehetőséget, például a mátrixjellegű lineáris és funkcionális (kettős) alárendeltség esetében. Alternatív struktúrákat, belső hálózatokat lehet kialakítani például a fejlesztések menedzselésére, a minőségbiztosítására, a belső továbbképzésre stb.

[156] A *minőségi körök (quality circles)* szervezeti problémák megoldására, lehetőségek kihasználására szervezeten belül szabadon szerveződő csoportok, amelyek szerveződését, működését a vezetés ösztönzi, javaslataikat megtárgyalja és eredményeiket elismeri. A minőségügy szakirodalma széles körben foglalkozik ezzel a módszerrel, szervezeti megoldással.

[157] A szervezetépítésben ez a formáció gyakran mint negatív fogalom, ellenszervezet (klikkek) jön szóba, amely a tagok számára nem teljesen megfelelő szervezeten belül igyekszik a helyzeteket értelmezni, sajátos eszközeivel kezelni, csoportnyomást gyakorolni. Idővel azonban felismerték az informális szervezetek pozitív hatásait és lehetőségeit is, amelyekkel a szervezeti hibákat lehet ellensúlyozni.

[158] Például Alsómocsolád község sikerrel alkalmazza ezt a szervezeti megoldást stratégiai kérdések megválaszolásában az úgynevezett Jövő-szövő Műhely keretében.

vállal át. Ezek a megoldások nagyon sokfélék lehetnek attól függően, hogy milyen feladatról (például kötelező közszolgáltatás, önként vállalt önkormányzati feladat), vagy milyen partnerről (közintézmény, üzleti partner, civil szervezet, közösség, magánszemély) van szó.

- *Projektszervezetek* – Adott célra szerveződő, a stabil szervezeti struktúrától eltérő feladatmegoldó csoport, sajátos – irányítási, személyzeti, gazdálkodási, egyéb erőforrások feletti rendelkezési – jogkörökkel működik, például fejlesztési, kutatási, pályázati program végrehajtására. Működhet párhuzamos vagy partnerségi szervezetként is. A projektszervezetek működése intézményesíthető a szervezet szabályozási rendszerében, ami fontos lehet esetleges szervezeti konfliktusok elkerülésében, megoldásában, a felelősségek egyértelmű érvényesítésében.
- *Külső személyek bevonása* – A külső személyek intézményes bevonása nem új megoldás (például bizottságok külső – politikus – tagjai, tanácsadók). A jövőben mind a kisebb, mind a nagyobb szervezeteknél fokozódó jelentősége van. Részben a speciális szaktudás, részben pedig a „külső szem", az elfogulatlanság, az érintettség hiánya (objektivitás) indokolhatja külső személyek intézményes, eseti vagy rendszeres alkalmazását. Tipikus feladat az úgynevezett auditálás, külső ellenőrzés, ahol a kívülállásra alapvető szükség van. Fentebb említettük a külső munkatársak informális bevonásának lehetőségét is.
- *Közösségi megoldások* – A 11. táblázatban bemutatjuk, hogy gyűjtésünk alapján milyen területeken találtunk közösségi megoldásokat magán- és közszükségletek kielégítésének megoldására. Ez a lehetőség mindig is ismert volt, de várhatóan további, jelentős bővülésére lehet számítani, amit az önkormányzatoknak érdemes figyelembe venni és lehetőségeiket mozgósítva elősegíteni a helyi gazdaság- és társadalomfejlesztés szerves részeként. A közösségi közszolgáltatási szerveződéseknek több jogi és jogi személyiség nélküli formája lehet (közfeladat átadása civil szervezetnek, közösségi vállalkozás, szociális szövetkezet, teljesen önkéntes feladatellátás, annak részleges támogatása, klubok, önkéntes körök).
- *Hálózati megoldások* – Szintén „felfutóban" vannak a közszükségletek, illetve közszolgáltatások megoldására, támogatására alkalmas hálózati szerveződések és virtuális közösségek. Az önkormányzat, szervei és intézményei, valamint partnerei hagyományos, valamint azzal párhuzamosan internetes hálózatok tagjaiként is működhetnek, nyújthatnak és fogadhatnak szolgáltatásokat. Kisebb települések esetében különösen értékes lehet a hálózati szerveződés, amelyen keresztül helyben nem elérhető szolgáltatásokhoz férhetnek hozzá (például tanácsadás, oktatás, ügyintézés stb.) szervezetileg, egyénileg, illetve a helyi közösség tagjaként. Ugyanezeken a hálózatokon a település közössége, szervezetei is lehetnek szolgáltatók. A hálózati együttműködés keretében működő szervezetek rendkívül előnyösek lehetnek az erőforrások és tapasztalatok megosztásában.

11. táblázat

Köz- és magánszükségletek gyakorlatban ismert közösségi megoldásainak a gyűjteménye

• bank, finanszírozás (mikrohitel, *crowdsourcing*) • betegellátás (pl. pszichiátriai) • *coaching* és *training*-rendszer • energiarendszer • építészet, értékőrzés • foglalkoztatás • föld, kertek, vásárlóközösség • főiskola, iskola, óvoda, bölcsőde • gazdaságtan megoldásai általában • hajléktalansegítés • ház (művelődési, pl. Gólyaház szoc. szöv.) • hulladékgyűjtés, -hasznosítás • internet, wifi (teleház) • iroda *(coworking)* • játszóház, klubok • kávézó • komplex felzárkóztatás (mélyszegénység, roma) • komposztálási rendszer • könyvtár • környezetvédelem • közlekedés (telekocsi, taxi) • közterület-felügyelet (jarokelo.hu) • kutatás • marketing • meteorológia (észlelések) • média (újság, rádió, tv, újságírás, online szolgáltatás)	• minőségbiztosítás • műalkotások, falfestés • műhely (pl. bicikli, építkezés) • önsegítő csoport (rendszer) • pénz, szívességbank • pénzváltás • piac, cserebere • rendészet, rendőr, figyelőszolgálat • szekrény (élelmiszeradakozás) • színház • szociális ellátás (pl. ruha és étel kihelyezése), csoportmunka • szótár, enciklopédia • tanulás • tanácsadás • térkép • tervezés, fejlesztés • tudástárak (helyi) • ügysegédlet • vállalkozás, gazdaság, mezőgazdaság • városüzemeltetés (bejelentések és kezelésük) • vásárlás • vendéglátó • virtuális terek (3D) • … folytatható a közösségek szükségletei és találékonysága függvényében.

Forrás: Gáspár Mátyás szerkesztése

12. táblázat

Önkormányzati szervezeti technikák

EGYES SZERVEZETI MODELLEK JELLEMZŐ STRUKTURÁLIS MEGOLDÁSAI[1]

(Önkormányzati szervezeti technikák gyűjteményének indító listája)

Testületi szféra	*Hivatali szféra*	*Külső szervezetek*
1. Vállalkozói típusú szervezet		
• operatív bizottság • közös munkabizottság • válságstáb	• stratégák • funkciógazda • polgármesteri, jegyzői biztos • törzskar	• külső vállalkozások • racionális társulások • piaci szervezetek működtetése
2. Gépi bürokrácia típusú szervezet		
• felügyelőbizottság • vizsgálóbizottság	• hierarchia • lineáris struktúra • szakigazgatási szervek • kiszolgáló szervek	• saját intézmények • kényszertársulás
3. Diverzifikált szervezet		
• szolgáltatási bizottság • albizottság • tanácsnok	• stratégiai kar • szolgáltatási divíziók • „hivatal a hivatalban”	• széles külső kooperáció • „watch-dog” bizottság[2] • stratégiai panelek[3]
4. Szakértői szervezet		
• szaktanácsadó testület • szakbizottság	• funkcionális struktúra • komplex csoport (team) • mátrixszervezet • szaktanácsadók	• tanácsadási szerződések • önkéntes tanácsadó testületek
5. Innovatív szervezet		
• koordinációs testület • konfliktuskezelő bizottság	• célprogram szervezet • referenciaszemélyek, innovátorok • minőségi kör • alkotó, kezdeményező csoport • koordinátor	• pályázati rendszerek • külső fejlesztési projektek • versenyelvű támogatási projektek
6. Misszionárius szervezet		
• „ügygondnok”	• „kommandó” (munkacsapat) • időleges szervek • „iskolák”, „műhelyek”, enklávék • belső fórumok	• önkéntes közszolgáltató szervezetek • önsegélyező, önbiztosító szervezetek
7. Politikai szervezet		
• településrészi önkormányzat • egyeztetőbizottság	• referens • titkárságok	• fórumok • intézményi önkormányzat • érdekegyeztető fórumok • érdekszövetségek

[1] Az egyes jellemző strukturális megoldások modellhez kapcsolása nem azt jelenti, hogy azok kizárólag csak az adott modellben fordulhatnak elő. A modellek nem tisztán valósulnak meg, ezért az egyes szervezeti technikák több modellben is megjelenhetnek.

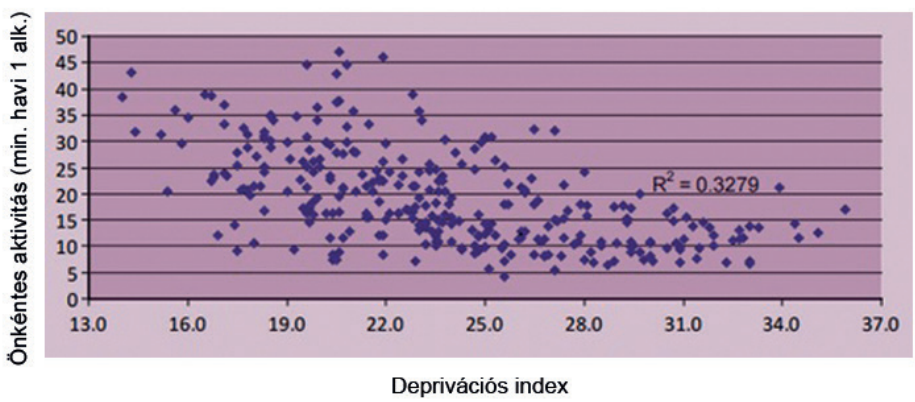
[2] „Őrző kutya”, választók, érdekeltek által működtetett bizottság valamely ügy, közszolgáltatás helyzetének figyelésére, amely jelzi a problémákat.

[3] Külső, adott funkciókban érdekelt személyekből álló csoport, amely részt vesz a stratégia kidolgozásában, véleményezésében.

Forrás: GÁSPÁR 1995, 6.3. *Szervezeti struktúramodellek*

- *Feladatátadás* – Végül érdemes meggondolni még egy lehetőséget, amely nem újfajta szervezetet, hanem sajátos „negatív” szervezeti megoldást jelent. Ez történik akkor, ha egy önkormányzat úgy dönt, hogy egy adott feladatot olyan módon old meg, hogy arra nem hoz létre szervezetet, nem keres rá más, külső szervezeti megoldást, hanem igyekszik képessé tenni magát az igénybe vevőt, a rászorultat, hogy meg tudja oldani saját problémáját (például tájékoztatással, oktatással, anyagi támogatással, egyéb módon). A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy nem kell szervezeti megoldásban gondolkodni, azaz csökken „a szervezeti teher”. Ez történik akkor is, ha egy települési társadalmi közfelelősségi (PSR) program keretében egy partner önkéntesen lát el feladatot (például tehetséggondozás, közérdekű tájékoztatás, családi napközi vagy bölcsőde építése, fenntartása az önkormányzat helyett, amely rugalmasan igazodik a született gyermekek számához, tipikus győztes–győztes szituáció).

Érdemes továbbgondolni, hogy az átalakuló önkormányzatok korszerű szervezeti megoldásai hogyan illeszthetők a szervezetfejlesztés klasszikusainak, közülük is kifejezetten a már említett H. Mintzberg szervezeti modelljeihez. A fenti 12. táblázat – amely még további megoldásokkal fejleszthető – azt sugallja, hogy ezek a megoldások valóban működőképesnek látszanak, érdemes azok mentén egységes szervezeti felfogásban továbbgondolni a régi és az új feladatok, működési módok szervezeti kereteit.



26. ábra

Hogyan függ össze a helyi önkéntesség és a depriváció[159]

Forrás: Next localism, 2011.

[159] A depriváció fogalmáról lásd Ferge Zsuzsa: *Szegénység, szegénypolitika.* Elérhető: www.boon.hu/2008/01/szegeny.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.), az ábra forrása: Next localism, 2011. Elérhető: www.nlgn.org.uk/public/wp-content/uploads/Next-Localism.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

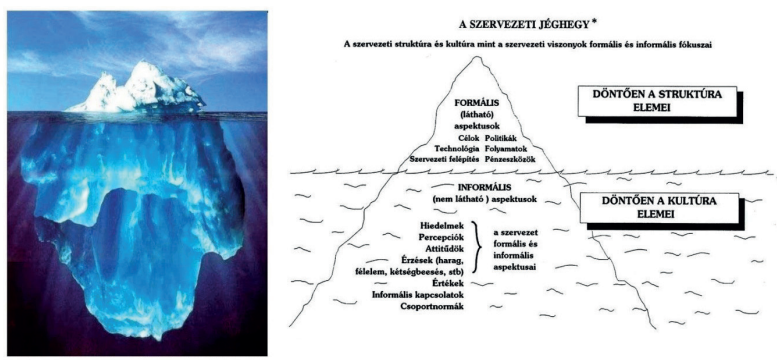
Több szervezeti megoldásban is felmerül a közösségi részvétel, az önkéntesség kérdése. Nem alaptalan az a vélemény, hogy a „felfutóban” lévő társadalmi önszerveződés a hosszabb demokratikus hagyományokkal rendelkező, fejlett országokban jellemző, ám nálunk a részvételi hajlandóság ettől jelentősen elmarad. Következésképpen erre a tényezőre az önkormányzati átalakulás során kevésbé lehet számítani. A 26. ábra megmutatja, hogy milyen összefüggés van a depriváció (hiány elszenvedése, valamitől való megfosztottság, szegénység) és az önkéntesség között, hogyan függ össze a helyi szintű önkéntesség (az ábrán a helyi közösség önkénteskedőinek aránya) a közösségi részvétellel. A korreláció az angol helyi önkormányzati tapasztalatokra vonatkozóan nem tűnik igazán erősnek. Minden bizonnyal van tehát tere a közösségi részvételnek Magyarországon is.

Ellenőrző kérdések

1. Mutassa be a szervezet alapvető részeit a Mintzberg-modellen keresztül!
2. Mutassa be a Mintzberg-féle szervezeti struktúra modelljét!
3. Sorolja fel a szervezeti értékrend elemeit, hozzon példákat a munkahelyéről!
4. Milyen irányokban változhat a helyi önkormányzatok szervezeti rendszere?

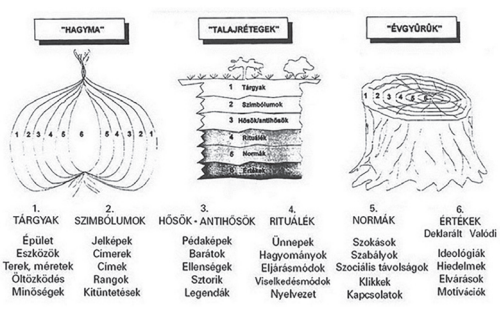
10. Az önkormányzati személyzet és kultúra fejlesztése

A közigazgatás személyzete és kultúrája nagyon szorosan összefügg annak ellenére, hogy az utóbbi hordozói – amint a a 27. a) és b) ábrákból jól kitűnik – az egyes embereken túl a különböző szintű közösségi és társadalmi szerveződések, a szervezeteket működtető rendszerek és kiszolgáló technikai és tárgyi feltételek is. Ha alaposan szemügyre vesszük a szervezeti kultúra rétegeit, azt látjuk, hogy minél mélyebbre hatolunk, annál inkább az emberekhez kapcsolódó és az egész szervezeti karaktert leginkább meghatározó kultúraelemeket találunk. Következésképp a közigazgatási emberi erőforrás (HR) menedzsmentnek kitüntetett szerepe van a szervezeti kultúra alakításában, megerősítésében, fenntartásában.



