

Önkormányzati minőségfejlesztés



ALMÁSY GYULA
KISSNÉ BENEDEK ZSUZSANNA

Dialog Campus

ÖNKORMÁNYZATI MINŐSÉGFEJLESZTÉS

ÖNKORMÁNYZATI SZAKTANÁCSADÓ
SZAKIRÁNYÚ TOVÁBBKÉPZÉSI SZAK

Sorozatszerkesztő: Tózsá István

Almásy Gyula –
Kissné Benedek Zsuzsanna

ÖNKORMÁNYZATI MINŐSÉGFEJLESZTÉS

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

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

Szakmai lektor
Nemes Ferenc

© Dialóg Campus Kiadó, 2018
© Szerzők, 2018

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

Tartalom

Bevezetés	7
1. A minőség: fogalmi behatárolás és a minőségügy története	9
1.1. A minőségügy fogalma és értelmezése	9
1.2. A korai időszak	12
1.2.1. Minőség a jelenkorban – minőségirányítás	12
1.3. A TQM, az első komplex vezetési filozófia	13
1.3.1. A TQM definíciója	14
1.3.2. A TQM alapelvei	14
1.3.3. A PDCA-ciklus	15
1.3.4. A TQM modellje	16
1.3.5. A minőségirányítás szakaszai	17
2. A szabványosítás és a közigazgatás	19
2.1. Néhány gondolat a Magyary-program kapcsán	19
3. Minőségbiztosítás a közigazgatásban	21
3.1. Az ISO-szabványok megjelenése a közigazgatásban	21
3.1.1. Az ISO 9000 története	22
3.1.2. Az ISO 9000 szabványsorozat	23
3.1.3. Az ISO 9001:2000 szabvány jellemzői, alapelvei	27
3.1.4. Az ISO lehetséges eredményei a közigazgatási szervezetekben és az önkormányzatoknál	29
3.2. A CAF-rendszer	30
3.2.1. Kialakulása, előzményei	31
3.2.2. A CAF-modellel szemben támasztott legfontosabb követelmények	31
3.2.3. A CAF céljai	32
4. A CAF módszertana	35
4.1. A CAF-modell felépítése	35
4.2. Az önértékelés bevezetésének bemutatása	37
4.2.1. Döntés az önértékelés megvalósításáról	37
4.2.2. Az önértékelés előkészítése	38
4.2.3. Az önértékelés végrehajtása	41
4.2.4. A fejlesztések előkészítése	44
5. Fogalomtár	49
Minőségbiztosítási alapfogalmak	49

6. Folyamatmenedzsment	53
7. Menedzsmentkontroll a közigazgatásban	57
7.1. Előzmények	57
7.2. Az államháztartási belső kontrollrendszer szabályozási rendszere	59
7.3. Az államháztartási belső kontrollrendszer áttekintése	62
8. Stratégiai és operatív célrendszer	67
8.1. Az önkormányzat stratégiai célrendszere	68
8.2. A polgármesteri hivatal stratégiai célrendszere	73
9. A szervezeti felépítés	75
10. Feladat- és felelősségi körök	77
11. A belső szervezetszabályozási eszközök rendszere	85
12. Humánerőforrás-gazdálkodás	91
13. Teljesítményértékelés	93
14. A folyamatok rendszerezése	97
14.1. A szervezet folyamatrendszere	97
14.2. A folyamatterkép és a folyamatkatalógus összeállítása	101
14.3. A folyamatterkép és a tevékenységábrák ábrázolása	106
14.3.1. A folyamatterkép	106
14.3.2. A fő folyamatok és a részfolyamatok	108
14.4. Ellenőrzési nyomvonal	112
14.5. A folyamatfelvevő munkacsoport	112
15. Kockázatkezelés, kontrolleljárások	115
16. Monitoring	119
16.1. A szervezeti teljesítmény monitoringja	119
16.2. A belső kontrollrendszer állapotának monitoringja	125
16.3. Vezetői átvizsgálás	127
Összegzés	129
Ellenőrző kérdések, feladatok	133
Függelék	135
1. függelék	135
2. függelék	137
Ajánlott irodalom	141
Jogszabályjegyzék	143

Bevezetés

Ebben a könyvben az önkormányzati szervezetfejlesztés egyik legfontosabb területét, a minőség és a közigazgatás, a minőség és az önkormányzatok kapcsolatát szeretnénk bemutatni. Magyarországon a 90-es évekre fogalmazódott meg a minőségi közigazgatás igénye, majd fokozatosan az a kérdés is felmerült, hogy milyen eszközökkel lehet a minőséget mérni a közigazgatásban. Ebben az időszakban sokan a hatékonyság egyik alapvető eszközének tartották a minőségügyet és azon belül is a minőségbiztosítási rendszerek bevezetését. A minőség ellenőrzése, a korszerű minőségirányítás a közigazgatásban a hatékonyság egyik lehetséges eszköze.

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

Ezután rátérünk a közigazgatásban is használt (talán mára a közigazgatásban már túl is haladott) ISO-szabványcsalád általános, majd közigazgatás-specifikus bemutatására, hiszen a 90-es években ez a rendszer „hódított” Magyarország számos közigazgatási szervezetében. Hazai közigazgatásunkban a 90-es években szinte divathullám volt az ISO minőségbiztosítási rendszer bevezetése, elsősorban helyi, önkormányzati szinten, valamint a közigazgatási hivataloknál. A termelői szférára kialakított ISO-rendszer közigazgatási alkalmazása nem volt egyszerű feladat. Léteztek szervezetek, ahol eredményesen illesztették ezt a struktúrát szolgáltatásokhoz és különösen a közszolgáltatásokhoz, azonban sok helyen ez a folyamat megakadt, vagy ha be is fejeződött, sikertelenné vált. Sokak szerint a termelésre, gyártásra, gyártási folyamatokra kialakított szabvány nem vagy nagyon nehezen alakítható át a szolgáltatásközpontú, sőt közszolgáltatás-központú szervezeti működésre. Egyesek egyszerűen a kör négyszögesítéséhez hasonlították a feladatot.

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

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

Jelenleg paradigmaváltás zajlik a polgármesteri hivatalok irányítási filozófiájában. A 6–17. fejezetek összeállításának célja azon útmutatások körének kiszélesítése volt, amelyek segítik az egyre karakteresebben kirajzolódó módszertanok adaptációját a mindennapi munkavégzésben.

A könyvnek ez a része arra törekszik, hogy a fogalmakat, követelményeket a hétköznapi munkavégzés környezetében, a polgármesteri hivatalok mindennapi feladatellátási szintjén értelmezze. Ahhoz kíván segítséget nyújtani, hogy a hivatalokban zajló tevékenységeket hogyan azonosítsuk a szakirodalomban, a módszertanokban megjelenő fogalmakkal, szervezetiirányítási területekkel. Nem vállalkozik azonban a teljes közigazgatási menedzsment hasonló szempontú bemutatására.

A jelenlegi szervezetiirányítási elvárások a folyamatok azonosítását és rendszerbe szervezését, majd tudatos irányítását helyezik fókuszba, ezért a téma kiválasztásánál mi is erre koncentráltunk. A cél az volt, hogy a hétköznapi munkavégzésbe beépíthető példákkal világítsunk rá arra, hogy a folyamatmenedzsment nem a tevékenységek teljes körű újrászervezését, új szabályrendszer kialakítását, hanem a meglévő szabályozók, kialakult munkafolyamatok másfajta szemléletű megközelítését és ezek optimalizálását jelenti. Ennek megfelelően a fogalomrendszer bemutatásával is csak olyan mértékben foglalkozunk, amilyen mértékben az adott gyakorlati alkalmazás környezetének felvázolásához szükséges.

Az elvárt szervezetiirányítási gyakorlat meghonosításához elkerülhetetlen a belső kontrollrendszer követelményrendszerének alkalmazása, a folyamatszémleletű irányítást ennek a keretei között kell kialakítani. A cél azonban a folyamatirányítási alapok bemutatása, és nem a belső kontrollrendszer elemzése vagy teljes körű kiépítési útmutatója. Ennek megfelelően csak a folyamatmenedzsment oldaláról emeltük ki a legfontosabb elemeket. Szándékunk annak bemutatása, hogy a minőségügyi ismeretek elsajátításával – ha nem is mint az ágazat speciális szakértői – áthidalhatjuk a közgondolkodásban az alapismeretek idegenszerűsége miatt időnként felmerülő megtorpanásokat.

Almásy Gyula

1. A minőség: fogalmi behatárolás és a minőségügy története

1.1. A minőségügy fogalma és értelmezése

Az első, hogy tisztázzuk a minőség jelentését, fogalmát. Vagy mégsem? A mai napig egyetlen, elfogadott minőségfogalom sem létezik a szakirodalomban. Mi akkor a minőség? Hogyan lehet akkor meghatározni?

A „minőség” szónak több jelentése van. A nyugati nyelvhasználatban elterjedt kifejezés a latin *qualis* kérdő névmásból származik, jelentése: milyen. A teljesség igénye nélkül sorra vesszük néhány nemzetközi hírű személyiség meghatározását a minőség fogalmára.

Juran: „A minőség a használatra való alkalmasság.”

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

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

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

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

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

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

Shoji Shiba professzor pedig négy minőségszintet fogalmaz meg:

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

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

A minőség fogalma korszakonként, társadalmanként változott, és természetesen folyamatosan változik. A minőség régóta és elismerten a siker egyik összetevője a felhasználási területtől függetlenül. A minőség egyik meghatározása például a vevők vagy a szolgáltatást

igénybe vevők elvárásainak teljesítése vagy túlteljesítése, vagyis a termék milyen mértékben elégíti ki bizonyos fogyasztói kör igényeit. Ennek két dimenziója van: a termék (szolgáltatás) tulajdonságai, jellemzői, valamint a hiányosságoktól való mentesség. A minőség sok esetben nem volt más, mint a használatra alkalmasság.

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

A minőség megvalósulása lehet a vevők (az ügyfelek) látens igényeinek való megfelelés is. Tipikus példaként szokták a látens igények kielégítéseként említeni a nyolcvanas évekből a Sony cég walkmanjét. Itt a Sony egy látens igényt elégített ki azzal, hogy egy olyan magnót készített, amivel akár futni is lehet.

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

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

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

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

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

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

- ötletminőség: az ötlet újdonságának, kreativitásának és eredetiségének színvonala,
- kivitelezési minőség: az előírt minőségi, biztonsági követelmények megvalósulásának szintje,
- információs minőség: az információk és a mellékelt dokumentációk színvonala.

A közigazgatásban használható legjellemzőbb minőségparaméterek a következők:

- átláthatóság,
- időszerűség,
- pontosság,
- ügyfelek bevonása,
- ügyfelek igényeinek kielégítése (rugalmasság),
- megközelíthetőség,
- megfelelő információellátás,
- választási lehetőség,

- reklamáció joga,
- a minőséggel kapcsolatos célkitűzések, normák.

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

A 80-as évekig a közigazgatási szolgáltatások minőségét úgy értelmeztük, mint ezek megfelelését a vonatkozó törvényeknek. Az eltelt időben az önkormányzatok fokozatosan felismerték, hogy a szolgáltatást a szándékolt felhasználásához kell igazítani. Egyre többen igyekeznek olyan szolgáltatásokat nyújtani, amelyek összhangban vannak a lakosság – a vevők – szükségleteivel és elvárásaival. A 90-es évek derekára fogalmazódott meg a közigazgatásban is, hogy a szolgáltatásnak ki kell elégítenie a szolgáltatás használóit.

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

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

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

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

1.2. A korai időszak

A tömeggyártás előtt a minőség-ellenőrzés általános módszere a mindendarabos vizsgálat volt. A 19. század végén, de főleg a 20. században az ipari termelés területén túlsúlyba került a tömeggyártás, amely nem tarthatott ki a mindendarabos ellenőrzés mellett, mert ezt nem tudta volna gazdaságosan megvalósítani. Új módszert kellett bevezetni: így alakult ki először a mintavételes ellenőrzés, amely azon alapult, hogy a termék valamely tételéből reprezentatív mintát kell venni, azt az előírásoknak megfelelően ellenőrizni kell, és a kapott eredményből kell következtetni a teljes tételes elfogadhatóságra.

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

Ez a hiányosság vezetett oda, hogy új utat keressenek a hibák felfedésére, megelőzésére és a minőség még pontosabb ellenőrzésére. Az elgondolás az volt, hogy ha a termék ellenőrzése megoldhatatlan vagy gazdaságilag nem jó, át kell térni a termék ellenőrzéséről a teljes gyártási folyamat ellenőrzésére. Végig kell kísérni a teljes gyártási folyamatot, és minden egyes művelet után ellenőrzést kell végezni (ez az úgynevezett gyártásközi ellenőrzés).

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

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

1.2.1. *Minőség a jelenkorban – minőségirányítás*

A 21. században egy teljesen új minőségfogalommal szembesülünk, amely lassan, de biztosan hódította meg a világot, és még lassabban a közigazgatást. Az egész világ globalizálódik, és ez igaz a minőség ellenőrzésére is. Ez a minőségfogalom igazán összetett, és tényleg az egész világra vonatkozik, globalizált. Lényege, hogy az előállított termékeknek, az előállítási folyamatnak, a szolgáltatásoknak nemcsak önmagában kell minőséginek lenniük, hanem az egész világ működésére is pozitív hatást kell gyakorolniuk. Vagyis nem szennyezhetik a környezetet, nem bocsáthatnak ki káros anyagokat (vagy minél alacsonyabb szinten), és biztosítaniuk kell a fenntartható fejlődést bolygónkon. A minőségi termék vagy szolgáltatás mai kritériuma tehát sok más szempont mellett a fenntartható fejlődés.

Példakén a járműveket említhetjük, amelyek gyártásánál évtizedek óta szempont az alacsony üzemanyag-fogyasztás, ma pedig már főleg azért, mert lassan elfogynak a klaszikus erőforrások, így az ember kénytelen lesz másik erőforrást keresni. Szintén fontos

a károsanyag-kibocsátás, ami egyre jelentősebb szerepet kap már a vásárlásnál, döntésnél. Egy jármű minőségét tehát már nemcsak a teljesítménye, formavilága vagy ára határozza meg, hanem az, hogy mennyire tud megfelelni a 21. században elvárt minőségi igényeknek.

De nézzünk egy másik példát! Ha valaki alaposabban megnéz egy üdítőitalt, több olyan fontos jelet is talál rajta, ami szintén a jelenkor minőségi igényeit szimbolizálja. A palack valószínűleg környezetbarát anyagból készült, újrahasznosítható és még számos nemzetközi előírásnak, akár szabványnak is megfelel. Van olyan palack, amelyen négy-öt ilyen jelet is láthatunk. Mégis ma még kevesen vannak azok, akik ezen szempontok alapján választják ki ásványvizüket.

De mi lesz húsz év múlva? A globalizáció megállíthatatlan, és nem lehet tudni, mire lesz az emberiség rákényszerítve. Így a minőség fogalma átalakult, kiszélesedett, nemcsak a növekvő fogyasztói igényeknek kell megfelelnie, hanem a fenntartható életnek, a fenntartható fejlődésnek is.

A közigazgatás általában sajnos mindig fáziskésésben van a fejlődésben ezen a téren (is). A társadalommal szembeni küldetésstudat egyes elemei már megjelennek a modern minőségügyi rendszerekben, filozófiákban (lásd ebben a részben a TQM és kiemelten a CAF-modellt), ám ez igen távol van a fenntartható fejlődés új, globális minőségfogalmától. Erre az egyik bizonyíték, hogy még mindig elsősorban papíralapú az ügyintézés, ami kifejezetten környezetszennyező, és ami miatt még jobban felértékelődik az elektronikus közigazgatás jelentősége. Pedig az elektronikus közigazgatás sokszor hangoztatott előnyei között nem az első helyen szerepel a környezettudatosság vagy a fenntartható fejlődés. Sokkal inkább a gyorsaság, az ügyfélközpontúság, az egyszerűség dominál.

1.3. A TQM, az első komplex vezetési filozófia

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

„A TQM-et a japán iparban alkalmazták először az 50-es években, és a 80-as évektől kezdve vált népszerűvé a nyugati világban. Konceptióját, elméletét és gyakorlatát sok-sok évvel ezelőtt fejlesztették ki azok a cégek, amelyek keresték termékeik és szolgáltatásaik minőségfejlesztésének lehetőségeit. Voltak közöttük, akik már bevezettek egy szabványos, ISO 9001 szerinti rendszert, és tovább akartak lépni, miután felfedezték annak hiányosságait és korlátait.”¹

¹ BÁLINT Julianna (2006): *Minőség – tanuljunk, tanítsuk meg és fejlesszük tovább*. Budapest, Terc.

