

Almásy Gyula – Belényesi Emese – Gáspár Mátyás

ÖNKORMÁNYZATI SZERVEZETFEJLESZTÉS

Almásy Gyula – Belényesi Emese – Gáspár Mátyás

Önkormányzati szervezetfejlesztés



Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Budapest, 2015

Nemzeti Közzolgálati Egyetem
ÁROP 2.2.22. Képzés a konvergencia régiókban lévő önkormányzatok részére

Lektorok:
NEMES FERENC
NAGY JÚLIA

Kiadja: Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Felelős kiadó: Prof. Dr. Patyi András rektor
Borítóterv: Bíró Imre

Nyomdai előkészítés: Tordas és Társa Kft.
Nyomdai munkák: NKE Szolgáltató Kft.

© A szerzők, 2015

ISBN 978-615-5057-40-3

Tartalom

Előszó.....	11
1. A közmenedzsment tartalma és szükségszerűsége.....	13
Bevezetés.....	13
1.1 Közmenedzsment vs. önkormányzati menedzsment	13
1.1.1 Közszféra, közigazgatás, államigazgatás	13
1.1.2 Helyi önkormányzás.....	14
1.1.3 Menedzsment	14
1.1.4 Önkormányzati vs. közmenedzsment	14
1.2 A rendszerszemlélet és a modellmódszer a közigazgatásban	15
1.2.1 A rendszerszemlélet alkalmazása	15
1.2.2 Modellmódszer	15
1.2.3 Gondolattérképezés, technikai támogatás.....	16
1.2.4 Közmenedzsment modell tartalmi kidolgozása	16
1.3 A közmenedzsment modelljei	17
1.3.1 Értékalapú modellezés	17
1.3.2 Közmenedzsment alapmodell.....	18
1.3.3 Részletes közmenedzsment modell	19
Összefoglalás	19
Kérdések.....	20
2. Önkormányzati stratégiai menedzsment.....	21
Bevezetés	21
2.1 Stratégiai menedzsment.....	21
2.1.1 A stratégiai előrelátás szükségessége	21
2.1.2 A stratégiai gondolkodás dilemmái.....	22
2.1.3 A stratégiai működés koncepciói.....	22
2.1.4 A stratégiai menedzsment statikus és dinamikus modellje.....	22
2.2 Stratégia a menedzsmentrendszerben	24
2.2.1 A stratégia szerepe az átfogó irányításban	24
2.2.2 A stratégiák rendszere, fajtái	24
2.2.3 A stratégiai térkép alkalmazása.....	25
2.3 A stratégiai menedzsment folyamata.....	26
Összefoglalás	27
Kérdések.....	28
3. Működésközpontú szervezetfejlesztés	29
Bevezetés.....	29
3.1 Szervezet- és/vagy működésfejlesztés?	29
3.1.1 A szervezetfejlesztés fogalma	29
3.1.2 A szervezetfejlesztés logikai modellje	29

3.1.3 A szervezetfejlesztés területei	30
3.2 Értékalapú szervezetfejlesztés	30
3.2.1 Önkormányzati értékrend	30
3.2.2 A szervezetfejlesztési stratégia – küldetés	31
3.2.3 A szervezetfejlesztési stratégia – célrendszer	32
3.3 Működésközpontú szervezetfejlesztés	32
3.3.1 Működés- és folyamatközpontú szervezetfejlesztés	32
3.3.2 A működés „átállítása” mint stratégiai cél	33
3.3.3 A szervezetfejlesztés mint változási folyamat.....	33
Összefoglalás	34
Kérdések.....	35
4. Önkormányzati feladatkontroll	36
Bevezetés.....	36
4.1 A működés rendszere.....	36
4.1.1 A működési rendszer	36
4.1.2 Feladatkategóriák és -típusok.....	37
4.1.3 A feladat mint szolgáltatás.....	37
4.1.4 A feladat és munkafolyamat kapcsolata, az igazgatásszervezés szükségessége	38
4.2 A működés fejlesztése	38
4.2.1 A feladatrendszer fogalma, önkormányzati szolgáltatási jegyzék	38
4.2.2 A feladatrendszer és az egyes feladatok elemzése.....	39
4.2.3 A feladatellátási módok optimalizálása	39
4.3 Feladatkontroll a menedzsment rendszerében	40
4.3.1 A feladatrendszer kitüntetett szerepe a menedzsmentben.....	40
4.3.2 A feladatkontroll fogalma	40
4.3.3 A feladatkontroll intézményesítése.....	41
Összefoglalás	41
Kérdések.....	42
5. Önkormányzati folyamatkontroll.....	43
Bevezetés.....	43
5.1 A munkafolyamat szerepe a menedzsmentrendszerben	43
5.1.1 A munkafolyamat szerepe menedzsmentrendszerben	43
5.1.2 Munkafolyamat-technológia mint az igazgatásszervezés alapja.....	44
5.1.3 Munkafolyamat-modellezés és folyamatkontroll	44
5.1.4 Folyamatszemlélet és folyamatkultúra	45
5.1.5 A munkafolyamatok és tevékenységek hozzáadott értéke.....	46
5.2 A folyamatmodellek alkalmazási területei	47
5.3 A munkafolyamat-modellezés technológiája.....	47
5.3.1 Folyamatábrázolás	47
5.3.2 Munkafolyamat-elemzés és -fejlesztés	48
5.3.3 A modellezés informatikai támogatása, folyamatautomatizálás	48
Összefoglalás	49
Kérdések.....	50

6. Önkormányzati szervezetkontroll	51
Bevezetés	51
6.1 A szervezetkontroll alapjai	51
6.1.1 A szervezeti felépítés értelmezése	51
6.1.2 Az önkormányzati szervezet értelmezései	52
6.1.3 A szervezeti struktúra helye a menedzsmentrendszerben	52
6.1.4 Szervezeti alapstruktúrák	53
6.2 A szervezeti felépítés elemzése és fejlesztése	54
6.2.1 Szervezeti filozófia	54
6.2.2 A szervezet-átalakítás szükséglete	55
6.2.3 Általános önkormányzati szervezeti modell	56
6.2.4 Általános fejlesztési irányok	58
6.3 Szervezetkontroll	58
6.3.1 A szervezetkontroll fogalma	58
6.3.2 A szervezetkontroll intézményesítése	59
Összefoglalás	60
Kérdések	61
7. Önkormányzati személyzet- és kultúrakontroll	62
Bevezetés	62
7.1 A személyzet- és kultúrakontroll alapjai	62
7.1.1 Emberierőforrás-fejlesztési alapok	62
7.1.2 Szervezetikultúra-fejlesztési alapok	64
7.2 Az emberi erőforrás és szervezeti kultúra elemzése	64
7.2.1 Az emberi erőforrás helyzetének elemzése	64
7.2.2 A szervezeti kultúra helyzetének elemzése	65
7.3 Az emberi erőforrás és szervezeti kultúra fejlesztése	66
7.3.1 Az emberi erőforrás fejlesztésének egyes irányai	66
7.3.2 A szervezeti kultúra felfedezése	67
7.3.3 Megegyezés a szervezeti kultúráról – etikai kódex	67
7.3.4 A szervezeti kultúra fejlesztése – mint változásmenedzselés	68
Összefoglalás	68
Kérdések	69
8. Ügyfélkiszolgálás menedzsment	70
Bevezetés	70
8.1 Ügyfélkiszolgálás a közmenedzsmentben	70
8.1.1 A közigazgatás ügyfelei, a közigazgatás közönsége	70
8.1.2 Közigazgatási közönségszolgálat	71
8.2 A közigazgatási közönségszolgálat szolgáltatási rendszere	71
8.2.1 A közönség igényei, elvárásai, elégedettsége	71
8.2.2 A közigazgatási közönségszolgálat szolgáltatási rendszere	72
8.3 A közigazgatási közönségszolgálat szervezeti rendszere	73
8.3.1 Hozzáférés az önkormányzathoz, a közigazgatási ügyintézéshez	73
8.3.2 A közigazgatási közönségszolgálat szervezeti rendszere	74
8.3.3 A közigazgatási közönségszolgálat végponti hálózata	74

8.4 A közigazgatási közszolgáltatás személyzeti rendszere	75
8.4.1 Az ügyfélkiszolgálás munkakörei, közönségérzékenysége	75
8.4.2 Az ügyfélkiszolgálás kompetenciái	76
8.4.3 Ügyfélszolgálati kultúra	76
8.5 A közigazgatási közszolgáltatás technológiai rendszere.....	77
8.5.1 Az ügyfélkiszolgálás technológiai rendszerei.....	77
8.5.1.1 Ügyfélszolgálati informatika	78
8.5.2 Az elektronikus kiszolgálás rendszere.....	80
Összefoglalás	81
Kérdések.....	82
9. Minőségmenedzsment a közigazgatásban	83
Bevezetés.....	83
9.1 Minőség fogalmak és a minőségirányítás története.....	84
9.1.1 A minőségügyfogalma és értelmezése	84
9.1.2 A minőségellenőrzéstől a minőségbiztosításig	86
9.1.2.1 Minőség a 21. században – minőségirányítás	87
9.1.3 TQM mint komplex vezetési filozófia.....	88
9.1.3.1 A TQM definíciója.....	88
9.1.3.2 A TQM alapelvei.....	88
9.1.3.3 A PDCA ciklus	89
9.1.3.4 A TQM modellje	90
9.1.3.5 A minőségirányítás szakaszai.....	91
9.2 A szabványosítás és a minőségügy kapcsolata.....	92
9.2.1 Sztenderdizálás a Magyar Programban	92
9.3 Minőségbiztosítási eljárások a közigazgatásban	93
9.3.1 Az ISO szabványok alkalmazása a közigazgatásban	93
9.3.1.1 A minőség szabvány szerinti definíciója.....	93
9.3.1.2 A minőségügy	93
9.3.2 Az ISO 9000 története.....	93
9.3.2.1 Hazai gyakorlat	94
9.3.3 Az ISO 9000 szabványsorozat	95
9.3.4 Az ISO 9000 követelményei	95
9.3.4.1 Mi motiválja egy minőségbiztosítási rendszer bevezetését?.....	96
9.3.4.2 Az ISO dokumentációja	96
9.3.4.3 Az ISO rendszer alkalmazása a közigazgatásban.....	97
9.3.4.4 Az ISO 9001:2000 szabvány jellemzői, alapelvei.....	99
9.3.4.5 A minőségirányítási rendszer kiépítésének folyamata.....	99
9.3.4.6 Az ISO lehetséges eredményei a közigazgatási szervezetekben és az önkormányzatoknál	100
9.4 A CAF	101
9.4.1 Kialakulása, előzményei.....	102
9.4.2 A CAF modellel szemben támasztott legfontosabb követelmények.....	102
9.4.3 A CAF céljai.....	103
9.4.4 ISO „rokonság” és önértékelés	103
9.4.5 A CAF és a TQM kapcsolata	104

9.4.6 A CAF módszertana.....	104
9.4.6.1 A CAF modell felépítése	104
9.4.7 Az önértékelés bevezetésének bemutatása	106
9.4.8 Döntés az önértékelés megvalósításáról	107
9.4.9 Az önértékelés előkészítése.....	107
9.4.9.1 Önértékelés résztvevőinek kiválasztása	107
9.4.9.2 Belső képzés(ek).....	109
9.4.9.3 Az önértékelési terv elkészítése	109
9.4.10 Az önértékelés végrehajtása.....	110
9.4.10.1 CAF kérdőív kitöltése.....	110
9.4.10.2 Adatgyűjtés	110
9.4.10.3 Kérdőívek kitöltése	111
9.4.10.4 Kérdőívek feldolgozása	111
9.4.10.5 Konszenzus.....	112
9.4.11 Fejlesztések előkészítése.....	113
9.4.11.1 Fejlesztési irányok, célok meghatározása.....	113
9.4.11.2 Intézkedési tervek készítése	114
9.5 Fogalomtár	116
9.5.1 Minősbiztosítási alapfogalmak.....	116
10. Önkormányzati változásmenedzsment.....	119
Bevezetés.....	119
10.1 A változástól a változásmenedzsmentig	119
10.2 Alapfogalmak.....	119
10.3 Változásmenedzsment-irányzatok	120
10.3.1 Változásmenedzsment mint egyensúlyteremtés.....	120
10.3.2 Változásmenedzsment mint a zavaros problémák kezelése	121
10.3.2.1 Változásmenedzsment mint szervezeti változtatás.....	122
11. Szervezeti változások az önkormányzatokban	123
11.1 Az önkormányzati szervezet mint rendszer.....	123
11.2 A változás indukciója.....	124
11.3 A változás erőtere	125
11.4 A változás tipológiája.....	125
11.4.1 Hard típusú változók.....	126
11.4.1.1 A változások jellemzői a kiterjedés mértéke alapján.....	126
11.4.1.2 A változás jellemzői a mélység foka alapján.....	127
11.4.1.3 A változás jellemzői a változás sebessége alapján.....	127
11.4.1.4 A változás jellemzői a változás típusa alapján	127
11.4.2 Soft típusú változók.....	128
11.4.2.1 Hatalmi stratégia.....	129
11.4.2.2 Meggyőző (felvilágosító-oktató) stratégia	129
11.4.2.3 Átnevelő (manipulatív) stratégia	129
11.4.2.4 Megkönnyítő (kompenzációs-ellenszolgáltatásos) stratégia.....	129
11.5 A változás időzítése	130
11.6 A változás szereplői	131

12. A változási folyamatok kezelése az önkormányzatokban.....	133
12.1 A szervezeti problémafeltárás folyamata.....	133
12.2 A változással szembeni ellenállás	134
12.3 Az ellenállás kezelése	136
Összefoglalás	138
Irodalom	139

Előszó

A magas színvonalú önkormányzati igazgatáshoz, a feladatellátás megújításához nemcsak a jogszabályi keretek megteremtésére, hanem a megfelelően képzett, és – az egész életen át tartó tanulás jegyében – folyamatosan fejlődő tisztviselői réteg kialakítására van szükség. A magyar közigazgatás megújításában kiemelt fontosságú a humánerőforrás-bázis megújítása, a személyi állomány folyamatos szakmai képzése, amely nélkül nem képzelhető el az európai uniós és a hazai igényeknek megfelelő közigazgatási működés. Az ÁROP-2.2.22 keretében az Önkormányzati szakértő szakirányú továbbképzési szak hallgatói számára az NKE vezetésével, a BM bevonásával új tananyag került kidolgozásra. A szakirányú képzés tananyagainak kialakítása során figyelembe vettük a területi specifikumokat, valamint azt, hogy az önkormányzatok a korábbiakban jellemzően milyen képzési igényeiket elégítették ki a piacról; ezen kívül az önkormányzati témában jártas szakértők tartalmi javaslatai is megjelennek a szakértői képzés tananyagaiban.

Tananyagunk célja az önkormányzatoknál foglalkoztatott köztisztviselők felkészültségének javítása, valamint a szakmai tapasztalatok megszerzése mellett a személyes készségek folyamatos fejlesztése annak érdekében, hogy gyorsan és eredményesen tudjanak alkalmazkodni a változó jogszabályi, gazdasági, társadalmi környezethez és elvárásokhoz.

Ez a tankönyv az önkormányzati szervezetfejlesztés aktuális kérdéseit járja körbe, az önkormányzati szervezetek folyamatközpontú vizsgálatának megismertetése mellett a stratégiai tervezés, a folyamatkontroll, a feladatkontroll, a minőségirányítás és a változásmenedzsment területeit is bemutatja.

GÁSPÁR MÁTYÁS

1. A közmenedzsment tartalma és szükségszerűsége

Bevezetés

A helyi önkormányzati közigazgatás a polgárok önigazgatásának szervezeti és működési kereteit adja. A jogi szabályozás tág lehetőséget biztosít arra, hogy ezeket a helyi közösség számára legjobb módon használják ki az érintettek a közügyek megoldására és a közszolgáltatások megszervezésére. A kötelező feladatok ellátásától a helyi társadalom- és gazdaság-szervezésig terjed a közmenedzsmenttel leírható széles, potenciális mozgástér. Kihasználásához, a lehetőségek tág körének menedzseléséhez meg kell érteni a helyi viszonyokat, amit a modellezés jelentősen megkönnyít, a leírás közös nyelvként szolgál az érintettek számára.

1.1 Közmenedzsment vs. önkormányzati menedzsment

1.1.1 Közsféra, közigazgatás, államigazgatás

Az emberek egyéni és közös, társadalmi szükségletei kielégítésének négy alapvető módja ismeretes. Alapesetben a *közszükségletek* kielégítése, ill. *közjavak* biztosítása a *közsféra* feladata és felelőssége. A *magánjavak* előállítását és szolgáltatását az *üzleti sféra* és a *piaci mechanizmusok* biztosítják. Az egyes emberek, közösségek, a társadalom a *civil szférát* – más funkcióik mellett – azért is működtetik, hogy kisebb-nagyobb közösségekben öntevékenyen biztosítsanak maguknak és/vagy kedvezményezettjeiknek olyan szolgáltatásokat, javakat, amire saját erőből képesek, s amelyekhez nincs szükség az előbbieik közreműködésére. S végül, a *családi szférában* az egyes emberek egyénileg vagy kisebb-nagyobb családi közösségekben számos szükségletüket közvetlenül elégítik ki, saját fogyasztásra, felhasználásra javakat állítanak elő.

Az egyéni és közös, társadalmi szükségletek kielégítésének sajátossága, hogy ugyanazon javakat és szolgáltatásokat gyakran különböző szférák is képesek biztosítani. Ezért alapvető és folyamatosan fennálló kérdés a társadalom szerveződésének különböző szintjein, hogy adott gazdasági, természeti, társadalmi, politikai, kulturális, technikai viszonyok és feltételek mellett mely szükségletek kielégítésében, milyen – esetlegesen, kivételesen – kizárólagos (monopolhelyzetek) vagy – többnyire – megosztott szerepet kapjanak az egyes szférák. A kérdést nem lehet egyszer s mindenkorra, véglegesen megválaszolni. A körülmények változása folyamatosan, rendre visszatérően igényli a *szükségletkielégítő társadalmi szférák közötti „munkamegosztás”* és a *közszükséglet-kielégítési módok optimalizálási lehetőségeinek* újragondolását.

A *közsféra* a *közigazgatásból* – ezen belül a központi *államigazgatásból* és a *helyi önkormányzatsból* –, valamint a *közszolgáltató szervezetekből* áll. Az előbbieik más – pl. szabályozási, fejlesztési – funkcióik mellett felelősek a közszükségletek kielégítésének, feltételeinek biztosításáért, egyes közszolgáltatások közvetlen nyújtásáért. A közszolgáltató szervezetek rendeltetése pedig kifejezetten a közszolgáltatások nyújtása, közjavak előállítása. Megkülönböztetésük azért fontos, mert egyáltalán nem, vagy csak korlátozottan működnek versenyhelyzetben, piaci alapon, az igénybe vevőknek nem is mindig van – mint a piac esetében – választási lehetőségük, hogy hol és hogyan veszik igénybe szolgáltatásaikat.

1.1.2 Helyi önkormányzás

A helyi önkormányzás – döntően az *önkormányzati törvény* szabta feltételek között – a helyi közösség öngazgatását megvalósító szervezeti és működési rendszer. A helyi önkormányzat mint a választópolgárok helyi közössége viszonylag nagy szabadságfokkal – helyi rendeletalkotási joggal, hatósági jogkörökkel, saját költségvetésben lévő közpénzekkel, közszolgáltató intézményekkel, fejlesztési programokkal – szabályozza, igazgatja, szervezi és szolgálja a helyi társadalom életét. Működésükben – annak *demokratizmusában, eredményességében, hatékonyságában, gazdaságosságában, minőségében* – döntő mozzanat az, hogy milyen választokat ad a kérdésre az egyéni, közösségi, helyi társadalmi szükségletek kielégítésének helyben legmegfelelőbb módzataival kapcsolatban, s milyen szerepet szán magának a helyi társadalomszervezés e feladatkörében. Ettől függően a helyi önkormányzás – a törvényi előírásoknak megfelelően, szabadságfokának adott keretei között – tartalma és *kultúrája* meghatározóan széles skálán mozoghat.

1.1.3 Menedzsment

A *menedzsment* és az *irányítás* rokon fogalmak, leegyszerűsítve akár szinonimaként is használhatók. Az irányítás tartalmát a közigazgatásban jellemzően, leszűkítve a hatalomgyakorlással azonosítják, ezért érdemes az e tekintetben tágabban értelmezett menedzsment fogalmat használnunk a szervezet – esetünkben az önkormányzat – azon *működési területére, funkcióinak összességére*, amely a szervezetet folyamatosan adott, *stratégiai és operatív célok* elérésére készíti, ennek feltételeit teremti meg. A működéshez, pontosabban a menedzsmentfunkciókon belül meghatározott *feladatok* ellátásához, az azokat teljesítő munkafolyamatok megszervezéséhez és végrehajtásához számos, összehangolt működési feltétel – pl. szervezeti, személyi, információs, technikai, anyagi, szabályozási, egyéb – biztosítása szükséges, ezeknek szerves összessége a feladatokkal és célokkal együtt alkotja a *menedzsmentrendszert*. A *vezetés* mindkettővel – menedzsment, irányítás – rokon fogalom, azonban szűkebb fókuszában az emberek irányítása, a vezető-vezetett viszonyrendszer áll.

1.1.4 Önkormányzati vs. közmenedzsment

Az önkormányzatiság tágabb – a törvény adta kereteket nem szétfeszítő, de az adott szabadságfokot kihasználó – értelmezése átvezet a közmenedzsment fogalmához, mert a legfontosabb közügy, amelynek intézésére az önkormányzat hivatott, nem lehet más, mint az emberek helyi életviszonyainak és életesélyeinek folyamatos és közvetlen javítása, ill. az ehhez szükséges feltételek megteremtése. A *közmenedzsment* – leegyszerűsítve – a *helyi közszféra átfogó fejlesztése, szervezése és működtetése*, egyben az önkormányzatok fejlesztésének legfontosabb stratégiai célja és iránya. A helyi közmenedzsmentnek – az önkormányzat működtetésén túl – további négy lényegi tartalmi eleme van, amelyek mindegyikében a köz-, közösségi elem meghatározó.

Joggal merül fel a kérdés, hogy szükségszerű-e az önkormányzati menedzsmentnek, tágabban az önkormányzatiságnak a fenti tartalmú, tágabb kiterjesztett értelmezése és működése. Helyi közigazgatási rendszerünk átalakulóban van. A változás irányait a helyi önren-

delkezés, a modernizáció lehetőségeinek kihasználása és a környezeti változások, kihívások (gazdasági, társadalmi, természeti, globalizációs, energiaellátási problémák, feszültségek, fenyegetések, esetenként lehetőségek) jelölik ki. Az önkormányzatok jelentik azt az egyedüli integratív erőt, amelyek – az emberekhez és kisközösségeikhez legközelebb – képesek lehetnek összehangolni, együttműködésre készíteni a köz-, üzleti, civil és családi szférát az összetett problémák megoldásában, az új társadalom és gazdaság megszervezésében. Saját feladatai eredményes ellátásának is ez a feltétele, ahogyan a többi szféra sikeressége és versenyképessége is ettől az összefogástól, együttműködéstől, szinergiáktól függ.

1.2 A rendszerszemlélet és a modellmódszer a közigazgatásban

1.2.1 A rendszerszemlélet alkalmazása

A *rendszerszemlélet* felfogása szerint egy rendszer nem csupán az alkotórészek halmaza, hanem azoknak egységes egészként viselkedő összessége. Az egyes részeket nem lehet csupán a rendszerből kiemelve, önmagukban vizsgálni, megérteni. A rendszerszemlélet komplex vizsgálati, megközelítési módszer, az alkotóelemek összefüggéseit és a működési folyamatokat vizsgálja. A közmenedzsmentben az önkormányzati szervezet és működés és annak környezete is tehát a helyi közszférával együtt alkotja a vizsgálat tárgyát képező rendszert. Sokszorosan bizonyított, de mégsem kellően tudatosodó tény a közigazgatási szervezetek gyakorlatában, hogy nem vezet eredményre, ha a szervezetek bonyolult irányítási, működési rendszerének csak egy-egy kiragadott elemét, részét fejlesztjük (pl. minőségbiztosítás, teljesítménykontroll bevezetése, informatikai fejlesztések), s az újításhoz nem igazodnak a kapcsolódó további szervezeti, működési, technikai részrendszerek, alkotóelemek.

1.2.2 Modellmódszer

Ahhoz, hogy az egymással összefüggő részek bonyolult rendszerét átlássuk, és összehangolt módon tudjunk beavatkozni a működésbe, sajátos eljárást, metodikát kell alkalmaznunk. A modellmódszer a rendszerszemlélet technikája a bonyolult rendszerek ábrázolására, leírására és elemzésére a megértés, átalakítás céljából. Szerepéről a szervezetfejlesztésben a [3.1 fejezet](#)¹ részletesebben szólunk részletesebben. Nem kétséges, hogy a helyi közszféra, közigazgatás, ill. annak irányítása olyan „rendszerobjektum”, amelyről való gondolkodáshoz, annak fejlesztéséhez, szervezéséhez, működtetéséhez absztrakciókra, egyszerűsítésre, tehát modell(ek)re¹ van szükség. A *modellmódszer*, ill. a modellezés elvonatkoztatást jelent a megfigyelt dolog teljes bonyolultságától, azonban az egyszerűsítés egyben a számunkra lényeges összefüggések, vizsgálati szempontok kiemelését – bizonyos értelemben felnagyítását, könnyebb megértését és vizsgálatát – is lehetővé teszi.

A modellmódszer alkalmazása a közigazgatásban közel száz éve ismert, ma már általánosan elfogadott. Ez történik például nyomtatványok, iratminták (az eljárások egyes részeinek modellszerű megjelenítése), hagyományos térképek, kifejező kódok (pl. személyi szám al-

1 Modellről a közigazgatásban egy másik értelemben is – mint követhető példa, minta, pilot, kísérleti megoldás – szoktunk beszélni.

kalmazása), *tezauruszok* (azaz egy-egy témát, jelenséget, szakterületet lefedő fogalmi rendszerek, modellek), az *ügymenetmodellek*, *szervezeti sémák*, két- és háromdimenziós (3D) ábrázolások, virtuális valóságrendszerek használata során. Új jelenség azonban – amint a példaszzerű felsorolásból látható – a modellezést támogató számítógépes rendszerek alkalmazása. Ma már a modellezés valamennyi módszerét, azok alkalmazásának minden fázisát támogató, *modellező szoftverek* számos változata áll rendelkezésre, így az alkalmazás során ezt a lehetőséget feltétlenül figyelembe kell venni, ki kell használni.

1.2.3 Gondolattérképezés, technikai támogatás

A közmenedzsment modell egyfajta *fogalmi térkép* (fogalmi modell, gondolattérkép), amelynek kidolgozását, ábrázolását *grafikus szoftverek* támogatják. A számítógépes megoldásnak előnye az, hogy a modell folyamatosan, többek által is online fejleszthető, elérhető. Ez azonban a modell kidolgozásának csupán a technikai oldala, aminek elsajátítása a kidolgozó(k) által haszonnal jár más területeken is. Különösen bonyolult összefüggő témák, jelenségek, problémák, munkaterületek stb. feltárásában, megértésében – feltérképezésében – segít ez a technika és szoftvertámogatás: megjeleníti az összetett téma, probléma stb. elemeit, az elemek közötti kapcsolatokat, s szemléletesen ábrázolja azokat, dinamikusan módosíthatóvá, továbbfejleszthetővé teszi az így kialakított struktúrákat, térképeket (pl. *problématérkép*, *értéktérkép*, *stratégiai térkép*, *céltérkép*, ill. *célfa*) és egyéb sémákat. Hallatlan előnye a technikai támogatásnak – a szemléletességen és egyszerűségen túl – az is, hogy különös hatékonysággal szolgálja ki a csoportmunkát.

1.2.4 Közmenedzsment modell tartalmi kidolgozása

A közmenedzsment modell tartalmi kidolgozása akkor különösen értékes és hasznos a szervezet – esetünkben a helyi önkormányzat – számára, ha azt a fejlesztésben közvetlenül érdekelt, közreműködők közösen, csoportmunkában készítik el. Túlzás nélkül úgy is fogalmazhatunk, hogy a csoport közösen „feltalálja” a közmenedzsmentet a modellezés során. Amikor a szervezetfejlesztési program résztvevői közösen, módszeresen – szükség esetén moderátor segítségével – végiggondolják és ábrázolják, azaz modellezik a vizsgálandó témákat, területeket, azaz magát az önkormányzati rendszert, a következők történnek. A dolgok logikája kényszeríti ki a tárgy mélységben és szélességben minél teljesebb megragadását. Menet közben szintén a dolgok logikájából (és nem attól független elképzelések és előítéletek mentén) értékítéleteket alkotnak, döntéseket hoznak arról, hogy mi a fontos (kiemelendő) és mi nem az (mellékes). Egymástól átveszik a tudást és tapasztalatot (a *tudásmenedzsment* elemeként) kevésbé ismert részokról és részletekről. „Közös nevezőre”, közmegegyezésre jutnak a tárgy (a helyi társadalmi és gazdasági viszonyok közösségi felfogásban megvalósuló fejlesztése) tartalmáról, hatáiról, környezetéről, szélességi és mélységi terjedelméről, elemeiről, külső és belső összefüggéseiről. Felfedezik a közmenedzsment koncepcióját, s elsajátítják annak alapjait, sajátjuknak érzik, azonosulnak vele, elkötelezettjeivé válnak. *Ezért sem közömbös, hogy kik alkotják a „felfedező” csoport tagjait, szükséges, hogy jól ismerjék az egész szervezetet és működést, ill. tudásukkal lefedjék annak fontos részeit.* Elsajátítják a gondolattérképezés és a csoportos alkotás módszerét, amelye-

ket más helyzetekben is tudnak majd alkalmazni (szintén része lehet a tudásmenedzsment eszköztárának, mechanizmusainak).

A közmenedzsment modellezéséhez szükséges *csoportos alkotás* nem bonyolult, de nem is magától értetődő rutinfeladat. Ezért, az eredményesség és hatékonyság érdekében, célszerű tapasztalt moderátort, tréner alkalmazni a néhány órás „szeánszra”. A foglalkozás a rendszerelemek ötletszerű, nem értékelő összegyűjtésével kezdődik. A következő lépésben történik meg a közös értelmezés, rendszerezés és „hézagolás” (az esetlegesen hiányzó elemek megtalálása, beillesztése). Majd ezt követően a strukturálás és szemléletes megjelenítés következik számítógépes támogatással. Az alkotási folyamat interaktív, ha szükséges vissza lehet térni a korábbi lépésekhez, s a korábban hozott döntéseket végigvezetve, újra lehet tervezni a kibontakozó modellt. Az utolsó szakasz a véleményeztetés a szűkebb és tágabb érdekeltekkel, majd a végeredmény belső nyilvánosság elé tárása, terjesztése. Az így elkészült modell nem statikus képződmény, szükség szerint kiegészíthető új elemekkel, tovább lebontható, részletezhető.

1.3 A közmenedzsment modelljei

1.3.1 Értékalapú modellezés

A helyi közmenedzsment modell minden esetben értéktételezést fejez ki, a fejlesztés alapját képező és a meglévő *szervezeti értékrend* alapján döntünk arról, hogy mely környezeti és rendszerelemek fontosak, melyek kevésbé. Nagyon fontos a modell használhatósága szempontjából, hogy a fokozatos „lebontás” mind szerkezetileg, mind pedig a rendszerelemek ki-, ill. lebontása, leírása világos további értéktételezések mentén történjen. Csak ez biztosítja, hogy a modellt valóban fel tudjuk majd használni fejlesztés céljaira. Ez a követelmény természetesen vonatkozik a modell kidolgozásának kezdeti szakaszára is, de érvényes a használat során történő módosításokra, továbbfejlesztésre is. Minden változás mögött egyértelmű, deklarált értékválasztásnak kell meghúzódnia. Mindig választ kell adni a kérdésre: Milyen alapelvek, mögöttes *alapértékek* mentén, alapján történik az adott változtatás, kiegészítés?

A *helyi önkormányzás alapvető és általánosan elfogadott értékrendje(i)* szolgál(nak) alapul a modell értéktételezéseinek meghatározásához. Az alapértékek és az önkormányzati modellek szoros összefüggéseire a szakirodalom is rávilágít.² A közmenedzsment modell további kifejtése során ezt a helyi önkormányzati értékrend-értelmezést alkalmazzuk a gyakorlatban. Itt az önkormányzat három almodelljét ismerhetjük meg az alapvető mozgatórugó, szervezőerő függvényében: a hierarchia, a piac és az együttműködés által szervezett önkormányzati modellekről van szó, amelyeknek az „igazgatási”, az „üzleti” és a „közösségi”, ún. tiszta értékrendeket feleltetjük meg. Valószínűsíthető, hogy a három értékrend szerint három gyökeresen eltérő választ kapunk az önkormányzati szervezet és működés elemeivel szemben támasztott követelményekre.

A modell maga tehát nem egy konkrét, valóságos önkormányzat leírása, hanem a vele szemben támasztott, ill. támasztható követelmények rendszere. Ezért önmagában nem tar-

2 Gáspár Mátyás – Göndör András – Tevanné dr. Südi Annamária: Mindenki fontos! A helyi közösségi önkormányzás esélyei, a közmenedzsment új irányai. Budafok-Tétény Önkormányzata, 2011., 3.2.1. és 11.3.7. fejezetrészek; Gáspár Mátyás: Helyi önkormányzati menedzsment. Erdei Iskola, 1995., 70–72. és 335–336. o., Gerry Stoker: The politics of local government, MacMillan, 1991., 261–268. o.

talmazza a konkrét megoldásokat, eljárásokat, melyek révén a követelmények megvalósulnak. Adott követelménynek több konkrét megoldás is megfelelhet különböző mértékben. A modell és a valós önkormányzatok viszonyának lényege tehát az, hogy egy adott önkormányzat felépítése és működése milyen mértékben közelíti meg a modellben feltételezett, meghatározott alapértékeket és követelményeket. A modell alapvető rendeltetése: értékvalaszásokon alapuló követelménytámasztáson keresztül elvezetni a felhasználót a felfogásának, értékítéletének megfelelő szervezeti és működési megoldásokhoz. Segíteni annak értékelését, hogy adott szervezeti és működési viszonyok mennyiben felelnek meg bizonyos, tisztázott értékeken alapuló követelményeknek.



1. számú ábra: A közmenedzsment modell dinamikus alapábrája, az értékelőállító szervezet szervezési logikája

1.3.2 Közmenedzsment alapmodell

A továbbiakban részletesebben kifejtésre, leírásra kerülő közmenedzsment modellt ún. *alapmodellnek* kell tekintenünk, amely a szervezeti és működési viszonyrendszer alapelemeit ragadja meg. A szervezetfejlesztés további menete lényegében e modell továbbépítése és a megoldások értékelése, újak keresése szükség szerint. Így tölti be a közmenedzsment modell meghatározó módszertani funkcióját a szervezet- és működésfejlesztés teljes folyamatában. Az alapmodell legfontosabb ismérve az, hogy a *stratégiai és operatív célrendszert* a *feladat- és munkafolyamatok rendszerén* keresztül (működési rendszer) a *teljesítmények és eredmények rendszerével* kapcsolja össze. A *halszálka diagrammal* ábrázolt modell (lásd az 1. sz. ábrát) további elemei a működési folyamatokat befolyásoló, támogató legfontosabb körülményeket és feltételeket (részrendszerek, szerelemek) ragadják meg. A modell megalapozza azt a szervezetfejlesztési logikát, mely szerint: a szervezeti és működési tényezők a célokat és az eredményeket összekötő folyamatok hatékony, gazdaságos és eredményes megvalósulása feltételeiként hatnak.

1.3.3 Részletes közmenedzsment modell

Az önkormányzati menedzsment legáltalánosabb képét mutató alapmodell kifejtését tartalmazza a *gondolattérképen* nyilvánosan látható, de csak a hozzáférésre jogosultak által fejleszthető, bővíthető részletesebb. A szervezetfejlesztést folyamatosan követni, javaslatait, változásait, leírásait megjeleníteni képes, részletes modell jól mutatja, hogy a környezeti és feltételi rendszerek nemcsak a működéssel, hanem egymással is közvetlen kapcsolatban állnak, egymásra hatással vannak. Ez a rendszerszemlélet gyakorlati érvényesítését, annak lehetőségét jelzi, miszerint az összetett rendszerek elemei egymással bonyolult összefüggésben vannak („minden összefügg mindennel”). A részletes modell ebből a bonyolult összefüggésrendszerből a szervezetfejlesztés szempontjából lényegesebbeket emeli ki. Az így kiválasztott kapcsolatok tartalma, ahogyan az egyes elemek is természetesen külön-külön is leírhatók, elemezhetők és értékelhetők.

Összefoglalás

Az önkormányzatok, a helyi közszféra „gondnokai” tág lehetőségekkel rendelkeznek annak eldöntésére, hogyan – kivel, milyen módon – oldják meg, szervezik és menedzselik a helyi közügyeket, a közszükségletek kielégítését. A közmenedzsment a helyi közösség és a szektorok széles körű bevonását jelenti a feladatellátás optimalizálásába, a közszolgáltatások működtetésébe, a közügyek megoldásába. A helyi közszféra viszonyainak bonyolult összefüggéseit a közmenedzsment szervezeti és működési modellezésével lehet áttekinthetővé, kezelhetővé tenni, amely tükrözi az önkormányzat tudatosan kialakított értékrendjét.

Kérdések

1. Mi a különbség a magán- és közszükségletek (magán- és közjavak) között?
2. Milyen módokon szervezi meg a társadalom a szükségletek kielégítését, és mi az egyes megoldások sajátossága?
3. Mit jelent a közszükségletek kielégítési módjainak optimalizálása az önkormányzati feladatellátás szempontjából?
4. Mit jelent a helyi önkormányzás viszonylagos szabad mozgástere a közfeladatok megoldásában?
5. Melyek a közmenedzsment fogalmának legfontosabb jellemzői, és mennyiben tér el a hagyományos önkormányzati menedzsmenttől?
6. Mit jelent és miért fontos a szervezeti értékrend az önkormányzat működésében, szervezésében és fejlesztésében?
7. Mit jelent az értékdimenzió fogalma, mi a szerepe az önkormányzati értékrendben? Soroljon fel néhányat!
8. Melyek az önkormányzati értékrend alaptípusai és hogyan jellemezhetők?
9. Mit jelent az értékalapú modellezés fogalma az önkormányzati szervezetfejlesztésben?
10. Mire használható fel a közmenedzsment alapábrája az önkormányzat működésében, szervezésében és fejlesztésében?
11. Miben különbözik a közmenedzsment modell alapábrája és részletes modellje?
12. Miben különbözik a rendszerszemléletű és a nem rendszerszemléletű megközelítés a szervezetfejlesztésben?
13. Miért kiemelkedően fontos a rendszerszemlélet, a rendszerelvű megközelítés a közmenedzsmentben?
14. Mit jelent a modell fogalma, és miért van szükség a modellmódszer alkalmazására a szervezetfejlesztésben?
15. Milyen, az önkormányzati működésben és a szervezetfejlesztésben alkalmazott modelleket ismer?
16. Mondjon példákat arra, hol és hogyan alkalmazható a gondolattérkép az önkormányzati működésben, irányításban, szervezetfejlesztésben!
17. Mit jelent a közmenedzsment „feltalálása” az önkormányzati szervezetfejlesztésben?

2. Önkormányzati stratégiai menedzsment

Bevezetés

Szokták mondani, hogy a stratégiai előrelátás nélkül működő szervezet olyan vitorlás hajó, amely nem tudja, hogy melyik kikötőbe tart. Számára semmilyen szél nem jó. Vajon lehet-e távlatosan gondolkodni, működni gyorsan változó környezetben? A stratégiai menedzsment pozitív választ ad erre a kérdésre. Alkalmazása tartást ad a szervezetnek, esetünkben a helyi közösségnek, lehetővé teszi, hogy értelmes, számon kérhető hosszú távú célokat kövessen, sajátos mederbe tereli a működési és fejlesztési folyamatokat, a rendelkezésre álló erőforrások felhasználását. A stratégiai menedzsment koncepciója és modellje érthetővé, jól átláthatóvá tesz a menedzsment legalapvetőbb összefüggéseit, amelyek a célmeghatározástól a feladat kijelölésen és folyamatok szervezésén, működtetésén át a teljesítményekig, eredményekig, ezek kontrolljáig vezetnek.

2.1 Stratégiai menedzsment

2.1.1 A stratégiai előrelátás szükségessége

A *stratégiai menedzsment* a szervezet egészének, szisztematikus (rendszerszerű és módszeres) válasza az ún. *releváns környezet*³ változásaira. A menedzsment a szervezet és működés szempontjából fontos környezeti hatásokat két nagy csoportra – *külső*⁴ és *belső környezet-re* (a menedzsment modellből kiolvashatók a külső és belső környezeti elemek) – bontja. Mindkettővel részletesebben foglalkozunk a továbbiakban. A környezeti hatásokra azért kell „rendszerként” válaszolnia a szervezetnek, mert az *összműködés meghatározó tényezői*, amelyek a menedzsmentrendszer elemeit képezik, egymást feltételező, egymással szoros összefüggésben vannak.

A stratégiai menedzsment azt a fajta működtetést jelenti, amely a szervezet minden lehetséges erőforrását – személyzetét, képességeit, eszközeit – mozgósítja stratégiai célok megvalósítására. Ennek megfelelően magában foglalja a stratégiai tervezési, szervezetfejlesztési, tervlembontási (implementálási), ösztönzési, ellenőrzési folyamatokat, szerves kapcsolatot teremt az operatív és stratégiai döntéshozatali, működési (végrehajtási) folyamatok, feltételek (erőforrások) és rendszerek (struktúra, szabályozás, információáramlás stb.) között.

3 *Releváns környezet*: a környezetnek az a része, amely valamilyen módon hatással van a szervezet működésére, szervezésére és/vagy fejlesztésére. Ezek lehetnek kívülről vagy belülről hatók, azaz szervezeten belüliek, helyi, területi, országos és/vagy nemzetközi szintűek, politikai, jogi, társadalmi, kulturális, gazdasági, természeti, technológiai jellegűek.

4 A külső környezetben meg lehet különböztetni az általános és az ún. feladatkörnyezeti hatások csoportjait, az utóbbiak közvetlenül befolyásolják a szervezet feladatrendszerét.

2.1.2 A stratégiai gondolkodás dilemmái

Egyes emberekkel nem nehéz elfogadtatni a stratégia szükségességét. Józan köznapi gondolkodásunkban természetes módon van jelen a bennünket hosszabb távon érintő változások folyamatos „letapogatása” és az ahhoz való igazodás természetes kényszere. Egy nagyobb szervezet egészét készíteni erre azonban már nem hétköznapi feladat. Több *stratégiai dilemmát* is fel kell oldani. (1) Lehet-e stratégiákat készíteni, követni gyorsan változó környezetben? (2) A politika a ciklusonkénti rövid, a szakapparátus a ciklusokon túli hosszú távú sikerekben érdekelt, miközben ennek fordítottja következik alapfunkciójukból. (3) Konfliktusban van a szervezeten belül a karakteresen különböző *stratégiai és operatív irányítás és működés*, mert gyakran ugyanazon személyeknek kell gondolkodni és dolgozni a szervezet egyensúlyát felborító és stabilizáló célokra és beavatkozásokra a külső és belső körülmények változásai miatt. Hogyan lehet feloldani ezeket a dilemmákat? A stratégiai menedzsment megadja a válaszokat e dilemmák feloldására, elsősorban azzal, hogy pontosan meghatározza a *stratégiai menedzsment szervezeti és működési elemeit*, beilleszti a szervezet és működés átfogó modelljébe és rendszerébe.

2.1.3 A stratégiai működés koncepciói

A *stratégiai működés koncepciói* lényegesen eltérnek abban a tekintetben, hogy milyen szintű *stratégiai visszacsatolást* építenek be a stratégiai menedzsment rendszerébe. A legáltalánosabb értelemben *szervezeti tanulási folyamatnak* is tekinthetjük a képességciklus működését, amely mintegy átfogó viselkedési keretet ad a célirányos stratégiai viselkedésnek. A logikai folyamat – amint látjuk – nem egyirányú. Szinte minden egyes lépés lehetőséget kínál a visszatekintésre, a korábbi megfontolások – akár többszöri – módosítására, ún. *iterációkra* (szükség esetén visszalépésre egy korábbi fázishoz), az elképzelések fokozatos pontosítására. Az is jól látható azonban, hogy a folyamat közös irányba, beavatkozási akciók, változtatások felé visz, amelyektől pozitív eredményeket, hatásokat remélünk.

2.1.4 A stratégiai menedzsment statikus és dinamikus modellje

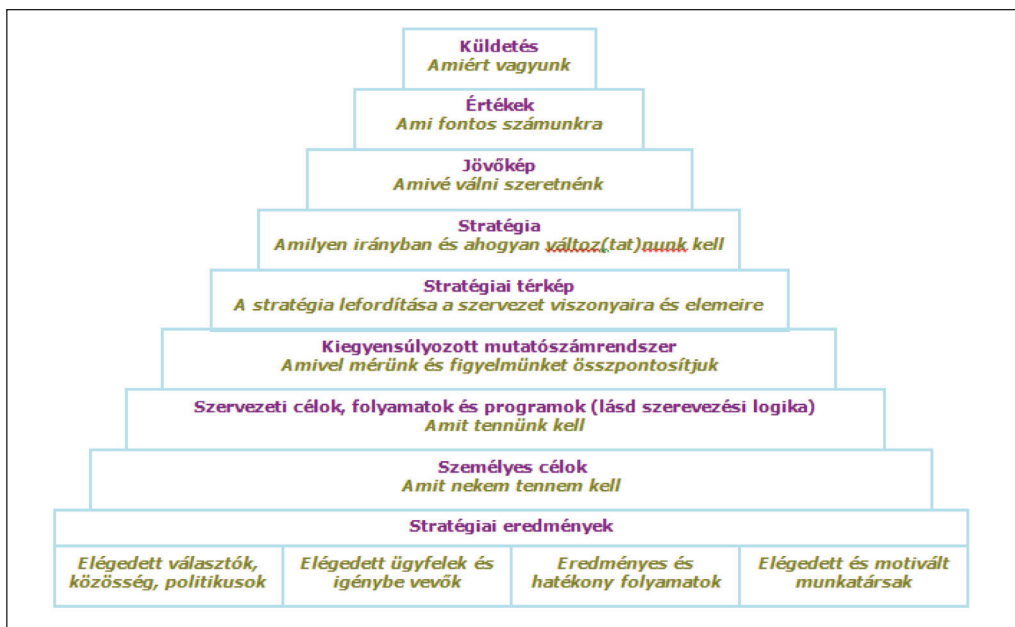
A *stratégiai menedzsment statikus modellje* annak legfontosabb tartalmi elemeit foglalja egységes logikai rendszerbe. Az *értéket előállító önkormányzat irányítási logikájának* is nevezhetjük ezt a modellt (lásd a 2. sz. ábrán), amely egységes, összefüggő rendszerbe foglalja a szervezet *küldetését, alapértékeit, jövőképét, stratégiáit*, azok lebontását részterületekre (*stratégiai térkép*), az eredmények és teljesítmények számszerűsítését (*indikátorok, kiegyensúlyozott mutatószámrendszer*), *célrendszerét*, a célok személyekre bontását, s végül az elért *tényleges eredményeket és hatásokat* a külső és belső környezetre.

A *stratégiai menedzsment dinamikus modellje* – első változatában a közmenedzsment általános modelljével analóg módon, amelyet korábban az [1.3 fejezet](#) részben tárgyaltunk – rendszerbe foglalja a működés e részterületének elemeit (lásd 1. sz. ábra). Nevezetesen: céljait (*stratégiai célok*), folyamatait (stratégiai funkciók, feladatok és munkafolyamatok, együttesen *stratégiai működés*), teljesítményeit és eredményeit, valamint e sajátos működési terület környezeti és feltételi rendszerét: a külső és belső környezet stratégiai változásait,

szervezeti pozícióit, személyzetét, kulturális elemeit, információs és anyagi forrásait, szabályozását és egyéb tényezőit. A stratégiai menedzsment dinamikus modelljének – a fentebb bemutatott – további változata a háromkörös stratégiai koncepció keretében mutatja be a stratégiai menedzsment fejlődésének ciklikus folyamatát.

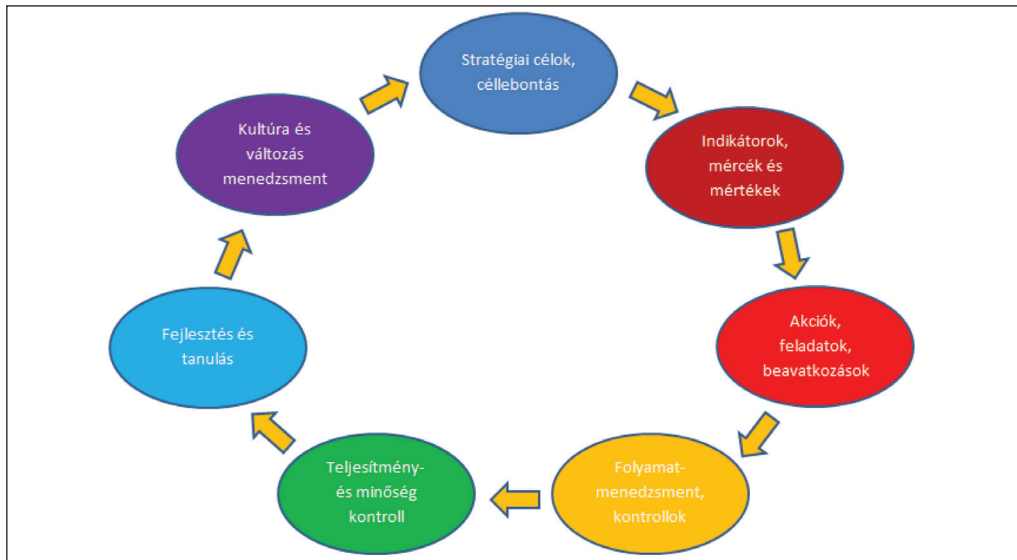
A zárt irányítási kör modell különös jelentősége abban áll, hogy meggyőzően szemlélteti az értékek és küldetés – célok és céllebontás (célfá) – mércék és mértékek – akciók és feladatok – folyamatok és kontrollok – teljesítmények és eredmények – fejlesztés és tanulás – kultúra és változások összefüggéseit. A stratégiai menedzsment valamennyi logikai rendszerben felsorolt elemében *változásokat* feltételez és menedzsel (*változásmenedzsment*). A dinamikus modellnek ez a változata azt mutatja, hogy a várt stratégiai eredményeket csak akkor érhetjük el, ha valamennyi elemében végbemennek az egymást feltételező változások, s a stratégiai menedzsment a célokhoz a teljesítményeken keresztül visszatérő, ún. *zárt irányítási kört* képez.

A zárt irányítási kör modellnek különös jelentősége abban áll, hogy meggyőzően szemlélteti az értékek és küldetés – célok és céllebontás (célfá) – mércék és mértékek – akciók és feladatok – folyamatok és kontrollok – teljesítmények és eredmények – fejlesztés és tanulás – kultúra és változások összefüggéseit. A stratégiai menedzsment valamennyi logikai rendszerben felsorolt elemében *változásokat* feltételez és menedzsel (*változásmenedzsment*). A dinamikus modellnek ez a változata azt mutatja, hogy a várt stratégiai eredményeket csak akkor érhetjük el, ha valamennyi elemében végbemennek az egymást feltételező változások, s a stratégiai menedzsment a célokhoz a teljesítményeken keresztül visszatérő, ún. *zárt irányítási kört* képez.



2. számú ábra: Az értéket előállító önkormányzat irányítási logikája, statikus és dinamikus modellje⁵

5 Átdolgozás, az eredeti forrása: Robert S. Kaplan – David Norton: Stratégiai térképek. Panem, 2005., 54. o.



3. számú ábra: Zárt irányítási kör

2.2 Stratégia a menedzsmentrendszerben

2.2.1 A stratégia szerepe az átfogó irányításban

Az átfogó menedzsment működése két részre bontható: *stratégiai és operatív irányításra*. A menedzsment operatív része rövidebb időszakokban valósítja meg a stratégia aktuális részzeit, céljait, feladatait. A stratégiai menedzsment korábban áttekintett meghatározásából (2.1 fejezetrész) következik, hogy szerepe abban áll, hogy gondoskodik a szervezet és a működés alkalmazkodásáról a külső és belső környezet változásaihoz, teljesüljenek a szervezettel szembeni hosszabb távú elvárások, követelmények, a működés folyamatosan megmaradjon a hosszabb távra kijelölt működési és fejlődési pályán, ill. keretek között. Célokat kell meghatározni (*stratégiai célrendszer*). Ehhez mércéket és mértékeket kell rendelnie (*kiegyensúlyozott mutatószámrendszer*). A szükséges változásokat meg kell határozni és érvényesítenie kell a működésben és a feltételrendszerben (*stratégiai beavatkozások*). Készítenie kell a személyzetet a célok megvalósítására (*teljesítménymenedzsment*). Folyamatosan ellenőriznie kell a szervezetet és működést, a teljesítményeket, eredményeket (*stratégiai kontroll, átfogó controlling*). A szervezetet és a működést hosszabb távra alkalmassá kell tennie a stratégiák megvalósítására, *stratégiai működésre (szervezetfejlesztés, ezen belül különös tekintettel a szervezeti kultúrára, a változásmenedzsmentre, tudásmenedzsmentre)*.

2.2.2 A stratégiák rendszere, fajtái

A szervezet távlatos működésének „kottái” maguk a dokumentumokban testet öltő stratégiák. Az alapstratégia a legátfogóbb, az önkormányzat egészének működésére vonatkozik. A küldetésből és az alapértékekből, az önkormányzat ennek szellemében megfogalma-

zott rendeltetéséből kiindulva, a külső és belső helyzetre tekintettel a legalapvetőbb hosszabb távú célokat és működési prioritásokat, hangsúlyokat határozza meg, ezen belül a legalapvetőbb célokat, elérésük módjait, különös figyelemmel az ehhez szükséges változásokra.

