



ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

## HATÉKONYSÁGNÖVELÉS LEHETŐSÉGEIT BEMUTATÓ TANUL- MÁNY I.

BUDAPEST, 2014. ÁPRILIS 30.

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084



## Tartalom

1. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ .....	3
2. ELŐZMÉNYEK .....	5
3. A STRATÉGIAI TERVEZÉS JELENTŐSÉGE NAPJAINKBAN.....	6
3.1 Stratégiai tervezés a központi közigazgatásban .....	6
3.2 Hatékonyságnövelés és stratégiai tervezés a Magyary Programban .....	6
4. A HATÉKONYSÁGNÖVELŐ STRATÉGIA LÉNYEGES TARTALMI ELEMEI.....	10
5. AKCIÓTERV a stratégiai menedzsment erősítésére (2014 májusától) .....	11
6. A HATÉKONYSÁGNÖVELÉS LEHETSÉGES BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI.....	12
6.1 Stratégiai menedzsment bevezetése a polgármesteri hivatalban .....	12
6.2 Stratégiai tervezés és éves költségvetés összhangja.....	16
6.2.1 Bázis alapú költségvetés .....	21
6.2.2 Nullabázisú költségvetés .....	21
6.2.3 Teljesítmény alapú költségvetés .....	22
6.2.4 Programköltségvetés.....	23
6.3 Az önkormányzati tulajdonú közszolgáltató cégek feladat-ellátásának hatékonysági szempontú felülvizsgálata .....	24
6.4 Folyamatfejlesztés a polgármesteri hivatalban és az intézményeknél .....	24
6.5 Az intézményirányítási rendszer racionalizálása .....	28
6.6 Emberi erőforrás menedzsment rendszer felülvizsgálata a hivatalban és az intézményeknél... ..	29
6.7 Városfejlesztési stratégia kidolgozása és megvalósítása.....	31
7. A HATÉKONYSÁGNÖVELÉS, KÖLTSÉGCSÖKKENTÉS RÖVID-, KÖZÉP- ÉS HOSSZÚ TÁVÚ OPCIÓNAK REALIZÁLÁSA, AZOK POTENCIÁLJA, ELSŐDLEGES HATÁSA.....	33

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

## 1. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A települési vezetők számára nyilvánvaló, hogy a település fejlődése, gyarapodása érdekében kell dolgozniuk. Nem véletlen ezért, hogy Soltvadkert Város 2010-14. évre szóló Gazdasági Programja – más fontos célok mellett – kiemelten kezeli a település lakóival, a civilekkel való együttműködést, az önkormányzati gazdasági társaságok, költségvetési szervek hatékony működtetését, a település vagyonának gondos kezelését, hasznosítását, gyarapítását, vagy éppen az idegenforgalom fejlesztését, a munkanélküliség csökkentését és a szociálisan rászorulókat támogatását. Mindezek olyan közösségi célok, amelyeknek stratégiai megvalósíthatósága a hosszú távú településfejlesztés záloga.

A céltételezés időszakában és minden döntéshozatalkor figyelemmel kell lenni a közösség véleményére, sőt széles társadalmi rétegek bevonásával, erősebb legitimitációval bíró, nagyobb társadalmi elégedettséget kiváltó fejlesztéseket kell támogatni.

Már a rendszerváltás időszakában szóba került hazánkban a közigazgatási hatékonyság kérdése, de az ehhez szükséges fejlesztések elmaradtak, többek között azért, mert máig kidolgozatlanok a közigazgatási hatékonyság mérésének módjai, mutatói (nem csak nálunk, más országokban, így például az USA-ban is). A kormányzat közpénzből finanszírozza tevékenységét, politikai ellenőrzés mellett. A finanszírozási rendszer nem a mérésen alapuló hatékonyság kritériumához, hanem politikai követelményekhez igazodik – a gazdasági értelemben vett piac hatása nem érvényesül olyan élesen. A piaci szemlélet átvétele az erősek támogatását, a gyengék kiszolgáltatottságát eredményezné, ami ellentmond a demokratizmus elvének – fogalmazott dr. Lőrincz Lajos (dr. Lőrincz Lajos: A kormányzás modernizációja – Magyar Közigazgatás 2006/11. szám).

Fentiek ellenére törekedni kell a költségek racionalizálására, a teljesítmény mérésére, növelésére, az állampolgárok igényeinek magas színvonalú kielégítésére, új igazgatási technológiák, szemléletmód, új személyi- és szervezeti képességek fejlesztésével.

A szervezeti teljesítmény növelése a közigazgatási szervek számára ma még csak ajánlott. A működési források mértéke, eloszlása ugyanis leggyakrabban független az elvégzett feladat mennyiségétől. A racionális, feladat- és ügyintézés alapú gazdálkodás, az illetmény teljesítmény-arányos emelése előnyökkel járna. Megállapítható azonban, hogy jelenleg nincs összefüggés input és output között sem egyéni, sem szervezeti szinten. A szemléletváltás a hatósági központú közigazgatásból a szolgáltató típusú közigazgatás felé mára már nem lehet kérdés. Most annak feltárására teszünk kísérletet, hogy az önkormányzati feladatellá-

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

tás területén milyen lehetőségek vannak a szolgáltatás színvonalának emelésére, hatékony szervezeti működés kialakítására, fejlesztésére.

A közigazgatás működési hatékonyságának növelése érdekében kiemelt jelentőségű:

- a) a stratégiai tervezés, a stratégiai szemlélet, a szervezeti teljesítményértékelés és feladat-monitoring bevezetése
- b) a társadalom bevonása a döntés-előkészítés folyamatába
- c) az ügyfélközpontú működés erősítése az ügyfélszolgálati tevékenység fejlesztésével
- d) az elektronikus közigazgatás megvalósítása
- e) a költség-haszon elemzésből, a minőségirányítási- és folyamatszabályozási rendszerek fejlesztéséből adódó előnyök hasznosítása
- f) a köztisztviselők tudásának kompetencia-alapú fejlesztése, a teljesítményhez kapcsolódó illetmény- és motivációs rendszer kialakítása
- g) a közigazgatási kommunikáció erősítése, az átláthatóság biztosítása.

Kutatások bizonyítják, hogy a szervezetek változásokra adott válaszaik két tényezőtől függenek:

- a **vezetés** (menedzsment) színvonalától, minőségétől, nézetrendszerétől, kockázatviselő hajlamától, vagyis a vezetés minőségétől, valamint
- a **szervezetben levő tudás**, képességek, innovativitás, rugalmasság, azaz a szervezet sajátos képességeitől, kompetenciáitól.

Mindezek miatt nagyon fontosnak tartjuk a stratégiai vezetés kialakítását, fejlesztését a közigazgatásban.

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

## 2. ELŐZMÉNYEK

Soltvadkert Város Önkormányzata kötelező és önként vállalt feladatai ellátása során folyamatosan nyomon követi a jogszabályi előírások változását, figyelemmel kíséri a közigazgatás-fejlesztés irányait, legújabb tendenciáit, továbbá időről-időre felméri a településen élők, és az ide látogatók elégedettségét. Összességében törekszik arra, hogy a Magyar Program által definiált hatékonyság fogalom alapvető elemei az Önkormányzat mindennapos feladat-ellátása során érvényre jussanak.

A Magyar Program a következő hat elem együtteseként értelmezi a hatékonyság fogalmát:

- eredményesség,
- gazdaságosság,
- hatásosság,
- biztonság (rugalmasság),
- felügyelhetőség,
- alkalmazkodó- (fejlődő) készség.

A magyar közigazgatás működését – beleértve az önkormányzati rendszert is – általánosságban forráshiány jellemzi. Az Államreform Operatív Program és az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program keretében még lehetőség nyílik uniós forrásból megvalósuló közigazgatás-fejlesztésre, ennek azonban csak töredéke jut el közvetlenül a helyi önkormányzatokhoz.

Soltvadkert Város Önkormányzata korábban részt vett az ÁROP-1.A.2 kódszámú szervezetfejlesztési konstrukcióban. Éppen ezért, jelen uniós forrásból megvalósuló projekt – bizonyos szempontból – értelmezhető az akkori fejlesztések továbbgondolásaként is. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy az önkormányzati rendszert az elmúlt években jellemző földcsuszamlásszerű változások sok szempontból felülírták az akkori megállapításokat.