27. a) ábra

A szervezeti kultúra fogalma és szerkezete



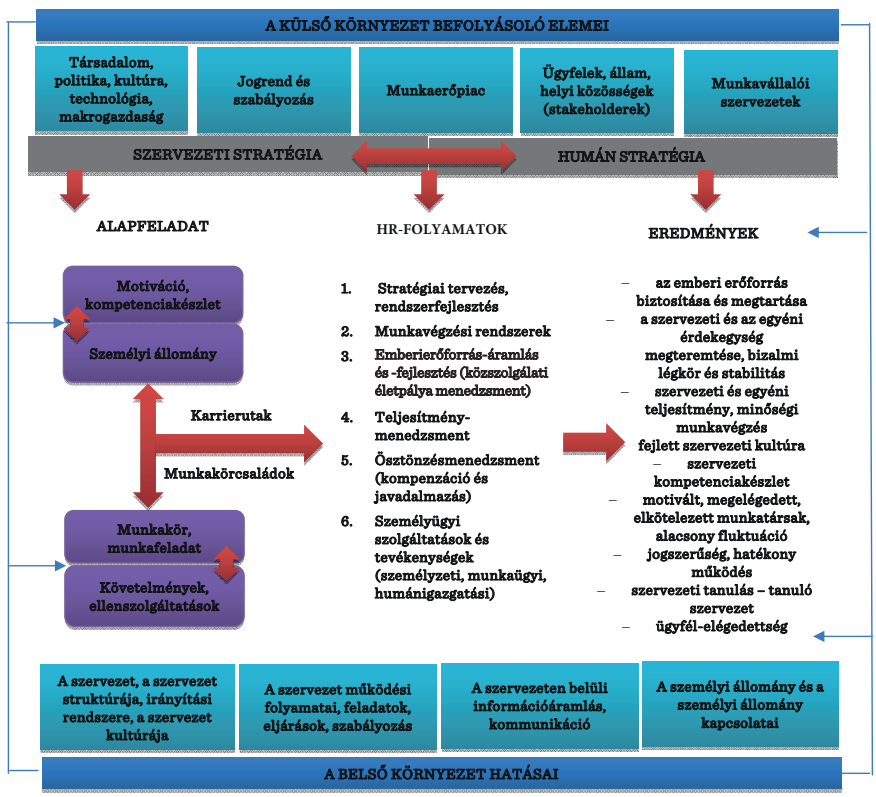
27. b) ábra

A szervezeti kultúra rétegei. A szervezeti kultúra értelmezésének alapjai

Eredeti forrás: French, W. L. – Bell, C. H. (1984): *Organisational Development.* Prentice–Hall. 19.

Forrás: Gáspár Mátyás (1995): *Helyi önkormányzati menedzsment. Lépések a teljesítményelvű és polgárközeli közigazgatás felé.* Csákberény, Közigprint – Közigkonzult.

A közigazgatás emberierőforrás-gazdálkodása viszonylag önálló szervezetfejlesztési feladat. A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia külön fejezetet (7.2.) szentel a témának. A teljesítményértékelésen keresztül össze is kapcsolja a szervezeti kultúra fejlesztésével nemcsak az egyes intézmények, hanem az egész közszolgálat szintjén is (71.). Miután a közigazgatás személyi állományával más tantárgy (Közigazgatási alapismeretek) is foglalkozik, a HR-menedzsmentet, annak fejlesztését (amelyről az utóbbi években tanulmány is született)[160] a szervezeti kultúra változási igényeinek oldaláról mutatjuk be. Ez lényegében a stratégiai alapú integrált emberierőforrásmenedzsment-rendszer és a szervezeti kultúra összefüggéseinek bemutatása.



28. ábra

A stratégiai alapú integrált emberierőforrás-gazdálkodás modellje a közszolgálat rendszerében

Forrás: SZAKÁCS Gábor (2014): *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás.* http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/0b/a0000/13_HR_AGAZATI_TANULMANY_AROP2217.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[160] SZAKÁCS Gábor (2013): *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban.* Elérhető: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/0b/a0000/13_HR_AGAZATI_TANULMANY_AROP2217.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.) (Lásd még a következő lábjegyzetet is.)

Amint az összefoglaló 28. ábrából jól látható, a külső és belső környezeti tényezők hatása alatt lévő, korszerűen megszervezett közigazgatási HR-menedzsment folyamatai fejlett szervezeti kultúrát eredményeznek. Az is lényeges „üzenete" az ábrának, hogy a szervezeti kultúra alakítása nemcsak eseti szervezetfejlesztési beavatkozás, hanem a folyamatosan megvalósuló HR-menedzsment eredménye. A szervezetfejlesztés fontosabb kérdései ebben az összefüggésrendszerben a következők:

- Miért és mennyire fontos a szervezeti kultúra a jó önkormányzati teljesítmények eléréséhez?
- Mit jelent a fejlett, a működés szempontjából jól kialakult, intézményesült és erős szervezeti kultúra?
- Hogyan, milyen feltételek mellett és módszerekkel hozható létre, alakítható át a szervezeti kultúra?

Kezdjük kicsit távolabbról, a közszféra egészétől! „A szolgáltató állam megteremtésének egyik legfontosabb előfeltétele az állampolgár-központú, nyílt szerepfelfogású *közszféra kultúrájának* kialakítása, a közszolgálati elv előtérbe állítása" – hangsúlyozza a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia már a Köszöntőjében. A továbbiakban még konkrétabban fogalmazódik meg a közigazgatási szervezeti kultúra fejlesztésének szükségessége és szervezetfejlesztési feladatrendszere. A téma nem ismeretlen a hazai közigazgatásban, röviddel a rendszerváltás után, 1995-ben már megjelent[161] az önkormányzati szférát érintően is. Hajnal György alig egy évtizeddel később (2004) már doktori disszertációjában[162] foglalkozott magas színvonalon a közigazgatás szervezeti kultúrájával. Végül Matkó Andrea Emese 2013-ban kifejezetten az önkormányzatok szervezeti kultúrájának változásait vizsgálta 2008 és 2013 között 3 megye és 24 település példáján.[163]

A mostanra bizonyíthatóan kialakult tudományos (elvi-elméleti), szakterületi (inkább módszertani) és gyakorlati (jellemzően szervezési)[164] érdeklődés egyértelműen jelzi a kérdés fontosságát. De vajon miért olyan lényeges ez valójában, különösen az önkormányzatok átalakulásában? Indítsunk egy gyakorlati példával! Fentebb – a 192. lábjegyzetben – említettük, hogy a tudásmenedzsment bevezetése megfelelő szervezeti kultúrát feltételez. Azért hangsúlyozza ezt a hivatkozott módszertan, mert a közigazgatásunkban máig élő „igazgatási kultúrára" inkább még az információk visszatartása jellemző a saját, személyes szervezeti pozíció („az információ hatalom", „híririgység") megtartása, erősítése érdekében. A tudásmenedzsment-rendszerben – lényegéből adódóan – az információ, a tudás közös erőforrás, és akkor működik hatékonyan, ha minden érintett, érdekelt számára szabadon hozzáférhető, s mindenki „beadja a közösbe" azt a tudást, amelyet munkája során megszerzett, birtokol.

[161] Gáspár 1995.

[162] Hajnal György (2004): *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében.* Elérhető: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/174/1/hajnal_gyorgy.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[163] A szervezeti kultúra és vezetési tulajdonságok szerepe a regionális versenyképességben az észak-alföldi régió önkormányzatainál, Debrecen, https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/169348/Matk%F3%20Andrea%20Doktori;jsessionid=C4FA8349E96C65E7A431F1E970936333?sequence=8 (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[164] A Magyary-program keretében 2013-ban kiadott *Tudásmenedzsment* című fejlesztési módszertana már az alcímében „tudásalapú szervezeti kultúra" kialakításáról szól. Elérhető: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/e/53/70000/5_A_Tudasmegosztas_modszertan.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

Ehhez azonban az eddigiektől jelentősen különböző viselkedés, mögöttes szemlélet, gondolkodás, értékrend – azaz kultúra – szükséges. Ha nem így lesz, akkor a létrejövő tudásmegosztási szervezési és technikai rendszer „üresjáratban" vagy legalábbis nagyon kevés érdemi eredménnyel fog működni.

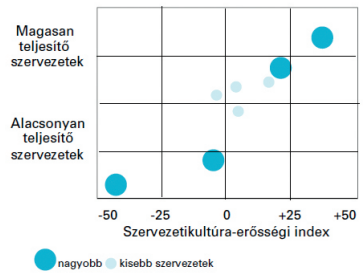
A közigazgatási és ezen belül az önkormányzati szervezeti kultúrát is – természeténél fogva – *két egymásba ágyazódó részre bontva* lehet vizsgálni.

- *A szűkebb, hagyományosnak is nevezhető* megközelítésben a szervezeti kultúrát a hivatali és intézményrendszerre értelmezzük, kialakítása és fenntartása lényegében az önkormányzati szervezetfejlesztés és menedzsment meghatározó befolyása alatt áll.
- *A tágabb – a közmenedzsmenttel összhangban lévő – értelmezés* szerint az adott település önkormányzati szervezeti rendszerének – optimális esetben – minden érintettje által közösen elfogadott, ápolt és gyakorolt helyi közigazgatási „közszférakultúra".

A szervezeti kultúrának számos definíciója létezik. Közülük a legegyszerűbb, amely a legjobban magyarázza jelentőségét, a következő: *a csoport, közösség különböző formákban rögzült mintáinak összessége, amelyek – akár ösztönösen, reflexszerűen is – meghatározzák a tagok cselekvését konkrét helyzetekben.* A rögzült minták sokfélék lehetnek, ezeket mutattuk be a téma bevezető, 39. ábrájában. A szervezeti kultúra jelentősége tehát abban van, hogy a szervezeten, közösségen belüli cselekvéseinket, magatartásunkat határozza meg. A minták lényege ugyanis az, hogy azokat követni szokták, mint egyfajta már bevált gyakorlatot („Járt utat a járatlanért el ne hagyd!"). A szervezeti kultúrának tehát nagyon határozott funkciója van, az adott szervezetre jellemző viselkedésre orientálja a csoport tagjait, biztosítja ehhez a szervezeten belüli alkalmazkodást.

Ha a jó önkormányzást úgy értelmezzük, hogy a nyújtott teljesítményei mennyire felelnek meg az elvárásoknak, akkor nyilvánvaló, hogy a szervezeti kultúra által meghatározott cselekvés, magatartás szorosan összefügg a szervezet sikerességével. Ebben rejlik a jelentősége. Itt jön a következő kérdés: mitől lesz erős, hatásos egy szervezeti kultúra, amely képes jelentős mértékben hozzájárulni a teljesítményekhez. Ha erre a kérdésre választ tudunk adni, akkor érthetővé válik az alábbi 29. ábra, amelyen bizonyított összefüggést látunk a szervezeti teljesítmény és a kultúra erőssége között. Igaz, ez a kutatás az üzleti szférában zajlott, de semmi okunk nincs kételkedni abban, hogy a közszféra szervezeteire ez az összefüggés szintén igaz lehet.

Mit jelent tehát a szervezeti kultúra erőssége? A szervezetfejlesztő számára a válasz már azért is fontos, mert éppen az a feladata, hogy az önkormányzat számára ilyet segítsen létrehozni, fenntartani. Egyáltalán nem mindegy, hogy a szervezet szabályozási rendszereinek sorában – lásd a 21. ábrát, amely egy kisebb kört ölel fel – a szervezeti kultúra viszonylagosan milyen erőt képvisel. Vannak, lehetnek ugyanis olyan helyzetek, amikor annak alig vagy egyáltalán nem formalizált elemei (például szokások, hiedelmek) hatásaikban felülmúlják akár a belső szabályozásokkal körülbástyázott előírások gyakorlati érvényesülését is (ilyen lehet például a hivatali utak leegyszerűsítése, személyes kapcsolatokkal való helyettesítése, szükség szerinti utólagos legitimációja, különösen, ha ezt a szervezetben kialakult szokásként fogadják el).



29. ábra

A szervezeti kultúra és a teljesítmény kapcsolata

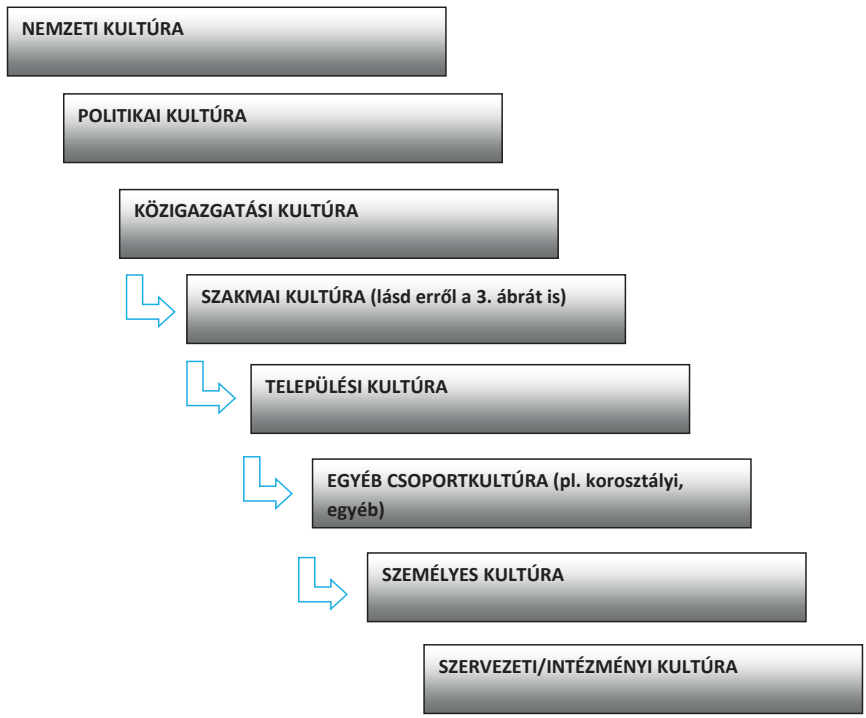
Forrás: Mastenbroek, Willem (1991): *Managing for Quality in the Service Sector.* (s. l.), Blackwell, 74.

Lássuk tehát, hogy mitől lesz erős egy – az elemei tekintetében a 39. ábrán bemutatott – szervezeti kultúra, milyen garanciális elemek teszik azzá:

- *Tudatosság* – A szervezeti kultúra jelentőségét megértik, rendszere módszeresen átgondolt, elemei tudatosan megtervezettek, tartalma, jelentése összehangolt, az oda nem illő (elavult) elemeket folyamatosan kiiktatják.
- *Konzisztencia* – A szervezeti kultúra rendszere belsőleg koherens, egyes rétegei egymásra épülnek, az elemek egymást kiegészítik, erősítik, egymásra utalnak, közöttük erős szinergia működik.
- *Illeszkedés* – A szervezeti és működési rendszer egyes elemeihez szervesen kapcsolódik a szervezeti kultúra rendszere a legjobb teljesítmény szolgálatában. Ilyen elemek például a stratégia (értékrend, küldetés, stratégiai feladatok)[165], HR-menedzsment, arculat, teljesítménykövetelmény-rendszer,
- *Intézményesség* – A vezetés által nyíltan felvállalt, deklarált, képviselt, a bevezetés módszeres, egyes fontos elemei kifejezetten és jogilag is védettek, mindenütt, ahol csak lehet, van kapcsolódás, formálisan megjelenik (stratégiákban, deklarációkban, etikai kódexben,[166] szabályozások preambulumában, a kultúrát kifejező, hordozó rekvizitumokban stb.), beépül a szervezeti és működési rendszerbe.
- *Ismertség* – A szervezeti kultúra kommunikál minden érdekelt, belső és külső érintettel, a szervezet odafigyel, hogy az üzenetek egységesen megjelenjenek minden, az önkormányzattal kapcsolatos kommunikációs felületen.
- *Azonosulás* – A szervezeti kultúra összeegyeztethető a kapcsolódó kultúrák rendszerével (lásd a 30. ábrát), így azzal azonosulni lehet, ami nem jelent konfliktust az érintettek számára.