1.3.1. A TQM definíciója

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

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

Még fontosabb hangsúlyozni, hogy a TQM:

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

1.3.2. A TQM alapelvei

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

A következő öt alapelv tekinthető a legfontosabbnak:

- Összpontosítás a külső és belső vevőkre; vevőközpontúság. A TQM-et alkalmazó cégek a vevőre és a vevők igényeinek a kielégítésére összpontosítanak. A vevő megelégedettsége kapja a legmagasabb prioritást, és ebbe a belső vevőket – a munkatársakat – is beleértik. Ezért alaposan meg kell érteni ezeket az igényeket, gyorsan kell reagálni a változó vevői igényekre, és az erőforrásokat a vevői igények kielégítésének a szolgálatába kell állítani.
- Folyamatos fejlesztés. Ahogyan felismerik a kapcsolatot a termék minősége és a vevő megelégedettsége között, ugyanúgy fel kell ismerni, hogy a termék minősége a folyamatminőség eredménye. Ez a folyamatok folytonos fejlesztéséhez fog vezetni, amelynek a következménye a termékek minőségének a javulása, ami a vevő elégedettségét növeli. Ez a PDCA-ciklus (*plan, do, check, act*) alkalmazásával és gyengeség-központúsággal, azaz a folyamatok gyengeségeinek feltárásával és megszüntetésével valósul meg.
- A dolgozók teljes körű részvétele. A TQM-et alkalmazó cégek a dolgozóik teljes körű részvételére alapoznak, amit motiválással tudnak elérni. A cég összes tagjának ké-

pességeit és tudását fel akarják használni a folyamatos fejlesztéshez és a fogyasztók igényeinek kielégítéséhez. Ehhez a dolgozóikat is vevőiknek – belső vevőiknek – kell tekinteniük.

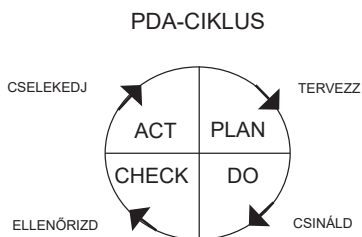
- Részvétel a többi szervezettel közös tanulásban, tanuló szervezetté válás. A TQM-et alkalmazó cégeknek részt kell venniük a társadalmi méretű közös tanulásban, amely a többi céggel közös tanulás kell, hogy legyen azért, hogy elkerüljék a módszerek újra kitalálását, a minőség gyakorlatát gyorsabban tudják bevezetni, és minőségkultúrát teremtsenek az üzleti élet számára. Tanuló szervezetté kell válniuk, ami a kísérletezést, azaz új dolgok keresését és megvalósítását, a problémamegoldást, a saját és a mások tapasztalataiból való tanulást, valamint a megszerzett tudás és az eredmények elterjesztését jelenti.
- Vezetés. A TQM-nek a cég életformájává kell válnia. Ehhez az kell, hogy a felső vezetés irányítsa ezt a tevékenységet, és ez a kulcskérdés. A legtöbb sikertelenséget az okozza, hogy a felső vezetés nem elkötelezett, és nem maga végzi, hanem delegálja a TQM-tevékenység irányítását. A szervezet sikere a vezetők kompetenciájától függ, amibe bele kell érteni a minőségközpontú irányításra való képességet és hajlandóságot is. Minél jobb a vezetés minősége, annál nagyobb a szervezet esélye a sikerre.

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

1.3.3. A PDCA-ciklus

A PDCA-ciklus négy fő elemre bontható:

- *Plan!* – Tervezzük meg, hogy mit szándékozunk csinálni! Ez azt jelenti, hogy határozzuk meg, hogyan akarjuk megvalósítani az adott termék előállítását (egy cipő előállítását, egy motor összeszerelését, egy szolgáltatás megszervezését stb.).
- *Do!* – Csináljuk a feladatot, a munkát a leírtak szerint! Ügyeljünk arra, hogy mindenki a leírtak szerint végezze munkáját. Ehhez a dolgozókat folyamatosan képezni kell arra, hogy el tudják végezni a munkájukat, mindig a legújabb munkautasítások szerint.
- *Check!* – Ellenőrizzük, amit csináltunk! Ez azt jelenti, hogy feljegyzéseket készítünk az elvégzett munkáról, és megőrizzük őket. Ezek alapján tudjuk ellenőrizni és bizonyítani, hogy mit csináltunk. Ez egy folyamatos kontrollingtípusú ellenőrzés.
- *Act!* – Avatkozunk be, tehát, ha jó az, amit csinálunk, akkor csináljuk ugyanúgy, ha viszont hibát követtünk el, akkor keressük meg a hiba keletkezésének helyét és okát, és tegyünk intézkedéseket a kijavítására!



1. ábra

PDCA-ciklus

Forrás: www.minosegportal.hu (A letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)

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

1.3.4. A TQM modellje

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

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

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

A TQM-alapmodell középpontjában egy minőségbiztosítási rendszer található, amelyet napjainkban (a gazdasági életben) leggyakrabban az ISO 9000 szabványrendszerrel való-sítanak meg. A minőségbiztosítási rendszer szorosan kapcsolódik a vezetés elkötelezettségéhez, a csoportokban történő munkavégzési módszerekhez, valamint az alkalmazandó eszközökhöz, a szervezet adottságai és eredményei közötti kapcsolat megszilárdítása cél-jából, ami a következőket foglalja magában:

- a vevők (felügyelet, piac) kielégítése, az alkalmazottak elégedettsége,
- a folyamatok szervezése, mérése, radikális átvilágítása (minden tevékenységre vo-natkozóan),
- teljesítményszintek összemérése a legjobbal,
- problémák meghatározása és megoldása, minőségi veszteségek figyelése,
- önértékelés (a teljesítmény mérése egy referenciamoddellel összehasonlítva) és folya-matos javítás (emberek, folyamatok teljesítménye),

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

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

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

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

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

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

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

1.3.5. A minőségirányítás szakaszai

A minőségirányítás az általános irányítási feladatköröknek minden olyan tevékenysége, amely meghatározza a minőségpolitikát, a minőségre vonatkozó célkitűzéseket és feladatköröket, valamint megvalósítja azokat olyan eszközökkel, mint a minőségügyi tervezés,

a minőség szabályozás, a minőségbiztosítás és a minőségfejlesztés. A minőségirányítás megvalósításához szükséges szervezeti felépítés, eljárások, folyamatok és erőforrások minőségügyi rendszert alkotnak.

A minőségirányításban a következő öt szakaszt különböztetjük meg:

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

2. A szabványosítás és a közigazgatás

2.1. Néhány gondolat a Magyary-program kapcsán

Magyary Zoltán már a 20. század elején azt az elvárást fogalmazta meg, hogy a közigazgatás váljon „emberarcúvá”, vagyis a külső és belső ügyfelek (az állampolgárok és a tisztviselők) számára legyen kiszámítható és támogató, és bár ez is lehetne emberi, sohasem lehet szeszélyes.

A deregulációs folyamattal párhuzamosan készül el a közigazgatási eljárások új fogalom- és típusrendszere, ezért addig a Magyary-program szempontjából nem az egy-két lépésből álló eljárások értékelése bír kiemelt jelentőséggel, hanem az összetettebb folyamatok, mint például a közigazgatási eljárások hatékonyabbá tétele.

A közigazgatás működését jellemző belső eljárások és külső (a hivatal és az ügyfél közötti) eljárások tekintetében egyaránt fontos elvárás, hogy azok megbízhatóak, átláthatók, valamennyi összetevő szempontjából (az eljárás időtartama, költsége stb.) tervezhetők legyenek. Ennek az elvárásnak az egyes eljárások egységesítésével, egységes normák, elvárások felállításával és betartásával lehet a leginkább megfelelni. Ez ugye az ISO-rendszerekre is jellemző. A szabványok egységesítenek, standardizálnak. A közigazgatásban a szolgáltatási szintek, eljárási szabványok rögzítésének és a megállapított szint betartását ellenőrző folyamatos monitoringtevékenységnek jelentős hozadéka lesz a közigazgatás ügyfélkapcsolataiban, különösen az ügyfélszolgálatokon történő ügyintézés minőségének javítása terén.

Az ügyfelek által jogosan kifogásolt probléma volt évtizedek óta, hogy szinte az összes hivatal saját eljárásokkal, űrlapokkal és arculattal rendelkezett. Ez önmagában jelentősen fokozza az ügyfelek tájékozódásának nehézségét, és növeli az eljárás idő- és költségigényét, vagyis az adminisztratív terheket. Az elektronikus megoldások, az internetes ügyintézés világa ma már sokak számára ismert, ám az állam még alig-alig teremtette meg ennek lehetőségét a saját szolgáltatásaiban. Komoly gondot okoz még mindig az ügyfelek tájékoztatásának elégtelensége, ami az emberek kiszolgáltatottságához vezet. Ez annak is köszönhető, hogy az elmúlt években nem volt kialakult gyakorlata az állampolgári kezdeményezések érdemi megvizsgálásának és kezelésének.

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

A szolgáltatások színvonalának emelése érdekében többcsatornás (személyes, elektronikus és telefonos) kormányzati ügyfélszolgálati rendszert hoztak létre, amely az ügyfelek számára lehetőséget teremt ügyeik egyablakos (egy helyszínen történő) elintézésére. Ez egy olyan magas színvonalú ügyfélszolgálati rendszer, amely alkalmazza az elektronikus

ügyintézés által biztosított lehetőségeket, ahol kulturált tárgyi környezetben, magas felkészültségű ügyfélszolgálati munkatársak segítségével intézhetik dolgaikat. A megnyitott új típusú ügyfélszolgálati rendszer az okmányirodákkal, az ügyfélkapukkal, a kormányablakokkal már igazán minőségi kiszolgálást, magas színvonalú szolgáltatást nyújt az ügyfeleknek.

3. Minőségbiztosítás a közigazgatásban

3.1. Az ISO-szabványok megjelenése a közigazgatásban

Először érdemes néhány fogalmat tisztázni. A minőségszabályozás, minőségbiztosítás kifejezés mellett a 21. században a *minőségirányítás* kifejezés terjedt el, amely korábban a vezetői tevékenységet jelentette a minőségirányítással kapcsolatban, ma pedig már a minőségbiztosításra irányuló tevékenységeket is magában foglalja. A minőségszabályozás, minőségbiztosítás és minőségirányítás kifejezések alatt sokan ugyanazt értik, a különbségek e szavak között elmosódtak, ezért megjelent egy új kifejezés, a *minőségügyi rendszer*.

A minőség szabvány szerinti definíciója:

„A termék vagy szolgáltatás olyan tulajdonságainak és jellemzőinek összessége, amelyek hatással vannak a terméknek vagy a szolgáltatásnak arra a képességére, hogy kifejezett vagy elvárt igényt elégítsen ki.”²

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

„Mindazok a tervezett és rendszeres intézkedések, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a termék vagy szolgáltatás a megadott minőségi követelményeket kielégítse.”³

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

A minőségügy:

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

² MSZ EN ISO 8402:1996 szabvány.

³ MSZ EN ISO 8402:1996 szabvány.

3.1.1. Az ISO 9000 története

„A modern minőségirányítási szabványok a 20. század szülöttei, és – mint az új dolgok nagy része – a hadiiparban keletkeztek. Az amerikai hadseregben létrehoztak egy minőségsszabályozási szabványt, amelynek betartását megkövetelték a civil beszállítóktól is. Így keletkezett az 1968-as NATO-szabvány. Azután 1974-ben a Brit Szabványügyi Intézet (BSI – British Standards Institution) elkészítette a BS 5719, nem a hadsereg számára készült minőségbiztosítási irányelveket. Ez volt az alapja a BS 5750, 1979-ben megjelent első, minőségirányítási rendszerekre vonatkozó szabványnak, amit az 1979 utáni években sok ország adaptált.

Ennek következtében a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (ISO – International Organization for Standardization) elkezdte kidolgozni, és 1987-ben megjelentette az ISO 9000 szabványsorozatot. Európában a CEN (European Committee for Standardization) nemzeti szabványügyi szervezetei elfogadták és EN 29000:1987 jelzéssel meg is jelentették.

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

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

A minőségirányítási szabványok családot alkotnak. A szűkebb család három szabványból áll, az ISO 9000, 9001 és 9004-ből. A lényeges különbség az ISO 9001 és a család összes többi szabványa között az, hogy míg az előbbi a cég minőségirányítási rendszerének kialakításához és tanúsításához szolgáltatja a követelményeket, azaz egy cég minőségirányítási rendszere tanúsítható az ISO 9001 szabvány (modellnek is nevezik) alapján, addig az összes többi szabvány útmutató, amely magyarázatokat, ajánlásokat tartalmaz.⁴

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

Hazai gyakorlat:

Magyarországon a rendszerváltást követő folyamatos változások nem tették lehetővé az angol minőségügyi rendszerhez hasonló intézkedések megtételét, de nagy előrelépés történt a minőségügy témájában. Ilyen intézkedés volt a 3545/1992. Korm. határozat a minőségügyről és a 2006/1993. Korm. határozat. 1993-ban a minőségügyi feladatok irányítására létrejött egy tárcaközi bizottság. 1995. április 11-én a minőségügy szempontjából nagyon

⁴ Vesd össze: BÁLINT 2006.

fontos törvényt fogadott el az Országgyűlés, a nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvényt, és az ellenőrző szervezetek akkreditálásáról szóló 1995. évi XXIX. törvényt. Ezek tartalmát figyelembe véve alakult meg 1995 őszén a Magyar Szabványügyi Testület (MSZT) és a Nemzeti Akkreditáló Testület (NAT). Az európai szabványok, előírások, jogszabályok átvételét különböző alapok, PHARE (Poland–Hungary: Assistance for Reconstructing their Economy) minőségügyi programok segítették. Ezek segítségével Magyarországon a 90-es években az ISO 9000 szabványsorozat nagymértékben elterjedt.

3.1.2. Az ISO 9000 szabványsorozat

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

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

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

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

3.1.2.1. Az ISO 9000 követelményei

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

- a vezetőség felelőssége,
- a minőségügyi rendszer,

- a szerződés átvizsgálása,
- a tervezés szabályozása,
- a dokumentumok és adatok kezelése,
- beszerzés,
- a vevő által beszállított termék kezelése,
- a termék azonosítása és nyomon követhetősége,
- folyamatszabályozás,
- ellenőrzés és vizsgálat,
- ellenőrző, mérő és vizsgáló berendezések felügyelete,
- ellenőrzött és vizsgált állapot,
- a nem megfelelő termék kezelése,
- helyesbítő és megelőző tevékenység,
- kezelés, tárolás, csomagolás, állapotmegőrzés és kiszállítás,
- a minőségügyi feljegyzések kezelése,
- belső minőségügyi felülvizsgálatok,
- képzés,
- vevőszolgálat,
- statisztikai módszerek.



2. ábra

*ISO-logó**Forrás: www.seeklogo.com (A letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)*

Mi motiválja egy minőségbiztosítási rendszer bevezetését?

Első és legfontosabb tényező a legfelsőbb vezető, vezetés elkötelezettsége. Ha ez nincs meg, a bevezetés nagy valószínűséggel megbukik. Sajnos Magyarországon a 90-es években erre több példa is akadt, főleg önkormányzatoknál. Sok esetben a minőségbiztosítási rendszer bevezetése előtt vagy éppen a legnehezebb időszakban hátrált meg a vezetés. Legtöbbször a dolgozói ellenállás hatására a vezetés nem állt ki a változtatások mellett, így az elbukott.

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

3.1.2.2. Az ISO dokumentációja

Az ISO 9000 minőségbiztosítási modellben nagy hangsúlyt kap a dokumentáció. Megvalósítására az ISO 9001-es egy háromszintű rendszert határoz meg. A rendszer minden egyes

eleme ugyanakkora jelentőséggel bír, mégis ki kell emelnem a minőségügyi kézikönyvet, mivel a másik két szint ebből a szintből származtatható. A minőségügyi kézikönyv egy vezetési dokumentum, amely magában foglalja a szervezet minőségpolitikáját, minőségrendszerét. Bemutatja a célokat, amelyeknek teljesítésére kötelezettséget vállalt, a szakértőket, a felelősségi köröket, jogosultságokat. Célja a rendszer kialakításának, működésének, felülvizsgálatának szolgálata. A minőségügyi kézikönyvnek követnie kell a választott minőségügyi modellnek megfelelő szabvány felépítését. A rendszer minden egyes elemére eljárásokat alakítottak ki, amelyeket azon vezetők irányítanak, akik az adott elemért felelősek. Ezen eljárásokat tartalmazza az eljárások könyve. A legelső szinten helyezkednek el az utasítások, amelyekben megtalálhatóak az egymás után megvalósítandó feladatszintű előirányzatok.

