SZERVEZETFEJLESZTÉS

Referensi rendszer kialakítása a Hegyvidéki Önkormányzatnál

- tanulmány -

„Nézd meg, hogyan csinálja a legjobb!”
Tedd rendszerét sajátoddá!
Fejleszd tovább!
Anonym

Projektvezető

Dr. Berkes Péter

2010.

TARTALOMJEGYZÉK

A FELADAT BEMUTATÁSA **3**

1. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ **5**

2. A KUTATÁS MÓDSZERE **7**
2.1. Dokumentumelemzés 8
2.2. Szakértői interjú 8

3. A SZERVEZETFEJLESZTÉS ELMÉLETE **10**
3.1. A szervezetfejlesztés fogalma és célja 11
3.2. A hatékony szervezet value driverei 12
3.3. A szervezetfejlesztés módszerei 13
3.3.1. A struktúrára ható szervezetfejlesztési módszerek 14

4. AZ ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL SZERVEZETFEJLESZTÉSI STRATÉGIÁJA **15**
4.1. A szervezetfejlesztési stratégia irányai 16
4.1.1. A szervezetépítés 16

5. SZERVEZETI STRUKTÚRÁK A HELYI KÖZIGAZGATÁSBAN **18**
5.1. A szervezet strukturális jellemzői 19
5.1.1. Hatáskörmegosztás, mint szervezeti strukturális jellemző 19
5.1.2. Lapos és magas struktúra, avagy a vertikális és horizontális bővítés határai 20
5.2. Szervezeti formák a helyi közigazgatás terén 21
5.2.1. Lineáris szervezeti forma 21
5.2.2. Lineáris szervezeti forma törzsegységi kiegészítéssel 22
5.2.3. Funkcionális szervezeti forma 22

6. A POLGÁRMESTERI HIVATAL JELENLEGI SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE **24**
6.1. A jelenlegi szervezeti felépítés ismertetése 26

7. A REFERATÚRA SZEREPE A KÖZIGAZGATÁSBAN **28**
7.1. Referatúra az Antall-kormány idején 29
7.2. Referatúra az Orbán-kormány idején 29
7.3. Referatúra a Polgármesteri Hivatal szervezeti felépítésében 30
7.3.1. A Polgármesteri Hivatal új szervezeti felépítésének ismertetése 33
7.3.2. A referensi rendszer kompetencia-térképének szakmai előfeltevései 34
7.3.3. A referensi rendszer kompetencia-térkép kialakításának szempontjai 35
7.3.4. Az első lépések a szervezeti átalakítás irányába 38

8. A SZERVEZETI KULTÚRA JELENLEGI ÁLLAPOTÁNAK BEMUTATÁSA **39**
8.1. A Polgármesteri Hivatal szervezeti kultúrájának szintjei 41
8.2. Szervezeti kultúra-eredmények 43
8.2.1. A Polgármesteri Hivatal tevékenység-kultúrája 50

9. AZ ÖNKORMÁNYZAT MŰKÖDÉSÉNEK JELLEMZŐI - CAF **53**
9.1. CAF-eredmények 55

10. A POLGÁRMESTERI HIVATAL ÜGYRENDJÉNEK MEGVÁLTOZÁSA **65**

11. A REFERENSI RENDSZER HELYZETÉRTÉKELÉSE **67**

A feladat bemutatása

A közigazgatás bonyolult rendszerében a köztisztviselőknek sem könnyű elhelyezni, megérteni a polgármesteri hivatalok rendeltetését, vezetési, irányítási viszonyait. Ebből adódóan a kelleténél kevesebbet foglalkoznak a rendszeres, tudatos és megtervezett korrekciók elvégzésével.

Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Polgármesteri Hivatala kiemelt feladatként kezeli, a fennálló szervezeti rendszer korszerűsítését, illetve a hatékonyságát elősegítő szervezet-fejlesztési feladatokat. Ez a tevékenység-menedzsment jelenti egyrészt a szervezet strukturális jellemzőinek felülvizsgálatát, lehetséges új munkakörök létrehozását, másrészt a struktúrával összefüggő különböző egyéb szervezeti szempontok összhangjának a megteremtését, illetve a változó körülményekhez való alkalmazkodás szervezeti feltételeinek a kialakítását.

A hegyvidéki polgárok érdekeivel összhangban álló, hatékony és gyors ügyintézés megteremtése érdekében a jelenlegi folyamatok racionalizálása szükséges. Ennek érdekében a Hivatal jelenlegi szervezeti struktúrájára tekintettel fejlesztési prioritásokat irányoz elő, melyet egy szakértői tanulmány összegez:

- **A tanulmány arra tesz kísérletet, hogy bemutassa és elemezze a Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Polgármesteri Hivatala szervezetfejlesztése eredményeként kialakuló referensi-rendszert, az abban résztvevők súlyát és szerepét, az ezzel együtt járó szervezeti döntéshozatal mechanizmusait;**

- **Igyekszik bemutatni a jelenlegi szervezeti felépítés és a jövőbeni struktúra közötti kontinuitás és diszkontinuitás elemeit. Átfogó összehasonlításra nem törekszik, olykor azonban - elsősorban a központi közigazgatásban korábban felállított referensi modell miatt - elengedhetetlen a kitekintés, a komparatisztikus aspektus;**

- **Az anyag a módszertani megalapozás érdekében az átadott dokumentumok elemzése, illetve a korábbi szervezeti átvilágítás során nyert adatokon túl primer adatokat is tartalmaz. Az elsődleges adatgyűjtés két területre terjedt ki: a *Robbins-féle szervezeti kultúramodell*, illetve a *Common Assessment Framework (CAF)* elméleti keretek kerültek felhasználásra;**

- **A projekt célja ezen részfeladatoknak a meghatározott futamidő alatt megfelelő minőségű kivitelezése, s ennek során elkészített eredménydokumentum átadása a Hivatal részére, mely segítségével a szervezetracionalizálási céljai elérésében előreléphet;**

Az egész szervezeti változás koncepcionális hátterét az „5C modell” adja. Ez egy olyan értelmezési keretbe ágyazza a megvalósítandó feladatok körét, mely biztosítja, hogy az összes kulcsfontosságú területre figyelmet fordítva legyen megtervezve a folyamat menete és annak mérföldkövei.

Commitment / **Elkötelezettség**

- Az üzleti stratégiához kötődő egyértelmű jövőkép
- A főbb érintettek támogatásának biztosítása
- Befolyás és partnerség

Culture / **Kultúra**

- Szélesebb körű üzleti és szervezeti célokhoz kapcsolódás
- Vezetői értékek összehangolása a kultúra formálása érdekében
- Szabályozások és folyamatok összehangolása a kívánt kultúra megerősítésére



Communication / **Kommunikáció**

- Üzenetek és akciók a megfelelő elvárások kezelésére
- Kommunikáció minden szinten az elvárt viselkedés meghatározására és megerősítésére

Consequence / **Következmények**

- A változás ösztönzői és a változás hiányának lehetséges következményei
- Teljesítmény, jutalmazás és elismerés összehangolása
- Rögzült viselkedési minták feloldása

Capability / **Képességek**

- Új készségek és viselkedés-elvárások
- A szervezeti és egyéni képességek támogatása képzéssel, folyamatokkal, eszközökkel



1

VEZETŐI

- összefoglaló -

1. Vezetői összefoglaló

- A tanulmány a Hivatal által bevezetni kívánt, új szervezeti-működési modell (referensi rendszer felállítása) szakmai megalapozása érdekében íródott;

- A Hivatal vezetésének elképzelése szerint a döntési folyamatok optimalizálását elősegítő új szervezeti struktúrában minden referenshez egy vagy több, a jegyző által kijelölt szakiroda lenne rendelve, akiknek többrétű feladatokat kellene ellátniuk:

    - egyrészt ez a hivatal egyes kulcsfontosságú funkcionális szervezeti egységeit kontrolláló szakapparátusi réteg kísérné figyelemmel, ellenőrizné az irodák működését, valamint a jegyző és a polgármester által kiadott utasítások, feladatok végrehajtását;

    - másrészt az egyes irodák közötti hatékony információ-áramlást a referensek biztosítanák, akik heti rendszerességgel tartott értekezleteiken tájékoztatnák egymást és a jegyzőt az irodák ügyeiről.

- A tanulmány ennek az új jövőbeni szervezeti struktúrának a „súrlódásmentes” bevezetését kívánta szakmai inputokkal -, elsősorban szervezetelméleti szempontból – támogatni;

- Az értékelő munkát végig az a törekvés hatotta át, hogy a döntéshozatal ténylegesen megvalósuló reálfolyamatai kerüljenek felszínre. Ebből kiindulva szükség volt néhány, a részletekig hatoló mélyinterjú elkészítésére - Robbins-féle szervezeti kultúramodell, illetve a Common Assessment Framework (CAF) felhasználásával. A kérdések megválaszolása a hivatali döntéshozatal stratégiai posztjain álló személyek és beosztottak részvételével történt;

- A tanulmány során a Polgármesteri Hivatal Ügyrendjének átalakítását vonatkozó - a referensi feladatokkal kapcsolatban - javaslattal élünk;

- A szakmai megalapozás érdekében készített interjúk alapján nyert adatok bázisán SWOT-analízis kialakítására is sor került. Ennek célja, annak a bemutatása, hogy a referensi rendszer milyen hatékonyságnövelő elemként funkcionálhat a szervezet egészét illetően, azaz milyen erősségekkel, gyengeségekkel rendelkezik, illetve milyen lehetőségeket, veszélyeket rejt magában;

- A tanulmány számos előképre támaszkodott. Egyrészt a szervezetépítés-, átalakítás folyamatát a Hivatal korábban kialakított tervei, törekvései határozták meg, másrészt a Hivatal belső szervezeti-rendszerének felülvizsgálata, illetve a feladat-ellátás hatékonyságát elősegítő, a jövőbeni struktúrát modellező kompetencia-térkép kialakítása is előkészítés alatt állt egy hivatali átvilágítás során;



2

KUTATÁS

- módszere -

2. A Kutatás módszere

A feladat megoldása projektformában, a Hivatal meghatározott vezetőinek, munkatársainak az aktív közreműködésével történt. A tanulmány elkészítése során az alábbi módszertanok kerültek felhasználásra:

2.1. Dokumentumelemzés

A bekért dokumentumokból megszerzett ismeretek beépültek a prekoncepcióba és a projekt eredménydokumentumba. A vizsgált dokumentumok a következők voltak:

- *Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának jelenlegi szervezeti felépítése;*
- *Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának javasolt szervezeti felépítése;*
- *Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának stratégiai munkaanyaga;*
- *Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának Ügyrendje;*
- *A szervezeti átvilágítás eredményeként készülő dokumentum munkapéldányának a referensi rendszert érintő fejezete;*

2.2. Szakértői interjú

A szervezetfejlesztés, a szervezet tökéletesítése általában akciókutatás révén valósul meg. Ennek a célja és gyakorlati jelentősége abban áll, hogy kutatótársakká teszi a szervezeti tagokat, akik ennek következtében képessé válnak a szervezeti öndiagnózisra. Az akciókutatási modell azon a feltételezésen alapul, hogy a szervezet tagjai ismerik legjobban saját problémáikat és azok megoldását, mivel ők ismerik legjobban saját helyzetüket is. Ebből következnek az akciókutatás tartalmi jellemzői:

- a szervezet tagjaiból és konzultánsokból álló akciókutatási csoport részvételével megy végbe;
- hangsúlyozza a tagok részvételét mind a kutatásban, mind az akcióban és nagy súlyt helyez a csoport tevékenységét bátorító vagy akadályozó csoportdinamikai és szociális erők megismerésére;

Mindezt alapul véve, előre egyeztetett időpontokban személyes megbeszélések történtek a speciális területek megismerése céljából. Az ismeretszerzés során felhasznált kérdések egységesek voltak, a kérdések a Robbins-féle szervezeti kultúra modell, illetve a Közös Értékelési Keretrendszer (CAF) módszertan felhasználásával lettek kialakítva.

A szakértői mélyinterjú módszer mellet több szempont szólt. Egyrészt, általa a válaszadók saját kifejezésekkel fogalmazhatták meg gondolataikat, elképzeléseiket. Továbbá ez a módszer

alkalmas volt arra, hogy egy csoportbefolyástól mentes, a válaszadó egyedi szemléletéből adódó véleményére, tapasztalatára, jövőképére lehessen rávilágítani - nincsenek olyan csoporttagok, akiknek dominanciája gátolná a válaszok megszületését és nem áll fönn csoportnyomás.

A szervezeti kultúra állapotát feltérképező interjú során az alanyok kiválasztásánál fontos szempont volt, hogy a jelenleg működő referensi rendszert átlátó, illetve egy jövőbeni Referatúra-rendszerben érintett, releváns és szignifikáns tudásbázissal rendelkező szakemberek szólaljanak meg.

Az interjúk során nyert információk nem reprezentatívak és nem szolgáltatnak statisztikai jellegű eredményeket. Az interjúk anonimak voltak. Fontos kiemelni, hogy az elsődleges adatgyűjtés a Hivatalra, mint a szervezet egészére vonatkozik, és nem lehet az egyes szervezeti szintre, vagy személyes szintig lebontani az elhangzott megállapításokat.



3

SZERVEZET

- fejlesztés -

3. A szervezetfejlesztés elmélete

Navigare necesse est - mozogni, hajózni, tevékenykedni kell! E jelképes aforizmának az lehet az üzenete, hogy a permanensen változó világban az üzleti típusú szervezetek mellett a nem profitorientált, közigazgatásban érdekelt szervezetek (pl.: Önkormányzati Hivatal) is akkor tudják a törvény által rájuk ruházott feladatokat megfelelően ellátni, ha gyorsabban változnak, mint a szervezetet körülhatároló feltételrendszer.

A változásokra profiljától függetlenül a gazdaságban működő profitorientált és a non-profit szférába (pl.: közigazgatás) tartozó szervezeteknek is reagálnia kell, hiszen a hatékonyabb működés a változások felismerésén és az új környezethez való megfelelő alkalmazkodáson múlik. Adódik a kérdés: hogyan tud a szervezeti menedzsment megfelelni ezeknek a kihívásoknak? Természetesen úgy, hogy fejleszti a munka során döntő szerepet játszó készségét, szakmai, koncepcionális és humán eszköztárat, valamint mindezek megvalósulási terepét jelentő szervezeti hátteret.

Ez a felismerés tette szükségessé, hogy a Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Polgármesteri Hivatala is tanulmányozni kezdje az alkalmazkodás formáit és a hatékonyság növelésének lehetőségeit.

Noha a szervezetfejlesztésen alapuló szervezeti hatékonyság kérdéskörét a szakértők különböző irányokból közelítették meg, minden változtatási elmélet két alapvető megközelítési módra vezethető vissza:

1) Az ún. hagyományos szervezetváltoztatási modellekből kiinduló elméletek a változtatást elsősorban a „kemény” strukturális tényezőkkel (pl.: munkamegosztás, hatáskörmegosztás, koordinációs eszközök, konfiguráció) szándékoznak megvalósítani;

2) Ezzel szemben áll a magatartástudományi szervezetfejlesztés irányzatának alapgondolata, mely szerint a szervezeti megújulás hordozói a szervezetben tevékenykedő emberek;

3.1. A szervezetfejlesztés fogalma és célja

A szervezetfejlesztés olyan fejlesztési tevékenység, amelynek a célja egy szervezet fejlődésének elősegítése, túlélési esélyeinek növelése. A szervezetfejlesztéssel kapcsolatban különböző irányok léteznek, a nemzetközi szakirodalmában *Beckhard*[1] meghatározása vált irányadóvá. Ebből az aspektusból a szervezetfejlesztés:

1) *tervszerű*: a szervezet szisztematikus elemzésére és állapotának diagnózisára épít;

2) *a szervezet egészére kiterjedő*: a változtatás rendszerszerű, a teljes szervezetet érinti;

3) *felülről szervezett törekvés*: a vállalat felső vezetésének elkötelezettsége a program és a program eredményei mellett adja meg a siker lehetőségét, a vezetőknek aktív részvétellel kell a módszerek és program céljai mellett állnia;

[1] BECKHARD, R.: A szervezetfejlesztés stratégiája és modelljei. Bp. KJK, 1974.

4) *a szervezet hatékonyságának és életképességének (adaptivitásának) növelése*: a változni tudás erősítése és készenlét megteremtése a változásra;

5) *a szervezeti folyamatokra való tervszerű beavatkozás*: magatartástudományi ismeretek (pszichológiai-, szociológiai- és menedzsment) felhasználásával történik;

A szervezetfejlesztés - szemben a hagyományos menedzsmentfejlesztéssel, ahol az egyént, a vezetőt „alakítják" - mindig a teamre, és/vagy az egész rendszerre irányul. A szervezetfejlesztési tevékenység központi elemei a cél és az irány. Ez azt is jelenti, hogy a szervezetfejlesztés során foglalkozunk ugyan a múlttal és jelennel, de csak olyan szintig, hogy megértsük az esetleges jelenlegi és jövőbeni elakadási pontokat. A szervezeti hatékonyság szempontjából sokkal fontosabb a lehető legpontosabban meghatározott jövőkép.

3.2. A hatékony szervezet value driverei

Szakmai szempontból a szervezeti hatékonyságot, mint függő változót elméleti és gyakorlati szinten számos tényező - független változó - befolyásolja. Természetesen ezen változók meglétét, vagy éppen hiányát sajátos formában kell kezelnünk, mivel esetünkben egy államigazgatási szervezetről beszélünk. Mindenesetre megfontolandóak az alábbi - hatékony szervezeti munkát lehetővé tevő - kulcskritériumok (value-driverek) megléte:

- Az egész szervezet, annak fontosabb részegységei, valamint az egyének meghatározott célok elérése és tervek teljesítése érdekében szervezik meg munkájukat;

- A szervezeti formák a funkcióhoz igazodnak (az emberi erőforrások megszervezését a probléma, a feladat, a szervezet határozza meg);

- A döntéseket azok hozzák, akik a megfelelő információ birtokában vannak, függetlenül attól, hogy a szervezeti struktúrában hol helyezkednek el, azaz szervezeti szinten érvényesül a szubszidiaritás elve;

- A vezetők motivációs eszközrendszere egyaránt tekintetbe veszi a teljesítményt, az alárendeltek fejlődését, valamint a munkakollektíva megfelelő légkörét;

- Mind vertikálisan, mind horizontálisan viszonylagosan zavartalan a kommunikáció;

- Az emberek általában nyíltak és kimondják véleményüket, megosztják egymás között a lényeges tények ismeretét és érzelmeiket, azaz állandó törekvés érvényesül minden szinten a konfliktusok és a konfliktusos helyzetek olyan kezelésére, hogy ezeket probléma-megoldási módszerekkel kezelendő problémáknak tekintsék;

- Az olyan tevékenységek, amelyek szükségtelenül vezetnek az egyik egyénnél vagy csoportnál nyereséghez, a másiknál pedig veszteséghez, minimálisak. Gyakori a vélemények ütköztetése, feladatokkal kapcsolatban, viszont kevés energiát fordítanak személyek közötti ellentétek tisztázására;

- A szervezet és egyes alkotórészei egymással és a nagyobb környezettel kölcsönös kapcsolatban álló egységek, a szervezet „nyílt rendszer" formában működik;

- Fontosnak tartják - és a vezetési stratégia támogatja ezt -, hogy minden személyt vagy egységet a szervezetben segíteni kell integritásának és egyéniségének megőrzése érdekében;

- A szervezet és tagjai „akciókutatási" módszerrel dolgoznak, azaz működik egy visszacsatolásos mechanizmus, melynek értelmében az egyének és csoportok hasznosítani tudják tapasztalataikat;

Az eddigiekből is jól körvonalazható, hogy a szervezetfejlesztés célját alapvetően a hatékonyság növelésében állapíthatjuk meg. A szervezeti hatékonyság-modellje a szervezeti hatékonyság változóit úgy operacionalizálja, mint a tényezők három legfontosabb csoportja köré kialakított tevékenységek eredményét:

- emberi tényezők;
- technológiai tényezők;
- szerkezeti tényezők;

Az emberi tényezők magukban foglalják a viselkedést, kapcsolatokat, a vezetők véleményét az emberről, ellenőrzési módszereket, jártasságot a kommunikációban, szakmai tudást és egy szervezet emberi erőforrásának minden erősségét és gyengeségét.