[165] Hajdúdorog város Önkormányzata stratégiájának szerves része a szervezeti kultúra menedzselése: www.hajdudorog.hu/downloads/doc/hajdudorog_strategiaja_100916/hajdudorog_strategiaja.doc (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[166] Algyő Nagyközség Önkormányzata etikai kódexének része a szervezeti kultúra tudatos felvállalása: www.algyo.hu/images/etikaikodex.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)



30. ábra

A szervezeti kultúra beágyazódása a kultúrák rendszerébe[167]

Forrás: a szerző saját szerkesztése

- *Elfogadottság* – A szervezet tagjai – az önkormányzat érintettjei – ténylegesen elfogadják (ez különböző módokon, például belső elégedettségi vizsgálatokkal, külső közvélemény-kutatásokkal mérhető, bizonyítható).
- *Működés* – A vezetők példát mutatnak a szervezeti kultúra működtetésében, képviseletében, odafigyelnek a következetes alkalmazásra a gyakorlatban (a szervezet „lelke", karaktere ott van, érezhető mindenben), a hatás visszaigazolódik, érezhető, megsértését szankcionálják (például etikai kódex, csoportnyomás), folyamatos a megerősítés.
- *Kontroll* – A szervezeti kultúra ellenőrzés alatt áll (kultúrakontroll), ami azt jelenti, hogy rendszeres a felülvizsgálat, a működés és a hatás értékelése (lásd például elfogadottság, ismertség, azonosulás), s amennyiben észlelhető a kultúra egyes elemeinek „leromlása", elavulása, hibája, korrigálják.
- *Tartósság* – A szervezeti kultúra „védetté", hagyománnyá, megszokottá (szokássá), természetessé, az élet részévé, értékké válik, és kikristályosodott formában hosszú

[167] Az összefüggésrendszer természetesen nem hierarchikus, hanem ennél sokkal bonyolultabb az egymásba ágyazódás.

távon megőrizhető akkor is, ha egyes elemei esetleg változnak. A szervezeti kultúra lassan alakul ki, s ezért nem is lehet változékony (például ciklusonként politikailag nem írható felül).

Tudnunk kell, hogy minden szervezetnek akkor is van szervezeti kultúrája, ha azt nem tudatosan alakították ki, mert a hozzá tartozó elemek – „ilyen-olyan" formában és állapotban – mindenképpen léteznek, folyamatosan átörökítődnek. Legfeljebb nem állnak össze egységes és a teljesítményt hatékonyan szolgáló erős tényezővé. A nem tudatos, de erős szervezeti kultúra – mint fentebb a kritériumok alapján meggyőződhettünk róla – fogalmilag kizárt. Ezért fontos végiggondolni, hogy *melyek a szükséges szervezetfejlesztési lépések, módszerek, kompetenciafejlesztések, amelyek egy erős szervezeti kultúrához elvezetnek*.

Az alábbi logikai lépéseket mindkét megközelítésben (szűkebb – intézményi, tágabb – települési) el kell végezni, ideális esetben párhuzamosan, egyetlen egységes önkormányzati szervezetikultúra-fejlesztési program keretében. Lehet két lépésben is, ez esetben először az önkormányzati hivatali-intézményi (szervezeti rendszer méretétől függően egységesen vagy intézményi részekben külön), majd tágabban települési léptékben. Lehet egy vegyes megoldást is alkalmazni, amikor az önkormányzati intézményi fejlesztés települési kitekintéssel, a tágabb összefüggések mérlegelésével, figyelembe vételével történik.

Magyarországon kevés teljeskörűségre törekvő önkormányzati szervezetikultúra-fejlesztési programról tudunk, ezért jó gyakorlatokhoz, modellekhez ezen a téren nemigen nyúlhatunk. Az ilyen „vállalkozás" a hazai önkormányzati rendszerben mindenképpen úttörő jellegűnek tekinthető 2017 első felében.[168] Az alábbi szervezetfejlesztési feladatok végrehajtása jellemzően szakértői, dokumentumelemzési, alkotó csoportmunka, akciós tanulási és tervezési tréningek, valamint hazai és külföldi jó gyakorlatok elemezése, továbbképzések keretében, szükség szerint a szervezetfejlesztő módszertani, moderátori, tanácsadói támogatásával, közreműködésével hajthatók végre:

- *Megértés* – Olyan helyzeteket, fórumokat, dokumentumokat, kommunikációs üzeneteket stb. kell teremteni, ahol az önkormányzat és partnereinek kulcsemberei megértik, mit jelent és mennyire fontos a szervezeti kultúra, felismerik annak létező elemeit, értékeit és a fejlődést akadályozó elemeit is.

[168] Kerekegyháza város a szervezetfejlesztési stratégia részeként, érintőlegesen: www.kerekegyhaza.hu/viewpage.php?page_id=147 (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
Budapest XII. kerület, a szervezetfejlesztési stratégia keretében: www.hegyvidek.hu/download.php?docID=3791 (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
Abony szervezetfejlesztési programjában felismerték a szervezeti kultúra fontosságát: www.abony.hu/files/ledok/oldal/human/helyzetelemzes.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
Gödöllőn a szervezeti kultúra tudatos fejlesztési szükségletének felismerése, erre terv kidolgozása: www.godollo.hu/_site/doc/newswf2e0072/kommunikacios_kultura_fejlesztese_godollo.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.) Budafok-Tétény, Budapest XXII. kerület, módszeres szervezetikultúra-elemzés és fejlesztési program, eredményeinek összegzését lásd Gáspár–Göndör–Tevanné 2011.; valamint: http://budafokteteny.hu/hir/archiv-15146238790bd9 (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.) Budapest XVI. kerületének szervezeti stratégiája egyik célja a szervezeti kultúra fejlesztése. www.bp16.hu/sites/default/files/tartalom/oldal/dokumentumok/szervezeti_strategia_ph.doc (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
Gyöngyösön a tudásmenedzsment és a szervezeti kultúra összefüggésének felismerése és vizsgálata http://gyongyos.hu/doc/arop/7_4_informacios_gyongyos.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
Újszász városban a szervezeti kultúra fontosságának megértése: www.ujszasz.hu/letoltesek/category/18-eu-tamogatasok?download=633:szervezetfejlesztesi-program (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

- *Elemzés* – Behatóan és módszeresen, szakszerűen kell elemezni korábbi korok, helyzetek által létrehozott, aktív szervezeti kultúrát, amely az adott helyzetben meghatározza a közreműködők gondolkodását és cselekvését. Az elemzést szabadon hozzáférhetővé kell tenni mindazoknak, akik hatással lehetnek annak alakítására.
- *Program* – Ki kell dolgozni az elemzés alapján szükségesnek ítélt kulturális változás programját, ami kifejezi az elkötelezettséget a változás iránt, és válaszol arra a kérdésre, hogy kik, hogyan, milyen időtávon és milyen egyéb feltételek mellett hajtják végre azt, s milyen kiterjedtségben (hivatal, intézmények, település).
- *Tervezés I.* – Az előző lépésben kidolgozott program részeként az érintettekkel közös munka keretében meg kell alkotni, szinte fel kell fedezni az új szervezeti kultúrát. Ez egy messzemenően kreatív elemeket is tartalmazó munkafolyamat, amelyben – kiterjesztett formában – sokféle társadalmi csoport vehet részt sajátos módokon.[169]
- *Tervezés II.* – Az önkormányzati szervezetikultúra-tervnek számos részeleme van, illetve lehet (például értékrend, szabályozások, szimbólumok, jelmondatok, arculat, díszítések), amelyek kidolgozása speciális szakmai munkát igényel. Ezek viszonylag önálló feladatok, nem szükségképpen kell mindnek egyszerre elkészülnie.
- *Megegyezés* – A minden érdekelt számára megismerhetővé tett önkormányzati szervezetikultúra-fejlesztési tervben az egyes fontosabb elemek megalkotásában konszenzusra kell törekedni. A megegyezési folyamat szerves része lehet a közösségi alkotásnak.
- *Intézményesítés* – A szervezeti kultúra bevezetése – az intézményesítés folyamata – keretében ki, illetve át kell dolgozni és az illetékes testületeknek, vezetőknek el kell fogadniuk mindazokat a szervezeti és működési elemeket, amelyeknek tükrözniük kell a megegyezések eredményeképpen megalkotott szervezetikultúra-rendszert és annak üzeneteit.
- *Érvényesítés* – A szervezeti kultúrát magával a működtetéssel lehet érvényesíteni. Rendelkezések, intézkedések keretében, a tényleges alkalmazás során végre kell hajtani, számon kell kérni a kultúraelemek „megvalósulását", gyakorlati alkalmazását. A szervezeti kultúrát nemcsak óhajtani, hanem ténylegesen művelni, ápolni, gyakorolni és ünnepelni is kell.
- *Kontroll* – Folyamatosan – a menedzsmentkontrolling (lásd a következő fejezetben), ha ilyen átfogó keret nincs, akkor szűkebben a belső kontrollrendszer keretében – és rendszeresen visszatérő módon elemezni és értékelni kell, hogy megvan-e, működik-e minden, ami a szándékolt erős kultúra jellemzője.

A szervezeti kultúra korántsem csak a külső eredményességről, teljesítményekről szól. Pontosabban a szervezettel szembeni elvárások része, hogy abban a tagok jól, otthonosan érezzék magukat, mert csak akkor lesznek képesek az elvárt külső teljesítményekre. A szervezeti kultúrának nagyon fontos szerepe van abban, hogy a szervezetben, működésében

[169] A Helyi Közösségi Akadémiák programja keretében a 77 kistelepülésre kiterjedő közösségi bázisú helyi fejlesztési stratégiaalkotási folyamatokba például a gyerekek is bekapcsolódtak rajzaikon megmutatva, hogyan látják ők a település jövőjét. Lásd Dömötör Ildikó (2015): *Fejlesztő közösségek. Helyi Közösségi Akadémiák hálózata.* NKE. Elérhető: http://vtki.uni-nke.hu/srv/www/htdocs/web/uploads/media_items/vtki.uni-nke.hu/HKA_kiadvany_final.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

mindennek jelentése, értéke legyen, és az spirituálisan (eszmeileg) is megjelenjen, rögzüljön, ebben a formában elsajátítható, befogadható legyen, a tagok önazonosságának részévé, hitévé, értékrendjévé, meggyőződésévé, gondolkodási módjává, és mint ilyen a kreativitás, az önkiteljesítés, a teljesítmény és végső soron az elégedettség forrásává válhasson. Ez is fontos szerepe a szervezeti kultúrának.

Az olvasó észrevehette, hogy ebben a fejezetben a szervezeti kultúra fontosságáról, kialakításának módjáról – a szervezetfejlesztő fejével gondolkodva – beszéltünk. Nem szóltunk a tartalomról, nevezetesen arról, hogy milyen legyen, *milyennek kellene lennie az átalakuló önkormányzat szervezeti kultúrájának.* Nem véletlenül hagytuk nyitva ezt a kérdést. Nagyon sokféle és sajátos önkormányzati szervezetikultúra-állapot van. Az ideális jövőbeli helyzetről szóltak a korábbi fejezetek, amiből levezethető a megfelelő kultúra és annak elemei.[170] De ez önmagában nem ad választ arra a kérdésre, hogy egy adott önkormányzat létező kultúrájában mit őrizzen meg, és mit alakítson át. Ez a kérdés mindenhol sajátos válaszokat igényel.

Végül még egy fontos körülmény, amivel a szervezetfejlesztőknek számolniuk kell. A szervezetikultúra-változás konfliktusokkal járhat. Elsősorban azért, mert a sokféle külső és belső környezeti hatás alatt lévő, ezekre rendkívül érzékeny szervezeti kultúra (lásd a fentebb bemutatott 42. ábrát) ellentmondások sorába ütközhet. Ezek kiváltói lehetnek a különböző kultúrákban is kifejeződő politikai, generációs, szakmai, társadalmi, egyéni stb. érdek-, nézet-, ízlésbeli, iskolázottsági stb. konfliktusok. Miután a kultúra a legbensőbb szellemi, lelki életünk, önazonosságunk és világreprezentációnk része, az ilyen alapon kialakuló konfliktusokat nehezebben tűrjük és oldjuk meg.[171]

Ellenőrző kérdések

1. Mit jelent a szervezeti kultúra és annak rétegei?
2. Mutassa be a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás modelljét a közszolgálati rendszerben!
3. Mitől lesz erős a szervezeti kultúra?
4. Melyek azok a szervezetfejlesztési lépések, módszerek, kompetenciafejlesztések, amelyek szükségesek egy erős szervezeti kultúra létrehozásához?
5. Mutassa be a saját munkahelye szervezeti kultúrájának erősségeit!

[170] Az angol önkormányzatokra vonatkozóan például az ideális szervezeti kultúra leírását megtaláljuk a következő forrásokban: www.nlgn.org.uk/public/wp-content/uploads/Outside-the-Box.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
www.nlgn.org.uk/public/2016/outside-the-box-the-council-workforce-of-tomorrow/ (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[171] Történelmi bizonyítékok igazolják, hogy a legádázabb harcok – az anyagiak mellett – a szimbólumokért, azok jegyében zajlottak és lángolnak fel mind a mai napig.

Vákát oldal

11. Az önkormányzati kontrolling fejlesztése

„Ez a történet a vezetői és a belső ellenőrzéssel kezdődött…" – kezdhetnénk kissé színpadiasan ezt a fejezetet, ha el akarnánk mondani, hogyan alakult ki mostanra az a meggyőződés a közigazgatás-menedzsment legmesszebb látó elméleti és gyakorlati képviselőiben, amely szerint a menedzsment kontrollingra a maga teljességében, szervezeti szinten ezen a területen is szükség van.[172] A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (9.) a kialakult helyzetet és „a beavatkozási logikában központi szereppel" bíró témát, így mutatja be: „Kontrolling – a kontrolling rendszeres, a szervezeti tevékenységet átfogóan ellenőrző és korrekciókra javaslatokat tevő vezetői tanácsadói tevékenység. Általa a vezető számára szakmai előkészített javaslatokat kap, melyekből ő kiválaszthatja és végrehajtathatja azt a változatot, amelyik a legmarkánsabb társadalmi igényre ad választ. Kontrolling rendszerek létrehozatalára a közigazgatás számos ágazatában már most megvan a vezetői igény." A stratégia valamennyi szakterületre, ágazatra, intézményi körre vonatkozó fejlesztési eszközként írja le a „komplex vezetői kontrolling rendszerek felépítését" (33.), amely alkalmas arra, „hogy a vezetők egyre megalapozottabb döntéseket hozhassanak, növekedjen a közigazgatás önjavító képessége"(35.).

A *menedzsmentkontrolling* vagy integrált kontrollrendszer működése a korábban érintett *szabályozó mechanizmushoz* hasonló (lásd a 21. ábrát) rendszereleme a szervezet és működés rendszerkomplexumának. A két mechanizmus – szabályozás és kontroll – között döntően (de nem kizárólagosan)[173] az a különbség, hogy a szabályozás a tevékenységeket és eseményeket megelőzi, a kontroll pedig inkább követi azokat. A menedzsmentkontrolling alapvető újítása a szervezet és működés egészére vonatkozó valamennyi kontrollmechanizmust (külső, belső, vezetői, végrehajtói, szakmai, pénzügyi, emberi és automatikus stb.) egységes, összehangolt rendszerként szemléli. A kontrolling menedzsmenthez hozzáadott értékét mutatja be a 13. táblázat

[172] Ezzel összefüggésben lásd Kárpáti József doktori disszertációját a közigazgatási kontrolling témakörében (2013), témavezetői dr. Botos Katalin és dr. Kovács Árpád: http://doktori.bibl.u-szeged.hu/1893/1/doktori_ertekezes_KarpatiJ.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[173] A kontrollingnak vannak olyan elemei (például a kockázatelemzés, megelőző intézkedések), amelyek nem utólag kívánják a nem kívánatos eltéréseket korrigálni, hanem meg akarják előzni azokat. Ezt a kérdést a kontroll és az ellenőrzés fogalmának összevetése során a továbbiakban még érintjük.