A mostani nyertes pályázat lényeges eleme a hatékonyságnövelés rövid, közép- és hosszú távú opcióinak meghatározása, az ehhez kapcsolódó külső szakértői javaslatok megfogalmazása.

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

### 3. A STRATÉGIAI TERVEZÉS JELENTŐSÉGE NAPJAINKBAN

A tervezés fogalma a rendszerváltást követő másfél évtizedben – az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás területén – a korábbi időszak negatív tapasztalataira tekintettel kissé háttérbe szorult. Annak ellenére történt mindez, hogy egyre nyilvánvalóbbá vált: a sikeres hazai gazdasági szervezetek és az Európai Unió országainak állami szervei, önkormányzatai már tervezés, stratégiai tervezés nélkül nem lennének képesek hatékonyan működni.

#### 3.1 STRATÉGIAI TERVEZÉS A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁSBAN

A stratégiai tervezés erősödését hozta a magyar államigazgatás felső szintjein, hogy a stratégiaalkotás az uniós források lehívásának előkérdésévé vált. Az egyes szaktárcák reszortjukat illetően átfogó stratégiai dokumentumokat szövegeztek, amelyek komplex céltételezést (víziót) tartalmaztak a jövőre nézve. Ma már az átfogó stratégiákhoz – az egyes részterületek célrendszerét tartalmazó – részstratégiák kapcsolódnak, míg a konkrét célok elérését akciótervi szintű lebontásuk, egymásra épülő intézkedések formájában történő meghatározásuk segíti.

Az önkormányzatok esetében a stratégiák szerepe még nem ennyire fajsúlyos. Ennek legfőbb oka, hogy az önkormányzati feladatellátás közép- és hosszú távú tervezhetősége igen csak kétséges. A helyi vezetők többsége emiatt – az évtizedes távlatok helyett – sokkal inkább az operatív feladatellátásra, a jelenre, legfeljebb a következő költségvetési évre koncentrálnak. A település szempontjából lényeges, több évet, esetleg ciklusokat átívelő fejlesztésekre önkormányzati költségvetésből általában nem nagyon került sor.

A központi stratégiaalkotás szakmai megalapozását több uniós projekt is támogatta. Ezek közül kiemelkedik az ÁROP-1.1.8 „Stratégiai irányítás megújítása a központi közigazgatásban”, valamint az ÁROP-1.1.19 „Hatásvizsgálatok és stratégiák elkészítése” című konstrukció. Utóbbi a minisztériumok, igazságszolgáltatási és igazságügyi szervek stratégiaalkotását segítette vissza nem térítendő pályázati támogatással.

#### 3.2 HATÉKONYSÁGNÖVEDELÉS ÉS STRATÉGIAI TERVEZÉS A MAGYARY PROGRAMBAN

Mint már korábban említettük, a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program kiemelten kezeli a hatékonyság kérdéskörét. A közigazgatás-fejlesztésben használatos definíciók egyértelműsítésére törekszik.

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084



Általánosságban azt a tevékenységet, szervezetet tekinthetjük hatékonynak, amely a kitűzött célt, a szándékolt eredményt a lehető legkisebb ráfordítással éri el. A hatékonyan működő közigazgatási szerv gyors, szakszerű, törvényes és eredményes.

A magyar közigazgatási rendszer átalakulásában két szükségszerű tendencia figyelhető meg napjainkban. Egyrészt a hazai közigazgatás hagyományainak, jó gyakorlatainak megőrzése, továbbfejlesztése, másrészt – legalább ekkora súllyal – a gazdasági szereplők körében elismert közgazdasági, menedzsment technikák beemelése, térhódítása.

A két irányzat közötti konszenzust az értékteremtés, mint általános érvényű társadalmi elvárás rendszerbe emelésével találhatjuk meg, mely a közigazgatás-fejlesztés területén éppoly fontos, mint a kultúrában, vagy éppen a művészetekben. Tekintettel erre elmondható, hogy nem mindig az olcsó, kisméretű közigazgatás a leghatékonyabb, hanem sokkal inkább a jól szervezett, értékteremtő, a szervezeti struktúrában, munkafolyamatokban, személyi állományban, menedzsmenteszközökben rejlő lehetőségeket hasznosítani képes közigazgatás, mely a változó körülményekhez alkalmazkodva, adekvát választ képes adni az ügyfelek igényeire, a külső környezet kihívásaira. Ehhez stabil értékrend, reális és mérhető célok, továbbá a szervezet vezetése és munkatársai részéről a minőségi feladat-ellátás iránti elkötelezettség szükséges.

A Magyar Programból kölcsönzött lenti ábra jól szemlélteti azt a több megoldási lehetőséget, kombinációt rejtő rendszert, amelyben a tudatos, stratégiai szemléletű változtatás végbe mehet.

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084





A fenti ábrához kapcsolódó hatékonyságnövelési megoldások:

- piaci mechanizmusok alkalmazása (pl.: vállalkezési tevékenység folytatása önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokon keresztül),
- közszolgáltatási tevékenységek kiszereződése (amennyiben a piacról ugyanolyan minőségben, olcsóbban beszerezhetők),
- új menedzsment-technikák alkalmazása (pl.: stratégiai- és változásmenedzsment, szervezetfejlesztés),
- szervezeti és döntési mechanizmusok decentralizációja,
- fogyasztó- és ügyfél-orientáció erősítése,
- minőségbiztosítási rendszerek alkalmazása,
- az igazgatási eredmények költségeinek számbavétele,

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084





- önelszámoló szervezeti egységek kialakítása,
- minőségi mutatók definiálása (pl.: BSC),
- a költségvetési gazdálkodás reformja, új tervezési- és végrehajtási módszerek bevezetése,
- az e-közigazgatás fejlesztése,
- pályázati források felkutatása, hatékony felhasználása.

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084



#### 4. A HATÉKONYSÁGNÖVELŐ STRATÉGIA LÉNYEGES TARTALMI ELEMEI

Közkedvelt vélekedés manapság, hogy a közigazgatás hatékonysága elsősorban olyan produktumokon keresztül ragadható meg, amelyek belső munkafolyamatok eredményeként jönnek létre. A folyamatközpontú közigazgatás-szervezés lényege, hogy a teljesítményre ható tényezőket a munkafolyamatok egyes mozzanataiban tárja fel.

A hatékonyságnövelő javaslatok kidolgozásakor, illetőleg azok későbbi megvalósításakor figyelemmel kell lenni az alábbi lényeges tartalmi elemekre:

- 1) *Önkormányzati alapértékek és küldetés* – Kiket, és hogyan szolgál az önkormányzat, működése során mit tart a legfontosabb követelményeknek?
- 2) *Alapcélok és jövőkép* – Az önkormányzat legfontosabb működési területein (alapfunkcióiban), melyek a legfontosabb problémák, a megjelölt időtávon belül elérendő céljai?
- 3) *Stratégiai irány* – A kiemelt működési területeken az alapcélok hogyan, milyen módon, irányban, cselekedeteken keresztül érhetőek el?
- 4) *Szervezeti és működési változások leírása* – Milyen fejlesztési programokat (pl.: új feladat megoldási módok, struktúra-fejlesztés, menedzsment rendszer, információs- és gazdálkodási rendszer stb.) kell végrehajtani annak érdekében, hogy a szervezet és a személyzet alkalmassá váljon új hatékonyságnövelő irányok követésére?
- 5) *Személyzeti és szervezeti kultúráváltások* – A javaslatok megvalósításához szükséges szakmai és egyéb követelmények megléte.
- 6) *Feladatok és felelősség leírása* – Kinek, mi a dolga a javaslatok gyakorlatba ültetése érdekében, annak megvalósítása és ellenőrzése során?

A tanulmány hátralévő részében – a fentiek figyelembe vételével meghatározott – beavatkozási terület katalógust ajánlunk az önkormányzat figyelmébe.

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

## 5. AKCIÓTERV a stratégiai menedzsment erősítésére (2014 májusától)

Mint ahogy már korábban említettük, a stratégiai gondolkodás erősítése egyre inkább elvárás nemcsak a központi közigazgatás szereplőivel, hanem a helyi önkormányzatokkal szemben is. Javasoljuk Soltvadkert Város Önkormányzata számára az alábbi – stratégiai menedzsment erősítését szolgáló – akcióterv szisztematikus végrehajtását.