Az alapstratégiára kétféle részstratégia épülhet. A *működési viszonyokra* vonatkoztatva, ún. funkcióstratégiák készülnek feladatcsoportokra, feladatokra értelmezve, lebontva a fő célkitűzéseket, megoldási irányokat és módokat. A *szervezeti viszonyokra* vonatkoztatva készül(het)nek az egyes megvalósító szervezeti egységek, programszervezetek távlati tervei, amelyek meghatározzák részüket, felelősségüket az alapstratégia megvalósításában.

A két csoportba tartozó stratégiák természetesen nagyon szorosan összefüggenek, és összhangban kell, legyenek. Bizonyos esetekben egybe is eshetnek, ha a szervezeti egységek és a működési területek teljes mértékben lefedik egymást. A jellemző azonban az, hogy egy-egy funkcióterületen több megvalósító szervezet (pl. önkormányzati intézmény, lakóközvet) működik, amelyeknek szintén lehetnek az adott funkcióstratégián belül értelmezett, vagy akár több funkciót is érintő, azokkal összhangban lévő saját stratégiáik.

2.2.3 A stratégiai térkép alkalmazása

A *stratégiai célok meghatározását és lebontását* segítő hagyományos *célhierarchia* (célfá) mellett szükség van a célrendszer egy másik szempont szerinti rendszerezésére is. Az új ábrázolás a célok – más fogalmazásban az értékteremtés aktuálisan legfontosabb tényezői – ok-okozati kapcsolatainak sorozatát mutatja be szemléletesen (vizualizáció és kommunikáció), elősegíti a célrendszer megvalósítási folyamatokká alakítását, az ellentétes erők kiegyensúlyozását és a célok összehangolt értékelési rendszerének kidolgozását, a stratégia számszerűsítését (kiegyensúlyozott mutatószámrendszer).

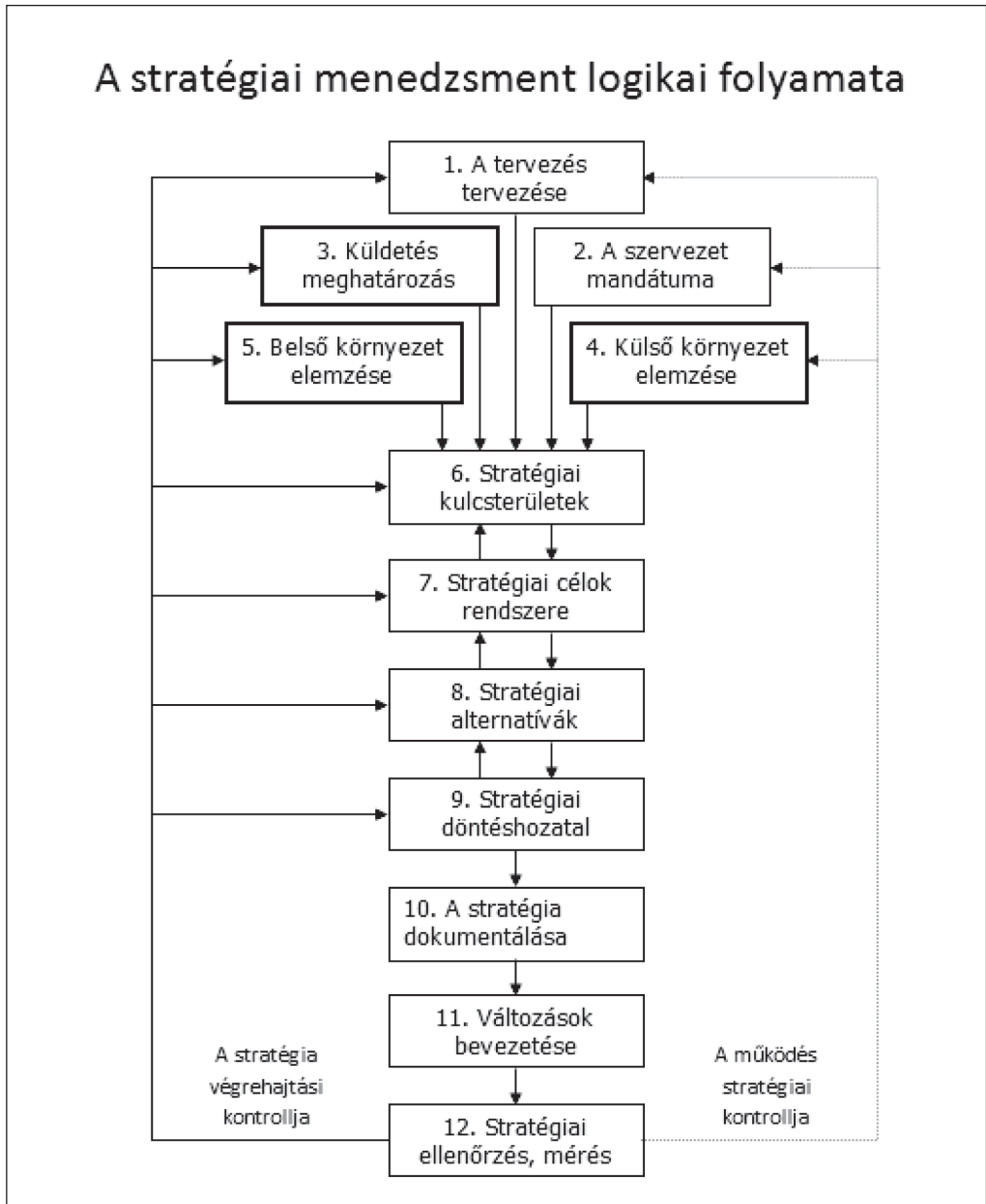
A stratégiai céloknak, célterületeknek ez a sajátos nézete, összefüggésrendszere az ún. *stratégiai térkép*, amelyet az üzleti szférában és lassabban a közigazgatásban is mind szélesebb körben alkalmaznak. Elkészítésüket korszerű *stratégiai menedzsmentszoftverek* támogatják összekapcsolva a kiegyensúlyozott mutatószámrendszerek (BSC, balanced scorecard) kialakításával, a szükséges beavatkozások (akciók), a teljesítménykontroll és a mindezt folyamatosan követni képes vezetői információs rendszer működtetésével.

Az ún. *stratégiai alaptérképen* – nonprofit közigazgatási szervezetek esetében – az alábbi négy „sávot” különböztetjük meg, amelyek négy különböző értékteremtési nézőpontot képviselnek. *Kimeneti teljesítmény nézőpont* – teljesítmények, eredmények és hatások a környezet számára. *Működési folyamatok nézőpont* – a működési folyamatok és tevékenységek hozzájárulása a szervezeti értékek, eredmények előállításához (*hozzáadott érték*). *Anyagi erőforrás, költségvetési nézőpont* – az erőforrások szükséglete, rendelkezésre állása, ésszerű felhasználása, egyensúlya pénzben kifejezve, a pénzért elérhető legnagyobb érték előállítása, a jó gazdálkodás követelményeinek érvényesülése. *A fejlődés és tanulás nézőpontja* – az emberi tőke, az információs tőke és a szervezeti tőke (bennel a tudás, a szervezeti kultúra és ezek menedzselése), mindezek felhasználásának szervezett-ségi színvonala.

A stratégiai tényezők fent leírt és alább, a stratégiai alaptérkép mezőiben helyezkednek el az egymással összefüggő, egymást támogató stratégiai célok. Az egyes legalapvetőbb, fő stratégiai célok szervezeti és működési „lebontását” és paraméterezését segíti a stratégiai tér-

kép. Egy-egy fő stratégiai célhoz a megfelelő mezőkben konkrét, támogató részcélokat lehet rendelni a szervezetműködés logikája, valamint a különféle releváns stratégiai nézőpontok szerint.

2.3 A stratégiai menedzsment folyamata



4. számú ábra: A stratégiai menedzsment folyamata

A stratégiai menedzsment egy része – pl. az ösztönzés, kontroll, innováció, tanulás – folytonos, egy másik része – a stratégiai tervek készítése – ciklikus, egy harmadik része pedig – egyes stratégiai változások bevezetése, a stratégiai menedzsment rendszerének kialakítása – szakaszos működésű. Az utóbbi esetben a változás jellegének megfelelő egyedi *stratégiai és változásmenedzselési tervek* készülnek. A folytonos működési elemek beépülnek a menedzsment átfogó működési rendszereibe. A stratégiai tervek készítés folyamata 2-3 évenként megismétlődik.

A stratégiai menedzsment fő folyamatát képező *stratégiai tervezés* feladata, hogy meghatározza a szükséges fejlesztési célokat és irányokat, amelyek hosszabb távon összehangolják a szervezet környezetét, jövőképét, *küldetését* (ezen belül rendeltetését, jövőképét és értékeit), *célrendszerét és erőforrásait*. A *stratégiai tervezés logikai folyamatában* a következő lépések szükség szerinti iteratív (visszatérő) végrehajtása valósul meg.

Összefoglalás

A stratégiai menedzsment biztosítja a szervezet folyamatos igazodását a változó külső és belső környezethez. A stratégiai gondolkodás koncepciója, szintjei a hosszú távú tervezéstől a stratégiai terveken át a zárt stratégiai ciklus kialakításáig terjedhetnek. A stratégiai menedzsment a magasabb szintet feltételezve a teljes működést ráhangolja a működés egészére vonatkozóan lebontott stratégiai célrendszer teljesítésére. Ebben a modellben zárt ciklus alakul ki a célok, feladatok, munkafolyamatok és számon kért teljesítmények között, s e zárt kör hatékony működésének rendelődik alá a működési feltételek biztosítása, amit a menedzsmentkontrolling ellenőrzés alatt tart, ezen belül a vezetési információs rendszer figyel folyamatosan. A szükséges szervezeti alkalmazkodást és tanulást a tudásmenedzsment és a változásmenedzsment garantálja.

Kérdések

1. Mi a stratégiai előrelátás, menedzsment fogalmának leglényegesebb tartalmi eleme?
2. Az ön munkahelyének szervezetében mennyire működik a stratégiai előrelátás, s az mi-
ben nyilvánul meg a gyakorlatban?
3. Milyen stratégiai dilemmák vannak, s azok mennyire jellemzők Ön szerint az önkor-
mányzatoknál?
4. Hogyan értelmezhető az önkormányzat értékelőállító jellege? Hozzon rá példát!
5. Mit jelent a zárt irányítási kört képező stratégiai menedzsment fogalma?
6. Vázolja a stratégiai menedzsment folyamatának logikáját!
7. Mi a különbség a folyamatban a stratégia végrehajtási kontrollja és a működés stratégiai
kontrollja között?
8. Melyek a stratégiai menedzsment legfontosabb feladatai?
9. A stratégiák milyen fajtái képezhetik az önkormányzati stratégiák rendszerét, mire ké-
szülhetnek részstratégiák?
10. Mit jelent és miért hasznos stratégiai térképet készíteni?
11. Tegye megfelelő sorrendbe a stratégiai menedzsment folyamatának egyes lépéseit!
12. Vázolja fel a stratégiai menedzsment folyamatának logikáját, lépéseit!

3. Működésközpontú szervezetfejlesztés

Bevezetés

Az önkormányzati szervezetek vajon alkalmasak-e, ha nem, alkalmassá tehetők-e az eddigiekben körvonalazott modern szervezés és menedzsment követelményei szerinti működésre? Ha igen, s ebben az érintettek egyetértenek, akkor hogyan emelhetők a megfelelő menedzsmentszínvonalra? A szervezetfejlesztés adja meg erre a választ, amely nem a szervezet átalakítását, hanem a tág értelemben vett szervezet és a működés átfogó, sajátos követelményeknek megfelelő átalakítását jelenti. Ebben a folyamatban nem a statikus (szervezeti), hanem a dinamikus (működési) elemeken van a hangsúly, pontosabban az utóbbi áll a figyelem középpontjában. A szervezetfejlesztés egyfajta „teljes átszervezés”, de nem „teljes felfordulás”, nagyon logikus, kritikus pontokon áthaladó folyamat, inkább „akadályverseny”, ahol a továbbhaladás és célba jutás feltétele a szükséges, egymástól függő változtatások következetes végrehajtása.

3.1 Szervezet- és/vagy működésfejlesztés?

3.1.1 A szervezetfejlesztés fogalma

A *szervezetfejlesztés* (OD, organisation development) Richard Beckhard szerint (1) tervezett, (2) az egész szervezetre és működésre (rendszerre) kiterjedő, (3) felülről irányított, (4) a hatékonyságot és a szervezet „egészségét” javító, (5) a működési folyamatokon keresztül megvalósuló, (6) a viselkedéstudomány tudásanyagára támaszkodó erőfeszítések, beavatkozások sorozata.⁶ A további értelmezésből kiderül, hogy ez magában foglalja a szisztematikus elemzést (*szervezeti diagnosztika*), a fejlesztés és ezen belül a *menedzsmentfejlesztés stratégiájának* kidolgozását, a szervezeti erőforrások teljes körének mobilizálását az eredmények elérése érdekében. Idővel sokan és sokféle – a viselkedéstudományt kiegészítő – tudományos és gyakorlatias megközelítésben (pl. *szervezés- és vezetéstudomány, szervezetszociológia, szervezetpszichológia, operációkutatás*) és irányban bővítették ezt a témakört, különösen annak *elveit, módszereit, technikáit, ill. szabályait*. Ma a közigazgatásban az *átfogó szervezet- és működésfejlesztés* fogalmával lehet és célszerű megragadni a közmenedzsment fejlesztésének ezt a területét.

3.1.2 A szervezetfejlesztés logikai modellje

A szervezet- és működésfejlesztés logikai rendszerét a menedzsment modellhez hasonló módon (lásd korábban az [1.3 fejezet](#)részben) gondolattérkép segítségével mutatjuk be. A megoldás alkalmas arra, hogy az adott szervezet számára a konkrét fejlesztési problémákhoz és feladatokhoz gyakorlatiasabb módon igazodó modellt dolgozzunk ki. A modellben lényegében a fentebbi Beckhard-féle megközelítést modelleztük.

6 Beckhard, Richard: Organization Development: Strategies, Models (megjelent magyarul: Román Zoltán: Szervezetfejlesztés, stratégiák és modellek. 1976.)

E szerint a szervezeti és működési *problémák* észlelését és vizsgálatát *célok* meghatározása, majd *fejlesztési terv* kialakítása követi. A fejlesztendő rendszer (szervezet és működés) *modellezésre* kerül, feltárja a fejlesztendő elemeket és összefüggéseket. A modell *értékválasztásokat* tartalmaz (mi a fontos és miért), s ezek alapján kerülnek meghatározásra a szükséges *változások*, *beavatkozások*. Mindegyikhez gyakorlati *megoldásokat* és *módszereket* kell rendelni, majd azok alkalmazása gyakorlati *eredményekre*, kíváncsan a problémák megoldásához vezet. A modell bemutatja, hogy annak elemei, nemcsak a folyamat mentén, egymást követve függenek össze, hanem közvetlenebbül is, ami a tervezést és a végrehajtást időnként előrejelző vagy éppen visszatérő, iteratív folyamatá teszi.

3.1.3 A szervezetfejlesztés területei

A kérdésre tehát, hogy szervezet- és/vagy működésfejlesztésről lehet-e beszélni, a válasz a következő. A menedzsment klasszikusai – lásd fentebb Beckhardot – a szervezetfejlesztés fogalomkörén a *szervezeti rendszer fejlesztését* értették, amit mi szervezet- és működésfejlesztésként értelmeztünk, ill. fordítottunk le önkormányzati közigazgatásunk jelen viszonyaira. E szerint a szervezetfejlesztés területeit a modellalkotás (lásd itt, az [1.3 fejezet](#)*trészben* és a [2.2 fejezet](#)*trészekben*) során a problémák természetének és a fejlesztési célok tartalmának megfelelően határozzuk meg. Általánosan azt lehet mondani, hogy a szervezetfejlesztési feladatok alapvetően működés-, ezen belül folyamatorientáltak. A problémákból, fejlesztési célokból, változások jellegéből adódóan a szükséges mértékig kerülnek megváltoztatásra a szervezet strukturális viszonyai, a működés egyik fontos tényezőjeként.

3.2 Értékalapú szervezetfejlesztés

3.2.1 Önkormányzati értékrend

Az 1.3 fejezettrészben foglalkoztunk az értékalapú modellezés témakörével. A kérdés sokkal nagyobb horderejű, mint az, hogy a modell kidolgozását erre az alapra kell építeni. A gyakorlati szervezetfejlesztés egészében az értékalapúság azt jelenti, hogy a program tervezésének és végrehajtásának szinte minden szakaszában értékek vezérelnek bennünket. Tehát egyfelől feltételezzük azt, hogy a szervezetnek van elfogadott értékrendje. A valóságban azonban az önkormányzati – sőt az egész hazai közigazgatási – rendszerben ez inkább ritkaságnak számít. Következésképpen a szervezetfejlesztésnek rendre az alapértékek tisztázásával kell kezdődnie.

A helyzet az, hogy minden szervezetben működnek valamilyen alapértékek, ha nem intézményesen, akkor latens módon. Meghatározzák, hogy miért és hogyan dőlnek el a kérdések, „hogyan mennek a dolgok” az adott szervezetben. A meglévő latens értékek feltárása, az új értékrend kialakítása és intézményesítése egyike a legfontosabb, legalapvetőbb szervezetfejlesztési feladatoknak. Enélkül – amint később látni fogjuk – tudatosan kialakított szervezeti kultúráról, annak fejlesztéséről egyáltalán nem beszélhetünk. Az *értékrendvizsgálat* és *-kialakítás* a következőket jelenti logikai sorrendben:

1. A *ténylegesen működő* értékek önkormányzati *értékrend-dimenziók* szerinti „bemérését” jelenti különböző személyi állománycsoportokra vonatkozóan, ill. ezek összesítését, elemzését.
2. Annak megállapítását, hogy az érintett csoportok *milyen értékállapotokat tartanak kívánatosnak*.
3. Annak elemzését, hogy a kettő – tényleges és kívánatos – között *mekkora eltérések, távolságok, „rések”* vannak.
4. Továbbá annak szakértői elemzését, hogy a kívánatos helyzet *mennyire „egészséges” értékállapotot tükröz* a szervezet adott helyzetében.
5. Végül mindezek alapján egy *szubjektíve és objektíve kívánatos értékrend kialakítását, megértését és elfogadását* az érintett személyi csoportok által.

3.2.2 A szervezetfejlesztési stratégia – küldetés

Az alapértékek irányítóként szolgálnak a szervezet *küldetése* teljesítésének legáltalánosabb irányait, módjait illetően. Tág értelemben a *küldetésmeghatározás* magában foglalja a szervezet *rendeltetésének, értékrendjének és jövőképének* meghatározását. A stratégiai viselkedés (menedzsment) alapvető jellemzője a küldetés folyamatos kontrollja, a sikeresség folyamatos vizionálása, jövőbe vetítése, miért vagyunk, s miért és milyennek kell lennünk a jövőben. A *küldetés* és *rendeltetés* tehát szorosan összefügg, arra a kérdésre válaszolnak, hogy kiket miben szolgál a szervezet. Az *értékek* ehhez kapcsolódóan azt fejezik ki, hogy mit tart a rendeltetés teljesítése során fontosnak, megtartandó, megőrzendő értéknek. A beteljesítendő *jövőkép* (vízió, elképzelés) arra válaszol, hogy a szervezet rendeltetése miképpen valósul meg. Küldetés-/rendeltetés-meghatározás és jövőkép nélkül a tagjainak nincs mivel azonosulni, nincs elképzelése arról, hogy a szervezetnek milyennek kellene lennie, tagjainak mit kell – ezzel összhangban – képviselniük.

Küldetés-meghatározása nemcsak a szervezet egészének, hanem egyes részeinek is lehet, feltételezve, hogy azok összhangban vannak. A küldetés-meghatározás fenti fogalmi elemei között nem élesek a határvonalak. De tartalmukat jól ragadják meg sorrendben a következő értelmezések:

1. *Értékeink*: amiben hiszünk, alapelvek, amelyek vezérelnek bennünket, amit fontosnak tartunk.
2. *Rendeltetésünk*: amiért vagyunk, amit, akit és amiben szolgálunk, amiben eredményeink akarunk lenni.
3. *Jövőképünk*: amiben sikerességünket látjuk, amit munkánkkal, szolgáltatásainkkal, eredményeinkkel el kívánunk érni.

Nagyon fontos, hogy a szervezet minden tagja pontosan értse e tág értelemben vett küldetés-meghatározás szükségességét, tartalmát és azonosuljon azzal.

A szervezeti küldetés-meghatározást nem véletlenül lehet a stratégiai menedzsment „kályhájának” tekinteni. Szerepe sokrétű a szervezet egésze, részei működésében, programjai, együttműködései irányításában, megvalósításában:

1. Eredményességi alapkritériumot ad a szervezet teljesítményének értékeléséhez.
2. Prioritásokat ad a lehetséges, hosszú távú célok rangsorolásához, a körülmények mérlegeléséhez.
3. A környezet számára lehetővé teszi a külső kontrollt, a szervezet küldetésének, alapértékeinek számon kérését.

4. Biztosítja az érdekeltek és a szervezet tagjai közös felfogását a szervezet rendeltetéséről.
5. Az alapértékeken keresztül kapcsolatot teremt a szervezet rendeltetése és kultúrája között.
6. Megkülönbözteti, kiemeli a hasonló rendeltetésű szervezetek közül, erősíti identitását, a tagoknak a szervezettel való azonosulásának lehetőségét.
7. Eszközként szolgálhat konfliktusok kezelésében, viták rendezésében, mert segíti, lehetővé teszi a célok és eszközök egymástól való elválasztását.

3.2.3 A szervezetfejlesztési stratégia – célrendszer

A menedzsmentben – amint a közmenedzsment modellben is látható – többféle *eredmény- és értékmérő fogalmat* használunk, amelyek – amennyiben a jövőre vonatkoznak – mind valamilyen módon elérendő, értékelt célként értelmezhetők. Célszerű a szervezetfejlesztésben tisztázni az általánosan használt, részben átfedő, de eltérő jelentésű célkategóriákat (*küldetés, rendeltetés, értékek, jövőkép, stratégiai és operatív cél, elvárás, produktum, eredmény, eredményesség, kimenet, hatás, minőség, hatékonyság, gazdaságosság, teljesítmény, teljesítményindikátor, teljesítménystandard, egyéb*). A helyzet az, hogy nagyon gyakran keveredik a gyakorlatban a cél, a cselekvési irány, a feladat, a felhasználandó eszköz. Igaz, hogy nincsenek közöttük mindig nagyon éles határvonalak, ill. ugyanazon tartalmakat más-más összefüggésben használjuk, s a céltartalmak egymással összefüggenek, jelentős részben egymásból következnek, miközben további tartalmi elemekkel bővülnek.

A *stratégiai cél*⁷ egy kívánatos, jövőbeni állapot, amelyet valamilyen hosszabb időtávon el akarunk érni, ill. egy kívánatos haladási, fejlődési irány, amely ebbe az állapotba elvezet. Minél lejjebb megyünk az eredménykategóriák rendszerében, azok annál konkrétabbakká, mérhető eredményekké, teljesítményekké válnak. A stratégiai célmeghatározásnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy segítségével rövid távra szóló, konkrét célokat lehessen meghatározni. A mérhetőség nem idegen a stratégiai céloktól sem, azonban azok nem szükségképpen mennyiségi jellegűek. Általános szabály az, hogy minél konkrétabb, paraméterezett, mérhető, egyszerű és érthető, megfelelően időzített egy cél, annál jobban számon kérhető a teljesülése. Az is nagyon fontos követelmény, hogy a *stratégiai és operatív* célok összessége logikus, egymásból következő, levezethető hierarchikus rendszert (*célfa*) kell, hogy képezzen a korábban tárgyalt stratégiai térképek logikája, összefüggésrendszere szerint.

3.3 Működésközpontú szervezetfejlesztés

3.3.1 Működés- és folyamatközpontú szervezetfejlesztés

A szervezetfejlesztés Beckhard-féle klasszikus definíciójában (lásd 3.1 fejezet rész) is utal arra, hogy a fejlesztési célokat a beavatkozások a *működési folyamatokon*, ill. *munkafolya-*

⁷ Az angol nyelv a zárójelben szereplő külön szavakat használja a küldetés (mission, aim), stratégiai (objective) és operatív (goal, target) célok, célállapotok kifejezésére.

matokon keresztül valósítják meg. Mint később látni fogjuk (5.2 fejezet rész), más fejlesztési irányok és területek – nevezetesen például a teljes körű minőségbiztosítás területén a TQM (*Total Quality Management*) megközelítés – is erre a következtetésre jutottak. A célokat és az eredményeket az emberek és szervezetek cselekvő aktivitása, működése „produkálja” (tevékenységek, amelyek munkafolyamatokba és funkciókba szerveződnek). Az egyes feladatok végrehajtására szervezett, meghatározott módokon (módszerek, technológiák, technikák alkalmazásával) megvalósuló munkafolyamatok, ill. azok közreműködői e folyamatok révén teljesítik a kitűzött célokat. E felfogásban beszélünk folyamatközpontú menedzsmentről, olyan irányítási rendszerről, amely a folyamatok megfelelő kialakításával, szervezethezük fenntartásával, ellenőrzésével biztosítja a célok megfelelő mértékű teljesítését.

3.3.2 A működés „átállítása” mint stratégiai cél

A működésközpontú, ezen belül is a *folyamatorientált szervezetfejlesztési megközelítés*, mint fentebb láttuk, lényegi módszertani alapelv. Megvalósítása azonban nem magától értetődő. A működést a célok alapján meghatározott, megfelelően szabályozott módon telepített feladatok indítják el, hozzák, ill. tartják mozgásban. Ahhoz, hogy a működés, a feladatok megvalósítása hatékony legyen, megfelelő végrehajtási fázisokra, elemekre (folyamatszakszokra, tevékenységekre) kell bontani, és azokat – a megvalósítás módszerei, technológiai követelményei szerint – megfelelő logikai rendszerbe kell szervezni (folyamatmodell). A folyamatmodellezés egyben a megvalósításhoz szükséges feltételek meghatározásának is eszköze. Menedzsmentszempontról az e tényező kapcsán a legfontosabb kérdés, hogy megvalósul-e a szervezeti rendszerben a működés folyamatelvű, professzionális szervezése, megtörténik-e a működés folyamatelvű szabályozása és kontrollja. Ugyanis csakis ezen a menedzsment „beavatkozási eszközön” keresztül lehet minden szükséges működési tényezőt, a működési rendszer egészét összehangolni.

A helyi önkormányzati rendszer működésének folyamatelvű kialakulása korántsem magától értetődő. A feladatok és a kapcsolódó hatáskörök, hatósági jogkörök, illetékességi területek meghatározásával és kiadásával a folyamatok „maguktól” nem jönnek létre. Csak a múlt század első évtizedei óta – Magyar Zoltán iskolájának nyomán – vált nyilvánvalóvá, hogy a közigazgatás működését professzionálisan szervezni kell, hogy az eredményes, hatékony és gazdaságos legyen. A működési módok meghatározása (hogyan oldjunk meg feladatokat) nyitott kérdés marad a jogi „rendezés”, a feladat- és hatáskörök, illetékességi területek előírása után. Ahogyan az is, hogy milyen feltételeket és erőforrásokat kell a feladatok mellé rendelni, hogy azok megfelelő munkafolyamatba szervezve a kitűzött célokat eredményezzék. A menedzsment lényege az összműködés szervezethezük fenntartása, a hosszú és rövidebb távú célokból levezetett feladatok és a megfelelő folyamatok meghatározása (lásd *folyamatmodellezés*), a folyamatok összhangjának és a megvalósításukhoz szükséges feltételek biztosítása.

3.3.3 A szervezetfejlesztés mint változási folyamat

Ha módszeresen – egy bizonyos szempontból – végigtekintjük a menedzsmentműködés és -fejlesztés logikai rendszerét, a zárt irányítási kör fázisait (lásd részletesebben a 2. sz. ábrát), akkor azt fogjuk látni, hogy minden egyes logikai lépése valamilyen *változást* jelez vagy hoz létre, feltételez.

Összefoglalás

A szervezetfejlesztés önmagában is egy stratégiai kérdés és feladat, mert a megváltozott környezethez igazítja a szervezet egészét, különös hangsúllyal a működést. Logikai modelljének kiindulópontjában a külső és belső környezeti változások mint követelmények és problémák állnak. Sorra veszi a működés teljes modelljének elemeit, és meghatározza a szükséges változások, beavatkozások célját, tartalmát, logikai rendjét, módszereit. Mint minden stratégia, ez is értékalapú, az önkormányzat meglévő, az új elvárásoknak megfelelő, szükség szerint továbbfejlesztett értékrendjéből indul ki. Ebből kerül levezetésre az új szervezeti küldetés, jövőkép, s ezek hatása a szervezetdiagnosztika által feltárt szervezeti és működési viszonyokra. A szervezetfejlesztés figyelmének középpontjában a szolgáltatások rendszereként „átértelmezett” működés, feladatok és a munkafolyamatok, valamint az ezek megváltoztatása által feltételezett további változtatások állnak. Az utóbbiak közül különösen az emberi erőforrással szembeni új igények, amelyek legátfogóbb keretét a megváltozó szervezeti kultúra adja, és a változásmenedzsment valósítja meg.

Kérdések

1. Miben különbözik az igazgatásszervezés és a szervezetfejlesztés?
2. Miért beszélhetünk a szervezetfejlesztés területeiről, ha az a definíció szerint az egész szervezetre és működésre kiterjed? Oldja fel ezt az ellentmondást!
3. Tételezzük fel, hogy az ön munkahelyén szervezetfejlesztésre van szükség! Hogyan fogalmazná meg annak célját, feladatát? Ha úgy látja, hogy nem lenne rá szükség, akkor hogyan érvelne emellett a szóba jöhető szempontok szerint?
4. Mit jelent a gyakorlatban a szervezetfejlesztés folyamatközpontúsága?
5. Miért van rá szükség és mit jelent a „jogilag rendezett” működés folyamatelvű „átállítása”?
6. Miért beszélünk a szervezetfejlesztésről mint változási folyamatról és változásmenedzselésről?
7. Hogy kell értelmezni azt, hogy a szervezetfejlesztés értékválasztásokat tartalmaz? Hozzon példát!
8. Hogyan függnek össze tartalmilag az önkormányzati szervezet küldetésének, rendeltetésének, alapértékeinek és jövőképeinek fogalmai?
9. Miért fontos a szervezeti küldetés meghatározása, mi történik, ha erre nem kerül sor?
10. Az ön munkahelyi szervezetének van-e küldetismeghatározása, ha igen, mit emelne ki belőle, ha nincs, akkor mi lehetne a legfontosabb eleme?
11. Melyek a stratégiai célokkal, célrendszerrel szemben támasztott legfontosabb követelmények?
12. Az ön munkahelyi szervezetének vannak-e kinyilvánított stratégiai céljai, ha igen helyesen vannak-e megfogalmazva a megismert követelmények szerint? Ha nincs, tudna-e legalább egy ilyen célt megfogalmazni?
13. Mit jelent az, hogy a szervezeti célok hierarchikus rendszert alkotnak?
14. Mi a különbség a célkategóriák és a célok között, miért lehet fontos a gyakorlatban ezek tisztázása és megkülönböztetése?

4. Önkormányzati feladatkontroll

Bevezetés

A feladatkontroll új fogalom a hazai közigazgatás rendszerében. Jelentősége abban áll, hogy az önkormányzat működése, annak tartalma (feladatrendszer) folyamatosan követhető, áttekinthető és ellenőrizhető legyen. A feladatkontroll szükségességét az a hosszú távra visszatekintő tapasztalat hívta életre, hogy az új feladatok születésével egyidejűleg nem történik meg automatikusan, rendszerszerűen a már szükségtelenek – teljes és részfeladatok, tevékenységek – megszüntetése, kiiktatása a működés rendszeréből. Ezt okozhatja az önkormányzatok feladatainak sokfélesége, összetettsége, a feladatforrások nehéz követése és áttekinthetősége, a nem megfelelő szervezettségi és menedzsmentszínvonal. A fejezet arra keresi a választ, hogy mit jelent kontroll alatt tartani a feladatok rendszerét. Hogyan lehet biztosítani azt, hogy az önkormányzat valóban csak azzal foglalkozzon, ami aktuálisan a dolga. A feladatkontrollnak az is célja, hogy vizsgálja, vajon „örökre” úgy kell-e egy feladatot ellátni, ahogyan azt valamikor kitalálták, nem merülnek-e fel e téren újabb, jobb lehetőségek.

4.1 A működés rendszere

4.1.1 A működési rendszer

A szervezet cselekvése, működése – amint a menedzsment és szervezetfejlesztési modellekben láthatjuk – központi elem a szervezeti és működési viszonyok rendszerében, a legszerteágazóbb kapcsolatrendszer fűzi a modell más elemeihez. A szervezet működése – az ún. *működési rendszer* – több szinten szerveződik. A legfelső szinten a *működési irányok* három részre bontják a működést: (1) alapl működés, (2) feltétel-biztosítás, (3) menedzsment. Ezek közül az első teljesíti a szervezet rendeltetését. A *működési területek* céljaikban, tárgyukban, eszközeikben, sikerességük értékelési módjában hasonló, összefüggő funkciócsoportok. Az önkormányzatok esetében ezeket leginkább szakmai tartalmuk – főbb szakterületek – szerint szokták megkülönböztetni. A *funkció* azonos, vagy szorosan összefüggő rendeltetésű, célú, azonos tárgyú (pl. azonos közszükséglet kielégítésére irányuló) és sikerkritériumú feladatok összessége, amelyek jellemzően azonos szakmai és tényismereteket igényelnek, ill. információs rendszert használnak. A funkciókon belül *feladatokat*, ill. *szolgáltatásokat* különböztetünk meg, legfontosabb jellemzője, hogy jól meghatározható, mérhető, egyenmű célja, eredménye, többnyire tárgyasult (nem minden esetben, mint pl. bizonyos – lásd tanácsadás – szolgáltatásoknál) *produktuma*, *teljesítménye* van. Minden feladat *munkafolyamat* keretében valósul meg (lásd a továbbiakban), s ez utóbbi pedig végrehajtási szakaszokra, azon belül *tevékenységekre* tagolható. Ezek a munkafolyamat elemi, logikai egységei, teljesítményeik, *hozzáadott értékeik* a feladat produktumának létrehozása szempontjából szakmailag és a költségek oldaláról is értelmezhetők, értékelhetők.

4.1.2 Feladatkategóriák és -típusok

A szervezet rendeltetésének, küldetésének és céljainak teljesítését szolgáló feladatok több-félék lehetnek különböző kategóriákat meghatározó szempontok és ezeken belül típusok szerint. Az önkormányzati rendszerben meghatározó feladatképző szempont a *feladat jogi alapja*, mely szerint vannak jogszabály által *kötelezően előírt*, valamint az önkormányzat által *önként választott* feladatok. Ez utóbbi kategórián belül léteznek *járulékos feladatok*, amelyeket jogszabály nem ír elő, de mindenképpen szükséges elvégezni (pl. információ-rendszereket működtetni) a működés fenntartása érdekében. A közigazgatási szervezetek sajátos feladattípusait különböztetjük meg aszerint, hogy a feladat a *közhatalom gyakorlására* irányul-e vagy sem, végrehajtása a *közigazgatási eljárási törvény (KET)* hatálya alá esik vagy sem. Eszerint különböztetjük meg a *hatósági* és *nem hatósági feladattípusokat*. Egy következő fontos szempont – a *feladat stabilitása* – szerint megkülönböztetünk *állandó* (pl. a hatósági feladatok), *eseti* (pl. vezetői intézkedések, célfeladatok) és *projektfeladatokat* (pl. fejlesztési projektek). Mindegyiknek megfelelő, állandó vagy időleges szervezeti kereteket kell biztosítani.

4.1.3 A feladat mint szolgáltatás

Az önkormányzatok működése, alapfeladataik ellátása közszolgáltatás. Az önkormányzati működés új – szolgáltató – szemlélete és gyakorlata az önkormányzati feladatokat *külső és belső szolgáltatások rendszereként* értelmezi és szervezi meg. Az önkormányzati működéssel szemben támasztott egyik alapvető követelményből, a helyi közigazgatás szolgáltató jellegéből következik, hogy a szervezetfejlesztések során – ahol ez még nem történt meg – a teljes működést „át kell szűrni” a szolgáltatásszervezés „rostáján”. Eközben a résztvevőknek magukévá kell tenniük a „szolgáltatói szemléletet” az *új közigazgatási kultúra alapértékeként*. Csak ezzel nyílik meg a lehetőség a professzionális, folyamatközpontú közigazgatás-szervezés előtt, csak így kapnak értelmet a közmenedzsment modell olyan fontos elemei, mint pl. a közigazgatás közönisége.

Új mozzanat ehhez képest a szolgáltatói szemlélet kiterjesztése a szervezet belső viszonyaira is. A nem alapfeladat (alapműködés) kategóriába tartozó minden egyes hivatali munka, tevékenység egy *belső szolgáltatás*, vagy annak része. Szervezési szempontból ugyanúgy „viselkedik”, mint bármely külső szolgáltatás. Pl. ha nem lehet beazonosítani a közvetlen felhasználót, aki igénybe vevőként a teljesítményt minősíteni tudja, akkor joggal feltételezhető, hogy az adott tevékenységre a szervezetnek nincs szüksége. A működés szolgáltatási szemlélete azt követeli meg, hogy minden egyes feladatot, ill. tevékenységet értelmezni kell, mint valakinek nyújtott *külső vagy belső szolgáltatást*. A működési rendszert gyakorlatiasan leképező *feladatrendszer* (ez a törekvés része a közigazgatás átfogó fejlesztését célzó *Magyar Programnak*) úgy kell összeállítani, hogy minden egyes elemét szolgáltatásként lehessen értelmezni.

4.1.4 A feladat és munkafolyamat kapcsolata, az igazgatásszervezés szükségessége

Minden feladathoz, szolgáltatáshoz munkafolyamat tartozik. A feladatban meghatározott, elérendő célt, eredményt, teljesítményt tevékenységek láncolata (eljárás, ügymenet, munkaprogram) realizálja. A munkafolyamat a feladat végrehajtásának menetét meghatározó munka-, ill. igazgatásszervezési megfelelőjének tekinthető, amely közvetlen kapcsolatot teremt a kívánt eredmény és a tényleges produktum, teljesítmény között. Ezért olyan fontos, kulcstényező a munkafolyamat a szervezet működési viszonyaiban, s ezért kell a munkafolyamatok szervezésével önállóan foglalkozni (lásd az 5. **Önkormányzati folyamatkontroll** c. modulban). Fontos látni, hogy a jogszabályok általában feladatokat, jog- és hatásköröket, illetékességi területeket határoznak meg, felhatalmazást adnak, köteleznek jogok gyakorlására, feladatok ellátására. Ritkább esetben határozzák meg, hogyan kell a feladatokat végrehajtani (pl. eljárási törvény). Ezért a munkafolyamatok megszervezése – a *közigazgatás-szervezés* – a közigazgatási szervezetek fontos menedzsmentfunkciója az *eredményes, hatékony, gazdaságos, minőségi működés* érdekében.

4.2 A működés fejlesztése

4.2.1 A feladatrendszer fogalma, önkormányzati szolgáltatási jegyzék

A *működési rendszer* (lásd fentebb) leírása a gyakorlatban *feladatrendszer* meghatározásával és a feladatokhoz tartozó folyamatok leírásával (lásd a továbbiakban) történik. A feladatok rendszerezett jegyzéke egyfajta működési leltár, lehetővé teszi annak követését (*feladatkontroll*, lásd a továbbiakban), hogy adott időpontban az önkormányzat milyen alapon (pl. jogszabály, saját elhatározás, ezen belül milyen belső norma, intézkedés), milyen feladatokat lát el, azért ki a felelős (*feladatgazda*), kik működnek benne közre. Ez a gyakorlat – a feladatok (valamint jog- és hatáskörök) felsorolása többnyire a szabályozások szövegéből kiemelve – régóta létezik a hazai közigazgatásban, azonban – jellemzően – nem *igazgatás-szervezési*, hanem „csak” belső szabályozási (SZMSZ, ügyrend) eszközként.

A feladatrendszer azt mutatja meg, hogyan strukturáljuk, kapcsoljuk össze a feladatokat, azaz hogyan szervezzük a működés egészét és illesszük magához a szervezeti rendszerhez. A működés átfogó rendszerében a folyamatok egymást is támogatják (adott folyamat eredményét egy másik használja), amit a feladatok alkalmas strukturálásával lehet biztosítani. Ez pedig azt jelenti, hogy a feladatrendszer megfelelő kialakítása (a működés feladatszintű terve, a feladatok ellátási módja és megoldási technológiáinak összehangolt meghatározása) önmagában is egy fontos működési feltétel és sajátos terület, a stratégiai működés része.

Ha az önkormányzati feladatokat *külső és belső szolgáltatásként* határozzuk, fogalmazzuk meg, írjuk le, akkor az igazgatásszervezés számára sokkal hatékonyabban felhasználható alapeszközt kapunk. Az *önkormányzati szolgáltatási jegyzék* (ÖSZJ) mint a szolgáltató önkormányzattá alakulás alapfeltétele azt jelenti, hogy az önkormányzat valamennyi feladat- és hatáskörét megfelelően csoportosítva, adott szervezeti egység, személy által valaki másnak – szervezeten belül vagy kívül – nyújtott szolgáltatásként értelmezzük. A szolgáltatásokat mint a működés alapegységeit nyilvántartásba vesszük és a szervezet, ill. működés minden további tényezőjét erre az alapra építjük fel, ill. helyezzük át. Az egysé-

ges helyi ÖSZJ egyik része lehet általános (országosan egységes, eddig ilyen nem készült), másik része pedig a saját, önkéntesen vállalt, jogszabályok által nem nevesített szolgáltatásokat tartalmazza.⁸

4.2.2 A feladatrendszer és az egyes feladatok elemzése

A feladatrendszert illetően nem csak a feladat- és hatáskörök kiszámíthatatlan változásaival, szaporodásával („ránk zúdulnak a feladatok”) kellett sokáig – bizonyos tekintetben jelenleg is – számolni. De azzal is, hogy azok általános és módszeres, teljes körű felülvizsgálatának és folyamatos kontrolljának megszervezése – ez az ún. államháztartási reform lényege – még nem napi gyakorlat (az első feladatkatasztert Magyary Zoltán készítette el, majd az Államreform Bizottság is összeállított egy ilyet). A *Magyary Program* célrendszerében is szerepel a teljes körű közigazgatási feladatrendszer feltérképezése (*feladatkataszter*) és megújítása.⁹

A feladatrendszer folyamatos felülvizsgálata, elemzése az ún. *feladatkontroll* feladata (lásd a továbbiakban). A szervezetfejlesztések során felmerülő funkció-, és ezen belül egyes kritikus feladatok kiválasztása és elemzése három részterületre bontható:

1. A *klasszikus feladatelemzés*, amikor a feladat egészére vonatkozóan vizsgáljuk annak forrását, ill. alapját, célját, szükségességét, eredményességét, gazdaságosságát, szabályozottságát, szervezettségét, technológizáltságát, szervezeti telepítését, személyi, technikai, információellátási feltételeinek meglétét.
2. *Szolgáltatásszervezési elemzés* keretében a feladatot mint szolgáltatást elemezzük, ezen belül a hozzáadott értéket, a teljesítményt, az érdekeltek elégedettségét, a minőséget, s kitüntetett kérdésként a feladatellátás adott és lehetséges módozatait, annak optimális, azaz legmegfelelőbb megoldását (lásd a következő részben).
3. A *feladat, ill. szolgáltatás mint munkafolyamat elemzése* (részletesebben tárgyaljuk az *5. modulban*) a végrehajtás menetében, rendszerében, tevékenységi szintű részleteiben keresi a feladatszinten észlelt problémák okait.

4.2.3 A feladatellátási módok optimalizálása

A közmenedzsment, s ebből eredően a közigazgatás-szervezés számára is folyamatosan aktuális kérdés, hogy kihasználja-e az adott szervezet – esetünkben az önkormányzat – a mozgásterét a külső és belső szolgáltatások ellátási módjainak optimalizálása terén. Az örökös, hagyományos közigazgatási rendszer és kultúra egyik sajátossága az, hogy „szereti” a feladatait hosszú távon állandó, s lehetőleg saját, közvetlenül irányítható intézményrendszerrel megoldani. Ez kevésbé változékony környezetben, s viszonylag stabil, kiszámítható, s az igényekhez mértén megfelelő mértékű költségvetési források és az egyfajta gondoskodó államfelfogás mellett érthető közigazgatási magatartás. Ezek a körülmények azonban már nem állnak fenn. Az új közigazgatási kultúra alapértékeként és módszereként javasoljuk elfogadni és intézményesíteni a közmenedzsment rendszerében a közszolgáltatások alterna-

8 Budafok-Tétény Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzata ÖSZJ készítését és karbantartását írja elő: http://budafokteteny.hu/res/bp22_rend_2012_31.pdf

9 A Magyary Program elérése: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf>

tívtását, az alternatívák intézményes és folyamatos keresését, s a feladatellátási megoldások optimalizálásának követelményét.

A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy minden közfeladat esetében a jogi, gazdasági, műszaki, ill. technológiai és egyéb körülmények változásához igazodó módon rendszeresen elemezni kell az adott és lehetséges feladatellátási alternatívákat hazai és nemzetközi viszonylatban egyaránt. Mérlegelni kell, hogy az adott körülmények között, a jól meghatározott követelményekre figyelemmel, az esetleges átállási feltételekre is tekintettel, vajon a legjobb megoldást alkalmazza-e az önkormányzat. Vannak-e a jelenlegivel versengő megoldások, különös tekintettel a közmenedzsment [1.1 fejezetében](#) bemutatott szektorközi jellegére. Az alternatív feladatellátási megoldások mérlegelésének szektorsemlegesnek kell lennie, abban nem érvényesülhet a feladatellátásban közvetlenül érdekelt befolyása.

4.3 Feladatkontroll a menedzsment rendszerében

4.3.1 A feladatrendszer kitüntetett szerepe a menedzsmentben

A [4.1 fejezetében](#) érintettük a feladatrendszer meghatározó szerepét a szervezeti és működési viszonyokban, a menedzsment modellben. Tovább erősíti ezt a fontosságot a működés- és folyamatközpontú szervezetfejlesztés, amely abból indul ki, hogy a célokat a feladatok és munkafolyamataik valósítják meg. A feladatrendszert illetően a menedzsmentnek folyamatos ellenőrző, kontrollszerepe van¹⁰, folyamatosan optimalizálnia kell a szervezet működési rendszerét, hogy pontosan azt, és csak azt tegye, ami az előírásoknak, céloknak, elvárásoknak megfelel, s ami az alapfeladatok ellátásához feltétlenül szükséges. A menedzsment számára tehát az egyik legfontosabb kérdés az, hogy átlátható-e, követhető-e, naprakész-e, irányítási és szervezési, gyakorlati szempontból használható-e a feladatok rendszere. Ha ezzel nem foglalkozik, ezt nem tudja kontrollálni, ha kívülről és belülről ellenőrizhetetlen módon jönnek-mennek a feladatok, nincsenek rendszerezett módon számon tartva, akkor a szervezet nem lehet ura saját működésének.

4.3.2 A feladatkontroll fogalma

A feladatkontroll azt a gyakorlatot kívánja átalakítani, amely kívülről részletesen szabályozott, viszonylag stabil környezeti feltételek között kialakult, kevésbé kíván folyamatos és módszeres, professzionális helyi működésszervezést. Ilyen körülmények esetén a feladatrendszer ún. „lerakódással” alakul ki, változik, nemigen vizsgálják azt, hogy a korábbi feladatok mennyire aktuálisak. Időszakosan vetődik fel, hogy „már túl sok a munka és kevés az ember”, s ilyenkor derül ki, hogy már mást és másképp kellene csinálni. Nagy az esélye ilyenkor a „nem szerves” megoldásoknak (például a jól ismert „fünyíró elv”), s az azokat kísérő szervezeti megrázkódtatásoknak.

A mai önkormányzatok már – többnyire – elszakadtak ettől a korábbi gyakorlattól. De jellemzően még nem építették be a feladatkontrollt a működésszervezés folyamatos és

10 Az angol nyelvben a *management* (menedzsment) és *control* (ellenőrzés) szavakat gyakran szinonimaként is használják.

intézményes rendszerébe. Részből azért, mert az professzionális közigazgatás-szervezési módszereket és személyi feltételeket igényel. Ennél még fontosabb a helyi politikai hátér, amely a szervezeti és működési viszonyokat, a hozzájuk tapadó érdekrendszerrel nem tekinti érinthetetlennek. S végül, de nem utolsósorban a menedzsment vállalja és képes kezelni a feladatkontrollal járó – a korábbiakhoz képest megnövekedő, egyébként teljesen normális – viszonylagos instabilitást a magasabb színvonalú összműködés, teljesítmények érdekében.

4.3.3 A feladatkontroll intézményesítése

A feladatkontroll intézményesítése az önkormányzatban egy kíváncsan helyi rendelet vagy belső szabály alapján, s annak érvényesítésével, egyes elemeinek a kapcsolódó további belső szabályozásokba, ösztönzési rendszerbe, valamint a szervezeti kultúrába történő beépítésével történhet. A szabályozás célja az, hogy az önkormányzat folyamatos kontroll alá vegye az ellátott feladatok teljes rendszerét, s ezzel elősegítse a feladatok és a működés további tényezőinek összehangolását a polgárok lehető legteljesebb és magas színvonalú kiszolgálása érdekében. Az *átfogó menedzsmentkontrolling* funkciójaként bevezetésre kerülő feladatkontroll újszerű a hazai önkormányzati rendszerben. Új szemléletet, módszereket és gyakorlatot igényel az alkalmazóktól, s egyidejűleg elő is segíti a működés kreatív, módszeres fejlesztését.

A *feladatkontroll-szabályozás* tartalmi része egy *folymatmodellre* fűzhető fel, amely logikus rendben a feladat keletkezésétől haladva mutatja be a feladattal kapcsolatosan szabályozott témaköröket, nevezetesen a feladat meghatározása, előírása, nyilvántartása, szabályozása, ellátási módja, felülvizsgálatának céljai és módjai, ill. fajtái (pl. státuszvizsgálat, célszerűségi, teljesítés, ellátási mód vizsgálatok, kockázatelemzés), fejlesztése. Különösen fontos eleme a feladatkontroll-szabályozásnak a feladatok szolgáltatásként történő leírásának módja és ilyenként történő leírása, ill. a feladatellátási módok rendszeres felülvizsgálatának intézményesítése. A feladatkontroll önkormányzati szintű önálló szabályozása egy lehetőség. Elemei jelenleg különböző jogi normákban és belső szabályokban jelennek meg. A fenti szemléletben, tartalommal és önállóan még nem készülnek, nem ismertek szabályozások.

Összefoglalás

Az önkormányzati rendszer működése a mindenkori feladatok – külső és belső szolgáltatások – összességének (feladatrendszer) ellátása. A célrendszernek legjobban megfelelő feladatrendszerrel folyamatosan kontroll alatt kell tartani, mert ennek hiányában a feladatok sajátos módon, „lerakódással” szaporodnak. A feladatrendszer lényegében a feladatok kategóriái, típusai szerint tartja nyilván az aktuális feladatokat. A szolgáltatásként megfogalmazott, leírt feladat- és hatáskörök ezáltal hatékonyabban szervezhetőkké és számon kérhetőbbé válnak. Az önkormányzati szolgáltatási jegyzék rendszeres vizsgálata (kontrollja) a feleslegessé váló működési elemek kiiktatása mellett lehetővé teszi a feladat- ellátási módok adott körülményeknek megfelelő optimalizálását a jobb működés, nagyobb teljesítmény érdekében. Ezért a feladatkontrollt belső szabályozással célszerű intézményesíteni.

Kérdések

1. Milyen szintekre bontható az önkormányzat működési rendszere? Hozzon példákat a működési kategóriák egyes elemeire!
2. Miért kell megkülönböztetni az önkormányzati feladattípusokat, és melyek azok? Hozzon példákat!
3. Miért szükséges és hasznos az önkormányzati feladatokat szolgáltatásként megfogalmazni, és mit jelent ez a gyakorlatban?
4. Mi az összefüggés a feladat és a munkafolyamat között?
5. Mit jelent és miért szükséges az önkormányzati feladatkontroll, mit jelent annak intézményesítése?
6. Mi a közös és a különbség az önkormányzati feladat- és hatásköri jegyzék és a szolgáltatási jegyzék között?
7. Miért szükséges az önkormányzati feladatellátási módok rendszeres felülvizsgálata?
8. Mit jelent a feladatellátási módok optimalizálása?

5. Önkormányzati folyamatkontroll

Bevezetés

A szervezetfejlesztés gyakorlati kérdése az, hol és hogyan kell beavatkozni a szervezet működésébe, ha az új stratégiát – küldetést, célokat, eredményességi, hatékonysági, gazdaságossági és minőségi követelményeket teljesíteni – követni akarjuk. Az igazgatás-szervezés és menedzsment válasza: a működési folyamatokban lehet megtalálni a keresett ellenőrzési és beavatkozási pontokat. Hogyan történik ez? Hogyan válik ez a szervezet hétköznapi gyakorlatává? Hogyan lehet elérni, hogy a működés szinte automatikusan jelezze, ha az letér a stratégiai és a belőlük levezetett operatív célok által kijelölt pályáról? Egyáltalán létezik-e ilyen szervezési és irányítási technika? A válasz igen, ilyen megoldások léteznek és intézményesen beépíthetők a belső jogi és kulturális normák rendszerébe.