13. táblázat

A kontrolling fogalma és hozzáadott értéke

A kontrolling fogalma és hozzáadott értéke

A kontrolling a cél- és szabálykövetés, illetve elvárt működés előretartó figyelése, különböző pontokon kapcsolódik az egyes menedzsmentfunkciókhoz. A legtágabb értelemben a menedzsment egész rendszerének egyfajta vetülete, amennyiben kontroll alatt tartja a szervezet teljes működését, ehhez szolgáltat információkat, mérési és értékelési eszközöket. A menedzsmentfunkció keretében értelmezhetők olyan fogalmak, mint például eredménykontroll, teljesítménykontroll, szabályozáskontroll, stratégiai és operatív kontroll, feladatkontroll, szervezetkontroll, gazdasági kontroll, információkontroll, szervezetikultúra-kontroll, tudáskontroll mintegy a menedzsment szinonimájaként. Az alábbiakban bemutatjuk, hogy a menedzsment mely működési elemeit támogatja közvetlenül a kontrolling, amiben megragadható annak úgynevezett hozzáadott értéke.

KAPCSOLÓDÁS A MENEDZSMENT MŰKÖDÉSI ELEMEIHEZ	
Kimenet, produktum	***Hozzáadott érték***
Tervezéshez (stratégiai és operatív)	
Stratégiai és operatív tervek, célrendszer	Megfigyelt, értékelt célteljesítés
Döntésekhez (irányítás szűk értelemben)	
Időben meghozott döntések	Megfigyelt, értékelt végrehajtás
Szervezeti szabályozáshoz	
Belső szabályrendszer, egyes szabályok	Megfigyelt megfelelés, feltárt szabálysértések, értékelt szabályműködés
Információellátáshoz	
Információtartalmak	Kontrollinformáció, eltérések jelzése
Pénzügyekhez (pénzügyi kontroll)	
Pénzügyi erőforrások rendelkezésre állása, gazdasági egyensúly	Célszerű költségek, pénzfelhasználás, veszteségforrások feltárása, csökkentése
Humánerőforráshoz (teljesítménymenedzsment)	
Munkaerő és szaktudás rendelkezésre állása, alkalmas szervezeti kultúra	A célok és teljesítmények, illetve szervezeti viselkedés összhangja
A hivatali munka szervezéséhez	
Megvalósító szervezet, munkakörök, működési folyamatok, irányítási eszközök rendelkezésre állása	Fejlesztési és szervezési feladatok meghatározása a célok és eredmények függvényében, sajátos kontrollmódszerek és -eszközök (pl. indikátorrendszer)
A szervezet működéséhez (alap- és támogató folyamatok)	
Megvalósuló szolgáltatások és létrejövő eredmények	Munkafolyamatok és -tevékenységek szintjén megfigyelt működés
Tudásmenedzsmenthez	
A rendelkezésre álló, dokumentált és hozzáférhető tudásbázis	A kontrollinformációk elérhetősége a tudásbázis rendszerében

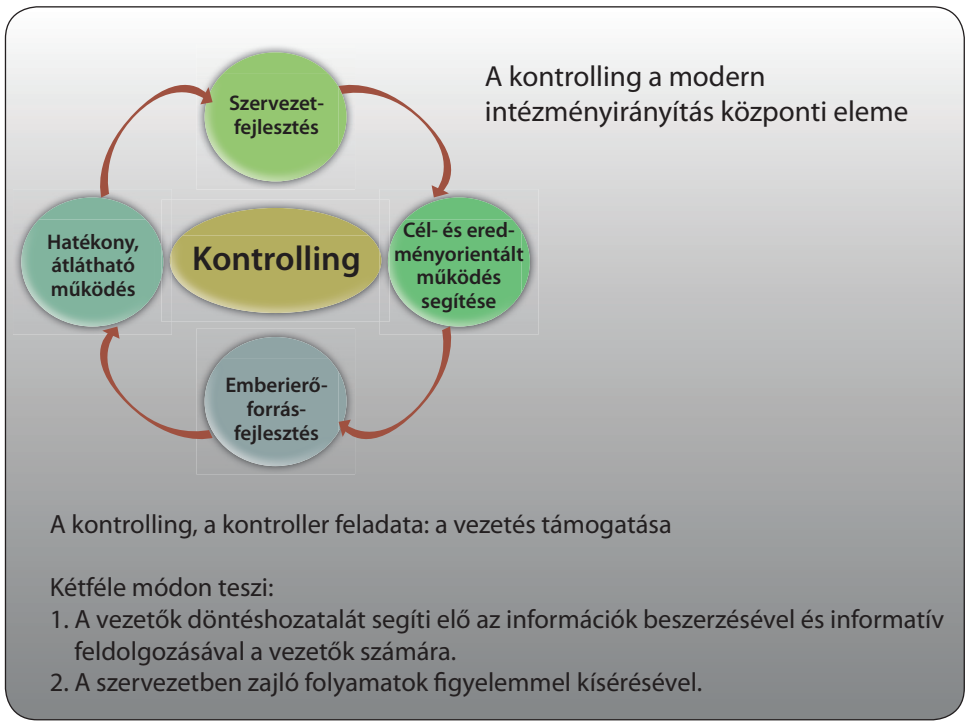
Forrás: Gáspár Mátyás (2012): *GVH-Kontrolling, Metodikai keretrendszer és kézikönyv. Fejlesztés – Működtetés – Értékelés.* Kézirat.

A közigazgatási – önkormányzatokra is érvényes – intézményi kontroll módszeres és komplex fejlesztését a belső kontrollrendszer (BKR) kialakítása indította el 2003-ban az EU-csatlakozással kapcsolatos, előzetes jogharmonizáció egyik elemeként.[174] Jelentősége – direkt ellenőrzési funkcióján túl – abban áll, hogy kikényszeríti a menedzsment módszeres fejlesztését, mert csak ebben az esetben képes megfelelni az EU által képviselt rendkívül magas intézményi szervezettségi követelményeknek. Minden túlzás nélkül lehet állítani, hogy jelenleg – más külső és belső környezeti hatásokon túl – jogi szempontból (lásd részletesebben a 7. fejezetet) a szigorú szabályrendszer által intézményesített BKR szinte „tolja maga előtt", kényszeríti ki a menedzsment korszerűsítését, fejlesztését. Következésképpen ezzel felértékelte és nélkülözhetetlenné tette a szervezetfejlesztést.[175]

Ez az összefüggés magyarázza, hogy a modern intézményirányításban a kontrolling és a kontroller központi szerepe „párban jár" a szervezetfejlesztéssel (lásd a 31. ábrát). Az is következik ebből az összefüggésből, hogy a kontrolling az észlelt problémák egy jelentős – jellemzően a szervezet és működés egészére ható – részének megoldása érdekében folyamatos „megrendelője" a szervezetfejlesztésnek. Magától értetődő az is, hogy amennyiben ez a mechanizmus (tehát a kontrollingrendszer) még nem él, „nem állt össze" a szervezetben, addig a szervezetfejlesztésnek ebben a folyamatban van nélkülözhetetlen szerepe.

[174] A kontrolling közigazgatási történetéről lásd Kissné Benedek Zsuzsanna (s. a.): *A kontrolling alkalmazhatósága a helyi önkormányzatoknál.* Előadás. Elérhető: http://docplayer.hu/30012468-A-kontrolling-alkalmazhatosaga-a-helyi-onkormanyzatoknal.html (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

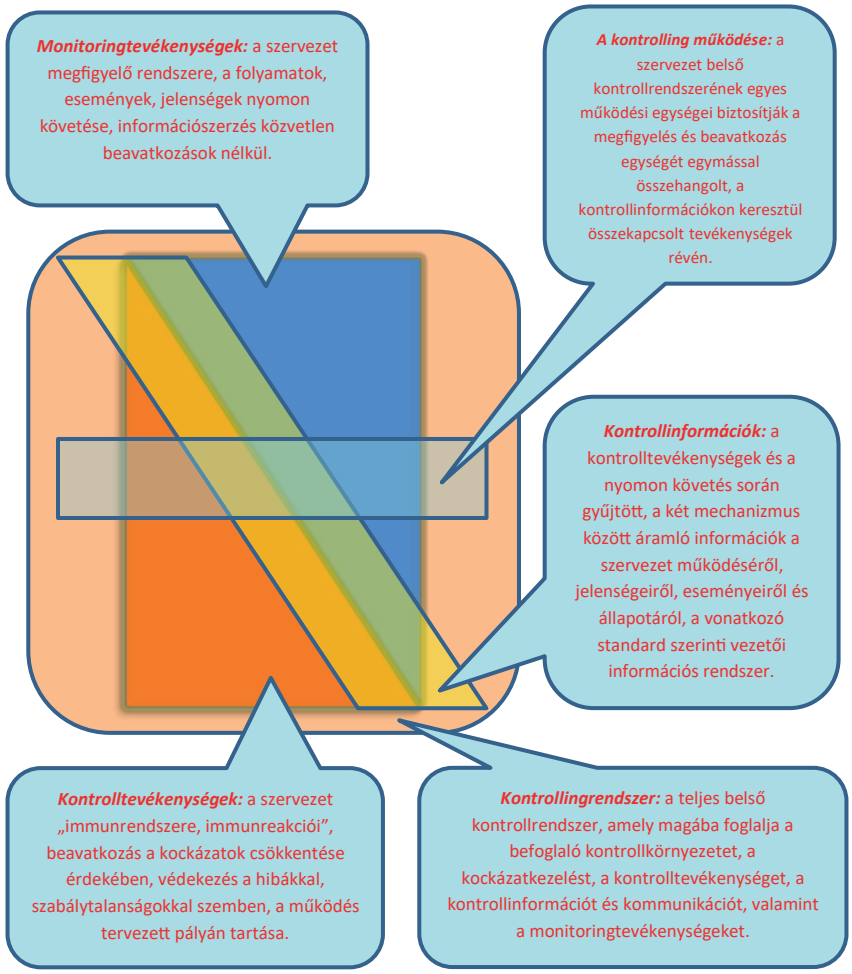
[175] Ez a folyamat határozottan tetten érhető a Gazdasági Versenyhivatal *Szervezett fejlesztés* című nyilvánosan publikált, 2013–2014 évekről szóló szervezetfejlesztési szakmai beszámolójában: „A Gazdasági Versenyhivatal elnöke 2011 végén a belső kontrollrendszer rendszeres, éves belső és külső felülvizsgálatának eredményei és tapasztalatai alapján egyes kontrollelemek szükségszerű továbbfejlesztése mellett döntött a kontrollkörnyezet további, mélyebb elemzésének és fejlesztésének feladatairól." (11.) Elérhető: www.gvh.hu/data/cms1029157/aktualis_szervezett_fejlesztes_zaro_tanulmanykotet_vegleges.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)



31. ábra

Kontrolling és szervezetfejlesztés

Forrás: Kissné Benedek Zsuzsanna (s. a.): *A kontrolling alkalmazhatósága a helyi önkormányzatoknál.* Elérhető: https://docplayer.hu/30012468-A-kontrolling-alkalmazhatosaga-a-helyi-onkormanyzatoknal.html (A letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)



32. ábra
A kontrolling logikai rendszere

Forrás: Gáspár Mátyás (2012): *GVH-kontrolling, metodikai keretrendszer és kézikönyv. Fejlesztés – Működtetés – Értékelés.* Kézirat.

A BKR mindezek alapján kulcsfontosságú tényezője, mondhatni „előszobája" a korszerű menedzsmentkontrolling kialakulásának. Az utóbbi pedig – a tananyag többi részének ismeretében nem kíván bővebb magyarázatot – szerves és nélkülözhetetlen része az önkormányzati átalakulásnak. Logikai rendszerét a 32. ábra mutatja be. Mielőtt azonban belefognánk a kontrolling szervezetfejlesztési értelmezésébe, nézzük meg „tiszta forrásokat" felhasználva, hogy pontosan mit is értünk az „indító kulcselem", a belső kontrollrendszer fogalmán a közszférában. A hazai szabályozás alapjául is szolgáló, nemzetközileg elfogadott szakmai definíció így szól:

„A belső kontroll egy összetett folyamat, amelyet egy szervezet vezetése és dolgozói valósítanak meg, és amelyet a kockázatok meghatározására és észszerű biztosíték biztosítására alakítanak ki ahhoz, hogy a szervezet *a küldetésének teljesítése* során megvalósítsa a következő fő célokat:

- A tevékenységeket (műveleteket) szabályszerűen, etikusan, gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen hajtsa végre;
- Teljesítse az elszámolási kötelezettségeket;
- Megfeleljen a vonatkozó törvényeknek és szabályozásoknak;
- Megvédje a szervezet forrásait a veszteségektől, a nem rendeltetésszerű használattól és károktól.

A belső kontroll egy dinamikus, összetett folyamat, *amely folyamatosan alkalmazkodik a szervezetet érő változásokhoz. A vezetésnek és a dolgozók minden szintjének részt kell vennie ebben a folyamatban,* hogy a kockázatokat meghatározzák, és észszerű biztosítékot biztosítsanak *a szervezet küldetésének teljesítéséhez, és kitűzött céljai eléréséhez.*”[176] (a szerzők kiemeléseivel).

A következő kérdés – a fentiekből adódóan –, hogy *mi lehet a szervezetfejlesztés aktuális feladata ezen a területen, nevezetesen az integrált önkormányzati menedzsmentkontrolling-rendszerek kiépítésében.* Mielőtt részletesebben belemennénk ebbe a kérdésbe, joggal vetődik fel egy dilemma: vajon a „nagyok” és a „kicsik” – a végpontokat illetően a *nagyvárosok és kis falvak önkormányzatai – számára egyformán van ilyen feladat?* A kisebb települések, önkormányzatok viszonyai eléggé átláthatóak méretüknél fogva, hogy ne legyen szükség ilyen „komoly” kontrollmechanizmusra. A választ el lehetne egyszerűen intézni azzal, hogy a BKR jogi szabályozása (lásd a 33. ábrát) nem tesz ilyen különbséget, s folyamatosan ellenőrizni hivatott a „kicsiket” és „nagyokat” egyaránt.

Ám van ennél érdemibb érv is arra, hogy a menedzsmentkontrolling a kisebb települések önkormányzatai számára is fontos fejlődési irány. Ez pedig az, hogy a BKR egy közbenső, nagyon fontos, kötelező szabályozási és működési elem, amely a korszerű menedzsment irányába viszi, kényszeríti az önkormányzatokat. Ez utóbbi fejlemény pedig nem(csak) a kontroll értelmessége és színvonala miatt (azért is) lényeges, hanem az intézmények, a település egészének sikeressége kívánja ezt meg a változó környezetben. A BKR-re és annak „tolóerejére” tehát nem „szükséges rossz”-ként kell tekinteni, hanem mint egy nélkülözhetetlen elemre az önkormányzati átalakulásban, s nagyon fontos hivatkozási alapra[177] abban az esetben, ha az átalakulás szükségességét valamely érintett – például a politikai döntéshozók vagy egyes szakmai szereplők – nem értené meg, vagy nem akarná elfogadni. A „kicsik” és „nagyok” összevetésére visszatérve, az kétségtelen, hogy azonos minőségű, de eltérő nagyságrendű, valamelyes mértékben bonyolultságában is különböző feladattal állunk szemben.

---

[176] Irányelvek a belső kontrollstandardokhoz a közszférában, INTOSAI GOV 9100, 2004. október, www.asz.hu/modszertan/iranyelvek-a-belso-kontroll-standardokhoz-a-kozszferaban-intosai-gov-9100/issai-9100.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[177] Az ilyen jogi „hivatkozási alapok” értékesek egy olyan átmeneti, átalakuló kultúrában, amikor egyes érintettek még abban a világban élnek, amikor csak kényszerek hatására kellett, lehetett változtatni, míg mások már értik és gyakorolni (sőt élvezni) akarják a szervezetfejlesztés szabadságát, meglévő mozgásterét.