*A technológiai té*nyezőnek -, melynek főként az üzleti típusú szervezeteknél van jelentősége - minősül többek között a tervezés, termelés, forgalmazás és piackutatás.

A szerkezeti tényezők tartalmazzák a szervezeti célokat, irányelveket, módszereket, ellenőrzést, struktúrát röviden mindazon tényezőket, amelyek célkitűzéseit, vezetést és belső összefogottságot adnak a szervezetnek.

3.3. A szervezetfejlesztés módszerei

A szervezetfejlesztési módszerek csoportosítására többféle lehetőség is kínálkozik. A módszerek különféle rendszerezése különböző felfogásokat, eltérő elemzési szempontokat tükröznek. A legalapvetőbb elemzési szempont szerint kétféle technikát különböztetünk meg:

1) diagnosztizáló;
2) közbelépő, ún. interrupt technika;

Ez a megkülönböztetés a gyakorlatban azonban nehézkes, mert a legtöbb technika mindkét elemet magában foglalja. A közbelépő technikánál a beavatkozási pontok tekintetében a szervezet és környezet közötti kapcsolatokat, csoportok közötti kapcsolatokat egyén és szervezet közötti kapcsolatokat, a szervezeti kultúrát és a szervezeti struktúrát különböztethetjük meg.

A módszerek között annak alapján is különbséget tehetünk, hogy mennyire tekinthetők tipikus szervezetfejlesztési eljárásnak. Eszerint beszélünk:

1) egyénre;
2) struktúrára ható módszerekről;

Mivel az Önkormányzat esetében a szervezetfejlesztés folyamata elsősorban szervezeti szintű átalakításra korlátozódik, ezért röviden érdemes áttekinteni a struktúra átalakításának főbb szempontjait.

3.3.1. A struktúrára ható szervezetfejlesztési módszerek

Ebbe a csoportba azok az eljárások tartoznak, amelyek a munka tartalmára és a dolgozók közötti viszonyra hatnak:

- *A szervezet struktúráján történő alakítást* jelent a szervezeti egységek hatáskörének változtatása, a hierarchikus szintek kiiktatása, a decentralizálás, a szervezeti konfiguráció lapítása, újabb szintek beemelése vagy az ellenőrzés csökkentése. Ezen beavatkozások jellemzője, hogy a szervezetek komplexitásának, bürokratizáltságának és központosítottságának mértékén változtatnak;

- *Szervezeti kultúra* megváltoztatására irányuló törekvések is a struktúrát alakító eljárásnak minősülhetnek: új rituálék kialakítása vagy a jutalmazási rendszer megváltoztatása;

- *Képzés- és pályafutás-fejlesztési programok* is a szervezetfejlesztés struktúrára ható módszerek szerves részét képezik;

- *Munkakör-újjáépítésen* a munkakör olyan megváltoztatását értjük, amely arra irányul, hogy javítsa az alkalmazott munkaszeretetét és teljesítményét. Ide soroljuk többek között a munkaköri forgószínpadot, a munkakörbővítést, a munkakör-gazdagítást, a minőségi köröket és a sűrített munkahetet;

4

SZERVEZET

- fejlesztés (önkormányzat) -

4. Az Önkormányzati Hivatal szervezetfejlesztési stratégiája

A helyi önkormányzatok hatékony és szakszerű munkája elengedhetetlen a polgárbarát közigazgatás megteremtéséhez, illetve a helyi közösségek megszervezéséhez. A társadalmi jólét növelésében kiemelt feladat hárul a közigazgatásra, azon belül is az önkormányzati intézményekre és a polgármesteri hivatalokra.

A helyi ügyek gyors és szakszerű intézése, a bürokratikus akadályok mérséklése, a polgárbarát ügyintézési rendszer megteremtése, a döntéshozatali eljárások racionalizálása a XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat esetében is jogos elvárás.

A hivatal vezetőinek elképzelése szerint a helyi önkormányzás szerepének és helyzetének tisztázását követheti a szervezet kialakítása, a kívánt stabilitás reményében, így a struktúrának inkább kifejeznie, semmint meghatároznia kell a célokat. Ebből kiindulva körvonalazható az az álláspont, mely szerint a közigazgatás céljait és eredményeit (teljesítményeit), valamint az elérésükhöz rendelkezésre álló feltételeket a működési folyamatok kapcsolják össze.

4.1. A szervezetfejlesztési stratégia irányai

A szervezetfejlesztés főbb irányai a fentieknek megfelelően a következők:

- a szervezetépítés;
- humánerőforrások hatékonyabb kihasználása;
- teljesítmény-követelmények felállítása, és folyamatos értékelése;
- belső ellenőrzés hatékonyságának növelése;
- minőség-orientált vezetés és minőségbiztosításai rendszer létrehozása,
- információs technológia használata;
- polgárbarát és szolgáltatásorientált önkormányzati igazgatás továbbfejlesztése;
- költséghatékonyság javítása;

A fent nevezett szervezetfejlesztési prioritások közül jelen tanulmány elsősorban a szervezetépítésre koncentrál, e tárgykörben fogalmaz meg fejlesztő irányú javaslatokat.

4.1.1. A szervezetépítés

Az önkormányzati hivatali szervezeti szerepe mindenekelőtt az önkormányzati feladatok elérésének támogatása, előkészítő, szervező tevékenység folytatása, és ezek végrehajtásának támogatása, amely szervezetépítési szempontból három fő irányban jelenik meg:

1) Annak vizsgálata és megtervezése, hogy a hivatali szervezet hogyan kapcsolódik a testületi és vezetői döntéshozatal feltételeinek megteremtéséhez, az ehhez szükséges információ-feldolgozási igények kielégítéséhez, azaz a döntési mechanizmusokhoz; miképpen járul hozzá a döntéshozatalhoz, a szükséges külső információk összegyűjtéséhez, részben úgy, hogy ezt e szakosított területtel foglalkozó szakemberek feladatává teszi. A hivatali szervezet révén felállíthatóak azok a folyamatok, követelmények, amelyekből a döntéshozók rendszeresen megkapják a számukra szükséges, összegyűjtött, kiértékelt információkat, illetve jelzést kapnak, ha valamilyen szervezeten kívüli változás miatt informálásukra szükség van;

2) A szervezet hozzájárul a feladatok sikeres végrehajtásához azáltal, hogy a munkaerőt (a köztisztviselőket) és az erőforrásokat formálisan az elvégzendő feladathoz rendeli, és megteremti mindazokat a mechanizmusokat, amelyek ezek koordinálásához szükségesek. Ez a formális hozzárendelés az alapstruktúra, a szervezet belső rendszere, amely az Önkormányzat esetében az ún. iroda-rendszer működésében jelenik meg;

3) Különféle szervezeti, működési mechanizmusok szabályozása annak érdekében, hogy a szervezet tagjai világosabban lássák feladataikat, és azok megvalósításának feltételeit. Az Önkormányzat esetében ilyen szervezeti és működési mechanizmust szabályozó dokumentumok:

- 7/2006. számú jegyzői utasítás a Hivatal Ügyiratkezelési Szabályzatáról,
- 9/2005. számú jegyzői utasítás az Egységes Közszolgálati Szabályzatról szóló 8/2001. sz. jegyzői utasítás módosításáról,
- 8/2005. számú jegyzői utasítás a kiadmányozás rendjéről,
- 1/2005. számú jegyzői utasítás a Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Polgármesteri hivatala Ügyiratkezelési Szabályzatának módosításáról,
- 4/2004. számú jegyzői utasítás Budapest XII. kerületi Hegyvidéki Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Közbeszerzési Szabályzatáról,
- 6/2002. számú jegyzői utasítás a Közszolgálati Adatvédelmi Szabályzatról,
- 8/2001. számú jegyzői utasítás a Egységes Közszolgálati Szabályzatról,
- 7/1997. számú jegyzői utasítás a Polgármesteri Hivatalhoz érkező hivatalos iratok iktatásának és ügyintézőhöz történő kézbesítésének rendjéről.

Az Önkormányzat elsősorban az **1) pontban** meghatározott esetkörben küzd problémákkal. Az információ-áramlás hiányos voltával összefüggő problémák kiküszöbölése érdekében a vezetők között a feladatokat a helyettesíthetőség elve szerint célszerű megosztani. Az egyes irodák közötti információ-áramlást a kialakítandó rendszerben referensek kell, hogy biztosítsák. Ők heti rendszerességgel tartott értekezleteiken tájékoztatnák egymást és a jegyzőt az irodák ügyeiről.



5

SZERVEZETI

- struktúra -

5. Szervezeti struktúrák a helyi közigazgatásban

A közigazgatás szervezetei alapvetően az ún. statikus, rugalmatlan (lineáris, funkcionális) szervezeti sajátosságokat hordozzák. A Hivatal Referensi-rendszert integráló szervezeti modellje a funkcionális- és lineáris szervezeti modell sajátosságait ötvözi. Ahhoz, azonban, hogy ez az idealizált szervezeti forma teljes mértékben érthetővé váljon, szükséges tisztában lenni a szervezet strukturális jellemzőivel: munkamegosztás, hatáskörmegosztás, koordinációs eszközök, konfiguráció. A közérthetőséget a funkcionális-lineáris szervezeti megoldás előképeként számon tartott szervezeti megoldások körvonalazása is szolgálja.

5.1. A szervezet strukturális jellemzői

A referensi rendszer felállítása a szervezet strukturális jellemzői közül elsősorban a hatáskörmegosztás és a felépítés (struktúra) terén idéz elő változásokat, így a strukturális jellemzők közül a tanulmány ezzel foglalkozik behatóbban.

5.1.1. Hatáskörmegosztás, mint szervezeti strukturális jellemző

A hatáskörök szervezeten belüli megosztása a munkamegosztási elvek alapján tagolt szervezeti egységek vezetői kompetenciáinak kialakítását jelenti. Ezen belül is kiemelt jelentőségű a döntési és utasítási hatásköröknek a felosztása a vezetés és az alárendelt hierarchikus szintek vezetői között. Ebből a szempontból megkülönböztetünk ún. egyvonalas és többvonalas szervezeteket:

Egyvonalas szervezet: ha az alárendelt egységek csak egy felsőbb szervezeti egységtől kaphatnak utasítást, a függelmi és a szakmai irányítás szervezetileg nem különül el;

Többvonalas szervezet: ha az alárendelt egységeket két vagy több felső szervezeti egység is utasíthatja. Ez a függelmi és a szakmai kapcsolatok részleges vagy teljes elkülönítését jelenti;

Egyvonalas és többvonalas szervezetek összehasonlítása

	Előnyök	Hátrányok
Egyvonalas szervezet	• Az alá- és fölérendeltség, a kompetenciák és a felelősség világos és egyértelmű • A kapcsolatok áttekinthetőek és egyszerűek • A hierarchia megvéd mások visszaéléseitől és beavatkozásaitól	• A felettes egységeket jelentősen igénybe veszi a koordinációs feladatok ellátása • Nagy mélységi tagozódás esetén hosszú és körülményes utasítási és információs utak alakulnak ki • Személyes függőség jön létre a felettesek és a beosztottak között
Többvonalas szervezet	• A funkciók elosztása révén nagyfokú specializáltság jellemző • Az utasítási és információs utak közvetlenek • Újszerű megoldásokat felszínre hozó, produktív konfliktusok jönnek létre	• Az össz-vállalati koordinációs tevékenység során a kompetencia és a felelősség elhatárolása problematikus • A hibáért való felelősséget nehéz megállapítani • A szakmai alapon létrejövő konfliktusok személyessé válhatnak

A hatáskörmegosztás szoros kapcsolatban áll a szervezet központosított, illetve a munkatársakat felhatalmazó, decentralizált irányítási módozattal. A centralizáció és decentralizáció azt mutatja meg, hogy a döntéseket a szervezet melyik szintjén hozzák meg. A centralizáció biztosítja az egységes vezetői akarat érvényesítését, az erőforrások racionális hasznosítását. A decentralizáció, a hatáskörök leadása előnyös a munkával való elégedettség, a teljesítmény, a kreativitás és az elkötelezettség növelése szempontjából, ugyanakkor fokozza a „rövidlátás" veszélyét, együttműködési nehézségeket és belső konfliktusokat okozhat. Decentralizált szervezet esetén ott keletkeznek a döntések, ahol a probléma felmerül és az annak megoldásához szükséges információk rendelkezésre állnak, jól alkalmazkodik a környezethez és annak változásaihoz.

5.1.2. Lapos és magas struktúra, avagy a vertikális és horizontális bővítés határai

A hatáskörrel áll kapcsolatban az is, hogy egy szervezet vertikális és horizontális irányban mennyire tagolt, azaz a szervezet sémája mennyire „lapos" vagy „magas":

$$S=\log_H(L \times H - L + 1)$$

H: az egyes vezetők beosztottainak átlagos száma (hatókör);
L: az összes dolgozó létszáma;
S: szervezeti szintek száma;

Például, ha egy vezetőhöz H=5 beosztott tartozik és a dolgozók létszáma L=31, akkor a szintek száma:

$S=\log_5(31x5-31+1)=\log_5125=3$

A szintek száma a hatókör növekedésével csökken, míg a létszám növekedésével nő. A klasszikus elmélet szerint a vezetők hatóköre átlagosan 5-9 fő. Ezért, ha szervezeti változás nem következik be - a szervezet létszámának fokozatos növekedése egyben - a szervezet sémájának magasságát is növeli.

A magas szervezeteket általában a kis hatókör jellemzi. A bürokratikus szervezetek rendszerint igen magasak (a Polgármesteri Hivatal ez esetben kivételt jelent), ezért a modern szervezetelmélet a szervezet magasságát általában negatívumként kezeli, jóllehet a magas struktúráknak is megvannak az előnyei (pl.: szorosabb ellenőrzés).

A lapos struktúráknak szinte egyenes következménye, hogy a vezető jogkörének egy részét kénytelen átadni a beosztottainak.

A Hivatal esetében a Referensi rendszer közbeiktatásával vertikális irányban tagoltabbá, több hierarchikus szintet tartalmazóvá válik a szervezet. A hierarchikus szintek számának a növekedése nyomán felmerülő nehézségek a vezetés vélelmezése szerint eltörpülnek az így nyerhető szervezeti hatékonyságjavulás mellett. Az új modell ugyanis nagymértékben

csökkenti a jegyző túlterheltségét, javítva ezzel az információszerzést-, továbbítást, tájékoztatást, kapcsolattartást, adminisztratív felügyeletet.

5.2. Szervezeti formák a helyi közigazgatás terén

Az alábbiakban röviden, a teljesség igénye nélkül kerülnek bemutatásra azok a „tipikus szervezeti formák", amelyek a helyi szintű polgármesteri hivatalok esetében relevánsak lehetnek. A valóságban ezek igen változatos formában jelennek meg. A struktúrák megismerése azért is fontos, mert mindez hozzásegít a szervezet jellemzőinek, a környezettel és tagjaival szembeni magatartásának megértéséhez.

A szervezetek egyediek, nem csak működésük, hanem belső szerkezetük szempontjából is. Ha meg akarunk ismerni egy szervezetet, általában megnézzük a szervezeti felépítését, amely nem tükröz ugyan minden valóságos kapcsolatot, de mégis érzékelteti a szervezet jellegét, ezzel lehetővé teszi a külső szemlélődő számára annak egyszerű áttekintését.

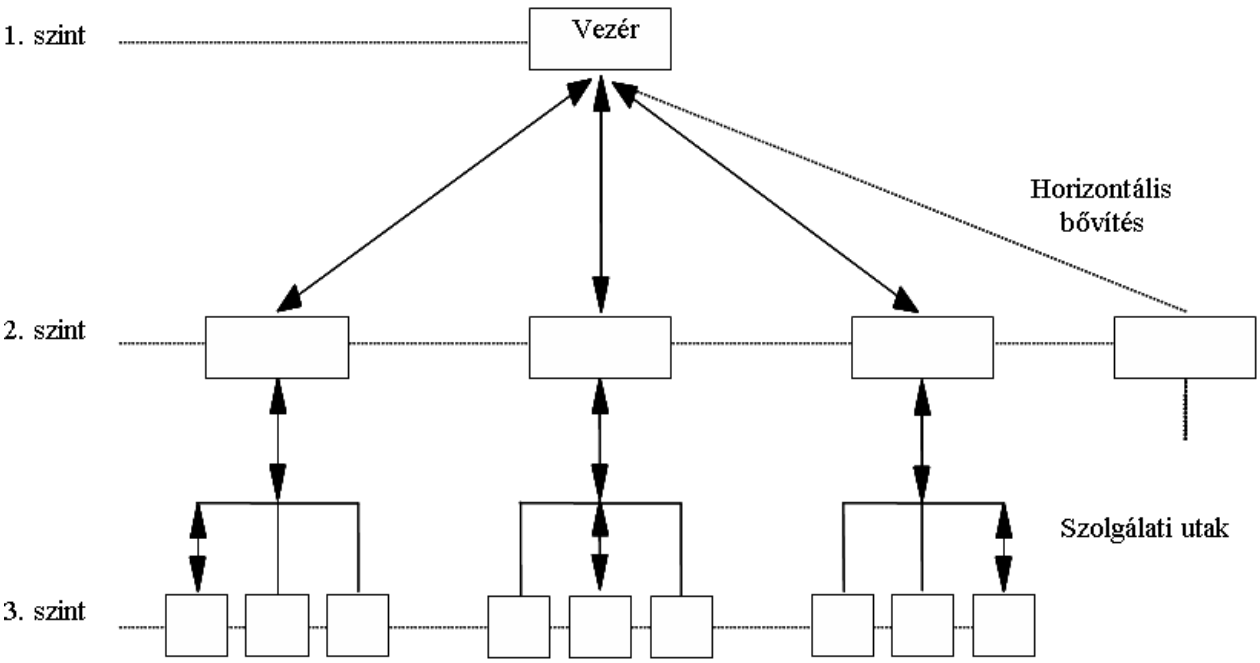
Mindenképpen meg kell azonban jegyezni, hogy a formális struktúrák csak hiányosan adnak számot a szervezetben lejátszódó folyamatokról e korlátozottság miatt, valamint a szervezetben ténylegesen elvégzett tevékenységek egy jelentős részére nem terjednek ki.

5.2.1. Lineáris szervezeti forma

A lineáris szervezeti forma az egyvonalas szervezet klasszikus példája. Ez annyit jelent, hogy minden beosztottnak csak egyetlen közvetlen felettese lehet, a lefelé irányuló feladatkijelölés és a felfelé irányuló beszámolás ugyanazon a szolgálati úton történik.