5.1 A munkafolyamat szerepe a menedzsmentrendszerben

5.1.1 A munkafolyamat szerepe menedzsmentrendszerben

A helyi önkormányzati rendszer működésének kialakulása korántsem – mint korábban bemutattuk – magától értetődő, a feladatok és a kapcsolódó hatáskörök, hatósági jogkörök, illetékességi területek meghatározásával és kiadásával automatikusan nem jön létre. Csak a múlt század első évtizedei óta – Magyar Zoltán iskolájának nyomán – vált nyilvánvalóvá, hogy a közigazgatás működését professzionálisan szervezni kell, hogy az eredményes, hatékony és gazdaságos legyen. A működési módok meghatározása is (hogyan oldjunk meg feladatokat) számos esetben nyitott kérdés marad a jogi „rendezés”, előírás után. Ahogyan az is, hogy milyen feltételeket és erőforrásokat kell a feladatok mellé rendelni, hogy azok megfelelő munkafolyamatba szervezve a kitűzött célokat eredményezzék. A menedzsment lényege az összműködés szervezettségének fenntartása, a hosszú és rövidebb távú célokból levezetett feladatok és a megfelelő folyamatok meghatározása – folyamatelemzés és -modellezés –, a folyamatok összhangjának és a megvalósításukhoz szükséges feltételek biztosítása.

A *működési rendszer* feladatok, s különösen az azokat megvalósító munkafolyamatok összessége, helyüket megtaláljuk az önkormányzati menedzsment részletes modelljében. A működés rendszerének „statikája” a cél- és feladatrendszer (mit kell csinálni), a munkafolyamat pedig a „dinamikája” (hogyan valósulnak meg a feladatok). Az önkormányzati szervezeti és működési modellben (lásd az [1.3 fejezet](#)részét) a folyamatok rendszere kapcsolja össze a stratégiai és operatív tervekben megjelenő cél- és feladatrendszert a szervezeti és működési viszonyok többi elemével. Minden egyes feladathoz munkafolyamat és ezen keresztül egyértelműen meghatározható munkatechnológia, tevékenységsorozat rendelhető, ami biztosítja a feladat céloknak megfelelő végrehajthatóságát.

5.1.2 Munkafolyamat-technológia mint az igazgatásszervezés alapja

A működést a célok alapján meghatározott, megfelelően szabályozott módon telepített feladatok indítják el, hozzák, ill. tartják mozgásban. Ahhoz, hogy a feladatok megvalósítása hatékony legyen, megfelelő végrehajtási fázisokra, elemekre (folyamatszakaszokra, tevékenységekre) kell bontani és azokat – a megvalósítás módszerei, technológiai követelményei szerint – megfelelő logikai rendszerbe szervezni (*folyamatmodell*), a folyamatmodellezés egyben a megvalósításhoz szükséges feltételek meghatározásának is eszköze. Menedzsmentszempontról az e tényező kapcsán a legfontosabb kérdés, hogy megvalósul-e a szervezeti rendszerben a működés folyamatelvű, professzionális szervezése, megtörténik-e a működés folyamatelvű szabályozása és kontrollja. Ugyanis csakis ezen a menedzsment „beavatkozási eszközön” keresztül lehet minden szükséges működési tényezőt, a működési rendszer egészét összehangolni.

A *munkafolyamat* adott feladat végrehajtásának munkaszakaszokra, tevékenységekre bontott menete, amely meghatározza, kinek mit kell tennie, minek kell megtörténnie, elkészülnie a feladat, ill. a céljainak megvalósítása érdekében. A „tennivalók és teljesítmények sora” idő- és térbeliséget, tárgyasultságot ad a feladatnak, ilyen módon összekapcsolja az elérendő célokat, elvárt eredményeket a szervezet és működés megfelelő, szükséges feltételi elemeivel sajátosan kialakított megoldási mód, menetrend, munkatechnológia keretében. A feladat megoldásának szakmai, szervezési, szabályozási, költségtervezési, információellátási, minőségbiztosítási és egyéb feltételei megoldását szolgálja a megfelelő munkafolyamat kialakítása, szervezettségének fenntartása. A cél és eredmény között a célszerűen kialakított tevékenységláncolat teremt kapcsolatot.

A *munkafolyamat-technológia* az a szervezési módszer, támogató technika és eszközrendszer (pl. támogató ábrázolási, modellezési, elemzési résztechnikák, szoftverek), amely a működést tevékenységekre bontott logikus rendszerként értelmezi, elemzi, fejleszti. Az igazgatás-szervezés, a szervezetfejlesztés, a menedzsment funkcióinak nemcsak alapttechnikája, de egyben alapvető szemléleti megközelítése is, amely túllép a működés korábban elegendőnek tekintett szűkebb jogi, szervezeti, felelősségi meghatározottságának hagyományos felfogásán. A felsorolt, s számos egyéb funkció (lásd alább az [5.2 fejezet](#)*részben*) alapjaként azért alkalmazható ez a technológia, mert közvetlen módon mutatja fel, jelöli meg az e funkciókban, különböző okok miatt szükségessé váló beavatkozások „támadási pontjait”.

5.1.3 Munkafolyamat-modellezés és folyamatkontroll

A szervezet által kidolgozott, alkalmazott folyamatmodellek lehetővé teszik a működés legátfogóbb, szükség szerinti legteljesebb részletességig lehatoló, folyamatos és időszakos, a legkomplexebb kontrolljának (az átfogó *menedzsmentkontrolling* részét képező) megvalósítását. A folyamatkontroll gyakorlata feltételezi, hogy minden fontos – általános, jellemző, a működés szempontjából jelentős, gyakran ismétlődő – folyamat modellel elkészüljön, állandóan rendelkezésre álljon. A folyamatelemzésnek és -modellezésnek ismert, idővel továbbfejlődött és egyre szélesebb körben alkalmazott közigazgatási metodikája¹¹, informa-

11 A közigazgatás-szervezés klasszikusai (pl. Fluck András) ügymenet-vizsgálatnak és -modellezésnek nevezték el az eljárást, amely azonban sokkal „többre képes”, mint amire annak idején a racionalizálók és korszerűsítők használták.

tikai támogatással megvalósítható technológiája van, amely a *folyamatkontroll* keretében intézményesíthető mint állandó működésfejlesztő és karbantartó eljárás.

A folyamatkontroll bevezetése, intézményesítése azt jelenti, hogy a működés szakmai állandó felügyeletének alapeszközeként jelenik meg a munkafolyamat, egyfajta „nyelvezetként” szolgál a szakmai problémák és javaslatok bemutatásához, megbeszéléséhez. A „folyamatelv” gyakorlati alkalmazásában ki kell emelnünk azt a megoldást, hogy a minőségbiztosítást – továbbfejlesztve a közigazgatásban eddig sajnos nem sok sikerrel, annál több munkával alkalmazott eljárásokat – szorosan összekapcsoljuk az újjászervezett szolgáltatási és munkafolyamatokkal. A megoldás lényege az, hogy a folyamatok minőségi szempontból paraméterezhető „kritikus tényeit” és ún. kontrollpontjait, ahol ezek vizsgálhatók, mérhetők – akár *benchmarking*, vagy a *mutatószámrendszer*, ill. a *teljesítménykövetelmények rendszerének* részeivé is válhatnak – helyezzük az intézményesített minőségbiztosítás figyelmének középpontjába.

A folyamatkontroll rendszerének ilyen, belső szabályozással intézményesített, univerzális alkalmazása közigazgatási nóvum, kreatív hozzáállást és közreműködést, alapos megértést és kulturális azonosulást (lásd alább) igényel az érintettektől. A folyamatkontroll-szabályozás beépülhet a feladatkontroll-szabályozásba (lásd 4.3 fejezet részét). Azt tartalmazza, hogy mikor, ki és hogyan készíti el, tartja karban, hol és hogyan tartják nyilván, alkalmazzák, teszik hozzáférhetővé ezeket a modelleket.

5.1.4 Folyamatszemplélet és folyamatkultúra

A folyamatközpontú szervezethez fejlesztés és menedzsment feltételezi, hogy a szervezet hajlandó jelentős erőforrásokat mozgósítani annak érdekében, hogy a működést folyamatosan szervezze, szabályozza, ellenőrizze, fejlessze. Megvalósulásához elengedhetetlen, hogy az érintettek „folyamatokban gondolkodjanak”, a működést munkafolyamatok összehangolt egységeként szemléljék, s azok váljanak az eligazodás- működtesítés sajátos „koordináta-rendszerévé”. Ez jelenti a *folyamatszemplélet* érvényesülését. Amikor egy követelmény – mint pl. a folyamatszemplélet érvényesítése – meghaladja a szervezeti és működési rendszer *formális, formalizálható kereteit* (részletesebben lásd a 7. Önkormányzati személyzet- és kultúrakontroll c. modulban), akkor már a működés kulturális tényezőjéről beszélünk.

A *folyamatkultúra* – a szervezeti kultúra egyik részterülete – a folyamatszemplélet érvényesítésének olyan feltételeit foglalja magában, amelyek direkt módon nem, vagy nehezen írhatók elő, követelhetők meg, kényszeríthetők ki. Nem lehet, vagy nem célravezető pusztán megparancsolni, előírni, hogy valaki mit tartson fontosnak, milyen értékeket kövessen, mi-ben higgyen, mit tartson jónak és rossznak, hogyan gondolkodjon valamiről, mi motiválja, készítse jobb munkára, nagyobb odafigyelésre. Lehet a kívánatos irányba terelni, valamire ösztönözni, készíteni az embereket, a személyi kultúra mélyebb rétegeiben azonban nem parancsra történnek meg a változások. Ezért a folyamatokban való gondolkodást, a folyamatok értékét sajátos kultúrafejlesztési eszközökkel lehet elfogadtatni, megértetni.

Ez ugyanis egyfajta belső értelmi és érzelmi azonosulást feltételez az új folyamatszemplélettel. Csakis így várható el, hogy a vezetők és munkatársak megszokott, begyakorolt módszereiket újakkal váltsák fel, tudásukat adják az új megoldáshoz, eleinte többletmunkát végezzenek, még ha nem is értik teljesen annak hasznát és előnyét az eddigi rutinhoz képest. Ezért a folyamatkultúra elemeit az általánosabb szervezeti kultúrába be kell építeni, el kell

érni, hogy az érintettek belső meggyőződésévé, értékke váljon a működés újfajta szemlélete, s késztetés alakuljon ki az „átállásra”, az új, folyamatközpontú szervezetfejlesztés és menedzsment igényeinek elfogadására, támogatására, kiszolgálására, sőt azonosulás annak új felfogásával.

5.1.5 A munkafolyamatok és tevékenységek hozzáadott értéke

A *hozzáadott érték* fogalma az üzleti világból szűrődik be a közszférába, ezen belül a közigazgatásba, ami lehetővé teszi, hogy az önkormányzati működést értékteremtő munkafolyamatok összességeként kezeljük, s a „pénzért érték” elvét a közmenedzsment alapértékei közé emeljük. Alkalmazása feltételezi, hogy ezen a területen is a társadalom számára hasznos tevékenység folyik, értéket állítanak elő. Az, hogy ezt ilyen módon eddig nem, vagy kevéssé szemléltük, nem jelenti alkalmazhatatlanságát. Sőt, minél jobban elmélyedünk a teljesítményelv érvényesítésében, gyakorlati alkalmazásában a közigazgatásban, annál inkább előtérbe kerül, hogy a teljesítmény egyben értékelőállítást is kell, hogy jelentsen. Hiszen, hogyan lehet produkciónak tekinteni valamit, ami értéktelen, ami senki számára nem hasznosul, azaz nem jelent értéket. Alapvetésként kell tehát elfogadni, hogy minden célnak, feladatnak, folyamatnak, tevékenységnek, produktumnak értéket kell hoznia, vagy hozzátennie a már meglévőhöz, megnövelve a hasznosságot, használhatóságot.

Minden érték a működési folyamatok, tevékenységek eredményeképpen áll elő, produktumaiban, szolgáltatásaiban testesül meg. Az értékeket, eredményeket közvetlenül a működési, ill. munkafolyamatok hozzák létre (alap-, feltételbiztosító és irányítási folyamatok). Ez a megközelítés azt mutatja meg, hogy a munkafolyamatok összességükben és egyes részeikben, fázisaikban hogyan, mivel és milyen mértékben járulnak hozzá az értékek, eredmények előállításához, ez a *hozzáadott érték*. A folyamatok egyes elemeinek megváltoztatása közvetlen hatással kell, legyen az eredményekre, befolyásolja a hozzáadott érték – bármiben is kifejezett – nagyságát. Érték az, ami valaki számára hasznos, használható, hasznosuló eredmény, többleteredmény. Minél jobb, teljesebb, könnyebb, egyszerűbb, hozzáférhetőbb, biztonságosabb, olcsóbb a *produktum* maga, annak hasznosítása, annál nagyobb a hozzáadott érték. Az önkormányzati rendszerben közvetlenül hasznosítható módon eddig az ügyfélszolgálati funkció hozzáadott értékét vizsgálták, határozták meg részletesebben, a megközelítés azonban általános érvényű.

Nemcsak a működés, hanem egyéb szervezeti elemek, tényezők hozzáadott értékét (pl. munkakörök, szabályozások, információs rendszerek, projektek stb.) is vizsgálhatjuk a szervezetfejlesztési programok keretében. A közigazgatás-szervezés egyik fontos feladata az ilyen hozzáadott értékkel nem szolgáló tevékenységek, munkaszakaszok, akár teljes folyamatok és feladatok kiszűrése, kiiktatása a működésből a ráfordított erőforrások felszabadításával egyidejűleg. Az átfogó kontrolling – a menedzsment kritikus funkciója – egyik fontos, folyamatos feladata az értékteremtés követése a teljesítménykontroll-rendszeren keresztül. Így kapcsolódik össze a folyamatos kontrolling és az időszakos, szükség szerinti közigazgatás-szervezés.

5.2 A folyamatmodellek alkalmazási területei

Mint a közmenedzsment alapvető metodikai eszközét, a folyamatmodellezést a szervezés és irányítás számos területén alkalmazni lehet:

- a *szervezetfejlesztésben* ez a működés leírásának sajátos nyelve;
- a *szervezetirányításban* a beavatkozási pontok sajátos térképe;
- a hagyományos *folyamatirányításban* magától értetődően biztosítja a követés teljes körű lehetőségét (lásd még a **7. pontban**);
- a *tudásmenedzsmentben* lehetővé teszi a feladatellátással kapcsolatos ismeretek és tapasztalatok megkötését, átörökítését;
- a *teljesítménymenedzsmentben* meghatározhatóvá teszi a keletkező eredeti és hozzáadott értéket, a teljesítmények legfontosabb tartalmi elemeit;
- az *informatikában* a tevékenységekhez, produktumokhoz szükséges, ill. az általuk előállított információk biztosítása, áramoltatása – pl. a vezetői információs, valamint a szakrendszerek számára – feltételezi a folyamatelvű rendszerfejlesztést;
- a *folyamatautomatizálást* lehetővé, egyszerűbbé, esetenként automatikussá teszi a szabványos módon modellezett munkafolyamat;
- a *menedzsmentkontrolling* számára a munkafolyamatban lehet kijelölni a fontos, ún. ellenőrzési pontokat, amelyek *ellenőrzési nyomvonallá* állnak össze;
- a *minőségbiztosítás* korszerű eljárásai, *rendszerei* (pl. TQM, EFQM, CAF) jelentős mértékben minőségi folyamatparaméterekkel dolgoznak, feltételezik a modellezést;
- a *szabályozások* jelentősebb részének hatékonysága (pl. hatósági eljárások, panaszkezelés, ügyiratkezelés) folyamatelvű szabályozással emelhető megfelelő szintre.

5.3 A munkafolyamat-modellezés technológiája

5.3.1 Folyamatábrázolás

A *folyamatábrázolás* szemléltethetővé teszi az egyes folyamatelemeket (tevékenységek, produktumok, feltételek, egyéb elemek), azok összefüggéseit a folyamat előrehaladásának logikája szerint. Az elemek jelölésére általánosan elfogadott, egységes *ábrázolási szabályokat* (konvenciókat) érdemes használni, különös tekintettel a támogató szoftverekre (lásd a továbbiakban).

A modellezés alapeljárásában, az ábrázolás során a következők történnek, ill. történhetnek:

- az önálló tevékenységek, ügyintézési, munkavégzési mozzanatok elhatárolása, egymást logikai rendben követő elrendezése;
- a tevékenységekhez azokat végző alanyok (személy, szervezet) hozzárendelése;
- adott közreműködő által ellátott tevékenységek különböző szempontok szerinti jellemzése, magyarázata, elemzése (pl. jogszabályi alap, probléma, javaslat, irat-, dokumentummegnevezés, adat-, információ-, időszükséglet, az elektronikus feldolgozás, támogatás lehetősége, teljesítmény kulcsparaméter kapcsolása a tevékenységhez).

Az ábrázolásnak vannak *hagyományos* – már a múlt század 30-as éveiben, Fluck András által is alkalmazott¹² – „papír alapú” *táblázatos és grafikus változatai*, s modern informati-

12 Fluck András: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása. 1938., in: A közigazgatás szervezése és fejlesztése, szerk.: Dr. Csuth Sándor, Gáspár Máttyás, MTÁ ÁKP, 1988., 136–177. o.

kai technológiákkal (számítógépes offline és online, egyéni és csoportos alkalmazások, lásd alább) támogatott *számítógépes módszerei*. Nagyon fontos az, hogy az ábrázolás milyen célra készül. A munkafolyamat-ábrázolás, -elemzés – legyen szó ügyintézésről vagy más igazgatási, vagy akár közszolgáltatási folyamatról – ezen alpmódszerének lényege nem változik meg attól, hogy további, más jelöléseket alkalmazunk, vagy a folyamatot, annak egyes elemeit milyen egyéb szempontok szerint írjuk le¹³, elemezzük. Nincs tehát szabály, korlát arra nézve, hogy a folyamatelemzés keretében milyen kérdéseket vizsgálunk. Az azonban lényeges, hogy az ábrázolásnak lehetővé kell tennie a modellezendő folyamat vizsgálati, elemzési, fejlesztési feladatainak megoldását, a modell alkalmazási területének (lásd fentebb) kiszolgálását. A munkafolyamatok ábrázolása teremti meg az alapot a további elemzéshez és értékeléshez. Ha beazonosítottuk, hogy ki mit tesz az adott folyamatban, akkor lehetővé válik további kérdéseket feltenni és megválaszolni az egyes tevékenységekkel kapcsolatosan. Attól függően, hogy miért vált szükségessé a munkafolyamatok felülvizsgálata, eltérőek a kérdések, és megfelelően módosul a folyamat leírása.

5.3.2 Munkafolyamat-elemzés és -fejlesztés

A több mint 80 éves közigazgatási ügymenet-vizsgálati, -modellezési tapasztalat azt mutatja, hogy nem kell, nem is lehet a munkafolyamatokat egyszerre minden lehetséges szempontból *elemezni*. Ugyanazt a folyamatleíró alapábrát újra és újra fel lehet használni sajátos elemzési célokra. Ezért nagyon fontos az alapleírás – *alapmodell* – rendszeres, a változásokat követő karbantartása. A folyamatkontroll gyakorlata – mint korábban bemutattuk – feltételezi, hogy minden fontos – általános, jellemző, a működés szempontjából jelentős, gyakran ismétlődő – folyamat modellje elkészüljön, állandóan rendelkezésre álljon. Számos, szinte végeláthatatlan lehetségsé, szempontja van a folyamatelemzésnek és -értékelésnek. Valamennyi vizsgálati szempont az alapmodellben (lásd a [folyamatábrázolásról szóló részt](#)) sajátos adatok gyűjtését igényli a tevékenységekről, produktumokról és a közöttük lévő kapcsolatokról.

5.3.3 A modellezés informatikai támogatása, folyamatautomatizálás

A fentiekből következően előre tudni kell, hogy az alapmodellt milyen szempontok szerint kívánjuk majd elemezni, értékelni, milyen folyamatbeli problémákra keressük a választ, milyen céllal és irányban kívánjuk fejleszteni a folyamatot, s ennek megfelelően kiegészítő adatokkal kell ellátni az ábrázolás során. A *folyamatok fejlesztése* a modellezésben azt jelenti, hogy az elemzések tapasztalatai alapján meghozott fejlesztési döntéseket, intézkedéseket, az azokból fakadó változásokat átvezetjük az alapmodellen. Ha a működés egy-egy átfogóbb területét, több munkafolyamatát vizsgáljuk, akkor az elemzések tapasztalatait összegyűjtve és a menedzsment modell egyes elemeire „vetítve” általánosabb, az egyes folyamatokon

13 Az ügyintézési folyamatelemzés klasszikusai például esetenként vizsgálták, hogy két ügyintézési mozzanat között az irat, ill. az ügyfél milyen hosszú utat jár be a budapesti városházán, s külön jelölték azt is, hogy az adott útszakaszon lépcsőn fel, ill. le kell menni. A racionalizálási javaslat az idősükségleten túl, külön kitért az ügyintézés során megtett út lerövidítésére is. Lásd: Szendy Károly: A közigazgatás fejlesztése és szervezése. MTÁ ÁKP, 1988., 135–177. o., 214–219. o.

túlmutató következtetéseket is levonhatunk például funkciókra, munkakörökre, szervezeti egységekre, a menedzsment modell egyéb részelemeire vonatkozóan.

A számítógépes informatikai alkalmazások a folyamatmodellezés minden területét – ábrázolás, elemzés és értékelés, fejlesztés – támogatni tudják. Egyes szoftverek csak egyik vagy másik részét (pl. az ábrázolást segítő grafikus szoftverek). Ezek egyszerű, kényelmes és gyors eljárást kínálnak a folyamatábrák rajzolására, karbantartására egyénileg, csoportosan, online és offline módon. A munkát még hatékonyabbá teszi, ha megfelelő módszerrel előzetesen összegyűjtjük a modellezendő folyamat tevékenységeit és azok legfontosabb jellemzőit, pl. a *SIPOC modellel*¹⁴, ill. eljárással.

Más folyamatmodellező célszoftverek teljesebben támogatják – az ábrázoláson túl – a leírást, ehhez külső adatbázisokból (pl. személyzeti és szervezeti adatok, irat- és nyomtatványtár, adatkatalógusok) adatok felhasználását, automatikus módosítását (adatharmonizáció), folyamatjellemzők elemzését és értékelését (pl. átfutási idők), a folyamat lefutásának szimulációját (mi történik, ha egyes tevékenységek és útvonalak megváltoznak). Kiemelten fontos lehetősége egyes szoftvereknek az, hogy szabványos modellábrázolás esetén – kiegészítő adatok megadásával – képesek automatikusan előállítani a munkafolyamatok automatizált változatát.

Összefoglalás

Az önkormányzatoktól is elvárható elsődleges és hozzáadott értékeket nem a működés, a feladatok általában, hanem annak megfelelő módon szervezett és működtetett folyamatai állítják elő. Az önkormányzati működés szervezési alaptéchnológiájának – módszerének és technikai eszközrendszerének – kulcsát a feladatok ellátását megvalósító munkafolyamatok adják a kezünkbe. Legátfogóbban a folyamatkultúra elmélyítése a feltétele az önkormányzati szervezet azon képességének, hogy folyamatosan felismerje a működés eltérését a stratégiai és operatív céloktól. A folyamatmodellezés széles körű alkalmazását, az ehhez szükséges tudás és készségek elsajátítását, az alkalmazás napi gyakorlatát alapozza meg a folyamatkontroll intézményesítése. Az önkormányzati szervezet, személyzet politikai, jogi, társadalmi, környezeti, technikai kulturáltsága mellett ki kell fejleszteni, el kell mélyíteni a folyamatok optimális szervezésében és működtetésében megtestesülő folyamatkultúrát.

14 A *SIPOC modell* a folyamatábrázolás előkészítő fázisában készül, listázza a tevékenységeket és azok legfontosabb jellemzőit.

Kérdések

1. Miért játszik meghatározó szerepet a munkafolyamat az önkormányzati menedzsmentben, a szervezésben és fejlesztésben?
2. Miért mondhatjuk, hogy a munkafolyamat-technológia az igazgatásszervezés alapja?
3. Miért van szükség a munkafolyamat-kontrollra, annak intézményesítésére és mit jelent mindez a gyakorlatban?
4. Miért beszél a szervezetfejlesztés folyamatkulturáról, s mit jelent az?
5. Mit jelent az értékteremtés az önkormányzat működésében, s ezen belül a hozzáadott érték? Hozzon rá példákat!
6. Fogalmazza meg a saját munkájának hozzáadott értékét, értékeleit!
7. Mit jelent az alapmodell, s annak kiterjesztése a munkafolyamat-modellezésben?
8. Milyen módon támogatják az informatikai rendszerek a folyamatmodellezést és -elemzést?
9. Mely területeken, problémák megoldásában alkalmazhatók az önkormányzati működésben, szervezésben és fejlesztésben folyamatmodellek?

6. Önkormányzati szervezetkontroll

Bevezetés

Vajon a szervezetnek, a szervezeti felépítésnek valóban döntő szerepe van az önkormányzat jó működésében, ahogy azt az eddig többnyire általános, hagyományos közigazgatás-szervezési és irányítási felfogás feltételezi? A közigazgatás modern szervezési és menedzsment megközelítése ezt másképpen látja. Hogyan értelmezzük akkor – ebben az utóbbi megközelítésben – a szervezeti viszonyokat? A fejezet arra a kérdésre válaszol, mit jelent és milyen szerepet játszik a szervezeti felépítés a szervezetfejlesztés egészében. Bevezetésre kerül a szervezeti filozófia fogalma, amely megalapozza a feltett kérdésre adandó korszerű választ, s ezzel kezelhetővé teszi az ún. „szervezeti bombát”, amely idő előtt elbizonytalaníthatja az egész szervezetfejlesztést. Az is jogos kérdés, hogy létezik-e általánosan jó önkormányzati szervezet. Az igazgatásszervezés válasza az, hogy nem, ilyen nincs, vannak azonban korszerű szervezeti struktúraelemek, amelyek modellszerűen is összerendezhetők.

6.1 A szervezetkontroll alapjai

6.1.1 A szervezeti felépítés értelmezése

Hagyományos felfogásban „felépíteni” egy szervezetet elvileg azt jelenti, hogy megállapítjuk milyen alapelemeket, „építőköveket” (*szervezeti pozíciók, munkakörök*) kell, hogy tartalmazzon, és azokat milyen elv szerint és milyen rendben, először egymás mellé (*szervezeti egységek, munkamegosztás*), majd egymás fölé (*hierarchia*) helyezzük és „kötelelemekkel” (*koordinációs mechanizmusok*) kapcsoljuk össze. Bár a hasonlat szemléletes, a szervezetek mégsem úgy épülnek, mint a házak. Azért nem, mert a házak mint fizikai objektumok a földtől épülnek felfelé, a részek felől haladnak az egész irányába (igaz tervrajz, meglévő elképzelés szerint). A szervezetek építésének logikája azonban az, hogy ha valaki egyedül nem boldogul egy munkával, akkor bizonyos részeit át kell, hogy adja másnak, megosztva a feladatot és a felelősséget. Így a szervezet – furcsán hangzik – logikailag felülről épül lefelé.

Ez a szemlélet rá kell, hogy ébresszen bennünket – a hierarchiához szokott szervezetlátásunkból kibillenve –, hogy a szervezeti felépítés kialakításának alapvető oka nem a hatalom (esetünkben a rendelkezési jog) megosztása, hanem elsődlegesen a munkamegosztás az ezzel járó felelősséggel és jogokkal, s a koordináció szükségessége a szervezeti rendeltetés, küldetés, célok hatékony teljesítése érdekében. A hierarchia, az alá- és fölérendeltség – amit a klasszikus, a hatalom gyakorlását és annak jogi megalapozását biztosító felfogás meghatározónak tekint a szervezeti felépítésben – a koordináció egyik eszköze csupán, s egyáltalán nem az egyetlen és szükségszerű, mindent meghatározó és megoldó tényezője kell, legyen a szervezetnek.

Rendszerszemléletben a szervezeti felépítés és a működés, a szervezeti rendszer statikus és dinamikus oldalai rendkívül szorosan kapcsolódnak egymáshoz. A struktúraépítés igazi és elsődleges kérdése – szemben a szak- és tankönyvek százainak véleményével – nem a hierarchia (a *vezetési szintek száma, a vezetési fessztáv*, azaz, hogy hány alárendelt munkáját tudja áttekinteni egy vezető), vagy a szervezet „magas” vagy „lapos” volta. Hanem az, hogy miért és

hogyan kell megosztani, ill. összerendelni a munkát, hogy mindenki a legnagyobb hozzáadott értékkel, a lehető legjobban járuljon hozzá a szervezet céljaihoz, miképpen kell összehangolni, koordinálni a megosztott működést, hogy a legjobb összteljesítményt nyújtsa a szervezet.

6.1.2 Az önkormányzati szervezet értelmezései

Az önkormányzati szervezetről szólva először is el kell gondolkodnunk azon, hogy *alapértékeinkből* (lásd a 3.2 fejezet¹⁵) adódóan hol húzzuk meg a szervezet határait, azaz hogyan értelmezzük a szervezetet. Ha az önkormányzatot a helyi közösség önrendelkezéseként, önzagztatásaként, a közmenedzsment letéteményeseként fogjuk fel, akkor ebből az *önkormányzati szervezet tágabb értelmezése* következik. Ez azt jelenti, hogy részét képezik mindazok a szereplők – egy tágabb közönség –, akik részt vesznek a helyi ügyek intézésében, közszolgáltatások nyújtásában. Ebben az esetben az érdekeltek széles körét kell számba venni, például ún. *érdekeltségi térképet*¹⁵ kell készíteni, s figyelembe kell venni a legszélesebb körű meglévő, vagy lehetséges munkamegosztást (kapcsolódóan a jog- és hatáskörök, valamint a felelősség megosztását), s az abból fakadó koordináció szükségességét.

Az önkormányzati szervezet szűkebb értelmezése a határokat a *testületi szervek* és a *kiszolgáló apparátus* körében vonja meg. Hogy ez mennyire korlátozott felfogás, azt akkor érezzük igazán, amikor egyre kisebb települési léptékek felé haladunk. A szemlélet azonban nem lehet „léptékfüggő”. A szűkebb értelmezés részben azzal a háttérben meghúzódó, kimondott vagy kimondatlan alapvetéssel él, hogy a közfeladatok megoldásának kialakult, adott rendszere (pl. közszolgáltató intézmények, közfeladat-ellátási szerződések, civil partneri együttműködések, ha ilyenek léteznek) állandó, s lényegében itt húzódik a „mi” és „ők”, *a szervezet és környezete közötti határvonal*.

A két szervezeti (és természetesen működési) kör elhatárolása döntő a szervezetépítés és annak felfogása szempontjából. Az előbbiekhöz kapcsolódik a helyi identitás („mi” tudat), amely önmagában is sajátos erőforrásként értelmezhető. Ezek a szervezeti és működési tényezők ugyanis szoros kapcsolati, kölcsönös függőségi szerepeikben nem ritkán többszörös átfedési viszonyban lehetnek egymással. Míg ugyanez nem mondható el a szervezet és működés környezeti („ők”) viszonyrendszerére.

6.1.3 A szervezeti struktúra helye a menedzsmentrendszerben

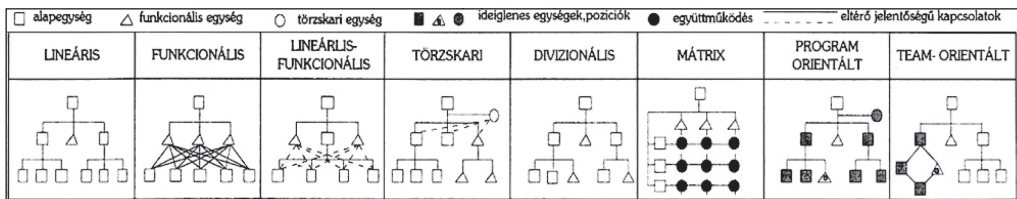
A közmenedzsment modellben (lásd 1.3 fejezet¹⁵) láthattuk, hogy a működés van a közép-pontban, s a szervezeti felépítés a feltételi elemek, részrendszerek között szerepel. Emögött az a tudatos megfontolás áll, amely szerint a közmenedzsmentben a jog, hatáskör, felelősség, a munkamegosztás és koordináció – tehát a szervezeti felépítés és annak elemei – lényegesek, de csupán eszközök a célok eléréséhez, a feladatok eredményes ellátásához. Éppen ezért a szervezetfejlesztésben és a menedzsmentben a kiindulási pont a működés megfeleltetése, s másodlagos, ettől függő kérdés a szervezet alkalmassága.

15 Az *érdekeltségi térkép* tartalma lehet: az érdekeltek megnevezése (listázása), érdekeltségük (elvárásaik) meghatározása, a kapcsolat és a működéshez való hozzájárulásuk leírása és dokumentációs háttere, a kapcsolat, ill. kölcsönös megfelelés értékelése, a kapcsolat fejlesztését érintő tennivalók (egyoldalú, közös) meghatározása.

Tulajdonképpen ebben a kérdésben érhető tetten az „irányítás” és a „menedzsment” fogalmak történetileg kialakult értelmezésbeli különbsége. Az előbbi szervezetközpontú, az utóbbi pedig működésközpontú. Az előbbit az tartja fenn és erősíti, hogy a jogi normarendszer a szervezetet döntően (nem kizárólagosan, s egyre több menedzsmentszemléletű jogszabály születik¹⁶) a feladat, hatáskör, jogok és felelősségek megosztási rendszerének tekinti, s ezeken keresztül szabályozza. Az utóbbit pedig az eredményesség, hatékonyság és gazdaságosság követelménye hívja elő, s hozza mindinkább előtérbe a maga helyére szorítva vissza a szervezeti rendszer bürokratikus, hatalomközpontú felfogását.

6.1.4 Szervezeti alapstruktúrák

A szervezeti felépítés témakörében a klasszikusokra támaszkodó szervezéstannak előszeretettel mutatják be a *szervezeti alapformákat*, nevezetesen (részletesebben lásd az 5. sz. ábrát): *lineáris, funkcionális, lineáris-funkcionális, törzskari, divizionális, mátrix, programorientált, teamorientált* alapstruktúrák. Az alapformákat a *munkamegosztás alapelveivel, a döntési rendszerrel* (rendelkezési jog és felelősség tartalomtól függő megosztásának módját), a sajátos *koordinációs mechanizmusokkal*, valamint az ún. *konfigurációval* (összetettség, tagoltság, milyen „magas”, „lapos” a hierarchia) szokták leírni, jellemezni. Azt is megállapítják ezek az alapvetések, hogy a gyakorlatban az alapformák „tisztán” nemigen léteznek, hanem inkább keverednek egy-egy nagyobb szervezetben.



5. számú ábra: Szervezeti alapstruktúrák¹⁷

Az alapstruktúrákból felépülő stabil szervezeti kereteket a működés követelményei gyakran szétfeszítik. Gyakran jönnek olyan feladatok – minél nyitottabb egy szervezet a környezeti kapcsolatokra, annál inkább, s az önkormányzatok ilyenek –, amelyek szétfeszítik az adott struktúrát. Ezért kell, legyenek alpmegoldásai, amelyekkel az alapstruktúrákat ki kell egészíteni, hogy szükség esetén gyorsan tudjanak reagálni a környezetre. Ezek az ún. *rugalmas szervezeti megoldások*, amelyeket a szervezeti felépítés szükség szerint alkalmazható, állandó vagy időlegesen működő intézményes részeivé lehet tenni. Ilyenek például: *célprogram szervezet, komplex munkacsoport, a vezetés által (testület, polgármester, jegyző) biztos, megbízott intézménye, felügyelő, elbíráló, egyéb ad hoc bizottságok, tematikus tanácsadó testület, alkotócsoportok, -körök, referenciaszemélyek és munkakörök, mentorok*.

16 Ilyen például a [stratégiai tervezésre](#), a [belső kontrollrendszerre](#), a [teljesítményértékelésre](#) vonatkozó aktuális jogi szabályozás.

17 Az alapstruktúrák részletes leírása: Gáspár Mátyás: Helyi önkormányzati menedzsment. Lépések a teljesítményelvű és polgárközeli közigazgatás felé. Közigazgatás-Közigazgatás, 1995., 152–154. o.

6.2 A szervezeti felépítés elemzése és fejlesztése

6.2.1 Szervezeti filozófia

Az értékalapú szervezetfejlesztésben (lásd 3.2 fejezet) meg kell határozni az önkormányzati értékrendből fakadó *szervezetkialakítási elveket*, amelyek összessége alkotja a *szervezeti filozófiát*. A korszerű menedzsmenttudomány klasszikusai egyértelmű összefüggést mutattak ki a szervezeti struktúra és kultúra (ezen belül természetesen az értékrend) között. A kérdés tehát az, hogy milyen szervezeti filozófia következik az elfogadott szervezeti értékrendből, s a szervezeti viszonyok annak megfelelnek-e. A szervezeti felépítés rendeltetése az önkormányzati feladatok (munka és felelősség) és jogok (hatáskörök, illetékességek) megosztása és összehangolása arra alkalmas szervezeti egységekben, munkakörökben és koordinációs mechanizmusok révén.

Az önkormányzati alapértékekből – mint pl. a *nyitott önkormányzás, partnerség, polgárközpontúság, közösségiség, emberi minőség, jogszerűség, szolgáltató szellem, akcióorientáltság, eredményközpontúság, működési hatékonyság, környezettudatosság, ellenőrzöttség* – továbbgondolva egyértelmű elvi követelmények vezethetők le a kívánatos *szervezeti viszonyokkal* (a szervezet határai és felépítése) szemben.

A szervezeti filozófia olyan kérdésekre kell, hogy válaszoljon, hogy hol helyezkedjen el a szervezetet jellemző, strukturálisan is értelmezhető értékdimenziókban. Ilyenek (a példák részben átfedőek):

- hatalom, -ill. feladatközpontúság;
- centralizáció – decentralizáció;
- autonómia – kölcsönös függés, a hatalom koncentrációja, ill. megosztása;
- önálló feladatmegoldás – a feladatok megosztása;
- a stratégiai és operatív működés differenciáltsága, szervezeti előrelátás és tanulás;
- hierarchikus-horizontális koordináció, szabályozás;
- igazodás a belső igényekhez és/vagy külső követelményekhez, belső, ill. külső szervezeti orientáció;
- formalizáltság, strukturáltság, ill. az informális viszonyok működése, a szervezeti struktúra és kultúra viszonya;
- az integráltság, ill. dezintegráltság foka;
- a személyekre, ill. feladatra orientáltság;
- nyitottság, ill. zártság a környezet irányában;
- belső-külső kontroll aránya, viszonya.

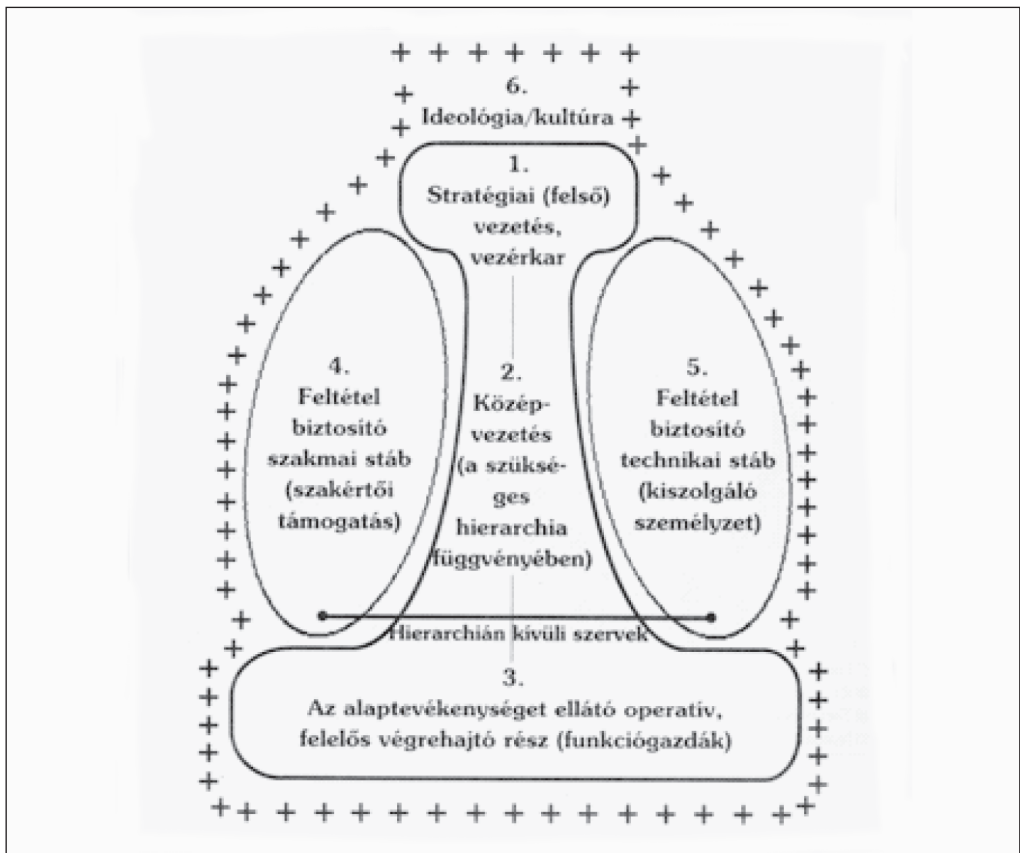
A példák sora folytatható (hatékonyság – eredményesség, stabilitás – változás, szakértők – vonalbeli vezetők) attól függően, hogy a szervezeti felépítést érintően a szervezeti értékrendből milyen követelmények, esetleg problémák fakadnak.

A szervezeti filozófiának vannak – a fentiekben is szereplő – általános kérdései (pl. autonómia, nyitottság, formalizáltság, integráltság, hierarchia stb.), azonban azokat megválaszolni csak konkrétan, az adott szervezetkategoría (önkormányzat) és a konkrét szervezet esetében lehet. Továbbá ki kell egészíteni a szervezet helyzetéből, értékrendjéből fakadó további szervezeti alapelvekkel, amelyek az adott vagy elérni kívánt kultúrához kapcsolódóan támasztanak követelményeket a szervezeti viszonyokkal szemben. Nincs tehát eleve jó szervezeti filozófia vagy optimális szervezeti felépítés. Mindkettőt az önkormányzatnak a saját igényei szerint kell meghatároznia. Nem véletlen, hogy a jogi szabályozás meglehetősen visszafogott e tekintetben, s kellő szabadságot ad a szervezeti viszonyok – a fenti tág értelemben is – önálló alakításához.

6.2.2 A szervezet-átalakítás szükséglete

Nagyon fontos és szinte mindig időszerű kérdés, hogy mikor nyúlunk a szervezethez. A közigazgatásban nem ritka (az üzleti szférában nem annyira jellemző), hogy a szervezet átalakítása nem kizárólagosan eredményességi, hatékonysági, gazdaságossági célt szolgál (látszat-, presztízs-, egyéb célú intézkedés). Ezzel szemben a szervezeti felépítés átalakítása – kiegyensúlyozott fejlődési viszonyok között – a legritkább esetben lehet a szervezetfejlesztés kiindulópontja. A struktúra ugyanis, mint a működés egyik tényezője, jellemzően közvetett hatást gyakorol a teljesítményre azzal, hogy megfelelő jogi, hatásköri, felelősségi, döntési, együttműködési feltételeket biztosít a feladatok ellátásához. Az esetek, problémák nagyobb részében a hatékonyságnak nem a felépítés az akadálya, hanem egyéb, folyamatellenőrzési, -szervezési és működési tényezők.

Az sem törvényszerű, hogy minden szervezetfejlesztésnek strukturális következménye van. Sőt, a szervezet átalakítását, mint a személyi állományra erőteljes, gyakran elbizonytalanító hatással lévő változást („szervezeti bomba”) csak feltétlenül szükséges helyzetben és igen megfontoltan célszerű napirendre venni. A szervezethez kifejezetten tilos hozzányúlni, ha a változásnak semmilyen más indoka nincs, mint a szervezeti séma „átrajzolása”, és nem mutatható ki egyértelműen, tényszerűen és számon kérhetően a működés javulása, működési probléma megoldása, új működési (eredményességi, hatékonysági, gazdaságossági) cél elérése.



6. számú ábra: A szervezet hat alapvető része Mintzberg szerint

Megfordítva pedig *akkor szükséges a szervezeti felépítést megváltoztatni*, ha a működés javításának követelményei közvetlenül érintik a struktúra egyes elemeit: munkaköröket, együttműködési viszonyokat, az eredményért, teljesítményért viselt felelősséget, azokhoz kapcsolódó jogokat, hatásköröket, az irányítás (döntés, ellenőrzés) hatékonyságát. Ilyen esetek akkor állnak elő – a nem megfelelő működés esetein túl –, amikor merőben új környezeti elvárások (pl. átfogóbb közigazgatási átszervezések) jelennek meg, alapvetően megváltoznak a stratégiai célok és irányok (pl. partnerség, ügyfél-orientáció), teljesen új feladatellátási módokat választunk, nagyon jelentősen megváltoznak a működés egyes feltételei (pl. munkatechnológiai, széles körű áttérés az elektronikus közszolgáltatásokra, a szervezeti kultúra gyökeres átalakítása).

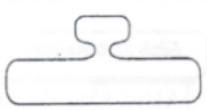
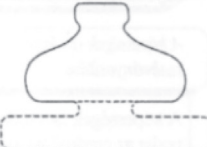
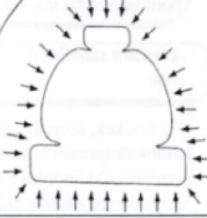
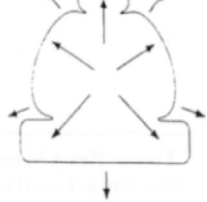
6.2.3 Általános önkormányzati szervezeti modell

Joggal vetődik fel a kérdés, hogy létezik-e általános önkormányzati szervezeti struktúra modell, ilyen irányba mutató fejlesztési irányok. A fentiekben már érzékelhető volt, hogy egységesen jó szervezeti felépítés nincs, mert az önkormányzatok számos tekintetben különböznek (pl. feladat, méret, környezet, értékrend, technológia). Ha már a szervezeti filozófiák is egyediek, akkor vajon egyáltalán felvethető-e ez a kérdés? Igen, felvethető, mert az eltérések mellett az egységességnek és a közös céloknak és törekvéseknek is lehet, s van egy minimuma, az önkormányzatok egy meghatározó körében mindenképp. Az ún. *egységes szervezeti modell*, alapstruktúra nem egy konkrét felépítésre, hanem strukturális elemekre, s azok közötti kapcsolatokra vonatkoztatható, ezért és ennyiben lehet általános.

Szerepe tehát inkább módszertani jellegű és jelentőségű. Henry Mintzberg *hét szervezeti struktúra modellje*¹⁸ adja a kezünkbe a kulcsot (lásd a 7. sz. ábrán). Ebben a modellben – amint azt a 6. sz. ábra szemlélteti – az alaptevékenységet, a közszolgáltatások szervezését, menedzselését, részben nyújtását ellátó operatív megvalósító terület (operative core) képezi a szervezet legfontosabb részét, amelyet az irányítás, a szakmai és technikai belső szolgálatok sajátos eszközeikkel támogatnak, kiszolgálják. A tágabb önkormányzati szervezeti rendszerben a végrehajtás részeit képezik a közvetlen közszolgáltatást nyújtó, közfeladatot ellátó közszolgáltató szervezetek, intézmények is. Különösen érdekes a modellben a középvezetés helyzete, amely a szervezet méretétől, bonyolultságától, szabályozottságától, automatizáltságától függően kifejezetten vertikális és horizontális koordinációs, akaratátviteli és ellenőrzési rendeltetésű. Az általános modell felső vezetése az önkormányzati szervezetben a testületi és szakmai irányító részekre tagolódik.

A *szakmai és technikai támogató szolgálatok*, ún. alap hierarchián kívüli szervezeti egységek rendeltetése az, hogy elősegítsék az alaphierarchia mindhárom szintjén elhelyezkedő szervezeti egységek működését. Rendkívül fontos mozzanata a szervezeti viszonyoknak, hogy ezek a szolgálatok nem vállalják, vállalhatják át az alapszolgáltatások ellátásának felelősségét, hanem sajátos tartalmakkal, szolgáltatásokkal – hozzáadott értékkel – hozzájárulnak azok teljesítéséhez. Ezért alapértelmezés szerint nem is adhatnak utasításokat az alaphierarchiában lévő, ún. vonalbeli szervezeti egységeknek, vezetőknek, munkatársaknak.

18 Mindkét ábra eredeti forrása Henry Mintzberg: *Structure in fives: Designing Effective Organisations*. Prentice-Hall International Editions, 1983. A helyi közigazgatásra adaptálva: Gáspár Mátyás: *Helyi önkormányzati menedzsment*. Erdei Iskola, 1994., 170. o. A szervezeti struktúra modellek nevei a 6. számú ábra első oszlopában.

1. Vállalkozói típusú szervezet	A stratégiai stáb erős és szoros, közvetlen ellenőrzést gyakorol a végrehajtók felett, a döntések centralizáltak	
2. Gépi bürokrácia típusú 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 önállósága, önálló 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.	

7. számú ábra: Mintzberg hét szervezeti struktúra modellje

Valamennyi meglévő és lehetséges szervezeti egység értelmezhető és elhelyezhető a Mintzberg-féle logikai rendszerben, aminek – az áttekinthetőségen túli – rendkívüli jelentőségét a szervezeti egységek rendeltetésük szerinti tipizálása adja. Adott típusok jól meghatározzák az oda sorolt szervezeti elemek (egységek, munkakörök) működési célját, módját, az elvárások, teljesítménykövetelmények jellegét. A szervezeti egységek tipizálása a modell szerint és a ténylegesen működők besorolása e típusokba segíti a természetes szervezeti feszültségek megértését és feloldását is.

6.2.4 Általános fejlesztési irányok

Az önkormányzatok szervezeti felépítésének általános fejlesztési irányait minden konkrét esetben az adott szervezeti viszonyok elemzése alapján, az adott helyzetre kell értelmezni, alkalmazni a megoldások lehetséges módozatait illetően. A Mintzberg-féle általános modellek közül az ún. *szakértői szervezeti modell* kiteljesítése jelölhető meg fő irányként. A *szervezetkontroll intézményesítése* (lásd alább) feltétele annak, hogy a struktúrához csak akkor nyúljon a vezetés, ha az valóban a működést segíti. A *közpolitikai és stratégiai, valamint a szakmai szerepek elhatárolása és összhangja* biztosítja a szükséges stratégiai előrelátást és azt, hogy a politikai és szakmai, stratégiai és operatív működés ne akadályozza, gyengítse, hanem segítse, erősítse egymást.¹⁹ A *rugalmas, akcióorientált szervezeti elemek* erősítése és intézményesítése (pl. munkacsoportok, projekt-mátrix szervezet) mind testületi, mind apparátusi körben az önkormányzat reagálóképességét hivatott növelni.

A közmenedzsment felfogása szerinti *szervezeti kiterjesztés*, civil és üzleti partnerség, szomszédsági önkormányzati elemek alkalmazása szélesíti az önkormányzatok mozgásterét, feladatmegoldó képességét, forráskészletét. Nagyobb szervezetekben a *hierarchia csökkentése*, a középvezetés felfelé (stratégiai működés) és lefelé (szakvezetői önállóság, funkció- és feladatgazdák) differenciálása előretökintőbb, hatékonyabb, felelősebb, önállóbb irányítást és végrehajtást eredményez. A *közfeladat-ellátási szolgálatok* sokszínű, szektorközi világának megteremtése, ezen belül az *ügyfélszolgálatok* (beleértve a kirendeltségek, végponti hálózatok is, lásd részletesebben a [8. Ügyfélszolgálatok menedzsment c. fejezet](#)részben), a közszolgáltatási szervezeti rendszert bevonja a közmenedzsment szférájába, folyamatosan kínál megoldásokat, a feladatellátási módok optimalizálásának lehetőségét kínálja. Figyelni kell és számolni kell *új szakmák és szervezeti pozíciók* megjelenésével (lásd a [7. Önkormányzati személyzet- és kultúrakontroll c. fejezet](#)részben), s ezeket szükség, igény szerint hatékonyan be kell illeszteni a tágabban értelmezett szervezeti struktúrába.

6.3 Szervezetkontroll

6.3.1 A szervezetkontroll fogalma

A szervezeti viszonyok az önkormányzat működési rendszerének szerkezeti vázát alkotják, alapvető érdeke, hogy azok lehetőség szerint stabilak, minél hosszabb távon állandóak legyenek. Nem érdeke azonban a túlhaladott keretek, olyan szervezeti egységek fenntartása, amelyek rosszul teljesítenek. A *szervezetkontroll* intézményesítésének, szabályozásának (lásd alább részletesebben) célja, hogy a működés e statikus tényezőjét is az eredményesség, működési hatékonyság követelményének rendelje alá, megteremtse a módszeres kiigazítás kiszámítható, ellenőrzött feltételeit annak tudatában, hogy minden szervezeti változás természetesen bizonytalanság forrása, kockázati tényező.

A *szervezetkontroll* mint a szervezeti rendszer folyamatos ellenőrzés alá vonása csak egyi-

19 Budafok-Tétény Önkormányzatának szervezetében elkülönül a stratégiai törzskar és a szakmai irányítás, lásd [Budafok-Tétény Budapest XXII. kerület Önkormányzat képviselő-testületének 31/2012. \(XII.15.\) önkormányzati rendelete](#).

ke az átfogó menedzsmentkontroll intézményrendszerének. Hatékonysága nagyban függ a kapcsolódó működési tényezők – mint például a feladatrendszer, munkafolyamatok, emberi erőforrás, anyagi eszközök, s nem utolsósorban a teljesítmények – hasonlóan következetes kontrolljától. A szervezetkontroll fontos küldetése, hogy a szervezeti tényezőt visszahelyezze e tényezők egymást kiegészítő, feltételező együttesébe. A szervezetkontroll az általános stratégiai és menedzsmentkontroll szerves része. A szervezeti teljesítményben – a struktúra mellett – számos egyéb működési tényező is gyakran sokkal jelentősebb szerepet játszik. Ezért az esetlegesen alacsony teljesítményért szinte sohasem egyedül a szervezet (pl. a nem megfelelő létszám) okolható. Minden esetben mérlegelni kell a működés egyéb tényezőit – folyamatszervezés, anyagi feltételek, információellátás, szabályozás, munkakörülmények – is. A korszerű menedzsmentkontroll elsődlegesen folyamatszemplétű, a szervezet kialakítását az optimalizált folyamat-kialakításnak rendeli alá.