33. ábra

A belső kontrollrendszer szabályozási rendszere

Forrás: Görgényi Gábor (2012): *A belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés szabályozási háttere és kapcsolódási pontjai.* 19. kép. Elérhető: www.mpgehirportal.hu/documents/horvathm-elmeleti-eloadas-1009-pdf_2012101594134_1.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.). A teljes jogszabályi és módszertani dokumentáció és önértékelési rendszer itt érhető el: http://allamhaztartas.kormany.hu/belso-kontroll-szakmai-anyagok (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

A belső kontrollrendszer (lásd a 34. ábrát) alapvető újítása az ellenőrzés (korábbi) és a kontroll (új) fogalmának, az előzetes és utólagos, a vezetői és egyéb ellenőrzések letisztult, integrált rendszerének kialakítása. Az *ellenőrzés* egyértelműen az elvárttal, a tervezettel szemben a valós helyzetre, a végrehajtott tevékenységre, a produktumra, a bekövetkezett eseményre, kialakult állapotra vonatkozik. A *kontroll,* a kontrolling ennél tágabb értelmű. Leegyszerűsítve, mindenkinek a figyelmét jelenti a működés és az eredmények teljességére vonatkozóan. A kontrolling arra összpontosít, hogy minden a szándékok és meghatározott követelmények szerint van-e felépítve, előkészítve, úgy működik-e, a szabályozások szerinti, az elvárt feltételekkel és eredményekkel, teljesítményekkel. Fontos „újítása", hogy a kontrollrendszerbe szervesen beilleszti, és ezzel önálló ellenőrzési intézményként meg is szünteti a folyamatba épített vezetői (FEUVE – folyamatba épített előzetes, utólagos vezetői ellenőrzés rendszere) és a belső ellenőrzést, amelyek „helyükre kerülve" megőrzik eredeti funkciójukat és az utóbbinál az ellenőrzés nélkülözhetetlen függetlenségét is.

Mint korábban jeleztük, a BKR igen jól kiépített jogi és módszertani háttérrel, a közigazgatás egésze szintjén jól szervezett szakmai irányítási és ellenőrzési rendszerrel, az Állami Számvevőszék felügyelete alatt működik. A 47. ábra összegzi a rendszer működését. A szervezetfejlesztés szempontjából – ebben a rendszerstruktúrában[178] – különösen négy

[178] Van más ismertebb áttekintő rendszerkép is, lásd a sokat hivatkozott úgynevezett kockaábrát ebben a forrásban: www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Szakmai_cikkek/Horvath_Margit/200_219_dorman_gorgenyi_2013_2.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

tényező igényel figyelmet az önkormányzati átalakulási folyamatban: a *kontrollkörnyezet,* annak részeként az *ellenőrzési nyomvonal,* az *információ és kommunikáció* (a vezetői információs rendszerrel azonosítható), valamint a *monitoring.* Természetesen a többi elem is fontos része a BKR-nek, de annak belső szakmai részeiként kezelhetők, fejleszthetők. Az előző négy elem azonban – miközben meghatározott és lényegi funkciót töltenek be a BKR-ben – *csak a szervezet egésze által megoldható, megválaszolható követelményeket támaszt* átfogó szervezetfejlesztési feladatokat meghatározva.

34. ábra

A belső kontrollrendszer felépítése

Forrás: GÖRGÉNYI Gábor (2012): *A belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés szabályozási háttere és kapcsolódási pontjai.* 16. kép. Elérhető: www.mpgehirportal.hu/documents/horvathm-elmeleti-eloadas-1009-pdf_2012101594134_1.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

Ezekből – a szervezetfejlesztés szempontjából kitüntetett – összetevőkből, azok tágabb összefüggéseiből jól levezethetők a BKR-rel, valamint a menedzsment kontrolling-irányú továbbfejlesztésével kapcsolatos, az önkormányzati átalakulást elősegítő feladatok. A BKR-rel, fejlettebb minőségében a kontrollingrendszerrel (erről beszélünk a továbbiakban) kapcsolatosan alapvetően – az önkormányzat kiinduló helyzetétől függően két szervezetfejlesztési feladatkör lehet: a *létrehozás* és a *továbbfejlesztés:*

- *Létrehozás* – A rendszer alapelemeinek – szabályozások, működési folyamatok, dokumentációk, szervezeti elemek, személyi feltételek, informatikai támogatás – megtervezése, kialakítása és beillesztése a szervezeti és működési rendszerbe.
- *Fejlesztés* – A kontrollingrendszer megfigyelése (a kontroll kontrollja) működésének eseti és rendszeres értékelése, kiigazítási és továbbfejlesztési javaslatok kidolgozása (például informatikai támogatás).

Ezeket a feladatokat részben maga a BKR-rendszer is előírja, így azok nem „szabadon választott gyakorlatok”, így például a szervezet vezetőjének minden évben, önellenőrzés eredményeképpen jelentésben kell beszámolnia az Állami Számvevőszék felé a BKR mű-

ködéséről, a szükséges korrekciós és fejlesztési intézkedésekről, a korábbiak –amennyiben voltak ÁSZ-ellenőrzések és intézkedési javaslatok, akkor azok – végrehajtásának eredményeiről is. Az önértékelést a BKR-standardok[179] ellenőrző listája támogatja, amennyiben megfelelési értéket rendelünk az indikátorokhoz (például egy 1-től 5-ig terjedő skálán mutatva az elért színvonalat), lehetővé teszi, hogy évről évre kimutassuk az elért színvonalat, annak időbeli alakulását.

A menedzsmentkontrolling-rendszer létrehozásának és továbbfejlesztésének kiemelt, az önkormányzati átalakulással szorosan összefüggő szervezetfejlesztési feladatai a következők:

- *Kontrollkörnyezet*[180] – A kontrollingrendszer szervezése éves ciklusokban két nagyobb szakaszra tagolható. Az *elsőben* megtörténik a kontrollkörnyezet megteremtése, felülvizsgálata, a *másodikban* pedig a kontrollingfunkció feladatainak és folyamatainak beillesztése, az illeszkedés felülvizsgálata. Attól függően, hogy az adott évben és helyzetben a kontrolling milyen állapotban van, milyen nagyságrendű a fejlesztési, átalakítási feladat, beszélhetünk jelentősebb továbbfejlesztésről vagy egyszerű, rutinszerű felülvizsgálatról. Az utóbbi esetben, az idő előrehaladásával a kontrolling szervezési feladata értelemszerűen lecsökken, szűkebb körű, eseti továbbfejlesztésekre, korszerűsítésekre korlátozódik.

  Az intézményi menedzsmentkontrolling-rendszerre vonatkozó, nemzetközileg elfogadott és széles körben alkalmazott hazai jogi szabályozás az irányítás szervezettségének magas színvonalát feltételezi. Azt mint a menedzsmenttel szemben támasztott követelményeket összefoglalóan úgynevezett kontrollkörnyezetnek tekinti. Megléte a kontrollingrendszer bevezetésének és hatékony működésének alapfeltétele, a jogszabály azt a belső kontrollrendszer részének tekinti, meglétét törvényi előírásként kezeli.

  A korábban már hivatkozott kontrollstandardok pontosan meghatározzák a kontrollkörnyezet elemeit. Létrehozásuk, továbbfejlesztésük egyenként is önálló szervezetfejlesztési feladat lehet:
  - a feladatrendszer folyamatos karbantartása,
  - jól átlátható a szervezeti struktúra, függőségi viszonyok,
  - a feladatok, hatáskörök, a felelősség és jogkörök pontos meghatározása,
  - a munkafolyamatok meghatározása (lásd még: Ellenőrzési nyomvonal),
  - következetes írásos szabályozások,
  - stratégiai és operatív tervezés összehangolt rendszere,
  - személyekre lebontott eredmény- és teljesítménycélok meghatározása,
  - az információs és kommunikációs rendszer állapota,
  - egyértelmű belső és külső kommunikáció,
  - átlátható a humánerőforrás-kezelés, HR-menedzsment,
  - a munkatársak folyamatos képzése,
  - a szervezeti kultúra, értékrend,

[179] Elérhető: http://allamhaztartas.kormany.hu/belso-kontroll-szakmai-anyagok (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

[180] A BKR ezen elemét a korábban hivatkozott jogszabályi előírások szerint 2016. október 1-jével ki kellett alakítani.

- meghatározottak az etikai elvárások a szervezet minden szintjén,
- a megfelelő erkölcsi légkör kialakítása,
- az integritás megfelelősége
- az etikátlan magatartás kiszűrése, szankcionálása.

Mindezekkel a kontrollkörnyezeti követelményekkel szemben a kontrollstandardok pontosan meghatározott követelményeket támasztanak. A szakasz lezárásaként előáll tehát egy szervezési feladatsor, amelynek elemeivel a következő további tennivalók vannak:

- a feladatok további feltételeinek és realitásának meghatározása,
- intézkedés az azonnal végrehajtható feladatok végrehajtására,
- az összetettebb feladatok megoldására projektek szervezése,
- a hosszú távú feladatok előjegyzése, beillesztése a megfelelő stratégiákba,
- a feladatok felvétele az operatív feladat-nyilvántartási rendszerbe.

Az adott évben meghatározott szervezési intézkedések a következő hasonló felülvizsgálat kiindulópontjaként szolgálnak. Az egyes illeszkedési területek áttekintése során meg kell állapítani az e területeken elért eredményeket, a még megoldatlan feladatokat pedig szükség szerint – esetenként – törölni kell a szervezési feladatok sorából.

- *Ellenőrzési nyomvonal* – A BKR előírja az ellenőrzés munkafolyamatbeli helyeinek kijelölését (ellenőrzési pontok), ami jó alkalom a folyamatmodellezés gyakorlatának és kultúrájának meghonosítására. A folyamatelemzés és -modellezés közigazgatási alkalmazásának gyökerei a múlt század elejére nyúlnak vissza (ügymenetvizsgálat és -modellezés). Sajnos a módszer, a folyamatszemlélet és modellezési gyakorlat – amely szerves része a modern közigazgatás-menedzsmentnek – a hazai közszférában nem honosodott meg. Néhány területen (például ügyiratkezelés, államigazgatási eljárás, pénzügy) jelen van a működési és szabályozási gyakorlatban. A folyamatkultúra azonban nem hatja még át a közigazgatási szervezeteket, miközben a belső kontrollrendszert átszövi ez a szemlélet, feltételezi a folyamatelemzés és -modellezés gyakorlatának jelenlétét a szervezetben.

  Több BKR-standard ajánlja, esetenként számon is kéri az ellenőrzés pontjainak munkafolyamatokba ágyazását. Már a belső kontrollrendszer elődje, a FEUVE is feltételezte a feladatokat realizáló munkafolyamatok kidolgozását. A folyamatkultúra jelenlétét, az ügymenetek vizsgálatának és modellezésének általános gyakorlatát előíró, feltételező belső kontrollrendszerstandardok a következő elvárásokat támasztják:

  - érvényesül-e a szabályozások folyamatelvűsége,
  - megtörténik-e az ügymenetek folyamatának, benne a felelősségi rendszer, a tennivalók dokumentált, szemléltető ábra segítségével történő megjelenítése a munkatársak számára,
  - teljeskörűen megtörténik-e a szervezet tevékenységére hatással lévő folyamatok és tevékenységek részletes szabályozása,
  - a folyamatleírások alkalmasak-e a tevékenységek integrálására, a folyamatok rangsorolására,

- biztosított-e a helyi vezetők számára az illetékességi körükbe tartozó folyamatokra vonatkozó ismeretek elsajátításának lehetősége,
- rendelkezésre állnak-e a fő folyamatok leírásai a kontrollingtevékenységek beépítéséhez,
- a változásokhoz alkalmazkodva kellő időben kerül-e sor a folyamatleírások módosítására?

A folyamatkultúra feltételezése mellett magától értetődő, hogy az államháztartásról szóló törvény magát a belső kontrollrendszert is ebben a szellemben kívánja megvalósítani, amikor definiálja a feladatot: „120/B. § (1) A belső kontrollrendszer a költségvetési szerv által a kockázatok kezelésére és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer…". Megállapíthatjuk tehát, hogy a kontrollkörnyezetben meghatározó szerepe van annak, hogy a végrehajtandó feladatok folyamatleírásai rendelkezésre állnak-e, folyamatelvű-e a szabályozásuk. Mit jelent a folyamatkultúra a szervezet működési és irányítási gyakorlatában? Elemei a következők:

- minden munkatárs ellenőrzött módon ismeri, érti a munkafolyamatok tartalmát, jelentőségét,
- a vezetők és feladatgazdák képesek folyamatelemzésre és -modellezésre,
- belső szabály írja elő, hogy minden – összetett, több tevékenységből álló – feladat modelljét a feladatgazdáknak ki kell dolgozniuk és karban kell tartaniuk,
- a folyamatkultúra terjedését és a folyamatmodellezést megfelelő módszertani leírás támogatja,
- belső szabály írja elő, hogy a belső szabályozásnak követnie kell a folyamatelvűség követelményét, azaz a feladatokra vonatkozó szabályokat a megvalósítás menete, logikája szerint kell kifejteni,
- a szervezetnek rendelkeznie kell a modellezést támogató informatikai alkalmazással, amely a feladatgazdák számára hozzáférhető,
- rendelkezésre áll a folyamatok nyilvántartása,
- biztosított a hozzáférés a folyamatmodellekhez az azokban érintettek számára.

Az intézményi szervezésnek olyan helyzetet kell teremtenie, amely garantálja a folyamatkultúra fokozatos elmélyülését a szervezetben, és biztosítania kell a folyamatmodellek – fontosság szerinti – kidolgozásának, a feladatok folyamatelvű szabályozásának feltételeit.

- *Információ és kommunikáció* – A kontrolling önálló működési területe az ellenőrzési információk megfelelő szolgáltatása, áramoltatása. Eredményes megvalósulásának azonban feltétele az, hogy a szervezet információs rendszerének alapszervezettsége biztosított legyen, aminek sajátos szolgáltatási területként részévé válik a kontrollinginformatika. Nem könnyű, talán nem is lehet élesen elválasztani, elkülöníteni az átfogó információs rendszerben ezt a területet, mert szinte minden információs szolgáltatásnak lehet valamilyen kontrollszerepe. Mégis meg kell kísérelni az alapszervezettség informatikai elemeinek megragadását, amitől a kontrollingfunkció egészének sikeressége függ, s ami ennek alapján a kontroll-

környezet részeként értelmezendő, szervezendő. Ennek a vezetést kiszolgáló részét tekintik általában a vezetési információs rendszernek (VIR).

A szervezeti információellátás rendszerének fejlődésében hosszú évtizedek óta zajló folyamat eredményeképpen a folyamatokat kísérő információ és kommunikáció viszonylagosan elkülönül, önálló működési területté, sajátos technológiai rendszerré alakul. Szervezettsége alapvetően befolyásolja a feladatok sikeres teljesítését. A kontrollingnak „látnia kell" a teljes információs és kommunikációs kapcsolatrendszert, s garanciákkal kell rendelkeznie annak biztonságos működéséről. Csakis ebben az esetben válik lehetségessé a folyamatok kontrollja, az ehhez szükséges információk rendelkezésre állása, hozzáférése. Ugyanakkor ezt a rendkívül jelentős működési feltételt számos tekintetben védeni kell. A viszonylagos elkülönülés, a munkafolyamatoktól való elszakadás, a folyamatgazdákon, közreműködőkön kívül további szereplők és eszközök – i nformációkezelők, technikusok, számítástechnika, hálózatok – belépése növeli az információellátás érzékenységét.

A fenti körülmények miatt a belső kontrollrendszer kiemelt fontosságú szervezeti és működési tényezőként kezeli az információt és kommunikációt, kontrollkörnyezeti feltételként a következő általános, nem kontrollingspecifikus követelményeket támasztja:

- van-e a szervezetnek a külső és belső, vertikális és horizontális áramlási viszonyokat is lefedő információs és kommunikációs szabályzata,
- amely a szubszidiaritás elvére is figyelemmel biztosítja a megfelelő (időbeli, mennyiségi, minőségi) információellátottságot minden munkatárs számára,
- meghatározza az információátadás hagyományos (például formanyomtatványok) és elektronikus formáit, tartalmát, a hitelesítés és bizalmas kezelés módját is,
- a vezetők, munkatársak bizonyíthatóan elégedettek-e az információellátás célirányosságával, tartalmával, relevanciájával és pontosságával, mennyiségével, minőségével, időbeliségével, megbízhatóságával, formáival, közérthetőségével,
- vizsgálják-e időközönként az információk hasznosulását,
- biztosítottak-e a megfelelő információs technológiák a megfelelő színvonalú, folyamatos információellátáshoz.