Előny: szabályozott, a belső kapcsolatai világosak, stabil, alacsony költséggel működik, alá- és fölérendeltségi viszonyai egyértelműen rendezettek;

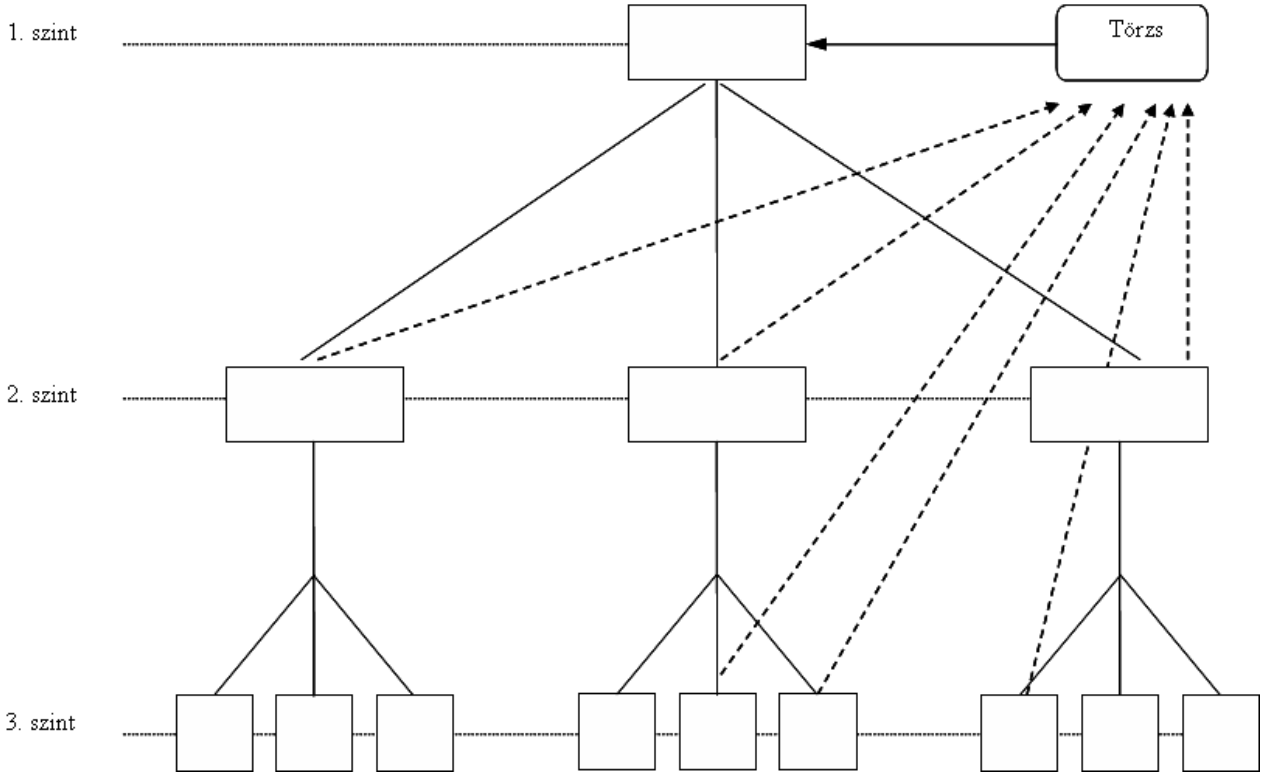
Hátrány: nem elég rugalmas, lassan reagál a környezeti változásokra. A kommunikáció „szolgálati útja" nem teszi lehetővé a horizontális kommunikációt, s csak stabil környezetben hatékony;



5.2.2. Lineáris szervezeti forma törzsegységi kiegészítéssel

A törzsegységi szervezeti forma a lineáris szervezet egy hátrányának kiküszöbölésére jött létre, nevezetesen a vezetők túlterheltségének enyhítésére.

Lineáris szervezet törzsegységi kiegészítéssel



A törzsegység a vezetési tevékenység támogatója, mely különböző szakterületek képviselőit foglalja magába, célja a vezető túlterheltségének a csökkentése és így a szakmai színvonal növelése. Feladata, hogy információkat szerezzen a szervezetről, a vezetőnek tanácsot adjon a szervezetben jelentkező sokrétű problémák szakmailag megalapozott kezelésére. Utasítási joguk általában nincs, ez itt is csak a szolgálati út mentén történik.

Előny: vezetői leterheltség csökkentése, szakmai színvonal növelése;

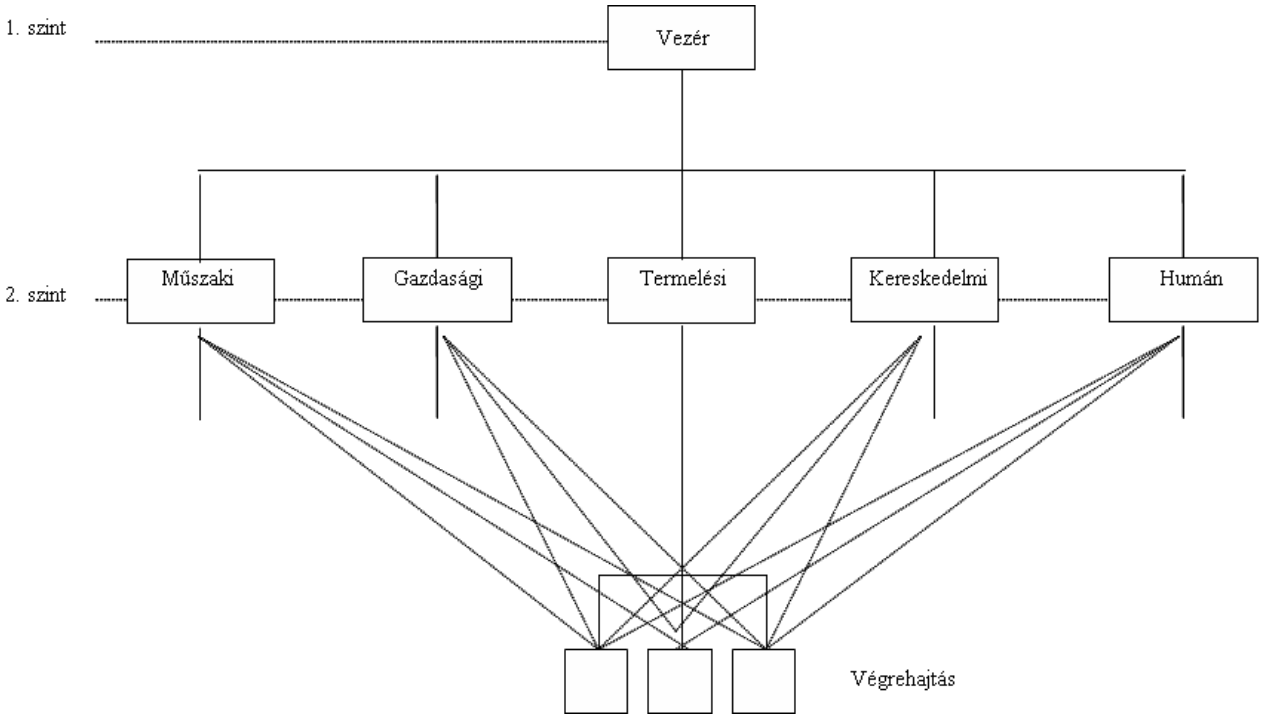
Hátrány: vezetők felé történő befolyásuk miatt konfliktus alakulhat ki a beosztottakkal;

A Hivatal jelenlegi felépítésében (Polgármesteri és Jegyzői törzskar) ezt a fajta megoldást követi.

5.2.3. Funkcionális szervezeti forma

A funkcionális szervezetekben a feladatok, azaz funkciók szerinti munkamegosztás az alapvető szervezési elv.

Funkcionális szervezeti forma



A valóságban funkcionális szervezeti forma nem létezik, mert a vezetés felső szintjén megmarad a lineáris szervezetek egyvonalas hatásköre, ezért általában *funkcionális (-lineáris)* szervezeti formának nevezzük.

Érdemes megjegyezni, hogy általában ez a szervezeti forma akkor előnyös, ha a feladatok megoldásához a speciális szakértelem szükséges és sokféle, de nem nagy mennyiségben előállított szolgáltatás tartozik a működési körhöz. Miközben a funkcionális egységeken belül az együttműködés igen szoros, problémát jelent a más egységekkel való együttműködés. A végrehajtás szintjén lévők többszörös irányítás alatt dolgoznak, a vonalbeli vezetés és a funkcionális vezetés egyaránt jogosult utasítások adására.

Előny: stabil, jól szabályozott, ami csökkenti a koordinációs költséget, a specializáció növeli a munkatermelékenységet;

Hátrány: a centralizált hatáskörök miatt az információáramlás és a döntés lassú, nehezen alkalmazkodik a környezetéhez;

A Hivatal a tervezett felépítésében - Referatúra - ezt a fajta megoldást követné.



6

HIVATALI

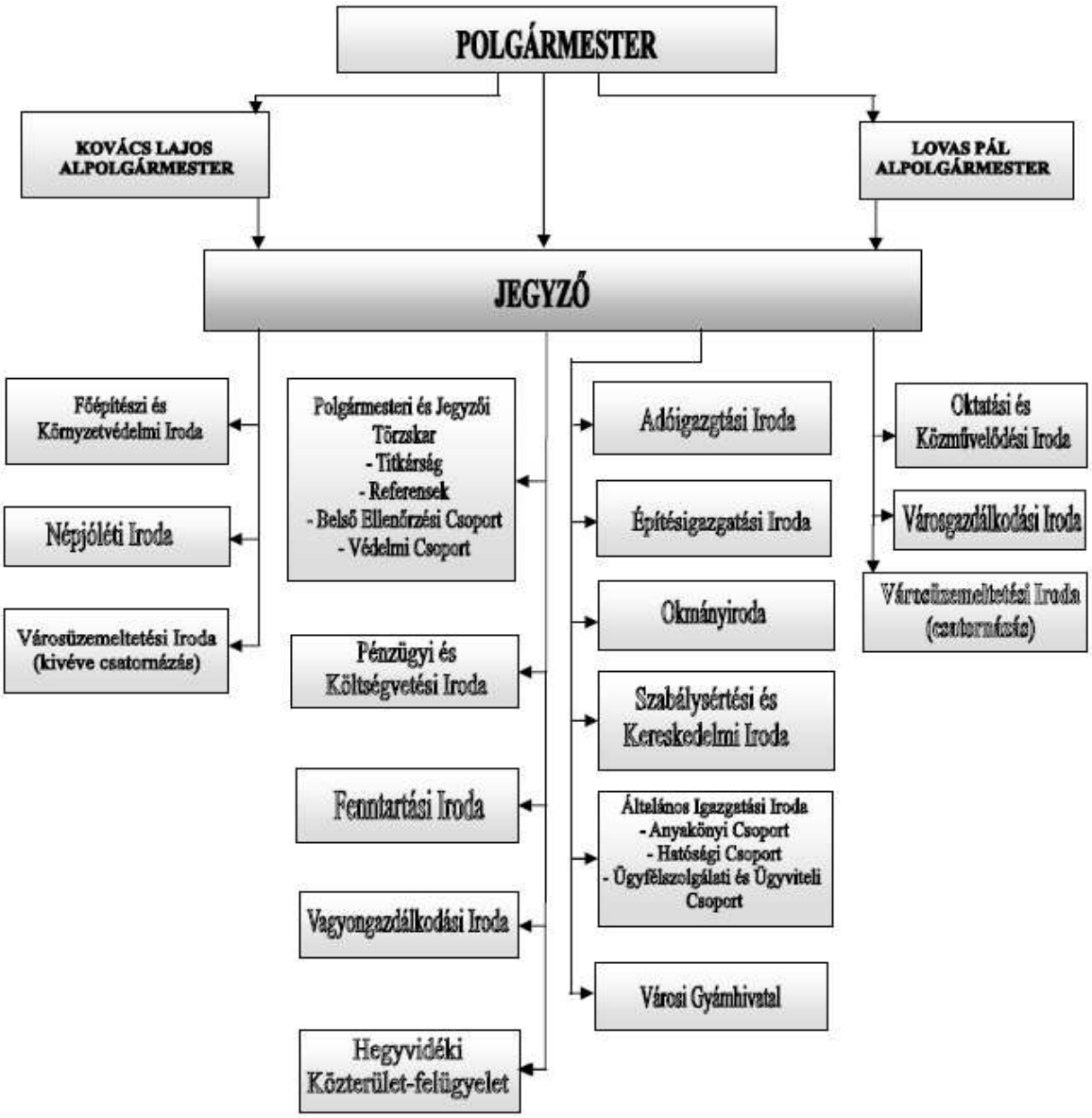
- struktúra -

6. A Polgármesteri Hivatal jelenlegi szervezeti felépítése

Ebben a fejezetben a szervezeti élet olyan jellemzőivel foglalkozunk, amelyek strukturális indíttatásúak. A Hivatal jelenlegi struktúrájának bemutatását az új szervezeti elképzelés körvonalazása követi.

A Polgármesteri Hivatal a Képviselő-testület szerve. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. (a továbbiakban: Ötv.) 38. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Képviselő-testület egységes hivatalt hoz létre – polgármesteri hivatal elnevezéssel – az önkormányzat működtetésével, valamint az államigazgatási ügyek döntésre történő előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására. A Polgármesteri Hivatal saját költségvetési előirányzata tekintetében önállóan gazdálkodó, teljes jogkörű költségvetési szerv, e körben jogi személy.

A Polgármesteri Hivatal jelenlegi szervezeti felépítése



6.1. A jelenlegi szervezeti felépítés ismertetése

A Polgármesteri Hivatal jogilag egységes munkaszervezet, melynek feladatai kétirányúak:

- egyrészt előkészíti és végrehajtja a Képviselő-testület, a bizottságok, a polgármester önkormányzati döntéseit, ellátja az önkormányzati testületi szervekhez kapcsolódó adminisztrációs feladatokat, segíti a képviselők munkáját;

- másrészt a Hivatal ellátja a jegyző, a polgármester és a hivatal ügyintézője hatáskörébe utalt államigazgatási ügyek döntésre történő előkészítését, és gondoskodik a döntések végrehajtásának megszervezéséről;

A Hivatal feladatait a polgármester irányítása és a jegyző operatív vezetése mellett látja el.

A Polgármesteri Hivatal belső szervezetét tekintve egységes szakapparátusként működik, így a különböző szervezeti egységek az egységes Polgármesteri Hivatalt képviselik munkájuk során. A Hivatal belső szervezeti tagozódásának, munkarendjének, ügyfélfogadásának meghatározása a jegyző javaslatára benyújtott polgármesteri előterjesztés alapján a Képviselő-testület hatásköre. Az Önkormányzat szervezetét és működését a 19/1995. (X.25.) számú képviselő-testületi határozattal elfogadott SZMSZ szabályozza, míg a Hivatal szervezeti felépítését és feladatit a 2004-ben elfogadott Ügyrend tartalmazza.

A Hivatal belső szervezeti tagozódásában az iroda-rendszer érvényesül. A Hivatal 14 önálló irodával, 5 külső szervezeti egységgel rendelkezik, tevékenysége gyakorlásában 3 önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság segíti.

A két legnagyobb iroda csoportokra oszlik. A Polgármesteri- és Jegyzői törzskar felépítése atipikus: a titkárság szervezete mellett jogtanácsosok és referensek működnek, továbbá két csoport is ezen szervezeti egységen belül helyezkedik el.

1.1. A Polgármesteri és jegyzői Törzskaron belül helyezkedik el:
a) a Titkárság,
b) a Belső Ellenőrzési Csoport,
c) a Védelmi Csoport,
d) referensek,
e) jogtanácsosok,
1.2. Adóigazgatási Iroda
1.3. Általános igazgatási Iroda, ezen belül helyezkedik el
az Anyakönyvi Csoport,
a Hatósági Csoport,
az Ügyfélszolgálati és Ügyviteli Csoport.
1.4. Okmányiroda
1.5. Szabálysértési és Kereskedelmi Iroda
1.6. Építésigazgatási Iroda
1.7. Főépítészi és Környezetvédelmi Iroda
1.8. Népjóléti Iroda
1.9. Oktatási és Közművelődési iroda
1.10. Pénzügyi és Költségvetési Iroda

1.11. Vagyongazdálkodási Iroda
1.12. Városgazdálkodási Iroda
1.13. Városüzemeltetési Iroda
1.14. Fenntartási Iroda, ezen belül helyezkedik el
a Fenntartási és Informatikai Csoport
Képviselői Csoport
1.15. Városi Gyámhivatal
1.16. Közterület-felügyelet

A Hivatal 1.1-1.16. pontok alatt felsorolt belső szervezeti egységei egymással mellérendeltségi viszonyban állnak.

A hivatal alkalmazottai az alábbi csoportokba sorolhatók:

1. A Hivatal vezető beosztású köztisztviselői:
- az irodavezetők, a Gyámhivatal vezetője és a Hegyvidéki Közterület-felügyelet vezetője,
- az irodavezető-helyettesek és referensek,
- csoportvezetők.

2. A Hivatal köztisztviselői:
- a Hivatal feladat- és hatáskörében eljáró, érdemi feladatokat ellátó ügyintézők,
- a Hivatalnál ügyviteli feladatokat ellátó ügykezelők,
- fizikai alkalmazottak, illetve minden más munkavállaló.

Az ügyintézők munkáját az irodavezető-helyettesek és a csoportvezetők hangolják össze. Az irodák tevékenységét az irodavezetők szervezik és irányítják. Az irodavezető feladatit távolléte esetén az irodavezető-helyettes, vagy a csoportvezető látja el.

A polgármester és a jegyző évente legalább két alkalommal hivatali munkaértekezleten értékeli a feladatok végrehajtását, és meghatározza az elkövetkezendő időszak főbb feladatait. A polgármester és a jegyző minden héten vezetői értekezletet tart a hivatalon belüli megfelelő információ-áramlás biztosítása, a polgármester Önkormányzat működéséhez kapcsolódó feladat-meghatározásainak ismertetése, és a feladatok számonkérése céljából. A vezetői értekezleteken a fenti személyi körön túl az alpolgármesterek, és az irodavezetők vesznek részt.

A vezetői értekezletek mellett az irodavezetők legalább heti rendszerességgel irodai értekezleteket tartanak, melyek keretében értékelik az iroda teljesítményét és ismertetik az iroda előtt álló feladatokat.

Az ügyintézők a Hivatal Ügyiratkezelési szabályzatáról szóló 2003/1. számú, és az ezt módosító 2005/1. számú jegyzői utasításban foglaltaknak megfelelően, a Hivatal Ügyrendjének 2. számú mellékletét képező Ügyfélszolgálati Charta előírásainak figyelembe vételével látják el feladataikat.



7

REFERATÚRA

- szerepe -

7. A referatúra szerepe a közigazgatásban

A bevezetésre szánt Referatúra-rendszer rendelkezik bizonyos történeti előképekkel a magyar központi közigazgatás terén. Noha jelen esetben egy helyi közigazgatási szerv szervezetrendszerének átalakításáról van szó, a központi közigazgatás szintű történeti visszatekintést az indokolja, hogy az ott tevékenykedő referatúra-rendszerbe integrált szakértők feladatkörei, kompetenciái (pl.: információszerzés-, továbbítás, tájékoztatás, kapcsolattartás, adminisztratív felügyelet, koordináció) az önkormányzati modelléhez hasonlóak voltak. Már az Antall-kormány is tett lépéseket a kormányzati munka hatékonyságnövelése érdekében a Kormányzati Referatúra bevezetésére. Ám jelentősebb elmozdulások e téren inkább az 1998-2002 között regnáló Orbán-kormány idején történtek.