6.3.2 A szervezetkontroll intézményesítése

A szervezetkontroll formális, intézményesített alapja egy újfajta belső szabályozás, amely tágabb felfogása szerint a testületi és hivatali struktúrán túl kiterjed az önkormányzati feladatellátás teljes körére és intézményrendszerére, azt egységes egésznek tekintve. Igyekszik a szervezeti rendszert stabilizálni, de meg akarja óvni attól, hogy indokolatlanul megmerevedjen és a működés igényeihez való rugalmas igazodás akadályává váljon. Legfontosabb célja az, hogy a szervezeti egységeket, munkaköröket és koordinációs mechanizmusokat minden átalakítással egyre szervesebben illessze be az önkormányzati stratégiai és operatív célkövetés és teljesítménykontroll személyesen számon kérhető rendszerébe.

A szabályozás fontos új és metodikailag meghatározó eleme az, hogy az önkormányzat szervezeti felépítésének felfogását kiterjeszti a testületi és hivatali struktúrán túl a közfeladatok megoldásában érintett teljes szervezeti rendszerre. Természetesen ez nem jelentheti azt, hogy a szabályozás elvonná a közszolgáltató szervezetek önálló szervezetalkításhoz fűződő jogát. A szervezeti kiterjesztés tartalma az, hogy az önkormányzat – élve feladat-végrehajtási önállóságával és szervezet-kialakítási szabadságával – elemzi, és jogszabályi felhatalmazási kereteinek megfelelően, folyamatosan optimalizálja a felelősségi körébe tartozó közfeladatok ellátásának szervezeti rendszerét. Ez a szervezetkontroll lényege.

A szervezetkontroll fenti követelményéből fakad, hogy rendszeresen, a stratégiai tervezések során kötelező jelleggel, ezen belül szükség szerint, akár évi rendszerességgel is, a teljesítmények értékelése során, az eredmények és teljesítmények függvényében fel kell vetni, hogy az adott szervezeti keretek jól szolgálják-e a működés követelményeit, nevezetesen vizsgálni kell a következőket:

- a feladatok, jog- és hatáskörök szervezeti, munkaköri telepítését;
- a feladatok összerendelését, illeszkedését (pl. összeférhetetlenség);
- a párhuzamos feladatellátást, valamint a funkciók teljességét;
- az alá-, fölérendeltség megfelelőségét, az irányítási feszítővokat;
- a koordinációs mechanizmusok meglétét és működését;
- a szervezeti egységek és munkakörök munkaterhelését, a létszámviszonyokat;
- az alternatív feladatellátási, szervezeti megoldások lehetőségét.

A szervezetkontroll szabályzat a fenti tartalmi követelményeket támasztja a szervezet-átalakítási változtatásokkal, *rendszeres szervezet-felülvizsgálatokkal* szemben. Ezen felül kont-

roll alá vonja az egész *szervezetátalakítási folyamatot*, az egyéb esetekben felmerülő *változtatási igényeket*, a közmenedzsment értékrendjének és modelljének követelményei szerint előírja meghatározott tartalmú *változtatási koncepció* kidolgozását, annak elfogadását, majd részletes, adott tematikájú *szervezetátalakítási tervjavaslat* kidolgozását, az abban való közreműködést, *döntést*, s a *végrehajtás folyamatát, feltételeit*. A szabályozásnak a menedzsmentkontrolling részeként kívánatos kitérnie a *szervezet-karbantartásra* és a szervezeti viszonyokkal összefüggő *tájékoztatásra* is. A szabályozásnak garantálnia kell, hogy a szervezeti változások a működéssel, konkrétan a munkafolyamatokkal, valamint a működés többi tényezőjével összehangoltan valósulnak meg a tervezés és végrehajtás fázisaiban egyaránt.

Összefoglalás

A szervezetnek – mint a működési feltételek egyikének – sajátossága az, hogy egyfajta önmozgása, önértéke és önérdeke is lehet lazán kapcsolódva, vagy akár elszakadva a működéstől. Ezért indokolt, hogy ugyanúgy folyamatos és intézményesített ellenőrzés alá vonja a menedzsment (szervezetkontroll), mint a működés többi tényezőjét. Általában a szervezetfejlesztésnek sem elsődleges témája, csupán annyiban, amennyiben azt a működés javításának céljai indokolják, akkor is csak a feltétlenül szükséges esetben. A szervezet határainak és felépítésének szemlélete – a szervezeti filozófia – a szervezeti értékrendből következik, s a jó működés konkrét követelményei adnak értelmet a strukturális alapelemek célszerű megválasztásának. Különösen fontos, hogy a szervezeti felépítés mint statikus tényező rugalmas megoldásaival segítse a szervezet dinamikáját. A közigazgatás-szervezésnek vannak ajánlásai a korszerű szervezeti struktúrafejlesztési irányokra, amelyeket az intézményesített szervezetkontroll szigorú keretei között, szervezetfejlesztési keretek között, a működési céloknak alárendelten célszerű alkalmazni.

Kérdések

1. Mit jelent a szervezeti felépítés kialakítása a gyakorlatban, milyen kérdésekre kell ennek keretében válaszolni?
2. Mit jelent a szervezet fogalmának tágabb értelmezése a közmenedzsment felfogásában, és miért indokolt annak alkalmazása?
3. Mit jelent a működés elsődlegessége a szervezetfejlesztésben a szervezeti felépítéssel szemben? Miért indokolt ez a megközelítés?
4. Mire szolgál, mit tartalmazhat az érdekeltségi térkép?
5. Mit jelent és miért van szükség rugalmas szervezeti megoldásokra? Mondjon példákat ezekre!
6. Miért kell kontroll alatt tartani a szervezeti struktúrát, mit jelent ez, hogyan valósul meg a gyakorlatban?
7. Mit jelent a szervezeti kontroll intézményesítése, milyen kérdésekre terjed ki?
8. Hogyan függ össze a szervezeti értékrend és a szervezeti filozófia?
9. Hogyan jellemezhetjük az egyes, egymásnak megfelelő szervezeti struktúra- és kultúra-típusokat?
10. Miért célszerű a szervezeti filozófiát és az értékrendet ún. értékdimenziókban megragadni és elemezni?
11. Milyen elemcsoportokat különít el Mintzberg általános szervezeti modellje, s mi azok alapfunkciója a szervezetben?
12. Melyek az önkormányzati szervezet aktuális fejlesztési irányai? Soroljon fel néhányat, ismertesse, hogy azok mennyire vonatkoztathatók az ön munkahelyének szervezetére!

7. Önkormányzati személyzet- és kultúrakontroll

Bevezetés

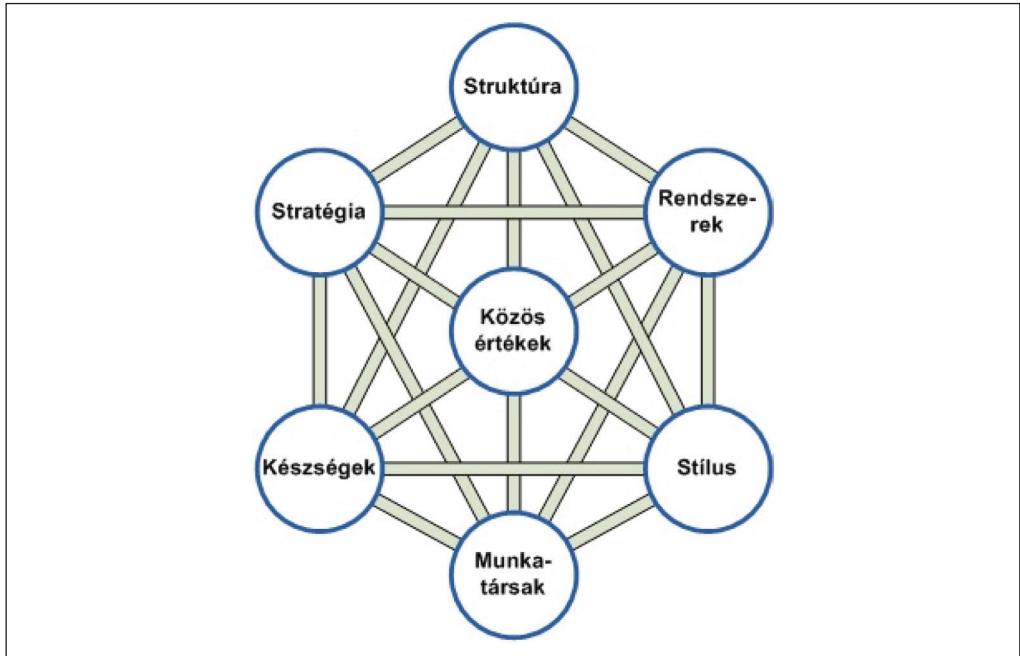
Az irányítás klasszikus felfogásában – *vezetés* – az emberi (humán) erőforrásokon, a „főnök-beosztott” viszonyokon van a legfontosabb hangsúly. A menedzsment korszerű szemléletében a „személyzet” egyike a működési feltételeknek, de szerepe kitüntetett. Vajon miért? Gyakran a létszám kérdésében csúcsosodik ki ez a tényező, azonban a valóságban ez csak ritkább esetben válik a jó működés döntő kérdésévé. A kérdés tehát az, hogy az emberi erőforrás mely összetevői határozzák meg legnagyobb mértékben a szervezet sikeres működését. A közigazgatás-szervezés és menedzsment határozott válasza az, hogy – az eddig kevesebb figyelmet kapott – szervezeti, tágabb kitekintésben a közigazgatási kultúra írja le ezeket a tényezőket. A fejezet a hagyományos emberierőforrás-menedzsmentet és fejlesztést kiegészíti a szervezeti kultúra témakörével, mégpedig oly módon, hogy azt a szervezetfejlesztés keretei között az érintettek „fedezik fel”, sőt az etikai kódexben meg is állapodnak legfontosabb tartalmi elemeiben, gyakorlati alkalmazásában, mondhatjuk intézményesítésében.

7.1 A személyzet- és kultúrakontroll alapjai

7.1.1 Emberierőforrás-fejlesztési alapok

A szervezeti és működési viszonyok legfontosabb tényezői az önkormányzatot működtető személyek, a legkülönbözőbb szerepekben. Minden más erőforrás célszerű felhasználása a feladatok teljesítése és a munkafolyamatok végrehajtása érdekében az embereken, az általuk képviselt és gyakorolt szervezeti kultúrán múlik. A célok, feladatok, követelmények, szabályok az emberek érdekein és értékein, gondolkodásán és viselkedésén „átszűrve”, esetenként megtörve, vagy ellenkezőleg, felerősödve érvényesülnek. Az egyéb erőforrásokat az emberek hozzák, tartják mozgásban, használják, gazdálkodnak velük.

Az emberi erőforrás jelentőségét jól szemlélteti a *McKinsey 7S menedzsment modell* (lásd a 8. sz. ábrát), amelynek alsó három elemét ezen erőforrás különböző minőségei adják, s a középső is – a közös értékrend – kizárólag az emberek által értelmezhető. Ez a jelentőség abban áll, hogy csakis az emberi erőforrás képes minden egyéb erőforrást szolgáltatássá „konvertálni”. Ezért az emberek menedzselése a szervezet és működés menedzselésének integráns része, amelynek minden más egyéb erőforrással (pl. szervezeti, szabályozási, anyagi, információs, tudásbeli, technikai) a lehető legszorosabb összhangban kell lennie. Az összhang biztosításának kiemelt eleme a szervezeti és személyes célok integrációja.



8. számú ábra: McKinsey 7S menedzsment modellje

Az önkormányzati működésben igen sajátos a menedzsmentnek ez a területe, mert az emberi erőforrás kiterjesztett értelmezésében a helyi lakosok teljes körétől (mint például választók, közszolgáltatást igénybe vevők, beszállítók) a hivatali munkatársakon át a képviselőkig és a polgármesterig terjed a bizonyos összefüggésekben szerepet játszó személyi kör. Az önkormányzati működés esetében az emberi erőforrásról tehát kétféle megközelítésben beszélhetünk:

- – szűkebb és hagyományos értelemben az önkormányzati/közigazgatási szervezet(ek) személyi állományáról,
- – tágabb és modern értelemben pedig az önkormányzati szereplők teljes „emberanyagáról”, a helyi közigazgatási emberi erőforrásról, annak minőségéről.

Az utóbbi szemlélettel kell közelítenünk a közmenedzsmentet, ill. a közösségi önkormányzást, s az előző körben maradunk, amikor kizárólag a hivatalról, egy-egy intézményről beszélünk.

A kiterjesztett felfogás számunkra nagyon fontos – ahogyan azt a közmenedzsment menedzsment modellezésben már bevezettük és megindokoltuk. A [6.1 fejezetben](#) bemutatott, ún. *érdekeltségi térkép* módszerrel tudjuk feltárni, hogy az emberi erőforrások mely köre van befolyással egy adott működési területre. Különösen a szervezeti kultúra témakörben lesz szükségünk az emberi tényező tágabb értelmezésére. Az emberi erőforrás folyamatos biztosítása a szervezeti célok elérése, az ehhez szükséges megfelelő színvonalú működés fenntartása érdekében az emberierőforrás-menedzsment lényege, az önkormányzati közmenedzsment integráns, kulcsfontosságú funkciója. Az „integráns” kifejezés szerepeltetése a meghatározásban nagyon lényeges. Bizonyíthatóan minden egyéb menedzsmentfunkcióval kétirányú kapcsolatban áll, ami az emberi tényező mint „elsődleges erőforrás” jellegéből fakad.

7.1.2 Szervezetikultúra-fejlesztési alapok

A *szervezeti kultúra* és az emberi erőforrás jelentőségét aligha lehet túlértékelni. A közigazgatási szervezetek esetében magában foglalja az intézmények (testületek, hivatalok, közszolgáltató szervezetek) és a polgárok közügyekben és közszolgáltatásokban való részvételének kulturális elemeit, személyi összetevőit is. Mivel a közigazgatási szervezetek egy része – közéjük tartoznak az önkormányzatok – politikai természetű is, a társadalmi, politikai viszonyok jelentős mértékben áthatják, meghatározzák a közigazgatás és szervezeteinek kulturális viszonyait. De mit jelent a *szervezeti*, vagy tágabban a *közigazgatási kultúra* fogalma?

A szervezeti kultúra azon történelmileg kialakult, és/vagy tudatosan kialakított külsőleges (tárgyi), szimbolikus, viselkedés-, gondolkodásbeli jegyek, értékek, normák és egyéb jegyek, jellegzetességek összessége, amelyek sajátossá teszik egy-egy szervezet karakterét, működését, elősegítik a környezethez való alkalmazkodását, valamint tagjainak beilleszkedését szerepeikbe, a szervezet és működés tágabb viszonyrendszerébe, azonosulásukat a belső és külső elvárásokkal.

A szervezeti kultúra tágabban, társadalmi szinten is értelmezhető (pl. közigazgatási kultúra, helyi társadalmi kultúra), s léteznek ezeken belül pl. szakmák, társadalmi rétegek szerint ún. *szubkultúrák* is. Ez a kultúrák közti, kulturális találkozási (esetenként ütközési) helyzet a közmenedzsment egyik nagyon sajátos jellemzője, kezelése fontos feladat és kihívás. A hátrányt, mely szerint a kultúrák akadályozhatják egymás érvényesülését, s ez problémák, konfliktusok forrása lehet, a közmenedzsment előnnyé is tudja változtatni. Ez úgy lehetséges, ha a közös értékrendben érvényesül a tolerancia és a sokszínűség, az egyes kultúrák legjobb, legértékesebb elemeinek megosztása, közössé tételének törekvése. Például az idősek és a fiatalok értékvilágának egyes elemei (pl. a hagyománytisztelő vagy az innováció az egyes társadalmi csoportok aktívabb közreműködésével beemelődik a helyi közösség közös értékrendjébe). Számos hasonló példát lehet hozni más társadalmi, ill. célcsoportokkal.

7.2 Az emberi erőforrás és szervezeti kultúra elemzése

7.2.1 Az emberi erőforrás helyzetének elemzése

Téves az a felfogás, mely szerint a működés e legmeghatározóbb erőforrásának biztosítása kizárólag a HR részleg – a „leánykori nevén” személyügy – feladata lenne. Az egész menedzsment, minden egyes vezető legalább olyan fontos funkciója a megfelelő minőségű, kellően motivált emberi erőforrás biztosítása és „kondícióban” tartása, mint a stratégiai működés egésze, vagy a költségvetési gazdálkodás. Az emberi erőforrás helyzetének folyamatos elemzése, tervezése, szervezése és fejlesztése, azaz menedzselése minden vezető feladata az érintettek közreműködésével.

Számos kérdés, terület van, amelyet a hagyományos, szűk értelemben vett emberierőforrás-menedzsment keretében szinte folyamatosan vizsgálni kell a menedzsment stratégiai és kontrollingfunkcióinak szerves részeként. Ilyen fontosabb vizsgálati témák, kérdések:

1. Van-e emberierőforrás-stratégia, működik-e, igazodik-e más stratégiákhoz?
2. A munkakörök tervezése, helyzete összekapcsolja-e a működést, a szervezetet és a munkaerőt egységes rendszerre?

3. A személyi állomány minősége és mennyisége megfelel-e a céloknak és a működés követelményeinek?
4. Kihatalmazja-e a szervezet az alternatív foglalkoztatási módokban rejlő lehetőségeket?
5. Milyen minőségű a személyzeti és munkaügyek intézése, azok folyamata?
6. A teljesítménykontroll összhangban van-e a szervezet céljaival?
7. Igazságos, ösztönző-e az anyagi és a nem anyagi elismerés?
8. Az emberierőforrás-fejlesztés összhangba hozza-e a szervezet és a személyzet igényeit?
A munkaszervezés, a munkakörülmények biztosítják-e a hatékony működés, a munka-biztonság és munkakomfort – benne a szociális körülmények – követelményeit?
9. Kellően támogatja-e a személyzeti ügyvitel és információkezelés a vezetést?
10. Milyen mechanizmusok támogatják a szervezeti tudásmenedzsmentet, beleértve a személyzet szakmai fejlődését, képzését?

Ami a tág értelemben vett emberi erőforrás elemzését illeti, azt a *közigazgatás közönségének* egyes elemei szerint, sajátos szerepeiknek és jellegüknek megfelelően kell szemlélni, feladatait, területeit, kérdéseit meghatározni. Ebben a közmenedzsment még kevés tapasztalattal rendelkezik. Nem kétséges azonban, hogy az új szemlélet elterjedésével párhuzamosan ez a folyamat erősödni fog. Már látható az ügyfélkapcsolatok, tágabban a *közigazgatási közönségszolgálat* (részletesebben lásd alább) kibontakozásában, hogy kezd meghonosodni például az *ügyfélelemzés és -értékelés* (*ügyfélkutatás*), valamint az *ügyfélképzés* (meg lehet fogalmazni az *ügyfelekkel szemben támasztott igényeket*, a „jó ügyfél” követelményeket is, mert az ügyintézés mint szolgáltatás sikere rajtuk is múlik). A rendszerváltás óta napirendre került a *politikuskok felkészültsége*, munkájuk hatékonyabbá tételének feladata és lehetősége. Hasonlóképpen felmerült egyes partneri körök – pl. a civil szervezetek – személyi állományának alkalmassága, segítése a közfeladatok átvállalásában, forrásteremtő, konfliktuskezelő képességeik fokozásában, s ebben a közigazgatás, az önkormányzatok szerepének kérdése. Egy közmenedzsment szemléletű, tág értelemben vett emberierőforrás-elemzésnek meglehetősen jól körülhatárolható feladatai vannak, ill. lehetnek a közügyek és közfeladatok résztvevőinek *képessé tétele* területén.

7.2.2 A szervezeti kultúra helyzetének elemzése

A szervezeti kultúra mint szervezeti és működési tényező számos alapkérdést vet fel. Felismert-e a jelentősége, ismert-e a tartalma, milyen ez a kultúra, támogatja-e, vagy éppen ellenkezőleg, akadályozza a működést, tudatosan felhasználják-e, alakítják-e a szervezeti és működési sikeresség érdekében? A szervezeti kultúra elemzése többféle módon megvalósítható. Lehet tárgya például egy terepmunkán alapuló szakértői elemzésnek, de meg lehet valósítani a szervezetfejlesztések alapmetodikájának alkalmazásával, tréningprogram keretében is önállóan, vagy a *szervezeti tanulás*, a *tudás- és változásmenedzsment* programok részeként. A kétféle eljárást kombinálni is lehet.

A *szervezetikultúra-fejlesztési tréning* folyamata váltakozva tanulási és alkotási lépéseken keresztül (az ilyen, a fejlesztés részét képező tudásátadási technikát *akciós tanulási módszernek* is szokták nevezni) vezeti át a résztvevő egy – vagy párhuzamosan működő több – szervezeti csoport tagjait a kultúra rétegein. A régészeti feltáráshoz kicsit hasonló módon egyre mélyebbre „ásnak” a közreműködők a saját szervezetük kulturális elemeinek megis-

merésében. A moderátor az alapismeretek átadásán túl abban is segít, hogy a csoporttagok megtalálják, felismerjék és értelmezzék ezeket az elemeket, s beilleszték egy, az aktuális szervezeti kultúrát leíró szemléletes modellbe. Az egynapos tréning részét képezi egy kíváncsatos szervezeti kultúra modellezése és az oda vezető utak főbb irányainak meghatározása is.

7.3 Az emberi erőforrás és szervezeti kultúra fejlesztése

7.3.1 Az emberi erőforrás fejlesztésének egyes irányai

Az emberi erőforrás fejlesztésében a hagyományosan kínálkozó, általánosan ismert és bevált lehetőségeken (pl. pályázati, minősítési és előmeneteli rendszerek) túl, ill. részben azok közül kiemelve, a korszerű közmenedzsment a következő irányú változásokat hívja életre:

1. Megjelentek új munkakörök, ill. szakmák és munkatársak amelyeket, ill. akiket be kell/lehet illeszteni a szervezeti rendszerbe (pl. közmenedzser, igazgatásszervező, kontroller, ügyfélszolgálati, ill. közönségszolgálati, tájékoztató munkakörök új családja, pályázati és projektmenedzser, közigazgatási informatikus).
2. A kompetenciaalapú munkakör-kialakításhoz alkalmazkodó személykiválasztási módszerek.
3. A belső képzés, személyzetfejlesztés új, csoportos és egyéni rendszereinek és formáinak (pl. tréningek, coaching, mentorálás) alkalmazása.
4. A belső elégedettség vizsgálata és tapasztalatainak hasznosítása a szervezetfejlesztésben.
5. A csoportmunka elmélyítése, lehetőségeinek kihasználása.
6. A tudásmenedzsment lehetőségeinek felhasználása a képzésben, ösztönzésben, motiválásban.
7. A hozzáadott érték alapú teljesítménykontroll kiteljesítése, összekapcsolása a szervezeti célrendszerrel.
8. A személyes, szakmai, végrehajtói önállóság és felelősség összehangolt növelése a feladatellátásban, objektív kontrollok működtetése mellett.
9. Az önellenőrzés módszereinek beépítése a kontrolling, ezen belül a monitoring rendszerbe.
10. A szervezet belső nyilvánosságának, demokratizmusának növelése, munkatársi részvételen alapuló szervezetfejlesztés.
11. A személyzet és a szervezet számára is alkalmasabb, hatékonyabb, alternatív, atipikus foglalkoztatási módok keresése és alkalmazása (pl. ösztöndíjas, részdíjs foglalkoztatás, távmunka, kapcsolt munkakörök, rugalmas munkaidőrendszer, határozott idejű, munkaviszonyon kívüli szerződéses foglalkoztatás).
12. Megállapodás a munkatársakkal a szervezeti kultúráról, etikai kódex elfogadása (lásd alább).

Valamilyen szervezeti kultúrája minden szervezetnek van, még akkor is, ha az nem felismert vagy tudatosan kialakított. Az igazi kérdés az, hogy ez a kultúra – a szervezet sajátos „személyisége” – támogatja-e a működést, a rendeltetést, a küldetés teljesítését. A szervezeti kultúra megértésének téje az, hogy a közreműködők elfogadják: az emberek által alkotott szervezetek, a maguk megjelenésével, szimbólumaikkal, személyes példáikkal, viselkedésükkel, szokásaikkal és normáikkal, értékeikkel, azaz kultúrájukkal gyakorolják a legerőtel-

jesebb befolyást a közigazgatás működésére, annak eredményességére és minőségére. Ha ez a kultúra nem szolgálja a szervezet, a helyi közigazgatás sikerét, akkor minden más tényező, erőforrás leértékelődik (jogi normák, információk, anyagi erőforrások, eszközök). Ebben az esetben a kultúrán változtatni kell, s ez közös erőfeszítések révén lehetséges.

7.3.2 A szervezeti kultúra felfedezése

A szervezetfejlesztés résztvevői körében, a belső képzések tartalmi elemeként célszerű megvalósítani a szervezeti kultúra közös „felfedezését”. A téma önmagában elég érdekes és vonzó, izgalmas szembesülést kínál a különböző hiedelmek, felfogások, szokások, viselkedési alternatívák beazonosítására, felfedezésére önmagunkban, környezetünkben, a múltban és a jelenben. Különös csoportos élményt kínál az önmagukban jól ismert kultúraelemek „összerakása” egységes rendszerré, és annak felismerése, hogy mindez együttesen mennyire fontos szerepet játszik a mindennapi életben és a munkában. A „szellemi kaland” része annak megértése, hogy miben és mennyiben különböznek az egyéni, szervezeti és társadalmi karakterjegyek, s milyen tényezők alakítják, alakították olyanná, amilyennek itt és most tapasztaljuk. Mindez izgalmas előkészítés a szervezeti kultúra tartalmának és jelentőségének felismeréséhez és elhelyezéséhez a menedzsment modell (lásd [1.3 fejezetrész](#)) rendszerében.

7.3.3 Megegyezés a szervezeti kultúráról – etikai kódex

A közigazgatási, önkormányzati szervezetek kultúrájának természetes sajátossága a helyi, tágabb társadalmi „oldottság, nyitottság”, meghatározottság és sokszínűség. A zártabb, gazdálkodó, szolgáltató szervezetek, vállalkozások könnyebben alakítanak ki sajátos szervezeti kultúrákat, mert rendeltetésük, tevékenységük jobban összpontosul egyes célokra, szolgáltatásokra, termékekre, igényekre. A közigazgatás ezzel szemben szükségletek, szakmák, szolgáltatások, szervezetek sokaságát fogja át, amelyek „fölé” nehezebb – bár kétségtelenül lehetséges – sajátos, a közjó szervezeti kultúra „építményét” felhúzni.

Nehezíti a közigazgatási kultúra kialakítását, fejlesztését az a körülmény is, hogy a személyes (pl. az egyes ügyfél), kisközösségi (pl. szűkebb vagy tágabb családi, területi, egyéb kisebb-nagyobb csoportokhoz tartozás), társadalmi (egyes társadalmi rétegekhez kötődés) identitás, kulturális elemek (különösen az értékek) bizonyos értelemben „versengő” viszonyban vannak az önkormányzati közigazgatás kívánatosnak tartott kultúrájával. Különösen akkor erősödik fel ez a probléma, ha a közigazgatás szervezeti kultúráját nem tudatosan alakítják, hanem az részben örökölt, részben pedig a szereplők „versengő kultúráinak” ki-számíthatatlan elegyeként formálódik.

A közösen kialakított fontosabb kultúraelemeket (értékek, viselkedési módok) általában és jellemző, kritikus helyzetekre vonatkoztatva, *etikai kódexbe* foglalva, azok önként vállalt normarendszerként működnek. A szervezetfejlesztés során, különösen a szervezeti kultúraelemzés és -szervezés, értékrend kidolgozása alkalmával lehet felszínre hozni, megragadni azokat a szervezeti jelenségeket (pl. ügyfélkapcsolatok), amelyekben a szervezeti kultúra egyes elemei különösen fontos szerepet játszanak. Az etikai kódex ezekre a helyzetekre a közösen elfogadott szervezeti kultúrából fakadó kész megoldásokat, válaszokat, ajánlásokat ki-

nál. Az etikai kódex megsértését, azaz az elfogadott kultúrától eltérő magatartást a szervezet nem jogi úton, hanem sajátos módon, egyfajta csoportnyomás érvényesítésével – amelynek formája lehet pl. etikai tanács vizsgálata és állásfoglalása – szankcionálja.

7.3.4 A szervezeti kultúra fejlesztése – mint változásmenedzselés

A 3.3 fejezet²ben a szervezetfejlesztést mint változási folyamatot írtuk le, amelyet sajátos módon tervezni, szervezni, kontrollálni, azaz menedzselni kell. Lényege az, hogy az érintettek azonosuljanak a változások szükségességével, értsék, elfogadják azt, és gondolkodásukat, tevékenységüket a változásokhoz igazítsák. Ebben a szervezeti kultúra fejlesztése meghatározó szerepet játszik, mert a legfontosabb emberi tényezőkre hatva, a legalapvetőbb feltételt ragadja meg, nevezetesen azt, hogy az érintettek a közösen elfogadott értékeken keresztül, azok által megalapozva azonosuljanak a változások szükségességével.

A változások alapjául szolgáló értékek, normák, viselkedési módok elfogadása, belsővé válása lehetővé teszi, hogy – egyéb kapcsolódó tényezőkkel együtt, mint az ösztönzés, alkalmas működési feltételek – működjön az erre irányuló motiváció, késztetés is. Mindezeket ki kell azonban egészíteni olyan lehetőségekkel, színterekkel, ahol a változásokat támogató, az új szervezeti kultúrának megfelelő viselkedés, az alkotó aktivitás, javító célú kezdeményezés megnyilvánulhat, kibontakozhat. A szervezetfejlesztő munkacsoportok, műhelyek, csoportmunkák, tréningek, minőségi körök, szervezeten belüli tanácsadói, mentorszerepek az új szervezeti kultúra gyakorlati terei, életteli megjelenítői, a változásmenedzsment jól érzékelhető szinterei lehetnek. Egyben, természetesen, jelentősen hozzájárulnak a szervezetfejlesztés feladatainak sikeres végrehajtásához.

Összefoglalás

A humánerőforrás rendszere mint egyike a működés feltételi tényezőinek, kitüntetett szerepet játszik. Minden más erőforrás ezen keresztül, az emberek által értelmeződik és hasznosul. Az önkormányzat értékrendjéből kell levezetni, hogy hol húzzuk meg – szűkebben vagy tágabban – a vizsgálandó, fejlesztendő személyi kört, kik kerülnek fel az érdekeltségi térképre. Az emberi erőforrás tényező hagyományos vizsgálati és fejlesztési kérdésköréit ki kell egészíteni, be kell illeszteni egy tágabb keretbe, a szervezeti kultúra témakörébe, mégpedig azért, mert ezen átfogóbb szervezeti tényező hordozó is – nagyjából a szervezet tagjai, érdekeltjei. A szervezeti kultúra jelentőségének „felfedezésével”, rétegeinek módszeres és közös feltárásával célszerű tudatosítani a szervezet tagjaiban, hogy egy rendkívül jelentős, a változások szempontjából kulcsfontosságú, eddig kevésbé „művelt” működési feltétellről van szó. A szervezetfejlesztésnek e része akkor lesz sikeres, ha az érdekelttel konszenzusos etikai kódex rögzíti az elfogadott szervezeti kultúra legfontosabb, személyekhez kötődő elemeit. Az új kultúra követelményeivel való személyi és szervezeti igazodás a változásmenedzsment egyik kiemelt feladata.

Kérdések

1. Miért kell az összes többihez képest kiemelten kezelni az emberi erőforrást az önkormányzati működésben, szervezésben és fejlesztésben?
2. Mit jelent az emberi erőforrás kiterjesztett értelmezése az önkormányzati működésben, szervezésben és fejlesztésben?
3. Mi a szervezeti kultúra lényege, miért fontos az önkormányzat működésében, szervezésében és fejlesztésében?
4. Hozzon egy-egy példát szervezeti kultúra rétegenként annak elemeire az ön munkahelyének gyakorlatából!
5. Az ön véleménye szerint hogyan viszonyul egymáshoz, milyen elemeken keresztül van kapcsolatban az általános közigazgatási és az önkormányzati szervezeti kultúra?
6. Milyen szubkultúrák létezhetnek a tág értelemben vett önkormányzati szervezeti rendszerben?
7. Melyek az emberierőforrás-fejlesztés általános irányai az önkormányzatoknál? Soroljon fel néhányat, ismertesse, hogy azok mennyire vonatkoztathatók az ön munkahelyének szervezetére!
8. Milyen kérdéseket vizsgál a közigazgatás közönségének elemzése? Hozzon gyakorlati példákat!
9. Miért hasznos a szervezeti kultúra-elemzést csoportmunkában, tréning, akció tanulási program keretében végezni?

8. Ügyfélszolgálat menedzsment

Bevezetés

Egyáltalán nem általánosan elfogadott még hazai közigazgatásunkban az az alapvetés, hogy a tág értelemben vett ügyféltalálkozások „az igazság pillanatai”, amikor kiderül az érintett szervezetek értéke, minősége a „közönség” számára. Amint ebben a fejezetben bemutatjuk, a közmenedzsment felfogásában ezt az utóbbi idézőjelet el is lehet hagyni. Az elmúlt évtizedekben a szemünk láttára kifejlődött új közigazgatási szakmák egyikeként szerzett létjogosultságot magának a közigazgatási ügyfélszolgálati munkatárs (menedzser). Mindaz, amiről ez a fejezet szól, e rendkívül fontos, új szakmaként felfogható és meggyőződésünk szerint kezelendő, bár régóta művelt munkaterület ismeretanyaga. Az önkormányzat e működési területe messze túlmutat önmaga helyi jelentőségén. Egy átfogóbb közigazgatási közönségszolgálati hálózat részévé teszi a polgárokhoz legközelebb lévő, helyi társadalmi kontroll alatt működő szervezetet. Az ügyfélszolgálat ezért a szervezetfejlesztés aktuális, megkezdhetetlen kulcsterülete, a közigazgatás átfogó fejlesztésének szerves része is egyben.

8.1 Ügyfélszolgálat a közmenedzsmentben

8.1.1 A közigazgatás ügyfelei, a közigazgatás közönsége

Az ügyfélszolgálati rendszerekben az *ügyfél fogalmát* kétféleképpen, *szűkebb és tágabb értelemben* is használjuk. Az első esetben az pontosan megegyezik a [közigazgatási eljárási törvény \(KET\)](#) ügyfél fogalmával. „Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.” Amint a meghatározásból látjuk, az ügyfél nem csupán az lehet, aki az adott eljárás közvetlen érintettje (pl. építési engedély iránti kérelmet nyújt be). Az érintettek köre (az említett példában a közvetlen szomszédok) sokkal szélesebb lehet, akikre a hatóságnak valamilyen módon figyelemmel kell lennie. Közvetlenül részt vehetnek még mások is az ügyfél mellett a közigazgatási eljárásban, akiknek szerepére szintén kitér [a KET](#).

Tágabb értelemben – a közmenedzsment felfogása szerint – az „ügyfél” fogalomkörbe tartozik mindenki (ügyfél, választó, közszolgáltatást igénybe vevő, partner, egyéb), aki adott közigazgatási szervezettel kapcsolatba kerül a legkülönbözőbb szerepkörökben. Ebben az értelemben beszélünk a közigazgatás közönségéről. Miért fontos az ügyfél fogalom kiterjesztése? A közigazgatásnak a hivatali eljárásokban érintett ügyfelein túl kiterjedt kapcsolatrendszere van. Mindazok a természetes és jogi személyek, akiknek, ill. amelyeknek bármilyen „dolga van” az állami szervekkel, önkormányzatokkal, közszolgáltatókkal, amelyek működéséért a közigazgatás a felelős, alkotják a közönséget. Ez korántsem új felismerés. Magyary Zoltán közigazgatás-szervezési iskolája következetesen képviselte ezt a felfogást. Mindenki, aki bármilyen célból, ügyben kapcsolatba kerül a közigazgatással, joggal várja el, hogy igényét a lehető leggyorsabban, legteljesebben, a legmagasabb színvonalon teljesítsék. Az ügyfélszolgálat hagyományos felfogásán túllépő, kiterjesztett megközelítése a közszolgálat megváltozott körülményeihez igazodik. Abból a tényből és

meggyőződésből indul ki, hogy egy és ugyanaz az ember vagy szervezet hol egyik, hol másik szerepében, esetenként több szerepben egyszerre kerül, ill. van folyamatos kapcsolatban a közigazgatással.

8.1.2 Közigazgatási közönségszolgálat

Az ügyfélszolgálati rendszerek új, kiterjesztett, hálózati felfogása – amelynek megjelölésére a *közigazgatási közönségszolgálat* terminust egyre gyakrabban alkalmazzák – nem azonos a PR-ral (public relations), amelynek szó szerinti fordítása nagyon hasonlít erre a kifejezésre: közönségkapcsolat. A PR célja – leegyszerűsítve – az, hogy megfelelő kommunikáció révén a szervezet külső és belső közönségében meghatározott képet, érzést, véleményt, késztetést, magatartást (például vásárlásra, támogatásra, közreműködésre ösztönözzön) alakítson ki meghatározott témákban, ügyekben, akciókban. A közönségszolgálat tartalma pedig segítőkész, kiegészítő szolgáltatások és termékek meghatározott köre, amely elősegíti, hogy a közigazgatás a lehető legjobb, legteljesebb szolgáltatásokat tudja nyújtani közönségének. Mint ilyen, természetesen jelentős hatást gyakorol a közigazgatás imázsára, megítélésére a közönsége által. Elsődleges célja azonban a közönség és a közigazgatás hatékony kapcsolata a jobb szolgáltatás érdekében.

A közigazgatási közönségszolgálat új megközelítésének van egy fontos sajátossága még, amelyre figyelemmel kell lenni. Alighanem ez a vonása az elkövetkező években – remélhetően – erősödni fog. A közigazgatás természetéből fakadóan közönségének kiszolgálása is meghatározó része a kisebb-nagyobb közösségek szinte minden életviszonyra kiterjedő szolgálatának. Falvakban, kisebb városokban, szomszédsági közösségekben szinte magától értetődő a helyi közösség és a közszolgáltatások intézményes vagy spontán összekapcsolódása, együttműködése. A civil társadalom közösségi önszerveződése, önkiszolgálása és az intézményesült közszolgáltatások viszonya egészséges társadalomban egymást kiegészítő, támogató jellegű. A közigazgatási közönségszolgálat egyik fontos tartalmi eleme a két szféra kooperációjának erősítése, segítése, hatékonyságának és szinergikus hatásainak fokozása. Mindkét szféra – civil és állami – a kisebb-nagyobb közösségek szolgálatában áll. Működésük határai – egymás kiegészítése, segítése révén – elmosódhatnak (pl. civil szervezetek – közfeladat átvállalása), ezért helytálló az, hogy az együttműködést elősegítő közigazgatási közönségszolgálat egyben *közösségszolgálat* is. Annál teljesebben mutatkozik meg ez az oldal, minél közvetlenebb a kapcsolat a közigazgatás és az általa kiszolgált, közösségekbe szerveződő közönség között. A közigazgatás demokratikus fejlődése fokozatosan erősíti a közönségszolgálat közösségszolgálati jellegét, ilyen irányú átalakulását.

8.2 A közigazgatási közönségszolgálat szolgáltatási rendszere

8.2.1 A közönség igényei, elvárásai, elégedettsége

A közigazgatási ügyfélszolgálat az önkormányzat tágabb közönségkapcsolati rendszerének „húzóágazata”. Az egyes ügyek kapcsán létrejövő kapcsolattól a lakossági tájékoztatáson és kommunikáción, az együttműködések többszörös rendszerén át a közösségi kommunikációs hálózatokig terjed. Olyan közönségszolgálati rendszert kell kialakítanunk, amely

hosszabb távon is lépést tud tartani a társadalom és a technika fejlődésével. A valódi polgárközpontúságot ebből a szempontból úgy értelmezzük, hogy az nem más, mint az önkormányzat és a polgárok közötti, az emberek mindenféle igényére és problémájára nyitott kétirányú, többszörös kapcsolatokat hatékonyan biztosító szolgáltatások rendszere. Ian Carlzon, a szervezetfejlesztés egyik klasszikusa nem véletlenül az „igazság pillanatainak” nevezi a szervezet és közönsége találkozásainak felületeit.

Az ügyfélszolgálat fejlesztése szempontjából fontos kérdés, hogy ezek a követelmények valóban tudatosulnak-e a közönségben, mennyire „díjazzák” a közigazgatás ilyen irányú erőfeszítéseit. Vajon érdemes-e erre a működési területre jelentős figyelmet és forrásokat áldozni? A terepi kutatások (pl. *közvélemény-kutatások*) egyértelmű, „csattanós” választ adtak erre a kérdésre. Mind a hagyományos, mind az információs társadalom korszerű eszközeit és lehetőségeit kihasználó új szolgáltatások iránt meglehetősen nagy az igény és érdeklődés. Azt is tapasztaltuk, hogy a polgárok készek ezek megvalósításában közösségi szinten és személyesen is közreműködni. A közönség akkor elégedett az önkormányzattal, szűkebben annak hivatalával, ha: *elérhető, kiszámítható, rendeltetésszerű, empatikus, többet nyújtó, személyes, törvényes, igazságos, egyszerű, gyors, hatékony és időszzerű, akadálymentes és segítő, pénzkímélő, kulturált hagyományos értelemben, szívélyes, digitálisan is kulturált.*

8.2.2 A közigazgatási közönségszolgálat szolgáltatási rendszere

A közigazgatási közönségszolgálat működése, annak szolgáltatásai iránti szükséglet a fenti elvárásoknál tágabb körű, amit a „többet nyújt” igény is kifejez. Ez egy „nyitott végű” elvárás, mely szerint a közigazgatás közönségének szüksége van arra, hogy közügyeket, közszükségleteket – bizonyos határokon belül magánügyeket, pl. meghatározott vitás kérdések eldöntése – érintő bármely problémáival az önkormányzathoz, hivatalhoz fordulhasson és megoldásra jusson. Ez persze feltételezi, hogy az önkormányzat kutassa és ismerje a polgárok problémáit, szükségleteit, igényeit. A közigazgatási közönségszolgálat *szolgáltatási rendszerét* erre tekintettel kell meghatározni, tartalmi fókuszait kijelölni a klasszikus ügyintézési kiszolgáláson, segítségnyújtáson túl. E témához kapcsolódó hálózati közszolgáltatások nyújtása, szervezése, közvetítése minden bizonnyal találkozik a kisközösségek igényeivel.

A közigazgatási közönség- és közönségszolgálat (rövidítve közigazgatási közönségszolgálat) tartalmát az általa nyújtott szolgáltatásokban lehet megragadni, amelyek az [5.1 fejezet-részben](#) jelzett követelménynek megfelelően *hozzáadott értéket* nyújtanak az önkormányzat alapfunkcióinak teljesítéséhez, elsődlegesen – de korántsem kizárólagosan – az ügyintézéshez. A közigazgatási közönségszolgálat szolgáltatási rendszere két nagyobb csoportra bontható:

- elsődleges, közvetlen ügyfélkapcsolati jellegű szolgáltatások,
- másodlagos, kiegészítő, segítő, feltétel-biztosító háttérszolgáltatások.

Az előbbi körbe tartoznak: *ügyfélkontaktus-menedzsment* (a kapcsolatfelvétel), *ügyfélkapcsolat-menedzsment* (kapcsolattartás), *ügyfélkiszolgálás* (személyes ügyintézés, tanácsadás), *ügyfélképzés* (az ügyfél felkészültségének javítása), *tájékoztatás, ügykövetés és figyelmeztetés, panaszkezelés, segédszolgáltatások* (az ügyfélterekben nyújtható egyéb, az ügyek intézéséhez kapcsolódó nem közigazgatási szolgáltatások, pl. pénz be-, kifizetés, másolás, nyomtatás, ügyfélterminál). A második csoportról a következőkben szólunk.

A közigazgatási közönségszolgálat hálózati (akár országos, mint pl. a Kormányablakok),

személyes kiszolgálóhelyi és végponti (pl. e-ügyintézési pontok, teleházak) rendszere további, jellemzően új, közvetett, segítő háttérszolgáltatások biztosítását is igényli különböző szinteken. Nevezetesen: *ügysegédlet* (közigazgatási, közszolgáltatási, közösségi, végponti segítségnyújtás a hagyományos és elektronikus ügyintézésben, tanácsadás, mentorálás), *közigazgatási közönségszolgálati háttérszolgáltatások* (szakmai háttértámogatás, ügyfélszolgálati innovációs szolgálat, általános hálózati kiszolgálás), *ügyfélkutatás* (az ügyfél helyzetének, véleményének megismerése közvetlenül és átfogó vizsgálatokkal), *ügyfélszolgálati feltétel-biztosítás* (a kiszolgálás feltételeinek biztosítása, fenntartása esetenként más szolgálatok számára is), *kommunikációtechnikai feladatok* (az ügyfél-kommunikációs csatornák fenntartása, ügyintéző és ügyféloldali támogatása); *ügyfélszolgálati termék-előállítás* (hagyományos nyomdai, digitális és egyéb szemléltető-, tájékoztató anyagok).

8.3 A közigazgatási közönségszolgálat szervezeti rendszere

8.3.1 Hozzáférés az önkormányzathoz, a közigazgatási ügyintézéshez

Az önkormányzat elérése, az ügyintézéshez, információkhoz való hozzáférés lehetősége, egyszerűsége a közönség elvárásai között magas prioritással szerepel. Összességükben elérési, ill. *kommunikációs csatornáknak* nevezzük azokat a módokat, lehetőségeket, amelyek a hozzáférést biztosítják a hagyományos és elektronikus ügyintézési közszolgáltatásokhoz. A közönség különböző csoportjai, rétegei (megkülönböztetésükkel és elemzésükkel, helyzetük és igényeik leírásával foglalkozik az *ügyfélkutatás*on belül az *ügyfél-szegmentáció*) eltérő módokon tudják használni a hozzáférési csatornákat, bizonyos esetekben akadályoztatva vannak. Az ún. *akadálytérképpel*²⁰ lehet alkalmas elemzések alapján szemléletesen bemutatni, hogy a közönség mely rétegei, mely csatornákat használják jobban, szívesebben, s melyek esetében akadályozottak, milyen módon, mértékben.

A hozzáférés kérdése, amíg a személyes ügyintézés (volt) a meghatározó csatorna, fontos szervezeti kérdésként vetődött fel attól függően, hogy az *ügyfélszolgálati hálózatok* (önkormányzati és ágazati) kiterjedtsége mennyire tette lehetővé az ügyfélszolgálatok (*front-office*²¹) fizikai elérését. A telefon elterjedése²², az információs társadalom, az elektronikus ügyintézés fejlődése egyre jobban függetleníti a személyes kiszolgálást a szervezeti rendszer, hálózat fizikai terjedelmétől. A *hozzáférés kérdésének lényege* abban áll, hogy hol van az ügyfélhez, a közönséghez az a legközelebbi, legközvetlenebb lehetőség, csatorna, amelyen keresztül az érdemi kapcsolatfelvétel, akadálymentes kapcsolattartás, információcsere (kellő mélységben, mennyiségben és sokoldalúan) kellő biztonsággal megvalósulhat, beleértve a pénzügyi tranzakciókat is.

20 Az akadálytérkép logikailag végigveszi mindazokat a hivatali és ügyféloldali távolsági, fizikai, anyagi, kommunikációs, technikai, kognitív, mentális, szociális és egyéb tényezőket, amelyek elvben és/vagy gyakorlatban gátolhatják a hozzáférést az ügyintézéshez, annak bizonyos szolgáltatásaihoz, akár kommunikációs csatornák szerint megbontva.

21 *Back office* – ügyintézési háttérszolgálat, *front-office* – közvetlen, személyes ügyfélszolgálat, *end-office* – ügysegédleti szintér, végponti közigazgatási, közszolgáltatási ügyintézés-segítés.

22 Magyarországon a telefon használatát az ügyintézésben már az 1900-as évek elejétől szorgalmazza a közigazgatás-szervezés, lehetőségei még ma sincsenek teljesen kihasználva. Lásd: [1901. évi törvény a közigazgatás egyszerűsítéséről](#).

8.3.2 A közigazgatási közönségszolgálat szervezeti rendszere

A közigazgatási közönségszolgálat szervezeti rendszere – mint fentebb már utaltunk rá – hálózati jellegű, a közigazgatás integrációját, összefogását igényli, ill. valósítja meg már jelenleg is bizonyos mértékig (lásd kormányablakok). Az önkormányzati rendszeren belül az ügyfélszolgálat, közönségkapcsolatok fenntartásának számos *szervezeti megoldása* létezik a specializált *önálló munkaköröktől* a *szervi* vagy *szervezeti szintű* ügyfélszolgálatokon keresztül a *szervezetközi közönségszolgálati hálózati*ig. Valamennyi esetben elképzelhető, hogy az ügyfélszolgálatot a szervezeten belül, vagy azon kívül (más szervezet keretei között) helyezzük el. Ez az országos és/vagy helyi politika által befolyásolt, de kétségtelenül közigazgatás-szervezési szakmai kérdés.

A lehetséges *ügyfélszolgálati szervezeti változatok* mérlegelésében fontos elvi alapvetés az ügyfélszolgálati funkció „oldott” jellege. Azt jelenti, hogy a fentebb említett szervezeti alternatívák, szakosítások ellenére is, szinte a közigazgatási működés teljes rendszerét, minden pórúsát áthatja, vagy át kell hatnia, így az nem lokalizálható e szakosított egységekre. A koordináltság fenntarthatósága miatt ésszerű ezért bevezetni a szervezet újfajta megközelítését, vizsgálati szempontját, a szervezeti egységek és munkakörök „közönség-érzékenységi” szemléletét (részletesebben lásd alább a [8.4 pontban](#)). Kijelenthető, hogy bizonyos mértékig a szervezet szinte minden pozíciójában (még a testületi szférában is), munkakörében van ügyfélszolgálat. A különbség a mértékekben van, ezt fejezi ki a szervezeti pozíciók, munkakörök közönségérzékenysége.

A közönségszolgálati funkció nem pusztán egy pult valahol, ahová jönnek az ügyfelek, egy a szervezettől elkülönülő, „kifelé dolgozó” ügyfélszolgálati iroda, vagy egy teljesen elkülönült feladatcsoport a szervezeti felépítésben. A közigazgatási szervezet minden tagja valamilyen mértékben közönségkapcsolati munkatárs. E területen minden és mindenki számít. Minden egyes interakció a külső és belső közönségkapcsolatok szerves – igaz közönségérzékenységi szempontból eltérő jelentőségű – része, amelyben a szervezet egésze nyilvánul meg valamilyen módon. Ha a közigazgatásban is igaz az ügyfélre az üzleti szférában magától értetődő elv, miszerint a „vevő a király”, akkor az ügyfélszolgálat az ő közvetlen, „királyi” környezete, s ebből a „frontemberek” rendkívüli fontossága következik.

8.3.3 A közigazgatási közönségszolgálat végponti hálózata

Nem szükséges a megfelelő hozzáférés biztosításához a szervezetnek – minden közigazgatási szervezetnek! – a közönség közvetlen közelében lennie. Elegendő a csatornák elérhetősége és az ügyféloldali használat feltételeinek biztosítása, segítése az ún. végpontokon (*end-office*). Létrehozása, működtetése a közigazgatás teljes szervezeti rendszerének egységes problémája és feladata. S minden bizonnyal az önkormányzati rendszeren – amely a legközelebb kell, legyen a polgárokhoz – keresztül, közvetítésével, s az ehhez kapcsolódó civil társadalmi összefogással (pl. a teleházakat működtetőkkel, amelyeknek jelentős közigazgatási, köz- és közönségszolgálati ügysegédi, IT-mentorálási végponti szolgáltatási kínálatuk van jelenleg, ill.

lehetséges a jövőben) valósítható meg.²³ Az utóbbi – civil partnerség – azért szükséges, mert itt nem pusztán a kommunikációs csatornák technikai oldaláról beszélünk, hanem az egyes társadalmi csoportok (pl. idősök, szociálisan és egyéb okokból hátrányos helyzetűek, különböző érdekcsoportok) speciális hozzáférési akadályairól és igényeiről is szó van, amelyek leküzdésében és teljesítésében helyi segítségre, érdekképviselőre is szükség lehet.

8.4 A közigazgatási közszolgáltatás személyzeti rendszere

8.4.1 Az ügyfélkiszolgálás munkakörei, közönségérzékenysége

Mielőtt a közigazgatási közszolgáltatás szervezeti *munkaköreit* számba vesszük, pontosabban kell látnunk, hogy mit jelent az egyes szervezeti pozíciók közönségérzékenysége. Ettől függően – magas érzékenység esetén – lesz egy munkakör kifejezetten ügyfélszolgálati jellegű. Az elhatárolásnak nagyon komoly következménye, hogy az így elkülönített munkakörök egyben az új, ügyfél-kiszolgálási, *közigazgatási közszolgáltatási szakmacsoport* elemévé, azaz a viszonylagosan új *szakma*(!) részévé válnak. A munkakörök közönségérzékenységét (speciálisan és módszeresen még nemigen vizsgálták) *hét dimenzióban* (ügyfél-orientáltság, munkatartalom, ügyfélforgalom, bizalmi szint, közvetlenség, specializáció, tekintésszint) lehet elhelyezni, és megfelelő értékelő *indikátorokkal*, szükség szerint súlyozottan értékelní. Joggal feltételezhető, hogy a munkakörök közönségérzékenységének összegzése alapján ki lehet számítani a szervezeti egységek, ill. az egész szervezet egészének hasonló, összegző mutatóját. Az értékelés segítségével meg lehet rajzolni a szervezet közönségérzékenységi térképét, megfelelően irányítani a közszolgáltatási funkció figyelmét az egyes szervezeti egységekre, munkakörökre.