<b>FELADAT</b>	<b>IDŐBELI ÜTEMEZÉS</b>	<b>ÉRINTETTEK</b>
<i>Stratégiai menedzsment megismertetése a vezetőkkel</i>	2014. május	stratégiai és operatív szintű vezetők
<i>A hivatal és intézmények szervezeti stratégiájának felülvizsgálata, elkészítése</i>	2014. június	stratégiai vezetés
<i>A Képviselő-testület döntése a stratégiákról</i>	2014. július	Képviselő-testület, stratégiai vezetés
<i>A stratégiai értekezletek új formája, akciótáblák</i>	2014. szeptember	stratégiai és operatív szintű vezetők
<i>Szervezeti stratégia felülvizsgálata (szükség esetén)</i>	2014. október	stratégiai és operatív szintű vezetők
<i>Az új Gazdasági Program beemelése a stratégiai menedzsmentbe, stratégiai tervezés</i>	2014. november	stratégiai és operatív vezetés
<i>Vezetői készségfejlesztés, csapatépítés</i>	2015. január	stratégiai és operatív vezetés
<i>HR stratégia kidolgozása</i>	2015. február	jegyző, aljegyző, személyügyi referens
<i>Intézményi stratégiai tervek elkészítése</i>	2015. március	stratégiai és operatív vezetés, intézményvezetők
<i>Stratégiai tervek összehangolása, dereguláció</i>	2015. április	stratégiai és operatív szintű vezetők
<i>Munkaköri leírások felülvizsgálata</i>	2015. május	jegyző, személyügyi referens
<i>Stratégia megvalósítása a hivatalban és az intézményeknél</i>	Éves akciótervek szerint	stratégiai és operatív vezetés
<i>A megvalósítás támogatását erősítő workshopok, tréningek, változásmenedzsment</i>	Az akciók, igények szerint	stratégiai vezetés, hivatali munkatársak
<i>Az éves stratégiai menedzsment rendszer kontrollja, kiértékelés, összhang a BSC-vel és a teljesítményértékeléssel</i>	2015. szeptember	stratégiai és operatív vezetés

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

## 6. A HATÉKONYSÁGNÖVEDELÉS LEHETSÉGES BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

A hatékonyságnövelés jelen fejezetben tárgyalt területeit azért ajánljuk Soltvadkert Város Önkormányzata figyelmébe, mert míg a szakértők a település alapvető dokumentumain, néhány interjún, esetleg műhelymunkán keresztül – csak felületesen – ismerik meg a település működését, életét, addig a helyi vezetők lokálpatriótaként, a helyi sajátosságok mélyebb ismerete mellett képesek mérlegelni a lehetséges beavatkozási területek relevanciáját.

### 6.1 STRATÉGIAI MENEDZSMENT BEVEZETÉSE A POLGÁRMESTERI HIVATALBAN

A tanulmány 3.1 pontjában leírtakra utalva – míg kormányzati szinten a stratégiaalkotással kapcsolatos feladatokat törvény rögzíti (keretek, kötelező jelleg stb.), addig az önkormányzati rendszer vonatkozásában erre vonatkozó általános érvényű, kötelező jogi szabályozást csak elvétve találunk.

A stratégiaalkotás törvényi szabályozásával rokon törekvés az önkormányzatok számára 1990-től kötelezően előírt gazdasági program-készítési kötelezettség, amelynek kezdetben csak a helyhatóságok kis része tett eleget. A gazdasági program elkészítését megkönnyítendő: a 2005. évi XCII. törvény pontosan meghatározta annak célját, szakmai szempontjait, időtartamát.

A valódi kényszerítő erővel nem rendelkező jogi szabályozás kevés volt ahhoz, hogy az önkormányzatokat tömeges stratégiaalkotásra ösztönözze. Áttörést e kérdésben az hozhat, ha a döntéshozók felismerik, hogy milyen jól körülhatárolható előnyökkel jár számukra a tervezési folyamat irányítása.

Ahogy már korábban utaltunk rá – a stratégiai tervezés legfőbb előnye, hogy hosszabb távon a forrásfelhasználás optimalizálását szolgálja. Előnye továbbá, hogy stabilitást, kiszámíthatóságot eredményez, és a település lakóiban, a helyi közösség tagjaiban felerősíti a helyi közügyek kiegyensúlyozott, demokratikus intézésébe vetett hitet, meggyőződést. Ez a Soltvadkerthez hasonló kisvárosokban erősítheti a közösségi részvétel iránti társadalmi igényt is. A lakosság részvételével zajló tervezés erősebb legitimitációt ad a – terveken alapuló – későbbi forrásfelhasználáshoz.

Az önkormányzatok többsége annak ellenére sem él a stratégiai tervezés lehetőségével, hogy ez által képessé válik a fejlesztési programok közép-, vagy hosszú távú egységes keretbe foglalására.

A stratégiai tervekészítés és a stratégiai tervezés elmaradásának legfőbb okai:

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

- *A tervezés eredményének politikai kockázata* – Erősen gyengíti a stratégiai tervezésre való hajlandóságot egyrészt a megvalósíthatóság politikai kockázata, másrészt az a tény, hogy a tervezés transzparenssé teszi a helyi döntéshozók tevékenységét.
- *Nem állnak rendelkezésre a megvalósításhoz szükséges források* – A tudatos tervezés ellen szól, hogy a tervben kifejtett célok – forráshiány miatt – esetleg nem lesznek megvalósíthatók, ezért inkább a pénzügyi realitásokhoz alkalmazkodva, ad hoc döntések és elképzelések alapján folyik a fejlesztés, akár létezik stratégia, akár nem.
- A stratégiai tervezés eredményeképpen előálló *terv túl általános*, amelyből nem lehet konkrét programokat levezetni.
- A stratégiai tervezés *drága és időigényes*.
- *A tervezés fogalma erodálódott*, népszerűtlenné vált a szocialista tervgazdaság negatív tapasztalatai következtében.

Fentiek alapján csak részben érthető az önkormányzatok tartózkodása, mivel ez által esznek a stratégiai tervezés előnyeitől is.

Ilyen előny például, hogy:

- A helyi társadalom bevonásával, aktív civil részvétellel zajló stratégiai tervezés eredményeként egy önmagát legitimáló, politikailag semleges terv fog elkészülni, amely a célok megvalósulása irányába hat az esetleges változásoktól függetlenül.
- A pillanatnyi forráshiány nem érv a koncepciózus gondolkodással szemben. Egyrészt azért nem, mert a stratégiai célok többféle ütemezéssel is megvalósíthatók (ha van bevonható többletforrás, ha nincs), másrészt pedig azért, mert a nyilvánvaló stratégiai elképzelések motiválják a pályázatfigyelést, a hazai és uniós forrásbevonást.
- Mivel a gazdasági életben elterjedt a stratégiai gondolkodás, javíthatja a település verseny- és alkupozícióját a magánbefektetőkkel folytatott tárgyalások során is.
- A stratégiai tervezés módszertanilag rugalmas, ezért egy kisebb település önkormányzata kisebb erő befektetésével tudja az ilyen dokumentumait elkészíteni.
- A jól kidolgozott stratégia mérhetőséget, visszacsatolást biztosít, ami segít a későbbi fejlesztési lehetőségek feltárásában (BSC bevezetése).

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

### A stratégiai menedzsment folyamata:

- helyzetelemzés (SWOT),
- stratégiaalkotás (jövőkép, misszió, célok, stratégia-költségvetés összekapcsolása),
- stratégia megvalósítása (akcióterv végig vitele),
- nyomon-követés,
- visszacsatolás.