7.1. Referatúra az Antall-kormány idején

Az Antall-kormány idején, 1991 szeptemberében a Miniszterelnöki Titkárság, a Kommunikációs Titkárság és a Gazdaságpolitikai Osztály összevonásával létrejött a Miniszterelnöki Kabinetiroda, melynek szervezetét a törzskari vezetés és a referatúra-rendszer jellemezte. A Miniszterelnöki Hivatal felépítésében történt változások a kormány egészének működését alapvetően befolyásolták. A címzetes államtitkári rangú kabinetfőnök és két helyettese nyolc referatúrát irányított, melyek a kormányzati tevékenység egész szféráját átfogták. Az egyes részlegekben általában három–öt munkatárs dolgozott; a referens alapvető feladata az volt, hogy kapcsolatot tartson az ügykörébe eső minisztériumok, egyéb állami szervek és társadalmi szervezetek vezető munkatársaival. A referatúra-rendszer lényegében azt jelentette, hogy a Miniszterelnöki Hivatalon belül kiépült a minisztériumok hálózatának tükörképe, egy „második kormányzati apparátus". Kétségtelen, hogy az egyes referatúrákra beosztott néhány munkatárs nem tudott átfogó adminisztratív felügyeletet gyakorolni a minisztériumi apparátusok felett, s az itt dolgozók feladata inkább a szaktárcáktól, a kormány szerveitől és más forrásokból származó információk gyűjtése, a tárcaérdekektől független rendszerezése, a miniszterelnök tájékoztatása, a hivatali és a politikai kapcsolatok ápolása volt. E kapcsolatok keretében azonban a referensek napi feladatai közé tartozott a miniszterelnök kéréseinek, kérdéseinek közvetítése a tárcák, más állami szervek felé, vagyis az operatív irányítás napi ügyeiben való rendszeres közreműködés. E kormányzati működés egyfelől a miniszterek tevékenységének politikai kontrollját, másfelől pedig a minisztériumi apparátusok szakmapolitikai befolyásolását szolgálta. A miniszterelnök tehát - a Kabinetiroda útján - egyszerre tarthatta szemmel politikai irányvonalát nem mindig követő minisztereit, s a jórészt „pártállami múltú" köztisztviselőket.

7.2. Referatúra az Orbán-kormány idején

Az 1998-2002 között regnáló Orbán-kormány által megvalósított kormányzati modell újszerűként hatott a magyar közjogi rendszerben, ám ahogy korábban olvashattuk nem minden történelmi előzmény nélküli volt. A miniszterelnöki felelősség eleve indokolta annak az apparátusnak a megnövelését, amely a kormányfő munkáját segítette. A Miniszterelnöki Hivatal (MEH) átalakulása kancelláriává azonban már annak a felfogásnak volt köszönhető, amelyet a kancellári kormányzáshoz vonzódó miniszterelnök magáénak képzelt. A lehetőségek és a mozgástér maximumát kihasználni kívánó miniszterelnöki hatalomnak szüksége volt a kormány döntéseit előkészítő és a kormányzást végrehajtó, az egyes minisztériumokat is kézben tartó csúcsminisztériumra. A kormányzás vezérhajójává vált

Miniszterelnöki Hivatal esetében a hatalomkoncentráció mennyiségi növekedése minőségi változáshoz vezetett, új, a rendszerváltás óta példátlan hatalmi centrum jött létre a miniszterelnök körül. Az újjászervezett kancelláriának egyik legfontosabb részlegévé váltak a Kormányzati Referatúrák, a kancellária referatúra-rendszerrel ellenőrizte a minisztériumokat. A új struktúra lényege, hogy tükör-referatúraként mintegy leképezte a minisztériumi szerkezetet, lényegében minden minisztériumhoz tartozott egy referens, a nagyobb minisztériumokhoz - PM, BM, FVM - 2, ill. a GM-hez 3. Az elképzelés és a mindennapi gyakorlat is azt mutatta, hogy a referatúrák a szakminisztériumokkal tartották a kapcsolatot, folytattak tartalmi egyeztetést, az információáramlást segítették elő, valamint a kormányzat döntéseit készítették elő, s a koordinációt segítették a szakminisztériumok és a MEH között.

Már a kormány felállásakor felmerült a dilemma, hogy a Referatúrák német mintára, politikai irányítás alatt működő részlegként funkcionáljanak, vagy a MEH közigazgatási államtitkára alá rendelt szakmai-köztisztviselői stábként. Végül az utóbbi mellett döntöttek, de megfogalmazódott egy olyan elvárás, hogy a referensek figyeljenek oda a véleményezésnél a politikai szempontokra is, „nagyobb politikai antennájuk" legyen, mint a többi köztisztviselőnek. Ez azonban naivitásnak bizonyult, hisz ezek az egyébként kiváló szakemberek az apparátusban - esetleg az egyetemi-tudományos életben - szocializálódtak, kevés volt a politikusi vénájuk, nem is volt elvárható tőlük az előterjesztések ilyen szempontú véleményezése. Ezért aztán többször megtörtént, hogy csak a kormánykabineten - esetleg a kancelláriaminiszter felkészítőjén - derült ki, hogy a szakmailag egyébként kifogástalan javaslat politikai szempontból káros következményekkel járna a kormánytöbbség számára. Így fokozatosan érlelődött a kormányzati döntéshozók körében az az elképzelés, hogy a Referatúrákat - eddigi értékeik megőrzése mellett - politikusabbá kell tenni. Meg is született a döntés, melynek értelmében a MEH szervezetén belül négy, a Referatúrákat felügyelő politikai államtitkár került kinevezésre.

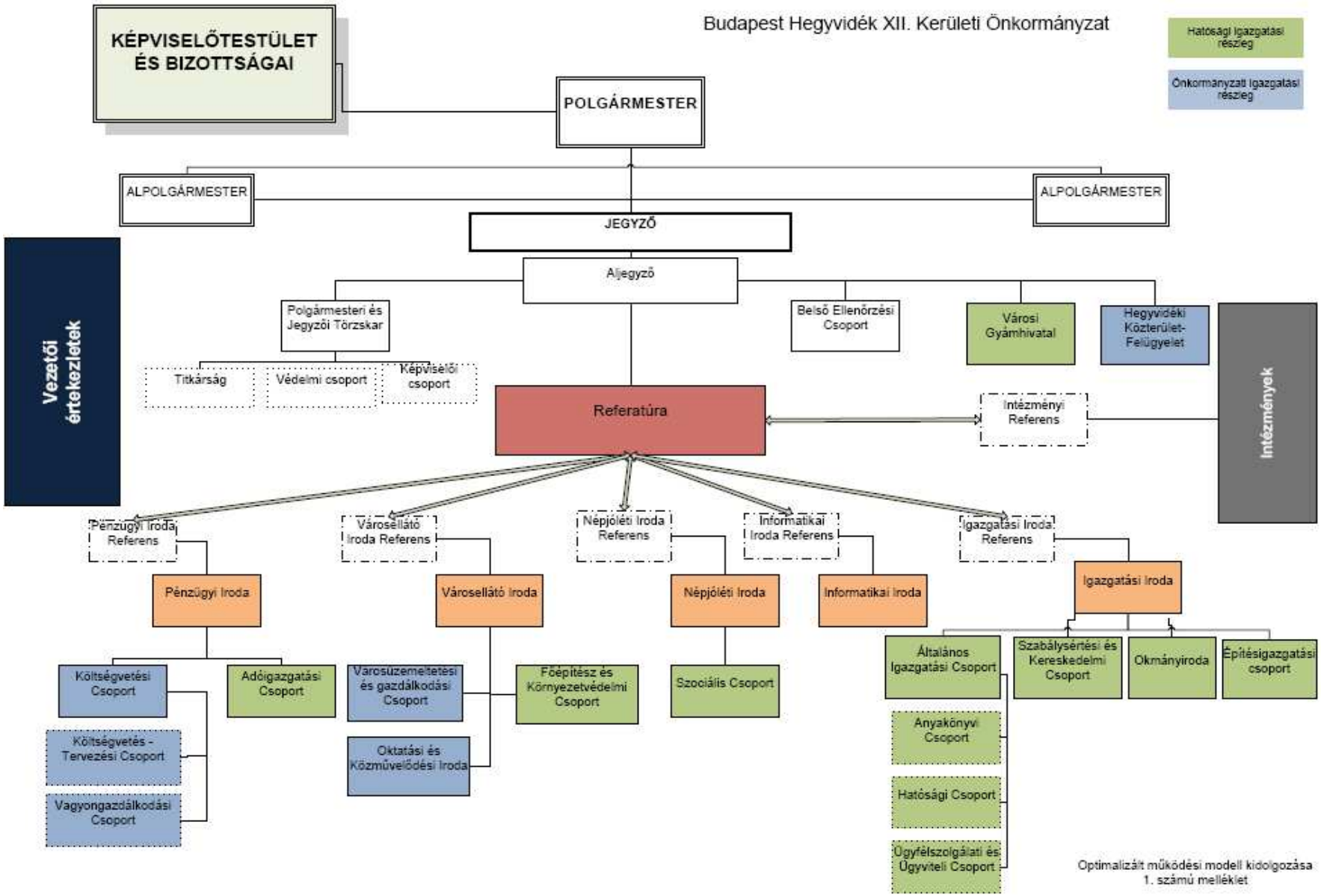
Ezzel a MEH tárca előterjesztéseket véleményező szerepe jelentősen kibővült. Korábban ez a feladat lényegében a *jogi-kodifikációs* szempontú ellenőrzésben merült ki, a Kormányzati Referatúrák felállása ezt kiterjesztette a *tartalmi-szakmai* véleményezésre, majd a politikai államtitkárok kinevezésével egy újabb aspektus, a *politikai* szempontú kontrollálás is előtérbe került. Ezen három megközelítési mód együttesen biztosította az összkormányzati szempontok MEH általi hatékony érvényesítését a kormányzati döntéshozatal folyamatában.

Ebben a konstrukcióban sikerült azt a többé-kevésbé optimális egyensúlyt megteremteni, melynek során a referensek már a kezdetektől rálátással bírtak a minisztériumi munkára, sőt abban aktívan részt is vettek, a fő szerep azonban a miniszteriális embereké volt, a referatúra munkatársai nem nehezedtek rá teljes súlyukkal a minisztériumokra. Szó sem volt tehát valamiféle komisszári, a minisztériumi önállóságot gúzsba kötő szerepről, erre sem jogkörüknél, sem létszámuknál fogva nem voltak alkalmasak. Általában elmondható, hogy - talán az FVM-et leszámítva – harmonikus volt a viszony a Referatúra és a szakminisztériumok között.

7.3. Referatúra a Polgármesteri Hivatal szervezeti felépítésében

A szervezet-fejlesztést elősegítő átvilágítás során készülő tanulmány munkapéldányában javaslat fogalmazódik meg a Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának szervezeti átalakítására. A továbbiakban ennek a szervezeti átvilágításnak a legfőbb megállapításai kerülnek bemutatásra. Meg kell azonban említeni, hogy ez az átvilágítás csupán feltárta az inhomogén terhelési pontokat, ám ezek orvoslását segítő konkrét

szervezetfejlesztési lépéseket egy következő lépésben - koncepcionális terv - javasolja megvizsgálni.
Bár a szervezeti átvilágítás számos szervezeti aspektust vizsgált, jelen bemutatás kizárólag a referens rendszerrel kapcsolatos összefüggésekre korlátozódik. A következő oldalon látható szervezeti ábra a szervezeti átvilágítás során elkészült dokumentum munkapéldányából került átemelésre.


Budapest Hegyvidék XII. Kerületi Önkormányzat
Hatósági Igazgatási részleg
Önkormányzati Igazgatási részleg
KÉPVISELŐTESTÜLET ÉS BIZOTTSÁGAI
POLGÁRMESTER
ALPOLGÁRMESTER
ALPOLGÁRMESTER
JEGYZŐ
Aljegyző
Vezetői értekezletek
Polgármesteri és Jegyzői Törzskar
Titkárság
Védelmi csoport
Képviselői csoport
Belső Ellenőrzési Csoport
Városi Gyámhivatal
Hegyvidéki Közterület-Felügyelet
Intézmények
Referatúra
Intézményi Referens
Pénzügyi Iroda Referens
Városellátó Iroda Referens
Népjóléti Iroda Referens
Informatikai Iroda Referens
Igazgatási Iroda Referens
Pénzügyi Iroda
Városellátó Iroda
Népjóléti Iroda
Informatikai Iroda
Igazgatási Iroda
Költségvetési Csoport
Adóigazgatási Csoport
Költségvetés - Tervezési Csoport
Vagyongazdálkodási Csoport
Városüzemeltetési és gazdálkodási Csoport
Főépítész és Környezetvédelmi Csoport
Oktatási és Közművelődési Iroda
Szociális Csoport
Általános Igazgatási Csoport
Szabálysértési és Kereskedelmi Csoport
Okmányiroda
Építésigazgatási csoport
Anyakönyvi Csoport
Hatósági Csoport
Ügyfélszolgálati és Ügyviteli Csoport
Optimalizált működési modell kidolgozása
1. számú melléklet

7.3.1. A Polgármesteri Hivatal új szervezeti felépítésének ismertetése

Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának szervezeti átvilágítása rávilágított néhány összefüggésre, mely a referensi rendszer aspektusából jelent változást a jelenlegi szervezeti struktúrához képest:

- Az önkormányzati közigazgatást jellemzi, hogy a hivatali munka hangsúlya a közigazgatási oldalról az önkormányzati igazgatás felé tolódik. Ebből adódóan el kell határolni a hatósági igazgatási és önkormányzati igazgatási ügyeket, mivel ezek szétválasztása a jelenlegi szervezeti struktúrában nem jelenik meg, ezért az új szervezeti struktúrában elkülönítésre kerültek a hatósági igazgatási részlegek és az önkormányzati igazgatási részlegek;

- Az egyes szervezeti egységek illetve az intézmények közötti kapcsolattartás szabályozott formában nem jellemzi a Hivatalt;

- Néhány szervezeti egységet kivéve - Gyámhivatal, Adóigazgatási Iroda - az irodavezetők, és még inkább a csoportvezetők nem megfelelő módon irányítják a szervezeti egységeket, nincsenek leszabályozva a vezetői feladatok, nem jellemző a strukturált irányítási metodika;

- Az önkormányzati igazgatás tekintetében a jelenlegi szervezethez kialakított feladat ellátási rendszerben komplex döntési folyamat nem található. A döntési kompetenciának a vezetői szinten kell megjelennie, ez azonban a Hivatal jelenlegi struktúrájára nem jellemző. Az egyes szervezeti egységek vezetői nemcsak irányítási, ellenőrzési feladatokat látnak el, hanem „quasi" ügyintézői minőségben állnak az egyes egységek élén. Az adatszolgáltatás során maguk a vezetők - néhány szervezeti egység kivételével - sem részletezték az általuk ellátott irodavezetői feladatokat, sőt egyes vezetők az adatszolgáltatási kötelezettségüknek sem tettek eleget. Ebből is az a konzekvencia állapítható meg, hogy a Hivatalon belül a vezetői feladatok nincsenek leszabályozva, rögzítve és a vezetői feladatok ellátásának számonkérése is elmarad;

- Az új szervezeti ábrán megjelölésre került az aljegyző, mivel ezen státusz betöltésére jelenleg pályázat kiírása van folyamatban. Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzatnál az ellátandó feladatok száma indokolttá teszi, hogy a jegyző helyettesítésére, illetve feladatellátásának megkönnyítésére aljegyzői státusz kerüljön létrehozásra;

- A Polgármesteri és Jegyzői Törzskar szervezeti egység tekintetében a vezetői feladatok nincsenek pontosan meghatározva. A „mindenki irányít mindenkit" metodika érvényesül a törzskar vonatkozásában, ezért a vezetői feladatellátást újra kell strukturálni ezen egység tekintetében;

- A jelenlegi szervezeti struktúrában a referensek a Polgármesteri és Jegyzői törzskarban találhatóak;

- A szervezeti egységeken belül nem kerültek szabályozásra az egyes részlegek közötti kapcsolattartásért felelős személyek és az általuk ellátandó feladatok köre. Mind a szervezeti egységek, mind az intézmények közötti kommunikációra jellemző, hogy

csak bizonyos feladatok, például a költségvetés egyeztetése és a beszerzések - jellemzően irodaszer, nyomtatvány - esetében történik kommunikáció;

- Kifejezetten az intézmények közötti kapcsolattartásért felelős személyek az egyes szervezeti egységeknél nincsenek kijelölve és az sem jellemző, hogy a vezetők lennének a felelősek az intézményi szintű kommunikációért. Jellemzően az ügyintézők a feladatkörük ellátása során felmerülő kérdésben egyeztetnek más intézmények dolgozóival;

- A Hivatal a jegyzői utasítások végrehajtása és az ellenőrzés terén is hiányosságokat mutat. Az átvilágítás során kapott „szervezeti kép" alapján - a koordináció, kommunikáció és kontrolling feladatok hatékonyságának növelése, illetve a projekt szemlélet erősítése érdekében - **önálló referatúra létrehozása indokolt**;

- Az egyes szervezeti egységek, illetve a Hivatal és az intézmények közötti kommunikáció hatékonyabbá tétele, az együttműködés javítása érdekében **minden szervezeti egységnél és az intézményeknél külön referens kijelölése indokolt**, aki a Referatúra közreműködése révén kapcsolatot tartana a vezetőséggel;

- A megfogalmazott referensi funkció megvalósítása érdekében **egy új közvetlen jegyzői irányítás alá tartozó, vezetői státusz létrehozása révén** kialakítható a jegyző és a szervezeti egységek közötti hatékonyabb kapcsolat. Ezen új státusszal felálló referatúra fő feladata a jegyzői utasítások előkészítése, azok felelősök részére történő eljuttatása, a feladat határidőben történő számonkérése és az esetleges jegyző által történő felelősségre vonás előkészítése lenne. A referatúra segítséget nyújtana az egyes szervezeti egységeknek a hatékony vezetői feladatok ellátásában, amelynek terén néhány kivételtől eltekintve szinte az egész vezetői apparátus hiányosságokat mutat. Ezen új vezető bevonható lenne valamennyi ellenőrzésbe - legyen az Hivatalon belül, vagy azon kívül külsős által kezdeményezett -, az ellenőrzések eredményeként feltárt hiányosságok orvoslásába, illetve a későbbi jogszabályoknak megfelelő gyakorlat kialakításának kidolgozásába is, amely a Ket. és az egyéb ágazati jogszabályok által bevezetett ügyfélnek járó kártérítés, normatíva visszafizetés elkerülése szempontjából elengedhetetlen. Ezen feladatellátás terén a Hivatal a helyzetelemzésben feltártak szerint jelenleg hiányosságokat mutat, **ezért egy új vezető kinevezése révén nagyfokú hatékonyságnövelés érhető el ezen a területen**;

A szervezeti átvilágítás alapján készülő tanulmányban megfogalmazott nagymérvű átalakítás a jövőben megvalósítható. Az átalakulás első lépéseként - a költségvetési helyzet adta korlátok között - a referensek funkció-bővítésével és funkcióik átalakításával érhető el a legjobb eredmény a Polgármesteri Hivatalon belül a munkaszervezés és információ-áramlás javítását illetően.

7.3.2. A referensi rendszer kompetencia-térképének szakmai előfeltevései

A referensi rendszer létrehozására alapvetően két út kínálkozik. Vagy külső, az adott szakterületre vonatkozó, szakmailag megalapozott tudáskészlettel rendelkező személyeket von be a Hivatal, vagy pedig belső munkaerő-átcsoportosításokkal hozza létre a szervezeti egységet. Mindkét esetben komoly elvárás az általános és az adott szakterület mentén felmerülő problémák kezeléséhez szükséges kompetenciák körvonalazása, mely több kérdésre is megadja a választ. Ez a típusú szervezeti megoldás lehetővé teszi a célok elérését, és oly

módon határozza meg az erőforrások elosztását, hogy a jelenleginél nagyobb hatékonysággal biztosítsa a szervezet alkalmazkodását környezetéhez. A környezethez való alkalmazkodás nemcsak natura1is célok és eszközök összessége, hanem a szervezet teljes organizmusának a szervezet célkoncepciójához történő illesztése.

A menedzsment szakirodalom által nevesített vezetői szerepek (interperszonális-, információs és döntési) közül, a jövőbeni referenseknek számos szerepelvárásnak eleget kell majd tenniük:

1) Interperszonális szerepelvárások csoportja

Kapcsolattartó: a referenseknek széles kapcsolatrendszert kell kialakítaniuk. Beosztásuknál fogva a referens kapcsolatban van saját beosztottaival és más szervezeti egységek (elsősorban vezető beosztású) tagjaival. Információt és szolgáltatásokat nyújt, s viszonzásul ő is ugyanezt kapja másoktól.
Vezető: ez a szerep kifejezi a menedzser és a beosztottak közötti viszonyt. Magában foglalja az emberek motiválását és a munkakörnyezet javítására vonatkozó törekvéseket. A referens ebben a minőségben a hatékonyabb szervezeti munka számára jelent impulzust.