A közönségérzékenység fogalmának gyakorlati alkalmazása részben tehát a szakma művelőinek meghatározását segíti. Részben pedig azt mutatja meg, hogy ki mindenki része a közszolgáltatás szélesebb értelemben vett személyi körének, akikre vonatkozóan a feladattal összefüggő egységes követelményeket, etikai, kulturális elvárásokat lehet, kell támasztani. A jelenlegi gyakorlatban már közismert, egyértelműen meghatározott közigazgatási közszolgáltatási munkakörök a következők: *ügyfélszolgálati munkatárs* (lehet stabil vagy mobil, utóbbi helyszínre megy), *helpdesk munkatárs* (azonnali segítségnyújtó), *ügyfélvédnök* (az ügyfélnek segítő, érdekében eljáró), *panaszügyintéző*, *ügysegéd (IT-mentor)*²⁴, *tájékoztató és eligazító munkatárs*, *telefonos és webes tájékoztató*, *levelező* (hagyományos és online), *kapcsolatkezelő*, *segédszolgálati munkatárs* (az ügyfélszolgálatok segédszolgálatait nyújtja).

23 Lásd ezzel kapcsolatban a teleház hálózat hazai történetén túl Budafok-Tétény Önkormányzatának (2013. évi esélyegyenlőségi rendelet), valamint Budaörs Város Önkormányzatának (*Digitális szolidaritási esélyegyenlőségi rendelet*) gyakorlatát.

24 OKJ-s szakképesítéssel gyakorolható szakma, lásd <http://szakkepesites.hu/okj/tanfolyamok/it-mentor>

8.4.2 Az ügyfélszolgálat kompetenciái

Az ügyfélszolgálati munkakörök, ill. a közönségérzékeny szervezeti pozíciók elemzése választ ad arra a kérdésre, hogy milyen speciális tudással, készségekkel, képességekkel – *kompetenciákkal* – kell rendelkeznie azoknak, akik az ügyfelekkel, a közönséggel kapcsolatba kerülnek. A kérdés nagyon fontos a munkaterület, a hozzá tartozó egyes munkakörök *szakmásvitása*, szakmaként történő ellátása, művelése szempontjából. Vannak, akik azt mondják, hogy az ügyfélszolgálati munka a lehetetlenséggel határos, mert önellentmondásban van a „minél teljesebb kiszolgálás” és a „hozzáértés mindenhez” követelménye egyetlen ablaknál. A helyzet és a kérdés azonban nem ennyire sarkos, ha a közigazgatási közönségszolgálat teljes szolgáltatási rendszerére tekintünk, ezen belül is a *segéd- és háttérszolgáltatásokra*, valamint az ügyfélszolgálati *s szerepek megosztására* (pl. eligazító, ügyfélszolgálat, tanácsadó) és a megfelelő munkaszervezési megoldási lehetőségekre (*időbeosztás, rotáció*).

Nem kell az ügyfélszolgálatokon mindenhez érteni, de nagyon kell tudni, érteni, hogy az ügyfél mit akar, mi a következő lépés, hol a tudás és a megoldás, s minden ehhez szükséges elsődleges információnak, eszköznek, kapcsolatnak rendelkezésre kell állnia. Ebben a körben mozogva magas színvonalon ki lehet szolgálni az ügyfeleket a legkülönbözőbb csatornákon a következő kompetenciákkal (tovább részletezhető főbb csoportok) rendelkezve: *szakmai* (egyes szakterületek, meghatározott témakörökben és szinten), *jogi, etikai* (általános, közigazgatási, szervezeti), *pszichológiai, kommunikációs, szervezési, informatikai-technikai*. Ugyanilyen kompetenciák, azok egy része elvárható az *ügyfelektől* is az eredményes (közös!) ügyintézés érdekében, ami azt jelenti, hogy van/lehet helye, célja és feladata az ügyfélképzésnek.

8.4.3 Ügyfélszolgálati kultúra

A közigazgatási és szervezeti kultúra kérdéskörével általánosabban a [7. Önkormányzati személyzet- és kultúrakontroll](#) c. fejezetben foglalkoztunk. A kérdés itt az, hogy milyen sajátosságokra kell gondolnunk, figyelni a közigazgatási közönségszolgálatra vonatkozóan. Az ügyfelek kulturált kiszolgálása a nagyközönség számára többnyire kedvességet, udvariasságot jelent. A reklámokhoz hasonló, egyes kiszolgálási előírásokban megkövetelt, megtévesztő, már-már vigyorgásba hajló „keep smiling”-nak (folyton mosolyogj) azonban semmi köze közönségcentrikus szervezeti kultúrához. A közigazgatási szerv egészére (a rendszerjellegből adódóan a részeket is átható) jellemző a tagok által közösen elfogadott előfeltevések, hiedelmek, értékek, viselkedés- és megjelenési módok rendszere, amelyek segítségével meghatározzák önmagukat, környezetükhöz való viszonyukat.

A közigazgatási közönségszolgálat sajátos hátterét olyan *alapértékek* elfogadása teremti meg, mint a *nyitott önkormányzás és szervezet, ügyfélközpontúság, akcióorientáltság, korszerűség* (pl. mobiltelefonos, e-ügyintézés). A *közönségközpontú szervezeti kultúra* minden egyes kultúrarétegben megnyilvánul. Újabban leginkább a közigazgatás és szervezeteinek *nyitottságaként* jellemzik és írják le a szervezet ügyfélközpontúságát, szembeállítva ezt a követelményt a korábbi hatalomorientált hivatali szervezeti kultúra zártságával, befelé fordulásával, bürokratizmusával. A *nyitottságnak* különböző szintjei, *fokozatai* vannak a

közönségkapcsolatokban a felszíni nyitottságtól az elérhetőségen, segítesen és egyéb lépéscsőkön át a döntés átengedéséig, a kulturális szabályozásig.²⁵

A nyitottság követelményét az ügyfélszolgálati rendszerben aligha lehet túlértékelni a szervezeti kultúra szempontjából. Az új követelmények szerinti tudatos átalakítása – sajátos rendszerfejlesztési, változásmenedzsment program keretében – szerves része az ügyfélszolgálati rendszerfejlesztésnek, amennyiben az adott kultúra nem egyeztethető össze az új elvárásokkal. A szervezeti kultúra átalakítása a legnehezebb menedzsmentfejlesztési feladatok egyike, ha nem épp a legnehezebb. Sikeres befejezését az jelenti, ha a munkatársak, vezetők számára természetessé, szokássá, belső meggyőződéssé, csoportnormává válnak az ügyfélközpontúság értékei, követelményei, az ennek megfelelő gondolkodás és magatartás. Ennek csak első lépése az, amikor a menedzsment különböző alrendszereiben (lásd a menedzsment modell szerint) következetesen megjelenítjük és érvényesítjük, megköveteljük az ügyfél-orientáció működési elemeit és feltételeit.

8.5 A közigazgatási közönségiszolgálat technológiai rendszere

8.5.1 Az ügyfélkiszolgálás technológiai rendszerei

Az ügyfélszolgálati, közönségkiszolgálási technológiai rendszerek technológiáit szolgáltató-képességükön keresztül lehet értékelni. Az ügyfelek, a közönség kiszolgálása mindig kapcsolatot teremt a szervezet és szolgáltatásának igénybe vevője között. Az ügyfélszolgálat általános feladata – gyakran problémája – a tér- és időkorlát, valamint különféle technikai akadályok leküzdése az interakcióban mindkét fél számára. Adott időpontban oda kell jutni, kapcsolatba kell tudni kerülni, ill. az információt, iratot el kell juttatni, és az eredményt vissza kell kapni. Legáltalánosabban a szervezet reagálóképességeként lehet leírni azt, hogy a közönség milyen gyorsan, egyszerűen kap választ (pl. egy ügy elintézése, válasz egy levélre) a szervezettel szemben támasztott valamilyen igényére. Hat fő paraméterrel lehet leírni a közönségiszolgálati rendszerek, technológiák szolgáltatóképességét a közönség és a szervezet oldaláról: *elérési sebesség, reagálási sebesség, kapcsolatkomfort, kapcsolati költség, kapcsolati teljesség, kapcsolati biztonság.*

A közönségkiszolgálási technológiai rendszerek szolgáltatási képességének fenti jellemzése mellett természetesen mindegyiknek van egyfajta funkcionális hatóköre. Nevezetesen, mindegyik technológia csak meghatározott funkciók, feladatok, ill. szolgáltatások ellátására alkalmas. Ez a funkciókör lehet nagyon szűk, nagyon célirányos (pl. ügyfél-elégedettség visszajelzés), ill. meglehetősen tág, több kiszolgálási funkciót is magában foglaló (pl. integrált ügyfélkezelési rendszerek). Minél tágabb egy technológia alkalmazása, annál nagyobb egyfajta kultúrateremtő jellege. A számítógéppel támogatott rendszerek esetében ez egészen nyilvánvaló, de más, szűkebb hatókörű rendszereknél is van ilyen hatás (pl. levelezés, telefonálás, személyes fogadás, kiszolgálás). Ezért helytálló egyes szélesebb hatókörű módszerek

25 A nyitott önkormányzatról lásd részletesebben: Nyitott hivatal, átlátható önkormányzat. Önkormányzati Képzési Alapítvány, Helyi Önkormányzati Know-How Program, Budapest, 2000. Az anyag kivonatossan megjelent még: Gáspár Mátyás: A nyitott önkormányzás lényege és technikái. In: A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése. Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, Budapest, 2001., 136–158. o.

kapcsán „technológiai kultúráról” beszélni. A közönségkiszolgálási módszerek, rendszerek, technológiák, technikai eszközök funkcionális jellemzésének elemei lehetnek: *ellátható funkciók, nyújtható szolgáltatások, felhasználási feltételek, közigazgatási alkalmazási terület, tapasztalatok és referenciák*.

A közigazgatási közönségszolgálat hálózati rendszerét, benne az önkormányzatok ügyfél-kiszolgálási rendszerének működését, szolgáltatásait a következő technológiai és kapcsolódó kommunikációs csatornák, rendszerek támogatják: *Az ügyfél-tájékoztatás és tömegkapcsolatok (média) hagyományos rendszerei* (írott, nyomtatott média, hagyományos és modern tömegkommunikációs médiumok, csatornák). *Levelezés* (hagyományos, elektronikus, személyes és csoportos). *Kiszolgálás telefonon* (klasszikus telefonkapcsolat, forródrót²⁶, hívasközpont²⁷). *Személyes kiszolgálás és közönségkapcsolat* (hagyományos ügyfélszolgálat szervezeti, szervezési megoldásai és támogató technológiái, időpont-foglalási rendszerek, fogadóórák, vendégfogadási és eligazítási megoldások, a nyitott közigazgatás egyéb módszerei, mint a látogatóközpontok, nyitott, közösségi városháza, faluháza, nyílt napok). *Elektronikus kiszolgálás, virtuális ügyfélszolgálat* (részletesebben lásd alább). *A kapcsolatkezelés integrált rendszerei* (kapcsolatközpont²⁸, közönségkapcsolati menedzsment²⁹).

8.5.1.1 Ügyfélszolgálati informatika

Az elektronikus ügyfélkiszolgálás a *közigazgatási ügyfélszolgálati informatika* fogalmkörében jelenik meg egyre karakteresebben a *közigazgatási informatikában*. Jelentősége messze túlmutat a közigazgatás határain, mert mintegy „szelíd kényszerrel” készíti a közönséget, annak minden rétegét az információs társadalom lehetőségeinek kihasználására. Ezt a körülményt is mérlegelni kell, amikor e terület fejlesztésével foglalkozunk. Ha egy közigazgatási szervezet rendkívül széles kapcsolatban van a közönséggel – pl. az önkormányzatok, adóigazgatás, munkaügyi szolgálat –, akkor a közönséget érintő, legkisebb mértékű informatikai fejlesztés (pl. nyomtatványok letölthetősége, fontos információk interneten való elérhetősége, mint a felvételi pontszámok, vizsgaeredmények, pályázatok, személyes tájékoztatás az interneten, elektronikus adóbevallás) is nagy hatással lehet az emberek informatikai érdeklődésére. Messze nem pusztán arról van tehát szó, hogy az informatika egyszerűsíti, gyorsítja az ügyfélkapcsolatot, az ügyintézését, hanem a digitális kultúra hétköznapi gyakorlatának potenciálisan mindenkihez szóló, mindenkit elérő, mozgósító terjesztéséről is.

A közigazgatási ügyfélszolgálati informatika (tartalmát a továbbiakban majd részletezzük) egy új, az utóbbi években kibontakozó, kiemelt szakinformatikai terület. Kitüntetett szerepét jól jelzi a közigazgatási informatika első hivatalos definíciója³⁰, amely mögött az EU-ban általánosan elfogadott szemlélet állt. Ennek lényege az, hogy a közigazgatási in-

26 Angol terminológia szerint: helpdesk, helpline. Az önkormányzati rendszerben a rendszerváltás óta működik (TÖÖSZ).

27 Angol terminológia szerint: call center

28 Angol terminológia szerint: contact center, interaction center, CC

29 Angol terminológia szerint: client/customer relations management, CRM

30 A közigazgatási informatikát, a kormányzati informatika háttérintézményét – az Elektronikus Kormányzati Központot, EKK – létrehozó 160/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet 1. sz. melléklete így határozza meg: „Közigazgatási informatika: a szolgáltató állam megvalósításának eszköze, mely az ügyfelek minél hatékonyabb kiszolgálását, a közigazgatási szervek működését, feladatellátását és korszerűsítését támogató információs és szolgáltató rendszerekhez szükséges információtechnológiai és infokommunikációs szervezeti, erőforrás- és eszközrendszer összessége.” Forrás: http://misc.meh.hu/letoltheto/160_2006.pdf

formatika, a tágabban értelmezett e-kormányzás (eGovernment) fejlettségét az ügyfél- és szolgáltatás-központúság szellemében, elsődlegesen az ügyfélszolgálat hatékonyságával, interaktivitásával kell mérni, kifejezni. Az elektronizáció, az alkalmazott rendszermodellek, alkalmazások fejlettsége – az új felfogás szerint – az ügyfélszolgálat mértékétől függ. Figyelemre méltó változás az eddig megszokott négyosztályos osztályozás bővülése egy ötödikkkel, amely a szolgáltatások személyessé tételét fejezi ki az ügyfél maximális bevonásával, részvételével.



9. számú ábra: Külső és belső ügyfélkapcsolati szolgáltatások rendszere

A közigazgatási közszolgáltatások részét képező ügyfélkapcsolatok és szolgáltatások működéséhez mindkét félnek információra van szüksége egymástól, ill. harmadik féltől. A harmadik fél lehet a szervezeten belüli vagy kívüli, a közigazgatási intézményhálózat más szervezetéhez tartozó egység. Ebben a tekintetben ez utóbbi is a közigazgatási háttérszolgálat részét képezi. Az ügyfélszolgálat információs szükségletei hívják életre a közigazgatási ügyfélszolgálatok információs rendszereit, illetve szolgáltatásait. Az információs igények, szükségletek a legkülönbözőbb közönségkapcsolati információs szolgáltatások, módszerek, technológiák formájában kerülnek kielégítésre. Információs hátterüket a közigazgatási informatika kibontakozóban lévő részterülete hivatott biztosítani.

A közigazgatási ügyfélszolgálati informatika átfogja mindazokat az információs szükségleteket és a kielégítésüket szolgáló rendszereket, feltételeket, amelyek az ügyfelek, tágabban a közönség kiszolgálása során felmerülnek. A lényegét képező *szolgáltatási kapcsolattartórendszer*, ebből levezetve az *információellátási szolgáltatások körét* három szereplő közötti rendszere határozza meg. A 3. relációhoz társíthatók a végpontok (end office) háttérszolgáltatásai is.

8.5.2 Az elektronikus kiszolgálás rendszere

Az ügyfélszolgálati informatikai rendszerek feladata az, hogy – a fenti kapcsolatokban a lehető legteljesebb körű, kétirányú szükségletelemzése alapján – megfelelő információellátási szolgáltatásokkal támogassák az ügyfelek, az ügyfélszolgálati munkatársak, valamint a belső és külső háttérmunkatársak kiszolgálásával kapcsolatos tevékenységeket, ill. kommunikációt. Elvben és jellemzően mind a három, kétirányú szolgáltatási kapcsolat valamennyi ÜSZI informatikai rendszerben egyidejűleg megjelenhet. Az ügyfélszolgálati munkában előforduló, egyre jobban integrálódó internetes vagy intranetes hálózati alkalmazások, rendszermodulok lehetnek a következők:

1. Közhasznú tájékoztatási rendszerek.
2. Online ügyintézési rendszerek.
3. Ügyfélszolgálati, ügyintézési segítő szakrendszerek, nyilvántartások, adatbázisok, ill. azok ügyfélszolgálati moduljai.
4. Panaszszerződések.
5. Ügyfélszolgálati, oktatási (pl. e-learning) rendszerek.
6. Az ügysegédletet, IT mentorálást segítő rendszerek.
7. Visszajelzést támogató, közvélemény-kutatást segítő rendszerek.
8. Ügyfélkapcsolat-elemző rendszerek.
9. Az ügyfélkapcsolatot támogató kommunikációs és egyéb kiszolgáló technikai rendszerek (call center, ügyfélszolgálat, ügyfélhívó, ügyfélhívó).

Az informatikai eszközök, rendszerek és alkalmazások, a *közönségkiszolgálási technológiák konvergenciája* (egymáshoz közeledése, egymásba épülése, technológiai integrációja) azt eredményezi, hogy a technikai közvetítésű (nem közvetlenül személyközi) kapcsolatok, kommunikációs csatornák egyre inkább egységes, komplex rendszert képeznek. Ezért beszélhetünk ún. *többszörös csatornás ügyintézési és ügyfélkapcsolatról*, amely alternatív választási lehetőségeket kínál a közönség számára, s egyazon informatikai szolgáltatások több csatornán is elérhetők. A technikai kommunikáció sajátossága a személyes kontaktushoz és a vele összefüggő fizikai hozzáféréshez képest, a különböző mértékekben biztosított térbeli és időbeli függetlenség. A legfejlettebb kommunikációs technológiák teljes térbeli (mobilitás) és időbeli (folyamatos 7 x 24 órás szolgálat) függetlenséget tesznek lehetővé. A közönség technikai eszközellátottsága, költségviselő képessége, digitális írástudása függvényében tudja kihasználni a közigazgatási szervezet nyújtotta lehetőségeket. Ezért egyidejűleg minél több technikai kommunikációs csatornát kell működtetni.

Az olyan eszközökről és csatornáról (infrastruktúra) összekapcsolódásáról beszélünk, mint például a következők: hagyományos és elektronikus levelezés és a kapcsolódó iktatás, telefonálás, faxolás, az okos mobiltelefonok kínálta szolgáltatások és alkalmazások (SMS, webkapcsolat, elektronikus média elérése), a digitalizálódó hagyományos és kisközösségi média, webes rendszerek és szolgáltatások (elektronikus ügyintézés, kiszolgálás 3D-s virtuális valóságrendszerben), digitális közösségi média (pl. Facebook, Twitter), elektronikus kapcsolati rendszerek (pl. Skype, internetes telefonálás), speciális jelzőrendszerek (biztonsági, vészjelző, segélyhívó).

A szervezet információs rendszerének fontos követelménye és funkciója a hatékony metakommunikáció, azaz a „kommunikáció a kommunikációról”. Nevezetesen arról, hogy a szervezet és szolgáltatásai milyen kommunikációs csatornákon érhetők el. Szinte minden klienskontaktusban benne kell lennie a metakommunikációs üzenetnek: hol hogyan lehet

különböző módokon kapcsolatba lépni a szervezettel, annak szolgáltatásaival. A kommunikációs csatornák szerepe az információk közvetítése, a kapcsolat fenntartása. Önmagukban még nem biztosítanak érdemi szolgáltatást, csupán annak feltételeit. A mögöttes – tájékoztató, tanácsadó, intéző, intézkedő, dokumentáló és egyéb – szolgáltatás jó működése szükséges ahhoz, hogy a jól szervezett, magas színvonalon működő kommunikációs csatornák valóban hasznosakká váljanak a közönség számára.

A közigazgatási szolgáltatások többféle technikai csatornán történő elérésének lehetősége nagyon fontos mind a szervezet, mint pedig az ügyfelek számára. Hogy mikor melyiket veszik igénybe, számos körülmény függvénye, s – a szervezet oldaláról – egyre inkább az ügyfélszolgálati informatika alkalmazásának tudatosan, módszeresen átgondolt, megtervezett kérdése lesz. Az *ügyfél és a hivatal „csatornahasználatának” meghatározó feltételei* – természetüket tekintve – nem sokban különböznek. A közigazgatás és közönsége e tekintetben „egy cipőben járnak”, egymásra vannak utalva, problémáik sok tekintetben hasonlóak, de korántsem azonosak. Az ügyintézési kényelem, komfort tartalma például egyáltalán nem azonos mindkét oldalon. Illeszkedési problémát az eltérő nézőpontok jelenthetnek, valamint az, ha a használati körülményeket illetően a felek nincsenek szinkronban (pl. az, ha az egyik fél nincs felkészülve az elektronikus vagy telefonos ügyintézésre, de a másik azzal kíván élni, esetleg kényszerhelyzetet idéz elő), ill. szükség esetén nincs meg a technikai csatornák közötti választás, átjárás lehetősége.

Összefoglalás

A közmenedzsment felfogása szerint az ügyfélkapcsolatokat, -kiszolgálást – különösen a helyi önkormányzatok szintjén – tágabban, a közigazgatási közönségszolgálat fogalomkörében kell értelmeznünk. E működési területen különösen élesen és határozottan nyilvánul meg a közigazgatási feladatellátás szolgáltatási jellege. A közönség elvárásai, igényei és véleménye egyértelműen meghatározzák, minősítik az önkormányzat, ill. a közigazgatás teljesítményét. Az önkormányzat ügyfélszolgálati működését és szervezeti megoldását önmagában lehet, de nem érdemes vizsgálni, fejleszteni, mert azt a közönség is az egész közigazgatási szervezeti rendszer részeként fogja fel, a hozzáférés legközelebbi pontjaként. Ez a megközelítés a nagyobb (pl. városi ügyfélszolgálatok) és a kisebb önkormányzatokra (ügyfélkapcsolati végpontok) egyaránt érvényes. A nagyobb szervezetekben az egyes munkakörök közönségérzékenysége határozza meg, hogy melyeket kell az ügyfélkapcsolati rendszer részeként szervezni, működtetni. A közigazgatási ügyfélszolgálatok – a közigazgatási közönségszolgálati rendszerek – szervezése komplex szervezetfejlesztési feladat, amelyben a szervezeti és működési viszonyok és tényezők – menedzsment modell szerinti – teljes köre érintett.

Kérdések

1. Mi a különbség a közigazgatás hagyományos ügyfélszolgálatának ügyfélfelfogása és a közigazgatási közönségszolgálat közönség értelmezése között?
2. Mit jelent a közigazgatásban az „igazság pillanata”, s melyek lehetnek a szinterei?
3. Mi a különbség a hagyományos közigazgatási ügyfélszolgálat és a közigazgatási közönségszolgálat között?
4. Hogyan kell, lehet értelmeznünk, hogy a közigazgatási közönségszolgálat közönségszolgálat is lehet?
5. Milyen jellemzők írják le a közönségkiszolgálási technológiákat szolgáltatóképesség, funkcionalitás, csatornatípusok szerint?
6. Hogyan függ össze az ügyfélszolgálati informatika és a közigazgatás hatékonysága?
7. Milyen informatikai rendszerek, alkalmazások támogatják a közigazgatási ügyfél-kiszolgálást?
8. Mit jelent és mi a jelentősége a közigazgatási ügyfélszolgálatban az informatikai eszközök, technológiák, rendszerek és alkalmazások konvergenciájának? Mondjon rá példákat!
9. Milyen akadályai lehetnek az ügyfélszolgálat informatikai rendszerei és szolgáltatásai elérésének, hozzáférésének az ügyfelek, a közönség számára? Mondjon példákat!
10. Mi a jelentése és jelentősége a közigazgatási munkaköri közönségérzékenység fogalmának, ill. vizsgálatának az önkormányzati szervezetben?
11. Soroljon fel közigazgatási ügyfél-kiszolgálási, közönségszolgálati munkaköröket!
12. Milyen kompetenciákkal kell rendelkeznie az ügyfélszolgáló munkatársaknak?
13. Milyen kompetenciákkal kell rendelkeznie az ügyfélnek az ügyintézési folyamatban?
14. Mondjon példákat az ügyfélközpontú önkormányzat, közigazgatás szervezeti kultúrájának egyes rétegeibe tartozó elemekre!
15. Mennyiben lehetnek közősek, kölcsönösek és eltérőek az elvárásai egymással szemben az ügyintézőnek és az ügyfélnek? Hozzon példákat!
16. Sorolja fel a közigazgatási közönségszolgálat lehetséges szolgáltatásait, különösen azokat, amelyek nem tipikusak a hagyományos ügyfélszolgálatokban!

ALMÁSY GYULA

9. Minőségmenedzsment a közigazgatásban

Bevezetés

Ebben a fejezetben a minőség és a közigazgatás kapcsolatát szeretnénk bemutatni. Magyarországon a '90-es évekre fogalmazódott meg a „minőségi közigazgatás” igénye, majd fokozatosan előtérbe került, hogy milyen eszközökkel lehet a minőséget mérni a közigazgatásban. Ebben az időszakban sokan a hatékonyság egyik alapvető eszközének tartották a minőségügyet és azon belül is a minőségbiztosítási rendszerek bevezetését. A minőség ellenőrzése, a korszerű minőségirányítás a közigazgatásban a hatékonyság egyik lehetséges eszköze.

Először a minőség fogalmát igyekszünk több aspektusból bemutatni, kiemelve a minőség fogalmának közigazgatási aspektusait. Foglalkozunk a minőség ellenőrzésének fejlődésével, majd a TQM modell mint a minőségirányítás egyik alappillére kerül vizsgálatunk középpontjába. A TQM, azaz a teljes körű minőségirányítás a közigazgatásban is elterjedt ISO 9001 szabvány és a CAF önértékelési keretrendszer alapja, ezért érdemes vele kiemelten is foglalkozni.

Ezután rátérünk a közigazgatásban is használt (talán mára a közigazgatásban már túl is haladott) ISO szabványcsalád általános, majd közigazgatás-specifikus bemutatására, hiszen a kilencvenes években ez a rendszer „hódított” Magyarország egyes (nem kevés) közigazgatási szervezeteiben. Hazai közigazgatásunkban a kilencvenes években szinte divathullám volt az ISO minőségbiztosítási rendszer bevezetése, elsősorban helyi, önkormányzati szinten, valamint a közigazgatási hivataloknál. A termelő szférára kialakított ISO rendszer közigazgatási alkalmazása nem volt egyszerű feladat. Voltak szervezetek, ahol sikeresen megtörtént a szolgáltatásokhoz és kiemelten a közszolgáltatásokhoz való illesztés, de sok helyen ez a folyamat megakadt, vagy ha be is fejeződött, sikertelen lett. Sokak szerint a termelésre, gyártásra, gyártási folyamatokra kialakított szabvány nem, vagy nagyon nehezen „gyűrhető” a szolgáltatás-központú, sőt közszolgáltatás-központú szervezeti működésre. Egyesek egyszerűen a kör négyzetesítéséhez hasonlították a feladatot.

Sok helyütt, bár megtörtént a szervezet auditálása, azaz elvileg működött vagy működik a minőségbiztosítási rendszer, a dolgozók nem tudtak vele azonosulni, azt felesleges papírmunkának, időpocsékolásnak érezték. Ennek okai persze nagyon sokrétűek, de kiemelendő a rendszer nem teljesen szolgáltatásspecifikus volta, valamint az is, hogy sok esetben a vezetés nem támogatta a változások bevezetését, vagy ha támogatta is a folyamat elején, a nehézségek felmerülésekor kihátrált a folyamat mögül.

Mégis voltak és vannak sikeres példák a magyar közigazgatásban. Számos közintézmény és önkormányzat ma már olajozottan működik a minőségbiztosítási normák szerint, és sok helyen az ISO rendszert használják. Másutt, az ISO-t alapul véve elmozdultak a már kifejezetten a közigazgatási szervezetekre kifejlesztett CAF rendszer irányába. Ebből kiindulva mindkét rendszert igyekszünk bemutatni mint a hatékonyság egyik lehetséges eszközét.

9.1 Minőségfogalmak és a minőségirányítás története

9.1.1 A minőségügy fogalma és értelmezése

Mindenekelőtt szükséges tisztázni a minőség fogalmát. Vagy mégsem? Egyetlen, elfogadott minőségfogalom nem létezik a szakirodalomban. Mi is akkor a minőség? Hogyan lehetne meghatározni?

A „minőség” szó több jelentéssel bír. A nyugati nyelvhasználatban elterjedt kifejezés a latin „qualis” szóból származik, melynek jelentése: valamilyen tulajdonságokkal bíró. A teljesség igénye nélkül sorra veszünk néhány nemzetközi hírű személyiség által adott meghatározást a minőség fogalmára.

Juran: „A minőség a használatra való alkalmasság.”

Deming: „A minőség a termék egész élettartama alatt »múlja felül« a fogyasztó várakozásait.”

Feigenbaum: „A minőséget »mozgó« célként határozza meg, figyelembe véve a minőség folyton változó természetét.”

Freund: „A minőség a termék vagy szolgáltatás azon jellemzőinek összessége, amely lehetővé teszi, hogy megfeleljen a kimondott vagy kimondatlan igényeknek. A minőség: használhatóság, biztonság, megvalósíthatóság, hozzáférhetőség, fenntarthatóság.”

Crosby: „A minőség a vevőkkel megállapodott követelmények teljesítése, vagy módosítások kezdeményezése, hogy azok a vevőknek és a szervezet saját szükségleteinek megfeleljenek.”

Grocock: „A minőség valamely termék vagy szolgáltatás jellemzői és tulajdonságai összességének alkalmazkodási foka a vevő szükségleti követelményeinek összességéhez, annak az árak és szállítási feltételeknek a határai között, amelyeket a vevő hajlandó elfogadni.”

Dukáti, Sallay: „A minőség a gondosan megalkotott szabványoknak vagy előírásoknak való megfelelés, tehát ha ilyenek valamilyen ok miatt nincsenek, úgy minőségről nem beszélhetünk.”

S. Shiba négy minőségszintet fogalmaz meg:

- Megfelelés a szabványnak (előírásnak).
- Megfelelés a használatra, a felhasználásra való alkalmasságnak.
- Megfelelés a vevő kinyilvánított igényeinek.
- Megfelelés a vevő latens, ki nem mondott igényeinek.

Geiger: „A minőség a követelmények vonatkozásában megvalósított tulajdonság.”

A minőség fogalma korszakonként, társadalmanként változott és természetesen folyamatosan változik. A minőség régóta elismerten a siker egyik összetevője a felhasználási területtől függetlenül. A minőség egyik meghatározása pl. a vevők vagy a szolgáltatást igénybe vevők elvárásainak teljesítése vagy túlteljesítése, vagyis a termék milyen mértékben elégíti ki bizonyos fogyasztói kör igényeit. Ennek két dimenziója van: a termék (szolgáltatás) tulajdonságai, jellemzői, valamint a hiányosságoktól való mentesség. A minőség sok esetben nem volt más, mint a használatra alkalmasság.

A minőség megvalósulása lehet egy pontosan meghatározott szabványnak való megfelelés is, vagy egyszerűen csak a vevők nyilvánvaló igényeinek kielégítése.

A minőség megvalósulása lehet a vevők (az ügyfelek) latens igényeinek való megfelelés is. Tipikus példaként szokták a latens igények kielégítéseként említeni a nyolcvanas évekből a SONY cég walkman-jét.

A minőségtervezés először a termékek gyártásával foglalkozó szervezetek vezetési és szervezési stratégiájában kapott szerepet. Az első időszakban a minőségi vizsgálat tárgya nem volt más, mint maga a termék. A termék használatra alkalmassága volt maga a minőség. Taylor volt az első, aki már nemcsak a termékre, hanem annak előállítására is koncentrált, így a minőségi ellenőrzés látókörébe bekerült a gyártási folyamat is. A minőség vizsgálatának folyamatközpontú megközelítésének ez volt az első lépése.

Az összetettebb gyártási folyamatok megköveteltek egy alaposabb, összetettebb vizsgálati megközelítést. Az alvállalkozók, beszállítók munkája is górcső alá került.

A minőségi ellenőrzés így már nemcsak a termékre és a szervezeten belüli folyamatokra korlátozódott, hanem kiszélesedett a rendszerben részt vevő, valamennyi szereplőre.

A fejlődés másik iránya a vizsgálat tárgyára vonatkozott. Hiszen nemcsak a terméket, hanem a szolgáltatást is lehet, illetve kell is mérni, minősíteni. A vevők, ügyfelek elvárásai nemcsak egy cipővel, autóval, széssel, asztallal szemben magasak, hanem egy banki, közüzemi vagy éppen egy önkormányzati ügyintézésrel kapcsolatban is. Ezért egy teljesen új megközelítés került a minőséggel kapcsolatos vizsgálatokba, a szolgáltatás mérése, pontosabban a szolgáltatás színvonalának mérése.

Az utóbbi években (évtizedekben) válik egyre hangsúlyosabbá, hogy meg kell tanulni, s alkalmazni kell azokat az elveket, szakismereteket, eszközöket és technikákat, amelyek ahhoz szükségesek, hogy beépítsék a minőséget a termékbe és a szolgáltatásba.

A szolgáltatás minősége a kifejezett és elvárható igényeket kielégítő funkciók, tulajdonságok összessége.

Összetevői:

- Ötletminőség: az ötlet újdonságának, kreativitásának és eredetiségének színvonala.
- Kivitelezési minőség: az előírt minőségi, biztonsági követelmények megvalósulásának szintje.
- Információs minőség: az információk és a mellékelt dokumentációk színvonala.

A közigazgatásban használható lehetséges minőségparaméterek a következők:

- átláthatóság
- időszerűség
- pontosság
- ügyfelek bevonása
- ügyfelek igényeinek kielégítése (rugalmasság)
- megközelíthetőség
- megfelelő információellátás
- választási lehetőség
- reklamáció joga
- minőséggel kapcsolatos célkitűzések, normák

A szervezetek csak akkor lehetnek sikeresek, ha a vevők hajlandók használni a nekik kínált árukat, szolgáltatásokat, és fizetnek is érte. A közigazgatásban a közszolgáltatások a helyi önkormányzatok feladatai közé tartoznak. Korábban az önkormányzati munka területén a minőség igen ritkán képezte külön megfontolás tárgyát. Mivel az önkormányzatok anyagi lehetőségei fokozatosan szűkülnek, a minőség ügyének megfelelő kezelése a közszolgáltatások terén is egyre hangsúlyosabbá és sürgetővé vált. A minőséget a vevő, az ügyfél ítéli meg szubjektív módon, a vevő elégedettsége csak akkor érhető el, ha a minőséggel összefüggő tényezőket az egész szervezet ismeri, s ha a problémákat sikerül megelőzni.

A nyolcvanas évekig a közigazgatási szolgáltatások minőségét úgy értelmeztük, mint ezek megfelelését a vonatkozó törvényeknek. Az eltelt időben az önkormányzatok fokozatosan felismerték, hogy a szolgáltatást a szándékolt felhasználásához kell igazítani. Egyre többen igyekeznek olyan szolgáltatásokat nyújtani, amelyek összhangban vannak a lakosság – a vevők – szükségleteivel és elvárásaival. A kilencvenes évek derekára fogalmazódott meg a közigazgatásban is, hogy a szolgáltatásnak ki kell elégítenie a szolgáltatás használóit.

A közigazgatásnak kettős szerepe van. „Kényszerítő” szerepéből adódóan biztosítania kell a törvények és más rendelkezések betartását. „Szolgáltatói” szerepéből adódóan többféle szolgáltatást kell, hogy nyújtson az állampolgároknak. Számos esetben azonban gondot jelent, hogy a hatósági, kényszerítő szerepre való összpontosítás olyan erős, hogy beárnyékolja a gondoskodó, szolgáltató funkciót.

A szolgáltatásnak tehát ki kell elégítenie az ügyfél elvárásait, a szolgáltatónak pedig el kell érnie az ügyfél megelégedettségét. A vevőt/ügyfelet meghatározhatjuk úgy, mint valamilyen tevékenység eredményének felhasználóját, bárki, aki egy tevékenység eredményét (output-ját) kapja, vevőnek/ügyfélnek tekintendő. A közigazgatás is „outputokat” termel, melyeket személyek és más egységek felhasználnak. A közigazgatás „vevőinek” tekinthetők az adófizető és választópolgárok, jogi személyek, átutazó személyek, a médiák, a választott testület szakmai bizottságai, valamint a hivatal szakmai szolgáltató területei (irodák, titkárságok).

Az emberek mindinkább úgy tekintenek a közszolgáltatásra, mint egy speciális szolgáltatásra, amely az ő pénzükből működik, amelyet ők tartanak el, és a pénzükért joguk van megkövetelni a szolgáltatás kielégítő minőségét. A társadalmi tudatban mindinkább eltűnik a különbség az üzleti szolgáltatásoktól és a helyi közigazgatás által nyújtott szolgáltatásoktól megkövetelt „fogyasztói” minőségigény között. Az emberek a szolgáltatások minőségének megítélésekor, elégedettségük vagy elégedetlenségük kifejezésekor egyre kevésbé veszik figyelembe azt, hogy a szolgáltatást ki nyújtja.

A közigazgatás sem nélkülözheti a hatékonyságot. Az a minőség- és hatékonyságjavulás, amelyre a magánszektor a minőségirányítási stratégiák megvalósítása révén tett szert, olyan hatalmas és szerteágazó, hogy a közigazgatási szféra sem hagyhatja figyelmen kívül az ebben a megközelítésben rejlő lehetőségeket. A minőségirányítás, és ezen belül a minőségbiztosítási rendszer kifejlesztése és működtetése az az eszköz, amellyel a közigazgatás valamennyi ügyfele számára biztosítani képes a szolgáltatások minőségének folytonos javítását.

9.1.2 A minőségellenőrzéstől a minőségbiztosításig

Valamikor a minőségellenőrzés általános módszere a mindendarabos vizsgálat volt. A múlt század végén, de főleg a huszadik században, az ipari termelés területén túlsúlyba került a tömeggyártás, amely nem tarthatott ki a mindendarabos ellenőrzés mellett, mert ezt nem tudta volna gazdaságosan megvalósítani. Új módszert kellett bevezetni: így alakult ki a mintavételes ellenőrzés, amely azon alapszik, hogy a termék valamely tételéből reprezentatív mintát kell kivenni, azt az előírásoknak megfelelően ellenőrizni kell, és a kapott eredményből kell következtetni a teljes tételes elfogadhatóságra.

Mindkét módszer fő hibája, hogy nem akadályozza meg a hibás termékhez kötődő károkozást.

Ez a probléma vezetett oda, hogy a tömeggyártás új utat keressen a hibák felfedezésére vagy inkább megelőzésére. A gondolat az volt, hogy ha a termék ellenőrzése megoldhatat-

lan, vagy gazdaságilag nem célszerű, át kell térni a termék ellenőrzéséről a gyártási folyamat ellenőrzésére. Végig kell kísérni a teljes gyártási folyamatot, és minden egyes művelet után ellenőrzést kell végezni (ez az ún. gyártásközi ellenőrzés).

A folyamatközi ellenőrzés során tapasztalt hibák elemzése és az eredmény visszacsatolása a hibaforráshoz egy szabályozási kört képvisel. Minden egyes ellenőrzés és visszacsatolás egy-egy szabályozási kör, és a teljes folyamat sok-sok szabályozási kör együttese. Ezeknek a köröknek az átgondolt, célszerűen kialakított összekapcsolása szabályozási rendszerhez vezet. A termékminőség érdekében létrehozott szabályozási rendszert minőségsszabályozási rendszernek nevezzük.

A minőségsszabályozás nem tartalmazza azokat az intézkedéseket, amelyeket annak bizonyítása érdekében kell tenni, hogy a rendszer valóban a kitűzött célnak megfelelően működik. Ezt a bizonyítást a szervezet saját vezetősége is igényli, de különösen akkor van erre szükség, ha ezt az ügyfél vagy egy független szerv előtti igazolás megköveteli. A szabályozási rendszer egyes lépéseit ezért dokumentálni kell. Az ilyen dokumentált minőségsszabályozási rendszert minőségbiztosítási rendszernek nevezik.

9.1.2.1 Minőség a 21. században – minőségirányítás

A 21. században egy teljesen új minőség fogalommal szembesülünk, amely lassan, de biztosan hódítja meg a világot, és még lassabban a közigazgatást. Ez a minőség fogalom igazán komplex, az egész világra vonatkoztatható. Lényege, hogy az előállított termékeknek, az előállítási folyamatnak, a szolgáltatásoknak nemcsak önmagukban kell minőséginek lenniük, hanem az egész világ működésére is pozitív hatással kell lenniük. Vagyis nem szennyezhetik a környezetet, nem bocsáthatnak ki káros anyagokat (vagy minél alacsonyabb szinten...), és biztosítaniuk kell a fenntartható fejlődést bolygónkon. A minőségi termék vagy szolgáltatás mai kritériuma tehát – sok más szempont mellett – a fenntartható fejlődés.

Ha autót veszünk, már régóta szempont az alacsony üzemanyag-fogyasztás, de ma már elsősorban azért, mert lassan elfogy a kőolaj, így kénytelenek leszünk másik erőforrást keresni. Szintén fontos a károsanyag-kibocsátás, amit egy ideje az autóreklámokból ismerhetünk. Egy autó minőségét tehát már nemcsak a teljesítménye, formavilága vagy ára határozza meg, hanem az, hogy mennyire tud megfelelni a 21. századi minőségi igényünknek.

De vegyünk egy másik példát: ha valaki alaposabban megnéz egy ásványvizes palackot, több olyan jelet is talál rajta, ami szintén századunk minőségi igényeit szimbolizálja. A palack valószínűleg környezetbarát anyagból készült, újrahasznosítható, és még ki tudja milyen nemzetközi előírásoknak, akár szabványoknak is megfelel. Van olyan palack, amin 4-5 ilyen jelet is láthatunk. Mégsem gondolom, hogy sokan vannak, akik ezen szempontok alapján választják ki ásványvizüket. Egyelőre...

De ki tudja, mi lesz húsz év múlva? A globalizáció megállíthatatlan, és nem lehet tudni, mire leszünk rákényszerítve. Így a minőség fogalmának nemcsak a növekvő igényeknek kell megfelelnie, hanem a fenntartható életnek, a fenntartható fejlődésnek is.

A közigazgatás általában mindig fáziskésésben van a fejlődésben ezen a téren (is). A társadalommal szembeni küldetéstudat egyes elemei már megjelennek a modern minőségügyi rendszerekben, filozófiákban (lásd ebben a fejezetben a TQM és kiemelten a CAF modellt), ám ez igen távol van a fenntartható fejlődés globális minőségfogalmától. Ha csak abba belegondolunk, hogy a még mindig elsősorban papír alapú ügyintézés mennyire környezet-szennyező, még jobban felértékelődik az elektronikus közigazgatás jelentősége. Pedig az

elektronikus közigazgatás sokszor hangoztatott előnyei között nem első helyen szerepel a környezettudatosság vagy a fenntartható fejlődés. Sokkal inkább a gyorsaság, az ügyfélközpontúság, az egyszerűség dominál.

9.1.3 TQM mint komplex vezetési filozófia

A vezetési szemlélet alapvető, minőségcentrikus megváltoztatásának igényét a nyugati országokban a Total Quality Management (TQM) (magyarul: teljes körű minőségirányítás) felfogás testesítette meg, amely olyan vezetési filozófia és vállalati gyakorlat, amelynek célja egy szervezet emberi és anyagi erőforrásainak leghatékonyabb módon való felhasználása a szervezet célkitűzéseinek megvalósítása érdekében.

„A TQM-et a japán iparban alkalmazták először az '50-es években, és a '80-as évektől kezdve vált népszerűvé a nyugati világban. Konceptióját, elméletét és gyakorlatát sok-sok évvel ezelőtt fejlesztették ki azok a cégek, amelyek keresték termékeik és szolgáltatásaik minőségfejlesztésének lehetőségeit. Voltak közöttük, akik már bevezettek egy szabványos, ISO 9001 szerinti rendszert, és tovább akartak lépni, miután felfedezték annak hiányosságait és korlátait.”³¹

9.1.3.1 A TQM definíciója

Az egyik régi, de ma is használható meghatározás szerint a TQM a szervezet olyan irányítási koncepciója,

- amelynek központjában a minőség áll,
- amely a humán szempontokat tekinti elsődlegesnek, és a szervezet minden tagjának részvételén alapszik,
- amely azt célozza, hogy hosszú távon sikert érjen el a vevő megelégedettsége révén,
- és hasznára legyen a szervezet összes tagjának és a társadalomnak.

Még fontosabb kihangsúlyozni, hogy a TQM

- egy szervezetfejlesztési eszköz, a szervezet azon képességeinek kialakítására és működtetésére szolgál, amelyek lehetővé teszik a folyamatosan változó külső és belső igények kielégítését;
- a vezetés fejlesztésére szolgál, mert olyan vezetési filozófiát és módszereket jelent, amelyek összefogják a szervezeti potenciált a folyamatos fejlesztés irányába;
- megvalósításával folyamatosan fejlődik a minőségkultúra;
- nemcsak filozófia és elvek gyűjteménye: módszerei és eszköztára teszik lehetővé a megvalósítását.

9.1.3.2 A TQM alapelvei

A TQM alkalmazásának számos módja és lehetősége van. Minden egyes cég a kultúrájának és történelmének, valamint a társadalmi és gazdasági környezetének az ismeretében kell, hogy kiválassza a számára legmegfelelőbbet. Azonban az alapelvek minden esetben azonosak, és megkülönböztetik a TQM-et alkalmazó szervezeteket a többi szervezettől.

31 Bálint Júlianna: Minőség – tanuljunk, tanítsuk, valósítsuk meg és fejlesszük tovább. Terc, 2006.

A következő öt alapelv tekinthető a legfontosabbnak:

- Összpontosítás a külső és belső vevőkre; vevőközpontúság. A TQM-et alkalmazó cégek a vevőre és a vevők igényeinek a kielégítésére összpontosítanak. A vevő megelégedettsége kapja a legmagasabb prioritást, és ebbe a belső vevőket – a munkatársakat – is beleértik. Ezért alaposan meg kell érteni ezeket az igényeket, gyorsan kell reagálni a változó vevői igényekre, és az erőforrásokat a vevői igények kielégítésének a szolgálatába kell állítani.
- Folyamatos fejlesztés. Ahogyan felismerik a kapcsolatot a termék minősége és a vevő megelégedettsége között, ugyanúgy fel kell ismerni, hogy a termék minősége a folyamatminőség eredménye. Ez a folyamatok folytonos fejlesztéséhez fog vezetni, amelynek a következménye a termékek minőségének javulása, ami a vevő elégedettségét növeli. Ez a PDCA ciklus alkalmazásával és gyengeség-központúsággal valósul meg.
- A dolgozók teljes körű részvétele. A TQM-et alkalmazó cégek a dolgozóik teljes körű részvételére alapoznak, amit motiválással tudnak elérni. A cég összes tagjának képességeit és tudását fel akarják használni a folyamatos fejlesztéshez és a fogyasztók igényeinek kielégítéséhez. Ehhez dolgozóikat is vevőiknek — belső vevőiknek — kell tekinteniük.
- Részvétel a többi szervezettel közös tanulásban, tanuló szervezetté válás. A TQM-et alkalmazó cégeknek részt kell venniük a társadalmi méretű közös tanulásban, ami a többi céggel közös tanulás kell, hogy legyen azért, hogy elkerüljék a módszerek újrakitalálását, a minőség gyakorlatát gyorsabban tudják bevezetni, és minőségkultúrát teremtenek meg az üzleti élet számára. Tanuló szervezetté kell válniuk, ami a kísérletezést, azaz új dolgok keresését és megvalósítását, a problémamegoldást, a tanulást a saját és a mások tapasztalataiból, valamint a megszerzett tudás és az eredmények elterjesztését jelenti.
- Vezetés. A TQM-nek a cég életformájává kell válnia. Ehhez az kell, hogy a felső vezetés irányítsa ezt a tevékenységet, és ez a kulcskérdés. A legtöbb sikertelenséget az okozza, hogy a felső vezetés nem elkötelezett, és nem maga végzi, hanem delegálja a TQM tevékenység irányítását. A szervezet sikere a vezetők kompetenciájától függ, amibe bele kell érteni a minőségközpontú irányításra való képességet és hajlandóságot is. Minél jobb a vezetés minősége, annál nagyobb a szervezet esélye a sikerre.

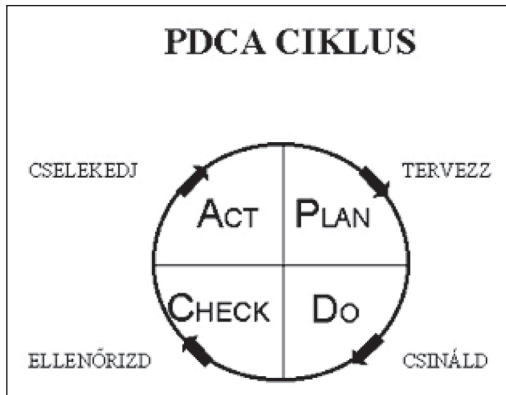
Az alapelvekben közös az, hogy megvalósításukban fő tényező az ember, akár vezetőnek, dolgozónak, külső vagy belső vevőnek, akár érdekelt félnek nevezzük őt. Ezért a megvalósításuk csak az emberek motiválásával, csoportmunkával, valamint oktatásuk és képzésük segítségével érhető el. Közös továbbá az, hogy megvalósításukhoz számos módszer és eszköz áll rendelkezésre.

9.1.3.3 A PDCA ciklus

A PDCA ciklus 4 fő elemre bontható:

- Plan!: Tervezzük meg, hogy mit szándékozunk csinálni! Ez azt jelenti, hogy határozzuk meg, hogyan akarjuk megvalósítani az adott termék előállítását (egy cipő előállítását, egy motor összeszerelését, egy szolgáltatás megszervezését stb.).
- Do!: Csináljuk a feladatot, a munkát a leírtak szerint! Ügyeljünk arra, hogy mindenki a leírtak szerint végezze munkáját. Ehhez a dolgozókat folyamatosan képezni kell arra, hogy el tudják végezni a munkájukat, mindig a legújabb munkautasítások szerint.

- Check!: Ellenőrizzük, amit csináltunk! Ez azt jelenti, hogy feljegyzéseket készítünk az elvégzett munkáról, és megőrizzük őket. Ezek alapján tudjuk ellenőrizni és bizonyítani, hogy mit csináltunk. Ez egy folyamatos controlling típusú ellenőrzés.
- Act!: Avatkozunk be! Ha jó az, amit csinálunk, akkor csináljuk ugyanúgy, ha viszont hibát követtünk el, akkor keressük meg a hiba keletkezésének helyét és okát, és tegyünk intézkedéseket a kijavítására.



A vevői, illetve az ügyféli visszajelzések alapján, valamint a folyamatokban talált hibák – gyengeségek – megszüntetésével javítják a folyamatokat. Nem az emberi gyengeségek, hanem a folyamatok gyengeségeinek megtalálása és kiküszöbölése a cél! A hangsúly a megelőzésen van a hiba-keresés helyett.

10. számú ábra: PDCA ciklus

Forrás: <https://www.minosegportal.hu>

9.1.3.4 A TQM modellje

A TQM (teljes körű minőségirányítás) két fő részre tagolódik: a vezetési elvekhez, valamint a minőségjavítás módszereihez tartozó útmutatóra. Egy szervezet céljai a szabvány szerint a következők:

- vevők (szolgáltatást igénybe vevők) elvárásainak kielégítése,
- üzleti célok (tulajdonosok, befektetők elégedettsége),
- társadalom elvárásainak teljesítése.

A teljes körű minőségirányítás amerikai megközelítés szerint egyének, csoportok és szervezetek olyan folyamatos tevékenysége, melyben meghatározzák, hogy a „megfelelő dolgokat” az első lehetséges alkalommal elvégezzék, továbbá az a törekvés, hogy a kliensek megelégedésére szolgáljanak azzal is, hogy a kritikus folyamatokat rendszeresen mérik és javítják.

A TQM alapmodell középpontjában egy minőségbiztosítási rendszer található, amelyet napjainkban (a gazdasági életben) leggyakrabban az ISO 9000 szabványos rendszerrel valóban meg. A minőségbiztosítási rendszer szorosan kapcsolódik a vezetés elkötelezettségéhez, a csoportokban történő munkavégzési módszerekhez, valamint az alkalmazandó eszközökhöz a szervezet adottságai és eredményei közötti kapcsolat megszilárdítása céljából, mely a következőket foglalja magában:

- vevők (felügyelet, piac) kielégítése, alkalmazottak elégedettsége,
- folyamatok szervezése, mérése, radikális átvilágítása (minden tevékenységre vonatkozóan),
- teljesítményszintek összemérése a legjobbal,
- problémák meghatározása és megoldása, minőségi veszteségek figyelése,
- önértékelés (teljesítmény mérése egy referenciamodell ellenében) és folyamatos javítás (emberek, folyamatok teljesítménye),

- humánerőforrások kezelése (emberekkel való foglalkozás és továbbképzés),
- szervezeti célok és az egyéni célok összehangolása,
- egyéni felelősség meghatározása és elfogadtatása,
- stratégiai tervezés.

A TQM célja nem az önmagában vett minőség, hanem beletartozik minden, ami folyamatosan javítja a szervezeti irányítást annak érdekében, hogy tökéletesedjen a működés, növekedjen a teljesítmény és elérhető legyen a kiválóság. A teljes körű minőségirányítás nem annyira a gyors eredmények, mint inkább a tartós megoldások elérésére törekszik, közép- és hosszú távon gondolkodik. Ez a szemléletmód állandó tökéletesítésre ösztönzi a szervezeteket, így a folyamatszervezés egyre nagyobb jelentőségre tesz szert.

A szervezetek fejlesztésénél biztosítani kell az átmenetet a hagyományos vertikális struktúrából a vevő (ügyfél)-központú horizontális és keresztfunkciós csoportmunkán alapuló struktúrába, majd gondoskodni kell a hatékonyság megfelelő szintjének fenntartásáról. E fejlődés nyomán követésére jó módszer az önértékelés és a saját teljesítmény összehasonlítása az adott területen kiválónak számító szervezetekével (benchmarking).