Ezeken túl, több összefüggésben is megjelenik az információk belső áramoltatásának kérdése (például a célokkal, a követelményekkel, a szabályozásokkal, a feladatok ellátásával stb. kapcsolatban). Az információs és kommunikációs rendszerek megfelelőségének, feltételei meglétének áttekintése – lévén szó egy belső szolgáltatási rendszerről – hatékony módon úgy oldható meg, ha rendszeresen – például dolgozói elégedettségi vizsgálatok keretében – megkérdezzük a szolgáltatásokat igénybe vevőket az információ és kommunikáció megfelelőségéről. Javasoljuk – más célokból is – az éves dolgozói elégedettségi vizsgálatok rendszerének intézményesítését, amelyet az ISO 9004 minőségirányítási szabvány is ajánl.

Ezzel párhuzamosan zajlik az információellátás mint a feltételbiztosító funkció folyamatos stratégiai és operatív tervezése és fejlesztése. Az e körben születő – különösen az elemzési célú – dokumentumok is tájékoztatást adnak az informatika helyzetéről. Természetesen a belső kontrollrendszer monitoringja

is felszínre hozhat információellátási problémákat. Az e források alapján meghatározott hivatalszervezési feladatokat be kell illeszteni a szervezet hosszú és rövid távú informatikai fejlesztési terveibe.

- *Monitoringrendszer* – A menedzsmentkontrolling logikai rendszere (lásd a 14. táblázatot) elhatárolja a kontroll- és monitoringtevékenységet. Az utóbbi lényege egyszerűen fogalmazva, hogy kifejezetten nyomon követési célú (monitoring), valamint a kontrolltevékenységeken keresztül megfigyelje a folyamatokat, értékelje a kontrollinformációkat, megállapítsa a szándékoktól, tervektől eltérő tényeket, állapotokat, működést, eredményeket, teljesítményeket a működés valamennyi területén és szintjén. A monitoring kulcsfogalmai: a megfigyelés és értékelés, figyelmének középpontjában az eltérések vannak.

  Szervezetfejlesztési szempontból a monitoring azért különösen fontos, mert akkor működik hatékonyan, ha a várt, előírt eredményeket, teljesítményeket, a megvalósító folyamatokat és a hozzájuk rendelt feltételeket leíró adatok, mutatószámok (indikátorok) egységes rendszert képezve rendelkezésre állnak. Ha ilyen nincs, azt nem produkálja a stratégiai és operatív tervezés, a teljesítményértékelés vagy a folyamatok szabályozása, akkor nincs mit megfigyelni, a monitoringrendszert nem lehet felépíteni, működtetni.

  Az utóbbi kérdés azért nagyon fontos, mert a mutatószámok kulcsszerepet töltenek be a célok, eredmények, teljesítmények, minőség, szabályszerűség, hatékonyság és gazdaságosság értékelésében. A részekre (azaz a kontrollpontokon megfigyelhető jelenségekre) vonatkozó információk megfelelőségének értékelésén keresztül tehát az egész indikátorrendszert is értékeljük az adott működési, szervezeti pont nézetéből. Ha azt érzékeljük, hogy gond van az indikátorokkal vagy tágabban a kontrollinformációkkal, akkor felül kell vizsgálnunk ezt a rendszerelemet (kontrollinformációk rendszere, kontrollinginformatika) adott szempontok szerint. Tekintettel a monitoringrendszer újszerűségére, a szervezetfejlesztőtől elvárják, hogy segítsen azonosítani a nyomon követés sajátos módszereit és résztechnikáit. Ezek nagy részben jól ismertek az önkormányzati gyakorlatban is, módszeres áttekintésük segít a kontrolling, ezen belül a monitoringrendszer tervezésében, szervezésében és működtetésében.

Végül a menedzsmentkontrolling tárgyalásánál nem hagyhatunk figyelmen kívül egy rendkívül fontos kérdést, amit a vezetők fel fognak tenni a szervezetfejlesztőnek. Ki fogja ezt csinálni? Erre nem lesz kielégítő válasz, mely szerint az ellenőrzés és a kontroll között az egyik legalapvetőbb különbség, hogy az ellenőrzés a vezető és a belső ellenőr, a kontroll pedig *mindenkinek a feladata.* A menedzsmentkontrolling egy szakma, amit a szervezet méretétől függően egy-két munkatársnak kell művelni, összefogni, rendszerét működtetni. Ez a munkatárs a *kontroller,* akivel szemben támasztott szakmai, képesség- és személyiségbeli, motivációs követelmények döntően meghatározzák e menedzsmentfunkció sikerességét.

Van ezen túl egy másik fontos szerep is a kontrolling területén, ez pedig a *folyamatgazda*, vagyis rendszerint az egyes feladatok végrehajtásának megszervezéséért (megtervezés, modellezés, változások figyelése és átvezetése) felelős szakmai vezető. Munkáját nagyobb szervezetekben segítheti az egységességet biztosító *folyamatkoordinátor,* amennyiben a folyamatok több szakterületen ívelnek át, s a folyamatszervezést számítógépes

modellezési eszközök is támogatják. A folyamatszervezés és -modellezés jelentősége túlmutat a kontrolling kiszolgálásán (például az ellenőrzési nyomvonal kialakításában, kontrollpontok és -tevékenységek meghatározásában), a szervezetfejlesztés egyik legalapvetőbb módszere, amint arra fentebb utaltunk (lásd folyamatkultúra).

14. táblázat

A monitoringrendszer elemei és technikái

Az elem (rendszer, módszer) megnevezése	Alkalmazás időviszonyai	Felelősök, közreműködők	Speciális alkalmazási feltételrendszer
1. Munkafolyamatok monitoring-tevékenységei	Folyamatos, a tevékenységek időzítése szerint	Feladat-, folyamatgazdák, tevékenységek ellátói munkakör szerint	Folyamatok modellezése, folyamatelvű szabályozás, a kontrollingtevékenységek beépítése a modellekbe, folyamatmodellező szoftver alkalmazása
2. Ellenőrzési nyomvonal, speciális ellenőrzési, kontrollpontok	Folyamatos, a tevékenységek időzítése szerint	Feladatgazdák, tevékenységek ellátói munkakör szerint	Kontrollingtevékenységek meghatározása és beépítése az ellenőrzési nyomvonalakba, kontrollingszabályozás
3. Számvitelmonitoring információszolgáltatási rendszere	A számviteli törvény előírásai szerint és folyamatos hozzáférés	Feladatgazda, adatszolgáltatók, rendszergazda	A számviteli rendszer informatikai támogatása, a vezetői információs rendszer folyamatos adatellátása
4. Belső beszámolási, jelentési, statisztikai rendszerek	Rendszeres (napi, heti, havi, negyedéves, éves)	Vezetők, funkció- és feladatgazdák	A beszámolási rendszer kidolgozása, pontos dokumentálása, szabályozása és informatikai támogatása (vezetői információs rendszer)
5. Felülvizsgálat a „négy szem" elve alapján	Az 5. szerinti jelentések, beszámolók időzítése szerint	A dokumentumok kibocsátói, ellenőrzői	A „négy szem" elvének szabályozása a 4. beszámolási, jelentési rendszerben, munkaköri szabályozás
6. Belső bejelentési, jelzési kötelezettségek	Eseti, normálistól, szabályoktól eltérő, helyzetekben	Minden vezető, munkatárs, munkaköri leírás szerint	Kontrollingszabályozás, a kötelezettség rögzítése a munkaköri leírásokban
7. Automatikus belső kontrollinformációk	Folyamatos, rendszeres adatfelvitel, eseti adatlekérések	Az információgazdák felelősek az adatok beviteléért	Informatikai rendszerek, megfelelő hozzáférési jogosultsági rendszer alkalmazása, az adatszolgáltatási felelősség előírása, szabályozása
8. Automatikus külső kontrollinformációk	Folyamatos, rendszeres adatszolgáltatás, eseti adatlekérések	Külső adatszolgáltatók, hozzáférésre jogosultak, adatfeldolgozók	Külső informatikai rendszerek alkalmazása, informatikai kapcsolat, hozzáférési jogosultság, szerződéses viszony a szolgáltatóval
9. Határidőfigyelő és -jelző rendszerek	Folyamatos, rendszeres, eseti adatlekérés lehetősége, eseti jelzések	Feladatgazdák (adatbevitel), adatkezelő, szolgáltató	Speciális informatikai rendszer, beépíthető az iktatási rendszerbe, hozzáférési jogosultságok megállapítása, az adatszolgáltatás előírása, szabályozása
10. Önellenőrzési információ (pl. ellenőrző kérdéslista alkalmazása)	Folyamatos, rendszeres és eseti alkalmazása is lehet, szükség szerint	Bármely feladatellátó, közreműködő személy	Az ellenőrző kérdések kidolgozása, alkalmazásuk előírása, szabályozása

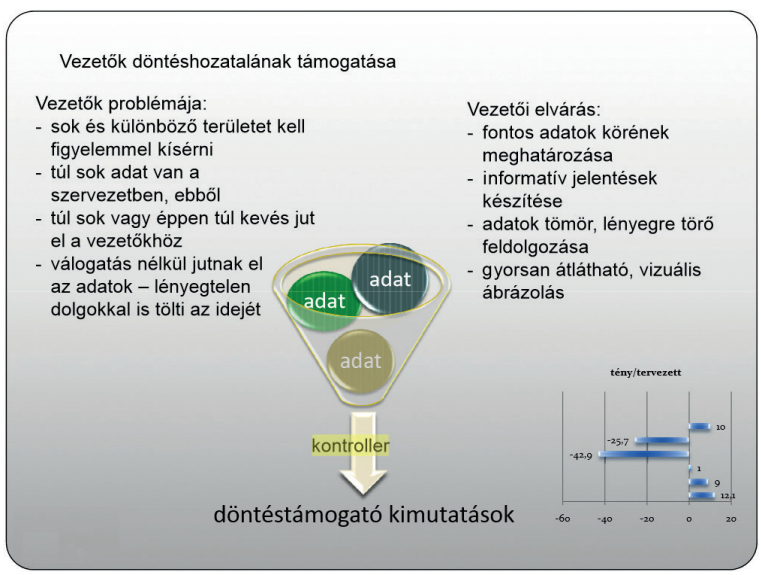
Az elem (rendszer, módszer) megnevezése	Alkalmazás időviszonyai	Felelősök, közreműködők	Speciális alkalmazási feltételrendszer
11. Teljesítmény-számonkérési, értékelési rendszer	A teljesítményindikátor jellegétől függően, folyamatos, rendszeres	Vezető és beosztott munkatárs, a rendszer működtetői	Teljesítménycélok kitűzése a kontrollingrendszerrel összhangban, mérésre alkalmas mutatószámrendszer, teljesítményfigyelő, értékelő és kommunikációs rendszer informatikai támogatás
12. Vezetői ellenőrzés (terv-tény összevetések)	Általában heti, havi, negyedéves és éves rendszerű, eseti	Vezetők, funkció- és feladatgazdák, adatszolgáltatók	A vezetői számonkérés fórumainak szabályozott rendszere, informatikai támogatása, a 4. sz. szerinti rendszer működtetése
13. Nyilvántartások és tények összevetése (leltárak)	A megfigyelt jelenség függvényében eseti, rendszeres, általában éves	Nyilvántartók, feladatgazdák	A nyilvántartások (adatrendszerek) szabályozott működtetése, a felülvizsgálatok rendszerének kialakítása és szabályozása, eseti felülvizsgálati jogosítványok meghatározása
14. Belső ellenőri vizsgálatok (tervezett, eseti)	Ellenőrzési terv szerint, negyedéves és éves jelentések	Belső ellenőr, a költségvetési szerv vezetője (elrendelő)	Belső ellenőrzési munkaterv, a belső ellenőrzés szabályozása, belső ellenőrzési kézikönyv, a vizsgálati feltételek biztosítása (pl. hozzáférés a szükséges információkhoz, együttműködés)
15. Könyvvizsgálói ellenőrzések	Évente a zárszámadáskor	Független könyvvizsgáló	Független könyvvizsgáló alkalmazása, a vizsgálati feltételek biztosítása (pl. hozzáférés a szükséges információkhoz, együttműködés)
16. Szakértői vizsgálatok, elemzések, felülvizsgálatok	Eseti megbízások szerint (kivéve egyes eseteket, pl. 16. sz., rendszeres)	Megbízásra jogosult vezetők	Szakértő megbízása, a megbízás tartalmának és programjának, várt eredményének előzetes meghatározása, együttműködés, az eredmények hasznosítása
17. Minőségbiztosítási rendszer	Folyamatos, a tevékenységek időzítése szerint	Minőségbiztosítási felelős, feladatgazdák	Minőségi célok és követelmények meghatározása, beépítése a kontrollrendszerbe, azok nyomon követése a monitoringrendszer részeként
18. Kutatási jelentések, elemzések, felülvizsgálatok	A stratégiai tervezéshez kapcsolódó, tervek szerinti, vagy eseti ütemezés	Feladatgazdák, megbízásra jogosult vezetők	Belső munkatárs, külső szakértő megbízása, a megbízás tartalmának és programjának, várt eredményének előzetes meghatározása, együttműködés, az eredmények hasznosítása
*19. Felügyeleti vizsgálatok tapasztalatainak hasznosítása**	Éves, több éves (pl. 3 éves) ciklusokban, szakterülettől függően	Felügyeleti szervek, vezetők, feladatgazdák	A vizsgálati jelentések kommunikációja, nyilvánossága, a megállapítások beépítése a stratégiai és operatív tervekbe
*20. Külső beszámolások, statisztikai jelentések felhasználása**	Általában havi, negyedéves, éves rendszerű	Vezetők, feladat- vagy folyamatgazdák, adatszolgáltatók	A beszámolók, jelentések kommunikációja, nyilvánossága, a megállapítások beépítése a stratégiai és operatív tervekbe, hozzáférési jogosultsági rendszer
*21. Közérdekű panaszok, bejelentések rendszere, visszajelző fórumok**	Folyamatos, időszakos értékelések, tartalomelemzés	Feladatgazda, rendszergazda, érintett témafelelősök	Belső szabályozás, támogató informatikai rendszer, tartalomelemzés, nyilvánosság

Az elem (rendszer, módszer) megnevezése	Alkalmazás időviszonyai	Felelősök, közreműködők	Speciális alkalmazási feltételrendszer
22. Közvélemény-kutatások, külső és belső felmérések	Éves rendszeresség, esetenként tematikus vizsgálatok	Feladatgazdák, külső partnerek	A közvélemény-kutatások intézményesítése, támogató informatikai rendszer, külső megbízás, az eredmények beépítése a monitoringrendszerbe
23. Képességek ellenőrzése, vizsgáztatási rendszerek	Belső és külső képzési programokhoz kapcsolódóan	Humánerőforrás-menedzsment, képzésben érintettek	Belső és külső képzések tervezése, szervezése, vizsgáztatók alkalmazása, a képzési és vizsgarendszer szabályozása, a képzések és vizsgák beépítése az előmeneteli és minősítési rendszerbe

*A külső felülvizsgálatok (monitoring) nem részei szorosan a belső kontrollrendszernek, ezeket a kontrollokat nem a költségvetési szerv működteti, de eredményeiket hasznosítja, működésüket elősegíti, támogatja, abban közreműködik. A külső kontrollok és monitoringtechnikák például a következők (nem kimerítő felsorolás): panaszok és bejelentések rendszere, hatósági döntések jogorvoslati rendszere, ÁSZ-vizsgálatok, parlamenti kontroll, külső pénzügyi kontroll, szerződésteljesítési külső kontroll.