2) Információs szerepelvárások csoportja

A referensi munkával kapcsolatos szerepelvárások másik csoportját alkotják azok, amelyek az információk gyűjtésével, feldolgozásával és továbbításával kapcsolatosak. A referensi munka túlnyomó részében ennek a szerepelvárásnak kell megfelelni.

Információgyűjtő: a referensek csomópontként funkcionálnak a szervezet információáramlásában, a belső információáramlás központjává válnak. Ezen kívül a beosztása és a „kapcsolattartó" szerepe révén kapcsolatban áll olyan szervezeten kívüli emberekkel, akik maguk is információs központ szerepet töltenek be a saját szervezetükben (lásd a Hivatal külső szervezeti egységei, önálló gazdasági társaságaival kialakított kapcsolat).

Információ-elosztó: a referensnek az információk nagy részét továbbítania kell. Ezek egy része tényeket, más része értékeléseket tartalmaz.

3) Döntési szerepelvárások csoportja

A referens beosztásánál fogva felelős az adott szervezeti egységgel kapcsolatos tevékenység koordinációjáért. A központi szerepből következik, hogy ő tudja teljesen átfogni a komplex döntéseket. Formális tekintélye alapján, széleskörű információk birtokában a referenseknek a szervezet jelenére és jövőjére vonatkozó döntéseket kell hozniuk.

7.3.3. A referensi rendszer kompetencia-térkép kialakításának szempontjai

Az referensi rendszert érintő kompetencia-mátrix azért fontos, mert megkövetelné a pontos feladat-ellátási térkép készítését, a szervezeti struktúra letisztítását, valamint segítene értékelni a munkaköröket, felbecsülni, hogy az alkalmazottak milyen teljesítményt fognak nyújtani egy adott munkakörben, felmérni, hogy a dolgozók mennyire lesznek elégedettek munkakörükkel.

Amennyiben a hivatal átszervezéssel és nem új munkaerő felvételével oldja meg a szervezetépítés során felmerülő munkaerő-szükségletet, akkor számos alternatív lehetőség áll rendelkezésre. A munkakörök motivációs potenciáljának növelésére a munkakör-újjáépítés

beavatkozásai szolgálnak. E fogalmon értünk bármely olyan tevékenységet, amely a munkakör olyan jellegű módosítására irányul, hogy javítsa az alkalmazottak megelégedését és teljesítményét. A három legkiemelkedőbb:

1) Munkakör-gazdagítás

A munkakör-gazdagítás a munkakör vertikális kiterjesztését jelenti. A gyakorlatban ez többnyire azt jelenti, hogy az alkalmazott nagyobb mértékben ellenőrzi saját munkáját, és olyan feladatokat is ellát, amelyeket korábban felsőbb szintek végeztek. A Hivatal esetében valószínűleg a munkakör újjáépítés e típusa áll majd fenn, hiszen az átvilágítást tartalmazó munkaanyag - az önálló Referatúra-rendszer létrehozásakor - jobbára a meglévő munkaerő-állomány átcsoportosításával számol.

2) *Minőségi körök*

A minőségi kör a beosztottak és az alsó szintű vezetők nyolc-tíz fős munkacsoportját jelenti. A csoporttagok rendszeresen összeülnek, hogy megbeszéljék a minőség elérésével kapcsolatos problémákat, megkeressék az okokat, és javaslatokat tegyenek a megoldásra. Magukra vállalják a minőségi problémák megoldásának felelősségét, elkészítik és értékelik visszajelző rendszerüket. Azért, hogy ezek a folyamatok zökkenőmentesek legyenek, a minőségi körök résztvevőit megtanítják arra, hogy miképpen kommunikáljanak a csoportban, hogyan elemezzék problémáikat és milyen módon mérjék a minőséget.

3) Önálló munkacsoportok

Az önálló munkacsoportok ugyanazt jelentik csoportszinten, mint a munkakör-gazdagítás egyéni szinten, vagyis mélyítik a csoport feladatát. Ez úgy működik, hogy miután a csoport megkapta az elérendő célt, a csoport tagjai saját maguk határozzák meg a feladatukat, a pihenőidőt; az ellenőrzési eljárásokat, sőt a csoport leendő tagjait is maguk választják ki, így a vezetői funkció a csoporton belül szinte teljesen kiküszöbölődik.

Az önálló Referatúra-rendszer kialakítása mellett szól számos a menedzsment és pszichológia határterületén érintő problémakör. A probléma lényege, hogy ha egy olyan személyt, akinek feljavították a motivációstruktúráját, visszahelyeznek a változatlanul hagyott szervezeti közegbe, a motivációstruktúrájában beállt változások csak rövid életűek lesznek. Ebben több tényező is szerepet játszik:

- az első probléma ott jelentkezik, hogy ha a teljesítmény-motivált beállítottság nem általános egy szervezetben, akkor az ilyen típusú személyeket nem engedik érvényesülni, nem kapnak megfelelő mozgásteret és önállóságot;

- további problémát jelent, hogy ha a szervezeti közegben alacsony a „teljesítménynyomás”, a teljesítmény-motivált személy nem tartozik a leghatékonyabb munkavégzők közé. Ugyanis egy olyan környezetben, ahol a feladatok teljesítése nem adja a teljesítmény érzését, az a személy, aki a legjobb megoldások keresése helyett a megszabott feladatok precíz végrehajtására koncentrál, többet képes kihozni magából, mint egy teljesítmény-orientált egyén;

- Mindez arra vezet, hogy a teljesítmény-motivált egyén személyiségvonásait nem tudja érvényre juttatni külső sikerességében, ezért - a reciprok okság modell szerint - demotiválódik;

A referensi hálózatban dolgozók tulajdonságjegyeik, személyiség összetevőiknek konzisztensnek kell lennie az elvégzendő feladatokkal, azaz sajátos szervezeti státuszukból adódóan a feladat- és humánorientációnak magas szinten kell lennie. A kompetencia-mátrix elkészítésénél érdemes ennek az összefüggésnek is figyelmet szentelni. Hiszen a kompetenciastruktúra mindazt a szakmai tudást, tapasztalatot, képességet, készséget és személyiségtulajdonságot foglalja magába, amelyek biztosítják, hogy valaki egy adott területen a követelményeknek megfeleljen.

A kiválasztás során érdemes az alábbi lépésekből álló folyamat keretében megtalálni a legalkalmasabb szakembert:

- a követelmények világos megfogalmazása;
- a kompetenciák meghatározása;
- a kompetenciák teljesítményalapú mérőeszközeinek kidolgozása;
- multikontextualitás - azaz a képességek, készségek, adottságok, személyiségjellemzők illeszkedésének mértéke;
- a kompetenciák képességfedezetének és egyéb személyiségbeli forrásainak megállapítása;
- az optimális működés személyiségbeli garanciáinak feltárása;

Nemcsak a szervezet, de az egyén számára is fontos, hogy megfelelő kompetenciával rendelkező munkatársakat válasszanak ki egy adott pozícióra, mert a munkavégzés eredményességére, a munkahelyi légkörre is kedvezőtlenül hat, ha a megfelelő kompetencia hiánya miatt szoronganak vagy a követelményekhez képest magasabb szintű kompetenciával rendelkezők unatkoznak a munkahelyen.

A kompetenciák meglétét vagy hiányát a legjobban tesztekkel lehet felmérni, mely empirikusan tárja fel azokat a követelményeket, amelyeknek eleget kell tenni. Mivel esetünkben a Hivatal középvezetői beosztásra keres embereket, a kiválasztásban szakmailag ajánlott a Sinndar módszer alkalmazása, melynek következtében jellemzés készíthető a vizsgált személyekről, és az adott munkakörre kialakított sztenderdnek való megfelelést lehet az eredményekkel összevetni. A Sinndar tulajdonképpen azokat a területeket térképezi fel, ami a referensi pozíció szempontjából kulcstényezőknek minősülnek:

- a munkahelyi viselkedési stílus;
- a személyes értékek, attitűdök;
- a munkatapasztalat során kifejlesztett képességek, készségek;

E szerint például egy-egy ember különbözőképpen vezethet (stílus), más-más motiváció miatt válhat vezetővé (érték/attitűd) és más szinten áll a vezetői munkájához szükséges felkészültsége (lágy kompetenciák).

A háromféle kérdőívvel - viselkedés, értékek és lágy kompetenciák - először a munkakör elvárásait kell meghatározni. A munkaköri felmérést az adott munkakörben dolgozók vezetői töltik ki úgy, hogy szerintük optimális esetben milyen jellemzőkre van szükség annak betöltéséhez. Ugyanakkor az adott munkakörben legjobban teljesítők is kitöltik az egyéni

kérdőívet, így megtudhatjuk, hogy ők milyen jellemzőkkel bírnak. Az így elkészített térképhez lehet hasonlítani a felvételre jelentkezőkét (esetünkben a referensek).

Felső- és középvezetői szinten a hangsúly a lágy kompetenciák (képességek, személyiség) mérésére helyeződik. A lágy kompetenciák pozíciótól függően három területen is meghatározhatók:

- Azok a személyiségjegyek, amelyek a potenciális jó teljesítményt előre jelezhetik;

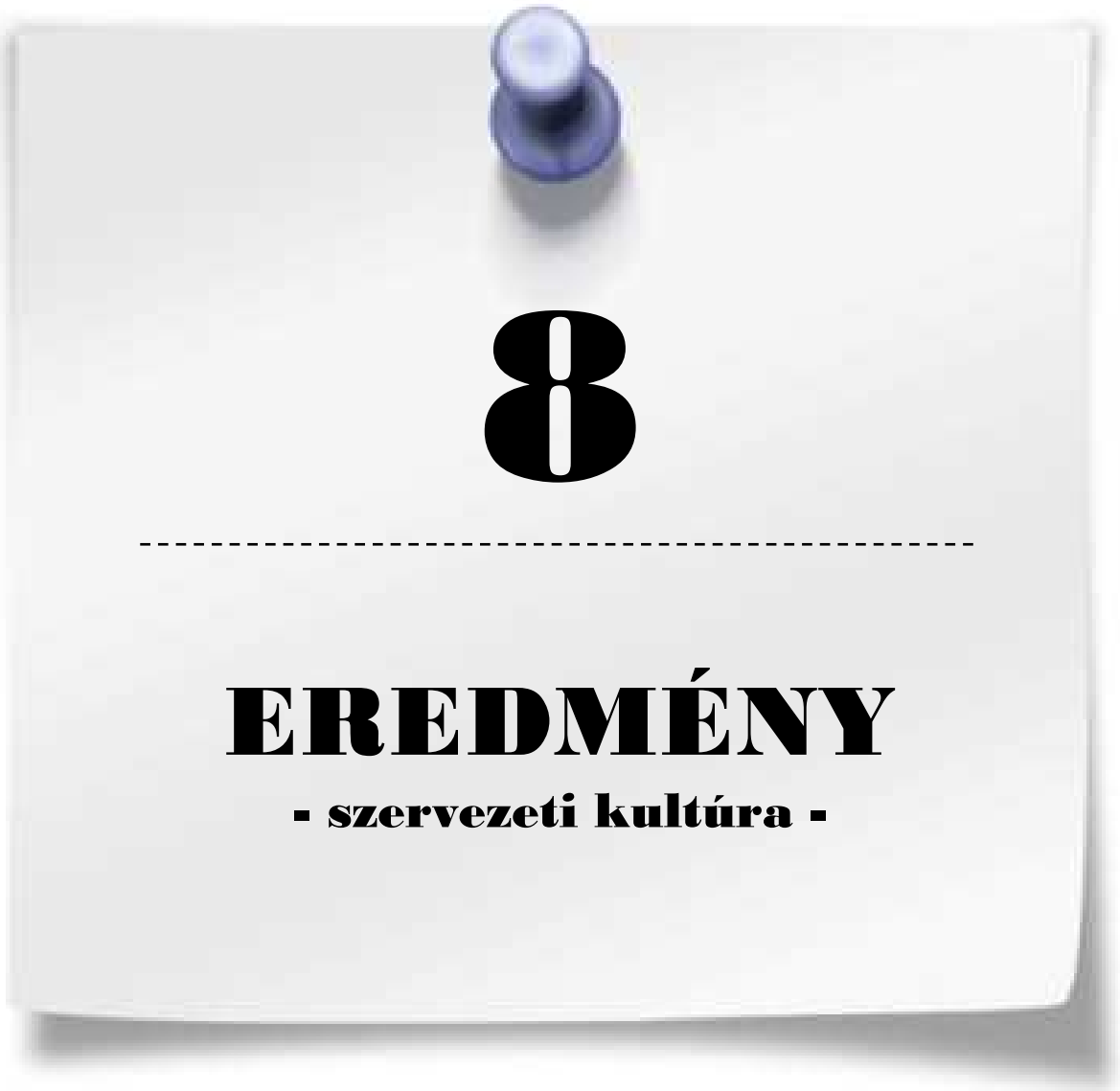
- Azok az értékek és attitűdök, amelyek a hosszú távú motivációhoz és munkavégzéshez kötődhetnek. Ide tartoznak az egyén belső hajtóerői, mely képet ad az adott menedzsment környezetbe való beilleszkedésről;

- Az a viselkedési stílus, amely az adott pozícióban a sikeres munkavégzés feltétele lehet. Ide tartoznak a kommunikációs konfliktusforrások és a munkavégzés stílusa, a felvett és a természetes stílus összeillesztése;

Külső benchmarkok az ilyen szintű pozícióknál nem meghatározhatók, hiszen az elvárások és a beválás feltételei szervezetenként más és más lehetnek, ezért a jelöltet a szervezeti stratégiából levezetett teljesítményelvárások sikeres megvalósításához szükséges kompetencia-szetthez és a belső szervezeti kultúrához való illeszkedés szempontjából érdemes jellemezni.

7.3.4. Az első lépések a szervezeti átalakítás felé

A szervezeti átvilágítás alapján készülő tanulmányban megfogalmazott nagymérvű átalakítás a jövőben megvalósítható. Az átalakulás első lépéseként – a költségvetési helyzet adta korlátok között – a referensek funkció-bővítésével és funkcióik átalakításával érhető el a legjobb eredmény a Polgármesteri Hivatalon belül a munkaszervezés és információ-áramlás javítását illetően.



8

EREDMÉNY

- szervezeti kultúra -

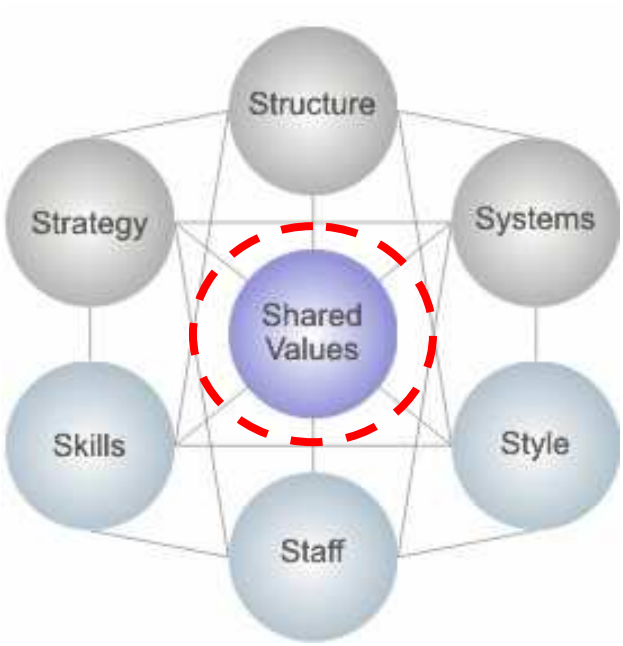
8. A szervezeti kultúra jelenlegi állapotának bemutatása

A szervezet strukturális jellemzői mellett a kulturális szempontok alkotják a szervezeti teljesítmény létrehozásának egyik fontos bemeneti, képességoldali tényezőjét.

A szervezeti kultúra vizsgálata azért is lehet célszerű, mert pozitív mechanizmusokon keresztül serkentő jellegéből adódóan a szervezeti innováció előmozdítójává is válhat. Hiszen, bármely változás szükségszerűen hatással van a szervezeti kultúrára, a szervezeti kultúra pedig alapvetően befolyásolja a változás folyamat jellegét.

A Hivatal jelenlegi vezetése azt vélelmezi, hogy a szervezet-átalakítási folyamatok a szervezet kulturális jellemzőire is hatást gyakorolhatnak. Ennek megítélése azonban csakis úgy lehetséges, ha diagnosztizáljuk a jelenben tapasztalható helyzetet. A szervezeti kultúra fontosságát demonstrálja a McKinsey[2] tanácsadó cég által készített diagramm, mely a sikeres szervezeti munka hét legfontosabb tényezőjét szemlélteti, ahol is centrális szerep jut a szervezeti kultúrának.

A McKinsey tanácsadó cég hétényezős sikerdiagramja (7S)



Az első három tényezőt - stratégia (strategy), struktúra (structure), folyamatok (systems) - a szervezet „hardverének” nevezik, a másik három változót - stílus (style), szaktudás (skills), személyzet (staff) - pedig a szervezet „szoftvereként” tartják nyilván. A két szféra metszete, pedig azok az értékek (shared values), amelyek a szervezeti kultúra tartópillérét is képezik egyben.

A szervezeti kultúra a szervezet tagjai által elfogadott és képviselt értékek, meggyőződések, hiedelmek rendszere. Mindezek megjelennek a szervezet munkatársainak viselkedésében, a belső és külső kommunikációban, az együttműködésben. A szervezeti kultúra különbözteti meg a hasonló tevékenységű és felépítésű szervezeteket, adja meg azok jellemzőit, szervezeti személyiségét.

[2] THOMAS J. PETERS, ROBERT H. WATERMAN: In Search of Excellence. Harper-Collins, 1986.

8.1. A Polgármesteri Hivatal szervezeti kultúrájának szintjei

A szervezetre jellemző kultúra tartalmazza mind a tárgyiasult, „megfogható” - kommunikációs eszközök, öltözködés, munkakörülmények -, mind az emocionális, a munkatársak viselkedésével, együttműködésével kapcsolatos elemeket - konfliktusok kezelésének módja, munkahelyi légkör, hangulat. Ennek megfelelően egy szervezet kultúrája nem teljesen azonos a látható, megfigyelhető magatartási sajátosságokkal, hiszen kiegészül a kevésbé megfogható, inkább csak érzékelhető pszicho-szociális tényezőkkel, mint amilyen a szervezeti magatartást befolyásoló értékek, hitek, szokások rendszere.

A szervezeti kultúra megfigyelhető szintjén - ami tárgyiasult, kézzelfogható és egy külső szemlélő által is megragadható - a következő elemek lényegesek[3]:

- Ceremóniák és szertartások;
- Történetek, sztorik, legendák, mítoszok;
- Nyelvezet, szakzsargon;
- Öltözködés, külső megjelenés;

A szervezeti kultúra kevésbé érzékelhető, pszicho-szociális szintje az értékeket, hiteket rejti magában.