A folyamatközpontú szervezés révén kialakított menedzselési rendszer az üzleti és gazdasági élet szereplőihöz kötődik elsősorban. Lényege, hogy a képezett munkavállalók felé először küldetést és értékeket közvetítenek, majd rájuk bízák, hogy az üzleti, működési eljárásokat úgy folytassák, ahogyan a szervezet számára adott helyen, időben és körülmények között a legmegfelelőbb. A folyamatközpontú szervezés arra épít, hogy a felelősségteljes egyének szervezett láncán át egy konzisztens, elkötelezett menedzselési folyamat köti össze a szervezeti lehetőségeket és eszközöket.

Az ún. holisztikus folyamatmodell a folyamatközpontú szervezés alapvető tervezési és végrehajtási mechanizmusa. A modell egyesíti a hagyományos, műveletorientált „bemenet – folyamat – kimenet” konstrukciót a dinamikus, elkötelezettség által hajtott kommunikációs mintával, amelyet „munkafolyamat” vagy „párbeszéd” modellnek nevezünk.

A hagyományos modell erőforrások tevékenységgé való konvertálását jelenti meghatározott eredmények elérése érdekében. A párbeszéd modell a vevő (ügyfél)-szállító (szolgáltató) kapcsolatok olyan szférája, amely meghatározott időpontban meghatározott eredményeket hoz létre.

E kétféle modell integrálása egységes holisztikus modellé nem más, mint a vevő (ügyfél)-szállító (szolgáltató) kapcsolatok olyan szériája, amely az erőforrások felhasználásán alapuló tevékenységeket indukál annak érdekében, hogy meghatározott időpontban meghatározott eredmények jöjjenek létre, s így kialakuljon a vevői érték. A holisztikus megközelítésnek a szolgáltatás, sőt a közszolgáltatás területén is növekszik a jelentősége. A 21. században, melyet a minőség évszázadának is neveznek, a fejlődés ebben az irányban fog haladni.

9.1.3.5 A minőségirányítás szakaszai

A minőségirányítás az általános irányítási feladatköröknek minden olyan tevékenysége, amely meghatározza a minőségpolitikát, a minőségre vonatkozó célkitűzéseket és feladatköröket, valamint megvalósítja azokat olyan eszközökkel, mint a minőségügyi tervezés, a minőségszabályozás, a minőségbiztosítás és a minőségfejlesztés. A minőségirányítás megvalósításához szükséges szervezeti felépítés, eljárások, folyamatok és erőforrások minőségügyi rendszert alkotnak.

A minőségirányításban a következő öt szakaszt különböztetjük meg:

1. Termékorientált: a minőség kiváló szaktudáson, felügyeleti terveken és javításokon, valamint kimenő ellenőrzésen keresztül valósítható meg.
2. Folyamatorientált: az elsődleges folyamatok minőségirányítását jelenti, támogató irányítás, kevésbé hierarchikus, mint az előző.
3. Rendszerorientált: a folyamatok rendszerének irányítása, a másodlagos folyamatok is fontosak.
4. Értéklánc-orientált: az értéklánc minőségirányítása, a rendszer kiterjesztése a vevőre (szolgáltatás igénybe vevőjére), a szállítóra és a személyzetre.
5. Teljes körű minőségirányítás: teljes körű minőség, vezetés és jövőkép a társadalomhoz kapcsolódó előnyökre vonatkozóan.

9.2 A szabványosítás és a minőségügy kapcsolata

9.2.1 Sztenderdizálás a *Magyary Programban*

Magyary Zoltán a közigazgatás kapcsán azt az elvárást fogalmazta meg, hogy váljon „embe-rarcúvá”, vagyis a külső és belső ügyfelek (az állampolgárok és a tisztviselők) számára legyen kiszámítható és támogató, és bár ez is lehetne emberi, de sohasem lehet szeszélyes.

A deregulációs folyamattal párhuzamosan készül el a közigazgatási eljárások új fogalom- és típusrendszere, ezért addig a Magyary Program szempontjából nem 1-2 lépésből álló eljárások értékelése bír kiemelt jelentőséggel, hanem az összetettebb folyamatok mint kö-zigazgatási eljárások hatékonyabbá tétele.

A közigazgatás működését jellemző belső (a szervezeteken vagy szervezetrendszeren belüli) és külső (a hivatal és az ügyfél közötti) eljárások tekintetében egyaránt fontos elvá-rás, hogy megbízhatóak, kiszámíthatóak, valamennyi összetevő szempontjából (az eljárás időtartama, költsége stb.) tervezhetőek legyenek. Ennek az elvárásnak az egyes eljárások sztenderdizálásával, egységes normák, elvárások felállításával és betartásával lehet a legin-kább megfelelni. A szolgáltatási szintek, eljárási szabványok rögzítésének és a megállapított szint betartását ellenőrző folyamatos monitoringtevékenységnek jelentős hozadéka lesz a közigazgatás ügyfélkapcsolataiban, különösen az ügyfélszolgálatokon történő ügyintézés minőségének javítása terén.

Nagy terhet ró az ügyfelek számára, hogy szinte az összes hivatal saját eljárásokkal, úr-lapokkal, szokásokkal és arculattal rendelkezik. Ez önmagában jelentősen fokozza az ügy-felek tájékozódásának nehézségét, és növeli az eljárás idő- és költségigényét, vagyis az ad-minisztratív terheket. Az elektronikus megoldások, az internetes ügyintézés világa ma már sokak számára ismert, ám az állam még alig-alig teremtette meg ennek lehetőségét a saját szolgáltatásaiban. Komoly probléma az ügyfelek tájékoztatásának elégtelensége, ami az em-berek kiszolgáltatottságához vezet. Ez annak is köszönhető, hogy az elmúlt években nem volt kialakult gyakorlata az állampolgári kezdeményezések érdemi megvizsgálásának és ke-zelésének.

A Magyary Program célja az ügyfelek igényeit és érdekeit figyelembe vevő, ügyfélközpon-tú szolgáltató működés kialakítása, az eljárások egyszerűsítése, az ügyfélterhek csökkentése és egységesen magas színvonalú, mindenki által hozzáférhető szolgáltatások biztosítása.

A szolgáltatások színvonalának emelése érdekében többcsatornás (személyes, elektroni-kus és telefonos) kormányzati ügyfélszolgálati rendszert hozunk létre, amely az ügyfelek

számára lehetőséget teremt ügyeik egyablakos (egy helyszínen történő) elintézésére, olyan magas színvonalú ügyfélszolgálati rendszert, amely alkalmazza az elektronikus ügyintézés által biztosított lehetőségeket, ahol kulturált tárgyi környezetben, magas felkészültségű ügyfélszolgálati munkatársak segítségével intézhetjük dolgainkat. Megnyílt az új típusú ügyfélszolgálati rendszer első 29 irodája. Néhány éven belül az egész országot behálózzák majd a Kormányablakok, egyenlő hozzáférést biztosítva a korszerű egyablakos ügyintézéshez.

9.3 Minőségbiztosítási eljárások a közigazgatásban

9.3.1 Az ISO szabványok alkalmazása a közigazgatásban

A minőség szabályozás, minőségbiztosítás kifejezés mellett erősen elterjedt a minőségirányítás kifejezés, mely korábban a vezetői tevékenységet jelentette a minőségirányítással kapcsolatosan, ma már a minőségbiztosításra irányuló tevékenységeket foglalja magában. A minőség szabályozás, minőségbiztosítás és minőségirányítás kifejezések alatt sokan ugyanazt értik, a különbségek e szavak között elmosódtak, ezért megjelent egy új kifejezés: a minőségügyi rendszer.

9.3.1.1 A minőség szabvány szerinti definíciója

„A termék vagy szolgáltatás olyan tulajdonságainak és jellemzőinek összessége, amelyek hatással vannak a terméknek vagy a szolgáltatásnak arra a képességére, hogy kifejezett vagy elvárt igényt kielégítsen.”³²

A minőség megvalósításának egyik eszköze a minőségügyi rendszer bevezetése, működtetése, melynek legfontosabb elemei a tervezés, a végrehajtás, az ellenőrzés, valamint a javítás.

„Mindazok a tervezett és rendszeres intézkedések, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a termék vagy szolgáltatás a megadott minőségi követelményeket kielégítse.”³³

A minőségbiztosítás egyik nagyon lényeges eleme a rendszer belső auditálása, valamint külső, független tanúsító szervezet által végzett felülvizsgálata.

9.3.1.2 A minőségügy

A minőségügy az értékesítésre szánt termékek előállításával és felhasználásával foglalkozik. E fogalomnak tartalmi elemei az üzleti kiválóság, a minőség ellenőrzése és a fogyasztók védelme.

9.3.2 Az ISO 9000 története

„A modern minőségirányítási szabványok a 20. század szülöttei, és – mint az új dolgok nagy része – a hadiiparban keletkeztek. Az amerikai hadseregben létrehoztak egy minőség szabályozási szabványt, amelynek betartását megkövetelték a civil beszállítóktól is. Így

32 MSZ EN ISO 8402:1996 szabvány

33 MSZ EN ISO 8402:1996 szabvány

keletkezett az 1968-as NATO szabvány. Azután 1974-ben a brit Szabványügyi Intézet elkészítette a BS 5719, nem a hadsereg számára készült minőségbiztosítási irányelveket. Ez volt az alapja a BS 5750, 1979-ben megjelent első, minőségirányítási rendszerekre vonatkozó szabványnak, amit 1979 után sok ország adaptált.

Ennek következtében a [Nemzetközi Szabványügyi Szervezet](#) (ISO) elkezdte kidolgozni, és 1987-ben megjelentette az ISO 9000 szabványsorozatot. Európában a [CEN](#) nemzeti szabványügyi szervezetei elfogadták, és EN 29000:1987 jelzéssel meg is jelentették.

A következő változatot 1994-ben EN ISO 9000 jelzéssel kiadták, némi módosítással az előző változathoz képest. Ezt vették át az egyes országok, majd lefordították és nemzeti szabványként kiadták. Nálunk MSZ EN ISO 9000:1996 jelzéssel.

Az ISO 9000 család következő, átdolgozott kiadása 2000 végén jelent meg, és koncepcionális változtatásokat tartalmazott az előző változathoz képest. Ezek közül a legfontosabb a teljes folyamattípusirányítási rendszer kiépítése a vevői igények felmérésétől kezdve a vevői megelégedettség figyelemmel kíséréséig, rugalmasabb alkalmazkodás a rendszert bevezető szervezet adottságaihoz, kisebb a stagnálás veszélye, mert követelményként tartalmazza a folyamatos fejlesztést, elmozdult a TQM irányába, és felépítése logikusabb, a PDCA elvet követi.

A minőségirányítási szabványok családot alkotnak. A szűkebb család három szabványból áll, az ISO 9000, 9001 és 9004-ből. A lényeges különbség az ISO 9001 és a család összes többi szabványa között az, hogy míg az előbbi a cég minőségirányítási rendszerének kialakításához és tanúsításához szolgáltatja a követelményeket, azaz egy cég minőségirányítási rendszere tanúsítható az ISO 9001 szabvány (modellnek is nevezik) alapján, addig az összes többi szabvány útmutató, amely magyarázatokat, ajánlásokat tartalmaz.”³⁴

Az ISO 9000 szabványsorozatot a legtöbb országban kiadták nemzetközi szabványként. Az Európai Unió és tagországai szó szerint adták ki, az Európai Unió EN jelzéssel a szabvány neve előtt, a tagországok pedig saját jelzetükkel. Ez jelzi azt, hogy a szabványt szó szerint fordították.

9.3.2.1 Hazai gyakorlat

Magyarországon a rendszerváltást követő folyamatos változások nem tették lehetővé az angol minőségügyi rendszerhez hasonló intézkedések megtételét, de nagy előrelépés történt a minőségügy témájában. Ilyen intézkedés volt a Kormány 3545/1992. sz. határozata a minőségügyről és a 2006/1993. sz. kormányhatározat. 1993-ban a minőségügyi feladatok irányítására létrejött egy tárcaközi bizottság. 1995. április 11-én a minőségügy szempontjából nagyon fontos törvényt fogadott el az Országgyűlés, a [nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. számú és az ellenőrző szervezetek akkreditálásáról szóló 1995. évi XXIX. számú törvényt](#). Ezek tartalmát figyelembe véve alakult meg 1995 őszén a [Magyar Szabványügyi Testület \(MSzt\)](#) és a [Nemzeti Akkreditáló Testület \(NAT\)](#). Az európai szabványok, előírások, jogszabályok átvételét különböző alapok, PHARE minőségügyi programok segítették. Ezek segítségével Magyarországon a '90-es években az ISO 9000 szabványsorozat nagymértékben elterjedt.

34 Bálint Júlianna: Minőség – tanuljunk, tanítsuk, valósítsuk meg és fejlesszük tovább. Terc, 2006.

9.3.3 Az ISO 9000 szabványsorozat

Az ISO szabvány létrehozása: Szükségessé vált egy olyan minőségi szabvány létrehozása, amely viszonyítási alapként és a szerződéses kapcsolatokban is használható. Az első ilyen szabvány volt a három részből álló BS 5750-es szabvány, melyet 1979-ben adtak ki. Ez az Észak-atlanti Szövetség részére kidolgozott Szövetségi Minőségbiztosítási Közlemények (AQAP) 1., 4. és 9. szabványain alapult.

Az ISO 9000-es szabványsorozatot a genfi székhelyű, [Nemzetközi Szabványügyi Szervezet](#) (International Standard Organization, 1947) egyik bizottsága dolgozta ki Kanada elnöklétével, mely erősen támaszkodott a BS 5750-es szabványra. A szabványsorozat 1986-ra készült el és 1987-ben jelentették meg, ezután pedig többször is módosították, egyszer 1994-ben, majd 1996-ban, figyelembe véve a tapasztalatokat. Az ISO 9000 felöleli az ISO 9001, az ISO 9002, az ISO 9003 és az ISO 9004-es szabványokat.

Az ISO 9001 azokra a vállalatokra vonatkozik, melyek saját maguk tervezik meg termékeiket és teljes körű minőségszabályozást végeznek (tervezés, fejlesztés, gyártás, ellenőrzés, felszerelés, vevőszolgálat). Az ISO 9002 olyan vállalatok számára készült, melyek kapott tervek szerint végzik a gyártást (gyártás, ellenőrzés, felszerelés, vevőszolgálat). Az ISO 9003 pedig azon vállalatok számára készült, melyek egyszerű termékeket készítenek, technológiát használnak, és termékeiket pedig ellenőrzik (végellenőrzés).

E szabványok indokoltsága nem volt teljesen érthető, így kiadták az ISO 9000-et, amely megmagyarázta, hogy e három szabvány között nincs logikai és időbeli kapcsolat, hanem a vállalatoknak egyet kell közülük kiválasztani. Mivel az érthetőség még e szabvány után is problémát okozott, így kiadták az ISO 9004 jelű szabványt, mely magyarázatokat, ajánlásokat tartalmaz. Az ISO 9004 kitér a gazdaságosságra is, ugyanis erről a három szabvány egyike sem rendelkezik, mivel ez nem sorolható a szerződéses kötelezettségei közé, valamint részletesen megfogalmazza a szabványok célját, jellegét, bevezetésének módját.

9.3.4 Az ISO 9000 követelményei

Az ISO 9000-es szabványban összefogott modellek más-más követelményeket fogalmaznak meg. Fontos, hogy ezek az előírások nem helyettesítik, csupán kiegészítik a termékek műszaki követelményeit. A minőségrendszer követelményeit az ISO 9001-es szabvány foglalja egységbe, az alábbi 20 minőségelemet felsorolva:

- A vezetőség felelőssége
- A minőségügyi rendszer
- A szerződés átvizsgálása
- A tervezés szabályozása
- A dokumentumok és adatok kezelése
- Beszerzés
- A vevő által beszállított termék kezelése
- A termék azonosítása és nyomon követhetősége
- Folyamatszabályozás
- Ellenőrzés és vizsgálat
- Ellenőrző, mérő- és vizsgáló berendezések felügyelete
- Ellenőrzött és vizsgált állapot

- Nem megfelelő termék kezelése
- Helyesbítő és megelőző tevékenység
- Kezelés, tárolás, csomagolás, állapotmegőrzés és kiszállítás
- A minőségügyi feljegyzések kezelése
- Belső minőségügyi felülvizsgálatok
- Képzés
- Vevőszolgálat
- Statisztikai módszerek



11. számú ábra: ISO logó

Forrás: <https://www.seeklogo.com>

9.3.4.1 Mi motiválja egy minőségbiztosítási rendszer bevezetését?

Első és legfontosabb tényező a legfelsőbb vezető, vezetés elkötelezettsége, ha ez nincs meg, a bevezetés nagy valószínűséggel megbukik. Sajnos Magyarországon a kilencvenes években erre több példa is akadt, főleg önkormányzatoknál. Sok esetben a minőségbiztosítási rendszer bevezetése előtt, vagy éppen a legnehezebb időszakban hátrált meg a vezetés, legtöbbször a dolgozói ellenállás hatására a vezetés nem állt ki a változtatások mellett, így az elbukott.

E tényezőn kívül külső és belső tényezők egyaránt befolyásolják egy minőségbiztosítási rendszer bevezetését. A külső tényezők között lehet említeni a latens vevői igényt, a piac kényszerítő erejét, vagyis azt, hogy a vevők elvárják az ISO 9000 tanúsítvány meglétét. A belső tényezők között szerepel a belső szabályozási rendszer bonyolultsága, áttekinthetlensége.

9.3.4.2 Az ISO dokumentációja

Az ISO 9000 minőségbiztosítási modellben nagy hangsúlyt kap a dokumentáció. Megvalósítására az ISO 9001-es egy háromszintű rendszert határoz meg. A rendszer minden egyes eleme ugyanakkora jelentőséggel bír, de mégis ki kell emelnem a minőségügyi kézikönyvet, mivel a másik két szint ebből a szintből származtatható. A minőségügyi kézikönyv egy vezetési dokumentum, amely magában foglalja a szervezet minőségpolitikáját, minőségrendszerét. Bemutatja a célokat, melyeknek teljesítésére kötelezettséget vállalt, a szakértőket, a felelősségi köröket, jogosultságokat. Célja a rendszer kialakításának, működésének, felülvizsgálatának szolgálata. A minőségügyi kézikönyvnek követnie kell a választott minőségügyi modellnek megfelelő szabvány felépítését. A rendszer minden egyes elemére eljárásokat alakítottak ki, melyeket azon vezetők irányítanak, akik az adott elemért felelősek. Ezen eljárásokat tartalmazza az eljárások könyve. A legalsó szinten helyezkednek el az utasítások, melyekben megtalálhatóak az egymás után megvalósítandó, feladatszintű előírások.

Összefoglalva: az ISO 9000 szabványsorozat egy hosszú távon azonos minőségi szintet biztosítani alkalmas rendszer modellje, mely rendszeresen ellenőrzött és jól dokumentált.

Legnagyobb hátránya az, hogy statikus, tehát nem helyeznek hangsúlyt a minőség fejlesztésére, a minőségköltségek elemzésére és nem foglalkoznak az emberi erőforrások menedzselésével.

9.3.4.3 Az ISO rendszer alkalmazása a közigazgatásban

A közigazgatás nem egyszerűen az állami hatalomgyakorlás egyik formája, hanem szolgálat, amit az állampolgároknak teljesítenek. Napjainkban célként fogalmazódik meg a minőségi közigazgatás megteremtése, azaz egy szakszerűbb, gyorsabb, kiszámíthatóbb, megbízhatóbb közigazgatás. Továbbá, hogy az igazgatási munka hatékonysága és minősége növekedjen, valamint erősödjön az állampolgárokat, ügyfeleket szolgáló jellege.

Magyarországon az 1990-es évek végén kezdték a közigazgatásban a minőségbiztosítást alkalmazni. Az önkormányzatok polgármesteri hivatalai, valamint a közigazgatás területi szervezetei közül többen, különösképpen a közigazgatási hivatalok jártak elől az úton. Akkor még nagyon sok ellenérv szólt a minőségbiztosítási rendszerek önkormányzati alkalmazásával szemben. Úgy gondolták, hogy a szabványt alapvetően gazdasági társaságoknak találták ki. Egy másik elterjedt ellenérv volt, hogy az önkormányzatok működése különféle jogszabályok által jelentős mértékben szabályozott, és nem marad alkalmas szabályozási terület a minőségügyi rendszer folyamatszabályozásai számára.

Miért volt és van akkor mégis szükség a minőségbiztosítási rendszerre ebben a közegben? Mert az elősegítheti, illetve továbbfejlesztheti a törvényes és hatékony munkavégzést, a hivatal működésének átláthatóságát, a különböző dokumentumok mozgásának, a lejátszódó munkafolyamatoknak a nyomon követhetőségét. Fontos tény, hogy az ISO szabványok nemcsak olyan szervezetekre vonatkoztathatók, amelyek egy bizonyos típusú feladatkört végeznek, hanem minden olyan szervezetre alkalmazhatók, amelynek meghatározott célja, illetve a cél eléréséhez szükséges erőforrásai vannak.

Ígazából a minőségügyi rendszernek a bevezetése az önkormányzatoknál nem eredményezi a szolgáltatások színvonalának automatikus javulását, illetve nem oldja meg azonnal a szervezetek minden működési problémáját.

A polgármesteri hivatal az önkormányzati testületnek döntés-előkészítő, végrehajtó szerve. Az önkormányzati ügyekben a hivatal alárendelt az önkormányzat döntéshozó szerveinek, azaz a képviselő-testületnek, a bizottságoknak és a polgármesternek. A hivatal vezetése a hivatal minőségügyi rendszere tekintetében nem feltétlenül önálló, hanem egy vagy több külső szervtől függ.

Az önkormányzatokat közérdekű szerveknek tekinthetjük, de a közérdek összetett és elvont kategória, amely megnehezíti a vevő, ezen belül a minőség meghatározását az egyes munkafolyamatok tekintetében.

Jogi szabályozás, SZMSZ, belső szabályzatok kapcsolata a minőségügyi szabályozással

A jogszabályok kötöttséget jelentenek. Az **önkormányzatokra vonatkozó jogi szabályozás** jelentős mértékben feladat-, illetve hatáskör-telepítő, azaz kötelező feladatokat állapít meg. A minőségügyi eljárások viszont a belső hivatali munkaszervezés olyan folyamatait és sajátosságait szabályozzák, amelyek jogszabályi szinten nem írhatók elő. Az önkormányzatok saját szervezeti és működési rendjüket szabadon, önállóan határozzák meg. Saját adottságaikat figyelembe véve maguk alakíthatják ki kötelező feladataik ellátásának működési feltételeit. A minőségügyi rendszer szempontjából az **eljárási törvények**, önkormányzati rendeletek,

valamint a szervezeti és működési szabályzat a meghatározó. Az eljárási törvények esetében más a szabályozás, mint a minőségügyi szabályozás során, a legfőbb funkciók, az eljárásban részt vevő ügyfelek ügyféli jogainak, illetve a hatóság ezzel kapcsolatos kötelezettségeinek meghatározása.

Az SZMSZ határozza meg az önkormányzat belső szervezeti rendjét, elhatárolják az egyes szervezeti egységek feladat- és hatásköreit. Nem foglalkoznak olyan belső munkaszervezési kérdésekkel, amelyek a feladatok ellátását biztosítják a vezetői felelősség rendszerén, a folyamatok dokumentálásán, a belső ellenőrzések rendjének rögzítésén át.

A belső szabályzatok egy része beilleszthető a minőségügyi rendszerbe, mivel a folyamatos működés szempontjából releváns folyamatokat írnak le. A minőségügyi rendszer belső dokumentációja önálló rendszert alkot, melynek elemei legáltalánosabban a minőségpolitikában megjelölt célok elérését követik. Alkalmas arra, hogy a munkafolyamat egyes elemeit, a felelősségi köröket ne csupán a szervezeti egységek szintjén, hanem azon belül is tisztázza. Így a feladatmegoldást, az ügyintézkést teljes folyamatában ellenőrizhetővé teszi.

A közigazgatás adottságai, a minőségbiztosítási rendszerrel kapcsolatos előnyök, hátrányok

A közigazgatás bizonyos adottságai előnyösek a minőségügyi rendszer szempontjából, és ezek részben ellensúlyozhatják az alábbi problémákat. Az önkormányzatok dolgozói kötött munkaidőben, szigorú munkarendben látják el feladataikat, teljesítményük visszaigazolása egyáltalán nem történik meg, illetve csak nagyon közvetett módon és egyoldalúan. Az esetek nagy részében nehéz feladat a minőség értelmezése egyes hivatali munkafolyamatokban, illetve az elkötelezettség, érdekeltség megteremtése a minőségi teljesítmény iránt.

Az önkormányzatoknál fejlett iratkezelési rendszer működik. Előfordul, hogy a hatalmas mennyiségű irat miatt a rendszer működése nehezen áttekinthető, mégis az ilyen rendszert alkalmazó munkatársak általában fogékonyabbak a strukturált minőségügyi dokumentáció kezelésére, hisz tevékenységük alapvetően irat alapú.

A jogi szabályozás betartásának kötelezettsége miatt kiemelhető az önkormányzati hivatalok képessége a többszintű szabályozás szerinti működésre, illetve ennek rendszeres ellenőrzésére. Így a minőségügyi eljárások kezelése kevesebb problémával járhat.

A minőségbiztosítási rendszerek közigazgatási alkalmazásának szempontjai

1. Belső szempontok:
 - belső működés szabályozottsága,
 - rendszer- és funkciószerű működés,
 - egyértelmű felelősségi rendszer meghatározása,
 - minőségtudat kifejlesztése,
 - gazdaságosság.
2. Külső szempontok:
 - ügyféli elvárások kielégítése, ügyféli elégedettség elérése,
 - lakossági bizalom növelése a hivatal iránt,
 - külső image.

9.3.4.4 Az ISO 9001:2000 szabvány jellemzői, alapelvei

Az ISO – Nemzetközi Szabványügyi Szervezet a világ legnagyobb szabványfejlesztője. Az ISO 9001 célja, hogy meghatározza a minőségirányítási rendszer azon minimális követelményeit, amelyeknek teljesítése a vevő megelégedettségének eléréséhez szükségesek. Ezen az alapvető célon kívül az elvárt, közvetlen eredmények közül különösen fontos a folyamatközpontú minőségszemlélet meghonosodása a közszolgáltatásokat nyújtó hivatalok körében. A szolgáltatási folyamatok és eljárások újragondolásával a szükséges változtatások elindítása, főleg a folyamatok vevőközpontúságára. Különösen fontos még a változtatások menedzselése és irányítása. Továbbá az önkormányzat szakterületi vezetőinek ellátása olyan minőségügyi eszközökkel, amelyek elengedhetetlenül szükségesek ahhoz, hogy rendszeresen vizsgálják, fejlesszék a tevékenységüket, kapcsolataikat, együttműködésüket.

Az új ISO 9001 súlypontja a struktúráról a folyamatokra helyeződött át, és nyolc alapelve épül:

- Vevőorientált szervezet: A szervezet a vevőktől függ, ezért tisztában kell lenni a vevők mindenkorai szükségleteivel, teljesíteni kell a vevői követelményeket és elvárásokat.
- Vezetés: A vezetés feladata, hogy a szervezet céljait egységesítse, összehangolja. Létre kell hoznia egy olyan belső munkahelyi környezetet, amelyben a munkatársak azonosulni tudnak a szervezet céljaival.
- Munkatársak részvétele: A szervezet lényegét minden szinten a munkatársak jelentik, és a teljes bevonásuk teszi lehetővé képességeik kihasználását a szervezet javára.
- Folyamatalapú megközelítés: A kívánt eredményt hatékonyabban lehet elérni, ha az erőforrásokat és tevékenységeket folyamatként kezelik.
- Rendszermegközelítés és -irányítás: Az egymással kölcsönhatásban álló folyamatok azonosítása, megértése és irányítása hozzájárul a szervezet hatékonyságának és eredményességének javításához.
- Folyamatos fejlődés: A szervezet fő célja a folyamatos fejlődés.
- Tényeken alapuló döntéshozatal: Az eredményes döntés az adatok és egyéb információk elemzésén alapul.
- Kölcsönösen előnyös szállítói kapcsolatok: A szervezet és szállítói kölcsönösen függenek egymástól, kölcsönös együttműködésük mindkét fél számára előnyös. Fokozza a szervezet és beszállítói értékteremtő képességét.

9.3.4.5 A minőségirányítási rendszer kiépítésének folyamata

A minőségirányítás első számú felelőse mindig az adott intézmény vezetője. Elvileg az intézmény vezetőjének létre kell hoznia egy kizárólag minőségbiztosítással foglalkozó, függetlenített beosztást, konkrét személlyel együtt, aki csak az első számú vezetőnek van alárendelve. Ez a személy tervezi, összehangolja, valamint felügyeli a minőség irányításával, fenntartásával és fejlesztésével kapcsolatos intézkedéseket.

A minőségirányítás kialakításában a felső vezetésnek és magának az első számú vezetőnek nemcsak kizárólagos felelőssége van, hanem olyan kezdeményezhetőséget kell tanúsítania, hogy a szervezetben minden dolgozó elkötelezettsége is kialakuljon.

Ez a közös és kölcsönös elkötelezettség garanciája a hatékony közszolgálati TQM (teljes körű minőségirányítás) kialakításának is.

A minőségirányítási rendszer kiépítésénél nem az a cél, hogy mindent felforgassunk, ha-

nem az, hogy a jól működő dolgokat megtartsuk, és csak a hiányzókat pótoljuk, illetve kiegészítsük a szabvány követelményeinek megfelelő elemekkel. A minőségirányítási rendszer kialakítása komplex és időigényes feladat.

A minőségirányítási rendszer kiépítése a következőkből tevődik össze:

- minőségügyi alapfogalmak ismertetése, képzési alapismeretek,
- helyzetfelmérés és -értékelés, vezetői átvizsgálás, fejlesztés,
- minőségpolitika meghatározása, rendszer megtervezése, felülvizsgálata,
- minőségcélok meghatározása, rendszer megtervezése, felülvizsgálata,
- belső rendszeraudit,
- működtetés,
- képzés (belső auditoroké, alkalmazás elősegítése).

9.3.4.6 Az ISO lehetséges eredményei a közigazgatási szervezetekben és az önkormányzatoknál

Az ISO 9001-es szabvány szerinti minőségbiztosítási rendszer kifejlesztésével és alkalmazásával a vevők igényei kielégítésének általános célján kívül az elvárt, közvetlen eredmények közül különösen fontosak a következők:

- folyamatközpontú minőségszemlélet meghonosodása a közszolgáltatásokat nyújtó hivatalok körében,
- a szolgáltatási folyamatok és eljárások újragondolásával a szükséges változtatások elindítása, különös tekintettel a folyamatok vevőközpontúságára,
- a változtatások menedzselése és irányítása,
- az önkormányzat szakterületi vezetőinek ellátása azokkal a minőségügyi eszközökkel, amelyek ahhoz szükségesek, hogy rendszeresen vizsgálják és fejlesszék a tevékenységüket, koordinatív kapcsolataikat és együttműködésüket.

Az önkormányzat vezetőinek kell eldönteniük a szolgáltatások nyújtásának módját, valamint azt, hogy milyen rendszerre van szükség a döntéshozók által meghatározott minőség eléréséhez és a lakosság által támasztott minőségekvetelményeknek a lehető legjobb teljesítéséhez. Az önkormányzatnak alkalmas módszerrel meg kell határoznia, hogy:

- a helyi lakosok hogyan értékelik a kapott szolgáltatásokat,
- melyek azok az elvárások, amelyeket ezekkel a szolgáltatásokkal szemben támasztanak,
- milyen eszközök segítségével lehet ezeket az értékeléseket és elvárásokat figyelembe venni a nyújtott szolgáltatásokban.

Bevezetés az önkormányzatoknál

Az önkormányzati igazgatás szakmai EU-harmonizációja folyamatában követelményként jelentkezett a minőségi szemlélet kialakítása és a tevékenységekre érvényes minőségbiztosítás megvalósítása. Eszerint minőségen azt is értették az önkormányzatok, hogy a feladat- és hatásköreiknek ellátását biztosító döntési és eljárási rendszereik működése az európai normáknak megfelelő legyen.

A minőségbiztosítási rendszer kialakítását a bevezetőben említett közigazgatási szervezetek, elsősorban önkormányzatok, városok az alábbiak szerint végezték:

1. szakasz:

- Diagnózis készítése az egységes minőségi szempontok figyelembevételével, amelyek illeszkednek az **Európai Minőségi Díj** követelményrendszeréhez.
- Helyszíni átvilágítás és felmérés az önkormányzat/közigazgatási szerv teljes szervezeti egységeit illetően (helyszíni interjúk, szemlék, konzultációk, dokumentumok és feljegyzések segítségével).

2. szakasz:

- A minőségbiztosítási rendszer alapjainak megteremtése, minőségügyi kézikönyv elkészítése. Ebben található a szervezet minőséggel kapcsolatos célkitűzései, feladatai, szervezeti és felelősségi rendszere. A minőségügyi kézikönyv gyakorlatilag az ISO 9001 minőségbiztosítási rendszer közigazgatási „lefordítása”, az értelmezhető szabványpon-
tok azon összefoglalása, amelyek az önkormányzati/közigazgatási eljárási folyamata-
it szabályozzák. A hivatal szervezeti egységei kidolgozzák azt a folyamatszabályozási
rendszert, amely az önkormányzati ügyek és az államigazgatási eljárások tekintetében
is állandónak tekinthető, a hatáskör címzettjétől függetlenül.

3. szakasz:

- A minőségbiztosítási rendszer működési területeit megfogalmazó, a minőségügyi kézi-
könyvhöz csatlakozó eljárások elkészítése. A minőségügyi kézikönyvben leírt minőség-
biztosítási feladatok végrehajtásának folyamatát írják le részletes felelősség-megjelöléssel.
- Minőségbiztosítási utasítások leírása. A minőségbiztosítási utasítások a minőségbizto-
sítási eljárásokban előírt minőségbiztosítási tevékenységek végrehajtási módszerének
részletes leírásai.

4. szakasz:

- A minőségbiztosítási rendszer próbaműködtetése, preauditálása, auditálása. A minő-
ségbiztosítási rendszer bevezetése és néhány hónapos gyakorlati működtetése után le-
het elvégezni a gyakorlati tesztelést, melyet az esetleges hibák kijavítása követ. Ha a
működés már az ISO 9001-es követelményeknek megfelelően történik, akkor el lehet
végeztetni egy független szakértői testület általi tanúsítást.

A leírt célok és feladatok megvalósításával a rendszeresen fejlesztett minőségű közszol-
gáltatás alapjait lehet lerakni.

9.4 A CAF

Az általános értékelési keretrendszer (Common Assessment Framework, CAF) az önérté-
kelési modellek kategóriájába tartozik, alapja az EFQM (Európai Minőségfejlesztési Alapít-
vány) modell. Mielőtt elmélyednénk a keretrendszer kialakulásának részleteiben, érdemes
néhány dolgot előljáróban kihangsúlyozni.

A CAF nem szabvány, éppen ezért egyetlenegy eleme sem kötelező. A CAF egy keret,
egyetlen szervezetre sincs kötelező érvénye és nem szervezetspecifikus. Pontosabban a köz-
igazgatási szervezetekre specializált, de azon belül mind helyi, mind központi szinten min-
den szervezetnél alkalmazható. Éppen ezért a rendszert alkalmazó szervezetek jól összeha-
sonlíthatóak a CAF rendszer segítségével.

Az ezzel foglalkozók szerint ma a hazai közigazgatási szervezeteknek szinte kötelező a
minőségirányítás felé nyitniuk, és ha ezt az utat választják, a legjobb lehetőséget a CAF rend-
szer kínálja számukra. Hogy miért, azt az alábbi fejezet igyekszik megvilágítani.

9.4.1 Kialakulása, előzményei

1998-ban az Európai Unió közigazgatással foglalkozó minisztériumainak főtitkárai létrehozta egy ún. „Irányító csoportot” (Steering Group) azzal a céllal, hogy koordinálják a 15 tagállam közigazgatási-fejlesztési programját, és kidolgozzanak egy rendszert a minőségmenedzsment technikák közigazgatási alkalmazásának elősegítése érdekében, amely megfelelő eszköz lehet a közigazgatási szervek minőségügyi rendszerének továbbfejlesztésére.

„A CAF alapelveit az Európai Unió osztrák elnöksége alatt határozták meg 1998-ban, a tényleges kidolgozásra pedig egy évvel később, a finn elnökség idején került sor. Végleges formát a portugál elnökség idején kapott a modell a Lisszaboni konferencián, és ekkor került próbaalkalmazásra is.”³⁵

Azóta a rendszert számos uniós tagállam közigazgatási szerveinél sikerrel tesztelték, illetve alkalmazzák. A modell elkészítésében – melynek újabb változata 2002-ben jelent meg –, annak tartalmi alapjainak kidolgozásában több európai szervezet is részt vett:

- EFQM – Európai Minőségfejlesztési Alapítvány,
- a német Speyeri Közigazgatási Akadémia,
- EIPA – Európai Közigazgatási Intézet.

9.4.2 A CAF modellel szemben támasztott legfontosabb követelmények

A CAF modellel szemben megfogalmazott két fő követelmény az volt, hogy a keretrendszer megfelelő, illetve alkalmazható legyen a közigazgatási szervekre, figyelemmel azok sajátosságaira, valamint kompatibilis legyen az európai közigazgatási rendszerekben alkalmazott főbb szervezeti modellekkel.

Kiemelten fontos az előbb említett követelmények teljesülése: egyrészt mert a minőségügyi rendszerek többsége a vállalkozói, gazdasági szférában alakult ki és a piaci szervezetek működésére lett kidolgozva, de a CAF kifejezetten figyelembe veszi a közigazgatási szervezetek működési sajátosságait. Másrészt pedig a magánszektorban használatos minőségügyi rendszerekkel – kifejezetten az EFQM-mel –, illetve módszerekkel összeilleszthető annak érdekében, hogy a közzsférában a minőségmenedzsment területén elért eredmények folytathatók legyenek.

A CAF kidolgozásakor a tagállamok eltérő közigazgatási rendszerét figyelembe vették, ez eredményezte azt, hogy a rendszer ajánlásként fogalmazódik meg, nem kötelező a tagállamok közigazgatási szerveire. Nem szabvány tehát!

Továbbá nem érinti közvetlenül a közigazgatási szervek belső szervezeti-működési rendjét, ebből is következik, hogy különböző típusú közigazgatási szervezetek alkalmazhatják, formálhatják, specializálhatják saját magukra.

Ahogy azt már a bevezetőben is írtuk, a rendszer általános keretet nyújt a közigazgatási szervek értékeléséhez, sajátosságaik figyelembevételével, bármilyen típusú közigazgatási szerv alkalmazhatja, másrészt alkalmas arra, hogy a szervek működését összehasonlíthatóvá tegye, képes legyen a legjobb gyakorlat bemutatásának alapjait megteremteni.

A CAF minőségügyi modell, mely minőségirányítási rendszerek kialakítását és működ-

tetését támogatja, azonban fontos tisztázni, hogy önmagában nem minőségirányítási rendszer. Egy olyan vezetői eszköz, amely a szervezet működését eredményesebbé tevő fejlesztési célok meghatározására használható, az önértékelési folyamatban a szervezeti kultúrát is fejlesztő rendszer.

A CAF modell egy olyan önértékelési eszköz, melynek rendszeres alkalmazása előkészítheti a közigazgatási szerv minőségirányítási rendszerének kialakítását, a minőségügyi módszerek alkalmazását, ugyanakkor a szervezet a rendszer megfelelő alkalmazása esetén folyamatosan képes általa fejleszteni működését.

9.4.3 A CAF céljai

„A CAF megfelelő eszközt jelent a közigazgatási szervek számára, melyek a belső irányítási rendjüket folyamatosan fejleszteni kívánják – figyelembe véve az ügyfelek elégedettségét is –, és minőségirányítási rendszert kívánnak alkalmazni a jövőben. A CAF bevezető módszer a minőségügyi rendszer és módszerek alkalmazásába, illetve annak kiegészítője, amely a szervezet önértékelésén alapul.

A CAF-nak összekötő rendszernek kell lennie az Európai Unió közigazgatási szerveinél alkalmazott minőségügyi módszerek és modellek között. Cél az is, hogy az összehasonlíthatóság bizonyos normáit vigye a már létező rendszerekbe.

Fontos cél a benchmarking alkalmazásának lehetővé tétele, ha a hasonló módszerek, szempontok alapján végrehajtott önértékelés alkalmazása széles körűvé válik, akkor alapjávvá válhat a benchmarkingnak, vagyis a közigazgatási gyakorlat összehasonlításának a közigazgatási szervek között.”³⁶

9.4.4 ISO „rokonság” és önértékelés

Néhány európai országban a közigazgatási szerveknél is számos minőségügyi eljárást, módszert alkalmaztak, például az ISO 9000 szabványsorozatot, elsősorban önkormányzatoknál.

Tehát a CAF is minőségügyi modell, mely szemléletmódjában, alapelveiben rokon az ISO szabványrendszer követelményeivel, de tartalmában, és főként módszerében jelentősen eltér attól. Valójában úgy kell felfognunk, hogy a „két rendszer inkább kiegészíti egymást, hiszen míg az ISO 9001 szabályozáson, állandó fejlesztésen alapuló vezetési eszközrendszer, mely közvetlen hatással jár a szervezet működésére, addig a CAF elsősorban folyamatos szervezeti teljesítményértékelést jelent, s csak közvetett befolyással bír a közigazgatási szerv tevékenységére.”³⁷

De míg az ISO 9000 szabványsorozat szabványosított követelményeket támaszt az alkalmazó szervezet működésével kapcsolatban és külső (auditor) fél értékeli, addig a CAF a működés különböző területeinek vizsgálatában ír elő követelményeket és az elért eredmények értékelését a szervezetre bízta. Itt tehát nem külső, hanem belső értékelés zajlik. Természetesen az értékeléskor a szervezetnek tényekre és adatokra kell támaszkodnia, nem helyes, ha azok tudatos és több szempontú vizsgálata nélkül értékeli a szervezetet.

36 Dr. Sente Zoltán: A CAF mint közigazgatási kiválósági modell. Minőség és Megbízhatóság, 2002., 2. sz.

37 Dr. Sente Zoltán: A CAF mint közigazgatási kiválósági modell. Minőség és Megbízhatóság, 2002., 2. sz.

9.4.5 A CAF és a TQM kapcsolata

A közigazgatási szervek működési rendszerében az ISO 9001 mellett a TQM módszerek adaptálása is megjelenik, kisebb-nagyobb sikerrel. A közigazgatási szervek számára ez úgy tűnik, túl „laza”, a közsféra egyébként szigorúan dokumentált rendszerébe nehezen illeszthető bele a TQM szemlélet, mely nem rendelkezik követelményrendszerrel, rögzített szabályokkal.

Ugyanakkor a TQM módszerek közül számos jól alkalmazható a közigazgatási szervezetekben is, sőt a CAF alkalmazása során kifejezetten javasolható is.

Hazai példák

A CAF első magyarországi alkalmazására 2000-ben került sor Százhalombatta Város Önkormányzatánál és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleténél (továbbiakban: PSZÁF). Azóta több közigazgatási szerv is bekapcsolódott, megyék (pl. Somogy megye), megyei jogú városok (pl. Kaposvár, Tatabánya) és más városok (pl. Marcali). Ezek a szervek központi kormányzati kezdeményezés, támogatás nélkül, saját igényeik alapján alkalmazták a CAF modell szerinti önértékelést.

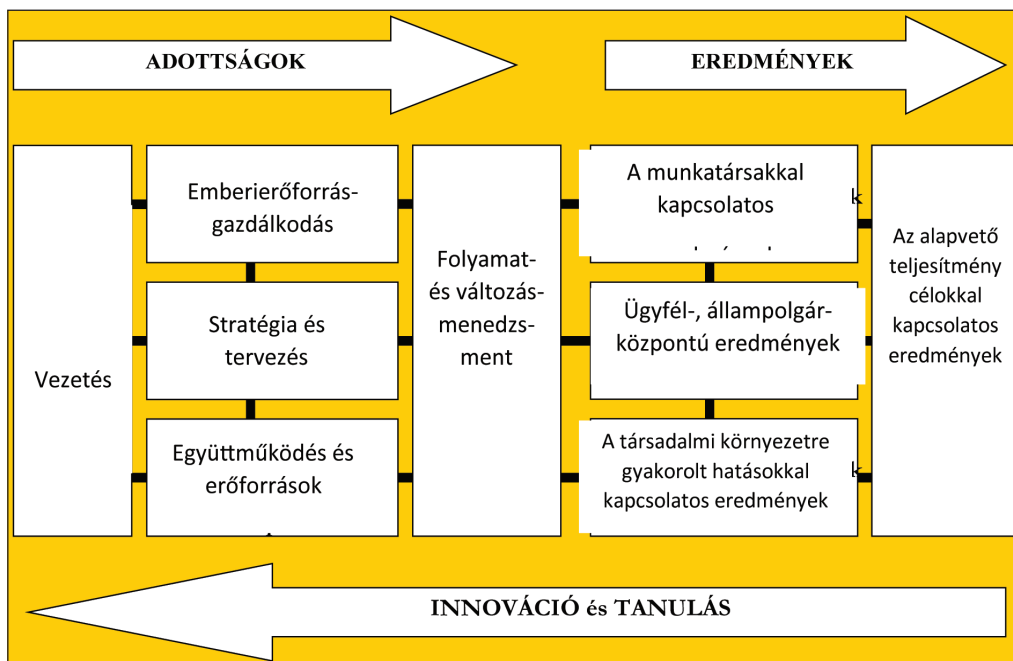
Magyarországon 2001-ben jelent meg az a Kormányhatározat, mely a közigazgatási reform két évre szóló kormányzati feladatairól rendelkezik, és gyakorlatilag kötelezővé teszi a CAF modell bevezetését. Az [1057/2001. \(VI. 21.\) Korm. határozat](#) ezt így fogalmazza meg: „a közigazgatás egészére érvényesíthető, egységes minőségbiztosítási, -fejlesztési rendszer bevezetése érdekében el kell készíteni az Európai Unióban kidolgozott CAF (Common Assessment Framework) hazai adaptációját, és meg kell kezdeni alkalmazását a hazai programban rögzítendő ütemezés szerint.” (II/18. pont)

Ez a rendelet nem volt hatással a legtöbb közigazgatási szervezetre, melynek elsősorban abban keresendő az oka, hogy a szervezetek nem kapták meg azokat a támogatásokat, mely nélkül elképzelhetetlen egy új minőségügyi rendszer bevezetése. Jelenleg a Belügyminisztérium Közigazgatásszervezési és Közszolgálati Hivatala kezében összpontosul a feladat, akik 2002-től különböző lehetőségeket teremtettek arra, hogy a szervek megismerjék magát a modellt és a modell szerinti önértékelést. Egyrészt konferenciákat szerveztek, szerveznek, másrészt modellkísérleteket indítottak el megyei közigazgatási hivataloknál. Ezen kívül a CAF bevezetését igyekeznek támogatni egyéb ösztönzőkkel: támogatott képzési programokkal, pénzügyi támogatásokkal, pályázatokkal.

9.4.6 A CAF módszertana

9.4.6.1 A CAF modell felépítése

A CAF megőrizte az EFQM modell szerkezetét, a változás abban fedezhető fel, hogy az egyes fejezetek tartalmi követelményeit igyekeztek a közigazgatás általános sajátosságaihoz igazítani. (Maga az alapmodell a legsikeresebb vállalatok működésének vizsgálata során alakult ki, megvizsgálva azt, hogy mitől is sikeresek ezek a vállalatok.)



12. számú ábra: A CAF modell felépítése

Forrás: Közigazgatási Füzetek 7.

„Az ábrán jól látható, hogy a 9 kritériumot a modell két nagy csoportra bontja: adottságokra és eredményekre. Az adottságok oldalán arról kell a szervezetnek információkat gyűjtenie, hogy milyen módszerek, eljárások határozzák meg a szervezet működését. Az eredmények oldalon kell bemutatni, hogy az adottságok tükrében a szervezet mit, milyen eredményeket ért el. Tehát az adottságokat és eredményeket együtt kell vizsgálnia a szervezetnek, hiszen az adottságok segítik az eredmények elérését, és az eredmények figyelembevételével következtethetünk arra, hogy az adottságok oldalán milyen fejlesztésekre van szükség. Ez a logika minden önértékelési modell alapja. Ezzel azonban nem áll meg a folyamat, hiszen az egyes kritériumok kapcsán a szervezet meg tudja határozni – pontos tényekre, adatokra alapozva –, hogy mik az erősségei és milyen fejlesztendő területei vannak.

Az adottságok értékelése lehetőséget ad megfelelő célok kitűzésére, míg az eredmények azt mutatják, hogy az erőforrások felhasználása során ezek a célok milyen mértékben valósultak meg.

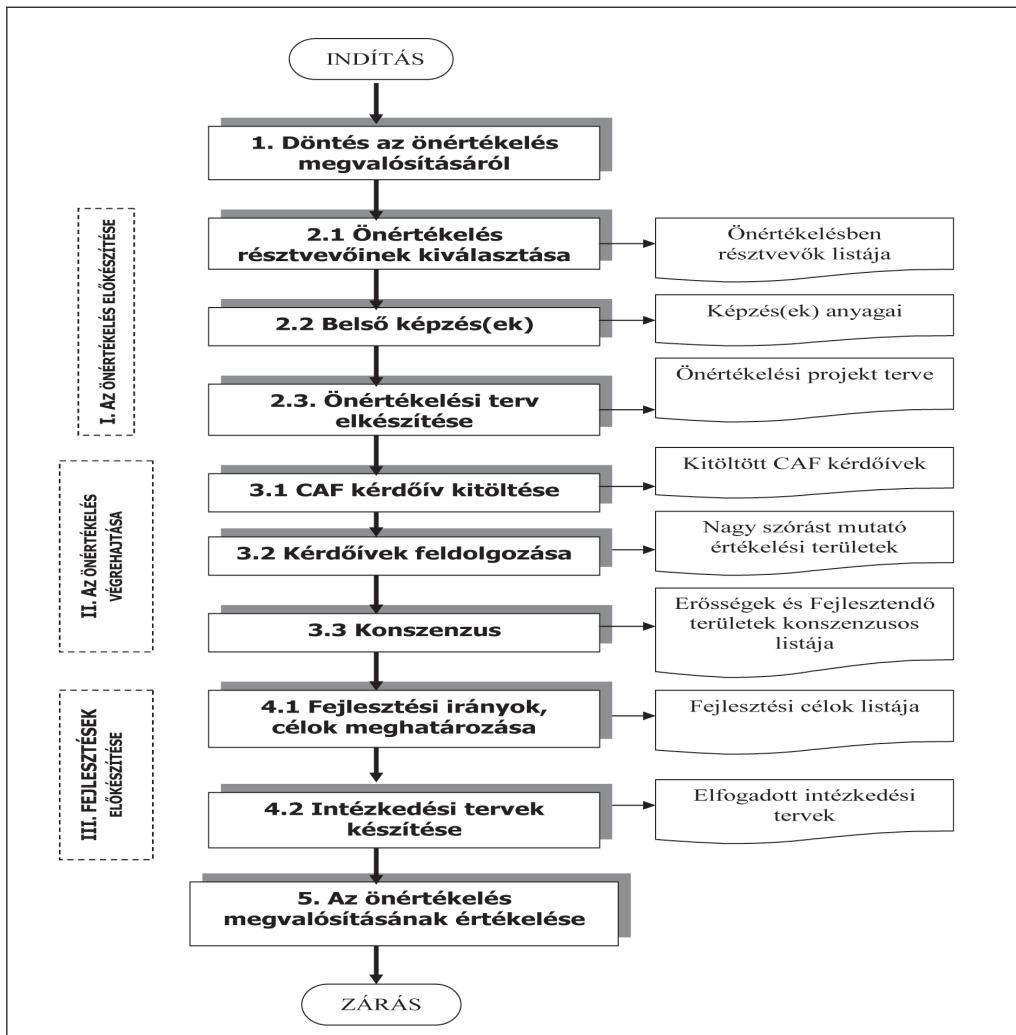
Bár az önértékelési modellek egy alkalommal történő megvalósítása is hozhat sikereket, eredményeket egy szervezet életében, azonban akkor lesz igazán hatékony és hasznos, ha meghatározott gyakorisággal ismétlik az önértékelést, és abból minden esetben elindítják a szükséges fejlesztéseket.

Az újabb önértékelés alkalmával válnak igazán érzékelhetővé a szervezetben végbement változások, a kimutatható hozzáadott érték. Már az első alkalommal való megvalósítás is képes bemutatni a szervezet erős és fejlesztendő pontjait és a szervezet belső helyzetének világos, egyértelmű bemutatásával alapja kell, legyen számos fejlesztés elindításának. Egy minőségirányítási rendszer kialakítása előtt pl. kiváló helyzetelemzést mutathat be, amely alapján a vezetés meghozhatja döntéseit a szükséges fejlesztésekről.

A kritériumok értékelése előtt érdemes átgondolni, hogy az adott kritérium a szervezet működésének mely területére kérdez rá, mire, mely tevékenységekre is vonatkozik a kritérium.”³⁸

9.4.7 Az önértékelés bevezetésének bemutatása³⁹

A CAF modell alapján történő szervezeti önértékelés folyamata:



13. számú ábra: Az önértékelés folyamata

³⁸ Bevezetési útmutató a CAF (Közös Értékelési Keretrendszer) szerinti önértékelés megvalósításához. szerk.: Menner Ákos, MKI, 2004.

³⁹ Készült a Bevezetési útmutató a CAF szerinti önértékelés megvalósításához című könyv alapján. Szerkesztette: Menner Ákos

9.4.8 Döntés az önértékelés megvalósításáról

Az önértékelés megvalósítását az adott szervezet vezetőinek döntése előzi meg. A vezetői döntés azonban nem csupán egy igen – nem típusú döntést igényel, hanem a vezetőnek pontosan át kell látnia és meg kell határoznia, hogy mit vár el az önértékelés megvalósításától, milyen céllal indítja el szervezetében a CAF szerinti önértékelést. Az első lépés tehát az önértékeléssel szembeni elvárások vezetők általi pontos meghatározása, valamint a megvalósításához kapcsolódó célok kitűzése.