Összefoglalva, az ISO 9000 szabványsorozat egy hosszú távon azonos minőségi szintet biztosítani alkalmas rendszer modellje, amely rendszeresen ellenőrzött és jól dokumentált. Legnagyobb hátránya az, hogy statikus, tehát nem helyeznek hangsúlyt a minőség fejlesztésére, a minőségköltségek elemzésére, és nem foglalkoznak az emberi erőforrások menedzselésével.

3.1.2.3. Az ISO-rendszer alkalmazása a közigazgatásban

A közigazgatás a 21. században egyre inkább szolgáltatás, közszolgálat, az állampolgároknak nyújtott profi munka kell, legyen. Évtizedek óta cél a minőségi közigazgatás megteremtése, azaz egy szakszerűbb, gyorsabb, kiszámíthatóbb, megbízhatóbb közigazgatás, továbbá hogy az igazgatási munka hatékonysága és minősége növekedjen, az ügyintézés gyorsuljon, valamint az is, hogy erősödjön az állampolgárokat, ügyfeleket szolgáló jellege.

Magyarországon a 90-es évek végén kezdték a közigazgatásban a minőségbiztosítást alkalmazni. Az önkormányzatok polgármesteri hivatalai, valamint a közigazgatás területi szervezetei közül többen, különösképpen a közigazgatási hivatalok jártak elől az úton. Akkor még nagyon sok ellenérv szólt a minőségbiztosítási rendszerek önkormányzati alkalmazása ellen. Úgy gondolták, hogy a szabványt alapvetően gazdasági társaságoknak találták ki. Egy másik elterjedt ellenérv volt, hogy az önkormányzatok működése különféle jogszabályok által jelentős mértékben szabályozott, és nem marad alkalmas szabályozási terület a minőségügyi rendszer folyamatszabályozásai számára.

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

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

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

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

Jogi szabályozás, az SZMSZ és a belső szabályzatok kapcsolata a minőségügyi szabályozással

A jogszabályok kötöttséget jelentenek. Az önkormányzatokra vonatkozó jogi szabályozás jelentős mértékben feladat-, illetve hatáskör-telepítő, azaz kötelező feladatokat állapít meg. A minőségügyi eljárások viszont a belső hivatali munkaszervezés olyan folyamatait és sajátosságait szabályozzák, amelyek jogszabályi szinten nem írhatók elő. Az önkormányzatok saját szervezeti és működési rendjüket szabadon, önállóan határozzák meg. Saját adottságaikat figyelembe véve maguk alakíthatják ki kötelező feladataik ellátásának működési feltételeit. A minőségügyi rendszer szempontjából az eljárási törvények, önkormányzati rendeletek, valamint a szervezeti és működési szabályzat a meghatározó. Az eljárási törvények esetében más a szabályozás, mint a minőségügyi szabályozás során, a legfőbb funkciók az eljárásban részt vevő ügyfelek ügyféli jogainak, illetve a hatóság ezzel kapcsolatos kötelezettségeinek meghatározása.

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

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

A közigazgatás adottságai, a minőségbiztosítási rendszerrel kapcsolatos előnyök, hátrányok

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

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

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

A minősegbiztosítási rendszerek közigazgatási alkalmazásának szempontjai

1. Belső szempontok:

- a belső működés szabályozottsága,
- rendszer- és funkciószerű működés,
- egyértelmű felelősségi rendszer meghatározása,
- a minőségtudat kifejlesztése,
- gazdaságosság.

2. Külső szempontok:

- ügyféli elvárások kielégítése, ügyféli elégedettség elérése,
- lakossági bizalom növelése a hivatal iránt,
- külső imázs.

3.1.3. Az ISO 9001:2000 szabvány jellemzői, alapelvei

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

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

- *vevőorientált szervezet*: a szervezet a vevőktől függ, ezért tisztában kell lenni a vevők mindenkori szükségleteivel, teljesíteni kell a vevői követelményeket és elvárásokat;
- *vezetés*: a vezetés feladata, hogy a szervezet céljait egységesítse, összehangolja. Létre kell hoznia egy olyan belső munkahelyi környezetet, amelyben a munkatársak azonosulni tudnak a szervezet céljaival;
- *munkatársak részvétele*: a szervezet lényegét minden szinten a munkatársak jelentik, és a teljes bevonásuk teszi lehetővé képességeik kihasználását a szervezet javára;

- *folyamatalapú megközelítés:* a kívánt eredményt hatékonyabban lehet elérni, ha az erőforrásokat, és tevékenységeket folyamatként kezelik;
- *rendszer-megközelítés és -irányítás:* az egymással kölcsönhatásban álló folyamatok azonosítása, megértése és irányítása hozzájárul a szervezet hatékonyságának és eredményességének javításához;
- *folyamatos fejlődés:* a szervezet fő célja a folyamatos fejlődés;
- *tényeken alapuló döntéshozatal:* az eredményes döntés az adatok és egyéb információk elemzésén alapul;
- *kölcsönösen előnyös szállítói kapcsolatok:* a szervezet és szállítói kölcsönösen függenek egymástól, kölcsönös együttműködésük mindkét fél számára előnyös. Fokozza a szervezet és a beszállítók értékteremtő képességét.

3.1.3.1. A minőségirányítási rendszer kiépítésének folyamata

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

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

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

A minőségirányítási rendszer kiépítésénél nem az a cél, hogy mindent felforgassunk, hanem az, hogy a jól működő dolgokat megtartsuk, és csak a hiányzókat pótoljuk, illetve egészítsük ki a szabvány követelményeinek megfelelő elemekkel. A minőségirányítási rendszer kialakítása komplex és időigényes feladat.

A minőségirányítási rendszer kiépítése a következőkből tevődik össze:

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

3.1.4. Az ISO lehetséges eredményei a közigazgatási szervezetekben és az önkormányzatoknál

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

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

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

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

Az ISO bevezetése az önkormányzatoknál

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

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

1. szakasz:

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

2. szakasz:

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

3. szakasz:

- a minőségbiztosítási rendszer működési területeit megfogalmazó, a Minőségügyi kézikönyvhöz csatlakozó eljárások elkészítése. Ezek a Minőségügyi kézikönyvben leírt minőségbiztosítási feladatok végrehajtásának folyamatát ismertetik, a felelőségi körök részletezésével.
- a Minőségbiztosítási utasítások elkészítése. A Minőségbiztosítási utasítások a minőségbiztosítási eljárásokban előírt minőségbiztosítási tevékenységek végrehajtási módszerének részletes leírásai.

4. szakasz:

- a minőségbiztosítási rendszer próbaműködtetése, preauditálása, auditálása. A minőségbiztosítási rendszer bevezetése és néhány hónapos gyakorlati működtetése után lehet elvégezni a gyakorlati tesztelést, amelyet az esetleges hibák kijavítása követ. Ha a működés már az ISO 9001-es követelményeknek megfelelően történik, akkor el lehet végezteni egy független szakértő testület általi tanúsíttatást.

A leírt célok és feladatok megvalósításával a rendszeresen fejlesztett minőségű közszolgáltatás alapjait lehet lerakni.

3.2. A CAF-rendszer

Az Általános Értékelési Keretrendszer (*Common Assessment Framework – CAF*) az önértékelési modellek kategóriájába tartozik, alapja az EFQM (Európai Minőségfejlesztési Alapítvány – European Foundation for Quality Management) modell. Mielőtt elmélyednénk a keretrendszer kialakulásának részleteiben, érdemes néhány dolgot előljáróban hangsúlyozni.

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

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

3.2.1. Kialakulása, előzményei

1998-ban az Európai Unió közigazgatással foglalkozó minisztériumainak főtítkárai létrehozta egy úgynevezett Irányító Csoportot (*Steering Group*) azzal a céllal, hogy koordinálják a tizenöt tagállam közigazgatás-fejlesztési programját, és kidolgozzanak egy rendszert a minőségmenedzsment-technikák közigazgatási alkalmazásának elősegítése érdekében, amely megfelelő eszköz lehet a közigazgatási szervek minőségügyi rendszerének továbbfejlesztésére.

„A CAF alapelveit az Európai Unió osztrák elnöksége alatt határozták meg, 1998-ban, a tényleges kidolgozásra pedig egy évvel később, a finn elnökség idején került sor. Végleges formát a portugál elnökség idején kapott a modell, a lisszaboni konferencián, és ekkor került próbaalkalmazásra is.”⁵

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

- EFQM – Európai Minőségfejlesztési Alapítvány,
- a német speyeri közigazgatási akadémia,
- EIPA (European Institute for Public Administration) – Európai Közigazgatási Intézet.

3.2.2. A CAF-moddal szemben támasztott legfontosabb követelmények

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

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

A CAF kidolgozásakor a tagállamok eltérő közigazgatási rendszerét figyelembe vették. Ez azt eredményezte, hogy a rendszer csak ajánlott, bevezetése nem kötelező a tagállamok közigazgatási szerveiben. Nem szabvány tehát.

⁵ SZENTE Zoltán (2002): A CAF mint közigazgatási kiválósági modell. *Minőség és Megbízhatóság*, 36. évf. 2. sz. 85–89.

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

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

A CAF minőségügyi modell, amely minőségirányítási rendszerek kialakítását és működtetését támogatja, azonban fontos tisztázni, hogy önmagában nem minőségirányítási rendszer. Egy olyan vezetői eszköz, amely a szervezet működését eredményesebbé tevő fejlesztési célok meghatározására használható, és az önértékelési folyamatban a szervezeti kultúrát is fejlesztő rendszer.

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

3.2.3. A CAF céljai

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

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

Fontos cél a benchmarking alkalmazásának lehetővé tétele, ha hasonló módszerek, szempontok alapján végrehajtott önértékelés alkalmazása széles körűvé válik, akkor alapjává válhat a benchmarkingnak, vagyis a közigazgatási gyakorlat összehasonlításának a közigazgatási szervek között.”⁶

ISO-„rokonság” és önértékelés

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

Tehát a CAF is minőségügyi modell, amely szemléletmódjában, alapelveiben rokon az ISO-szabványrendszer követelményeivel, de tartalmában és főként módszerében jelentősen eltérnek egymástól. Valójában úgy kell felfognunk, hogy a „két rendszer inkább

⁶ SZENTE 2002.

kiegészíti egymást, hiszen míg az ISO 9001 szabályozáson, állandó fejlesztésen alapuló vezetési eszközrendszer, mely közvetlen hatással jár a szervezet működésére, addig a CAF elsősorban folyamatos szervezeti teljesítményértékelést jelent, s csak közvetett befolyással bír a közigazgatási szerv tevékenységére.”⁷

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

A CAF és a TQM kapcsolata

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

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

Hazai példák

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

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

Ez a rendelet nem volt hatással a legtöbb közigazgatási szervezetre, aminek első sorban abban keresendő az oka, hogy a szervezetek nem kapták meg azokat a támogatásokat, amelyek nélkül elképzelhetetlen egy új minőségügyi rendszer bevezetése. Jelenleg a Belügyminisztérium Közigazgatás-szervezési és Közszolgálati Hivatala kezében össz-

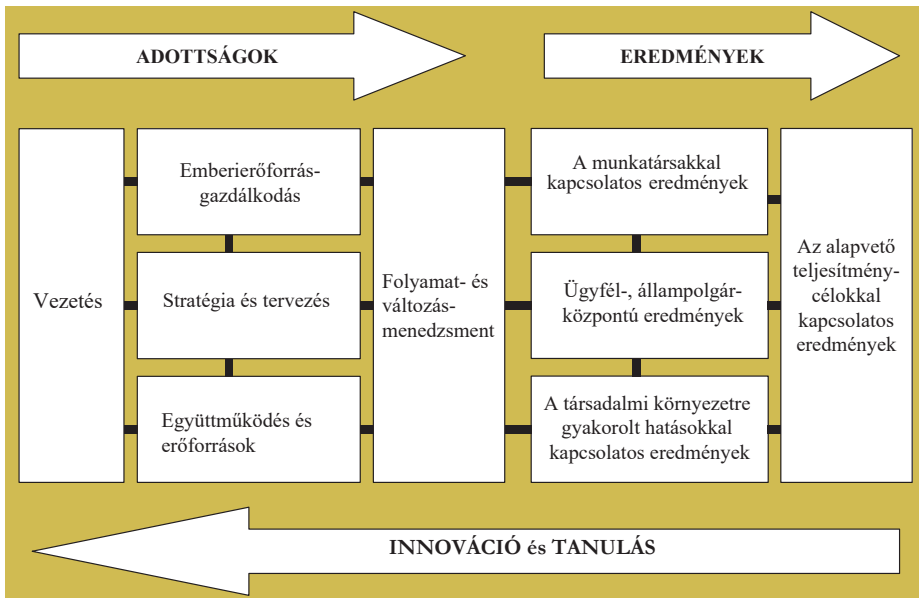
⁷ SZENTE 2002.

pontosul a feladat, amely 2002-től különböző lehetőségeket teremtett arra, hogy a szervezetek megismerjék magát a modellt és a modell szerinti önértékelést. Egyrészt konferenciákat szervezett, szervez, másrészt modellkísérleteket indított el a megyei közigazgatási hivataloknál. Ezen kívül a CAF bevezetését igyekszik támogatni egyéb ösztönzőkkel: támogatott képzési programokkal, pénzügyi támogatásokkal, pályázatokkal.

4. A CAF módszertana

4.1. A CAF-modell felépítése

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



3. ábra

A CAF-modell felépítése

Forrás: Közigazgatási Füzetek 7.

„Az ábrán jól látható, hogy a 9 kritériumot a modell két nagy csoportra bontja: adottságokra és eredményekre. Az adottságok oldalán arról kell a szervezetnek információkat gyűjtenie, hogy milyen módszerek, eljárások határozzák meg a szervezet működését. Az eredmények oldalon kell bemutatni, hogy az adottságok tükrében a szervezet mit, milyen eredményeket ért el. Tehát az adottságokat és eredményeket együtt kell vizsgálnia a szervezetnek, hiszen az adottságok segítik az eredmények elérését, és az eredmények figyelembevételével követ-

keztethetünk arra, hogy az adottságok oldalán milyen fejlesztésekre van szükség. Ez a logika minden önértékelési modell alapja. Ezzel azonban nem áll meg a folyamat, hiszen az egyes kritériumok kapcsán a szervezet meg tudja határozni – pontos tényekre, adatokra alapozva –, hogy mik az erősségei és milyen fejlesztendő területei vannak.

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

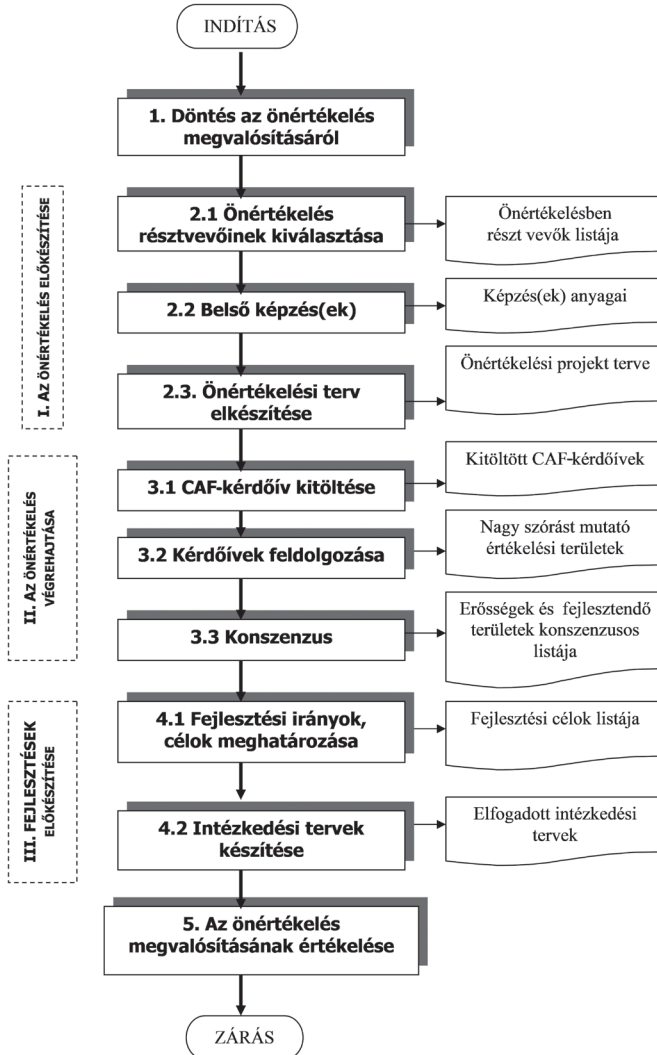
Bár az önértékelési modellek egy alkalommal történő megvalósítása is hozhat sikereket, eredményeket egy szervezet életében, azonban akkor lesz igazán, hatékony és hasznos, ha meghatározott gyakorisággal ismétlik az önértékelést, és abból minden esetben elindítják a szükséges fejlesztéseket.