### *Gyakorlati javaslatok stratégiai alapon nyugvó működés bevezetéséhez:*

- *A stratégiai tervezési módszertant, menetrendet, a tervek típusait/összefüggéseit, készítésük, karbantartásuk, ellenőrzésük folyamatát, résztvevőit és a stratégiai dokumentumok fő jellemzőit önkormányzati rendeletben, vagy képviselő-testületi határozattal kell elfogadni. Intézményesíteni és beemelni szükséges az önkormányzat egységes feladat- és hatásköri rendszerébe, szervezeti struktúrájába.*
- *A stratégiai működés egyik legfontosabb külső garanciája a civil- és más szervezetekkel való stratégiai együttműködés, a nyilvánosság. Elengedhetetlen ezért egy civil-, illetve partnerségi stratégia kialakítása. Az Európai Unió megköveteli a tervezésben a partnerséget vertikális és horizontális értelemben, továbbá a horizontális partnerséget – a gazdasági szereplők mellett – kiterjeszti a civil szférára is.*
- *Az informatikai stratégiában biztosítani kell a stratégiai tervezést és ellenőrzést támogató információs rendszer moduljait (pl.: tervinformációs, prognosztizáló modulok).*
- *A folyamatos stratégiai szemléletet, a stratégiai terveknek az operatív működésbe való átmenetét a teljesítménykontroll biztosítja. Meg kell határozni ezért a teljesítmény elvárásokat, az ellenőrzési, minősítési rendszereket (pl.: BSC).*
- *A stratégiai menedzsment a szervezeti és működési szabályozásokban jelenik meg, ezért át kell tekinteni az SZMSZ-t, az ügyrendet, a folyamatszabályozásokat, a munkaköri leírásokat és be kell építeni a szükséges új elemeket.*

A stratégiai célokat megalapozó akciók változást jelentenek, megvalósításuk időigényes, sikerükhöz elengedhetetlen a végrehajtásért felelős személyek kijelölése és az erőforrások biztosítása.

Az „akcióötletek” között lesznek olyanok, amelyek tartalékként szolgálnak arra az esetre, ha többletforrások állnának rendelkezésre, vagy a már beindított akciókat bármilyen ok miatt le kellene állítani.

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

A stratégiai akciók fő jellemzője, hogy jelentős változásokat indítanak be, például olyan szervezeti változásokat, amelyek a jelenlegi szervezeti kultúrától idegenek, így azok ellenállást válthatnak ki. A vezetésnek ezért fontos feladata ezen akciók megértetése és elfogadtatása.

A stratégiai menedzsment bevezetése kapcsán értékelni kell a sikeres változtatáshoz szükséges feltételeket is. Ezek a következők:

- a) *Világos jövőkép megfogalmazása* – A félelem, a bizonytalanságérzet elkerüléséhez, az elkötelezettség erősítéséhez szükséges pontosan meghatározni, hogy hova szeretnénk eljutni. A jövőkép nemcsak a kommunikációt segíti, hanem a motiválást és a változtatás előrehaladásának ellenőrzését is.
- b) *Megfelelő szervezet tervezése* – A változtatási célok elérését támogató szervezet megtervezése magában foglalja a döntéshozatali rendszer és a hatáskörök esetleges átrendezését, a vezetési módszerek szükséges változtatását, a morál és a bizalom megőrzését a kreatív, együttműködő légkör érdekében, továbbá a rugalmas megoldások elősegítését.
- c) *Csapatmunka* – A változtatás feltétele a munkatársak aktív, kreatív részvétele, az ötletek, javaslatok összegyűjtése és beépítése a stratégiai folyamatokba.
- d) *Átfogó megvalósítási terv készítése* – Az előre nem látható akadályok leküzdésére tervet kell készíteni. Ennek tartalmaznia kell, hogy hol, milyen ellenállásra számíthatunk a munkatársak részéről, illetőleg a vezetés milyen segítséget nyújt ahhoz, hogy a változást az érintettek pozitív élményként éljék meg stb.

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

## 6.2 STRATÉGIAI TERVEZÉS ÉS ÉVES KÖLTSÉGVETÉS ÖSSZHANGJA

Az önkormányzati stratégiai tervezést össze kell kapcsolni az éves költségvetés tervezésével, hiszen tudatosan előre gondolkodva, egymást támogatva fejthetik ki igazán pozitív hatásukat. A stratégiai tervezés kezdetétől szükséges a hivatal pénzügyi vezetőjének bevonása.

Az önkormányzat gazdasági programjának és az egyes szakterületek szakmai igényeinek kapcsolódniauk kell a pénzügyi feltételrendszerhez.

A fejlesztési igények meghatározásakor a lakosság számából és összetételéből, a meglévő gazdasági és szolgáltatási kapacitásból számítható elvárások mellett kellő figyelmet kell fordítani a helyi lakosok fejlesztési igényeinek területeire és volumenére. A kizárólag statisztikai adatokra alapozó tervezés könnyen elszakadhat a kulturális elemeket, szubjektív tényezőket és más, a vizsgálatba be nem vont körülményt ötvöző valós igényektől. Ezzel ellentétben – a lakossági, vagy közösségi vélemények túlértékelése végső soron párhuzamos kapacitások kiépítéséhez vezethet.

A lakossági igényfelmérés támogatást nyújt a fejlesztési igények fókuszpontjainak kijelöléséhez, a szolgáltatás elvárt színvonalának meghatározásához, ugyanakkor a kialakítandó kapacitások mennyiségi meghatározásához inkább a statisztikai elemzések adhatnak támpontot.

A stratégiai tervek felhasználásával készülő éves költségvetések tervezésének kiinduló pontja a költségvetési koncepció készítése.

Az önkormányzati költségvetés tervezésére vonatkozó jogszabályok szerint a jegyző által előkészített költségvetési koncepciót a polgármester nyújtja be a képviselő-testületnek ép-púgy, mint a szintén jegyző által készített költségvetési rendelettervezetet. Amennyiben a költségvetési törvény kihirdetésére a költségvetési évben sor kerül, a benyújtási határidő a költségvetési törvény kihirdetését követő 45. nap.

Az éves tervezési folyamat indításakor át kell gondolni a stratégiai célokat. Ha szükségessé válik, aktualizálni kell a stratégiai terveket, és a költségvetési koncepció benyújtásával egyidejűleg el kell fogadtatni a képviselő-testülettel a módosítást.

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084



A stratégiai tervek összekapcsolását – jegyzői szakmai irányítás mellett – a költségvetési koncepciót, valamint az éves költségvetést előkészítő Gazdálkodási és Adó Csoport biztosítja.

Soltvadkert Város Önkormányzatának éves költségvetési koncepciói megfelelő részletességgel foglalkoznak a likviditás kérdéskörével. További tartalmi elemként javasoljuk annak kinyilvánítását, hogy: a folyamatban lévő beruházások mellett újabbak pályázati forrás elnyerésével, külső forrásbevonással valósulhatnak meg, és azok közül a jövedelemtermelők élveznek prioritást.

A koncepció a gazdasági programhoz hasonlóan nem nevesíti az önkormányzat által ellátott kötelező és önként vállalt feladatokat. Erőssége azonban, hogy egyértelmű irányt szab az intézményeknek és a hivatalnak a költségvetés tervezéséhez.

A stratégiai tervezés és az éves költségvetési tervezés alapelveinek meghatározásakor szükségszerűen felmerülő kérdések:

- Egyértelműen meghatározhatók-e azon pontok, ahol a ráfordítás a fenntartó mérlegelésétől függ?
- Elkészíthetők-e rövid időn belül egy intézmény működtetésének különböző változatai, kimutatva az egyes változatok erőforrásigényét, aktuális költségeit?
- A fenntartó a finanszírozáson keresztül rá tudja-e bízni az intézményeket az erőforrások (létszám, eszközök, energia stb.) ésszerű felhasználására?
- Átfordíthatók-e egyszerűen erőforrásokra és költségekre a fenntartó által fontosnak tartott és preferált feladatok?
- Egyes stratégiai döntések előre, több ciklusra történő hatás- és költségelemzése megvalósítható-e?
- Adható-e objektív és viszonylag pontos becslés a költségvetés végösszegére, ha ismerjük az intézmény feladatait, az aktuális bértáblázatot, valamint a fogyasztói árakat?
- Választ kaphatunk-e arra a kérdésre, hogy a feladat ellátásához mennyi munkaerő kell?
- Ösztönözhető-e az intézményvezető arra, hogy a kollektíva szakképzettségben, életkorban megfelelő összetételű legyen?

A fenntartó számára érdekes kérdés, hogy ésszerű-e, takarékos-e az erőforrásfelhasználás? Mennyi az intézmény működtetésére fordítandó minimális ráfordítás?

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

Felvetődhet továbbá, hogy hol vannak azok a pontok, ahol egy hatékonyságnövelő döntéssel csökkenteni lehet a ráfordítást, vagy azonos költségszint mellett magasabb színvonalú ellátás érhető el (pl.: csoportbontás, gyermek- és ifjúságvédelem, könyvtáros, szabadidő szervező stb. alkalmazása)? Mekkora az adott feladat ellátásának humánerőforrás szükséglete? Általánosságban: Az intézmények által benyújtott költségvetési igény mennyire objektív? Mennyire professzionális a költségvetés tervezése? Milyen hiányosságai vannak az intézményfinanszírozásnak?