Ezek alapján meghatározó jelentőségű a CAF önértékelés folyamatának megvalósításáért felelős személy kijelölése. Itt mindenképpen javasolt a szervezet vezetésének nagy többsége által elismert és támogatott tagját kinevezni, hogy minél nagyobb támogatottságot nyerjen el maga az önértékelés megvalósításának folyamata, és ne okozzon problémát az eredmények elfogadtatása.

Az önértékelésnek már ebben a fázisában szükségessé válik meghatározni azokat a mérőföldköveket és főbb határidőket, amelyek a CAF modell szerinti önértékelés megvalósításához kapcsolódnak. Kezdeti lépésként minimálisan az önértékelés pontos kezdési időpontját és a befejezés végső dátumát kell meghatározni. A peremfeltételek között fontos rögzíteni azokat a szabályokat, amelyek betartását a vezetés mindvégig elvárja a megvalósítás során.

A vezetésnek azt is tisztán kell látnia, hogy az önértékelés folyamatában milyen erőforrásokra van szükség az eredményes végrehajtáshoz. A vezetők bizonyos fokú részvétele – a folyamat lépései szerint más és más mértékben, de a szervezettől is függően – elengedhetetlen, ezért a saját erőforrásaikat is tervezni kell, illetve mérlegelniük kell, hogy a szervezet többi tagja számára milyen erőforrásokat kell biztosítani (idő, technikai feltételek stb.). Már a döntés meghozatalakor jó, ha legalább nagy vonalakban ismert a szükséges erőforrásigény.

Végezetül a vezetés által meghozott döntésről tájékoztatni szükséges a résztvevőket.

9.4.9 Az önértékelés előkészítése

Az előkészítés három alfolyamatot foglal magában:

- a CAF önértékelésben részt vevő munkatársak kiválasztásának folyamata,
- az önértékelésben részt vevő munkatársak képzésének folyamata,
- az önértékelés megtervezésének folyamata.

9.4.9.1 Önértékelés résztvevőinek kiválasztása

Az önértékelés szervezeti megvalósításáról való döntést követően kerül sor azon munkatársak kiválasztására, akik feladatot, szerepet kapnak az önértékelés folyamatában. A CAF önértékelésben részt vevő munkatársak kiválasztásának szempontjai lehetnek többek között:

- minőségügyi ismeretek,
- elegendő információ a szervezet működéséről,
- objektivitás, tényekre való koncentráció,
- egyetértés-teremtő képesség, csapatban dolgozás, együttműködési készség,
- alkotó kritikus szemlélet,
- teljes szervezeti reprezentáció.

Az önértékelés folyamatában az alábbi szerepek azonosíthatók:

- intézményi, hivatali vezetés,
- képzők,
- CAF felelős,
- CAF értékelő csoport:
 - CAF koordinátor
 - CAF moderátor
 - CAF témafelelősök
- önértékelő csoport (kérdőívkitöltők).

Az elsődleges szerep a hivatal/intézmény vezetésére hárul. Az ő feladatuk az önértékelés folyamatának nyomon követése, az erőforrások biztosítása, a végrehajtáshoz szükséges idő biztosítása, a résztvevők motiválása, szükség esetén az elkészített anyagok jóváhagyása.

Külön szerep az intézményen belüli képzések megtartóinak szerepköre. Ezen személy vagy személyek feladata a szervezeten belüli képzések megtartása.

A következő kiemelt szerep a CAF önértékelés megvalósításának felelőse (CAF felelős). A feladattal való megbízásáról a vezetésnek kell dönteni és a munkatársak tudomására hozni. Az ő feladata a CAF teljes önértékelési folyamat irányítása, nyomon követése, a belső feladatok megszervezése, a dokumentáció naprakész vezetése, a munkatársak önértékeléssel kapcsolatos tevékenységeinek koordinálása. Itt tényleges projektvezetői szerep, illetve folyamatfelelősi szerep hárul erre a személyre.

A CAF önértékelés megvalósításának van egy szervezeten belüli magja, amely „mag” többféle szerepkört tartalmaz, ez az értékelő csoport. Az értékelő csoport tagjait a CAF felelős és a szervezet vezetése közösen választja ki, figyelembe véve, hogy az önértékelő csoport képes legyen az együttműködésre és a feladatok hatékony végrehajtására. Ez a csoport kis szervezetről akár 2-3 fős is lehet, míg nagyobb szervezetek esetében sem érdemes 6-8 főnél többet bevonni ebbe a csoportba. A csoport létszámának és összetételének megállapításakor figyelemmel kell lenni arra, hogy a létszám lehetővé tegye a csoport hatékony működését, a feladatok elosztása lehetőleg ne okozzon túl nagy terhelést egy-egy személy számára, és lehetőség szerint a csoporttagok rendelkezzenek összességükben a szükséges kompetenciákkal.

A CAF értékelő csoport feladatai az alábbiak:

- az önértékeléshez kapcsolódó adatgyűjtés megvalósítása,
- az adatok rendszerezése,
- az önértékelő kérdőívek adatainak kiértékelése,
- fejlesztési prioritások kialakítása,
- fejlesztési célok meghatározása,
- intézkedési tervjavaslat kidolgozása,
- az önértékelés dokumentációjának kezelése.

Az önértékelő kérdőívet kitöltő munkatársakat (önértékelő csoport) az értékelő csoport javaslatára a szervezet vezetése jelöli ki. A csoportot kétféle módszer szerint lehet kialakítani. Egyrészről létrehozható olyan önértékelő csoport, amelyben a szervezet teljes köztisztviselői állománya – esetleg munkatársi állománya is – képviselteti magát. Másrészről kialakítható egy szűkebb csoport, amely megfelelően (reprezentatívan) képviseli a közigazgatási szervet és lefedi feladat- és hatásköreit, szervezeti felépítését. Az utóbbi modell a megfelelő kiválasztás segítségével pontosabb képet alkothat a szervezetről, emellett az önértékelés során így zavartalanabb módon folyhat a szakmai munka a közigazgatási szervnél, mert kevesebb erőforrást von el a napi munkától az értékelés megvalósítása.

9.4.9.2 Belső képzés(ek)

Az önértékelés megvalósításának folyamatában – a feladatoknak és szerepeknek megfelelően – több típusú képzésre lehet szükség a szervezetben.

Elsőként említendő a szervezet teljes vezetésének tájékoztatása a CAF szerinti önértékelésről.

A vezetői tájékoztatót követően kerülhet sor az önértékelés megvalósítóinak felkészítése.

A munkatársak számára tartandó képzés célja, hogy az önértékelés eredményes végrehajtásának érdekében a munkatársak:

- felkészüljenek a teammunkára,
- ismerjék meg, és legyenek képesek értelmezni a CAF modell követelményeit, kritériumait és alkritériumait,
- váljanak képessé a CAF modell kritériumainak és alkritériumainak a saját szervezetükre történő értelmezésére,
- ismerjék meg, és legyenek képesek a CAF önértékelés folyamatának megtervezésében közreműködni,
- legyenek képesek az önértékelés alapján fejlesztési célokat megfogalmazni.

A gyakorlati tapasztalatok alapján az értékelő és önértékelő csoportok képzése egy gyakorlatorientált képzés, mely általában egyben, egy alkalommal valósul meg.

9.4.9.3 Az önértékelési terv elkészítése

Az önértékelés végrehajtását megelőzően el kell készíteni az önértékelés lebonyolításának tervét annak érdekében, hogy az elvégzendő feladatok és a megvalósításhoz szükséges erőforrások, határidők tervezhetőek legyenek.

Az önértékelési tervnek az alábbi elemeket kell minimálisan tartalmaznia:

- az önértékelési munka célja, elvárt eredmények;
- a megvalósításhoz szükséges feladatok, lépések;
- a feladatok határideje és ütemezése (pl. az egyes feladatok elvégzésének határideje és időigénye, főbb mérföldkövek, ellenőrzési pontok, a vezetés és a munkatársak tájékoztatásának időpontjai);
- a feladatok végrehajtásának felelősei;
- az önértékelés megvalósításához szükséges erőforrások tervezése:
 - emberi erőforrások (CAF felelős, értékelő csoport, önértékelő csoport),
 - infrastrukturális erőforrások (számítógép, nyomtató stb.).

Az önértékelési terv elkészítésénél figyelemmel kell lenni arra, hogy abban – mind a teljes megvalósítási folyamat (projektterv), mind pedig az egyes megvalósítási lépések tekintetében is – tükröződjön a folyamatos fejlesztés PDCA⁴⁰ elve.

40 Lásd az előző fejezetben.

9.4.10 Az önértékelés végrehajtása

A CAF modell szerinti önértékelés célja:

- a szervezet önmegismerő képességének kialakítása és fejlesztése;
- a szervezet működésének és eredményességének, illetve az általa nyújtott szolgáltatások megítélésének és minőségének értékelése;
- a szervezet erősségeinek és fejlesztendő területeinek feltárása;
- a CAF szerint történő önértékelés eredménye alapján intézkedési tervek kidolgozása és végrehajtása, amelyek segítik a szervezetet működésének fejlesztésében.

Az önértékelés maga három, jól elkülöníthető fázisra bontható. Az első fázisban történik az önértékelési modellhez kapcsolódó tények, adatok összegyűjtése, ami alapvető információkat nyújt az önértékelés alapját adó CAF kérdőívek kitöltéséhez. Továbbá ebbe a fázisba tartozik a kérdőívek kitöltése (3.1 CAF kérdőív kitöltése). A második fázis a kitöltött kérdőívek adatainak összesítése, melybe beletartozhat a BM központi adtabázisának alkalmazása is (3.2 Kérdőívek feldolgozása). Végül a harmadik fázis az önértékeléshez kapcsolódó konszenzus folyamata, amely alapján megtörténik a szervezet erősségeinek és fejlesztendő területeinek, valamint az alkritériumok számszerű értékelésének szervezeti szinten történő konszenzusos elfogadása (3.3 Konszenzus).

9.4.10.1 CAF kérdőív kitöltése

Ennek a fázisnak a célja a szervezet alkalmazott módszereinek és elért eredményeinek összesítése alapján a CAF kérdőívek kitöltése.

A CAF kérdőív kitöltése két különböző tevékenységgel bontható:

- adatgyűjtés,
- kérdőívek kitöltése.

Az első szakaszban (1. Adatgyűjtés) történik a kérdőív kitöltéséhez szükséges adatok összegyűjtése annak érdekében, hogy a CAF kérdőívet kitöltők minél pontosabb információkkal rendelkezzenek a kérdőív kitöltéséhez, és ezáltal biztosítsák a CAF kérdőívek minél tényyszerűbb kitöltését.

A második szakaszban (2. Kérdőívek kitöltése) a CAF önértékeléshez tartozó kérdőívek segítségével kell a szervezet értékelését elvégezni, azaz ki kell tölteni a CAF kérdőíveket. A kérdőívek kitöltéséhez kell felhasználni az első fázisban összegyűjtött adatokat, hogy az értékelés minél inkább a tényeken alapuljon.

9.4.10.2 Adatgyűjtés

Az adatgyűjtés az önértékelési modell ismeretét és szervezeti ismereteket egyaránt igényel (tudni kell ugyanis, hogy a szervezeten belül kitől és honnan lehet megfelelő adatokat, tényeket beszerezni). Ezért első lépésként az adatgyűjtést végző csoport tagjai áttanulmányozzák, közösen értelmezik az önértékelési modellt, az Adottságok oldal kérdéseit és az Eredmények oldalon felsorolt eredménymutatókat. Ezt követően az adatgyűjtést végző csoport tagjai az Adottságokhoz tartozó kritériumok esetében összegyűjtik a szervezet működésének leírására vonatkozó adatokat, illetve azon dokumentumokat, amelyek a működést szabályozzák. Már az adatgyűjtés során is célszerű figyelembe venni, hogy az Adottságok és az Eredmények kritériumcsoportok értékeléséhez különböző típusú ada-

tokat kell felhasználni. Míg az önértékelésben az Adottságok áttekintéséhez jellemzően tényeket (pl. eljárásokat, szabályozásokat, módszereket) leíró szöveges anyagokat szükséges összegyűjteni, addig az Eredmények kritériumainál főként a szervezet számszerű adatait kell figyelembe venni, mely adatok diagramok, grafikonok, táblázatok formájában kerülhetnek összesítésre.

Az adatgyűjtést a koordinátor irányítja, és döntően az értékelő team tagjainak a feladata az adatgyűjtés megvalósítása.

9.4.10.3 Kérdőívek kitöltése

Ennek a fázisnak a célja az önértékelő kérdőíveken keresztül a szervezet értékelése a munkatársak által.

Az önértékelő csoport tagjai önállóan töltik ki a kérdőívet. Minden egyes alkritériumnál meg kell indokolni, hogy milyen tények támasztják alá az így feltárt értékelő megállapításokat. Ezért is lehet fontos az előzetes adatgyűjtés, ami lehetőséget teremt a pontos tények megismerésére, így a tényszerű indoklásra.

Az értékelés során kiemelt fontosságú, hogy amennyiben lehetséges, a kitöltő által ismert tények alapján történjen a szervezet működésének és eredményeinek az értékelése.

Az értékelés során mind az Eredmények, mind az Adottságok oldali alkritériumok esetében lehetőség van arra is, hogy azoknál az alkritériumoknál, ahol a kérdőív kitöltője úgy érzi, nem rendelkezik kellő információval, ott nem kell értékelnie az alkritériumot számszerűen az ötös skála segítségével, hanem ezt külön jelölheti a CAF kérdőíven.

A CAF kérdőívben a csoport tagjai az alkritériumokat értékelik a mellérendelt indikátorok/segítő kérdések segítségével. A válaszokat minden esetben indokolni szükséges, az írásban történő kitöltéshez hasonlóan. Ugyancsak fel kell tüntetni azokat a területeket, amelyek tekintetében a közigazgatási szerv eredményei kifejezetten jók, illetve azokat, amelyek fejlesztésre szorulnak.

Az értékelések folyamán minden alkritériumot a csoportban legalább 50%-nak + 1 tagnak 1-től 5-ig kell értékelni, a 0 osztályzatok aránya nem érheti el az 50%-ot. Amennyiben bármelyik alkritérium esetében a 0 válaszok száma eléri az 50%-ot, az önértékelés eredménye érvénytelenné válik, mivel ebben az esetben nagy valószínűséggel megalapozatlan végeredmény születne, továbbá valószínűsíthetően az önértékelés előkészítése sem történt meg megfelelőképpen. Ilyenkor az önértékelést meg kell ismételni.

9.4.10.4 Kérdőívek feldolgozása

A kérdőívek feldolgozásának célja az egyéni kérdőívek során gyűjtött eredmények összesítése, ami az alapját képezi az önértékeléshez tartozó konszenzusnak. Ennél a lépésnél kell meghatározni, mely alkritériumok esetében van szükség az értékeléshez kapcsolódó konszenzusra, és mely alkritériumok esetében állapíthatóak meg egyértelműen a szervezet erősségei és fejlesztendő területei.

Tehát első lépésben minden egyes kérdőívben/kérdőíven megadott erősséget és fejlesztendő területet, illetve a hozzájuk kapcsolódó indoklást is összesíteni kell alkritériumonként. Utána meg kell vizsgálni, hogy vannak-e az összesítésben azonos elemek. Amennyiben reális önképpel rendelkezik a szervezet, és megfelelő adatgyűjtéssel történt a tények feltárása, úgy igen sok azonos elemet tartalmazhatnak az egyéni értékelések, amely azonos

elemeket össze lehet vonni. Természetesen nagyobb szervezetek esetében több azonos elemet lehet majd találni, s ezzel az összevonás is több időt vesz igénybe, míg kisebb létszámú szervezetek esetében ez rövidebb idő alatt is elvégezhető lépés.

9.4.10.5 Konszenzus

A konszenzus célja az egyéni értékelések összegzése során feltárt eltérő értékelések esetében a közös álláspont keresése az alkritériumok számszerű értékelése alapján, valamint az önértékelés eredményének csoportszintű elfogadása.

A konszenzus egy szóbeli megbeszélés, ahol a konszenzust végző csoport megbeszéli az alkritérium értékelését, és közösen állapotodnak meg annak számszerű értékelésében. Ennek a lépésnek igen fontos szerepe van az önértékelésben, mivel maga az önértékelés alapvetően vélemények lekérdezése a szervezet tevékenységével és eredményeivel kapcsolatban. Tehát vélemények összesítése és ütköztetése történik az önértékelés során.

Ahhoz azonban, hogy a konszenzus ne csupán vélemények ütköztetésévé váljon, és hogy például ne egy, esetleg a csoporton belüli hangadó véleménye érvényesüljön, mindenképpen szükség van az értékelésekhez írt indoklások összesítésére is. Így a konszenzus során nem a saját véleményeinkkel, hanem az értékelést alátámasztó tényekkel kell érvelni.

A folyamat a konszenzus előkészítésével kezdődik. Magának a konszenzus végrehajtásának is több lehetséges megoldása van, a konszenzusba bevont személyektől függően. Ezért az előkészítés során ki kell választani, hogy kik vesznek részt a konszenzusban, amire többféle megoldás áll a szervezetek rendelkezésére az intézmény szervezeti kultúrájától, illetve nagyságától függően.

A konszenzusteremtés mindvégig egy moderátor segítségével történik. Ezen moderátornak nem az értékelés az elsődleges feladata, hanem a csoportmunka módszertani irányítása. Ennek köszönhetően a moderátornak az alábbi feladatai vannak a konszenzus során:

- Ismertetnie kell a konszenzus megkezdésekor a résztvevőkkel a konszenzus célját és a megvalósítás szabályait. Ezek betartását folyamatosan biztosítani kell a moderátornak. Jó, ha a szabályokat írásban is rögzítik úgy, hogy a megbeszélés folyamán az látható legyen.
- Figyelnie kell, hogy a konszenzus ne tolódjon el a saját értékelés megvédésének az irányába, hanem végig a szervezet értékelésére fókuszáljon. Az adatokra és tényekre való visszacsatolás, hivatkozás segíti az objektív értékelést.
- Figyelnie kell, hogy a konszenzus során minden nézőpont felszínre kerüljön, és ne tolódjon el a szervezeten belül domináns személyek értékelésének az irányába.
- Végig figyelnie kell arra, hogy ne menjen el a konszenzus a személyeskedés irányába, és megmaradjon a konszenzus során a kooperatív légkör.

A konszenzus akkor zárulhat le, ha minden egyes alkritérium esetében sikerül a csoportnak konszenzusra jutnia. Itt alapvetően a számszerű értékelésben történő konszenzus elérése az elsődleges cél, de a mélyebb értékelést megvalósító szervezetek számára a szöveges értékelésben lévő konszenzus is elvárható sikerkritériuma lehet a konszenzusnak.

Amennyiben sikeresen megvalósult a konszenzus folyamata, úgy az értékelő team feladata, hogy a konszenzus eredményeit összegezza. Ekkor történik a számszerű értékelés végeredményének rögzítése a konszenzus során történt változások figyelembevételével, illetve itt történhet meg az erősségek és fejlesztendő területek összesítése.

A konszenzus folyamatának zárásaként célszerű elkészíteni egy összefoglaló anyagot a vezetés számára, ami

- összefoglalja az önértékelés folyamatát, és a folyamat megvalósításának tényeit (pl. hány fő vett benne részt és mennyi munkát – pl. hány órát – jelentett a szervezet számára);
- tartalmazza az önértékelés fő megállapításait (a kiemelendő erősségeket és fejlesztendő területeket) és az értékelés konszenzus utáni alkritériumonkénti pontszámát;
- javaslatot tesz a szervezet fejlesztésével kapcsolatban a feltárt erősségek és fejlesztendő területek kapcsán;
- javaslatot tesz az önértékelés folytatásával, továbbfejlesztésével kapcsolatban.

9.4.11 Fejlesztések előkészítése

A fejlesztések előkészítésének célja, hogy a szervezet a CAF modell segítségével összegyűjtött tényeken alapuló információk alapján meghatározza azokat a fejlesztési célokat, melyekre intézkedéseket hoz.

A fejlesztés előkészítése két alfolyamatra bontható:

- fejlesztési irányok, célok meghatározása;
- intézkedési tervek készítése.

A fejlesztések előkészítése a folyamat kiteljesedését jelenti, hiszen az önértékelés folyamatának legfőbb célja a szervezet működésének fejlesztése és javítása, amelyhez az első és döntő lépés az intézkedési terv megfogalmazása.

9.4.11.1 Fejlesztési irányok, célok meghatározása

Az önértékelés eredményeként a szervezetben számos erősség és fejlesztendő terület kerül azonosításra. A szervezet szűkös erőforrásainak következtében – mert a szervezeti erőforrások néhány kivételtől eltekintve mindig szűkösek – nincs lehetőség minden egyes fejlesztendő területre vonatkozóan fejlesztést indítani, ezért szükséges a fejlesztendő területek szűkítése. A szűkítés különböző módszerekkel történhet, például a fejlesztendő területek rangsorolásával. A rangsorolás segítségével sorrendet állíthatunk fel annak érdekében, hogy a szervezet számára legsürgetőbb hiányosságokat kiküszöböljük. A fejlesztések kijelölésénél rangsorolási elemként lehet megfogalmazni a fejlesztés hatását a szervezet eredményességére, valamint a fejlesztés megvalósításának erőforrásigényét, azaz a fejlesztés megvalósíthatóságát, melybe beletartozik a fejlesztés erőforrásigényének, illetve a fejlesztés megvalósítási időtartamának az értékelése is.

Az önértékelés során feltárt fejlesztési célok szűkítésénél a szervezet felelőssége a számára legmegfelelőbb módszer kiválasztása.

A fejlesztési célok meghatározása kétféle módon történhet. Ahhoz, hogy pontosan meg tudjuk határozni a fejlesztések célját, egyes fejlesztendő területeknél szükségessé válhat a fejlesztendő területek részletesebb elemzése. Ehhez sok esetben fel kell tárni a fejlesztendő területek valódi okait, ami alapján ki lehet tűzni a fejlesztéstől elvárható célokat. Az ok-elemzés feladata annak meghatározása, hogy a rangsorolás által kiválasztott fejlesztendő területek összefüggéseinek és okainak feltárásával – mi a probléma valódi oka – szűkítse és kijelölje a legfontosabb fejlesztési célokat. Tehát ebben az esetben a fejlesztési célok pontos meghatározását megelőzi az okkeresés, okelemzés.

A szervezet dönthet úgy is, hogy a fejlesztési célok kitűzését követően kerül sor – szükség esetén – okelemzésre, beépítve ennek lépéseit az intézkedési tervbe. A célok megfogalma-

zásánál és a problémák okainak feltárásánál a szervezetnek mindenképpen kellő körültekintéssel kell eljárnia, hiszen könnyen eshet abba a hibába, hogy látszat „kezelést” indít a megoldásra a probléma igazi okát nem megismerve.

9.4.11.2 Intézkedési tervek készítése

A kijelölt fejlesztési célok megtervezésére és megvalósítására intézkedési tervet kell készíteni. Az intézkedési terv készítésének funkciója, hogy világos, konkrét, mérhető paraméterekhez kötött célokat rögzítsünk, és kidolgozzuk e célok elérésének részletes útját.

Az intézkedési tervek készítésének fázisába a tervkészítés mellett a tervek jóváhagyása és a munkatársak részére történő tájékoztatás is beletartozik.

Intézkedési tervet célonként készítünk, melynek első lépése lehet a feltárt probléma okainak megtalálása (amennyiben ez nem történt meg a célkitűzést megelőzően), hiszen éppen az a cél, hogy az okokat megszüntessük. Az okelemzést követően határozhatók meg a szükséges lépések, felelősök, erőforrások, határidők. A cél eléréséhez vezető részletes, megtervezett cselekvési sor adja a projekt feladatainak algoritmusát, áttekinthetőségét, és egyben segít azonosítani, felmérni, megtervezni a szükséges erőforrásokat (humán-, anyagi stb.), az egyes részfeladatok elvégzéséhez szükséges időtartamot, és azokhoz felelősöket rendelni.

Az intézkedési terv végrehajtási folyamatába be kell illeszteni ellenőrzési pontokat, hogy meggyőződhessünk arról, hogy a cselekvési sor megvalósítása a tervnek megfelelően halad-e.

Ezek alapján az intézkedési tervnek az alábbi elemeket kell tartalmaznia:

- a fejlesztés eredményes megvalósításához szükséges feladatokat;
- a feladatok végrehajtásának elvárt eredményeit;
- a feladatok ütemezését (tevékenységek, az egyes feladatok időigénye, kezdete és vége);
- a feladatok végrehajtásának felelőseit;
- a projekt főbb mérföldköveit, ellenőrzési pontjait;
- a projekt megvalósításához szükséges erőforrások tervezését:
 - emberi erőforrások (projektvezető, önértékelő team tagjai),
 - infrastrukturális erőforrások (pl. számítógép, nyomtató).

Az intézkedési terv elkészítése előtt mélyebben elemeznünk kell a fejlesztendő területet annak érdekében, hogy az intézkedési tervünk és annak megvalósításának célja ne valamilyen tüneti kezelés legyen, hanem az intézkedés megvalósításával a problémák igazi okait szüntessük meg. A feladatok meghatározásakor célszerű megadni a teljesítésellenőrzés főbb szakaszait (mérőköveit), és a végrehajtáshoz szükséges feltételeket, pl. a ráfordítható költséget, a felhasználható eszközöket, az igénybe vehető munkatársakat, a sikeres teljesítés esetén alkalmazandó ösztönzést, az alkalmazandó dokumentálási és publikációs módszert.

Az intézkedési tervek készítésébe az értékelő csoportnak célszerű bevonnia azokat a munkatársakat is, akik ezek megvalósításában érintettek, feladatot kapnak, így saját maguk számára pontosabban meg tudják határozni, hogy milyen lépésekre van szükség, és milyen erőforrások állnak ehhez rendelkezésre.

Az intézkedési terv egy fejlesztési projekt alapidokumentuma. Ennek megfelelően át kell gondolni a fejlesztés megvalósításának alapelemeit, és meg kell határozni a fejlesztés kereteit. Az intézkedési terveknél az alábbi elemeket kell átgondolni és írásban is meghatározni:

- Intézkedési terv azonosítója (neve és/vagy száma): Azért szükséges megadni, hogy az adott intézkedés pontosan azonosítható legyen, és a megbeszélések, valamint a belső értékelések során egyértelműen lehessen rá hivatkozni, így a dokumentálása is egyértelmű legyen.
- Intézkedés végrehajtása által elvárt eredmény meghatározása: Itt kell konkrétan megadni, hogy milyen eredményt/eredményeket vár el a fejlesztés sikeres megvalósításától a szervezet. Itt kell számszerűsíteni az intézkedés hatására bekövetkező változások mértékét, amely által ellenőrizhetővé válik az intézkedés sikeressége. Ide konkrét adatokat kell meghatározni, illetve rövid szöveges összefoglalást lehet írni a várható eredményekről. Fontos, hogy az elérendő eredmények mérhetőek legyenek.
- Intézkedési projekt vezetője (neve és beosztása): Itt kell megnevezni, hogy ki az intézkedési terv megvalósításáért felelős a szervezetben. A felelős kijelölése, és nem egy csoport megnevezése szükséges. Ez nem azt jelenti, hogy a fejlesztési projektvezető feladata az intézkedés végrehajtása, de az ő felelőssége az egyes feladatok szétosztása, a megvalósítás koordinálása, és a projekt folyamatos figyelemmel kísérése.
- Intézkedési projektben résztvevők (nevük és beosztásuk): Itt kell pontosan megadni, hogy kik vesznek részt az adott intézkedési terv megvalósításában, azaz kikre számíthat a projekt vezetője a megvalósítás során.
- Intézkedési terv indításának dátuma: Itt kell megadni, hogy mikor indul el az adott fejlesztési projekt. Ezt azért szükséges meghatározni, mert egyes intézkedéseket – a szervezet munkarendjét figyelembe véve – nem szükséges azonnal elindítani, hanem lehetőség van az egyes fejlesztések különböző időpontokban történő elindítására. Ez is elősegítheti, hogy tervezetten történjen a fejlesztések ütemezése.
- Fejlesztési projekt befejezésének várható dátuma: Itt kell megadni, hogy várhatóan mikor fejeződik be az adott fejlesztési projekt. Ez azért szükséges, hogy a szervezet előre tudja tervezni, mikortól veheti birtokba a fejlesztés eredményét, mikorra várható az intézkedési terv megvalósításának eredményeivel kapcsolatos ellenőrzés, értékelés és visszacsatolás, valamint mikorra lehet számolni a fejlesztés eredményeinek értékelését a PDCA logikának megfelelően.

Az önértékelési kérdőívet kitöltő munkatársakat tájékoztatni kell a kiértékelés eredményéről, a többi munkatárs számára pedig általános tájékoztatást kell nyújtani a számszerűsített eredményekről.

Az intézkedési tervek készítésével, jóváhagyásával és a munkatársak tájékoztatásával gyakorlatilag lezárul a CAF szerinti önértékelés folyamatának azon része, amely a fejlesztési célok kitűzésére és az intézkedési tervek kidolgozására irányul. Ezt követi a fejlesztés szakasza, ahol az önértékelés során tapasztaltakra építve kezdődhet az intézkedési tervek megvalósítása. Már az intézkedési tervek megvalósításával egy időben megkezdődhet az önértékelés folyamatának felülvizsgálata – a PDCA logikának megfelelően –, illetve az önértékelés szabályozásának elkészítése.

9.5 Fogalomtár

9.5.1 Minőségbiztosítási alapfogalmak

Audit: Bizonyítékok nyerésére és ezek objektív kiértékelésére irányuló rendszeres, független és dokumentált folyamat. Jellemzően a szervezeten kívüli külső, arra jogosultsággal rendelkező személy, szervezet, intézet végzi.

Dokumentum: A követelményeket, előírásokat tartalmazó külső (jogszabályok, szabványok, műszaki előírások) vagy belső (utasítások, intézkedések, szabályzatok) készítésű szabályozás.

Ellenőrzés: A megfelelőség kiértékelése megfigyelés és ítéletalkotás útján, amelyhez szükség esetén mérés, vizsgálat vagy ellenőrzés társul.

Eljárás: Egy tevékenység vagy egy folyamat elvégzésének előírt módja.

Helyesbítő tevékenység: Egy felfedett eltérés, vagy más nem kívánatos helyzet okának kiküszöbölésére.

Megelőző tevékenység: Egy lehetséges eltérés, vagy más nem kívánatos helyzet okának kiküszöbölésére.

Minőség: Egy termék, rendszer vagy folyamat saját jellemzői együttesének az a képessége, hogy kielégítse a vevők és más érdekelt felek követelményeit.

Minőségcél: A minőséggel kapcsolatos elvárás, amire törekszenek, vagy amit el akarnak érni.

Minőségirányítás: Koordinált tevékenység egy szervezet vezetésére és ellenőrzésére a minőség szempontjából.

Minőségirányítási rendszer: Összetett rendszer a minőségpolitika és a minőségcélok megfogalmazásához és a célok eléréséhez.

Minőségpolitika: Egy szervezetnek a minőségre vonatkozóan a felső vezetés által hivatalosan kinyilvánított, általános szándékai és irányvonala.

Minőségtervezés: A minőségirányítás része, amelynek középpontjában a minőségcélok kitűzése, valamint a szükséges operatív folyamatok és a minőségcélok eléréséhez szükséges erőforrások meghatározása áll.

Minőségügyi feljegyzés: A minőségirányítási rendszer működését igazoló jelentés, jegyzőkönyv, nyilvántartás, elemzés, értékelés, minősítés.

Minőségügyi kézikönyv: Dokumentum, amely egy szervezet minőségirányítási rendszerének követelményeit írja le.

Nem megfelelőség: Egy követelmény nem teljesülése.

Termék: Egy folyamat eredménye.

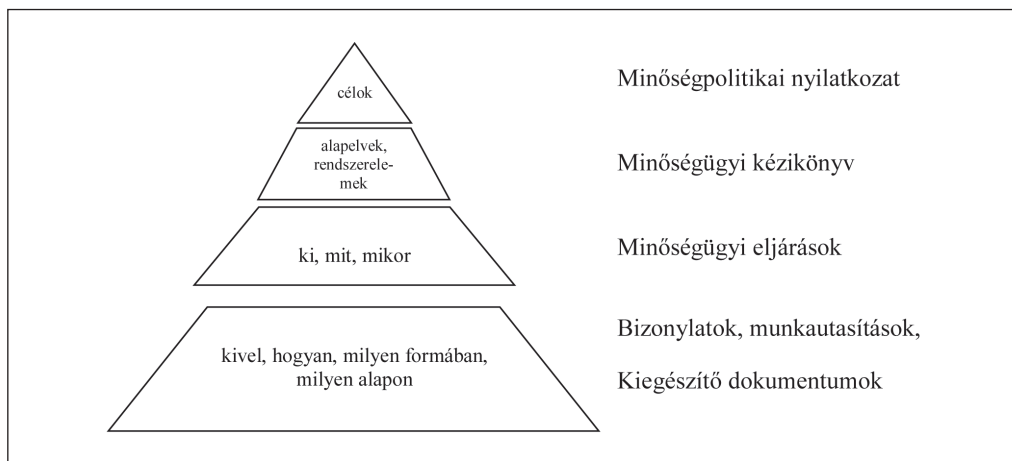
Helyzetfelmérés: A helyzetfelmérést a szabvány nem írja elő, de tanácsadói segítség mellett szükség van rá. Erre alapozva lehet meghatározni a minőségpolitikát. Ez nem más, mint a szervezet alapos átvilágítása meghatározott szempontok szerint. Ebben a szakaszban természetesen sok helyzetfelmérést és -elemzést támogató módszert lehet alkalmazni, melyeket részletesen az előző fejezet tárgyal.

A minőségtervezés szempontjainak érvényre juttatásakor figyelni kell a nyomon követhetőség igényére is, a rendszerre és az összes minőségre ható folyamatra egyaránt. A folyamatok irányítását, dokumentálását, az ellenőrzött vizsgálati állapot rögzítését ki kell alakítani. Így a folyamatokra vonatkozóan követhetővé válik, hogy a vevői és jogszabályi követelmények hogyan teljesülnek, illetve az is, hogy a dokumentációs rendszerben rögzí-

tettek szerint történik-e a működés, és ha attól eltérés van, annak milyen következményei vannak.

A minőségirányítási szabályozás a minőségirányítási dokumentációs rendszerben ölt testet.

A minőségirányítási rendszerben a dokumentumok vertikális tagozódását ún. dokumentációs piramisként jelenítjük meg.



14. számú ábra: Dokumentációs piramis

Forrás: Kalapács János: Minősegbiztosítás, -irányítás a közigazgatásban

A dokumentációs rendszer felépítésével kapcsolatban a szabvány eléggé szabad kezdet a sajátosságoknak megfelelő, testreszabott rendszer érdekében. De azon dokumentált eljárásokat tartalmaznia kell, amelyeket a szabvány megkövetel.

Felelősségi körök, hatáskörök: Amennyiben a szervezet megfelel a hatásos működés igényének, akkor a minőségre ható folyamatokhoz kapcsolódó felelősségek, hatáskörök meghatározhatók, beleértve a minőségirányítási vezető kijelölését és felhatalmazását. Fontos az előbbieket ismertetni a szervezet érintett szintjeivel.

Egyértelmű és rugalmas szervezeti működés biztosítható:

- a szervezet sajátosságainak, hatásos működésének megfelelő, rugalmas szervezeti struktúra kialakítása,
- a minőségre ható folyamatok szabályozása a kapcsolódó felelősségekkel a minőségirányítási eljárásokban rögzíthető,
- a munkakörökhöz kapcsolódó személyre szabott illetékességek és hatáskörök a munkaköri leírásokban határozhatók meg, amelynek során figyelemmel kell lenni az eljárásokra, a rendszerrel való összhangra.

Kommunikáció: Az egész folyamat során fontos szerepe van a munkatársak egymás közötti kapcsolattartásának, kommunikációjának. Ez nagymértékben hozzásegít a szervezet működésének fejlesztéséhez, valamint közvetlenül bevonja a munkatársakat a minőségcélok elérésébe. A szabvány csak a belső kommunikációt követeli meg, azonban a külső kommunikáció a vevőkkel kapcsolatban elengedhetetlen.

Vezetőségi átvizsgálás: A szervezet minőségi teljesítményéért a felső vezetés a felelős. A vezetőségi átvizsgálás eredményeiről minőségügyi feljegyzést kell készíteni. A vezetőségi felülvizsgálat keretében rendszeresen, a tanúsító és felügyeleti auditok gyakoriságának meg-

felelően, évente legalább egy alkalommal felülvizsgálja a minőségpolitika, minőségcélok aktualitását, megvalósulását.

Erőforrás-gazdálkodás: A minőségirányítási rendszer működtetéséhez, fejlesztéséhez szükséges erőforrások, a megfelelő infrastruktúra, valamint a munkahelyi környezet kialakítása, fenntartása, biztosítása a felső vezetőség feladata.

Termék előállítás, szolgáltatás biztosítása: A szervezeteknek meg kell tervezniük és ki kell alakítaniuk azon folyamataik rendszerét, amelyek a termék, szolgáltatás előállításához szükségesek.

Ebben az esetben fontos a vevőközpontúság (ügyfélközpontúság) a működési folyamatok szabályozásában, a hangsúlyt hatékony vevő/ügyfél-szolgáltató kapcsolatra fektetve, a jogszabályi, valamint szakmai követelmények kielégítése mellett.

Megfigyelő- és mérőeszközök és a vevői elégedettség mérése: A vevői (ügyfél) vélemény megismerésnek módját mérésnek, a vevői (ügyfél) vélemény megismerésének eszközét mérőeszköznek tekintjük. A mérés és elemzés azt igazolja, hogy a tevékenység megfelel az előírt követelményeknek, illetve, hogy a minőségirányítási rendszer megfelelően működik, és folyamatosan fejlesztik eredményességét.

Belső audit: A szervezetnek előre megtervezett időszakonként belső auditokat (belső felülvizsgálatokat) kell végezni. A belső auditok irányítását a minőségirányítási vezető látja el. A cél annak megismerése, hogy a minőségirányítási rendszer megfelel-e a tervezett intézkedéseknek, a szervezet által kitűzött követelményeknek, valamint bevezetése és fenntartása eredményes-e.

Vezetői átvizsgálástól várható előnyök: A felső vezetőség tervszerű időközönként végzi el a minőségirányítási rendszer átvizsgálását, hogy ezúton biztosítsa a rendszer folyamatos alkalmasságát, megfelelőségét és eredményességét. Az átvizsgálásnak ki kell terjednie a fejlesztési lehetőségek értékelésére és a minőségirányítási rendszerben eszközrendő változások szükségességére, beleértve a minőségpolitikát és a minőségcélokat.

Az auditok eredményei, a vevői visszajelzések, a folyamatok működése, a megelőző és helyesbítő tevékenységek helyzete és a fejlesztésre irányuló ajánlások alapján kell döntéseket és intézkedéseket hozni a minőségirányítási rendszer eredményességének fejlesztéséről, a vevői követelményekkel kapcsolatos fejlesztésről, az erőforrás-szükségletekről.

Szakmai átvilágítástól várható előnyök: A vizsgált szerv szervezetének, valamint működésének helyzetfelmérésére, értékelésére, fejlesztési-korszerűsítési javaslatok kidolgozására és alkalmazására irányul. Ilyenek például többek közt:

- a szervezeti struktúra hatékonyságának javítása,
- feladat- és hatáskörök pontosítása, átfedések megszüntetése,
- szervezeti egységek, hivatali dolgozók közötti eredményesebb munkamegosztás kialakítása,
- belső koordináció,
- hivatali létszám és technikai ellátottság ellenőrzése, létszám-optimalizálás,
- hivatali ügymenetmodellek kialakítása.

BELÉNYESI EMESE

10. Önkormányzati változásmenedzsment

Bevezetés

„Mindenki azt kívánja, a változás – akár az adózás és a halál – olyan messze legyen kitolva időben, amennyire csak lehetséges.”
Drucker

Az előzőekben, az önkormányzati szervezetfejlesztés kapcsán megtudhattuk, hogy magát a szervezetfejlesztést változási folyamatnak tekinthetjük, a szervezeti kultúra fejlesztését pedig változásmenedzsment folyamatnak. Ez utóbbi természetesen nem csupán a kultúraváltással foglalkozik, ahogy a következőkben látni fogjuk, fókusza a szervezet valamennyi dimenziójára kiterjed.

„Semmi nincs állandóbb, mint a változás” – tartja a közmondás, mégis sokszor idegenkedünk tőle. Vajon mi okozza a nehézséget, és hogyan könnyíthetnénk meg ennek kezelését? A fejezet célja áttekintést adni a változásmenedzsment alapvető fogalmairól és irányzatairól, a szervezeti változások jellemzőiről, valamint a változási folyamatok kezelésének lehetőségeiről az önkormányzati szervezetek esetében.

10.1 A változástól a változásmenedzsmentig

Mielőtt rátérnénk a változásmenedzsmentre és irányzatainak ismertetésére, érdemes áttekintenünk néhány, a szakterülethez kapcsolódó alapfogalmat, amelyek megkönnyítik a továbbiak értelmezését.

10.2 Alapfogalmak

Mindenekelőtt fontos, hogy különbséget tegyünk a változás és a változtatás fogalmak között. Általánosságban a változás a környezeti feltételekhez való folyamatos alkalmazkodást jelent. A környezeti feltételek módosulása kényszeríti ki a változtatást, hogy az új körülményekhez alkalmazkodni tudjanak a szervezetek.⁴¹

A változás olyan objektív folyamat, amelynek meghatározott és értelmezhető iránya van. Akaratunktól függetlenül létezik, és a rendszereket körülvevő világban, valamint a rendszerekben belül is jelen van. A változókészítések olyan jelek, jelenségek, tények (megváltozott körülmények, feltételek), amelyek az érintett rendszereket célszerű alkalmazkodásra, önmaguk megváltoztatására készítetik. A változtatás pedig olyan tudatosan alakított folyamat (beavatkozás), amelynek iránya a jövőbe mutat. Célja a jelenlegi állapothoz képest egy fejlettebb egyensúly elérése.⁴²

A szervezeti változásokra korlátozva figyelmünket, megállapíthatjuk, hogy a szervezetek dinamikus, nyílt rendszerként való értelmezéséből fakadóan a változás, mind a fejlődés,

41 CSATH M.: Sikeres változásmenedzsment. In: Marketing & Manager, 2. szám, 1999., 4–9. o.

42 NÉMETH B.: A kiegyensúlyozott vállalat. A változási folyamatok menedzseléséről. In: Vezetéstudomány, 12. szám, 1997., 3–15. o.

mind a stagnálás időszakában része a szervezetek mindennapi életének. A szervezetekben állandóan változik valami, maga a szervezet is folyton átalakul, módosul. A **szervezeti változás** tehát a szervezet egy vagy több alapvető jellemzőjében bekövetkező, jelentős mértékű változás. Ezek lehetnek: a szervezetre jellemző működési folyamatok és technológia, a szervezeti struktúra és kultúra, a szervezeti magatartás és a szervezet hatalmi viszonyai.⁴³ A **változásvezetés** pedig a vezetők tudatos tevékenysége, melynek során a szervezetet a jelenlegiből egy kívánt állapotba kívánják „átvezetni”.⁴⁴

A szervezeti változások tartalma és folyamata között fontos különbséget tenni. Ugyanis a változások megfigyelése vonatkozhat a változás tartalmára, azaz a szervezeten egy/több lényeges jellemzőjére (struktúra, kultúra stb.) és a változás mértékére, illetve magára a folyamatra, amit a megfelelő eszközök és vezetői kompetenciák segítségével menedzselni kell a szervezetben.⁴⁵ A változások kezelésére használt folyamatok, eszközök és technikák összességével a változásmenedzsment foglalkozik annak érdekében, hogy a lehető legjobb eredményt érjük el. Célja a szervezet felkészítése és alkalmassá tétele valamilyen lehetőség kihasználására vagy veszély elhárítására.⁴⁶

A fentiekből kiderül, hogy míg a változás akarattól független folyamat, a változtatás akaratlagos, illetve a változásvezetés (leading change) vezetői tevékenység, a változásmenedzsment (managing change) pedig szervezeti folyamat. A továbbiakban a változásmenedzsment kérdéskörével foglalkozunk, annak néhány irányzatát tekintjük át.

10.3 Változásmenedzsment-irányzatok

A változásmenedzsment kialakulása Kurt Lewin ez irányú munkásságával kezdődött a múlt század közepén. Napjainkra számos részterülete és irányzata alakult ki, és igen gazdag, gyorsan fejlődő, népszerű szakterületté vált. A szakirodalom többféle megközelítésben is tárgyalja a témát, ezek közül néhányat tekintünk át.

10.3.1 Változásmenedzsment mint egyensúlyteremtés

A szervezetekre a 21. században egyre inkább egyfajta egyensúlyteremtési erőfeszítés jellemző: minél távolabb kerül egy szervezet ettől az egyensúlyi helyzettől, annál kevésbé alkalmazkodóképes, működése vagy túl merev, vagy túl kaotikus.⁴⁷

Ezen elmélet szerint a szervezeti változások célja a szervezet átvezetése egy adott egyensúlyi állapotból egy másikba:

- **„A” egyensúlyi állapot:** A jelenlegi helyzet, amely magában hordozza a változás kényszerét és szükségességét.
- **Az átmenet menedzselése:** Jövőkép és stratégia kidolgozása, annak kommunikálása, a stratégia végrehajtásának irányítása, gyors győzelmek kivívása.

43 DOBÁK M.: Szervezeti formák és vezetés. KJK, Budapest, 2004., 181. o.

44 CSATH M.: Stratégiai változtatásmenedzsment. Aula Kiadó, Budapest, 2005., 18. o.

45 DOBÁK M.: Szervezeti formák és vezetés. KJK, Budapest, 2004., 181. o.

46 FARKAS F.: Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV, Budapest, 2004., 41. o.

47 FARKAS F.: Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV, Budapest, 2004., 31–32. o.

- **„B” egyensúlyi állapot:** A változás célállapota, amikor az egyensúly ismét helyreáll a szervezeti egységen és vállalaton belül egyaránt. A változások eredményei, a kitűzött jövőkép megszilárdul a vállalati kultúrában és működésben.

10.3.2 Változásmenedzsment mint a zavaros problémák kezelése

Ahhoz, hogy eljussunk abba a kívánatos állapotba, amely a változás célja, számtalan problémával találkozhatunk szembe magunkat. A probléma alapja, hogy van valamilyen célállapot, amit el akarunk érni, de nem ismerjük egészen pontosan a hozzá vezető utat, és mindig szubjektív, relatív, hogy mi a probléma. A problémáknak két nagy csoportját különböztethetjük meg: ezek a zavaros problémák és a bonyolult problémák.⁴⁸

- A **zavaros (messy) problémák** legfontosabb jellemzői, hogy ezek jelentkezése esetén nem beszélhetünk világos, egyértelmű problémákról, valamint megoldhatóságuk is bizonytalan. Ha mégis van lehetőség a megoldásukra, akkor annak időintervalluma hosszú, valamint bizonytalan és súlyos következményekkel járhat. A problémát tovább súlyosbítja a felhasználandó eszközrendszer hiánya. Az ilyen típusú problémák nem különálló problémaként merülnek fel, hanem valamely más probléma eredőjeként, vagy éppen következményeként. Ezek a problémák általában több embert érintenek.
- A **bonyolult (difficulties) problémák** fennállása esetén már korántsem annyira aggasztó a helyzet, mint a zavaros problémáknál. Ezek legfontosabb jellemzői, és a zavaros problémákhoz képest felmutatható különbségei, hogy jól körülhatárolható problémákkal állunk szemben. Éppen ezért ezeket belátható időtávon belül, akár többféle megoldás közül válogatva oldhatjuk meg, következményei pedig kiszámíthatóak és elkerülhetőek. Fontos jellemzője még, hogy a megoldás algoritmizálható, amely olyan megengedett lépésekből álló módszert, utasítást, részletes útmutatást jelent, amely valamely felmerült probléma megoldására alkalmas.

A problémamegoldás tágabb értelemben magas szintű gondolkodási folyamatot jelent. Szűkebb értelemben azt mondhatjuk, hogy az aktuális helyzetből egy célhelyzetbe való eljutást megtestesítő folyamat. A **messy – difficulty** fogalompár szembeállítás a lágy és kemény megközelítések szinonimájává vált.⁴⁹ E szerint:

- a messy, vagyis zavaros problémák kezelésére a „lágy” megközelítések és módszerek (komplexitás, érintettség és bevonás, bizonytalanság, szerteágazó megoldások, széles időhorizont, bonyolult érdekviszonyok stb.) a jellemzőek, míg
- a difficulties, vagyis bonyolult helyzetek, problémák esetében a „kemény” megközelítések és módszerek (számszerűség, jól leírható célösszefüggések, izolálhatóság stb.) lehetnek célravezetők.

A változásmenedzsment sikerét a két megközelítés együttes alkalmazása biztosítja.

48 WATSON L.: Planning and Managing Change. The Open University Business School, Milton Keynes, 1993.

49 FARKAS F.: Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV, Budapest, 2004., 35. o.

10.3.2.1 Változásmenedzsment mint szervezeti változtatás

Kocsis József különbséget tesz **változásmenedzselés** és **változtatásmenedzselés** között. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a menedzser a helyzetértékelést követően tudatos változásokat indít el, mellyel elérheti a kívánt változást.⁵⁰

A The Open University Business Schoolban, William Mayon-White vezetésével kidolgozott „Change Management” olyan általános módszertan, amely arra koncentrál, hogy hogyan lehet a szervezeteken belül a változtatásokat sikeresen végrehajtani. A változtatásmenedzsmentnek mint fogalmi keretnek a legfontosabb sajátosságai a következők:⁵¹

- Rendszerszemléletű problémakezelés: segítséget nyújt egy szervezetben lezajló összetett folyamat megértéséhez és kezeléséhez, illetve a rendszergondolkodás keretét ad minden változással összefüggő tevékenységnek és a tovagyrúzó hatások figyelembevételének. A rendszerszemléletű vállalat koncepciója különösen hasznos keretnek bizonyul a szervezetekben végbemenő változtatások esetén.
- Fejlett kommunikációs kultúra alkalmazása: lehetőséget kell teremteni egy olyan vitakultúra és kommunikációs színvonal elérésére és alkalmazására, amelynek segítségével hatékonyan és gyorsan elérhető a szervezeti szintű egyetértés, így a szervezeti változásokkal szembeni ellenállás is mérséklődhet.
- A módszerbank jelleg érvényesítése: a változásvezetésen belül rengeteg hasznos modellt állítottak már fel. Többek között folyammodelleket, valamint szakaszoló modelleket. Fontos megjegyezni, hogy egyik megoldás sem számít csodaszernek, hanem egy a lehetséges megközelítések közül. A kontextus és az adottságok figyelembevétele alapján a változásmenedzser feladata a modellek közötti választás.
- Kapcsolódás a számítógépes programokhoz: a különböző alternatívaértékelő, erőforrás- elosztó, célelemző programok hasznosak lehetnek, a mesterséges intelligencia felhasználásával következtetéseket vizsgálhat, gondolat kísérleteket végezhet a változtatást végző menedzser.

Farkas Ferenc szerint két folyamatot lehet a változásmenedzsmenten belül elkülöníteni. Első a működési folyamat, mely szerint az adott elem változása nem jelent tartós minőségi változást, maga a folyamat a stabil működés érdekében történik, ezt **menyiségi állapot-változásnak** nevezzük. A második a fejlődési folyamat, ami alapján a vizsgált elem lényeges **minőségi állapotváltozáson** megy keresztül, mindent összevetve az alacsonyabb rendűtől a magasabb rendűbe indul meg, amelyek visszafordíthatatlan változások.⁵²

Pataki Béla a rendszer érintettsége alapján megkülönböztet morfostatikus és morfogenetikus változást.⁵³

- A **morfostatikus**, más néven elsőfokú változás egy adott rendszeren belül zajlik, ebben az esetben maga a rendszer változatlan marad. Az ilyen változásnak az adaptáció az eredménye. (A változásmenedzsment a morfostatikus változásokkal nem foglalkozik jelentős mértékben.)
- A **morfogenetikus**, más néven másodfokú változás magának az adott rendszernek a megváltozása. A rendszer megváltozik funkcióiban, változáson mennek át a funkciókapcsolatok és a struktúrák. A morfogenetikus változás eredménye a transzformáció.

50 KOCIS J.: Változások menedzselése. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1994., 59-60. o.

51 WATSON L.: Planning and Managing Change. The Open University Business School, Milton Keynes, 1993.

52 FARKAS F.: Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV, Budapest, 2004., 28. o.

53 PATAKI B.: Változásmenedzsment. Oktatási segédlet. BME, Budapest, 2008., 6. o.

11. Szervezeti változások az önkormányzatokban

A változás a szervezeti magatartás egyik legizgalmasabb és legösszetettebb problematikája. Az önkormányzatoknak is alkalmazkodniuk kell a külső környezetükben bekövetkező változásokhoz (pl. az **Ötv.** változása következtében a feladatrendszerük átalakulásához), és ez éppen a szervezeti változtatások révén biztosítható. Dinamikus környezetben ugyanis csak akkor lehet eredményes egy szervezet, ha állandóan megújul, változik (illetve magában hordozza ennek lehetőségét). Ezzel egyidejűleg minden szervezetre jellemző, hogy valamilyen fokon a stabilitásra törekszik.