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

A kritériumok értékelése előtt érdemes átgondolni, hogy az adott kritérium a szervezet működésének mely területére kérdez rá, mire, mely tevékenységekre is vonatkozik a kritérium.”⁸

⁸ MENNER Ákos szerk. (2004): *Bevezetési útmutató a CAF (Közös Értékelési Keretrendszer) szerinti önértékelés megvalósításához*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

4.2. Az önértékelés bevezetésének bemutatása⁹



4. ábra

A CAF-modell alapján történő szervezeti önértékelés folyamata

Forrás: a szerző saját szerkesztése

4.2.1. Döntés az önértékelés megvalósításáról

Az önértékelés megvalósítását az adott szervezet vezetőinek döntése előzi meg. A vezetői döntés azonban nem csupán egy igen–nem típusú döntést igényel, hanem a vezetőknek pon-

⁹ A fejezet MENNER 2004 alapján készült.

tosan át kell látnia és meg kell határoznia, hogy mit vár el az önértékelés megvalósításától, milyen céllal indítja el szervezetében a CAF szerinti önértékelést. Az első lépés tehát az önértékeléssel szembeni elvárások vezetőik általi pontos meghatározása, valamint a megvalósításához kapcsolódó célok kitűzése.

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

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

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

Végezetül a vezetés által meghozott döntésről tájékoztatni kell a résztvevőket.

4.2.2. Az önértékelés előkészítése

Az előkészítés három alfolyamatot foglal magában:

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

Az önértékelés résztvevőinek kiválasztása

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

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

Az önértékelés folyamatában az alábbi szerepek azonosíthatók:

- intézményi, hivatali vezetés,
- képzők,
- CAF-felelős,
- CAF-értékelő csoport:
 - CAF-koordinátor,
 - CAF-moderátor,
 - CAF-témafelelősök,
- önértékelő csoport (akik kitöltik a kérdőívet).

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

Külön szerep az intézményen belüli képzések megtartóinak feladatköre.

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

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

A CAF-értékelő csoport feladatai az alábbiak:

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

Az önértékelő kérdőívet kitöltő munkatársakat (önértékelő csoport) az értékelő csoport javaslatára a szervezet vezetése jelöli ki. A csoportot kétféle módszer szerint lehet kialakítani. Egyrészt létrehozható olyan önértékelő csoport, amelyben a szervezet teljes köztisztviselői állománya – esetleg munkatársi állománya is – képviselteti magát. Másrészt kialakítható

egy szűkebb csoport, amely megfelelően (reprezentatíván) képviseli a közigazgatási szervet, és lefedi feladat- és hatásköreit, szervezeti felépítését. Az utóbbi modell a megfelelő kiválasztás segítségével pontosabb képet alkothat a szervezetről, emellett az önértékelés során így zavartalanabb módon folyhat a szakmai munka a közigazgatási szervnél, mert kevesebb erőforrást von el a napi munkától az értékelés megvalósítása.

Belső képzés(ek)

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

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

A vezetői tájékoztatót követően kerülhet sor az önértékelés megvalósítóinak felkészítésére. A munkatársak számára tartandó képzés célja, hogy az önértékelés eredményes végrehajtásának érdekében a munkatársak:

- felkészüljenek a team-munkára,
- ismerjék meg, és legyenek képesek értelmezni a CAF-modell követelményeit, kritériumait és alkritériumait,
- váljanak képessé a CAF-modell kritériumainak és alkritériumainak a saját szervezetre történő értelmezésére,
- ismerjék meg a CAF-önértékelés folyamatának megtervezését, és legyenek képesek benne közreműködni,
- legyenek képesek az önértékelés alapján fejlesztési célokat megfogalmazni.

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

Önértékelési terv elkészítése

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

Az önértékelési tervnek minimálisan az alábbi elemeket kell tartalmaznia:

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

Az önértékelési terv elkészítésénél figyelemmel kell lenni arra, hogy abban – mind a teljes megvalósítási folyamat (projektterv), mind pedig az egyes megvalósítási lépések tekintetében is – tükröződjön a folyamatos fejlesztés PDCA-elve.¹⁰

4.2.3. Az önértékelés végrehajtása

A CAF-modell szerinti önértékelés célja:

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

Az önértékelés maga három jól elkülöníthető fázisra bontható. Az első fázisban történik az önértékelési modellhez kapcsolódó tények, adatok összegyűjtése, ami alapvető információkat nyújt az önértékelés alapját adó CAF-kérdőívek kitöltéséhez. Továbbá ebbe a fázisba tartozik a kérdőívek kitöltése (lásd a 4. ábrán: 3.1. CAF-kérdőív kitöltése). A második fázis a kitöltött kérdőívek adatainak összesítése, amibe beletartozhat a BM központi adtbázisának az alkalmazása is (4. ábra: 3.2. Kérdőívek feldolgozása). Végül a harmadik fázis az önértékeléshez kapcsolódó konszenzus folyamata, amely alapján megtörténik a szervezet erősségeinek és fejlesztendő területeinek, valamint az alkritériumok számszerű értékelésének szervezeti szinten történő konszenzusus elfogadása (4. ábra: 3.3. Konszenzus).

CAF-kérdőív kitöltése

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

A CAF-kérdőív kitöltése két különböző tevékenységi körre bontható:

- adatgyűjtés,
- a kérdőívek kitöltése.

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

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

¹⁰ Lásd az 1.3.3. fejezetben.

Adatgyűjtés

Az adatgyűjtés az önértékelési modell ismeretét és szervezeti ismeret egyaránt igényel (tudni kell ugyanis, hogy a szervezeten belül kitől és honnan lehet megfelelő tényszerű adatokat beszerezni). Ezért első lépésként az adatgyűjtést végző csoport tagjai áttanulmányozzák, közösen értelmezik az önértékelési modellt, az *adottságok* oldal kérdéseit és az *eredmények* oldalon felsorolt eredménymutatókat. Ezt követően az adatgyűjtést végző csoport tagjai az adottságokhoz tartozó kritériumok esetében összegyűjtik a szervezet működésének leírására vonatkozó adatokat, illetve azon dokumentumokat, amelyek a működést szabályozzák. Már az adatgyűjtés során is célszerű figyelembe venni, hogy az adottságok és az eredmények kritériumcsoportok értékeléséhez különböző típusú adatokat kell felhasználni. Míg az önértékelésben az adottságok áttekintéséhez jellemzően tényeket (például eljárásokat, szabályozásokat, módszereket) leíró szöveges anyagokat szükséges összegyűjteni, addig az eredmények kritériumainál főként a szervezet számszerű adatait kell figyelembe venni, amely adatokat diagramok, grafikonok, táblázatok formájában lehet összesíteni.

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

A kérdőívek kitöltése

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

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

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

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

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

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

A kérdőívek feldolgozása

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

Tehát első lépésben minden egyes kérdőívben megadott erősséget és fejlesztendő területet, illetve a hozzájuk kapcsolódó indoklást is összesíteni kell alkritériumonként. Utána meg kell vizsgálni, hogy vannak-e az összesítésben azonos elemek. Amennyiben reális önképpel rendelkezik a szervezet, és megfelelő adatgyűjtéssel történt a tények feltárása, úgy igen sok azonos elemet tartalmazhatnak az egyéni értékelések, amelyeket össze lehet vonni. Természetesen nagyobb szervezetek esetében több azonos elemet lehet majd találni, s ezzel az összevonás is több időt vesz igénybe, míg a kisebb létszámú szervezetek esetében ez a lépés rövidebb idő alatt is elvégezhető.

Konszenzus

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

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

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

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

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

- ismertetnie kell a konszenzus megkezdésekor a résztvevőkkel a konszenzus célját és a megvalósítás szabályait. Ezek betartását folyamatosan biztosítani kell. Jó, ha a szabályokat írásban is rögzítik úgy, hogy a megbeszélés folyamán az látható legyen;
- figyelnie kell, hogy a konszenzus ne tolódjon el a saját értékelés megvédésének az irányába, hanem végig a szervezet értékelésére fókuszáljon. Az adatokra és tényekre való hivatkozás segíti az objektív értékelést;

- figyelnie kell, hogy a konszenzus során minden nézőpont felszínre kerüljön, és ne tolódjon el a szervezeten belüli domináns személyek értékelésének az irányába,
- végig figyelnie kell arra, hogy ne menjen el a konszenzuskeresés folyamata a személyeskedés irányába, hanem megmaradjon a konszenzus során a kooperatív légkör.

A konszenzus akkor zárulhat le, ha minden egyes alkritérium esetében sikerül a csoportnak konszenzusra jutnia. Itt alapvetően a számszerű értékelésben történő konszenzus elérése az elsődleges cél, de a mélyebb értékelést megvalósító szervezetek számára a szöveges értékelés formájában létrejövő konszenzus is sikeresnek tekinthető.

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

A konszenzusfolyamat zárásaként célszerű elkészíteni egy összefoglaló anyagot a vezetés számára, amely:

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

4.2.4. A fejlesztések előkészítése

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

A fejlesztés előkészítése két alfolyamatra bontható:

- a fejlesztési irányok és célok meghatározása,
- intézkedési tervek készítése.

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

A fejlesztési irányok és célok meghatározása

Az önértékelés eredményeként a szervezetben számos erősséget és fejlesztendő területet azonosítanak. A szervezet szűkös erőforrásainak következtében – mert a szervezeti erő-

források néhány kivételtől eltekintve mindig szűkösek – nincs lehetőség minden egyes fejlesztendő területet fejleszteni, ezért szükséges a fejlesztendő területek szűkítése. A szűkítés különböző módszerekkel történhet, például a fejlesztendő területek rangsorolásával. A rangsorolás segítségével sorrendet állíthatunk fel annak érdekében, hogy a szervezet szempontjából legsürgetőbb hiányosságokat kiküszöböljük. A fejlesztések kijelölésénél rangsorolási elemként lehet megfogalmazni a fejlesztés hatását a szervezet eredményességére, és a fejlesztés megvalósításának erőforrásigényét, azaz a fejlesztés megvalósíthatóságát, amelybe beletartozik a fejlesztés erőforrásigényének, illetve a fejlesztés megvalósítási időtartamának az értékelése is.

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

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

A szervezet dönthet úgy is, hogy a fejlesztési célok kitűzését követően kerül sor – szükség esetén – okelemzésre, beépítve ennek lépéseit az intézkedési tervbe. A célok megfogalmazásánál és a problémák okainak feltárásánál a szervezetnek mindenképpen kellő körültekintéssel kell eljárnia, hiszen könnyen eshet abba a hibába, hogy „látszatkezelést” indít a megoldásra a probléma igazi okát nem megismerve.

Intézkedési tervek készítése

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

Az intézkedési tervek készítésének fázisába a tervkészítés mellett a tervek jóváhagyása és a munkatársak tájékoztatása is beletartozik.

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

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

Ezek alapján az intézkedési tervnek az alábbi elemeket kell tartalmaznia:

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

Az intézkedési terv elkészítése előtt mélyebben kell elemeznünk a fejlesztendő területeket annak érdekében, hogy az intézkedési tervünk és megvalósítása ne csak valamilyen tüneti kezelés legyen, hanem általa a problémák igazi okait szüntessük meg. A feladatok meghatározásakor célszerű megadni a teljesítés-ellenőrzés főbb szakaszait (mérőköveit) és a végrehajtáshoz szükséges feltételeket, például a ráfordítható költséget, a felhasználható eszközöket, az igénybe vehető munkatársakat, a sikeres teljesítésre való ösztönzést, az alkalmazandó dokumentálási és publikációs módszert.

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

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

- az intézkedési terv azonosítója (neve és/vagy száma). Azért szükséges megadni, hogy az adott intézkedés pontosan azonosítható legyen, és a megbeszélések, valamint a belső értékelések során egyértelműen lehessen rájuk hivatkozni, a dokumentálása is egyértelmű legyen;
- az intézkedés végrehajtása által elvárt eredmény meghatározása. Itt kell konkrétan megadni, hogy milyen eredményt vár el a fejlesztés sikeres megvalósításától a szervezet. Itt kell számszerűsíteni az intézkedés hatására bekövetkező változások mértékét, ami által ellenőrizhetővé válik az intézkedés sikeressége. Konkrét adatokat kell meghatározni, illetve rövid szöveges összefoglalást lehet írni a várható eredményekről. Fontos, hogy az elérendő eredmények mérhetőek legyenek;
- az intézkedési projekt vezetője (neve és beosztása). Meg kell nevezni, hogy ki felelős az intézkedési terv megvalósításáért a szervezetben. A felelős kijelölése, és nem egy csoport megnevezése szükséges. Ez nem azt jelenti, hogy a fejlesztési projektvezető feladata az intézkedés végrehajtása, de az ő felelőssége az egyes feladatok szétosztása, a megvalósítás koordinálása és a projekt folyamatos figyelemmel kísérése;
- az intézkedési projektben résztvevők (nevük és beosztásuk). Pontosán meg kell adni, hogy kik vesznek részt az adott intézkedési terv megvalósításában, azaz kikre számíthat a projekt vezetője a megvalósítás során;

- az intézkedési terv indításának dátuma. Meg kell adni, hogy mikor indul el az adott fejlesztési projekt. Ezt azért szükséges meghatározni, mert egyes intézkedéseket a szervezet munkarendjét figyelembe véve nem szükséges azonnal elindítani, hanem lehetőség van az egyes fejlesztések különböző időpontban történő elindítására. Ez is elősegítheti, hogy tervezetten történjen a fejlesztések ütemezése;
- a fejlesztési projekt befejezésének várható dátuma. Meg kell adni, hogy várhatóan mikor fejeződik be az adott fejlesztési projekt. Ez azért szükséges, hogy a szervezet előre tudja tervezni, mikortól veheti birtokba a fejlesztés eredményét, mikorra várható az intézkedési terv megvalósításának eredményeivel kapcsolatos ellenőrzés, értékelés és visszacsatolás, valamint mikorra lehet számolni a fejlesztés eredményeinek értékelésére a PDCA-logikának megfelelően.

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

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

Vákát oldal

5. Fogalomtár

Minőségbiztosítási alapfogalmak

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

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

Eljárás: egy tevékenység vagy egy folyamat elvégzésének előírt módja.

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

Helyesbítő tevékenység: egy felfedezett eltérés vagy más nem kívánatos helyzet okának kiküszöbölése.

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

Megelőző tevékenység: egy lehetséges eltérés vagy más nem kívánatos helyzet okának kiküszöbölése.

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

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

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

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

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

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

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

Minőségügyi kézikönyv: az a dokumentum, amely egy szervezet minőségirányítási rendszerének követelményeit írja le.

Nem megfelelés: egy követelmény nem teljesülése.

Termék: egy folyamat eredménye.

A minőségtervezés szempontjainak érvényre juttatásakor figyelni kell a nyomon követhetőség igényére is, a rendszerre és az összes minőségre ható folyamatra egyaránt. A folyamatok irányítását, dokumentálását, az ellenőrzött vizsgálati állapot rögzítését ki kell alakítani. Így a folyamatokra vonatkozóan követhetővé válik, hogy a vevői és jogszabályi követelmények hogyan teljesülnek, illetve az is, hogy a dokumentációs rendszerben rögzítettek szerint történik-e a működés, és ha attól eltérés van, annak milyen következményei lehetnek.

A minőségirányítási szabályozás a minőségirányítási dokumentációs rendszerben ölt testet.

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



5. ábra

A dokumentációs piramis

Forrás: KALAPÁCS János (2000): *Minősbiztosítás, minőségirányítás a közszolgáltatásban.* [Budapest], X-Level Kft. 159.

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

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

Egyértelmű és rugalmas szervezeti működés biztosítható:

- a szervezet sajátosságainak, hatásos működésének megfelelő rugalmas szervezeti struktúra kialakítása,
- minőségre ható folyamatok szabályozása a kapcsolódó felelőségekkel a minőségirányítási eljárásokban rögzíthető,

- a munkakörökhöz kapcsolódó személyre szabott illetékességek és hatáskörök a munkaköri leírásokban határozhatók meg, ami során figyelemmel kell lenni az eljárásokra, a rendszerrel való összhangra.