#### Az általános elvárásokkal összhangban lévő finanszírozási rendszer alapértékei:

- rendszerszemléletű – részletesen feltárja a feladatokat, és azokat erőforrásokhoz rendeli (biztosítva közben az intézményi autonómiát),
- egzakt hatékonysági mutatókkal és indikátorokkal dolgozik,
- informatikai támogatással készül,
- biztosítja az esélyegyenlőséget (az intézmények között is), az összehasonlíthatóságot, az áttekinthetőséget, az elszámoltathatóságot és visszajelzést ad a minőségirányításnak.

#### Egyéb konkrét elvárások:

- jól definiált, koherens adat-együttes,
- szabványos és kontrollált információgyűjtés,
- egységes információfeldolgozás,
- egységes elveken nyugvó közoktatási finanszírozási rendszer,
- értékelő, elemző rendszer.

A feladatfinanszírozási rendszer a gyakorlati tapasztalatok alapján mindezt teljesíti.

#### A feladatfinanszírozás újdonsága:

- a bevezetés jelentős innovációt kíván;
- a helyi tapasztalatok megszerzéséhez idő kell;
- az alkalmazásához szemléletváltásra van szükség;
- pontos, egységes, kontrollált adatgyűjtést, adatszolgáltatást feltételez.

A feladatfinanszírozási elvek alkalmazása a fenntartónak – a feladatok szintjén – teljes betekintést biztosít az intézményei feladatellátásába és az egyes feladatokhoz szükséges erőforrás-felhasználásba. Így a fenntartó felügyeleti jogainak gyakorlásához hatásos támogatást

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

kap. Másfelől egyértelműen megjelennek azok a pontok, amelyek esetében a feladatellátáshoz felhasználható személyi, tárgyi és anyagi erőforrások a fenntartó mérlegelésétől, döntésétől függenek.

A paraméterek rögzítése után az intézményeknek lehetőségük lesz középtávú működési stratégiát kidolgozni, és aszerint cselekedni. Így az intézmények működésében stabilitás biztosítható, amely az optimális intézményi működési körülmények előfeltétele.

A feladatfinanszírozás rugalmas, a mindenkori feladatokhoz igazodó finanszírozási rendszer, amely – a törvényi előírások betartása mellett – a finanszírozáson keresztül oldja meg a nevelési-oktatási rendszer folyamatszabályozását.

A fenntartó biztosítja és tiszteletben tartja az intézményi autonómiát; az intézmények belső életének megszervezéséhez, szakmai munkájához, működéséhez az önrendelkezési jogot. A feladatfinanszírozás a működés peremfeltételeit rögzíti. A rendszer demokratikus, mert mind a fenntartó, mind az intézmények ismerik pontosan a szabályozási paramétereket, azt konszenzussal állapították meg. A fenntartó a partnerek számára ellenőrizhető módon minden intézményt a feladatához mérten, azonos mértékben lát el erőforrásokkal. Így biztosítja az intézményei, valamint az intézményi ellátottak számára – az esélyegyenlőséget. A fenntartó minden intézménynél annak tényleges feladatából indul ki.

A feladatok sokrétűek, a feladatfinanszírozási rendszer szervesen illeszkedik az állami normatív támogatás rendszeréhez, és konkrétan teszi a törvényekben egyértelműen nem szabályozott feltételeket.

#### A feladatfinanszírozás korlátai:

- külső kontroll nélkül nehezen határozhatók meg a fajlagos költségek (normák) és a feladatellátás valós költségeinek összhangja;
- a jogszabályokból „levezethető” fajlagos mutatók, normák nem egzaktak; esetenként nehezen határozhatók meg, más esetben – az eredeti céltől eltérően, nem a valóságos (és szükséges) költségnormát tartalmazzák, a makro-költségvetés fiskális szempontjai szerint meghatározott, a feladatra jutó ösztámogatás fajlagos részét adják meg (akkor is, ha a felhasználó önkormányzat úgy hivatkozik a normára, mint a feladathoz tartozó költségre).

Mindez az adott önkormányzatnál nem zavaró (saját kereten belül van), és egyáltalán nem rontja az alkalmazhatóságot, ugyanakkor lehetőséget teremt a konstrukció bővítésére, továbbfejlesztésére.

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

Az önkormányzati költségvetés tervezése többféleképpen történhet. Mindegyik módszer esetében figyelembe kell azonban venni az alábbi szempontokat:

- a működési kiadások tervezése prioritást élvez,
- az intézményi kiadások tervezésének elsődlegessége,
- gondoskodni kell szabad tartalék képzéséről,
- a pénzügyi kötelezettségek teljesíthetőségét biztosítani kell,
- a folyamatban lévő beruházások és felújítások elsődlegessége.

A költségvetési és a versenyszféra közötti egyik leglényegesebb különbség, hogy míg a profitorientált vállalkozások bevétele közvetlenül a teljesítményüktől függ, addig az államháztartás esetében egy-egy szerv, intézmény finanszírozása gyakran a korábbi szint függvénye. Általában bázis elven, vagyis az előző évi előirányzatok alapján születnek az újabb évek költségvetései is. Erről az alapról indul az alku, amely a költségvetési szférában a forráselosztás tipikus intézményi megoldásának tekinthető. A finanszírozásért felelős szervezet áll az egyik oldalon, míg az intézmény, a szakmai oldal képviselői a másikon. Ebbe az alkuba kapcsolódnak be a közéleti szereplők.

#### Az önkormányzati költségvetés tervezése során alkalmazható technikák:

- bázis alapú,
- nullabázisú,
- teljesítmény alapú,
- program költségvetés.

Az éves költségvetési tervezés technikáinak rövid bemutatása előtt néhány javaslatot fogalmazunk meg az alábbiakban a stratégiai tervezés és éves költségvetés kapcsolatának erősítésére vonatkozóan. *Ilyen javaslat:*

- *Az önkormányzat stratégiai céljainak egyértelmű meghatározása, a stratégiai dokumentumok egymáshoz illeszkedő rendszerének kialakítása.*
- *A stratégiai dokumentumokban megfogalmazott célokhoz programköltségvetések készítése.*
- *A felülvizsgálat és értékelés során történjen meg az elért célok áttekintése, valamint a megvalósítás elmaradásának vizsgálata az okok feltárása érdekében.*

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

### 6.2.1 Bázis alapú költségvetés

Az önkormányzatok többsége a bázis alapú tervezési módszert alkalmazza. Ennek magyarázata a tervezési folyamat egyszerűsége, alkalmazhatósága, valamint a közszféra információs rendszeréhez való illeszkedése.

A tervezés kiindulópontja a tárgyévet megelőző év eredeti előirányzata. Ezeket az alap értékeket kell korigálni az infláció mértékével, illetve a szerkezeti változások vagy egyéb prioritások változása miatt várható eltérésekkel.

A szintre hozás alapvető feladat a tervezés során: Ez azt jelenti, hogy már a tárgyévben az eredeti előirányzathoz képest bekövetkezett – nem egész éves – változásokat időarányosan módosítva figyelembe veszik.

A bázis alapú előirányzat számítására a következő séma írható fel:

- Eredeti előirányzat
- + Szerkezeti változások
- + Szintre hozások
- Alap előirányzat
- + Előirányzati többlet

### 6.2.2 Nullabázisú költségvetés

A nullabázisú költségvetés-tervezési, gazdálkodási és finanszírozási rendszer fő célja, hogy a kijelölt prioritások szerinti eszközöket csoportosítsa át a fontosabb területekre a kevésbé fontosokról. Két lépésből áll:

- Összesítő elemzés minden egyes programra, feladatra, ún. döntési csomagok létrehozása. Az elemzések alapján ezeket a döntési csomagokat rangsorolják a meghatározott szempontok szerint.
- A rangsorolt feladatokat olyan szempontból kell értékelni, hogy célszerű, megalapozott, eredményes-e azok további finanszírozása. A már felesleges, nem hatékony feladatokat célszerű megszüntetni, vagy más szervezetekhez csoportosítani.