Szervezeti változásnak tekintünk minden olyan átalakulást, amely a szervezetek lényeges jellemzői valamelyikében (folyamatokban, technológiában, outputokban, struktúrában, kultúrában, hatalmi viszonyokban, magatartásban) következik be. Ezek közül irányított szervezeti változásoknak vagy **szervezeti változtatásoknak** nevezzük azokat, amelyek a szervezet vezetésének tudatos beavatkozása nyomán mennek végbe.⁵⁴

11.1 Az önkormányzati szervezet mint rendszer

A kutatók felismerték, hogy a szervezeteket akkor vizsgálhatják a legeredményesebben, ha azokat rendszernek tekintik. Az önkormányzatokban végbemenő változások elemzésénél is hasznos lehet a szervezet rendszerszemléletű értelmezése. Hogy miért is? Gyakori típushibának számít az önkormányzati változáskezelő tanácsadói projektekben, hogy valamit elszigetelten, összefüggéseiből kiragadva (pl. az egyes települések sajátosságainak figyelembevétele nélkül), „sablonyszerűen” próbálnak megváltoztatni, ami illeszkedési zavarokhoz vezethet a későbbiekben. Ennek elkerülésére érdemes a szervezeti viselkedés kongruencia modelljét szem előtt tartani.⁵⁵ Ha a szervezetet vagy akár a változást darabokra bontjuk, és ezekkel külön-külön, elszigetelten foglalkozunk, akkor könnyen megelégedhetünk a szervezeten belül végbemenő változás dinamikájáról.

A változásmenedzsment során a legfontosabb, hogy megértsük és figyelembe vegyük, miképp egyensúlyozzák ki egymást az egyes részek, és hogy az egyik szervezeti részrendszer változása milyen hatással van a többi alrendszerre, szervezeti elemre (pl. az egyes közszolgáltatási alaptevékenységek kiszervezése hatással van a kiszolgáló tevékenységek működésére is). A szervezet eredményessége és működésének hatékonysága szempontjából kulcsfontosságú az egyes részrendszerek, azok elemei, illetve a környezet és a rendszer közötti összhang.

Miért érdekes ez a mindenre kiterjedő összhangteremtés a változás szempontjából? Egyrészt azért, mert ha a szervezet és a környezete által alkotott rendszeren belül valamelyik összetevő megváltozik, akkor a többi elemet, részegységet is hozzá kell hangolni (pl. az egyes önkormányzati alapfolyamatokban történő változás hatással van a támogató folyamatokra is). Másrészt pedig, mivel közvetve vagy közvetlenül mindegyik elem hatással van mindegyik elemre, a szervezet akkor a leghatékonyabb, ha fő összetevői kongruensek (össz-

54 BAKACSI Gy.: Szervezeti magatartás és vezetés. Aula Kiadó, Budapest, 2004., 279. o.

55 PATAKI B.: Változásmenedzsment. Oktatási segédlet. BME, Budapest, 2004., 5. o.

hangban vannak) egymással. Ezért minden változtatás esetén a modell egészében kell gondolkodnunk, és a kölcsönös összefüggéseket figyelembe véve szabad csak bármit megváltoztatnunk. Különösen igaz ez a modell középpontjában álló transzformációs folyamatra (pl. a polgármesteri hivatal belső működésére). A szervezetekre tehát érdemes mint rendszerekre gondolni, mely olyan, ismérvei alapján a környezetétől elhatárolható, bár azzal szoros kapcsolatban álló objektumok halmaza, melyeket kölcsönhatások és kölcsönös összefüggések kapcsolnak össze.⁵⁶

Azt érdemes is itt megjegyezni, hogy egy szervezet nemcsak rendszer, hanem egyben **nyílt rendszer** is, hiszen egy szervezet át/kialakításakor nem vonatkoztathatunk el a környezeti kontextustól (pl. a település földrajzi elhelyezkedésétől, méretétől, szerkezetétől stb.). Mindez azt jelenti, hogy bizonyos feltételrendszer mellett alkalmazott eredményes vezetési, illetve szervezési alternatíva nem feltétlenül lenne megfelelő teljesen más környezeti kontextus esetén (természetesen az érvényes jogszabályi keretek között gondolkodva).⁵⁷

A rendszermodellben tehát a környezet és az abban elhelyezkedő szervezetet a változtatások szempontjából adottnak tekintjük a jellemző tulajdonságaikkal, paramétereikkel. A **környezet** azokat a tényezőket jelenti (pl. a politikai, jogi, gazdasági, társadalmi stb.), amelyek az önkormányzatok működésére is hatást gyakorolhatnak, illetve amelyek esetében ezen szervezetek befolyásoló képessége általában csak korlátozott mértékű. A környezet egyrészt lehetőségeket jelent az önkormányzatok számára a további növekedés, átalakulás, fejlődés útján. Másfelől kedvezőtlen hatásokat, veszélyeket is tartalmazhat, amelyek nem hatékony folyamatokat eredményezhetnek, vagy akár a szervezet fennmaradását is veszélyeztethetik.⁵⁸ A változtatási ötlet generálódhat például a szervezet környezetében rejlő lehetőségekből, a veszélyek pedig változtatási kényszereket, a változtatások szükségességének kialakulását eredményezhetik.

11.2 A változás indukciója

Az indukció valamiféle kiváltó okot jelent, és az alapján, hogy mi váltja ki a változást, két főbb csoportra oszthatjuk: belső, illetve külső indítékokra.⁵⁹

A változásmenedzselési folyamat tehát két módon indulhat el. Egy szervezet alkalmazkodik a környezetéhez, kölcsönösen hatnak is egymásra. Mivel a szervezet egy nyílt rendszer, így alkalmazkodik ahhoz is, ha a környezete változik valamilyen tekintetben. Mondhatjuk, hogy a szervezeten kívüli változás a külső változás.

A **külső indíttatású változás** egyértelműen kívülről történik, valamilyen külső tényező hatására. Egyfajta kényszernek is mondható. Ez a külső kényszer jóval erősebb, mint a belső. Egy olyan jogszabályváltozás, mint pl. Ötv. mint külső tényező, nagy hatással van egy önkormányzatra. Külső tényezők még többek között a politikai, gazdasági, társadalmi folyamatok, és az, hogy ezek hogyan hatnak a szervezetre.

A **belső indíttatású változás** általában nem spontán módon vagy reaktív jelleggel, hanem tervszerűen, tudatosan zajlik le, jellemzően preaktív vagy proaktív jelleggel. A belső indít-

56 NÉMETH B.: A kiegyensúlyozott vállalat. A változási folyamatok menedzseléséről. In: Vezetéstudomány, 12. szám, 1997., 3–15. o.

57 DOBÁK Miklós: Szervezeti formák és vezetés. KJK, Budapest, 2006., 25. o.

58 DOBÁK M.: Szervezeti formák és vezetés. KJK, Budapest, 2006., 185. o.

59 FARKAS F.: Változásmenedzsmet. KJK KERSZÖV, Budapest, 2004., 49. o.

tatású, tudatos változásnál (pl. az önként vállalt feladatok esetében) az önkormányzat dönti el, hogy mit szeretne változtatni, és hogyan avatkozik be ennek érdekében a folyamataiba, a struktúrájába, főbb alrendszereibe.

Ilyenkor megtervezi, hogy milyen konkrét lépésekre van szükség céljai eléréséhez, kialakítja a megfelelő szervezeti struktúrát, és szükség esetén beavatkozik a folyamatokba is. A változtatás során a szervezet feladata az őt érő hatások helyének, valamint nagyságának megválasztása annak érdekében, hogy a rendszer az adott szervezetet érő hatások következtében a megfelelő irányba mozduljon el.

11.3 A változás erőtere

A változtatás előkészítésének kiemelkedően fontos módszere az erőtérelemzés. Kurt Lewin kutatásai teremtették meg azt a szemléletmódot, amely szerint a változás mindig valamilyen erőter hatására megy végbe. E szerint egy változás során két nagy erőcsoport hat egy rendszerre:⁶⁰

- azok az erők, amelyek meg akarják változtatni a pillanatnyi helyzetet,
- azok az erők, amelyek a pillanatnyi helyzet fenntartásában érdekelték.

Következésképpen a változás egy bizonyos pszichológiai erőtérrrel jellemezhető. Vannak **hajtóerők**, amelyek elősegítik a változás végbemenetelét, és vannak **fékezőerők**, amelyek gátolják azt. A változás csak akkor mehet végbe, ha ezek a pszichológiai hajtóerők túlsúlyba kerülnek a fékezőerőkkel szemben, és így ki tudunk mozdulni az egyensúlyi helyzetből.⁶¹

Ezért a változások tervezésénél és elemzésénél célszerű ábrázolni azt az erőteret, amely hatásainak eredményeként a rendszer a pillanatnyi helyzetéből elmozdul. A változás akkor jön létre, ha a jelenlegi és jövőbeli állapot között olyan erőter alakul ki, amely a jelenlegi állapottól való eltérést kikényszeríti.⁶²

Gyakori típushiba az önkormányzati változáskezelő tanácsadói projektekben a hajtóerőre való egyoldalú koncentráció, a fékezőerők megszüntetésére, vagy legalább mérséklésére tett bármiféle kísérlet (pl. a munkatársak bevonása) nélkül. A hajtó- és fékezőerők nem tévesztendőek össze a tervezett változtatás előnyeivel és hátrányaival. Elhibázott változtatások is keresztülvihetők, és kitűnő változtatási kezdeményezések is kudarcba fulladhatnak, ha a pszichológiai hajtó- és fékezőerők úgy alakulnak.

11.4 A változás tipológiája

Minden szervezeti változásnak vannak „**hard**”, azaz pl. a szervezeti struktúrákra, hatáskörökre vonatkozó változói, és egy irányított változás menedzselésének természetesen mindig vannak „**soft**”, vagyis humán tényezői is, melyek kijelölnek egy alapvető változásvezetési stílust, amely szervezeti ellenállás-kezelő programok inputja lehet.⁶³

60 BENCSIK A. – KOVÁCS P.: Változás és projekt szimbiózisa a menedzsment kezében. In: Vezetéstudomány, XXXIX. évf. 3. szám, 2008., 32–43. o.

61 LEWIN K.: A mezőelmélet a társadalomtudományban. Gondolat Könyvkiadó, Budapest, 1972.

62 NÉMETH B.: A kiegyensúlyozott vállalat. A változási folyamatok menedzseléséről. In: Vezetéstudomány, 12. szám, 1997., 3–15. o.

63 NOSZKAY E.: A változás- és válságmenedzselés néhány elméleti és gyakorlati dilemmája. In: Vezetéstudomány XXXIX. évf., 4. szám, 2008., 24–34. o.

11.4.1 Hard típusú változók

Az úgynevezett hard típusú változók azok, amelyek a stratégia jellemzőit adják, kívülről is jól érzékelhetőek, felmérhetőek, ezeken keresztül egy külső szemlélő számára is megfigyelhető, hogy milyen változás ment végbe egy adott szervezeten. A következő változókat foglalja magában:

- a) kiterjedés (vagyis a változás jellemzői a kiterjedés mértéke alapján),
- b) mélység (vagyis a változás jellemzői a mélység foka alapján),
- c) sebesség (vagyis a változás jellemzői a változás sebessége alapján),
- d) típus (vagyis a változás jellemzői a változás típusa alapján).

11.4.1.1 A változások jellemzői a kiterjedés mértéke alapján

Ebből a szempontból a változás vagy **radikális**, vagy **inkrementális** lehet. A két változási modell egymással teljesen ellentétes. A két modellt több szempont szerint lehet összehasonlítani, amelyből érezhető az éles ellentét a két változtatási alternatíva között.⁶⁴

A **változás terjedelme** tekintetében, míg az inkrementális változás csak egy vagy néhány szervezeti jellemzőt érint, addig a radikális változás valamennyi lényeges szervezeti jellemzőre kihat.

- A **változás mértéke** szerint inkrementális változás esetén kismértékű, radikális változás esetén nagymértékű átalakuláson mennek keresztül a szervezeti jellemzők.
- A **változás hatóköre** meghatározza, hogy a szervezet mely részére terjed ki a változás, inkrementális esetben adott szervezeti egységre, míg radikális változás esetében az egész szervezetre.
- A **változás szintje** szempontjából egy vagy néhány hierarchikus szinten megy csak végbe változás az inkrementális változás esetében, míg a radikális mértékű változás hatásai minden hierarchiai szintre kihatnak.
- A **változás módja** szerint az inkrementális változás lépésről lépésre megy végbe, kevésbé látványos, míg a radikális változás nagyobb, látványos ugrásokkal valósul meg.
- A **változás sebessége** alapján az inkrementális változás viszonylag lassú, ezzel ellentétben a radikális változás viszonylag gyorsan realizálódik.
- A **változás alapvető célja** is nagymértékben különbözik. A külső alkalmazkodás és a belső illeszkedés fejlesztése az inkrementális változásnál, ezzel szemben a külső alkalmazkodás és új konfigurációk kialakítása a radikális változásnál.
- A **változás irányítása** tekintetében is jelentős különbség figyelhető meg. Az inkrementális változás esetén az alsóbb szintű vezetők, radikális változás esetén a felső vezetés irányítása alatt megy végbe a folyamat lebonyolítása.

Az összes szempontot összevetve megállapítható, hogy pl. a településfejlesztéssel kapcsolatos változtatások esetében a kiterjedés szempontjából az inkrementális változás jobb, mint a radikális változás, hiszen sokkal megfontoltabb, átláthatóbb, ésszerűbb, és a hosszú távú pozitív hatások is sokkal inkább biztosíthatók.

64 DOBÁK M.: Szervezeti formák és vezetés. KJK, Budapest, 2006., 191. o.

11.4.1.2 A változás jellemzői a mélység foka alapján

A változás mélysége alapvetően szintén kétféle lehet: gyenge vagy erős.

- A **gyenge** változások nincsenek nagy hatással a szervezetre, csak kismértékű átalakulás következik be, kevésbé jelentős. Ilyen változás például, ha egy adott önkormányzaton belül csak a jegyző személye változik meg, a szervezet feladatköre, tevékenysége változatlan marad.
- Az **erős** változásnak ezzel ellentétben komoly hatásai vannak a szervezet egészére, a változás meghatározó mértékű, és általában kihat az egész szervezetrendszerre. Ilyen változás, pl. ha egy önkormányzati szervezeti egység új feladatot, hatáskört és illetékességet kap, vagy veszít. Ekkor a változás az adott szervezet funkcióiban megy végbe, hiszen kiterjedtebb vagy éppen szűkebb lesz a szervezet feladatköre, tevékenysége.

11.4.1.3 A változás jellemzői a változás sebessége alapján

A változás sebessége alapján is több kategóriába sorolható a változás mértéke. Megkülönböztethető az úgynevezett big bang, a próba, valamint a párhuzamos futtatás modellje.⁶⁵

- A **big bang** módszer esetén az önkormányzatok rövid idő alatt, egy az egyben teljesen az új rendszerre térnek át (pl. feladat- vagy hatáskör átadás-átvétel esetében), a változás sebessége ennél a típusnál a leggyorsabb.
- A **próba** típus értelmében először csak egy szervezeti egységen alkalmazzák a változásokat (pl. az e-ügyintézés fokozatos bevezetése az egyes ügytípusok esetében) és erre az egységre vonatkozóan értékelik, hogy a változás milyen hatásokat váltott ki, amik alapján meghatározzák, hogy a változtatás ezen stratégiáját alkalmazzák-e a többi szervezeti egységre is, vagy esetleg új stratégiát alakítanak ki.
- A **párhuzamos futtatás** lényege, hogy a változtatásokat fokozatosan vezetik be a szervezet életébe oly módon, hogy egy meghatározott ideig még a „rég rendszer” is él, de közben az új magatartásformák, struktúrák és működési szabályok is bevezetésre kerülnek, tehát a régi és az új elemek együttesen fellelhetők a szervezetben. Pl. új iktatóprogram használatára való áttérés esetén egy ideig párhuzamosan rögzítik az adatokat a régi és az új szoftverbe, egészen addig, amíg az új már megbízhatóan működik.

11.4.1.4 A változás jellemzői a változás típusa alapján

A változás típusa szerint két elmélet az irányadó. Az egyik az E- (Economy) elmélet, amely a pénzügyi problémákat helyezi előtérbe, a másik az O- (Organizational Capacity) elmélet, amely a szervezet kapacitására fókuszál. A két elmélet bemutatásával jól lehet érzékeltetni, hogy mennyire különböző lehet a változtatás célja, menedzselése, irányítása egy adott szervezeten belül.⁶⁶

- Az **E-elmélet** célja a költségcsökkentés, illetve bevételnövelés, amelyben a változás fentől lefelé történő menedzselése az irányadó a vezetés részéről. Az elmélet a struktúra és a rendszer hangsúlyozására fókuszál, tehát a változtatási folyamatprogramok tervezése és bevezetése szakaszában szokásos alkalmazni. Anyagi ösztönzőkkel motiválja a válto-

65 FARKAS E: Változásmenedzsmnt. KJK KERSZÖV, Budapest, 2004., 74. o.

66 FARKAS E: Változásmenedzsmnt. KJK KERSZÖV, Budapest, 2004., 78.

zás elfogadását a szervezetben. Az elmélet alkalmazása az önkormányzatoknál gyakran tanácsadók bevonásával történik meg (szakértői tanácsadás), akik elemzik a problémákat és kialakítják a megoldásokat. Az elmélet feltételezi a pénzügyi gazdálkodási értékek jelentős és gyors erősödését egy jó átszervezéssel, ami olyan kemény, eredményalapú tevékenységeket foglal magában, mint az elbocsátások, források zárolása stb.

- Az **O-elmélet** a szervezet képességeinek fejlesztését tűzi ki célul, amelynek elérése érdekében az önkormányzati szervezeti kultúra kialakítására összpontosít, a köztisztviselők viselkedésére és attitűdjére próbál hatni. Az elmélet a középvezetőket próbálja elkötelezni, hogy álljanak a változás mellé, és az E-elmélettel ellentétben az elkötelezettség révén motivál. Az elmélet szerint a fizetés egy igazságos csere eredménye, nincsenek különböző anyagi jellegű támogatások a változás elfogadásának érdekében. A tanácsadók itt csupán abban segítik az önkormányzatot, hogy maguk alakítsák a megoldásokat a stratégiában meghatározott célok elérése érdekében (folyamat-tanácsadás).

Összehasonlítva, míg az E-elmélet inkább racionálisabb, addig az O-elméletet az emberi jelzővel lehet leginkább jellemezni. Az E-elméletet alkalmazók gyakran érnek el rövid távú sikereket, de ezek gyorsan változnak, és küzdeniük kell, hogy az eredményeket hosszú távon is fenntartsák. Az O-elméletet alkalmazóknak általában sikerül kiépíteniük az elkötelezettséget, de féltő, hogy nem sikerül egy olyan kielégítő teljesítményt elérni, amit megkövetelnek. Éppen ezért szükséges, hogy az átalakuló szervezetek vezetői a két változtatási stratégia elemeit kombinálják. Ennek értelmében egy olyan célt szükséges megfogalmazni, amely nyíltan összefogja a gazdasági érdekek és a szervezet képességei között kialakult ellentétet. Az önkormányzatok esetében is optimális stratégia az, amely a két elméletet ötvözi. Először az E-, majd az O-elmélet alkalmazása a célszerű, mert így a változás hosszú távon is eredményes és fenntartható lesz.

11.4.2 Soft típusú változók

Az úgynevezett „soft” faktorok a vezetési stílust határozzák meg a változási folyamatban. Ezek a koncepciók lényegében azokat a lehetséges stratégiai magatartásokat jelentik, amelyeket a vezető alkalmazhat a változtatás megtervezésére és végrehajtására. A választott stratégia magában foglalja a meglévő környezeti-szervezeti állapot megváltoztatását (feloldvasztását), azaz a kialakult és rögzült állapot, magatartásforma, struktúra, eljárástechnikák, erőforrás-szerkezet, célrendszer stb. fellazítását, majd a szervezet-környezet kontextus relatív visszafagyasztását, azaz a változtatások végrehajtása után az új állapotok, normatívák stb. intézményesítését és az új működési szabályok bevezetését.⁶⁷

Jellegzetesen négy változtatásvezetési **stratégiát** különböztetünk meg, amelynek „három klasszikus típusát Chin és Benne fogalmazták meg 1969-ben, Zaltman és Duncan pedig kiegészítették egy negyedikkel 1977-ben. Ezek a következők:

- a) Hatalmi stratégia;
- b) Meggyőző (felvilágosító-oktató) stratégia;
- c) Átnevelő (manipulatív) stratégia;
- d) Megkönnyítő (kompenzációs-ellenszolgáltatásos) stratégia.

A felsorolás a stratégiák erősségi sorrendjét is tükrözi. A hatalmi stratégia a legerősebb, míg a megkönnyítő stratégia a leggyengébb, legegyszerűbb módja a változás foganatosításának. Mindegyik stratégia más-más hatásfokú. Természetesen a környezettől, a változás természetétől és a kulcsemberek megnyerésének lehetőségétől függően célszerű a stratégiát kiválasztani.⁶⁸

11.4.2.1 Hatalmi stratégia

A hatalmi stratégia a beosztottak függőségét használja ki, a változás kezdeményezői kihasználják magasabb pozíciójukat és elrendelik az új változásokat. A stratégia lényege, hogy elsősorban utasításokat alkalmaz a változások végrehajtására, nem törődve az érintettek véleményével és reagálásával. Gyakran kényszer alkalmazására is sor kerül az ellenállókkal szemben. Leginkább ezt a stratégiát alkalmazzák a vezetők, de sokszor nem elég, kombinálni szükséges egy másik stratégiával, hogy eredményes legyen.

11.4.2.2 Meggyőző (felvilágosító-oktató) stratégia

A meggyőző stratégia a józan észre hat, érvekkel, indoklással, a tények korrekt vagy szándékosan eltorzított bemutatásával igyekszik elfogadtatni a változtatás helyességét, hasznosságát. Az emberek véleményét megpróbálja a kívánt irányba megváltoztatni, amihez gyakran használ fel racionális (vagy annak ható hamis) információkat és logikus (vagy annak ható manipulált, „mellébeszélő”) érveket. Csak egy konkrét ügyről alkotott véleményt, értékelést céloz meg, miközben az alapértékek, az elvárt viselkedésformák nem változnak.

11.4.2.3 Átnevelő (manipulatív) stratégia

Ez a stratégia az emberek gondolkodásmódját, értékrendjét próbálja megváltoztatni, tehát a szervezeti kultúra alapvető elemeiben igyekszik változást eszközölni. A „visszatanulás” folyamata megy végbe, a változás résztvevőinek meg kell szabadulniuk a kialakult rutintól és a meglévő beidegződésektől. A megszokott, mindennapos szabályoktól, tevékenységektől, eszméktől való elválás nagy erőfeszítést igénylő, fáradtságos folyamat.

11.4.2.4 Megkönnyítő (kompenzációs-ellenszolgáltatásos) stratégia

A stratégia lényege: a változás a megnyerés alapján. Az érintetteket előzetes ígéretekkel, kedvezményekkel (például kedvezőbb munkaidő kilátásba helyezésével), anyagi és egyéb erőforrások (célprémiumok) juttatásával igyekszik rávenni arra, hogy vegyenek részt a végrehajtás részletes megtervezésében és a szükséges döntések meghozatalában is, valamint segítően működjenek együtt a kivitelezésben, implementálásban, a változások bevezetésében. Ezt a szükséges feltételek megteremtésével is könnyebbé teszik, ennek érdekében továbbképzéseket, megfelelő eszközöket és magasabb színvonalú szakmai körülményeket biztosítanak a változás résztvevői számára.

A változásvezetési stratégiákhoz köthetők a **változásvezetési taktikák**, ezek azok a konk-

68 KOCSIS J.: Változások menedzselése. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1994., 117–118. o.

rét eszközök, cselekvések, amelyek egy-egy stratégia konkrét megvalósulását szolgálják.⁶⁹ Ezek közül néhány példa:

- **Rásegítő taktika.** Ennek során a változás kezdeményezői, vezetői felkarolják az érintettek önkéntes változási szándékát, és segítik annak véghezvitelét. A segítség kiterjedhet a változások anyagi erőforrásainak megteremtésére, a változások útjában álló külső és belső akadályok elhárítására, a változás menetének egyszerűsítésére stb.
- **Felvilágosító-oktató taktika.** Azon a feltételezésen nyugszik, hogy az emberek racionális lények. A változások kapcsán ez azt jelenti, hogy ha józan ésszel belátják a változás szükségességét, akkor elkötelezetté válnak a változások iránt, és önállóan végre is hajtják azokat.
- **Manipulatív taktika.** Olyan eszközök igénybe vételét is jelenti a változások megvalósítása érdekében, amelyeket a köznapi nyelv „beetetésnek”, szemfényvesztésnek, sőt egyszerűen hazugságnak nevezne. E stratégia alkalmazása során a vezetők az érintettek változáshoz való érzelmi és tudati viszonyulásával igyekeznek manipulálni a változás kívánatosságának irreális felnagyításával, míg a negatív aspektusokat igyekeznek háttérbe szorítani.
- **Kényszerítő taktika.** Elsősorban a kényszerítés eszközét alkalmazza a kívánatos változások elérésére. A hatalom egyének és szervezeti egységek képessége arra, hogy más szervezeti szereplőket befolyásoljanak saját céljaik megvalósítására.
- **Beavatkozási taktika.** Lényege, hogy a vezető egy személyben beavatkozik a dolgok menetébe, kezdeményezi és bevezeti a változásokat.
- **Részvételi taktika.** A vezető kezdeményezi az új elképzelés kialakítását, bevezetését és deklarálja az alapvető elvárásokat és a továbblépés irányait. Az induló ötlet kifejlesztésére létrehoznak egy csoportot, amely a továbbiakban kézben tartja a változtatási terv elkészítését és bevezetését.
- **A szakértői meggyőzésen alapuló taktika.** Ennek keretében a vezető a változás taktikájának kidolgozásánál alapvetően a felkért külső szakértőkre támaszkodik.

11.5 A változás időzítése

A környezet és a szervezet illeszkedési módját és az adaptáció sikerességét, a bekövetkező szervezeti változások eredményeit a szervezet vezetőinek tudatos választása határozza meg. Megkülönböztetünk **reaktív** (a környezeti változásokhoz alkalmazkodó), **preaktív** (a várható környezeti változásoknak elébe menő) és **proaktív** (a környezeti feltételrendszer megváltoztatására törekvő) vezetői választásokat.⁷⁰

A változás időbeliségét tekintve megelőző vagy reagáló átalakításokról beszélhetünk, annak megfelelően, hogy a domináns környezeti hatás és a változás megindítása időben hogyan viszonyulnak egymáshoz. A megelőző típusú változásoknál a környezeti hatás jelentkezését meg sem várva következik be a szervezet részéről a változásban megjelenő válasz. A reagáló típusú változásoknál viszont a már bekövetkezett környezeti változásokra keresi a szervezet az adekvát választ.

69 BAKACSI Gy.: Szervezeti magatartás és vezetés. Aula Kiadó, Budapest, 2004., 289–294. o.

70 DOBÁK M.: Szervezeti formák és vezetés. KJK, Budapest, 2006., 180. o.

A szervezetek esetében döntő versenyelőnyt jelent, ha a változási képesség a szervezet alapvető képessége (core competence). A változási képesség ilyenkor szinte „beépül” a szervezetbe, és úgy látszik, mintha a változtatás maga is önálló cél volna.⁷¹

11.6 A változás szereplői

Kotter véleménye szerint a változások vezetőinek kiválasztásakor a leader – menedzser megkülönböztetést kell megértenünk.⁷² Kotter véleménye szerint a **menedzser** a komplexitással birkózik, míg a **leader** a szükséges változásokra koncentrál. Alapvető különbség, hogy míg a leadernek követői, a menedzsernek beosztottjai vannak. Míg a leadereket a csoportcélok, az érzelmi kötődés és az érdekközösség jellemzi, addig a menedzsereket a feladatok, utasítások, szervezeti célok határozzák meg.

Conner a változtatás szereplőinek csoportosítása kapcsán négy tipikus érintettet különböztet meg: védnök, ügynök, célpont, szószóló.⁷³

- **Védnök (sponsor):** Azok a személyek vagy csoportok, akiknek megvan a hatalmuk a változtatás legitimitására, jóváhagyására, szankcionálására (jutalmazására, büntetésére). Megfelelő támogatást nyújtanak a sikerhez. Eldöntik, hogy milyen változások történjenek, tudatják a szervezettel az új prioritásokat, és megfelelő támogatást nyújtanak a sikerhez. Felelősek a változtatás megvalósításához szükséges feltételek megteremtéséért, a határidő és a költségvetés betartásáért. Magas beosztásban kell lenniük, hogy hatáskörük kiterjedjen a változtatás teljes színterére, különben nem hozhatnák meg az összes szükséges döntést (pl. az önkormányzatok esetében védnöknek tekinthetjük a képviselő-testületet).
- **Ügynök (agent):** Azok a személyek vagy csoportok, akik a változtatás gyakorlati kivitelezéséért felelősek. Sikerességük a problémaelemző, tervező- és megvalósító képességükön múlik (pl. az önkormányzatok esetében ügynöknek tekinthetjük a jegyzőt).
- **Célpont (target):** Azok az emberek vagy csoportok, akiknek meg kell változniuk. Kulcsszerepük van a rövid és hosszú távú sikerben. Képezni kell őket, hogy megértsék a változást, be kell vonni őket a megvalósítás folyamatába (pl. az önkormányzatok esetében célpontnak tekinthetjük a köztisztviselőket).
- **Szószóló (advocate):** Olyan személyek vagy csoportok, akik változást szeretnének, de nincs meg hozzá a hatalmuk. Megfelelő védnöki támogatás nélkül lehetetlen véghezvinni bármilyen nagyobb változtatást. A szószólóknak találniuk kell valakit, aki a javasolt változtatás védnöke lehet (pl. az önkormányzatok esetében szószólónak tekinthetjük a helyi lakosokat vagy a civil szervezeteket).

A változás folyamatainak kezdeményezői a védnökök, illetve a szószólók. Különböző módszereket használnak a változások előmozdításához, pl. utasítás, rábeszélés stb.

Ha a változtatási kezdeményezés kellően magas szintről indul, akkor nincs szükség szószólókra, hiszen egy kellő hatalmú vezetőnek nem kell elnyernie senki pártfogását, hanem védnökként elindíthatja a változtatást. Ha viszont alulról, kellő hatalommal nem rendelkező személyektől indul a kezdeményezés, akkor a szószólók kezdeményeznek mindaddig, míg

71 BAKACSI Gy.: Szervezeti magatartás és vezetés. Aula Kiadó, Budapest, 2004., 279. o.

72 PATAKI B.: Változásmenedzsmet. Oktatási segédlet. BME, Budapest, 2004., 2. o.

73 PATAKI B.: Változásmenedzsmet. Oktatási segédlet. BME, Budapest, 2004., 5–7. o.

nem találunk védnököt a változtatási javaslatukhoz. Általában amíg csak a szószóló van, addig nem létezik a másik három szerep. Amikor már van védnök, a szószóló szerepe automatikusan megszűnhet.

Az egyes szereplők kapcsolatában problémák is felvetődhetnek. Ilyen kialakulhat a védnök és az ügynök között, ez az ún. **„fekete lyuk”** jelensége. Azok a személyek sorolhatók ide, akik nyomtalanul elnyelnek mindenféle változást és erőfeszítést. Sokszor itt nem információelnyelésről, hanem energiaelnyelésről beszélhetünk. Ha valaki nem támogatja a változást, megszakad az ügynök-védnök lánc. A „fekete lyukak”-at a legfelső szinttől kezdve kell megkeresni és eltüntetni.

Másik ilyen jelenség a **„farkas a szekrényben”**, amely az ügynök és a célpont konfliktusából keletkezik. Az elnevezéshez egy történet fűződik: egy négyéves kisfiú megnézett egy horrorfilmet, és napokon keresztül nem tudott elaludni. A kisfiú meggyőződése volt, hogy egy farkas van a szekrényében. Hiába bizonyították be, hogy nincs ott, azt mondta, csak éjjel bújik elő. A félelem elosztatását a nagymamának sikerült megoldania, aki a szekrény elé állított egy papírból készült Michelangelo tini nindzsa figurát. A kisfiú megnyugodott, mert tudta, hogy Michelangelo vigyáz rá. A változás kapcsán sokan indokolatlan félelmeket keltenek. Az ügynök feladata, hogy rájöjjön, kinek mi a „farkasa”, és az milyen „nindzsa teknőccel” űzhető el. Ez viszont csak a munkatársak alapos ismerete és az empátia segítségével valósítható meg.

12. A változási folyamatok kezelése az önkormányzatokban

A **változási folyamat** az önkormányzatot a jelenlegi helyzetből egy kívánt állapotba kívánja „átvezetni”. Vezetői szempontból az átmenet folyamata rejti a legtöbb nehézséget: a jelenlegi helyzet elemzésével és a kívánt állapot meghatározásával a változásnak csak egy kis részén vagyunk túl. Az igazi erőfeszítések a célok elfogadtatása, a változási terv kivitelezése, az előre nem látott akadályok leküzdése és a program ennek megfelelő korrekciója során várhatók.

A szervezeti változás előkészítési folyamatát három nagy szakaszra tagolhatjuk:⁷⁴

- Alapos szervezeti elemzés, amely feltárja a jelenlegi helyzetet, a problémákat és a problémákhoz vezető okokat.
- A szükséges változások megvalósításához (implementációjához) nélkülözhetetlen tényezők (ellenállás) alapos elemzése.
- Az előző két szakasz elemzéseit alapul véve a változtatási stratégia és taktika kidolgozása, a változási folyamat akciótervének elkészítése.

12.1 A szervezeti problémafeltárás folyamata

A probléma alapja, hogy van valamilyen célállapot, amit el akarunk érni, de nem ismerjük a hozzá vezető utat, és mindig szubjektív, relatív, hogy mi a probléma. A problémamegoldás tágabb értelemben magas szintű gondolkodási folyamatot jelent. Szűkebb értelemben azt mondhatjuk, hogy az aktuális helyzetből egy célhelyzetbe való eljutást megtestesítő folyamat.⁷⁵

A probléma-megoldási folyamat egy döntési folyamat is egyben. Ez lehet egyéni vagy csoportos. Arra kell törekedni, hogy esetlegesen a több rendelkezésre álló lehetőség közül a legoptimálisabbat válasszuk ki. Ha elegendő információ áll a rendelkezésünkre, akkor nagyobb valószínűséggel állíthatjuk, hogy a döntés helyes lesz, ellenkező esetben nem. Ahhoz, hogy meg tudjuk oldani a problémát, lépésről lépésre kell haladnunk. Általánosságban ehhez nyújtanak segítséget az alábbi szakaszok.

- **A szervezeti probléma felismerése és leírása:** a problémára vonatkozó összefüggések, megjegyzések összessége.
- **Célkitűzések kidolgozása:** program kidolgozása, keret megadása.
- **A siker ismertetőjegyeinek meghatározása:** kritériumok felállítása.
- **Információk gyűjtése:** dokumentumok, adatbázisok és egyéb források kutatása.
- **A megoldás kidolgozása és döntés:** több megoldási javaslat közül a legkedvezőbb kiválasztása.
- **Pontos intézkedési terv kidolgozása:** részletes terv készítése lépésről lépésre.
- **Az intézkedések végrehajtása:** akciók, tevékenységek.
- **Az eredményesség ellenőrzése:** mérés, értékelés.

74 BAKACSI Gy.: Szervezeti magatartás és vezetés. Aula Kiadó, Budapest, 2004., 280–281. o.

75 http://www.staff.u-szeged.hu/~krajcsi/oktatas_ea/g-prob.pdf

A szervezeti problémamegoldás menetét Wallas a **következő módon írta le:**⁷⁶

- **Előkészítés:** az információk gyűjtését, a kezdeti próbálkozásokat foglalja magában a probléma megoldásának folyamatában.
- **Inkubáció (vagy lappangás):** a probléma félretételét jelenti; hagyjuk a problémát, csupán „rágódunk” rajta.
- **Illumináció (vagy megvilágosodás):** hirtelen, váratlan belátást, „heuréka élményt” jelent.
- **Verifikáció (igazolás):** ellenőrizzük az ötletet, hogy működik-e; igazoljuk a helyes megoldást; valamint bizonyítunk.

A probléma okainak megoldására szolgáló másik lehetőség az **ok-okozati diagram**, vagy más néven Ishikawa-diagram egy adott probléma (okozat) lehetséges okainak ötletbörze keretében történő összegyűjtése, majd azok csoportosítása és ábrázolása. Mindig az okozatból kell kiindulni: valódi okokat, nem pedig valaminek a hiányát kell keresni. Az ok-okozati diagram a halszájka nevet alakjáról kapta, alkalmazásának lényege abban van, hogy vizsgálja az adott helyzet kialakulását befolyásoló okokat. Alkalmazása irányulhat egy konkrét probléma okainak meghatározására, vagy egy folyamat működőképességének a javítására. A módszer felhasználásával a hatékonyságot vagyunk képesek növelni az adott területen. Alkalmazásakor ötleteket nyerünk, majd az okok közötti kapcsolat további elemzéssel állapítható meg. Elkészítésekor a felmerült hiányosságot kell egyértelműen meghatározni, és ezt követően a fő okokat kell összegyűjteni, illetve elhelyezni a diagramon. Az okok közötti lévő és az adott hiányosságot kiváltó okra koncentrálni lehet a problémát megoldani.”⁷⁷

A fentiek rámutatnak arra, hogy a problémafeltárás folyamata többféle módszerrel, vagy akár ezek kombinációjával is történhet. Közös ezekben, hogy egyfajta algoritmust követve haladnak egy körülhatárolatlan helyzet irányából egy, a megoldást támogató, körülhatárolhatóbb felé. Bármelyiket is alkalmazzuk az önkormányzati szervezeti változtatások kapcsán, fontos precízen alkalmaznunk az adott módszert, egyetlen lépés kihagyása is veszélyezteti a várt végeredményt.

12.2 A változással szembeni ellenállás

A változással szembeni egyéni ellenállás megjelenésének jól megmagyarázható pszichológiai okai vannak. Jól ismert az emberek veleszületett védekező attitűdje a változások iránt. Ez szervezeti belső vagy külső tényezők hatására lehet az egyén viselkedésének mozgatórugója, gondolkodási mintáinak alapköve.⁷⁸

A változásokkal szembeni rezisztencia legfőbb **egyéni eredetű okai:** félelem az újtól, ismeretlentől, az emberek homeosztatisz beállítottsága miatti bizonytalanságkerülés, az úgynevezett „outsider” effektus – a ti akartátok, csináljátok is meg álláspont –, a függelmi viszonyok változásával szembeni fenntartások, illetve eltérő értékelések, interpretáció.

Az ellenállás **szervezeti eredetű okai** pedig a szervezeti struktúrában, kultúrában, a hatalom, a pozíció fenyegetettségében, a szervezeti konzervativizmusban, erőforráshatásokban, a szervezeten belüli formális/nem formális megállapodásokban, egyezségeken gyökereznek.

76 http://www.staff.u-szeged.hu/~krajcsi/oktatas_ea/g-prob.pdf

77 <http://www.innostrada.hu/okokozati>

78 BAKACSI Gy.: Szervezeti magatartás és vezetés. Aula Kiadó, Budapest, 2004., 281–284. o.

Az önkormányzati változásokkal szembeni ellenállás legfontosabb okai rendkívül sokrétűek, a következő felsorolás csak néhány fontosabb okot tartalmaz:⁷⁹

- **Egyéni érdekek féltése, félelem a státusz, hatalom elvesztésétől.** Ez az ellenállások talán legfőbb szervezeti oka. Ha egy szervezet változásokkal szembesül, az érintettek reakcióját elsősorban nem a támogató attitűd jellemzi. Sok esetben még a tervezett jövővel kapcsolatos pontos információk birtokában is tartanak attól, hogy az aktuális status quo megbomlásával elvesztik kompetenciájukat a végzett munka, illetve a hozzá kapcsolódó erőforrások felett. A változások sok esetben átrendezik a hatalmi pozíciókat, csökkent mozgástereket, kisebb döntési szabadságot eredményeznek, amelyek természetesen érdeksérellemmel járnak. Ezen kívül félelem alakulhat ki a szervezeti tagokban arra vonatkozóan, hogy megváltoznak a szervezeten belüli kapcsolatrendszerek, másokkal kell majd együttműködni a jövőben. Pl. az Ötv. változása kapcsán minden önkormányzati szervezet „átrendeződött”: változtak a hatáskörök, feladatok, a struktúra, a létszám, és ezzel együtt a megszokott kulturális viszonyok is.
- **Értetlenség, bizalomhiány, félreértések.** A nem hatékony információáramlás, a kommunikációs csatornák nem megfelelő működése komoly problémák forrása lehet. Ha a szervezet tagjait nem informálják megfelelően arról, hogy pontosan miért is van szükség bizonyos változtatásokra, akkor az azzal kapcsolatos erőfeszítéseket szükségtelennek, felesleges idő- és energiaráfordításnak értékeli. Így bizalmatlanság alakulhat ki a változásban érintettek és a változást kezdeményezők között. Mindemellett – a szelektív észlelés problematikájából következően – az addig tanúsított magatartás helyességének túlzott megerősítése jelentkezhethet, mely azt eredményezi a szervezet tagjaiban, hogy semmi ok a változtatásra. Pl. mivel az Ötv. változása kapcsán eleinte sok volt a bizonytalansági tényező, gyakran nem került sor a köztisztviselők alapos és körültekintő tájékoztatására a vezetők részéről, ami oda vezetett, hogy félreértések következtében olyan szakemberek hagyták el a szervezetet, akiknek a tudására és tapasztalataira szükség lett volna.
- **Eltérő érdekek.** Az eltérő személyes anyagi és nem anyagi jellegű motivációk a változások gyors és hatékony lebonyolítását nagymértékben gátolják. Fontos, hogy mivel az érintettek a szervezet különböző szintjein, akár eltérő szervezeti szubkulturákban, különböző felelősségi körökben dolgoznak, egy-egy szituációt eltérő módon látnak, ezáltal különbözőképpen értékeli azokat. Pl. egy közszolgáltatás kiszervezése kapcsán olyan érdekek kerülhetnek egymással szembe, mint a feladat egyszerűbb, olcsóbb megszervezése, illetve az ezzel kapcsolatos önkormányzati munkahelyek megszűnése, ami az érintettek jóvedelmének megszűnését jelenti.
- **Alacsony toleranciaszint, ragaszkodás a szokásokhoz.** A változási folyamatokban gyakran megfigyelhető, hogy az érintettek úgy érzik, a nem megfelelő munkavégzésük, rossz teljesítményük miatt van szükség a változtatásokra. Ez könnyen negatív hozzáállást – esetenként a változások elszabotálását – eredményezhet. Ráadásul a változási folyamat következtében általában új munkastílust és módszereket szükséges elsajátítani, amely sok szervezeti tagban félelmet, önbizalomhiányt eredményezhet, másrészt a váltás a már megszerzett kompetenciák, tudás elvesztésének kockázatával jár. Az önkormányzatok esetében is felmerül az elektronikus és a személyes, illetve a racionálisabb ügyintézés paradigmája: sok esetben – különböző okok miatt – nemcsak az ügyfelek, hanem maguk a köztisztviselők is ragaszkodnak a hagyományos ügyintézési szokásaikhoz.

79 BAKACSI Gy.: Szervezeti magatartás és vezetés. Aula Kiadó, Budapest, 2004., 284–286. o.

12.3 Az ellenállás kezelése

A szervezeti változások hatására kialakuló szervezeti konfliktusok, egyéni ellenállás kezelésének első lépése tehát a **szervezeti ellenállás felismerése**. Az önkormányzati vezetők, illetve a változásmenedzsmenttel foglalkozó tanácsadók egyik legfontosabb feladata pontosan azonosítani a változásokat gátló potenciális erőket, majd pl. a konfliktusmenedzsment különböző technikáit alkalmazva feloldani a belső ellentéteket. A legjobb, ha már a változási folyamat tervezési szakaszában sor kerül a változásokkal szembeni esetleges ellenállás becslésére, a vélemények, attitűdök előzetes felmérésére, hiszen az ellenállás leküzdésének leghatékonyabb módja annak megelőzése. Így felszínre kerülhet már a kezdeti fázisban az információhiány, a szűklátókörűség, a változásoktól való általános idegenkedés, a vélt önérdek, a félreértések, a kockázatok elkerülésére való törekvés stb. megléte. Ezek leküzdéséhez természetesen más és más módszereket szükséges alkalmazni a változást végző menedzsereknek.⁸⁰

A változással szembeni ellenállás, immunitás diagnózisát követően az **ellenállás leküzdésével** vagy legalábbis a lehető legalacsonyabb szintre való csökkentésével kell foglalkozni. A szervezeti tagok ellenállása, negatív attitűdje egyes esetekben viszonylag jól kezelhető megfelelő vezetői hozzáállással, odafigyeléssel. A legjobb eset a változásokkal kapcsolatos vitáknak, konfliktusoknak produktív, ösztönző versennyé vagy a szervezetet előmozdító eszmecserévé való alakítása. Ha ez valamilyen okból nem lehetséges, akkor is törekedni kell az ellenállás kézben tartására. Ez a fázis személyre szabottságot és meglehetősen nagy idő- és energiárafordítást igényelhet, ugyanis az egyén viselkedésének és cselekvéseinek befolyásolása által a szervezeti változások sikere jelentheti az igazi tétet. A változások sikere pedig nagyban múlik azon a tényen, hogy mennyire sikerül az érintettek korábbi előfeltevéseit, viselkedési normáit, gondolkodási sémáit „bizonyítékok”, érvek, racionalitás stb. segítségével először kétségbe vonni, majd – ha szükséges – megváltoztatni.⁸¹

A szervezeti kultúra „jéghegyének” legalsó szféráiba (ahol az alapvető értékek, normák, feltételezések találhatóak) való férkőzés pedig korántsem egyszerű feladat. Az ellenállás kezelésének, leküzdésének módszerei többek között a következők lehetnek:⁸²

- **Tájékoztatás, oktatás.** A köztisztviselők megfelelő, részletes tájékoztatása a célokról, várható eredményekről, az ő munkájukra gyakorolt hatásokról nagyon fontos még a változtatási folyamat megkezdése előtt. A változás vezetőinek el kell érni, hogy az érintettek az elköteleződés kialakítása érdekében megértsék, átlássák a folyamat logikáját, értelmét, a változásokkal nyerhető előnyöket. Így csökkenthető a szervezeti tagok bizonytalansága, és az esetleges dezinformációs folyamatok kialakulása is megfékeződhet az önkormányzatokban.
- **Aktív részvétel a változási folyamatban.** Amennyiben a köztisztviselők arra vannak ösztönözve, hogy osszák meg megfigyeléseiket, ötleteiket a változási folyamattal kapcsolatban, úgy érezhetik, valóban aktív részesei a környezetükben folyó történéseknek. Ez főleg olyan szituációkban bizonyulhat hasznos megoldásnak, ha az érintettek tisztában vannak a problémával és segíteni szeretnék a fejlesztést, ami számukra nem a munkahelyük elvesztését jelenti.

80 KOCSIS J.: Változások menedzselése. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1994., 198. o.

81 FARKAS F.: Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV, Budapest, 2004., 101. o.

82 CSATH M.: Sikeres változásmenedzsment. In: Marketing & Manager, 2. szám, 1999., 4–9. o.

- **Támogató vezetői magatartás.** Az önkormányzat vezetésének hatékony kommunikációval segítenie kell a változás megértését, támogató szervezetet kell teremtenie, különösen, ha a változással szembeni ellenállás fő oka az újtól, ismeretlentől való félelem.
- **Tárgyalások, megállapodások.** Az önkormányzati vezetés nagyobb valószínűséggel nyer támogatást a változásokhoz, ha a célokat, a megoldási alternatívákat, a végrehajtási módszereket, az akciókat az érintett köztisztviselőkkel közösen megvitatva, velük egyezsége jutva alakítja ki.

Az esetek többségében a változás egyéni szintű fogadtatásának időbeli módosulása, dinamikája viszonylag jól nyomon követhető. A változtatás fogadtatása, az ellenállás, közösség vagy támogatás nem egyik pillanatról a másikra alakul ki, hanem sokkal inkább egy folyamat eredménye. A változásmenedzsment szakirodalma gazdag tárházát összegyűjtötte azoknak a megközelítéseknek, amelyek a változás szakaszait ebből a szempontból tárgyalják. A változás hét fázisa Carnall szerint: sokk és meglepetés, elutasítás és visszautasítás, ésszerű megértés, érzelmi elfogadás, gyakorlás és tanulás, felismerés, integrálódás.⁸³ A stádiumok következő egymásutániséga is lehetséges: bénultság, tiltakozás, depresszió, beletörődés, kipróbálás, tudatosság, beépítés.⁸⁴ Az esetek döntő többségében az egyén elkötelezettsége a változások befogadásának irányában folyamatosan nő az idő függvényében, egyben a változás elutasításának szintje – azaz az ellenállás – fázisról fázisra egyre csökken. Másfelől az is elképzelhető, hogy a változtatás fogadtatása a folyamat során az ellenkezőjére is módosul akár több alkalommal is.

A téma kutatói közül sokan úgy vélekednek, hogy a változási folyamat egyes szakaszai a vezetők által alkalmazható más-más módszereket jelölnek ki a változás elősegítésére és az ellenállás kezelésére. A szervezeti tagok jellemző viselkedése Dallavalle szerint három fázisra bontható: a „leválás”, az „idomulás” és a „befogadás” szakaszaira.⁸⁵

- A „leválás” első jele lehet a változás kezdeti sokkhatása mellett a düh, a defenzív hátrálás, a depresszió, a félelem vagy a bizonytalanság. Már ekkor szükséges a vezetőknek látható, érzékelhető támogatást nyújtani az érintetteknek, közös alap keresésével, a változás pozitív bemutatásával, a stabilitásról való gondoskodással, információelosztó eszközök felállításával, majd hatékony működtetésével, illetve informális-formális kommunikációs csatornák megnyitásával.
- Az „idomulás” szakaszában a szervezeti tagok megfigyelhető jellemző viselkedése a változások lehetséges előnyeinek, hátrányainak mérlegelését követően a tervezés, majd a régi szokások megváltoztatása, a felfedezés és a kipróbálás. Ebben a fázisban a változásvezetőknek nagyon érzékenynek kell lenniük az emberekre, ami a szervezeti ellenállásokra való kitüntetett figyelmük mellett rendkívül erős támogatás, egyfajta „biztonsági háló” biztosítását jelenti. A folyamatos megfelelő mennyiségű és minőségű információelosztás folytatása, az előrehaladások, közbenso pozitív eredmények, mérföldkövek elismerése is a menedzserek ellenállás-menedzselő lehetőségei közé tartoznak.
- A „befogadás” fázisban általában a változásban résztvevők feszültségének csökkenése, nyitottság, nagyobb mértékű kockázatvállalás és az újabb gyakorlatok, munkamódszerek rutinná alakítása figyelhető meg. Ekkor az információ- és támogatásnyújtás

83 FARKAS F.: Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV, Budapest, 2004., 116. o.

84 PATAKI B.: Változásmenedzsment. Oktatási segédlet. BME, Budapest, 2004., 16. o.

85 FARKAS F.: Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV, Budapest, 2004., 102. o.

folytatása mellett a visszajelző csatornák kialakítása és működtetése a legfontosabb vezetői teendő.

A fentiekből következően fontos, hogy az önkormányzati szervezeti változások kapcsán a vezetők tudatosan készüljenek fel az ezzel kapcsolatos ellenállásra és annak kezelésére.

Összefoglalás

*„Nem az marad életben, aki a legerősebb,
nem is az, aki a legokosabb, hanem az,
aki a legfogékonyabb a változásokra.”*

Darwin

Miután áttekintettük a változásmenedzsment alapvető fogalmait és irányzatait; a szervezeti változások jellemzőit; valamint az önkormányzati változási folyamatok kezelésének lehetőségeit, ki kell mondanunk, hogy ezek egyike sem kezelendő úgy, mint a biztos siker kész receptje. Minden egyes szervezeti változtatás egyedi eljárást kíván: alapos elemzés után érdemes kiválasztani az adott szervezethez és helyzetéhez leginkább illeszkedő módszert vagy módszerkombinációt.

Az önkormányzati változásmenedzsment területén lényeges tényező tehát a rugalmasság mind az eszközválasztásban, mind a helyzetkezelésben. Egyrészt a folyamatosan változó, dinamikus környezet kívánja ezt meg, másrészt tapasztaljuk, hogy az emberi kreativitás olyan új innovatív megoldásokhoz vezet, amelyek továbbfejlesztik a már ismert gyakorlatokat. Érdemes tehát továbbgondolni az itt bemutatott módszereket, és a konkrét önkormányzati szervezethez, annak helyzetéhez igazítva alkalmazni azokat.

Irodalom

1. BAKACSI Gy.: Szervezeti magatartás és vezetés. Aula Kiadó, Budapest, 2004.
2. BENCSIK A. – KOVÁCS P.: Változás és projekt szimbiózisa a menedzsment kezében. In: Vezetéstudomány, XXXIX. évf. 3. szám, 2008., 32–43. o.
3. CSATH M.: Sikeres változásmenedzsment. In: Marketing & Manager, 2. szám, 1999., 4–9. o.
4. CSATH M.: Stratégiai változtatásmenedzsment. Aula Kiadó, Budapest, 2005.
5. DOBÁK M.: Szervezeti formák és vezetés. KJK, Budapest, 2004.
6. FARKAS F.: Változásmenedzsment. KJK KERSZÖV, Budapest, 2004.
7. KOCSIS J.: Változások menedzselése. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1994.
8. LEWIN K.: A mezőelmélet a társadalomtudományban. Gondolat Könyvkiadó, Budapest, 1972.
9. NÉMETH B.: A kiegyensúlyozott vállalat. A változási folyamatok menedzseléséről. In: Vezetéstudomány, 12. szám, 1997., 3–15. o.
10. NOSZKAY E.: A változás- és válságmenedzselés néhány elméleti és gyakorlati dilemmája. In: Vezetéstudomány XXXIX. évf., 4. szám, 2008., 24–34. o.
11. PATAKI B.: Változásmenedzsment. Oktatási segédlet. BME, Budapest, 2004.
12. WATSON L.: Planning and Managing Change. The Open University Business School, Milton Keynes, 1993.
13. <http://www.innostrada.hu/okokozati>
14. http://www.staff.u-szeged.hu/~krajcsi/oktatas_ea/g-prob.pdf