Forrás: GÁSPÁR Mátyás (2012): *GVH-Kontrolling, Metodikai keretrendszer és kézikönyv. Fejlesztés – Működtetés – Értékelés.* Kézirat.

A *kontroller* felelősségi körébe tartozik a belső kontrollrendszer teljes egészének elemzése, tervezése, szervezése, működtetése, módszertani támogatása, a vezetés támogatása a kontrollingrendszer szolgáltatásaival (elemzések, jelentések készítése, lásd a 35. ábrát).



35. ábra

Vezetői elvárások a kontrollerrel szemben

Forrás: KISSNÉ BENEDEK, i. m. 30. kép

A következő területeken kell elvárásokat megfogalmazni a kontrollerrel szemben a közigazgatásban:

- kontrollingszakmai ismeretek és gyakorlat a közigazgatás, közszolgáltatások területén,
- nemzetközi szakmai kitekintés, angol nyelvtudás,
- a feladathoz kapcsolódó informatikai, jogi, menedzsment-, szervezési és gazdálkodási ismeretek,
- megkövetelendő, illetve elvárható a folyamatos tanulás, fejlődés képessége, az újítás, kreativitás,
- tanácsadó és oktató szerepéből adódóan elvárható a jó beszéd-, előadó- és íráskészség,
- alkalmasnak kell lennie a csoportmunkára, csoportok irányítására, azokban való egyenrangú, partneri részvételre,
- személyiségjegyeit tekintve megkövetelhető a felelősségtudat, megbízhatóság, objektivitás, precizitás, nyitottság, konfliktustűrés,
- külön ki kell emelni a fentiek mellett részben, esetenként e követelmények ellenére egyfajta, megkövetelhető nemes szakmai alázatot a létező, működő, esetenként problémákkal terhelt, kialakult gyakorlat iránt, amiben sokak, sokévi munkája és tapasztalata testesül meg.

Mindezekkel együtt a kontrollernek megfelelően motiváltnak kell lennie belső és külső ösztönzők által arra, hogy segítő módon folyamatosan keresse a működés kockázatait, azok csökkentésének módozatait, a kialakult gyakorlat, belső és külső környezet erősségeit és gyengeségeit, veszélyeit és lehetőségeit. Mindezekkel kapcsolatosan képesnek kell lennie arra, hogy kidolgozza és bátran megfogalmazza az észrevételeit, kreatív ötleteit és javaslatait, valamint begyűjtse, továbbfejlessze azokat az érdekeltek köréből.

Ellenőrző kérdések

1. Mi a kontrolling fogalma és a hozzáadott értéke a szervezet működéséhez?
2. Mutassa be a kontrolling logikai rendszerét!
3. Mi a belső kontrollrendszer fogalma a közigazgatásban?
4. Mutassa be a belső kontrollrendszer felépítését!
5. Melyek a menedzsmentkontrolling-rendszer létrehozásának és továbbfejlesztésének kiemelt, az önkormányzati átalakítással összefüggő szervezetfejlesztési feladatai?
6. Milyen vezetői elvárások fogalmazódnak meg a kontrollerrel szemben?

Vákát oldal

12. Mellékletek

1. A melléklet

Jogszabályi háttér a teljes menedzsmentciklusra vonatkozóan

1. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, szervezetalakítás, szerződéskötés, társulás, hazai és nemzetközi együttműködés (partnerség), alapítványi források átvétele, gazdasági program
   https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100189.TV (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
2. 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról
   https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1200038.kor (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
3. Módszertani útmutató a kormányzati stratégia készítéséhez, Miniszterelnöki Hivatal, 2006.
   https://hirkozpont.magyarorszag.hu/hatteranyagok/utmutato1.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
4. 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről
   https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1200314.kor (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
5. Az előző, 4. rendelethez kapcsolódik a kormány 1024/2017. (I. 24.) Korm. határozata az „okosváros" szolgáltatások összehangolt bevezetését és működését támogató szervezeti és tudásplatform létrehozásáról és működtetésétől, valamint a teljes rendszer működésének monitoringjáról
   https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A17H1024.KOR&timeshift=ffffff4&txtreferer=00000001.TXT (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
6. A 4. rendelethez kapcsolódik 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól
   http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0900218.KOR (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
7. 321/2011. (XII. 27.) Korm. rendelet a helyi esélyegyenlőségi programok elkészítésének szabályairól és az esélyegyenlőségi mentorokról
   http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100321.KOR (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
8. 2/2012. (VI. 5.) EMMI rendelet a helyi esélyegyenlőségi program elkészítésének részletes szabályairól
   http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200002.EMM (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
9. A mikrotérségi szintű településtervezés módszertanának kidolgozása (kutatás), kutatási összefoglaló, metodikai javaslat, NKTH, KPI, 2009.
   www.mut.hu/?module=events&action=getfile&aid=195 (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
10. Települési éghajlatváltozási stratégia készítése, E-misszió Egyesület
    http://csalan.hu/eghajlatvaltozas/onkormanyzatoknak (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

11. E-önkormányzati stratégiakészítési ajánlás kistérségek és önkormányzatok számára, 2009. www.etudasportal.gov.hu/download/attachments/5734410/kib_22-2.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
12. Útmutató a települési mezőgazdasági programok megvalósításához önkormányzati vezetők számára, Vidékfejlesztési Minisztérium, 2012. www.aki.gov.hu/publikaciok/publikacio/a:519/%C3%9Atmutat%C3%B3+Telep%C3%BCl%C3-%A9si+mez%C5%91gazdas%C3%A1gi+programok+megval%C3%B3s%C3%ADt%C3-%A1s%C3%A1hoz+telep%C3%BCl%C3%A9si+%C3%B6nkorm%C3%A1nyzatok+vezet%C5%91i+r%C3%A9sz%C3%A9re (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
13. 1303/2013 számú Közös előírásokat tartalmazó rendelet (EU) 32–35. cikke (4) a közösség által irányított helyi fejlesztéssel (CLLD) kapcsolatban, kapcsolódó módszertan http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_hu.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
14. Az EU által javasolt vidékfejlesztési stratégiai módszertan (angolul) http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader-tool-kit_en (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
15. Útmutató a helyi fejlesztési stratégiák értékeléséről, OECD, LEED, 2009. http://regionalispolitika.kormany.hu/download/4/34/10000/OECD-%C3%9Atmutat%C3%B3.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
16. Világbanki helyi gazdaságfejlesztési stratégiai módszertan (angolul) http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTLED/0,,contentMDK:20185196~menuPK:402642~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:341139,00.html (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
17. *A helyi gazdaságfejlesztés kézikönyve.* Világbank, 2004. (helyi gazdaságfejlesztési stratégiák) http://siteresources.worldbank.org/INTLED/552648-1107469268231/20342500/led-primer-hu.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
18. Gyakorlati kézikönyv helyi foglalkoztatási stratégiák kifejlesztésére Magyarországon (2009): *Európai Bizottság, Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság.* http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2494&langId=hu (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
19. MSZ EN ISO 9000:2001-es szabvány – a szervezet folyamatos fejlesztése, folyamatszemléletű működés, összehangoltság az irányítási rendszerrel, a belső és külső igények (környezet!) és elvárások vizsgálata, megfigyelés, mérés és értékelés, belső auditálás. http://users.atw.hu/kapitany/szabvany.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
20. Indikátorok a stratégiai kormányzásban. MEH, 2008. http://hetfa.hu/wp-content/uploads/JKPM01_IndikatorokStrategiaiKormanyzasban2007.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
21. 68/2013 (XII. 29.) NGM rendelet a kormányzati funkciók, államháztartási szakfeladatok és szakágazatok osztályozási rendjéről, mutatószámok kötelező alkalmazása https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1300068.ngm (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
22. 433/2016. (XII. 15.) Korm. rendelet a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal által a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott kutatás-fejlesztési és innovációs programok és projektek értékelésének részletes szabályairól https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1600433.KOR&txtreferer=00000001.txt (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
23. Magyary-program, Teljesítménymenedzsment módszertana: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/7/63/70000/1_A_Szervezeti_celok_teljesitmenyindikatorok_modszertan.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

24. 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1100370.kor (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
25. Belső kontroll szakmai anyagok
http://allamhaztartas.kormany.hu/belso-kontroll-szakmai-anyagok (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
26. Magyarországi államháztartási belső kontroll standardok. Útmutató. (2012).
http://allamhaztartas.kormany.hu/download/d/1b/01000/bkstand12k%C3%B6zz%C3%A9.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
27. Módszertani útmutató a kontrollkörnyezet és az integrált kockázatkezelési rendszer kialakításához http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/a/12/a1000/I%20r%C3%A9sz.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
28. 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet a közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékelésről, egyéni stratégiai teljesítménycélok és indikátorok https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1300010.kim (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
29. ISO 26000:2010 Társadalmi felelősségvállalási szabvány, menedzsment társadalmi felelősséggel, angol nyelven
www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:26000:ed-1:v1:en (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
www.iso.org/iso-26000-social-responsibility.html (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
30. 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról és annak végrehajtási miniszteri rendelete
https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000130.TV (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0900061.IRM (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)
31. *Common Acces Framework* online minőségértékelési rendszer és kapcsolódó módszertanok, dokumentumok
https://caf.kim.gov.hu/dc_caf.dll/#PAGE (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

1. B melléklet

Stratégiai dokumentumok jogi háttere az önkormányzati gyakorlatban

TERVEZÉSI MŰFAJOK – RENDELTETÉS	ÖNKORMÁNYZATI GYAKORLAT	JOGI ALAP
Helyzetelemzés – helyzetfeltáró, helyzetelemző dokumentumok, tanulmányok a környezetről, elvárásokról, problémákról (Zöld könyv, Fehér könyv).[3]	A hosszú távra szóló településfejlesztési koncepciót és az integrált településfejlesztési stratégiát megalapozó vizsgálat (kötelező) Települési értéktár, értékleltár (ajánlás)[4] *A további stratégiák, koncepciók általában tartalmaznak helyzetelemző részeket, azok jellemzően nem jelennek meg önálló dokumentumokként*	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes sajátos településrendezési sajátos jogintézményekről 1. és 2. sz. melléklet 2012. évi XXX. törvény a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról, 114/2013. (IV. 16.) Korm. rendelet a magyar nemzeti értékek és a hungarikumok gondozásáról, Közkincs Program
Koncepció – jövőkép, átfogó, hosszú távú fejlesztési célok, irányelvek, követelmények (a stratégia része is lehet)	Területfejlesztési koncepció (kötelező) Településfejlesztési koncepció (kötelező) Települési jövőkép (önkéntes) *Lásd alább az ágazati, szakterületi koncepciókat önállóan vagy a részstratégiák elemeiként*	1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről; 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról A helyi Leader és az úgynevezett jövőműhely programok, ill. az átfogó stratégiák (lásd a következő részben az ott jelzett jogi háttérrel) a közösségi tervezés részeként, a jövőműhelyek működésének eredményeképpen készül(het)nek

[1] Zárójelben a dokumentum kötelező, ajánlott vagy önkéntes jellege, valamint a települési lakosságszám, amennyiben az ajánlás lakosságszámhoz kötött (ajánlás adott lakosságszám felett).

[2] A jogi alap nem jelenti szükségképpen a kötelező előírást. Egyes esetekben lehetséges, hogy a jogi alap időközben hatályát vesztette, de szerepeltetése azért lehet fontos, mert élő, jelenleg is érvényben lévő dokumentumok alapját képezte.

[3] A dokumentumgyűjtemény alkalmas a település adottságainak (nemcsak a jogszabály szerinti nemzeti, hanem egyéb helyi értékeinek is) folyamatos gyűjtésére és értékelésére a helyzetelemzések megalapozására. Részben hasonló céllal működtek korábban a kistérségi, települési Közkincs Kerekasztalok és készültek Közkincs értéktárak, értékleltárak.

[4] *„Zöld könyv* – A Zöld könyv olyan dokumentum, melynek célja egy-egy terület legfontosabb kérdéseinek, problémáinak és kihívásainak azonosítása és […] az érdekelt szakmai és társadalmi szereplők bevonása ezek megvitatásába. A zöld könyvek célja a gondolatfelvetés, a konzultáció elindítása. *Fehér könyv* – A fehér könyv egy adott területről készült átfogó, kötetlen struktúrájú megalapozó dokumentum, amely azonosítja az adott területhez kapcsolódó problémákat, bemutatja a magas szintű célkitűzéseket, egyes esetekben a lehetséges beavatkozási módokat is. A fehér könyvek a zöld könyvek olyan folytatásának tekinthetők, melyek a társadalmi párbeszéd és konzultáció eredményeire támaszkodva körvonalazzák a lehetséges beavatkozási területeket és eszközöket. A fehér könyv a stratégiánál és koncepciónál kevésbé strukturált, és kevésbé teljes körűségre törekvő dokumentum."
Forrás: *Stratégiaalkotási Kézikönyv.* 2008. Elérhető: www.felvi.hu/pub_bin/dload/AVIR/SA_KK_2008_FINAL.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

TERVEZÉSI MŰFAJOK – RENDELTETÉS	ÖNKORMÁNYZATI GYAKORLAT	JOGI ALAP
Átfogó (befogadó, integrált) stratégia – alapelveken, helyzetértékelésen alapuló jövőkép és küldetés, átfogó, hosszabb távú iránymutatás, fejlesztési prioritások, irányok és célok, beavatkozások, ill. programterületek és programok	Integrált településfejlesztési stratégia (ITS, kötelező)	1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről, 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról
	Helyi vidékfejlesztési stratégia (HVS), helyi fejlesztési stratégia (általában önkéntes, LEADER programok esetében kötelező)	1305/2013/EU EP és Tanács rendelete 88. cikk EU Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, 76/2011. (VII. 29.) VM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a Helyi Vidékfejlesztési Stratégiák LEADER fejezetének végrehajtásához 2011-től nyújtandó támogatások részletes feltételeiről, a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet, a 2014–2020 programozási időszakra rendelt források felhasználására vonatkozó uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályokról szóló 255/2014. (X. 10.) Korm. rendelet
	A fenntartható fejlődés helyi stratégiája, programja (önkéntes)	Nemzeti Vidékstratégia 2012–2020 elfogadásáról szóló 1074/2012. (III. 28.) Korm. határozat
	Települési mezőgazdasági program, ill. helyi közösségfejlesztési program[5] (ajánlott)	Nemzeti Felzárkóztatási Stratégia 2011–2020 ENSZ Agenda 21, EU LA21 Az Európai Unió ötödik környezetvédelmi akcióprogramja (1992–2000). Útmutató a Fenntartható Fejlődés Helyi Programjai (Local Agenda 21) elkészítéséhez 2/2002. (I. 23.) KöM-FVM együttes rendelet az érzékeny természeti területekre vonatkozó szabályokról
	Helyi egészségterv[6] (ajánlott, egyes pályázati programok kötelező része)	A „Nemzeti Népegészségügyi Stratégia 2017–2026” kidolgozásához és végrehajtásához szükséges intézkedésekről szóló 1534/2016. (X. 13.) Korm. határozat, Egészséges Magyarországért 2014–2020, Egészségügyi Ágazati Stratégia 2014. december, tervezési vázlat, Új nemzeti népegészségügyi stratégia kidolgozása 2017. 03. 01.[7]

[5] Komplex tartalmánál, közösségi jellegénél fogva átfogó településfejlesztési stratégia is lehet, szűkebb értelmezés esetében azonban a helyi gazdaságfejlesztési koncepció, illetve stratégia részeként is értelmezhető.

[6] Azért tekinthető nem ágazati (egészségügyi) stratégiának, mert a települési életminőség egészéről szól.