A költségvetés tervezési módszere elszakad a meglévő feladat és szervezeti struktúrától. A tervezési rendszer jellemzően a funkció-költségelemzést alkalmazza, nem a pénzügyi lehetőségekből indul ki. Felfogása szerint a megalapozottan szükséges, hatékony és eredményes feladatokat érdemes, és kell finanszírozni.

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

A célokhoz szükséges kiadási szükségletet egyenként a nulláról kell felépíteni aszerint, hogy a tevékenységhez mennyi pénz kell. A költségvetési kiadásokat megkérdőjelezi, azok jogosságát, fontosságát bizonyítani kell. A nullabázisú költségvetés túlságosan komplex és sok célt követ, munkaigényes folyamat.

### 6.2.3 Teljesítmény alapú költségvetés

A teljesítmény alapú költségvetés szerint a finanszírozás nagysága nem közvetlenül a teljesítményből következik, hanem a döntéshozók mérlegelése alapján alakul ki a végső elosztás. A korábbi költségvetés-készítési módszerek tanulságai szerint a finanszírozás kérdéseiből nem hagyható ki a politika. Ez alapján az elv alapján jött létre az USA-ban a '90-es évek elején bevezetett módszer, amely teljesítmény-, eredményalapú költségvetés néven vált ismertté.

A rendszer főbb elemeit az alábbiak szerint csoportosíthatjuk:

- **Stratégiai tervezés:** Elvárás az intézményektől 5 éves tervek készítése, amelyeket le kell bontani a küldetéstől a hosszú távú terveken keresztül egészen az akciótervek meghatározásáig. Be kell mutatni az akciók és a vázolt célok közötti kapcsolódásokat, mivel ezzel összhangban határozzák meg az egyes intézmények költségvetését. Nagyobb mozgásteret nyújt az intézményeknek a célok meghatározása tekintetében.
- **Éves teljesítménytervek:** Az éves teljesítményterv a konkrét kapcsolatok bemutatását szolgálja a programok és a célok között, amelyet a stratégiai tervből levezetve kell elkészíteni. Egy program nemcsak egy célhoz kapcsolódhat, hanem szolgálhatja több cél megvalósulását is, és fordítva. Lényeges pont, hogy a teljesítményterv és a költségvetés egységes szerkezetű, tehát az egyes akciótervek kerülnek be tételesen a költségvetésbe.
- **Éves teljesítményértékelés:** Az év végi beszámoló része az éves teljesítmény értékelése, amely összefoglalja, hogy az előzetes teljesítménytervben vállaltakat milyen mértékben valósították meg az egyes intézmények. Ha a tervezett output nem valósult meg, akkor meg kell magyarázni ennek okát, illetve megoldási javaslatot kell bemutatni ennek elérésére.
- **Menedzseri autonómia:** A menedzsment szabadabban dönthet a szervezeten belüli forrás-allokációról, csak globális szintű költségkeret van meghatározva. A cél a minél nagyobb hatékonyság és teljesítmény elérése.
- **A bevezetés időzítése:** Be kell mutatni a társadalmi szereplőknek – beleértve a politikai döntéshozókat is – az új költségvetési rendszer előnyeit, fel kell készíteni őket a válto-

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

zásra. Egyeztetni kell, és közösen szükséges kialakítani a teljesítményt mérő mutatószámokat, az elérni kívánt célokat.

#### A módszer problémái:

- A tárgyalási kényszer – különösen a költségvetés módosításának szükségességekor – lassítja a döntési folyamatot.
- A célok és programok összekapcsolása sem mindig hatékony: abban az esetben, ha több cél áll szemben több programmal, amelyek összefonódnak egymással, átláthatatlanná válik a rendszer, és nem valósul meg a hatékonyság növekedése.
- A teljesítmény alapú költségvetés nem alkalmazható minden területen – pl.: a szociális ellátások területén, valamint az önkormányzati szolgáltatások esetén is nehéz az alkalmazása.

A teljesítmény alapú költségvetéssel nem azonos fogalom a teljesítményfinanszírozás. Teljesítményfinanszírozás esetén a források elosztása kizárólag teljesítmény alapján történik, míg a teljesítmény alapú költségvetésnél a politikai döntéshozók is beleszólnak a folyamatba, tehát alkuk eredményeként jön létre a költségvetés.

#### **6.2.4 Programköltségvetés**

A program alapú költségvetési rendszerben a prioritást az egyes programok finanszírozása jelenti, amelyeknek jól definiált célja, a cél teljesülését mérő indikátora, költsége, határideje és felelőse van.

A módszer alapján a költségvetés tervezésének folyamata három fázisra osztható:

- elemzés,
- megvalósítás módszerének meghatározása,
- programok és felelősség lebontása szervezeti egységekre,

A költségvetés tervezésének konkrét lépései:

1. hosszú távú célok meghatározása,
2. rövid távú célok meghatározása,
3. költségvetési naptár készítése,
4. költségvetés készítés feladatainak meghatározása,
  - költségvetési javaslat elkészítése,
  - folyó pénzügyi helyzet bemutatása,

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

- várható pénzügyi kilátások és a költségvetési javaslat bemutatása,
5. munkalapok kiosztása, kérelmek előkészítése,
  6. költségvetési kérelmek áttekintése,
  7. lakosság szerepének meghatározása,
  8. költségvetés elkészítése,
  9. költségvetés jóváhagyása,
  10. költségvetés végrehajtásának ellenőrzése.

A programköltségvetést tiszta formában ritkán alkalmazzák. Nem kizárólag program megközelítés alapján szokták a forrásokat elosztani, de a hangsúly az eredményorientált programok felé való eltolódáson van. A rendszer működőképességének kulcsa a célok világos megfogalmazása, és ezek elérésének monitoringja.

A fenti technikákat áttekintve megállapíthatjuk, hogy az önkormányzatok költségvetésénél szükséges az eddigi bázis alapú tervezés rugalmasabbá tétele. A bázis szemlélet megmaradhat a kötelező feladatoknál, míg a teljesítmény és a program alapú költségvetésnek is egyre nagyobb hangsúlyt kell kapnia.

### **6.3 AZ ÖNKORMÁNYZATI TULAJDONÚ KÖZSZOLGÁLTATÓ CÉGEK FELADAT-ELLÁTÁSÁNAK HATÉKONYSÁGI SZEMPONTÚ FELÜLVIZSGÁLATA**

A helyi önkormányzatok egyes kötelező és önként vállalt feladataik ellátását jellemzően saját tulajdonú gazdasági társaságokra bízják. Nemcsak a társaság, de az önkormányzat vezetése számára is lényeges szempont, hogy a feladatellátás magas színvonalon és az elvárt hatékonysággal történjen.

Jelen tanulmány keretei között csak utalni kívánunk a közfeladatot ellátó önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok hatékony működésének fontosságára, tekintettel arra, hogy a soltvadkerti szervezettefejlesztési projekt egy másik – támogató infrastruktúra és szerződéses kapcsolatok áttekintése című – tevékenységének részeként sor kerül a gazdasági társaságokhoz (így például a Vadkert Komszolg Kft.-hez) kiszervezett feladatok részletes áttekintésére, valamint az önkormányzat intézményirányítási modelljének felülvizsgálatára.

### **6.4 FOLYAMATFEJLESZTÉS A POLGÁRMESTERI HIVATALBAN ÉS AZ INTÉZMÉNYEKNÉL**

A folyamatfejlesztés a hozzáadott értéket nem termelő veszteségek szisztematikus feltárására, csökkentésére irányul – csökkentve ez által az érték-előállítási folyamat átfutási idejét.

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084



A vállalati szférában elterjedt folyamatmenedzsment technikák közül a közigazgatás keretei között legkedveltebbnek a LEAN menedzsment tekinthető.

A LEAN bevezetésének célja a rendelkezésre álló erőforrások ügyféligényeknek megfelelő, rugalmas, hatékony felhasználása. Alkalmazása során azt szükséges vizsgálni, hogy az erőforrások, információk a megfelelő időben, és minőségben állnak-e rendelkezésre. Minden ideálistól eltérő igénybe vétel veszteségnek tekintendő.