A Polgármesteri Hivatal kultúrájának vizsgálatakor szakértői interjúk keretében kérdeztük le a szervezeti kultúra építőkövéül szolgáló értékeket, hiteket, pszicho-szociális szint alkotóelemeit. Azokkal a vezető beosztásban lévő szakemberekkel készültek az interjúk, akiknek rálátásuk van a szervezet egészére, de a pontosan érzékelik az általuk vezetett szervezeti egység működését és kultúráját is. A vizsgálat elméleti alapját Robbins tizenegy értékre épülő modellje adta[4]:

Robbins-féle szervezeti kultúra modell kulcskategóriái

Sorszám	Kulcskategóriák	Értelmezés
1.	**Munkakörrel vagy a szervezettel való azonosulás**	A szervezet egészével vagy a szakmával, a szűkebb szakterülettel való azonosulás ténye.
2.	**Egyén- illetve csoportközpontúság**	Individualizmus – kollektivizmus: az egyéni célokat mennyire helyezik a csoport elé és szervezik egyénileg a munkát vagy az egyéni célok a csoportcélok alá rendelődnek és a munka is csoportokba szervezett.
3.	**Humán orientáció**	A feladatok megoldásának a munkatársakra gyakorolt hatásának figyelembe vétele. A feladatok ellátásánál a feladatok és az azokhoz tartozó elvárásokra vagy a személyes kapcsolatokra építenek.

[3] BAKACSI, GY.: Szervezeti magatartás és vezetés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1996.
[4] BAKACSI, GY.: Szervezeti magatartás és vezetés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1996.

4.	**Függés - Függetlenség**	A szervezeti egységek koordinált (előírt) vagy az egyes egységek önálló (független) működése jellemző.
5.	**Kontroll**	A munkatársak viselkedésének előírásokkal, szabályokkal, közvetlen felügyelettel történő kontrollálása vagy a szabad viselkedési formák engedése.
6.	**Kockázatvállalás**	A szervezet a munkatársaktól az előírt feladatok pontos végrehajtását vagy a saját megoldások kialakítását, az innovatív magatartást várja el.
7.	**Teljesítményorientáció**	A jutalmak a személyes teljesítménytől függnek vagy függetlenek attól.
8.	**Konfliktustűrés**	A konfliktusok és kritikák milyen mértékben nyilváníthatók ki nyilvánosan.
9.	**Cél (eredmény) – eszköz (folyamat) orientáció**	A vezetés a megvalósítandó végső eredményre vagy inkább az eredményekhez vezető folyamatokra koncentrál.
10.	**Zárt – nyílt rendszer**	A szervezet a belső működésére vagy inkább a külső környezet változásainak a követésére koncentrál.
11.	**Időorientáció**	A szervezet rövid vagy hosszú távra tekint előre.

A vizsgálat során a fenti tizenegy tényezőből kilencet kérdeztünk le a vezetői interjúk során. Az értékeket a kulcskategóriát leíró két ellenpólus közötti 6-os fokozatú skálán helyezték el a válaszadók, az alábbi módon:

Munkaköri azonosulás	1 2 3 4 5 6	Szervezeti azonosulás
Egyén központúság	1 2 3 4 5 6	Csoport központúság
Feladat orientáció	1 2 3 4 5 6	Kapcsolat orientáció
Függés	1 2 3 4 5 6	Függetlenség
Gyenge kontroll	1 2 3 4 5 6	Erős kontroll
Alacsony kockázatvállalás	1 2 3 4 5 6	Magas kockázatvállalás
Teljesítménytől független	1 2 3 4 5 6	Teljesítmény orientáció
Alacsony konfliktustűrés	1 2 3 4 5 6	Magas konfliktustűrés
Eredmény orientáció	1 2 3 4 5 6	Folyamat orientáció
Belső orientáltság	1 2 3 4 5 6	Külső orientáltság
Rövid távú orientáció	1 2 3 4 5 6	Hosszú távú orientáció

A szervezeti kultúra értékelése során az egyes kultúrát leíró kulcskategóriához kapcsolódó táblázatot értelmezzük, felhasználva az interjúkon elhangzottakat is. A kérdezők a válaszokat a Hivatal egészére adták, külön kiemelve azokat a véleményeket, amelyek nem az egész szervezetre, hanem annak egy részére, egy szervezeti egységére vonatkoznak.

8.2. Szervezeti kultúra - eredmények

1.	**Munkakörrel vagy a szervezettel való azonosulás**	A szervezet egészével vagy a szakmával, a szűkebb szakterülettel való azonosulás ténye.

Kérdés: #1:
Ha arról kérdezik, hogy miért ebben a Szervezetben dolgozik, akkor mit válaszolna? Büszke arra, hogy az Önkormányzat munkatársa, vagy inkább azt, hogy a munkaköre és a végzett munka miatt választotta?

Tényező	Érték	Válasz
teljesen a munkakör	1	
Nagyobb részt a munkakörrel	2	
inkább a munkakörrel	3	
inkább a szervezettel	4	
Nagyobb részt a szervezettel	5	X
teljesen a szervezettel	6	

Az interjúválaszokból az derül ki, hogy az összkép a szervezeti azonosulás oldalára tolódik. Első látásra talán meglepő, hogy nem az egyes funkcionális területek iránti lojalitás képe bontakozik ki. A szervezeti azonosulás a Polgármesteri Hivatal, mint közigazgatási szerv mítoszában, a Hivatalhoz való tartozás büszkeségében testesül meg. Ebben szerepet játszhat a kedvező területi elhelyezkedése is a Hivatalnak.

2.	**Egyén- illetve csoportközpontúság**	Individualizmus – kollektivizmus: az egyéni célokat mennyire helyezik a csoport elé és szervezik egyénileg a munkát vagy az egyéni célok a csoportcélok alá rendelődnek és a munka is csoportokba szervezett.

Kérdés: #2:
Az Önkormányzatnál az egyéni célokat helyezik a csoportcélok elé, és így szervezik a munkát, vagy a csoportcélok alá rendelődnek az egyéni célok, és a munka is csoportokba szervezett?

Tényező	Érték	Válasz
teljesen egyénközpontú	1	
nagyobb részt egyénközpontú	2	
inkább egyénközpontú	3	
inkább csoportközpontú	4	
nagyobb részt csoportközpontú	5	X
teljesen csoportközpontú	6	

Amint látható a hivatali munkára inkább a csoportközpontúság a jellemző. A csoportközpontúság elsősorban az egyes irodákon belül tapasztalható, s hatékonysága az adott

vezetőtől függ. A szervezeti egységek közötti szinergiákat azonban nem használja ki a szervezet, kevés a különböző szervezeti egységek működését átfogó, együttműködésüket erősítő csoportmunka, a harmonikus vertikális kommunikáció. Ennek megfelelően a csoport-egyén központúság oldaláról a Hivatal működése nem egységes, lényeges eltérések tapasztalhatók.

Mivel a válaszolók nem rendelkeztek teljes rálátással a Hivatal egészére, így saját szervezeti egységük jellemzőiből és a közvetlen tapasztalatiból indultak ki a kérdés megválaszolásánál. Ha a szervezetet hierarchikusan vizsgáljuk, akkor a munkatársi, törzskari szint felé haladva egyre inkább erőteljesebbé válik az egyénközpontúság. Az egyes szinteken a következetesség, racionalitás, eredményorientáltság, a hosszú távú gondolkodás, a folyamatorientáltság, a kiszámíthatóság, a biztonságorientáltság kevert formában van jelen.

3.	**Humán orientáció**	A feladatok megoldásának a munkatársakra gyakorolt hatásának figyelembe vétele. A feladatok ellátásánál a feladatok és az azokhoz tartozó elvárásokra vagy a személyes kapcsolatokra építenek.

Kérdés: #3:
Az Önkormányzaton belül inkább a feladatok, és az azok megvalósításával kapcsolatos elvárások a meghatározóak, vagy a feladatok ellátásához inkább a személyes kapcsolatokra építenek?

Tényező	Érték	Válasz
teljesen feladatorientált	1	
nagyobb részt feladatorientált	2	X
inkább feladatorientált	3	
inkább kapcsolatorientált	4	
nagyobb részt kapcsolatorientált	5	
teljesen kapcsolatorientált	6	

A Hivatal humánorientáltságát tekintve inkább a feladatok, mint a kapcsolatok által vezérelt. A válaszadók általános véleménye szerint a Hivatalt a munkatervek, a feladatok irányítják, s amikor mindezek végrehajtásában elakadás jelentkezik, akkor lehet és kell igénybe venni a személyes kapcsolatokat. Mindemellett a válaszadók megemlítették a személyes kapcsolatok hatékonyságát azokban az esetekben, amikor a szabályozott megoldási út (bürokratikus lassúság) nem vezet sikerre, vagy amikor gyorsítani kell a feladat végrehajtásán. Mindez nem áll ellentétben a fenti eredménnyel, hiszen a közigazgatás bürokratikus lassúságából adódó fennakadásokat oldja fel és teszi így rugalmasabbá a működést.

Kapcsolatorientáltságot erősítő vélemények:

- Kevésbé fontos a feladatok elvégzése, mint az, hogy foglalkozzanak az üggyel;
- A feladatok személyekhez vannak kötve, az ügyeket informális csatornákon keresztül és nem a szolgálati utat betartva lehet elintézni;
- Vannak feladatok, amit meg kell csinálni, a személyes kapcsolat érvényesítése pedig néha a hierarchia felborítását is jelenti;
- A kapcsolódó-, háttérszerveknél fontos a személyes kapcsolatok minősége;

- Kicsit túlkomplikáltak a működési szabályzók, kellenek a kapcsolatok a feladatok ellátásához;

Feladatorientáltságot erősítő vélemények:

- Nagyon meghatározó, hogy van egy feladat és határidő - ez az alap;
- A feladatorientáltság irányába halad a szervezet;
- Inkább a feladatok vezérlik a Hivatalt, amikor elakadás van a feladat végrehajtásában, akkor lehet és kell igénybe venni a kapcsolatokat;

4.	**Függés - Függetlenség**	A szervezeti egységek koordinált (előírt) vagy az egyes egységek önálló (független) működése jellemző.

Kérdés: #4:
Az Önkormányzatnál a szervezeti egységekre a koordinált (előírt), vagy az egyes szervezeti egységek önálló (független) működése és cselekvése a jellemzőbb?

Tényező	Érték	Válasz
teljesen előírások alapján	1	
nagyobb részt előírások alapján	2	X
inkább előírások alapján	3	
inkább önállóan	4	
nagyobb részt önállóan	5	
teljesen önállóan	6	

A Hivatal függési-függetlenségi orientációja az előírások alapján történő működés felé billen. A szervezet működését, a közigazgatási jellemzőkből adódóan, a törvények, rendeletek, az SZMSZ, Ügyrend és egyéb szabályzatok alapozzák meg, ami csökkenti a poraktivitásra való törekvést. Az irányadó szabályozások megléte magyarázza, hogy a válaszadók nem választották a szervezeti egységek teljesen önálló működését. A szervezetben sajátos pólusként van jelen a „törzskari szint”, amelyre a nagyobb fokú önállóság a jellemző, míg a funkcionális területeket reprezentáló irodák terén az előírásoktól való függés a jellemzőbb. Ezt a fajta egyensúlytalanságot oldhatná a Referatúra.

5.	**Kontroll**	A munkatársak viselkedésének előírásokkal, szabályokkal, közvetlen felügyelettel történő kontrollálása vagy a szabad viselkedési formák engedése.

Kérdés: #5:

Az Önkormányzat hogyan kezeli a munkatársak viselkedését: rájuk bízza, és engedi a szabad magatartásformákat, vagy előírásokkal, szabályokkal, közvetlen felügyelettel tartja keretek között?

Tényező	Érték	Válasz
teljesen szabad a munkatársak viselkedése	1	
nagyobb részt szabad	2	
inkább szabad	3	
inkább szabályozott, felügyelt	4	X
nagyobb részt szabályozott, felügyelt	5	
teljesen szabályozott, felügyelt	6	

A munkatársak viselkedésének kontrollálásával foglakozó kérdésre adott válaszok inkább a szabályozott viselkedésformák irányába tolódnak, működik a „köztisztviselői önkontroll". Ezt erősíti, hogy az interjúkon elhangzott vélemények alapján a dolgozók viselkedését számos jogszabály - például a Köztisztviselő törvény, az Etikai Kódex és egyéb szabályzatok – határozza meg. A következetes számonkérések, a nem teljesítésből eredő következmények és szankciók hiánya azonban tapasztalható. Mindez a Hivatal egészét tekintve nem egységes, hiszen nagymértékben függ az adott szervezeti egység vezetőjének elveitől és gyakorlatától, illetve a szervezeti hierarchiai szinttől.

6.	**Kockázatvállalás**	A szervezet a munkatársaktól az előírt feladatok pontos végrehajtását vagy a saját megoldások kialakítását, az innovatív magatartást várja el.

<u>Kérdés: #6:</u>
Az Önkormányzatnál azt várják a munkatársaktól, hogy valósítsák meg az előírt feladatokat, vagy inkább azt, hogy saját megoldásokat kialakítók legyenek?

Tényező	Érték	Válasz
előírt feladatok megvalósítását várják	1	
nagyobb részt az előírt feladatok megvalósítását várják	2	X
inkább az előírt feladatok megvalósulását várják	3	
inkább rábízzák a munkatársakra a megoldások kialakítását	4	
nagyobb részt rábízzák a munkatársakra a megoldások kialakítását	5	
teljesen rábízzák a munkatársakra a megoldások kialakítását	6	

A Hivatal kockázatvállalási értékelése azt mutatja, hogy a munkatársaktól az előírt feladatok megvalósítását várják el inkább, mint az önállóságot, kreativitást. Ez a szervezet bürokratikus jellegéből is fakad, hiszen az ilyen típusú szervezetek a szabályok abszolutizálásának elve mentén működnek, leszűkítve a kreatív feladatmegoldások terét. Az interjúkon elhangzott vélemények szerint elvárási, elméleti szinten létezik a kreativitás, az önálló megoldások iránti igény. Azonban a gyakorlat mást mutat, aminek az okai a következők:

- A munkatársak nem kapnak lehetőséget a kreativitásra, hiszen pontosan meghatározott feladatokat kapnak végrehajtásra. Talán az Adóigazgatási Iroda és a nagyobb lélegzetű ügyek terén van mód az egyéni kezdeményezésre;

- A közigazgatási, erősen szabályozott munkakultúra visszafogja a kezdeményezést, a kreativitást;

- A munkatársak változáshoz való hozzáállása, biztonság szeretete kedvezőtlenül befolyásolja a kockázatvállalási hajlandóságot;

- Az alacsony kockázatvállalás oka a bürokratikus működési modell, a kialakult szokások és az óriási aktaforgalom;

Itt egy alkérdésként elhangzott, hogy a jövőben felálló Referatúrában dolgozók esetében – szemben a Hivatalra jellemző összképpel - nem csak elméleti, hanem a gyakorlati megvalósítás terepén is kívánatos a kreatív feladatmegoldás. A szervezetben betöltött sajátos státusz, végzendő tevékenységek meg is kívánják a nagyobb kockázattal járó gyors és kreatív reagálást és poraktivitást.

7.	**Teljesítményorientáció**	A jutalmak a személyes teljesítménytől függnek vagy függetlenek attól.

Kérdés: #7:
Az Önkormányzatnál a jutalmak (pl.: prémiumok, juttatások) jellemzően függetlenek a személyes teljesítményektől (más tényezőkön múlnak - pl. szenioritás, protekció), vagy határozottan a teljesítményhez kötöttek?

Tényező	**Érték**	**Válasz**
a teljesítménytől teljesen független	1	
nagyobb részt független	2	
inkább független	3	
inkább a teljesítménytől függő	4	X
nagyobb részt a teljesítménytől függő	5	
teljesen a teljesítménytől függő	6	

A teljesítményorientációra adott válaszok alapján az a kép rajzolódik ki, hogy a jutalmazás a tényleges teljesítménnyel laza összefüggésben van. Ennek egyébként létezik jogszabályi háttere is, hiszen a Hivatalban a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv. 43.§ (4) bekezdése alapján alkalmazásra kerül a teljesítményértékelés, amelynek alapján a köztisztviselők illetményét -20 illetve +30%-kal lehet eltéríteni.

Beszédes a Hivatal köztisztviselői 2009. évi teljesítményértékelésének összegzése:

Teljesítményértékelés során megállapított %	Fő
91-100	88
81-90	61
71-80	8
61-70	5
51-60	1
41-50	1

Mindezt a kiegészítő válaszok jelentősen árnyalják:

- A teljesítményértékelési rendszer és a jutalom erős kiindulási alap a teljesítményarányos jövedelmezéshez, azonban annak hatásos alkalmazása az adott szervezeti egység vezetőjétől függ, a szervezeten belül nem egységes a személet;

- Nehéz a munkájuknak megfelelően értékelni a munkatársakat, hiszen a Köztisztviselői törvény adja a jutalom / juttatások kereteit;

- A vezetői elképzelésekben érezhető az elmozdulás a teljesítményarányos jutalmazás felé, azonban ennek technikai és szervezeti keretei még nem olajozottak;

- Az egyéni értékelés (TÉR) megléte mellett a teljesítményorientációhoz kapcsolódó probléma, hogy a Hivatal munkakultúrájából hiányzik a szervezeti egység szintű értékelés is;

- A lehetőség szintjén fennálló illetményeltérítés nem kerül alkalmazásra, a nem megfelelő teljesítményszintnek nincs következménye. Ennek egyik legfőbb oka, hogy meglehetősen alacsony a jutalmazási keret;

- Érdekes momentumként említették még, hogy az anyagiakon túl, egyéb motivációs eszköztár is áll a vezetők rendelkezésre (pl.: vezető értekezleten dicséret). Úgy vélték, hogy a teljesítményorientált szemlélet a szervezetfejlesztési tevékenység következtében felálló Referatúrával jelentősen javulna;

- Mindannyian szükségét érzik a működés eredményének egzakt módszerekkel történő számbavételét;

8.	**Konfliktustűrés**	A konfliktusok és kritikák milyen mértékben nyilváníthatók ki nyilvánosan.

<u>Kérdés: #8:</u>
Az Önkormányzatnál hogyan kezelik a konfliktusokat és a kritikákat? Nem jellemző a konfliktusok és a kritikák nyilvános kifejezése, vagy természetes jellemzője a szervezet belső működésének?

Tényező	**Érték**	**Válasz**
konfliktusok nyilvános kifejezése egyáltalán nem jellemző	1	
konfliktusok nyilvános kifejezése nagyobb részt nem jellemző	2	
konfliktusok nyilvános kifejezése inkább nem jellemző	3	X
konfliktusok nyilvános kifejezése inkább jellemző	4	
konfliktusok nyilvános kifejezése nagyobb részt jellemző	5	
konfliktusok nyilvános kifejezése természetes, jellemző	6	

Általános véleményként elmondható, hogy a konfliktusok egyéni szintjére - ami a kollégák egymás közötti, személyes konfliktusait jelenti - a természetes vélemény-nyilvánítás és az

aktív megoldáskeresés a jellemző. A szervezeti egységek szintjén felmerülő konfliktusok esetében - amikor a szervezeti egységek között jelentkeznek a konfliktusok - a véleménynyilvánítás stílusa és a megoldás módja nagymértékben függ az adott szervezeti egység vezetőjétől, vezetési stílusától. A Hivatal esetében a nézeteltérések megnyilvánulási terepe a heti rendszerességgel tartott vezetői értekezlet.

A konkrét hozzáfűzésekben kirajzolódtak konkrét konfliktusforrások is, melyek alapvetően kommunikációs és strukturális jellegűek:

- A feladatok kiadásakor a visszakérdezés hiánya;
- A munkatársak nem jelzik, ha nem értik a feladatot;
- A feladatok elvégzésének értékelése, visszajelzése és azok hiánya;
- Szervezeti egységeken belül hatékonyan oldják meg/fel a konfliktusokat, azonban a szervezeti egységek közötti konfliktusokról ez nem mondható el. A legnagyobb feszültség, fel nem oldott konfliktus a vezetői (jegyző) a funkcionális területek (irodák) között érződik;
- A szervezeti egységek eltérő leterheltsége;
- A szervezeti hierarchiát tekintve a felsőbb vezetői szinteken jobban működik a szabad véleménynyilvánítás, mint a hierarchia alsóbb szintjein, hiszen a vezetők jobb informáltsága és nagyobb hatásköre megerősíti őket véleményük szabad kifejtésében;

A vezetőségnek érdemes megfontolnia a konfliktus-menedzsment legfontosabb beavatkozásai lehetőségeit, melyek a „produktív feszültségek” előhozására építenek. A produktív feszültségek megerősítése érdekében a konfliktus-menedzsment olyan beavatkozásokat foganatosít, amelyek a szervezeti egységek autonómiáját, illetve az egységek közti kölcsönös függőséget erősítik. Ilyen beavatkozásokat megvalósíthatnak a szervezeti struktúra és a szervezeti kultúra szintjén is.