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

Vezetőségi átvizsgálás: a szervezet minőségi teljesítményéért a felső vezetés a felelős. A vezetőségi átvizsgálás eredményeiről minőségügyi feljegyzést kell készíteni. A vezetőségi felülvizsgálat keretében a vezetés rendszeresen, a tanúsító és felügyeleti auditok gyakoriságának megfelelően évente legalább egy alkalommal felülvizsgálja a minőségpolitika és a minőségcélok aktualitását, megvalósulását.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Folyamatmenedzsment

A minőségirányítási rendszerek közigazgatási adaptációja kapcsán időnként még ma is felfellobban a vita a lelkes követők és a szkeptikusok között. Azt azonban ma már senki nem vitatja, hogy a közigazgatás, amikor saját megújulási, fejlődési útjait keresi, a vállalati irányítási módszerekre tekint, és igyekszik a számára is adaptálható mintákat, elméleteket átvenni a gazdasági szervezetektől.

A vállalatirányítási filozófiák különböző fejlődési szakaszaikban a termelési-fogyasztói folyamat különböző elemeire fókuszáltak: a munkaszervezésre, a piacokra, a vevőkre, a termékek minőségére.

A technikai fejlődés, a vállalati hálózatosodás, a humán erőforrás-gazdálkodás új módszerei – és még számos piacgazdasági körülmény – hatására paradigmaváltás következett be a vállalatirányítási módszertanok és technikák területén is. A vállalatok felismerték, hogy a siker tartósságát már nem az biztosítja többé, ha a termékekre, szállítókra, piacokra, hanem ha a szervezeti folyamatokra koncentrálnak.

A termelési, szolgáltatási folyamatok lehető leghatékonyabb megszervezése már nem csak a saját erőforrások optimális hasznosítására irányul, a partnerek teljesítőképességének is a lehető legeredményesebb felhasználására kell törekedni. Ezért a szervezetnek a saját termelési, szolgáltatási folyamatainak a szervezése mellett a termék előállításában részt vevő partnerekkel való hatásos együttműködés megszervezését is előtérbe kell helyeznie. A szervezeti folyamatok optimalizálása során nem hagyhatók figyelmen kívül a támogató folyamatok sem, hiszen ezeknek szintén a lehető leghatékonyabban kell elősegíteniük az üzleti folyamatok működését.

Tartós sikert azonban ma már alkalmankénti fejlesztésekkel nem lehet elérni. A szervezeti folyamatok komplex rendszerét nem elegendő kialakítani, azt folyamatosan életben kell tartani: irányítani, monitorozni és fejleszteni kell.

A *folyamatmenedzsment* célja a szervezeti stratégia és a szervezetben zajló folyamatok összehangolása, a folyamatok eredményes és hatásos irányítása, valamint a mindezeket biztosító tervezési és irányítási rendszer alkalmazása.

A folyamatmenedzsmentnek számos értelmezése létezik. Van olyan nézőpont, amelyik a folyamatok újrászervezését tekinti folyamatmenedzsmentnek. Egy másik megközelítésben a minőségirányítási- szervezési tevékenységhez kapcsolják, míg megint mások a folyamatmodellezéssel azonosítják.

Ebben a könyvben az IFUA Horváth & Partners folyamatmenedzsment-koncepcióját¹¹ követjük, mert a megközelítés ágazatfüggetlen, és jól alkalmazható a közszolgáltató szféra szervezeteinek folyamataira.

¹¹ *Folyamatmenedzsment a gyakorlatban* (2008). Budapest, IFUA Horváth & Partners Vezetési és Informatikai Tanácsadó Kft.

E megközelítés szerint a *folyamatmenedzsment* olyan átfogó rendszer, amely arra törekszik, hogy

- a működési folyamatok optimalizálása során biztosítsa a folyamatok összekapcsolását a szervezet elsődleges célrendszerével, a szervezeti stratégiával,
- megfelelő kereteket biztosítson a folyamatok eredményes tervezéséhez és irányításához,
- elősegítse a folyamatok állandó ellenőrzését azok teljesítménye tekintetében,
- támogassa a folyamatoknak a változó körülményekhez, elvárásokhoz való hozzáigazítását.

A folyamatmenedzsment keretein belül olyan konstrukciókat kell létrehozni, amelyek állandó vezetői feladattá teszik a folyamatok értékelését és optimalizálását. A folyamatokat irányító eljárásrendeknek is be kell épülniük a szervezeti struktúrába, és ezekhez személyhez kötött folyamatfelelősséget és ösztönzési rendszert kell hozzárendelni.

A folyamatmenedzsment-koncepció tehát a szervezet átfogó folyamatorientált kialakítását és irányítását támogatja, de célját – vagyis a tartós siker biztosítását – csak akkor tudja elérni, ha a szervezet saját modelljének megfelelően alakítja ki.

A korszerű szervezeten irányítás középpontjában mindent összevetve a szervezeti folyamatok állnak. Ahhoz, hogy egy fogalomrendszerben annak egy eleme alatt ugyanazt értsük, szükség van annak definiálására. Ebben a könyvben a folyamat fogalmát a következő értelemben használjuk:

„A folyamat a tevékenységek irányított láncolata egy adott teljesítmény (output) létrehozása érdekében.”¹²

„A folyamatok teremtik meg azokat az eredményeket, amelyeket a vállalat eljuttat a fogyasztóihoz.”¹³

A folyamatok legfontosabb tényezői:

- a vevői kör, amelyik a folyamat termékét igénybe veszi,
- a vevői igények alapján kijelölt teljesítmény,
- az erőforrás-felhasználás,
- a teljesítményhez kapcsolódó költség-, minőség- és időigény,
- eljárások és szabályok, amelyek biztosítják a tevékenységek célirányos végrehajtását.

A *folyamatmenedzsment* két alappillére a folyamatátalakítás és a folyamatirányítás.

A *folyamatátalakítás* egyszeri változtatás, új folyamatok kialakítását vagy a meglévők újjáalakítását jelenti. Akkor válik szükségessé, ha a meglévő folyamatok kisebb korrekciós javításokkal sem tudják már a kitűzött célt elérni.

¹² *Folyamatmenedzsment a gyakorlatban* 2008, 12.

¹³ *Folyamatmenedzsment a gyakorlatban* 2008, 11.

A folyamatátalakítás elemei:

- átszervezés, újjászervezés,
- optimalizálás.

A szervezetnek mindenekelőtt azt kell tisztáznia, hogy stratégiája szempontjából mely folyamatai kiemelkedő jelentőségűek és – szintén a stratégiából kiindulva – mik a folyamatokkal, azok teljesítményével kapcsolatos elvárások. Ezeket figyelembe véve lehet eldönteni, hogy hol van szükség közbelépésre, átalakításra.

A folyamatok átalakítási kényszere keletkezhet a szervezeti célokon belüli hangsúly eltolódásából vagy a célok jelentős változásából, de oka lehet a feltárt nem megfelelő működés vagy javítási követelmény, vagy az operatív feladatellátás fejlesztésének szükségessége is.

Az optimalizálás kevésbé radikális eljárás. A meglévő folyamatot lényegében érintetlenül hagyja, célja a gyenge pontok kijavítása, kisebb működési kiigazítások átvezetése.

Ahhoz azonban, hogy a korrigált folyamatok hosszú távon is a kívánt eredményt produkálják, az szükséges, hogy a folyamatirányítás keretén belül ezeket kontroll alatt tartsák, és gondoskodjanak a folyamatos fejlesztésükről.

A *folyamatirányítás* a folyamatok állandó felügyeletét és javítását foglalja magában.

A folyamatirányítás alkotóelemei:

- teljesítménymérés,
- folyamatkontrolling,
- folyamatszervezet és -felelősség.

A folyamatoknak meg kell felelniük a rájuk vonatkoztatott költség-, idő- és minőségi céloknak. Ezt nevezzük *folyamatteljesítménynek*. A szervezet célja a tartósan megfelelő folyamatteljesítmény megteremtése. A folyamatirányítási rendszernek tartalmaznia kell minden olyan elemet, módszert, ami a folyamatteljesítmény tartós biztosításához, illetve javításához szükséges.

A *teljesítménymérés* a teljesítményről szóló tájékoztatók előállítására és rendelkezésre bocsátására, a folyamatirányítás alapja. Ehhez megfelelő mutatószámok kidolgozására van szükség. A pénzben kifejezhető tényezők mellett fókuszálni kell a nem pénzügyi jellemzőkre (minőség, idő stb.) is.

A *folyamatkontrolling* keretében határozzák meg a folyamatokhoz kapcsolódó célokat. A folyamatkontrollingnak egyaránt támogatnia kell a stratégiai és az operatív célok elérését.

A folyamatkontrolling a teljesítménymérésre épül. A folyamatokat rendszeresen felülvizsgálják, elemzik, és szükség esetén javító intézkedéseket alkalmaznak. A folyamatkontrolling magában foglalja a végrehajtáshoz szükséges kapacitások megtervezését és szükséges esetekben a kapacitásmódosításokat is. Lényeges alkotóeleme a folyamatcélok elérését biztosító intézkedések irányítása. Az optimalizáló intézkedéseket a szakterületi felelősök vagy a folyamatfelelősök kezdeményezik és valósítják meg mindennapi tevékenységük keretében. A folyamatokhoz kapcsolódó célok elérését teljesítményméréssel ellenőrzik.

Ha a folyamatkontrolling azt tapasztalja, hogy jelentősebb átalakításra van szükség, folyamatátalakítást kezdeményez.

A *folyamatszervezet és -felelősség* a folyamatmenedzsment céljából kiindulva azt jelenti, hogy

- a folyamatok értékelésének és optimalizálásának állandó vezetői feladattá kell válnia,
- a folyamatokhoz személyhez kötött folyamatfelelősséget kell hozzárendelni,
- teljesítménymérést, folyamatkontrolling-eszközöket kell alkalmazni.

Ezek a tevékenységek nem alakíthatók ki a szervezeti struktúrától függetlenül. Azt a vezetés dönti el, hogy a szervezet működtetésében mekkora súlyt helyez a folyamatorientált irányítási elvekre, de a folyamatfelelősségnek és a folyamatok irányítási folyamatainak mindenképpen be kell épülniük a szervezeti keretek közé.

7. Menedzsmentkontroll a közigazgatásban

A menedzsmentkontroll az irányítási folyamatok felügyelete, amelyek során a vezetők úgy irányítják a szervezet tagjainak tevékenységét, hogy az a szervezet célrendszerének megvalósítására irányuljon.

A költségvetési szerveket érintően a menedzsmentkontroll alapú szervezeterányítási gyakorlat kialakításának állami kényszere évek óta jelen van a hazai jogi szabályozásban. Napjainkra ez a követelményrendszer az átfogó menedzsmentkontroll kialakításának elvárásáig fejlődött, amit az államháztartási ellenőrzési rendszer egyik elemének, a belső kontrollrendszernek az alkalmazásával kell megvalósítaniuk.

7.1. Előzmények¹⁴

A költségvetési szervekkel szemben támasztott integrált szervezeterányítási követelményrendszer kialakulása az államháztartási kontrollok fejlődési környezetében, azon belül a közpénzekkel való gazdálkodás ellenőrzésének talaján indult.

Magyarországon az államháztartási ellenőrzés szabályozásának kezdetét az Állami Számvevőszék létrejöttétől, 1989-től számíthatjuk. Fontos mérföldkő volt az 1992-ben alkotott államháztartási törvény (1992. évi XXXVIII. törvény, a továbbiakban: régi Áht.), amely lényeges változásokat hozott az államháztartás gazdálkodási rendszerének korszerűsítésében. Az államháztartás külső finanszírozási szükségletének csökkentése, a költségvetési pénzfelhasználás áttekinthetőbbé tétele érdekében 1995-ben létrejött a Magyar Államkincstár az állami költségvetés pénzügyi végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására.

Az Európai Unióhoz való csatlakozási tárgyalások jogszabályalkotási, illetve -módosítási folyamatokat vontak maguk után, amelyek keretében a régi Áht. rendelkezett a költségvetési ellenőrzésről. A szabályozás a kormányzati és a felügyeleti ellenőrzésen kívül már kiterjedt a költségvetési szervek belső ellenőrzési rendszerére is.

A költségvetési szervek belső ellenőrzési rendszere ekkor még nem felelt meg hiánytalanul az Európai Bizottság által támasztott elvárásoknak, de már három összetevőből állt:

- vezetői ellenőrzés,
- munkafolyamatba épített ellenőrzés,
- függetlenített belső ellenőrzés.

¹⁴ A történeti áttekintés csak a belső kontrollrendszer jelenlegi követelményrendszerének kialakulását mutatja be. Az államháztartási ellenőrzési rendszer teljes körének kialakulását lásd Nemzetgazdasági Minisztérium: Tájékoztató a jelenlegi belső kontrollrendszer előzményeiről. Elérhető: <http://allamhaztartas.kormany.hu/hazai-allamhaztartasi-belso-kontroll-bemu> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 25.)

A Kormány 2003-ban elfogadta az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzési rendszer (ÁBPE) fejlesztési stratégiáját. Ennek részeként végbement a belső ellenőrzési módszertan kidolgozása, a belső ellenőrzési rendszer három elemének körülhatárolása:

1. folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés, közismert nevén FEUVE,
2. belső ellenőrzés,
3. központi harmonizációs egység.¹⁵

Szintén 2003-ban a pénzügyminiszter bevezette az IIA-standardok¹⁶ alkalmazását a közszférában. A Pénzügyminisztérium az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzési rendszer módszertani útmutatóinak nagy részét 2004-ben közzétette a honlapján, illetve a *Pénzügyi Közlönyben*. Az önkormányzati alrendszerre vonatkozó speciális szabályozás a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénybe (Ötv.) épült be. A régi Áht. szabályozásával összhangban a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény előírta, hogy az önkormányzatok olyan pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszert kötelesek működtetni, amely biztosítja a rendelkezésre álló források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. A rendszer kialakításának és működtetésének felelősségét a jegyző hatáskörébe utalta.

A hazai és nemzetközi szakmai fejlődés hatására a következő kiemelkedő fejlődési periódus 2009–2011-ben zajlott. Ekkor jelentkezett jogszabályi követelményként a költségvetési szerveknél egy olyan integrált keretrendszer kialakítása, amely túllépett a pénzügyi ellenőrzések keretein, és korszerű szervezetrányítási elemek alkalmazását írta elő számukra. A keretrendszer belső kontrollrendszer néven jelent meg a törvényi és kormányrendeleti szabályozásban. A felállított követelmények az INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions)¹⁷ és a COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)¹⁸ ajánlásain alapultak.

¹⁵ 359/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet az INTERREG III Közösségi Kezdeményezés programok végrehajtásának részletes szabályairól 2. § (1) ag): „*központi harmonizációs egység: az államháztartásért felelős miniszter által vezetett minisztériumnak az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzési rendszer központi harmonizációjáért, szabályozásának előkészítéséért és koordinációjáért, valamint fejlesztéséért felelős szervezeti egysége.*”

¹⁶ IIA: Institute of Internal Auditors, a Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezete. Az IIA-standardok a szervezet által kibocsátott nemzetközi normák, amelyek a belső ellenőrzési tevékenység összhangját hivatottak biztosítani.

¹⁷ Az INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) azon országok legfőbb ellenőrző intézményeinek – számvevőszékeinek – nemzetközi szakmai szervezete, amelyek tagjai az Egyesült Nemzetek Szervezetének vagy az ENSZ valamely szakosított szervezetének.

¹⁸ Az Egyesült Államokban 1985-ben alakították meg a Treadway nemzeti bizottságot, amelynek célja a pénzügyi jelentésekkel kapcsolatos csalások elleni küzdelem volt. A bizottság támogatására alakult öt szakmai szervezetből a Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (A Treadway bizottságot támogató társaságok bizottsága), közismertté vált néven a COSO. A belső kontroll keretrendszerének kidolgozása és folyamatos fejlesztése – bár erre más irányzatok is voltak – elsődlegesen a COSO-hoz kötődik.

7.2. Az államháztartási belső kontrollrendszer szabályozási rendszere

Az „új Áht.”, az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Áht.), az államháztartási kontrollok céljaként az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodást jelöli ki. Azt, hogy ez hogyan valósuljon meg, a végrehajtási rendeletek tartalmazzák. A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről a 370/2011.(XII. 31.) Korm. rendelet¹⁹ (továbbiakban: Bkr.) rendelkezik.

Az Áht. az államháztartási kontrollokat három szintbe sorolta.

„44. Az államháztartási kontrollok rendszere

61. § (1) Az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének biztosítása.

(2) Az államháztartás külső ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat az Állami Számvevőszék látja el. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenységének korlátozása nélkül e törvényben meghatározott esetben külső ellenőrzést a kincstár is végezhet.

(3) Az államháztartás kormányzati szintű ellenőrzése a kormányzati ellenőrzési szerv, az európai támogatásokat auditáló szerv és a kincstár által valósul meg.