Veszteség például, ha:

- több időt fordítunk egy folyamatra, mint ami annak az elvégzéséhez szükséges,
- olyan (alacsonyabb hozzáadott értékű) munkát végzünk, amit egy alacsonyabb költségű erőforrás (kolléga, számítógép, beszállító) elvégezhetne,
- olyan tevékenységeket végzünk, amit a ügyfél nem igényelt,
- a szükségesnél több erőforrást fordítunk a feladat elvégzésére,
- nem tudunk egy ügyféligényt időben kielégíteni,
- hibásan végzünk el egy feladatot,
- nem megfelelően elégítjük ki az ügyfél igényét, és meg kell ismételni egy tevékenységet.

A LEAN menedzsment 5 alapelve (James Womack, Daniel Jones, 1996) szerint:

- Meg kell határozni, hogy melyek a hozzáadott értéket tartalmazó és nem tartalmazó tevékenységek az ügyfél szempontjából.
- Azonosítani kell az összes, a termék vagy szolgáltatás előállítása szempontjából szükséges tevékenység láncolatát, az értékáramot, és azonosítani kell a veszteségeket.
- Folytonossá, megszakítások, eltérések, megállások nélkülivé kell tenni az értékáramot.
- Csak azt szabad előállítani, amit az ügyfél igényel, és akkor, amikor igényli.
- Folyamatosan törekedni kell a tökéletességre, a veszteségek folyamatos felderítésén és eltávolításán keresztül.

A LEAN menedzsment bevezetésének legfontosabb eszköze a Kaizen (folyamatos tökéletesítés) módszerének szisztematikus alkalmazása és a szervezetnél dolgozók széles körének probléma megoldási folyamatba való bevonása, amelynek segítségével folyamatosan feltárjuk, és csökkentjük a szervezetnél megjelenő veszteségeket. Olyan folyamatokat és

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

sz tenderdeket alakítunk ki, amelyek egy magasabb teljesítményszintre emelik az adott terület működését.

A szolgáltató vállalatoknál tapasztalatunk szerint a másik legnagyobb hatékonyságnövelési potenciált az IT rendszerek és alkalmazások fejlesztése jelenti, ami jelentős mértékben képes támogatni az emberi munkát, és növeli a folyamatok hozzáadott érték tartalmát.

Minden olyan megoldás, amely elősegíti az erőforrások rugalmas, ügyféligényekhez illeszkedő hasznosítását:

- többfunkciós munkatársak (egyablakos kiszolgálás, átcsoportosítás),
- rugalmas időbeosztás,
- területek összevonása (fizikailag),
- folyamatelvű szervezet,
- online adatbázisok, tudásbázisok,
- dolgozók felhatalmazása

elősegíti a veszteségek csökkentését.

A Kaizen 3 lépése:

- a kiküszöbölés,
- a csökkentés és
- a változtatás.

Ha fejlesztjük az adminisztratív folyamatokat, először azokat a veszteségeket keressük (MUDA II) és igyekszünk kiküszöbölni, amelyek hozzáadott értéket nem termelnek, és nem is szükségesek (például: felesleges telefonok, keresgélés, hibák).

Következő lépésben azokat a tevékenységeket keressük, amelyek hozzáadott értéket nem termelnek, de szükségesek (MUDA I). Az ezekre fordított időt és erőforrásokat igyekszünk minimálisra csökkenteni (például: jóváhagyások, jelentések, egyeztetések, ellenőrzés).

A harmadik lépésben a maradék tevékenységet, erőforrást igyekszünk úgy megváltoztatni, fejleszteni, átcsoportosítani, hogy a munkának minél nagyobb része hozzáadott érték teremtő tevékenység legyen.

A LEAN megközelítésben nem a fűnyíró elv szerinti költségcsökkentést alkalmazzuk, hanem megvizsgáljuk a folyamatainkat (ezek hozzáadott érték tartalmát, és a bennük rejlő veszte-

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084



ségeket) és az ügyféligényekhez illeszkedően megalapozott döntéseket hozunk az igénybe vett erőforrások (költségek) csökkentése terén (például: nem feltétlenül a próbaidős vagy a magasabb bérű dolgozókat építjük le, mert lehet, hogy ők lényegesen nagyobb mértékben hozzá tudnak járulni a szervezet eredményeihez).

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084



## 6.5 AZ INTÉZMÉNYIRÁNYÍTÁSI RENDSZER RACIONALIZÁLÁSA

A Soltvadkerthez hasonló kisvárosokban talán kevésbé jellemző, de az önkormányzatok jelentős részénél nem alakult ki egységes irányítású szervezeti működés. A már bevezetett minőségirányítási- és stratégiai menedzsment rendszerekkel integrált irányítási rendszer kialakítása segítheti a hatékonyabb működést, együttműködést az alábbi jellemzők figyelembe vételével:

- Egységes minőségpolitika,
- Egységes stratégiai menedzsment rendszer,
- Egységes Eljárásrend,
- Párhuzamosságokat kiszűrő folyamatszabályozás,
- Önálló – a konkrét szervezet tevékenységére vonatkozó – munkautasítások,
- Egységes arculattal rendelkező formanyomtatványok,
- Egységes célrendszer, egymásra épülő minőségprogram,
- Egységes, integrált tevékenységirányító szoftver alkalmazása,
- Egységes gazdálkodásfejlesztés pénzügyi mutatókkal (hivatal/intézmény-működés likviditásmutató, eladósodottsági mutató, hatékonysági mutató). Ezen mutatók választ adhatnak arra, hogy egy költségvetési év során a hivatal és az adott intézmény hogyan és milyen hatékonysággal használja eszközeit.

Az intézmények működtetése nem más, mint egy olyan optimum-számítás, ahol a célfüggvény a szakmai feladatok lehetőség szerinti legjobb ellátása, a peremfeltételek és korlátok pedig a rendelkezésre álló kapacitások.

A fentiek alapján célszerű, ha egy intézmény tisztában van:

- visszamenőlegesen a tényadatok alapján,
- előre tekintve pedig a tervadatok birtokában

a legfontosabb üzemgazdasági jellemzőkkel, a kapacitás-kihasználtsággal.

A zavarokat a finanszírozásban az okozza, ha nincs összhangban a feladat és annak ellátási követelményrendszere a hozzá kapcsolható forrásokkal. Ez adódhat a rossz helyi tervezésből, hibás központi elosztási rendszerekből, de kezelhetlenné válhat akkor is, ha az összes forrás és az összes kiadási szükséglet között nagyságrendi különbségek vannak.

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

Magyarországon az önkormányzatok finanszírozása átalakulóban van. Míg korábban egyértelmű alulfinanszírozottság jellemezte a rendszert, az elmúlt időszak adósságkonszolidációs intézkedéseivel párhuzamosan egyre inkább megjelenik elvárásként a szigorú költségvetési gazdálkodás igénye. A korábbi normatív finanszírozás rendszerét részben felváltotta a feladatfinanszírozás.

## **6.6 EMBERI ERŐFORRÁS MENEDZSMENT RENDSZER FELÜLVIZSGÁLATA A HIVATALBAN ÉS AZ INTÉZMÉNYEKNÉL**

Az optimális emberi erőforrás felhasználással, humán kapacitásgazdálkodással kapcsolatos kérdéseket jelen projekt másik tevékenysége során elemezzük részletesen, ezért itt csak néhány gondolat felvillantására törekszünk.

Az emberi erőforrás menedzsment mindazokat a tevékenységeket és vezetési módszereket jeleníti, amelyek egy szervezeten belül a munkaerő kiválasztásától, fejlesztésén keresztül a teljesítmény méréséig és a karrier menedzsmentig, az emberi erőforrás működésével foglalkoznak, továbbá annak ésszerű és hatékony felhasználásával egyéni- és szervezeti célokat valósítanak meg.

Fontosnak tartjuk a stratégiai emberi erőforrás menedzsment bevezetését, hiszen a stratégiák megvalósítását és a hatékony munkavégzést is megfelelő rendszerszemléletű HR menedzsment tudja támogatni.

A stratégiai menedzsment során jelentkező Emberi Erőforrás Menedzsment (EEM) feladatok a következők:

- A szervezeti stratégiai célok teljesülésének figyelembe vételével HR stratégia és akcióterv kialakítása, működtetése.
- Folyamatok és erőforrások azonosítása, költségkötők meghatározása, humán költségek felosztása.
- Alapvető és kulcs kompetenciák azonosítása, stratégiai munkakörök definiálása, fejlesztési akciók rendszere.
- Feladat, felelősségi és irányítási rendszer, és az azt támogató humán rendszer újragondolása.
- Az igények alapján (pl.: intézmények) a HR szolgáltatási folyamatok definiálása, a költségek és a szolgáltatási színvonal meghatározása.