Strukturális beavatkozás lehet: elkülönült egységek létrehozása; nagyfokú eredményfelelősség és autonómia kialakítása; az eredmények közvetlen visszacsatolása és cseréje.

Kulturális változtatásnak minősül a körbesétáló vezetés, csapatépítés, a kollektív azonosságtudat, közös értékrendszer megerősítése, kezdeményezőkészség ösztönzése.
Mindezen beavatkozások eredménye egy optimális egyensúlyi állapot megtalálása irányába mutató változást idézhet elő az egységek közötti versengés és együttműködés tekintetében.

A Hivatal szervezetfejlesztési törekvése elsődlegesen a strukturális szempontokra (Referatúra) és nem a kapcsolatok instrumentális és szocio-emocionális jellegére összpontosít.

9.	**Cél (eredmény) – eszköz (folyamat) orientáció**	A vezetés a megvalósítandó végső eredményre vagy inkább az eredményekhez vezető folyamatokra koncentrál.

Kérdés: #9:

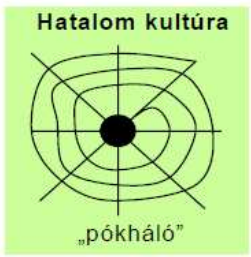
Az Önkormányzatnál a vezetés a megvalósítandó végső eredményre, vagy inkább az eredményhez vezető folyamatokra, technikákra fordít nagyobb figyelmet?

Tényező	Érték	Válasz
teljesen eredményorientált	1	
nagyobb részt eredményorientált	2	X
inkább eredményorientált	3	
inkább folyamatorientált	4	
nagyobb részt folyamatorientált	5	
teljesen folyamatorientált	6	

A Hivatal szervezeti kultúrájára - a feladat orientáltságával összhangban - inkább az eredményorientált, mint a folyamatorientált működés a jellemző. Azt azonban megjegyezték a válaszadók, hogy a Hivatal fejlődésének alapja a folyamatok tudatosságának fejlesztése, s így a folyamatorientáltság fejlesztése.

8.2.1. A Polgármesteri Hivatal tevékenység-kultúrája

Charles Handy[5] kultúratipológiája szerint a különböző tevékenységeket végző szervezetek kultúrája a tevékenységi körnek megfelelő, így az azonos feladatokat ellátó szervezetek kultúrájában sok közös vonást lehet felismerni. Handy négy jellegzetes kultúratípust határoz meg, melyek jellemzője, hogy jól köthetők egyes szervezeti formákhoz.



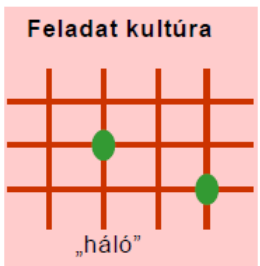
Hatalomkultúra (metafora: pókháló)

Ebben a szervezeti kultúrában meghatározó elem egy karizmatikus vezető, egy központi szereplő, akiből hatalom és befolyás sugárzik minden irányba. Kevés a szabály, az ügyrendi előírás, inkább az egyénben, mint a rendszerben és testületben hisznek.



Szerepkultúra (metafora: görög oszlopcsarnok)

Tartóoszlopai a szakterületek a maguk szakismeretével és hatáskörével. A tartóoszlopokat lezáró és összefogó timpanon pedig a felső vezetés. Ebben a kultúrában a szerep, a munkaköri leírás fontosabb, mint a személy, aki betölti. A személyt a szerep betöltésére jelölik ki, hatalma is a pozíciójához kapcsolódik.



Feladatkultúra (metafora: háló)

Munkakör és projekt-irányultságú kultúra, legfőbb törekvése a feladatok elvégzése. A befolyás forrása a szakértelem, a személyiség.

---

vezeti magatartás és vezetés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1996.

Az értékelés a teljesítményhez kötött, az elismertséget a teljesítmény, a képesség határozza meg inkább, mint a kor vagy a beosztás. A munkakapcsolatok feladatra orientáltak.



Személyiségkultúra (metafora: halmaz)

Központi alakjai kiemelkedő szaktudással rendelkező emberek, akik szabad akaratukból döntenek úgy, hogy közös szervezetet hoznak létre. Szervezettségük a végsőkig leegyszerűsített: leginkább az egyének halmazának tekinthetők.

A Hivatalt elhelyezve Handy kultúratipológiájába a következő eredményt kaptuk:

- A közigazgatási jellemzőkből kiindulva, ami a bürokráciát, szabályozottságot, szolgálati utak betartását jelenti, a Hivatal a szerepkultúra képviselője. A Hivatal vezetése gyakorolja a személyes koordinációt (bár itt szükség van korrekcióra), míg a szakterületek saját kompetenciáikkal dolgoznak a kiadott feladatok alapján;

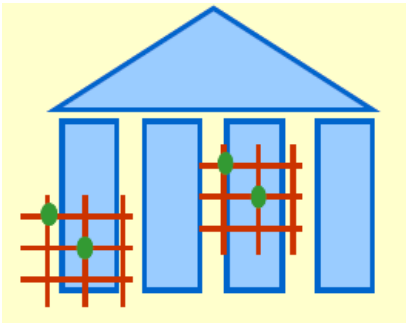
- A vezetői koordináció megjelenési formái a heti munkaértekezletek. A tartóoszlopok közötti együttműködést és koordinációt - a vezetésen kívül - a működés alapjaként meghatározott szabályok, ügyrendek képviselik (SZMSZ, Ügyrend, hivatali szabályzatok). Ezt a koordinációs készségét erősíthetné tovább a Referatúra;

- A szakmai területek kultúráját vizsgálva, azonban a feladatkultúra jellegzetességeit is felismerhetjük;

- A szervezet bürokratikus lassúsága, bizonytalanságkerülése és nem egyszilárdságú szabályozottsága, bizonyos területeken a nem tisztázott feladatmegosztása befolyásolja kedvezőtlenül a szervezeti kultúrát, okozza konfliktusokat, az együttműködési nehézségeket;

- Emellett a már érzékelhető nyitottság a külső környezetre és a változásra, az elszórtan fellelhető feladatkultúra, folyamatorientáltság jó alapot ad a szerepkultúra „fellazítására", a rugalmas szervezeti kultúra kialakulására és a működés hatékonyságának javítására;

- A Hivatal szervezeti kultúrájára összességben a szerep- és feladatkultúra kevert formájú megléte jellemző:



9

EREDMÉNY

- közös értékelési keret (CAF) -

9. Az Önkormányzat működésének jellemzői - CAF

A Közös Értékelési Keretrendszer (CAF)[6] teljes körű minőségirányítási eszköz, amelynek létrehozását az Európai Minőségirányítási Alapítvány (EFQM) Kiválóság Modellje és a németországi Speyer Közigazgatás-tudományi Egyetemének modellje ihlette. Ez az eszköz a szervezetet egyidejűleg több, eltérő szemszögből vizsgálja, a szervezeti teljesítmény elemzését a holisztikus megközelítésből kiindulva végzi. Azon a feltevésen alapul, hogy a

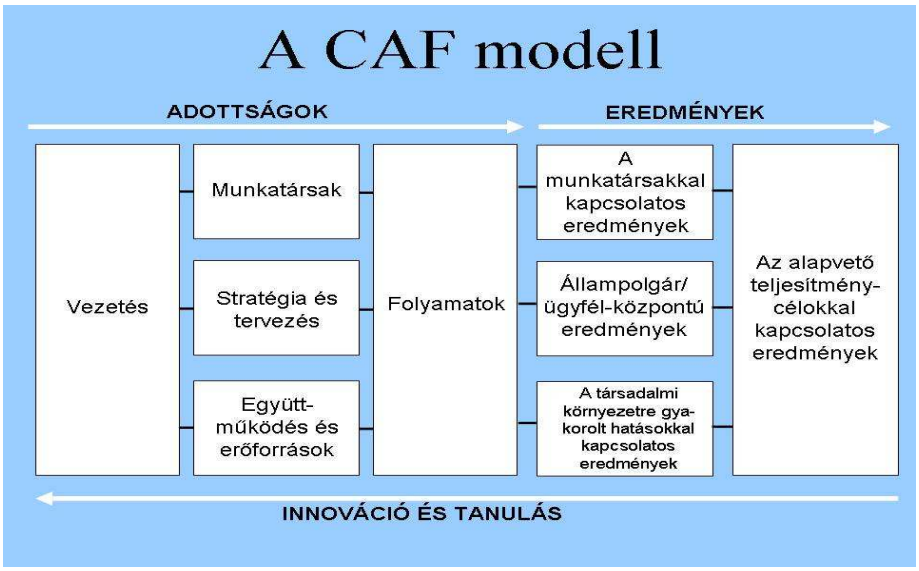
[6] http://eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/Hungarian_2006.pdf

szervezeti teljesítmény, az állampolgárok (ügyfelek), az emberek és a társadalom vonatkozásában mutatkozó kiváló eredményeket a vezetés által működtetett stratégián és tervezésen, a munkatársakon, a partneri kapcsolatokon és az erőforrásokon, valamint a folyamatokon keresztül lehet elérni.

A CAF könnyen használható eszköz ahhoz, hogy hozzásegítse a közigazgatási szervezeteket a minőségirányítási módszerek és folyamatok alkalmazásához a teljesítmény javítása érdekében. Olyan önértékelési keretet nyújt, ami koncepcióját tekintve hasonló a nagyobb TQM (teljes körű minőségirányítás) modellekhez, de sajátosan a közigazgatási szervezetekre tervezték, figyelemmel a köztük lévő különbségekre.

A CAF-ot arra tervezték, hogy a közszektor minden részében használják. Alkalmazható a közszektor szervezeteire a nemzeti/szövetségi, regionális és helyi szinteken. A körülmények széles változatossága közepette is lehet használni, pl. szisztematikus reform-program részeként, vagy konkrét szervezeten belül a (tovább)fejlesztésre irányuló munka kiindulási alapjaként.

A kilenc részes felépítés azokat a fő szempontokat határozza meg, amelyeket figyelembe kell venni bármely szervezeti elemzés, átvilágítás során:



Az 1-5 kritérium a szervezet adottságaival foglalkozik. Ezek határozzák meg, hogy mit tesz a szervezet, és hogyan közelíti meg feladatait a kívánt eredmény elérése érdekében. A 6-9 kritériumokban, az állampolgárok, (ügyfelek), munkatársak, a társadalom és a kulcsfontosságú teljesítmény terén elért eredményeket mérjük.

A CAF alkalmazása a szervezetnek megfelelő keretet nyújt az állandó fejlesztési folyamat beindításához.

A CAF az alábbiakat nyújtja:

- bizonyítékokon alapuló értékelés, az európai országok közszféráiban széles körben elfogadott kritérium-készlet alapján;

- az előrehaladás és a teljesítmény kimagasló szintjei megállapításának lehetősége;

- az irányítás következetességének kialakítását, valamint a szervezetfejlesztéshez szükséges tennivalókra vonatkozó konszenzus elérését szolgáló eszköz;

- az elérni kívánt különböző eredmények és a támogató gyakorlati megoldások vagy adottságok közötti kapcsolat;

- a munkatársak körében a fejlesztési folyamatba történő bevonásuk révén lelkesedést kiváltó eszköz;

- a jó gyakorlati megoldások előmozdításának, és e megoldások szervezeten belüli különböző területek közötti, illetve más szervezetekkel történő, megosztásának lehetőségei;

- a különböző minőségügyi kezdeményezéseknek a hétköznapi munkafolyamatokba történő integrálásának eszköze;

- a haladás időbeni mérésének eszköze az időszakos önértékelések révén;

A közszektor szervezeteinek önértékelése és fejlesztése nagyon nehéz a szervezet különböző funkcióira vonatkozó megbízható információ nélkül. A CAF arra ösztönzi a szervezeteket, hogy gyűjtsék össze és használják fel az információt, de nagyon gyakran ez az információ nem áll rendelkezésre az első önértékeléskor. Ezért a CAF-ot gyakran ún. zéró-bázisú mérésnek tekintik. Mivel a Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Polgármesteri Hivatala még nem végzett ilyen felmérést, ezért ez esetben is ez a helyzet.

9.1. CAF - eredmények

A célirányos, közvetlen helyzetértékelés érdekében a működés jellemzőinek meghatározására a CAF modell „Adottságok” oldalának elemeit használtuk, mert ezek a „teljesítményokozó”, az „Eredmények” oldalt alapvetően, ok-szinten meghatározó területek. A kérdések megválaszolásában beosztottak vettek részt. A kérdőív (rugalmas interjúvázlat) során alkalmazott skála hatfokú[7] volt, egyes fokai nem elégedettségi fokozatokat, hanem tartalmi különbségeket jelentenek.

A válaszadók általában azt az „önkritikus” álláspontot képviselték, hogy nem adható legmagasabb fokozat, mert általában nincs tökéletes működés, minden működési jellemző hatásossága fejleszthető, így a válaszaik a legtöbb esetben is az eggyel alacsonyabb fokozatra korlátozódtak.

VEZETÉS

E területen alapvető irányítási jellemzők értékelése történik, ezen belül is az, hogy a vezetők miként határozzák meg, fejlesztik és érvényesítik a szervezet küldetését, arculatát, értékrendjét.

[7] A skála értékeinek jelentése: 5 = van ilyen és hatásosan működik; 4 = van ilyen, de nem eléggé hatásos; 3 = van ilyen, de nem hatásos; 2 = hallottam róla, hogy van ilyen, de a hatását nem érzékelem; 1 = nem tudok róla, hogy lenne ilyen; 0 = nincs ilyen.

Kérdés: #1:
A vezetés képes-e azonosítani az ügyfelek elvárásait, és ezeket egyensúlyban tartani a politikai követelményekkel?

Tényező	**Válasz**
van ilyen és hatásosan működik	
van, de nem eléggé hatásos	X
van ilyen, de nem hatásos	
hallottam róla, de hatását nem érzékelem	
nem tudok róla, hogy lenne	
nincs ilyen, nem tud válaszolni	

A válaszadók azonosítják a Hivatallal ezt a vezetői tevékenységet, viszont nem tartják eléggé hatásosnak.

Kérdés: #2:
A vezetés világosan megfogalmazott irányvonalakat határoz-e meg?

Tényező	**Válasz**
van ilyen és hatásosan működik	
van, de nem eléggé hatásos	X
van ilyen, de nem hatásos	
hallottam róla, de hatását nem érzékelem	
nem tudok róla, hogy lenne	
nincs ilyen, nem tud válaszolni	

Az irányvonal-meghatározás az ügyfelek elvárásainak és a politikai követelményeknek az azonosításából eredhet, azaz az értékelés arra vonatkozik, hogy a felismert elvárásokat, követelményeket hogyan tudják a vezetők lebontani a belső - hivatali - működés irányítására.

Mindezek a végrehajtáshoz nem kapnak elég vezetői iránymutatást, segítséget, azt inkább bizonytalannak, nem egyértelműnek találják. Kapnak tájékoztatást az elvárásokról, koncepciókról, azok változásairól, de azok végrehajtási szintű értelmezéséhez mást várnak a felettük álló vezetői szinttől. Ez a bizonytalanság és elégedetlenség az operatív szintű munkavégzés minőségét jelentősen befolyásolhatja.

Kérdés: #3:
A vezetés megteremti és támogatja-e a szervezet értékeit és célkitűzéseit a szervezeten belül?

Tényező	**Válasz**
van ilyen és hatásosan működik	
van, de nem eléggé hatásos	
van ilyen, de nem hatásos	
hallottam róla, de hatását nem érzékelem	X
nem tudok róla, hogy lenne	
nincs ilyen, nem tud válaszolni	

A válaszok azt erősítik, hogy bár érzékelhető ilyen vezetői tevékenység, ennek hatásossága sokkal erőteljesebben megkérdőjelezett, a célorientáltság az alsóbb szinteken nem jelenik meg. Hatásosságot csökkentő, megkérdőjelező tényezőként említették a válaszadók:

- az értékorientáltság hiánya, ami általános szemléleti kérdés, azaz nem az egyes emberekből, hanem a szervezet egészéből hiányzik. A szervezet nem tart ott, hogy tudatosan foglalkozzon az értékrendjének a kifejezésével, kommunikációjával, illetve ez utóbbi erősítésével;

- a célkitűzés után az elérést biztosító vezetői tevékenység nem elégséges;

Kérdés: #4:
A vezetés használ-e mutatószámokat az egyének és a szervezeti egységek hatékonyságának, hatásosságának és fejlődésének mérésére?

Tényező	**Válasz**
van ilyen és hatásosan működik	
van, de nem eléggé hatásos	X
van ilyen, de nem hatásos	
hallottam róla, de hatását nem érzékelem	
nem tudok róla, hogy lenne	
nincs ilyen, nem tud válaszolni	

Egyéni szinten történnek mérések, hiszen a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv. 43.§ (4) bekezdése alapján alkalmazásra kerül a munkatársi teljesítményértékelési rendszer (TÉR). De szervezeti szinten ilyen működő megoldást nem tudtak azonosítani. Szervezeti szinten legfeljebb általános, és semmiképpen nem egy strukturált értékelést idéztek fel (pl.: munkaértekezlet, vezetői értekezlet). Megemlítették, hogy hogy a polgármester és a jegyző minden héten vezetői értekezletet tart a hivatalon belüli megfelelő információ-áramlás biztosítása, a polgármester Önkormányzat működéséhez kapcsolódó feladat-meghatározásainak ismertetése, és a feladatok számonkérése céljából. A vezetői értekezleteken a fenti személyi körön túl az alpolgármesterek, és az irodavezetők vesznek részt. Továbbá a vezetői értekezletek mellett az irodavezetők heti rendszerességgel irodai értekezleteket tartanak, melyek keretében értékelik az iroda teljesítményét és ismertetik az iroda előtt álló feladatokat.

A szervezeti szintű értékelést módszerében erőltetettnek és bizonytalannak, valamint hatástalannak, következmények nélkülinek érzékelik. (lásd még a szervezeti kultúra felmérés 7-es kérdésére adott válaszokat).

Kérdés: #5:
A vezetés elkövet-e mindent azért, hogy hatékony kapcsolatokat alakítson ki a szervezet ügyfeleivel?

Tényező	**Válasz**
van ilyen és hatásosan működik	X
van, de nem eléggé hatásos	
van ilyen, de nem hatásos	
hallottam róla, de hatását nem érzékelem	
nem tudok róla, hogy lenne	

nincs ilyen, nem tud válaszolni	

A válaszok alapján az a kép bontakozik ki, hogy a Hivatal ügyfélkapcsolati politikája hatékonyan működik. Ezt egyébként alátámasztja a Hivatal saját, ügyfél-elégedettséget mérő felmérése is. A hatékony ügyfélkiszolgálást a Hivatal több dolog bevezetésével kívánta előmozdítani:

- elektronikus ügyfél-irányító rendszer, mely strukturáltabbá teszi az ügyfélkiszolgálás folyamatát;

- Hegyvidék Kártya, kedvezményes szolgáltatásvásárlást tesz lehetővé. A kártya egyaránt segíti a programban részt vevő kereskedőket és szolgáltatókat, valamint a kártya használóit, akik vásárlásaik, fogyasztásaik során azonnali kedvezményeket kapnak. Az átlagpolgár a kártya használatával akár 20 százalékos árkedvezményt is el tud érni**,** a kereskedők, szolgáltatók pedig a kártyahasználat miatti forgalomnövekedésből nyerhetnek;

Kérdés: #6:
A vezetés tudatosan kezeli-e a modernizációt és a változások támogatását?