(4) Az államháztartás belső kontrollrendszere a költségvetési szervek belső kontrollrendszere – beleértve a belső ellenőrzést – keretében valósul meg.

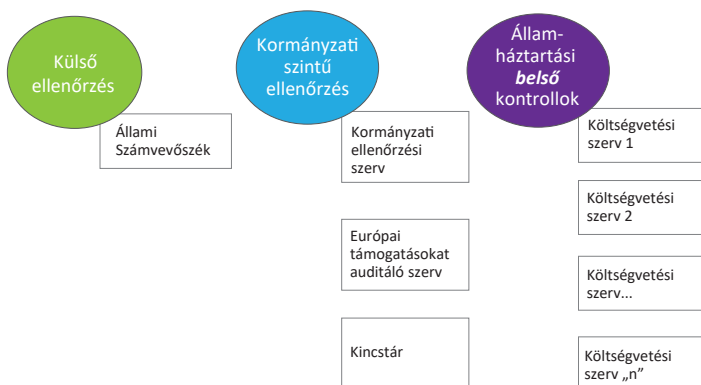
62. § Az államháztartásért felelős miniszter ellátja – az Állami Számvevőszék véleményének kikérésével – az államháztartás belső kontrollrendszerének – amely magában foglalja az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzést – a nemzetközi standardokkal összhangban lévő fejlesztésével, szabályozásával, koordinációjával és harmonizációjával kapcsolatos feladatokat, megalkotja az ezekhez kapcsolódó jogszabályokat, módszertani útmutatókat, valamint ellátja a szakmai egyeztető fórumok működtetésével és kötelező továbbképzések szervezésével kapcsolatos feladatokat.”

Az államháztartási kontrollrendszer felépítése tehát hármas tagolású lett:

1. külső ellenőrzés,
2. kormányzati ellenőrzés,
3. államháztartási belső kontrollrendszerek.

Minden költségvetési szervre nézve kötelező, hogy kialakítsa és működtesse saját szervezetének belső kontrollrendszerét. Az államháztartás belső kontrollrendszerének harmadik elemét az egyes költségvetési szervek belső kontrollrendszerei alkotják.

¹⁹ 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről



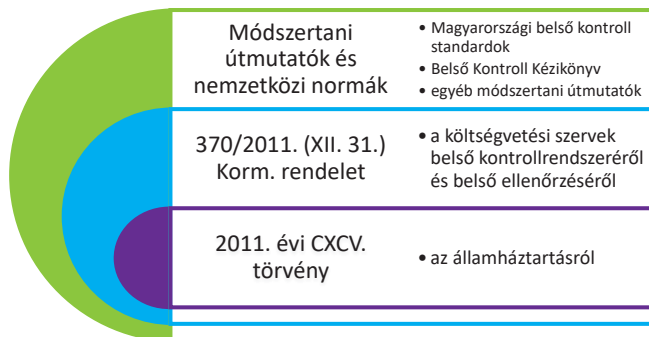
6. ábra

Az államháztartási kontrollrendszer felépítése

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A belső kontrollrendszer alapjait az Áht. teremti meg, elemeit és a részletszabályokat kormányrendeletek tartalmazzák. Ezek közül témánk szempontjából kiemelkedő jelentőségű a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és a belső ellenőrzésről szóló 370/2011.(XII. 31.) Korm. rendelet. A gyakorlati megvalósítást a standardok és az értelmezésüket elősegítő módszertani útmutatók támogatják, amelyeket az államháztartásért felelős miniszter tesz közzé. A belső kontroll standardjai ajánlásokat adnak a jogszabályokban megfogalmazott követelmények teljesítésének fő irányára és módszerére. A standardok és az útmutatók megalkotásáról és rendszeres felülvizsgálatáról az államháztartásért felelős miniszter gondoskodik.

A belső kontrollrendszerek szabályozási rendszerében a törvényi szabályozástól kiindulva, a kormányrendeleti szinten át az útmutatókig egyre részletesebben bontakoznak ki az egyes belső kontrollelemek.



7. ábra

A belső kontrollrendszer elemeinek szabályozási környezete

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Korábban, a belső kontrollrendszer megjelenésekor ez a struktúra még négy jogszabályi szintet tartalmazott, mert a belső kontrollstandardokat – az akkor még jogszabálynak minősülő – 1/2009. (IX. 11.) PM irányelv²⁰ tartalmazta. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény rendelkezései folytán a jogi iránymutatások 2012. január 1-jén hatályukat veszítették, illetve visszavontnak minősültek. A belső kontrollstandardok közzétételére a Pénzügyminisztérium 2010-ben kiadta a Belső Kontroll Kézikönyvet, amely a standardokon túl a végrehajtásra vonatkozó módszertani útmutatókat is tartalmazott.

A belső kontrollrendszer egyes elemeinek tartalmát a magyarországi államháztartási belső kontrollstandardokat tartalmazó útmutató jelöli ki.

„A standardok céljai:

- a költségvetési szervek belső kontrollrendszerének kialakítása során egységesen követendő alapelvek meghatározása;
- az államháztartási belső kontrollal kapcsolatos kötelezettségek, elvárások, javaslatok rendszerbe foglalása;
- a jogszabályi előírások gyakorlati megvalósításához, a tevékenységek értékeléséhez viszonyítási alap nyújtása;
- az államháztartás belső kontrollrendszerben már meglévő kötelezettségek megerősítése, illetve ezen kötelezettségekre történő figyelemfelhívás;
- a költségvetési szerv folyamatai és működése színvonala javításának elősegítése;
- a hazai és nemzetközi bevált gyakorlatok államháztartási környezetben való alkalmazásának elősegítése.”²¹

Az előírások és a belső kontrollstandardok értelmezését, azonos módon való alkalmazását a Belső Kontroll Kézikönyv hivatott elősegíteni. A Kézikönyv a belső kontrollstandardok részletes, gyakorlati példákat is tartalmazó magyarázó kifejtésén kívül szabályzat- és eljárásmintákat is közzétesz. Az önellenőrzést segítik elő a standardok bemutatását követő ellenőrző kérdések. Ezek segítségével lemérhető, hogy az adott szervezet milyen mértékben felel meg a belső kontrollrendszer jogszabályi rendelkezéseinek, a standardok által megkívánt tartalomnak.

Mindkét dokumentumot az államháztartásért felelős miniszter teszi közzé.

A módszertani útmutatók ma már ugyan nem jogforrások, ám követelményrendszerük áttelelesen kötelező, mert mind az Áht., mind a Bkr. előírja alkalmazásukat.

Áht.

„69. § (2) A belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője felelős az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók figyelembevételével.”

²⁰ 1/2009. (IX. 11.) PM irányelv az államháztartási belső kontroll standardokról

²¹ *Magyarországi államháztartási belső kontroll standardok – Útmutató.* (2012. december). Nemzetgazdasági Minisztérium. Elérhető: <http://allamhaztartas.kormany.hu/belso-kontroll-szakmai-anyagok> (Letöltés időpontja: 2016. 11. 21.)

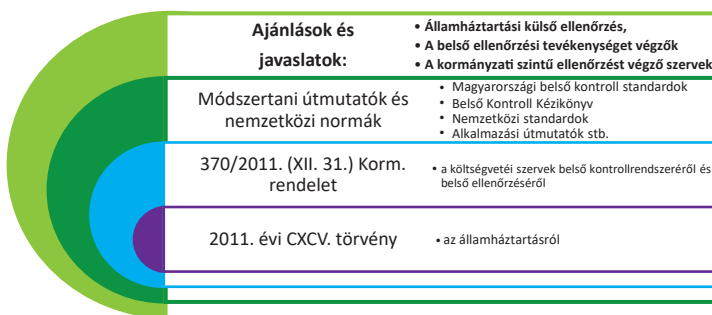
Bkr.

„5. § (1) A költségvetési szervek belső kontrollrendszerét – a szervezeti sajátosságok figyelembevételével – az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók alkalmazásával kell kialakítani és működtetni.”

A háromszintű struktúra a belső kontrollrendszer *fejlesztése* során még egy elemmel egészül ki, mert a jogi szabályozás biztosítja, hogy az ellenőrzések tapasztalatai hasznosuljanak a fejlesztésben.

Bkr.

„5. § (2) A belső kontrollrendszer fejlesztése során figyelembe kell venni az államháztartási külső ellenőrzést, kormányzati szintű ellenőrzést végző szervek és a belső ellenőrzési tevékenységet végzők által megfogalmazott ajánlásokat és javaslatokat.”



8. ábra

A belső kontrollrendszer elemeinek szabályozási környezete fejlesztés esetén

Forrás: a szerző saját szerkesztése

7.3. Az államháztartási belső kontrollrendszer áttekintése

Korábban a polgármesteri hivatalok egyéni törekvésük szerint kísérleteztek haladó szervezeti irányítási modellek meghonosításán, és fordultak különböző minőségirányítási technikák alkalmazása felé. Ahogyan a különféle rendszerek (ISO, TQM, CAF) létrehozása, ugyanúgy fenntartásuk is önkéntes volt. A belső kontrollrendszer létrehozásának és működtetésének jogszabályban rögzített követelményével ez az egyéni ambíciókon alapuló önkéntesség megszűnt. Mára az ország valamennyi költségvetési szerve kötelezett arra, hogy egy átfogó, folyamatmenedzsmenten alapuló menedzsmentkontroll-rendszert működtessen.

„Az INTOSAI ellenőrzési standardjai szerint: »Minden szervezet kötelessége, hogy erőforrásai védelme érdekében megfelelő kontrollrendszert alakítson ki. A szervezet kötelessége az is, hogy biztosítsa a kontrollok jelenlétét és megfelelő működését annak érdekében, hogy a szervezet megfeleljen a törvényben meghatározott feladatkörének és a reá vonatkozó szabályozásoknak, valamint, hogy a döntéshozatali folyamatban érvényesüljön a feddhetetlenség és a korrektség.« A közszférára vonatkozó belső kontrollstandardok alapján: »A belső kontroll egy dinamikus, összetett folyamat, amely folyamatosan alkalmazkodik a szervezetet érő változásokhoz. A vezetésnek és a dolgozók minden szintjének részt kell

vennie ebben a folyamatban, hogy a kockázatokat meghatározzák, és ésszerű biztosítéket nyújtsanak a szervezet küldetésének teljesítéséhez, és kitűzött céljai eléréséhez.»²²

A helyi közigazgatást hosszú időn keresztül döntően a legfontosabb feladat- és hatáskörök állandósága, ebből eredően a folytonosság, statikusság jellemezte. Az egyszer kialakult – gyakorta jól szervezett – folyamatokon hosszú ideig nem kellett változtatni, ezért nem volt szükséges, hogy ezekkel átfogóbban foglalkozzanak. Jellemző volt a munkaerő hosszan tartó alkalmazása, mert így a dolgozóknak egyszer kellett elsajátítaniuk az ismereteket, utána a jogszabályváltozások figyelemmel kísérésével már biztosított volt a folyamatok ellátásához szükséges tudás. Ezért a szervezeten belülről kevés figyelmet szenteltek a folyamatoknak.

Az állami önkormányzati feladatrendszer alapvető átalakításával párhuzamosan fel erősödött a hatékony feladatellátás követelménye a helyi közigazgatással szemben is. Ahogy ma már a vállalatok legnagyobb fejlődési lehetőségeit folyamataik menedzselésének képessége dönti el, ugyanúgy a közigazgatásban is a teljesítmények növelésének, a szolgáltatási minőség fejlesztésének kulcskérdésévé a folyamatmenedzsment vált. Ennek „terepét” a belső kontrollrendszer teremtette meg.

Minden költségvetési szerv valamilyen feladatellátásra jön létre, de a szervezet megfelelő működéséhez több feltételnek is teljesülnie kell. A szervezeti struktúrának éppúgy a feladatellátáshoz igazodóan kell felépülnie, mint a feladat ellátását megvalósító tevékenységi folyamatoknak. A munkafolyamatokat irányítani és ellenőrizni kell, fel kell tárnunk a bennük rejlő kockázatokat, ki kell dolgozni a kockázatok kiküszöbölésének módszereit. A szervezet belső viszonyait is szabályozni kell.

A belső kontrollrendszer egy integrált irányítási keretrendszer, amely a szervezet-irányítási elemeket meghatározott kategóriák köré rendszerezve biztosítja a költségvetési szerv megfelelő működését. A belső kontrollrendszer a COSO-modell átvételén alapult.

A belső kontrollrendszer öt elemből áll:

1. kontrollkörnyezet,
2. kockázatkezelési rendszer,
3. kontrolltevékenységek,
4. információs és kommunikációs rendszer,
5. monitoringrendszer.

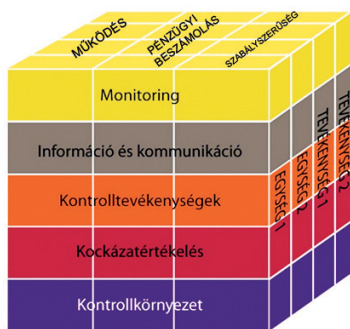
A COSO-modell megközelítésének a lényege, hogy a belső kontrollrendszer elemei a költségvetési szerv valamennyi tevékenységét átfonják, mert lefedik:

- a tevékenységeket meghatározó jogszabályi környezetet és belső előírásokat (kontrollkörnyezet),
- a tevékenységek végrehajtása során az azok szabályos és hatékony végrehajtását veszélyeztető tényezők felmérését (kockázatkezelés),
- a szabályos működést biztosító intézkedések meghozatalát (kontrolltevékenység),
- a tevékenységek elvégzéséhez, a szabályozók ismeretéhez szükséges folyamatos szervezeti kommunikációs feladatokat (információ és kommunikáció),

²² *Belső Kontroll kézikönyv* (2010). Pénzügyminisztérium. 7. Elérhető: <http://allamhaztartas.kormany.hu/belso-kontroll-szakmai-anyagok> (Letöltés időpontja: 2016. 11. 21.)

- a költségvetési szerv tevékenységeinek folyamatos nyomon követését és belső ellenőrzését (monitoring).

A rendszer elemeinek kapcsolatát legszemléletesebben a háromdimenziós COSO-kocka mutatja be:

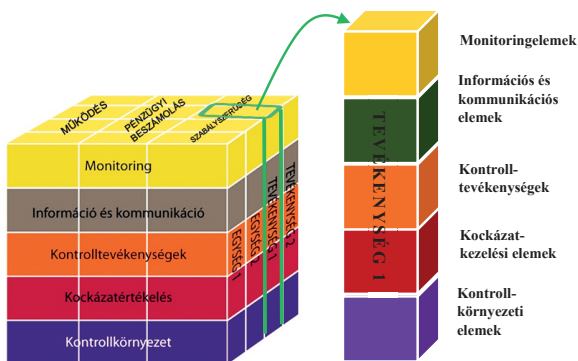


9. ábra

COSO belső kontrollrendszer

Forrás: IVANYOS János (2013): A vállalati kockázatkezelés. Elérhető: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/0007_e3_kockazatmentedsment_scorm/coso_belso_kontroll_lyzpdEu6yLwJHA1g.html (A letöltés dátuma: 2016. 11. 21.)

A belső kontrollrendszer az egymás mellett élő szervezetszabályozási eszközök közötti kapcsolatok tudatos megteremtésével jön létre. Ezek a kapcsolatok azonban nem valamilyen „szervezetrányítási interfészek”, amik a belső kontrollrendszer egyes elemei között biztosítanak „adatátvitelt”, hanem sokkal inkább felismert logikai kapcsolatok, amelyek létrehozása a rendszer minden érintett elemét hatásosabbá teszi. A jól kialakított belső kontrollrendszer lényege, hogy az egyes kontrollelemek (1–5) megvalósítási területei mintegy egymásba érve, összefonódva hálózák be a szervezetet, annak működési folyamatait, irányítási rendszereit.



10. ábra

A belső kontrollrendszer elemeinek megjelenése a működési folyamatokban

Forrás: a szerző saját szerkesztése IVANYOS 2013 alapján

A belső kontrollrendszer öt elemét kitöltő témacsoportok:

1. Kontrollkörnyezet:

- 1.1. célok és szervezeti felépítés,
- 1.2. belső szabályzatok,
- 1.3. feladat- és felelősségi körök,
- 1.4. a folyamatok meghatározása és dokumentálása,
- 1.5. humánerőforrás,
- 1.6. etikai értékek és integritás.

2. Kockázatkezelés:

- 2.1. a kockázatok meghatározása és felmérése,
- 2.2. a kockázatok elemzése,
- 2.3. a kockázatok kezelése,
- 2.4. a kockázatkezelés teljes folyamatának felülvizsgálata,
- 2.5. csalás, korrupció.