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

Az EEM (hosszabb távon EEM Controlling: tervezési, irányítási és ellenőrzési rendszer, amelynek célja, hogy segítse a szervezetet stratégiai és operatív céljainak elérésében) Ennek eszközei:

- Személyzeti audit, HR stratégia, HR scorecard
- Humán költségvetés tervezési módszerek, folyamatköltség számítás
- Kompetencia-térképek és kompetenciaértékelés
- Tudásmenedzsment
- Folyamatmenedzsment
- Teljesítménymérés- és értékelés ösztönzésmenttel

Az EEM Controlling megvalósításának feltételei:

- *Vezetői képességek:* kritikus ok-okozati/analitikus gondolkodásmód; a közigazgatási HR ismerete; a HR és a szervezeti teljesítmény közötti kapcsolat átlátása; a HR stratégiai teljesítményének kommunikálása a stratégiai vezetés felé
- *HR pozíció:* a HR vezető a stratégiai vezetés tagja, és így időben minden szükséges információval rendelkezik; jelentős a humán költség hányad;
- *Szervezeti rendszerek – többszintű teljesítmény definíció:* szervezeti, egyéni teljesítmény; mérhető teljesítmények; szervezeti kultúra.

Az EEM hatékonyságot erősítő tényezők:

- Feladatalapú létszámtervezés
- Párhuzamosságok megszüntetése
- Decentralizáció
- TÉR felülvizsgálata
- Munkaerő fejlesztése, képzések
- Szervezeti struktúraváltoztatások
- Projektszemlélet erősítése
- Motiváció erősítése, motivációs eszközök bővítése
- Szervezeti- és egyéni teljesítmény összekapcsolása, mérése
- Életpálya felvázolása
- Fajlagos költségek csökkentése
- Feladatellátás IT támogatással
- Munkahelyi elégedettség, jó munkakörülmények elősegítése
- HR stratégia kialakítása, végrehajtása.

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

### Néhány gondolat a humán erőforrás (HR) stratégiáról:

Célja, hogy a szervezet erőforrásait a környezeti változásokhoz igazodva mindenkor a lehető leggazdaságosabb módon csoportosítsa, illetve a fogyasztó igényeit szem előtt tartva teljesítse a szervezet vezetőinek elvárásait.

A humán stratégia tartalma:

- a humán erőforrás menedzsment céljainak megfogalmazása (pl.: erőforrás-szükséglet előrejelzése),
- cselekvési változatok kidolgozása (az erőforrás-biztosítás lehetséges módozatainak felvázolása),
- a választott stratégia bevezetéséhez szükséges tevékenységek (utánpótlási terv, karriertervezés, képzési tervek készítése) és ellenőrzési módok kijelölése.

A stratégia elemei:

- stratégiai tervezés,
- korszerű kiválasztási rendszer,
- munkahelyi szocializáció,
- stratégiai emberi erőforrás-fejlesztés,
- rendszeres és következetes teljesítmény-menedzselés,
- karriertervezés, életpálya-menedzselés,
- érdekeltségi és motivációs stratégia,
- konfliktuskezelési stratégia,
- munkaügyi kapcsolatok stratégiája.

## **6.7 VÁROSFEJLESZTÉSI STRATÉGIA KIDOLGOZÁSA ÉS MEGVALÓSÍTÁSA**

A képviselő-testület megalakulását követően köteles gazdasági programot (ciklusprogramot) alkotni, amelyet időről-időre felülvizsgál. A gazdasági program a település egészének működtetésére és fejlesztésére fogalmaz meg középtávú célrendszert.

Ezen kívül feltétlenül szükséges a város hosszú távú fejlesztésének irányait meghatározó, 10-15 évre szóló komplex koncepció megalkotása, valamint a részcélokat definiáló részstra-

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084



tégiák, illetőleg a megvalósítást szolgáló egyéb középtávú stratégiai dokumentumok és rövidtávú akciótervek meghatározása.

Soltvadkert Város Önkormányzatának 2010-2014. évi gazdasági programja meghatározza az önkormányzat fő célkitűzéseit. Kiemelt területként utal:

- a pénzügyi és adópolitikára, a vagyongazdálkodásra és a befektetés-támogatásra,
- a közszolgáltatások és városüzemeltetés szervezésére, valamint
- a városfejlesztés és idegenforgalom kérdéskörére.

Fentiekén kívül felsorolja az önkormányzat legfontosabb konkrét fejlesztési elképzeléseit.

Az önkormányzati gazdálkodásban alapelveként rögzíti a költségvetés egyensúlyának megőrzését és a működési célú hitelmentesség fenntartását. A gazdálkodás biztonságának megteremtése a képviselő-testület felelőssége. A hatékonysági követelmények érvényesülése éppen ezért értelmezhetetlen a költségvetési egyensúly garanciája nélkül.

*Javasoljuk, hogy a 2014-ben készülő gazdasági program tartalmazza a költségvetési gazdálkodás általános érvényű, évről-évre ismétlődő alapelveinek felsorolását.*

A fent említett rövid, közép- és hosszú távú stratégiai dokumentumok azért kiemelt jelentőségűek az önkormányzat életében, mert a hatékonyságnövelés és költségcsökkentés érdekében azokkal összhangban kell megalkotni az éves költségvetéseket is.

Jelen szervezetfejlesztési projekt segítséget kíván nyújtani Soltvadkert Város Önkormányzatának költségvetési egyensúlya megőrzéséhez, a kötelező és önként vállalt feladatok biztonságos ellátása, szinten tartása, lehetőség szerinti javítása mellett. Ehhez kapcsolódó további konkrét javaslatainkat a „Hatékonyságnövelés lehetőségeit bemutató tanulmány II.” foglalja össze.

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084





## 7. A HATÉKONYSÁGNÖVELÉS, KÖLTSÉGCSÖKKENTÉS RÖVID-, KÖZÉP- ÉS HOSSZÚ TÁVÚ OPCIÓINAK REALIZÁLÁSA, AZOK POTENCIÁLJA, ELSŐDLEGES HATÁSA

Az ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084 kódszámú soltvadkerti szervezetfejlesztési projekt pályázati felhívásában és útmutatójában rögzített elvárásokkal összhangban, jelen fejezetben táblázatos formában összefoglaljuk a tanulmányban megfogalmazott fejlesztési javaslatainkat. A táblázat tartalmazza:

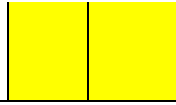
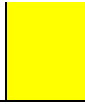
- a hatékonyságnövelés, költségcsökkentés javasolt opcióinak megnevezését,
- az egyes opciók bevezetéséhez szükséges döntéshozatali időt (időtávot),
- a bevezetett intézkedés, megvalósult opció hatásainak időtávját,
- az egyes opciók hatékonyságnövelésben, költségcsökkentésben betöltött súlyát, szerepét (1-5-ig súlyozva, ahol az 5 a legnagyobb potenciált jelöli), végül pedig
- a táblázat utolsó oszlopa tartalmazza, hogy milyen elsődleges hatással jár az opció gyakorlati megvalósítása.

OPCIÓ	Döntés meghozatala			Döntés hatása			POTENCIÁL (1-től 5-ig)	ELSŐDLEGES HATÁS
	rövid	közép	hosszú	rövid	közép	hosszú		
A stratégiai menedzsment bevezetését szolgáló akcióterv végrehajtása (5. fejezet)							4	hatékonyságnövelés, költségcsökkentés
A stratégiai menedzsment erősítése I. (intézményesítés, civilek bevonása, informatika)							4	hatékonyságnövelés
A stratégiai menedzsment erősítése II. (BSC, átfogó vizsgálat és komplex fejlesztés)							4	hatékonyságnövelés
Az új Gazdasági Program stratégiai célokhoz és reális helyzetértékeléshez illeszkedő tartalommal történő megalkotása							5	hatékonyságnövelés, bevételnövelés, költségcsökkentés
Az önkormányzat egyéb stratégiai dokumentumainak megalkotása, felülvizsgálata							4	hatékonyságnövelés

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084



A stratégiai célokhoz programköltségvetések készítése, az új fejlesztéseknél a működtetési, üzemeltetési költségek tervezése



5

bevételelnövelés,  
költségsökkenítés

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0084