Tényező	**Válasz**
van ilyen és hatásosan működik	
van, de nem eléggé hatásos	X
van ilyen, de nem hatásos	
hallottam róla, de hatását nem érzékelem	
nem tudok róla, hogy lenne	
nincs ilyen, nem tud válaszolni	

Bár a Hivatal a bürokratikus szervezetek jellemzőit hordozza, mégis törekszik a modernizációra, mely több ponton is megnyilvánul. Egyrészt az állampolgári igények magasabb kiszolgálása érdekében fejleszti az ügyfélkiszolgáló rendszerét, illetve a belső megújulásra (szervezetfejlesztés) is törekszik - keresi a magasabb szervezeti hatékonyságot lehetővé tevő struktúrát, melyet a Referatúra rendszer beillesztésével kíván megvalósítani.

Ám vannak elmaradások is bizonyos területeken. Ezzel kapcsolatban kiemelték, hogy például az Ügyrend nem módosult. Általánosabban megfogalmazott vélemény az, hogy nem a proaktivitás érvényesül a tudatosságban, hanem felmerülő külső (és belső) igényekre való reagálás, ami egy állandó lemaradást okoz (egyben a hatásosság érzetének csökkenését is), illetve a végeredmény tekintetében nem egyértelműen érzékelhető a cél (ami elindította a modernizációt), illetve a megvalósulás sikeressége.

STRATÉGIA ÉS TERVEZÉS

E területen a küldetés, a stratégia, a tervek, munkatervek, folyamatok meghatározásának, kommunikálásának a szervezetre - a Hivatalra jellemző - eljárása, módszere, a munkatársak szintjére történő értelmezése értékelhető.

Kérdés: #1:
Biztosított-e a szervezetnél az egyértelmű küldetés, jövőkép és értékrend, ezek munkatársak felé történő kommunikációja?

Tényező	Válasz
van ilyen és hatásosan működik	
van, de nem eléggé hatásos	
van ilyen, de nem hatásos	
hallottam róla, de hatását nem érzékelem	X
nem tudok róla, hogy lenne	
nincs ilyen, nem tud válaszolni	

A válaszadók azonosították a Hivatalnál ezt a tevékenységet, ám a hatásosságát nem találták megfelelőnek. A pozitívabb megítélést egyértelműen a Hivatal felső vezetésének (polgármester, jegyző, kabinetvezető) szemléletéhez, törekvéséhez kötik, míg hatásosságát azért kifogásolják, mert az „információk lefordítása", kommunikálása nem megy végig a szervezeten. A kommunikációs hiányosságok mellett talán idegennek érezhetőek ezek a fogalmak és ez a fajta célorientáltság egy közigazgatási szervezet esetében.

Kérdés: #2:
Biztosított-e a stratégia állandó és kritikus ellenőrzése, beleértve a terveket és a folyamatokat egyaránt?

Tényező	Válasz
van ilyen és hatásosan működik	
van, de nem eléggé hatásos	
van ilyen, de nem hatásos	X
hallottam róla, de hatását nem érzékelem	
nem tudok róla, hogy lenne	
nincs ilyen, nem tud válaszolni	

A válaszadók azonosították ezt a tevékenységet, ám a hatásosságát nem találták megfelelőnek.

A szóbeli kiegészítésekből kirajzolódó értelmezés szerint:

- a kedvezőtlen megítélés egy része abból adódik, hogy részben a stratégia szintjéről adták meg a választ (szélsőségesen visszaadva: ha „nincs" megfelelő stratégia, akkor nincs hozzákapcsolódó ellenőrzési tevékenység sem);

- részben a rövidebb távon, tehát tervhez, folyamathoz kapcsolva sem igazán tudták ezt értelmezni, azaz nem érzékelhető a válaszadók számára az ilyen tevékenység tudatossága, visszacsatolása a működéshez;

Kérdés: #3:
Biztosított-e a szervezetnél az érdekelt felek (munkatársak, szakmai szövetség, civil szervezet, stb.) jelenlegi és jövőbeli igényeiről szóló információk tudatos gyűjtése?

Tényező	Válasz
van ilyen és hatásosan működik	
van, de nem eléggé hatásos	X
van ilyen, de nem hatásos	
hallottam róla, de hatását nem érzékelem	
nem tudok róla, hogy lenne	
nincs ilyen, nem tud válaszolni	

A kérdésben nagyon fontos a szóhasználat: érdekelt felek egyrészt a szervezet ügyfelei (szakmai szövetségek, civil szervezetek, állampolgárok, más tárcák), másrészt maguk a munkatársak. Azaz optimális, ügyfélorientált szervezeti működés szempontjából külső és belső igényekről is tudatos (irányított, rendszeres) munkával kell információkat szerezni. A válaszadók mindenképpen érzékelik és értékelik az ilyen irányú tevékenységet. A kedvező válaszokat elsősorban az érdekelt felek közül a külsősök (ügyfelek) igényeinek megismerésére irányuló tevékenység alapján adták a válaszadók (lásd VEZETÉS blokk 5, 6-os kérdéseire adott válaszok). Megítélésük szerint a Hivatal vezetése erőteljesen dolgozik azon, hogy ez a kapcsolatrendszer jó legyen, jól működjön, mert ez az információszerzés kulcs a fő tevékenységükben.

A munkatársak igényeinek összegyűjtése sokkal kevésbé tudatos és hatásos tevékenység. Jellemző kép erről, hogy nem tudatos, nem irányított, nem top down, nem átfogó, hanem esetleges, az érintettek jelzésére van bízva, azaz bottom up.

Kérdés: #4:
Biztosított-e a szervezetnél, hogy a stratégiaalkotás során a kulcsfontosságú eredményterületeket (irodák) mutatószámokban is kifejezik?

Tényező	**Válasz**
van ilyen és hatásosan működik	
van, de nem eléggé hatásos	
van ilyen, de nem hatásos	
hallottam róla, de hatását nem érzékelem	
nem tudok róla, hogy lenne	
nincs ilyen, nem tud válaszolni	X

A Hivatal esetében a kulcsfontosságú eredményterületet az irodák jelentik. A VEZETÉS-blokk 4-es kérdésre adott válaszok során kifejtésre került, hogy az egyéni teljesítményeket összegzik, ám ilyen típusú teljesítmény-felmérés nem, vagy csupán felületesen történik.

EMBERI ERŐFORRÁS-GAZDÁLKODÁS

Ez a terület azt értékeli, hogy a szervezet egésze - ezen belül valamennyi szervezeti egység és vezető - hogyan irányítja a munkatársak teljesítményét, szervezi munkavégzésüket, hogyan használja ki és fejleszti tudásukat, képességüket szervezeti és egyéni szinten.

Kérdés: #1:
A szervezetben egyeztetik-e a munkacsoportokkal, szervezeti egységekkel a teljesítményük mérésére szolgáló elvárásokat?

Tényező	**Válasz**
van ilyen és hatásosan működik	X
van, de nem eléggé hatásos	
van ilyen, de nem hatásos	
hallottam róla, de hatását nem érzékelem	
nem tudok róla, hogy lenne	
nincs ilyen, nem tud válaszolni	

A kérdés szűkített formában értelmezhető, mivel a korábbiakban kifejtésre kerületek azok az okok - szervezeti egységek teljesítményét önállóan nem mérik -, ami miatt csakis az egyénre, és maximum a munkacsoportra lehet megállapításokat megfogalmazni. A válaszadók azonosítják a Hivatalnál az ilyen irányú tevékenységet, s ezen belül is igen magas az ezzel való teljes elégedettség aránya.

A válaszok a kötelező munkatársi teljesítményértékelési rendszerről (TÉR) szólnak. Megemlítésre kerül, hogy az egyének teljesítményértékelése tartalmaz állandó és mozgó szempontokat. Az elmúlt évről szóló értékelést a munkavállalók minden évkezdetnél megkapják. A TÉR hasznosulását befolyásoló tényezőket is említenek (pl. a bértáblákkal való kapcsolatának a hiányát, lásd még a szervezeti kultúra 7-es kérdésére adott válasz).

Kérdés: #2:
A szervezetben készítenek-e egyéni képzési és fejlődési terveket a munkatársak számára?

Tényező	**Válasz**
van ilyen és hatásosan működik	
van, de nem eléggé hatásos	X
van ilyen, de nem hatásos	
hallottam róla, de hatását nem érzékelem	
nem tudok róla, hogy lenne	
nincs ilyen, nem tud válaszolni	

A megítélés nem túl pozitív, a válaszadók jelzik a jelenlétét, ám nem érzik hatásosnak. Egyrészt vannak ilyen lehetőségek (képzési terv, tanulmányi szerződés), ám csakis időszakosan, s elsősorban alulról, azaz a munkavállalók felől jövő kezdeményezésre. A vezetőség koncepciózusan nem igazán foglalkozik a kérdéskörrel.

Kérdés: #3:
A szervezetnél a bérpolitikában érvényre juttatják-e a munkatársak tudásának, képességeinek elismerését?

Tényező	**Válasz**
van ilyen és hatásosan működik	
van, de nem eléggé hatásos	
van ilyen, de nem hatásos	X
hallottam róla, de hatását nem érzékelem	
nem tudok róla, hogy lenne	
nincs ilyen, nem tud válaszolni	

A Hivatalnál nem létezik differenciált bérpolitika. Lásd még a szervezeti kultúra 7-es és a VEZETÉS-blokk 4-es kérdésre adott válaszokat.

EGYÜTTMŰKÖDÉS (PARTNERKAPCSOLATOK) ÉS ERŐFORRÁSOK

Ez a terület azt értékeli, hogy a szervezet egésze miként szervezi, kezeli, fejleszti külső-belső kapcsolatait és ezekhez kapcsolódóan az erőforrásainak az elosztását a szervezeti stratégia megvalósítását is szem előtt tartva.

Kérdés: #1:
Biztosított-e a szervezetnél az ügyfelek-állampolgárok partnerként történő kezelése?

Tényező	Válasz
van ilyen és hatásosan működik	X
van, de nem eléggé hatásos	
van ilyen, de nem hatásos	
hallottam róla, de hatását nem érzékelem	
nem tudok róla, hogy lenne	
nincs ilyen, nem tud válaszolni	

A válaszadók azonosították a Hivatalnál az ilyen irányú tevékenységet, s ezen belül is rendkívül magas az ezzel való teljes elégedettség aránya. A válaszadók érzékelhetően úgy ítélik meg, hogy gyakorlatilag a szervezet ma ezen a területen mindent megtesz, a partnerként kezelés szemléletben is, tevékenységben is létezik. A Polgármesteri Hivatalnak körülbelül 40.000 ügyfelet kell kiszolgálnia, melyet úgy próbálnak gördülékenyebbé tenni, hogy fogadóórákat iktatnak be, illetve az ügyfeleket például az Okmányiroda minden nap fogadja.

Ami ellene hat inkább „kívülálló ok", a közigazgatás - kötelezően érvényesülő - lassúsága. Létezhet azonban egy hatásosságot csökkentő belső, emberi ok: a munkavégzési rutinból, vagy emberi leterheltségből, fásultságból adódó mechanikus kezelés. Probléma akkor lehet, ha partnerként kezelik ugyan az ügyfeleket, állampolgárokat, de ebből hiányzik a személyesség, az egyediség felismerése és megértése, kezelése. Ez az, amitől egy közigazgatási szervezet „emberivé", valóban ügyfélorientálttá válik a kívülállók szemében is. Ennek az egyediségnek a jelentkezése szakterületenként, témától és a kapcsolat típusától, az ügyféltől függően jobban vagy kevésbé jellemző lehet.

Kérdés: #2:
Biztosított-e a szervezetnél, hogy a munkatársak a munkájuk elvégzéséhez szükséges információkhoz közvetlenül hozzáférjenek?

Tényező	Válasz
van ilyen és hatásosan működik	
van, de nem eléggé hatásos	X
van ilyen, de nem hatásos	
hallottam róla, de hatását nem érzékelem	
nem tudok róla, hogy lenne	
nincs ilyen, nem tud válaszolni	

A válaszadók elismerték az információ-hozzáférés biztosítottságát, bár a teljes elégedettség alacsony, inkább a hatásosságát kifogásolják. Vannak szervezeti egységek, ahol az egységen belül jónak mondható az információáramlás, azaz a vezető megosztja a munkatársaival a felülről jövő információt, sőt megosztják egymással a munkainformációkat a munkamegosztás, illetve még inkább a helyettesíthetőség érdekében. Más területeken ez kevésbé működik, több áttéten keresztül kerül az érintetthez a munkájához szükséges információ, ami emiatt torzul (azaz torzul a feladatkiadás az információt indító vezető elvárásaihoz képest).

Az igazi nehézséget az okozza, mikor a szokásos utat megkerülő, a rendszerstruktúrába belenyúló feladatkiadás van. Azaz a magasabb vezetői szint átlépve - esetenként az SZMSZ-t is figyelmen kívül hagyva - a hivatali lépcsőket „valakihez" eljuttatja a munkainformációt esetenként akár „hiányosan".

A meglévő információs-csatornák esetében a hatékonyságjavítás elképzelhető a referensi rendszer funkció-bővítésével, mivel a jelenlegi, törzskarba integrált referensi hálózat nem működik kellő hatékonysággal. Az új szervezeti felállásban a Hivatal jelenleg irodarendszerben működő stratégiailag fontos funkcionális egységeihez kapcsolódna egy-egy referens, aki közvetlen összeköttetést biztosítana a jegyzővel.

Kérdés: #3:
Biztosított-e a szervezetnél, hogy az ügyfelek-állampolgárok az őket érintő információkhoz szabadon hozzáférjenek?

Tényező	**Válasz**
van ilyen és hatásosan működik	X
van, de nem eléggé hatásos	
van ilyen, de nem hatásos	
hallottam róla, de hatását nem érzékelem	
nem tudok róla, hogy lenne	
nincs ilyen, nem tud válaszolni	

A válaszadók egyértelműen azonosították ezt a tevékenységet, s úgy ítélték meg, hogy magas a teljes elégedettséget kifejezők aránya - azaz a Hivatal önképe szerint az ügyfél-orientáltság létezik és működik. A szóbeli kiegészítések során elhangzott, hogy vannak és voltak extrém esetek a Hivatal életében:

- sokan azonnal a legfelső döntéshozót keresik;

- az ügyfelek megfelelő tájékoztatása egy esetben jelentősen csorbult. Ekkor az történt, hogy a Hivatal döntése nyomán kommunális adóbevétel fizetésére kötelezte az állampolgárokat, s az ezzel kapcsolatos értesítés postai úton történt, ám a kézbesítési arány mindössze 50 százalékot tett ki;



10. A Polgármesteri Hivatal Ügyrendjének változása

Ahogyan korábban jeleztük, a referensi rendszert érintően megfogalmazott szervezeti átalakítás a jövőben megvalósítható. Az átalakulás első lépéseként - a költségvetési helyzet adta korlátok között - a referensek funkció-bővítésével és funkcióik átalakításával érhető el a legjobb eredmény a Polgármesteri Hivatalon belül, a munkaszervezés és információ-áramlás javítását illetően. Az átalakítás érinti a Polgármesteri Hivatal Ügyrendjét is, melyet - a referensi rendszert érintően - az alábbi szövegrésszel kívánatos kiegészíteni:

1.4.4. Jogtanácsosok (jogi referensek)

„a jegyző által meghatározott szakiroda, illetőleg szakirodák tekintetében biztosítják a jegyző és a szakirodák közti hatékony feladat-kiosztást és információ-áramlást, ellenőrzik a szakirodák feladat-ellátását és működését; e körben heti rendszerességgel a jegyző vezetésével referensi értekezletet tartanak, amelyen tájékoztatják a jegyzőt és egymást az irodák aktuális ügyeiről.”

11

REFERENSI RENDSZER

- helyzetértékelés -

11. A referensi rendszer helyzetértékelése

A helyzetértékelést az erre alkalmas adekvát eszközzel, ún. SWOT-analízis[8] (**S**: strength-erősségek; **W**: weaknesses-gyengeségek; **O**: opportunities-lehetőségek; **T**: threats-veszélyek) keretében végeztük.

[8] JÓZSA, L. & LUIZ, M.: Marketingstratégia. COMPLEX KIADÓ. 2005.

A SWOT-analízis legnagyobb előnye, hogy használata rendkívül egyszerű és praktikus. Segítségével jól át lehet gondolni egy szervezet egészének, vagy például egy részterület (termék/szolgáltatás/új szervezeti egység) helyzetét.

Ugyanakkor mégis ritkán végzik el helyesen ezt az állapotdiagnosztikát. Az egyik leggyakoribb hiba, hogy a SWOT az általánosságok szintjén mozog, a másik pedig, hogy gyakran csupán elkészül a SWOT-mátrix, ám hogy abból milyen konkrét lépés következne, már kimarad, azaz nem kerül kibontásra, hogy az egyes jellemzők milyen konkrét akciókat rejtenek magukban. Ennek megkönnyítését szolgálja az alábbi kérdések megválaszolása:

1) Hogyan használhatók ki a külső lehetőségek a belső erősségekre építve?

2) Milyen lépéseket kell tenni a belső gyengeségek leküzdésére a külső lehetőségek kihasználásával?

3) Milyen akciókra van szükség a külső veszélyek kivédésre a belső erősségek segítségével?

4) Milyen lépéseket lehet tenni a külső veszélyek elkerülésére a belső gyengeségeket felszámolva?

ERŐSSÉGEK	GYENGESÉGEK
1. Szervezeti szintű erősségek ➢ a szakapparátusi réteg (referens) megjelenésével a szakmai színvonal növekszik ➢ döntési folyamatok optimalizáltabbá válnak ➢ strukturáltabb irányítási metodika ➢ hatékonyabb szervezeti kontroll (jegyzői, polgármesteri feladatok) ➢ a korábban erősen szabályozott munkakultúrát egy proaktívabb feladatmegoldás váltja ➢ teljesítményorientált szemlélet ➢ folyamatorientált szemlélet **2. Egyéni, szervezeti egység szintű erősségek** ➢ csökken a jegyző túlterheltsége ➢ javul az irodák és a jegyző közötti információszerzés-, továbbítás, tájékoztatás, kapcsolattartás, adminisztratív felügyelet (vertikális kommunikáció) ➢ helyettesíthetőség elve szerinti feladatmegosztást tesz lehetővé ➢ szabályozottabb kapcsolattartást tesz lehetővé az ügykörbe eső irodavezetőkkel (nem csak bizonyos feladatok esetén - költségvetés egyeztetése és a beszerzések) ➢ segítség az irodavezetőknek a hatékony vezetői feladatok ellátásában	➢ a jegyző és az irodavezetők között megjelenő referensi szinttel következtében vertikális irányban „tagoltabbá” válik a szervezet
LEHETŐSÉGEK	**VESZÉLYEK**
1. Szervezeti szintű lehetőségek ➢ magasabb szervezeti hatékonyságot lehetővé tevő struktúra ➢ polgárbarát ügyintézés ➢ döntéshozatali eljárások racionalizálása ➢ a döntéshozatal ténylegesen megvalósuló reálfolyamatai kerülnek felszínre ➢ a szervezeti szinten érvényesül a szubszidiaritás elve **2. Egyéni, szervezeti egység szintű lehetőségek** ➢ decentralizáltabb működési modell ➢ szinergiák kihasználása a szervezeti egységek között ➢ a szervezeti egységek (irodák) világosabban látják feladataikat	➢ együttműködési nehézségeket és belső konfliktusokat okozhat ➢ a referensek beiktatásával a szolgálati út hossza nő ➢ szakmailag „nem” megalapozott tudáskészlettel rendelkező személyeket vonnak be a referensi körbe