3. Kontrolltevékenységek:

- 3.1. kontrollstratégiák és módszerek,
- 3.2. a feladatkörök szétválasztása,
- 3.3. a feladatvégzés folytonossága.

4. Információ és kommunikáció

- 4.1. információ- és kommunikációs szabályozás,
- 4.2. iktatási rendszer,
- 4.3. a hiányosságok, szabálytalanságok és a korrupció jelentése.

5. Monitoring

- 5.1. a szervezeti célok megvalósításának monitoringja,
- 5.1. a belső kontrollok értékelése,
- 5.3. nyomon követési (monitoring) rendszer (melynek része a független belső ellenőrzés).

A kontrollrendszer elemei akkor lesznek hatásosak, ha a megfelelő tartalommal kitöltve, egymásra épülve működnek, de közülük éppen ezért kiemelt jelentősége van a kontrollkörnyezet kellően alapos előkészítésének. A kontrollkörnyezet fogalomkörébe tartozó szervezetre irányítási elemek teremtik meg ugyanis az alapot az összes többi rendszer elem kidolgozásához. Ha a többi rendszer elem fejlesztése során észleljük, hogy nincsenek meg a megfelelő kiindulási alapok a folyamatszervezéshez, célszerű legelőször a kontrollkörnyezet megfelelő részterületét átvizsgálunk. Könnyen lehetséges, hogy a megfelelő kontrollkörnyezeti terület még kidolgozatlan. Ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy a kontrollkörnyezet kialakításának „üres pontjai” lennének – elképzelhető, hogy a korábbiaknál részletesebb dokumentálás vált szükségessé, vagy a meglévő szabályozások struktúráját kell átrendezni.

Vákát oldal

8. Stratégiai és operatív célrendszer

A szervezetek alapvető célja a tartósan eredményes működés, tehát termékeik, illetve szolgáltatásaik hosszú távon jó minőségben való előállítás. A stratégia egy szervezet (önkormányzat, vállalat) alapvető fontosságú, hosszú távú céljainak megfogalmazását, e célok teljesítéséhez szükséges akciók sorozatát és az erőforrásoknak a célok eléréséhez szükséges igénybevételét jelenti.

Általánosan elfogadott tény, hogy azok a szervezetek sikeresek, amelyek távlatos gondolkodásra, fejlődési irányaik hosszabb távú meghatározására képesek, ugyanakkor működésüket képesek igazítani a változó igényekhez és körülményekhez. A stratégiai tervezés lehet megelőző és követő folyamat.

A jövőkép megvalósításához vezető fejlesztési területek kijelölésével *megelőzőleg* jelöljük ki a haladási irányokat, a megvalósítandó célokat és a kulcsfontosságú területeket. Ezek a tervek hosszú távú irányvonalat határoznak meg. A célok elérésének konkrét időtartamát a kitűzött célok elérhetősége és a hozzá vezető tevékenységek jellege határozza meg. Stratégiai tervet kell azonban készíteni akkor is, ha a szervezet belső körülményei vagy külső környezete nagymértékben megváltozik, és a célrendszert ezeket a változásokat *követve* át kell alakítani. Ezért a stratégiai tervezés nem egy egyszeri, hanem folyamatos tevékenység.

Ha például egy polgármesteri hivatal 2012 előtt azt tervezte, hogy az államigazgatási hatósági ügyek ügyfélkapcsolati oldalát komplex ügyfélszolgálatba szervezi, és ehhez egy önkormányzati ingatlant átépít, akkor a járási rendszer létrejöttét követően a programot célszerű volt felülvizsgálni abból a szempontból, hogy a hivataloknál maradt ügyek mennyisége és gyakorisága – a lakossági szükséglet – még mindig arányban van-e az átépítés költségeivel.

Ma már az önkormányzati szférában is mindenki tisztában van azzal, hogy a jól szervezett működés elképzelhetetlen az irányok hosszabb távú kijelölése nélkül, ezért a stratégiaalkotás fontosságáról senkit nem kell meggyőzni.

A stratégia fogalomkör három eleméből elsődleges a célok megfogalmazásának szükségessége, hiszen az elvárások teljesítéséhez szükséges akciókat és erőforrásokat csak pontos célrendszer ismeretében lehet megtervezni.

A költségvetési szervek stratégiai céljainak írásban való rögzítését a belső kontrollrendszerrel szemben támasztott követelmények is előírják:

„1.1.1. A költségvetési szerv hatékony feladatellátása érdekében stratégiai és operatív célrendszerét írásban kell rögzíteni.

Magyarázat: Az államháztartás rendszerébe tartozó minden szervezetet valamilyen társadalmi igény kielégítése céljából hoznak létre, vagy közvetlenül jogszabályi előírás által, vagy áttételesen, a jogszabályok által nyújtott lehetőség alapján. Mindkét esetben fontos,

hogy a létrehozott költségvetési szerv alapvető, a társadalmi igényekkel összhangban álló stratégiai céljait írásban (pl. stratégiai tervben) fektessék le.”²³

„A költségvetési szervek alapvető célját – a vállalkozási szférától eltérően –, általában az alapítást elrendelő, a társadalmi igényt közvetítő jogszabály határozza meg.”²⁴

A szervezet rendeltetését és ebből eredő feladatait az alapító okiratok rögzítik, tehát az írásban rögzített stratégiai célrendszer minimálkövetelményének a folyamatosan aktualizált alapító okirathoz illeszkednie kell. Az alapító okiratok azonban nem tartalmazzák azt, hogy a szervezet mit tekint az egyes feladatellátások esetében jó minőségnek, milyen küldetésudatot fogalmaz meg önmaga számára egy-egy szakmai területen. E nélkül viszont a folyamatosan jó minőségű feladatellátás hosszú távon nem biztosítható, hiszen semmi nem jelent akkora veszélyt egy produktum devalválódására, mint a megszokáson alapuló, a környezeti változásokat figyelmen kívül hagyó, ezáltal fejlődésre képtelen tevékenység-ellátás. Ezért a stratégiai célrendszer végiggondolására és írásbeli rögzítésére még azoknak a szervezeteknek is szükségük van, amelyek feladatrendszerüket nem maguk alakíthatják ki.

A polgármesteri hivatalok különösen speciális helyzetben vannak, mert saját működési célrendszerük mellett – pontosabban azon belül – az önkormányzati koncepciók végrehajtása is a polgármesteri hivatalok feladata.

8.1. Az önkormányzat stratégiai célrendszere

Az önkormányzatokat Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény hosszú távú tervek megalkotására kötelezi:

„116. § (1) A képviselő-testület hosszú távú fejlesztési elképzeléseit gazdasági programban, fejlesztési tervben rögzíti, melynek elkészítéséért a helyi önkormányzat felelős.

(2) A gazdasági program, fejlesztési terv a képviselő-testület megbízatásának időtartamára vagy azt meghaladó időszakra szól.

(3) A gazdasági program, fejlesztési terv helyi szinten meghatározza mindazokat a célkitűzéseket és feladatokat, amelyek a helyi önkormányzat költségvetési lehetőségeivel összhangban, a helyi társadalmi, környezeti és gazdasági adottságok átfogó figyelembevételével a helyi önkormányzat által nyújtandó feladatok biztosítását, színvonalának javítását szolgálják.

(4) A gazdasági program, fejlesztési terv – a megyei területfejlesztési elképzelésekkel összhangban – tartalmazza, különösen: az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó fejlesztési elképzeléseket.

(5) A gazdasági programot, fejlesztési tervet a képviselő-testület az alakuló ülést követő hat hónapon belül fogadja el. Ha a meglévő gazdasági program, fejlesztési terv az előző ciklusidőn túlnyúló, úgy azt az újonnan megválasztott képviselő-testület az alakuló ülést követő hat hónapon belül köteles felülvizsgálni, és legalább a ciklusidő végéig kiegészíteni vagy módosítani.”

A gazdasági programon kívül még több, ágazati jellegű önkormányzati stratégiai dokumentum is születhet (közművelődési stratégia, városmarketing-stratégia, esélyegyenlőségi

²³ *Magyarországi államháztartási belső kontroll standardok – Útmutató 5.* 2012.

²⁴ *Belső kontroll kézikönyv* 2010, 12.

terv stb.). Ezek azzal a céllal jönnek létre, hogy hosszú távú iránymutatásul szolgáljanak, ezért fejlesztési elképzeléseket jelölnek ki, operatív célrendszert nem tartalmaznak.

A hosszú távú irányvonalak működőképességét csak logikusan kidolgozott végrehajtási tervek rendszerével lehet biztosítani. Programozott, az erőforrásokat hatékonyan felhasználó megvalósuláshoz pontos, egymásra épülő operatív célrendszer kialakítása szükséges. Az erőforrás-tervezéshez, a pénzügyi források biztosításához és azok hatékony felhasználásához a körültekintően kidolgozott projektláncok adnak megfelelő támpontokat.

A végrehajtási folyamat nem nélkülözheti a feladatok meghatározása és végrehajtásuk ütemezése mellett a tevékenységek előrehaladásának, költségeinek figyelemmel kísérését, elemzését és értékelését sem.

A végrehajtásban résztvevőknek pontosan át kell látniuk feladataikat, érezniük kell a határidők és rendelkezésre álló anyagi eszközök felhasználásának fontosságát. Ehhez az szükséges, hogy ezek a tervek ne csak a vezetői értekezletek szűkszavú emlékeztetőiben jelenjenek meg. Célszerű az operatív terveket világos, átlátható, közérthető dokumentumok formájában rögzíteni és közzétenni. Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok éves költségvetési keretek között gazdálkodnak, az operatív tervek kijelölése során az egyik kézenfekvő lehetőség a célkitűzések megvalósítását éves akciókra bontani.

Az operatív tervek létrehozása során arra is figyelemmel kell lenni, hogy egy-egy feladat végrehajtása több szervezeti egység közreműködését is igényelheti. Ez nem csak a koordináció szempontjából jelentős tényező. A következő éves tervezés során pontosan kell tudni, hogy egy feladatot milyen mértékben hajtottak végre, mekkora volt a költségfelhasználása. Ehhez ismét több szervezeti egységtől származó információra van szükség.

Az operatív célrendszer kialakítására, a végrehajtás lebonyolítására számtalan megoldás lehetséges.

A következőkben egy olyan folyamatrendszer kialakítási lehetőségét ismertetjük, amely a stratégiai célkitűzések végrehajtását biztosító feladatok tervezését és a kijelölt feladatok elvégzésének folyamatos nyomon követését teszi lehetővé a belső kontrollrendszerrel szemben támasztott követelmények figyelembevételével.

A modell az önkormányzati gazdasági program végrehajtásának megszervezését mutatja be. Ez egy olyan szerteágazó, nagyságrendjében különböző célokat felvonultató, és a polgármesteri hivatal szervezeti egységeinek közös munkáját igénylő terveyüttes, amelynek a végrehajtása nagy előszervezettséget igényel.

A modell a feladatok végrehajtásának monitoringjára és ennek alapján az éves beszámolóokra épülő beszámolási-tervezési ciklus. A polgármesteri hivataloknál egy ilyenfajta, ehhez hasonló megoldás már csak azért is előnyös lehet, mert a képviselő-testület is igényli a kitűzött célok teljesülésének időszakonkénti áttekintését.

A folyamatrendszer évről évre zajló körkörös periódusokban határozza meg a stratégiai célkitűzések végrehajtását biztosító feladatokat és az azokat végrehajtó szervezeti egységek tevékenységeit, valamint a kijelölt feladatok elvégzésének folyamatos nyomon követését. A rendszer – a fejlődés elvére épülve – a korábbi évek teljesítményeinek nyomon követését szolgáló monitoringrendszerre építi a következő évek terveit.

A tervezési-végrehajtási ciklus elemei:

1. programértékelő-célkitűző tájékoztató elkészítése,
2. a stratégiai célokhoz kapcsolódó feladatok beépítése a költségvetési koncepcióba,

3. a következő évi költségvetés tervezése során a koncepcióban szereplő, stratégiai célokhoz kapcsolódó feladatok pontosítása, beépítése a költségvetési javaslatba,
4. az adott évre vonatkozó operatív célok kijelölése, költségvetési fedezet biztosítása.

1. Programértékelő-célkitűző tájékoztató elkészítése

Minden évben a negyedik negyedévben a szervezeti egységek programértékelő-célkitűző tájékoztatót készítenek.

A programértékelő tájékoztatóban a szervezeti egységek a következőket mutatják be:

- az adott évben a stratégiai célokhoz rendelt részfeladatokat hogyan teljesítették (a tervtől történt eltérést indokolni kell),
- a következő évi költségvetésbe milyen feladatokat javasolnak tervezni,
- a javasolt feladatnak mekkora lesz a várható forrásigénye.

A tájékoztatóban ki kell térni arra is, ha az adott évi feladat nem vagy csak részben teljesült, és be kell mutatni ennek okát.

Ha a szervezeti egység nem javasol a stratégiai programhoz kapcsolódó részfeladat-tervezést, akkor ezt indokolnia kell. (Értelemszerűen sem a tájékoztató készítése, sem a javaslat hiányának indokolása nem vonatkozik azokra a szervezeti egységekre, amelyeknek tevékenységi területe nem kapcsolható közvetlenül a ciklusprogram megvalósításához.)

A részt vevő szervezeti egységek számára kulcskérdés, hogy a megvalósítás minden részét átlássák, és részt vegyenek az adott akcióterület éves cselekvési tervének kialakításában, ezért sem a koncepció kialakítása, sem a későbbiekben a költségvetés tervezési folyamata nem nélkülözheti a szervezeti egységek konzultációját.

A szervezeti egységek tájékoztatóit a polgármesteri hivatal felső vezetése (polgármester, alpolgármesterek, jegyző, aljegyző) áttekinti. A vezetők kiegészítéseit, módosításait a szervezeti egységek a tájékoztatóba bedolgozzák.

2. A stratégiai célokhoz kapcsolódó feladatok beépítése a költségvetési koncepcióba

Bár már nem követelmény a költségvetési koncepció készítése, mégis számos képviselő-testület készíti elő a következő évi költségvetését azzal, hogy a következő évre tervezett kiemelt jelentőségű feladatokat év végén meghatározza, mintegy orientálva a költségvetés összeállításának menetét. Ez a dokumentum mind tartalmát, mind formáját tekintve sokféle lehet, de jelen modellben az ezzel egyenértékű tartalmú képviselő-testületi döntést – az egyszerűség kedvéért – költségvetési koncepciónak nevezzük.

A programértékelő tájékoztatót olyan időpontban kell elkezdni összeállítani, hogy az a következő évi költségvetési koncepcióhoz kapcsolódóan a képviselő-testület elé kerülhessen. A szervezeti egységek vezetői a következő költségvetési évre javasolt részfeladatokat a költségvetési koncepcióhoz leadott programjukban szerepeltetik.



11. ábra

A stratégiai célok megjelenése az éves költségvetési koncepcióban

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Célszerű a szervezeti egységek programértékelő tájékoztatóit egységes szerkezetbe foglalva a képviselő-testület elé beterjeszteni. Így biztosítható, hogy a programelemek előrehaladását a döntéshozó folyamatosan áttekinthesse, szükség esetén a stratégiai célokat módosíthassa, értékelhesse, és meghozhassa a korrekciós döntéseket.

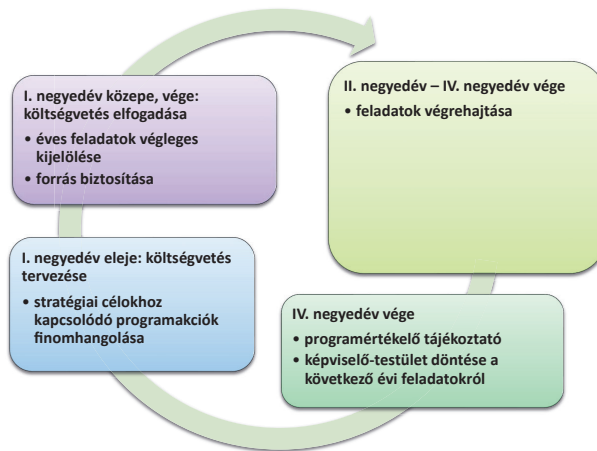
3. A következő évi költségvetés tervezése

A következő évben a költségvetés tervezése, a költségvetési javaslat elkészítése, illetve a költségvetés képviselő-testület általi tárgyalása, elfogadása során ismételten vizsgálni kell, hogy biztosítható-e a megfelelő forrás a koncepcionálisan megfogalmazott feladatokra. Az éves költségvetés tervezése során a tervbe vett feladatokhoz hozzá kell rendelni a teljesülésüket biztosító részfeladatokat. Ha nem áll rendelkezésre a megfelelő forrás, az operatív terveket át kell dolgozni.