[7] www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma-egeszsegugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/az-emmi-uj-nemzeti-nepegeszsegugyi-strategiat-dolgoz-ki

TERVEZÉSI MŰFAJOK – RENDELTETÉS	ÖNKORMÁNYZATI GYAKORLAT	JOGI ALAP
Ágazati, szakterületi fejlesztési koncepciók, részstratégiák, hosszú távú tervek	Településrendezési terv (településszerkezeti terv, szabályozási keretterv és terv, zöldfelület fejlesztési terv) (kötelező)	1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről, 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról Lásd Területfejlesztési koncepció, valamint 1/2014. (I. 3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia 2012–2024, Nemzeti Tájstratégia 2017–2026-ról szóló 1128/2017. (III. 20.) Korm. határozat[8]
	Helyi gazdaságfejlesztési koncepció, ill. stratégia (ajánlott, 2000 fő felett) (városi jövőkép, integrált stratégiai szemlélet, stratégiai gazdaságfejlesztési tervezés és fejlesztés	Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia
	Helyi turisztikai stratégia (a fenti helyi gazdaságfejlesztési koncepció, ill. stratégia része is lehet) (ajánlott, térségi turisztikai stratégiák részeként)	Európai Foglalkoztatási Stratégia, Foglalkoztatás és növekedés, Nemzeti Akcióprogram a Növekedésért és Foglalkoztatásért, Magyar Munka Terv a Széll Kálmán Terv alapján
	Települési humánerőforrás (foglalkoztatási) fejlesztési stratégia (Helyi Foglalkoztatási Paktum), közfoglalkoztatási terv, koncepció (ajánlott)	2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról 9. § (2)
	Vagyongazdálkodási közép- és hosszú távú terv készítése (kötelező)	27/2015. (VI. 17.) OGY határozat a Nemzeti Környezetvédelmi Program 2015–2020 elfogadásáról, 28/2015. (VI. 17.) OGY határozat a biológiai sokféleség megőrzésének 2015–2020 közötti időszakra szóló nemzeti stratégiájáról *lásd továbbá a terület- és településfejlesztési koncepció jogalapjainál*
	Zöldfelület/-területfejlesztési koncepció, stratégia, terv (ha nem önálló, a településrendezési terv része, lásd ott) (ajánlott: 50 000 fő felett)[9]	A környezet védelmének általános szabályairól szóló módosított 1995. évi LIII. törvény
	Települési környezetvédelmi program, stratégia (kötelező) Helyi környezetvédelmi program	Nemzeti Környezetvédelmi Stratégia, 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
	Települési energia- és klímastratégia, lakossági energiahatékonysági program (ajánlott)[10]	Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia 2008–2020, Nemzeti Energiastratégia 2030, Nemzeti Környezetvédelmi Program

[8] A kormány határozatában felkéri a helyi önkormányzatokat, hogy a településképi rendelet megalkotása vagy módosítása során vegyék figyelembe a Nemzeti Tájstratégiát.

[9] Ez és a következő két koncepció/stratégia összevonható egy úgynevezett településüzemeltetési koncepcióban, s bővebb is lehet ezeknél, magában foglalhatja a közvilágításra, közutakra (közlekedés) vonatkozó területeket.

[10] A TÖOSZ és az Energiaklub által szervezett tréning kifejezetten az önkormányzatoknak segít abban, hogy időben felkészülhessenek a klímaváltozás településüket érintő káros hatásaira www.energiaklub.hu/szolgaltatas/klimakerdesek-telepulesek-felkeszitese-az-eghajlatvaltozasra-trening-4449

TERVEZÉSI MŰFAJOK – RENDELTETÉS	ÖNKORMÁNYZATI GYAKORLAT	JOGI ALAP
	Szociális, szolgáltatástervezési koncepció, (kötelező 2000 fő felett,)	1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, Magyarország Nemzeti Reform Programja a Széll Kálmán Terv alapján, 47/2007.
	Gyerekesély-stratégia[11]	(V. 31.) OGY határozat „Legyen jobb a gyermekeknek!" Nemzeti Stratégiáról, (2007–2032)
	Ifjúságpolitikai koncepció, stratégia (ajánlott 5000 fő felett)	88/2009. (X. 29.) OGY határozat a Nemzeti Ifjúsági Stratégiáról 2009–2024
	Időspolitikai koncepció, stratégia (ajánlott 50 000 fő felett)	81/2009 (X. 2.) OGY határozat az Idősügyi Nemzeti Stratégia 2009–2034-ról
	Esélyegyenlőségi koncepció, terv, program (kötelező)	2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról, a helyi esélyegyenlőségi programok elkészítésének szabályairól és az esélyegyenlőségi mentorokról szóló 321/2011. (XII. 27.) Korm. rendelet, a helyi esélyegyenlőségi program elkészítésének részletes szabályairól szóló 2/2012. (VI. 5.) EMMI rendelet
	Közművelődési, kulturális, művészeti koncepció, stratégia (ajánlott 5000 fő felett)	A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény
	Helyi bűnmegelőzési (közbiztonsági) stratégia (ajánlott 2000 fő felett)	1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023)
	Helyi sportfejlesztési koncepció (kötelező)	2004. évi I. törvény a sportról, Nemzeti Sportstratégia, Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia 2011–2020
	Egészségfejlesztési terv mint a településfejlesztési terv része (kötelező)	1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, 46/2003. (IV. 16.) OGY határozattal elfogadott az egészség évtizedének népegészségügyi programja
	Civil, partnerségi, önkéntes koncepció, közösségfejlesztési stratégia (önkéntes)	Nemzeti Önkéntes Stratégia 2011–2020[14] 1068/2012. (III. 20.) Korm. határozat a Nemzeti Önkéntes Stratégia 2012–2020 elfogadásáról és a végrehajtásához szükséges középtávú feladatokról
	Helyi információs társadalom, digitális szolidaritási, önkormányzati informatikai fejlesztési stratégia (önkéntes)	Egységes cselekvési program a magyar munkaerő digitális fejlesztéséért, NGM 2017. IV. 10. Magyary Zoltán Program 12.0, „Digitális Magyarország Program" 2010–2014, Digitális Jólét Program
	Helyi, települési marketingkoncepció (önkéntes)	Európa Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról (e-ügyintézési pontok szükségessége), 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
	Helyi önkormányzati kommunikációs, PR stratégia (önkéntes)	Önkormányzatok belső szabályozása, lásd a helyi gazdaságfejlesztési stratégiára vonatkozó jogi alapokat. Magyary Zoltán Program 12.0
	Helyi (önkormányzati) közmenedzsment szervezet-fejlesztési stratégia (önkéntes)	Önkormányzatok belső szabályozása Magyary Zoltán Program 12.0 Önkormányzatok belső szabályozása

[11] Elfogadva 2012. március. www.onkentes.hu/cikkek/nemzeti-oenkentes-strategia (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.

TERVEZÉSI MŰFAJOK – RENDELTETÉS	ÖNKORMÁNYZATI GYAKORLAT	JOGI ALAP
Átfogó középtávú cselekvési tervek, végrehajtási (operatív)[12] *programok, kibővített akciótervek* – a stratégiák alapján megvalósítandó feladatok és alapvető feltételeik	Területfejlesztési program (kötelező) Gazdasági program, fejlesztési terv (kötelező) *Lásd továbbá valamennyi fentebb bemutatott szakterületi koncepciót, stratégiát, hosszú távú tervet, amelyekhez készülhetnek, ill. amelyek tartalmazhatnak operatív programelemeket, akcióterveket*	1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
Operatív (rövid távú, éves) tervek, éves akciótervek, munkatervek – a stratégia megvalósításának éves tervekre lebontott feladatai, amelyek a költségvetésben tükröződnek	Éves költségvetési terv (kötelező) Éves szakterületi tervek (önkéntes)	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról Az intézmények belső szabályozási rendszerével intézményesített operatív irányítási eszközök
Egyedi fejlesztési célprogramok, részletes akciótervek, projektek, intézkedések – egyes fejlesztési feladatok és feltételeik	Helyi fejlesztési célprogramok (pl. közszolgáltatás-fejlesztési programok) (önkéntes)	Konkrét fejlesztési célok megvalósítását leíró programok, lebonyolítás a belső szabályozások, partnerségi, együttműködési megállapodások szerint
	Pályázati fejlesztési programok, projektek (önkéntes)	EU-s, pályázati rendszer, szabályozások és követelmények
	Beruházási programok, projektek (önkéntes)	A beruházások lebonyolításának rendjéről szóló belső szabályozás (szabályzat)
	Helyi szociális földprogram (önkéntes) Közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális földprogram	Magyarország Nemzeti Reform Programja a Széll Kálmán Terv alapján éves terv
	Helyi közösségi hozzáférési pontokra alapozott távmunka, digitális közmunka program (önkéntes)	Magyarország Nemzeti Reform Programja a Széll Kálmán Terv alapján éves terv
	Integrált térségi programok a gyerekek és családjaik felzárkózási esélyeinek növelésére (önkéntes)	Magyarország Nemzeti Reform Programja a Széll Kálmán Terv alapján éves terv
	Nyitott tanulási központok (NYITOK) hálózatfejlesztési programja (önkéntes)	Magyarország Nemzeti Reform Programja a Széll Kálmán Terv alapján éves terv
	Helyi közfoglalkoztatási program (önkéntes)	Magyar Munka Terv a Széll Kálmán Terv alapján, Nemzeti Közfoglalkoztatási Program

[12] Az „operatív" fogalmat a közigazgatási tervezési fogalomrendszerben jelenleg két értelemben („cselekvési", „végrehajtási" – például ÁROP), valamint a távlati, hosszabb távú, stratégiai terv időbeli lebontását jelentő, „rövid(ebb) távú" értelemben is használják. Például az EU tervezési fogalomtárában a szakterületi „operatív programok" többéves cselekvési irányokat, feladatokat megvalósítási programokat jelölnek.

TERVEZÉSI MŰFAJOK – RENDELTETÉS	ÖNKORMÁNYZATI GYAKORLAT	JOGI ALAP
Utókövetés – a stratégia egészének, egyes programjainak előrehaladását, megvalósulását, eredményeit és hatásait, tapasztalatait folyamatosan, időközben és az időszak végén monitorozó, értékelő, felülvizsgálati dokumentumok (kötelező, ajánlott, önkéntes jellegük kapcsolódik a vonatkozó stratégiához, ill. a stratégiai dokumentumban rögzítettek szerint alakul)	Beszámoló, időszakos áttekintések az integrált településfejlesztési stratégia megvalósulásáról	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról…
	EU-s operatív fejlesztési programok utókövetési dokumentumai	EU-s, pályázati rendszer, szabályozások és követelmények
	A beruházási programok folyamatos felügyeleti rendszerének dokumentumai	370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről, belső ellenőrzési tervek/programok
	Stratégiai környezeti hatásvizsgálatok (SKV, ez a fajta vizsgálat előzetes hatáselemzés is lehet)	A Tanács 1260/1999./ EK rendelete a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról
	A költségvetési terv végrehajtásának folyamatos és időszakos ellenőrzési dokumentumai	Az Európa Tanács bizonyos tervek és programok környezeti hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42. sz. irányelve, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. Törvény 43. §-a, Környezeti értékelés a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia SKV-hoz
	A projektműködés ellenőrzési nyomvonalai szerinti ellenőrzési dokumentumok	A tervezéssel kapcsolatos ellenőrzési nyomvonal, 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
	Az egyes stratégiai dokumentumok monitoring fejezetei szerinti utóellenőrzési rendszer dokumentumai Egyes partnerségi célprogramok utókövetése	A belső szabályozások előírásai szerint, a belső kontrollrendszer monitoring-előírásai, 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről Az együttműködési, partnerségi megállapodásokban foglaltak szerint.

Vákát oldal

Irodalomjegyzék

Almásy Gyula – Belényesi Emese – Gáspár Mátyás (2015): *Önkormányzati szervezetfejlesztés.* Budapest, NKE. Elérhető: http://nhit.hu/dokumentum/176/Adatpolitikai_feher_konyv_201608.pdf (A letöltés dátuma: 20178. 08. 17.)

Beckhard, Richard (1974): *A szervezetfejlesztés stratégiái és modelljei.* Román Zoltán ford. Budapest, Közgazd. és Jogi Kiadó.

Carlzon, Jan (1988): *Lapítsd le a piramist!* Atkári János ford. [Budapest], Zrínyi.

Concha Győző (2005): *A konzervatív és liberális elv.* Gödöllő, Attraktor.

Dinya László: *Fenntartható kistérségfejlesztés – közösségépítés.* Előadás, 2012. január 12.

Ferge Zsuzsa: *Szegénység, szegénypolitika.* Elérhető: www.boon.hu/2008/01/szegeny.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

Gáspár Mátyás (1995): Helyi önkormányzati menedzsment. Lépések a teljesítményelvű és polgárközeli közigazgatás felé. Helyi önkormányzati know-how program. *Közigkonzult,* 1995. 6.

Gáspár Mátyás (1995): *Helyi önkormányzati menedzsment. Lépések a teljesítményelvű és polgárközeli közigazgatás felé.* Csákberény, Közigkonzult – Közigprint.

Gáspár Mátyás (2007): *A korszerű ügyfélszolgálati rendszerek szervezése és működtetése.* Magyar Közigazgatási Intézet.

Gáspár Mátyás (2007): *Közigazgatási közönségszolgálat.* Budapest, E-Government Alapítvány a Közigazgatás Modernizációjáért.

Gáspár Mátyás (2016): Csipkerózsika ébredj! – avagy új kihívások előtt a közösségi hozzáférés. *Információs Társadalom,* 2016/3. sz.

Gáspár Mátyás (2016): Társadalmi közfelelősség. Van-e közigazgatás a bürokrácián túl? Az önkormányzatiság újraértelmezésének egy lehetséges gondolati kerete. *Új Magyar Közigazgatás,* 2016/3. sz.

Gáspár Mátyás (2017): Digitális települési transzformáció. *Új Magyar Közigazgatás,* 2017/1. sz. 2–12.

Gáspár Mátyás szerk. (2014): *Szervezett fejlesztés. Zárt irányítási kör kialakítása az ÁROP-1.2.18/A-2013 sz. pályázati program keretében.* GVH. Elérhető: www.gvh.hu/data/cms1029157/aktualis_szervezett_fejlesztes_zaro_tanulmanykotet_vegleges.pdf

Hajnal György (2004): *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében.* Elérhető: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/174/1/hajnal_gyorgy.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

Kissné Benedek Zsuzsanna (2017): *A kontrolling alkalmazhatósága a helyi önkormányzatoknál.* Előadás. Elérhető: http://docplayer.hu/30012468-A-kontrolling-alkalmazhatosaga-a-helyi-onkormanyzatoknal.html (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Elérhető: http://mtdaportal.extra.hu/books/magyary_zoltan_magyar_kozigazgatas.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

Osborne, David – Gaebler, Ted (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* A William Patrick Book; magyarul: Osborne,

David – Gaebler, Ted (1994): *Új utak a közigazgatásban. Vállalkozói szellem a közösségi szektorban*. Budapest, Kossuth Kiadó.

Puczkó László – Jószai Attila (2015): *Települési tervezés.* Budapest. Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Reich, Justin: *Dancing with Robots: The Skills Humans Need.* Elérhető: http://blogs.edweek.org/edweek/edtechresearcher/2013/07/dancing_with_robots_the_skills_humans_need.html (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

Rónay Miklós (2014): *Szervezetfejlesztés a közszolgálatban.* Budapest, NKE.

Szabó László (1993): *Társadalomnéprajz.* KLTE, Debrecen.

Szakács Gábor (2014): *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás.* Elérhető: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/0b/a0000/13_HR_AGAZATI_TANULMANY_AROP2217.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

Tibori Tímea – T. Kiss Tamás: *Közösség – Közösségi kommunikáció. Szöveg- és szemelvénygyűjtemény a közösségelmélet szakirodalmából I–II. (1998):* [Budapest], OKKER Oktatási Iroda. Elérhető: www.kszk.gov.hu/data/cms29355/3_KORSZERU_B_modul_tankonyv.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

Vákát oldal

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 6116 • E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Felelős szerkesztő: Dalloul Zaynab • Olvasószerkesztő: Bíró Csilla • Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

ISBN 978-615-5889-01-1 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5889-02-8 (elektronikus)

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó
közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

dialóg Campus

SZÉCHENYI 2020

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap

BEFEKTETÉS A JÖVŐBE