Ez a tervezési szakasz az éves programtervek finomhangolásának időpontja: ebben a szakaszban dől el véglegesen, hogy a lehetőségeket, akadályokat, fejlesztési prioritásokat stb. figyelembe véve az adott évre tervezett feladatok közül melyeket hajtják majd végre.

4. Az adott évre vonatkozó operatív célok kijelölése, költségvetési fedezet biztosítása

A költségvetés elfogadásával válnak véglegessé az adott évben elvégzendő feladatok.

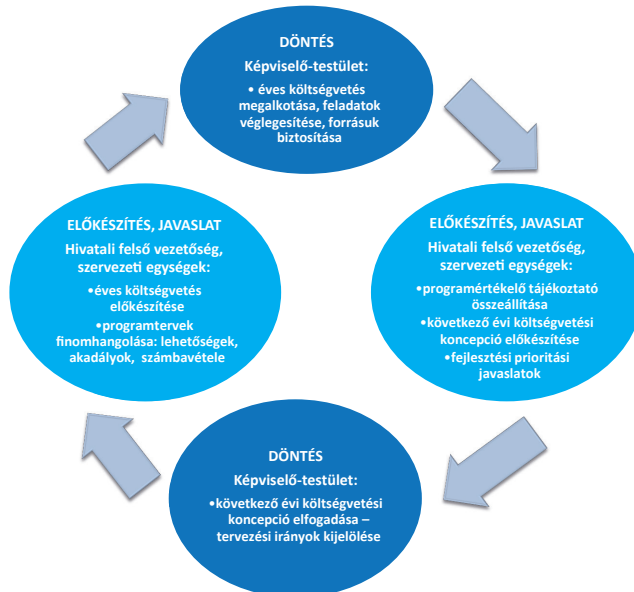


12. ábra

A tervezési-végrehajtási ciklus elemei

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Ez a körkörös fejlődés elvére épülő rendszer kétszintű, a polgármesteri hivatal előkészítési és végrehajtási oldalról, a képviselő-testület tervezési és döntéshozói oldalról kíséri figyelemmel az alapstratégiákban lefektetett célkitűzések megvalósulását:



13. ábra

A tervezési-végrehajtási oldal és a döntéshozói oldal részvétele az operatív végrehajtási ciklusban

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A stratégiai gondolkodás intézményesítésével, megfelelően megszervezett végrehajtási tervekkel és az ezek működését biztosító belső szabályozással el lehet érni, hogy a stratégiai szemlélet váljon a szervezet értékrendjének meghatározó elemévé. Ez biztosítja a folyamatos fejlődést, ami az önkormányzatok esetében a helyi politikának a helyi társadalom szükségletei kielégítését célzó legfontosabb törekvése.

8.2. A polgármesteri hivatal stratégiai célrendszere

Az önkormányzat és a polgármesteri hivatal egymástól elválaszthatatlan, hiszen a polgármesteri hivatal az önkormányzati feladatellátás elősegítésére jött létre. Rendeltetése az önkormányzati döntések szakmai előkészítése, majd végrehajtása. Részt vesz az önkormányzati stratégiai célok tervezésében, és azok végrehajtása is a polgármesteri hivatal tevékenységén keresztül valósul meg. Éppen ezért nagy a kísértés arra, hogy a polgármesteri hivatal stratégiai céljait az önkormányzati célokkal azonosítsák.

Rá kell azonban világítani arra, hogy az önkormányzati stratégiai célrendszerben megjelenő tartományok nem feltétlenül fedik le a hivatalok működési területeinek egészét. Az önkormányzat fejlesztési terveiben, gazdasági programjában a *településsel kapcsolatos* hosszú távú *fejlesztési elképzeléseit* rögzíti.

A polgármesteri hivatalok ugyanakkor olyan tevékenységet is folytatnak, amely nem kerül be az önkormányzat fejlesztési célkitűzései közé, de amely nélkül az eredményes, jó minőségű feladatellátás nem biztosítható. (Példának okáért ritkán szerepel az önkormányzati ciklusprogramokban az úgynevezett támogató hivatali tevékenységek – mint például a humánpolitika – fejlesztésével kapcsolatos célkitűzés. Pedig – ennél a példánál maradvra – a professzionális humán erőforrás-gazdálkodás, ennek eredményeként a hozzáértő, képzett és motivált munkaerő nélkül a tevékenységek nem lesznek kiemelkedő minőségűek.)

A polgármesteri hivatal szervezetként akkor tudja igazán sikeresen vezérelni működési folyamatait, ha rögzíti a saját stratégiai célrendszerét. Ebben mindazon szervezeti céloknak helyet kell kapniuk – beleértve az önkormányzat stratégiai céljainak végrehajtását is –, amelyek biztosítják a polgármesteri hivatal eredményes feladatellátását.

Felmerül a kérdés: milyen legyen az a stratégiai dokumentum, ami a hivatalnak, mint szervezetnek a „vállalati célrendszere”? Itt lehetnek segítségünkre a minőségirányítási technikák. A stratégiai célrendszer írásbeli rögzítésének egyik lehetséges formája egy ilyen tartalmú minőségpolitika megalkotása.

Az ISO 9000-es szabványrendszer szervezetirányítási szabványai a minőségügyi rendszer első számú dokumentumaként írják elő a minőségpolitika lefektetését.

A minőségpolitika rögzíti:

- a szervezet stratégiai feladatait,
- a felső vezetésnek a jövőbe mutató terveit,
- a felső vezetésnek a minőséggel kapcsolatos céljait, elvárásait,
- a felső vezetésnek a követelmények teljesítése és a folyamatos tökéletesítés iránti elkötelezettségét.

A minőségpolitikát mindig a felső vezetés adja ki, ebben a dokumentumban deklarálja a működési célok melletti vezetői elkötelezettségét. A felső vezetésnek gondoskodnia kell arról, hogy a minőségpolitika mindenkor megfeleljen a szervezeti céloknak, ennek érdekében folyamatosan át legyen vizsgálva az alkalmasság szempontjából. A feladatokat, tervek, elvárásokat úgy kell meghatározni, hogy azok keretet adjanak az éves minőségcélok kitűzésének és átvizsgálásának.

A minőségpolitikában szervezatorientáltság helyett a „cél–funkció–feladat-orientált” tervezésnek kell megjelennie. Ez biztosítja ugyanis, hogy a megváltozott külső és belső körülményekhez, prognózisokhoz történő igazodást az általános újratervezések helyett korrekciókkal lehessen megoldani. A szervezeti stratégiai célrendszert tartalmazó minőségpolitika kialakításához egy ötletadó mintát az 1. függelék mutat be.

Fontos követelmény, hogy a stratégiai célokat a munkatársak is ismerjék és megértsék, hiszen a szervezet iránti lojalitás erősítésének egyik fontos eleme a célokkal való azonosulás. Ez az előírás egybeesik az államháztartási belső kontrollstandardok ajánlásával:

„1.1.2. Ajánlott, hogy a költségvetési szerv célrendszerét annak minden vezetője és munkatársa teljes körűen megismerje.

Magyarázat: A költségvetési szerv stratégiai célkitűzéseinek hatékony megvalósításában a szervezet valamennyi munkatársának aktívan részt kell vennie. Ehhez szükséges, hogy a vezetés a stratégiai cél mellett, az arra épülő szervezeti egységekre és személyekre lebontott operatív, éves vagy esetenként még ennél is rövidebb időszakra meghatározott célokat egyértelműen megfogalmazva, a szervezeti hierarchia minden szintjén ismertesse meg a munkatársakkal, és fogadtassa el velük, hogy azokkal azonosulni tudjanak, és tevékenységüket azoknak alárendelve végezzék.”²⁵

Meglepő eredményre juthatunk, ha egy viszonylag nagyobb polgármesteri hivatalban a saját szervezeti egységén kívüli csoportok munkájáról kérdezzük a munkatársakat. Sok esetben kiderülhet, hogy a megkérdezettel, illetve az ő szervezeti egységével munkakapcsolatban nem álló csoportok munkájáról alig rendelkezik valamivel több információval, mint egy átlagos ügyfél. Ez szervezeti szempontból azért veszélyes, mert könnyen táptalajává válhat egy olyan gondolkodásmódnak, amelyben az egymás munkáját nem ismerők nem azt feltételezik a másik csoportról, hogy „nem tudok eleget a munkájáról”, hanem elkezdik azt gondolni, hogy „ők kevesebbet dolgoznak”. Az ilyen szemlélet eluralkodása a szervezetben magával hozza a másik munkája, szaktudása iránti tisztelet hiányát.

A minőségpolitikát az alkalmazottak tudomására kell hozni, azaz mindenki által folyamatosan hozzáférhető helyen kell közzétenni. Ez azonban önmagában még nem biztosítja, hogy a szervezet működési céljait a munkatársak valóban részletesen megismerjék. A vezetőknek fel kell hívniuk beosztottaik figyelmét a szerepükre és felelősségükre a szervezeti célok megvalósulása vonatkozásában, és minden alkalmazottnak tisztában kell lennie saját szerepével és azzal, hogy saját tevékenysége hogyan viszonyul mások munkájához.

A szervezeti lojalitás erősítéséhez az igazodási mérföldkövek ismerete feltétlenül fontos. A polgármesteri hivatal minőségpolitikája lehet egy olyan szervezeti dokumentum, amelyik áttekinthető, összegző módon, tehát könnyebben megjegyezhetően tartalmazza az intézmény működési területeit, a tevékenységekkel kapcsolatos követelményeket.

²⁵ *Magyarországi államháztartási belső kontroll standardok* 2012, 38.

9. A szervezeti felépítés

A jól kiépített szervezetrendszer – amelynek szerepe a feladatok és a felelősség megosztása és koordinációja – egyike a működést alapvetően meghatározó tényezőknek. Ennek megfelelően a belső kontrollrendszerrel szemben támasztott követelmények egyik kiemelt területe a megfelelő szervezeti struktúra kialakítása.

A szervezeti felépítésnek egyszerre kell garantálnia, hogy:

- a szervezetben jelen lévő feladatcsoportokat valamilyen – a végrehajtás szempontjából előnyös – rendezőelv szerint alakítsák ki,
- a felelősség és a teljesítmények személyesen számonkérhetőek legyenek,
- az irányítási szintek tegyék lehetővé a megfelelő tartalmú és mélységű szervezeti kommunikációt,
- biztosítsa a működés stabilitását, kiszámíthatóságát.

A belső kontrollstandard követelményként csak a szervezeti felépítés áttekinthető és mindenki által megismerhető bemutatását írja elő. Ha a belső kontrollrendszer átfogó menedzserkontroll funkciójából indulunk ki, akkor viszont azt is látnunk kell, hogy a szervezeti felépítés megismerhetőségén kívül elengedhetetlen a szervezeti viszonyok folyamatos átvizsgálása is.

Ennek kiemelt jelentőségét az a láncolat adja, hogy hatékony munkafolyamat-szervezést csak megfelelően kialakított szervezeti struktúrára lehet ráépíteni, a feladatellátást elősegítő kockázatfelmérési, kockázatkezelési rendszer viszont csak a jól kiépített folyamatrendszer talaján tud működni.

A szervezeti viszonyok módszeres kontrollja, a szervezetrendszer folyamatos ellenőrzés alá vonása azért nagyon fontos, mert a megszokás vagy hagyomány elég erős tud lenni ahhoz, hogy a szervezeti keretek megmerevedését okozza. A szervezetrendszert létrehozó körülmények változásait nem követő struktúra egy ponton túl már nem biztosítja a hatékony, gazdaságos és hatásos feladatellátást, humánerőforrás-gazdálkodást, de a működés stabilitását, kiszámíthatóságát, a felelősség és teljesítmények személyes számonkérhetőségét sem.

Az átfogó szervezetátvizsgálás szükségessé válására jó példa volt 2012–2013, amikor a polgármesteri hivatalok jelentős hányada került szervezetátalakítási helyzetbe a hivatali működésre alapvető hatást gyakorló külső körülmények változása miatt.

2013. január 1-jén napi hatállyal az államigazgatási rendszer átalakítása következtében létrejöttek a járási hivatalok, amelyek átvették a jegyzői hatósági hatáskörök egy jelentős részét, ezzel együtt az átvett államigazgatási feladatokat ellátók álláshelyeit és az átkerülő államigazgatási feladatokat ellátó közszolgálati tisztviselőket is. A polgármesteri hivatalok feladatrendszerét érintő, szintén nagy jelentőségű változás volt a tanügyi igazgatás reformja is, amelynek során az önkormányzatnak az iskolák irányába mutató feladatai is jelentősen átalakultak. A változó közigazgatási, intézményirányítási környezet, az ellátott feladatok

és hatáskörök szűkülése, az ellátandó feladatok módosulása, valamint a hivatalok létszámának csökkenése struktúrákiigazítási helyzetet teremtett.

A hatáskörátadást követően számos polgármesteri hivatalban a hatáskörátadással érintett területeken töredékcsoportok maradtak, illetve a korábban kapcsolt munkakörben dolgozó munkatársak feladatköre csökkent. A szétaprózott szervezet irányítási szempontból nem kedvező, így a szervezeti struktúrákat újra kellett gondolni: szervezeti egységeket összevonni, munkaterületeket más szervezeti egységekbe szervezni stb.

A folyamattelvű szervezetszabályozási rendszer középpontjában a szervezetátalakítási döntések állnak. Fontos, hogy ezek a döntések akkor szülessenek meg, amikor az eredményes szervezeti működéshez erre már szükség van. A szervezeti változások váljanak a szervezetfejlesztés természetes és hétköznapi részévé, a vezetés bátran nyúljon a szervezetátalakítás eszközeihez akkor, ha a meglévő struktúra a feladatellátást már nem a kellő minőségben szolgálja.

A szervezeti struktúra módosítását azonban minden esetben meg kell előznie a feladatok, a működési folyamatok és az irányítási rendszer vizsgálatának. Az ellátott és ellátandó feladatok teljes rendszerét folyamatos ellenőrzés és elemzés alatt kell tartani – akkor is, amikor nincs változás a szervezetben – ahhoz, hogy a feladatok egymással és a működéssel összehangoltak legyenek.

10. Feladat- és felelősségi körök

A magyar közigazgatási rendszer történelmileg a jogcentrikus, hatalomközpontú közigazgatás szellemében alakult ki. Tükröződik ez az önkormányzati rendszer feladatellátásához kapcsolódó szabályozókban is, hiszen a közismert önkormányzati feladat- és hatásköri jegyzékek nem tudhatók be tényleges feladatjegyzéknek, utóvégre azok nem is működés-szervezési céllal jöttek létre. A hatásköri jegyzékek arra hivatottak, hogy a jogforrásokban megjelenő hatásköröket szakterületenként csoportosítva elősegítsék az egyes szakágazatokba tartozó feladatcsoportok és az azok végrehajtásáért felelős szervek egységes áttekinthetőségét.

Funkciójukból eredően tehát a hatásköri jegyzékek két ok miatt nem alkalmasak arra, hogy egy adott szervezet működésszervezését, fejlesztését hatékonyan szolgálják. Az egyik ok, hogy a hatásköri jegyzékben megjelenő feladatok közül nem minden szervezet gyakorolja az ott megjelenő valamennyi feladatot, és amelyiket gyakorolja, azt is szervezetenként eltérő gyakorisággal és mennyiségben. A másik ok, hogy a hatásköri jegyzékek – lévén jogszabályalapúak – egyáltalán nem tartalmazzák a szervezeti működéshez és hatáskörök tényleges végrehajtásához kapcsolódó operatív feladatokat.

A továbbiakban bemutatunk egy olyan modellt, amellyel ezzel a szemlélettel szakítva egy teljes körű hivatali feladatjegyzéket hozhatunk létre, majd ennek talaján egy komplex szabályzatrendszert alakíthatunk ki. Mindennek az új típusú szervezetrányítás szempontjából az a jelentősége, hogy a szervezeti folyamatok optimális megszervezését csak a szervezetben jelen lévő valamennyi feladat ismeretében lehet jól elvégezni.

Első lépésként teljeskörűen fel kell mérni a polgármesteri hivatalban megjelenő valamennyi – akár folyamatosan ellátandó, akár ciklikusan megjelenő – feladatkört.

A munka grandiózusnak tűnik, de végrehajtható.

A feladatjegyzék első munkaanyagának összeállítása során számba kell venni valamennyi, a szervezeti egységek részére feladatokat megállapító dokumentumot (SZMSZ, ügyrend, szervezeti egységek ügyrendjei, belső szabályzatok, minőségirányítási eljárások stb.).

Szervezeti egységenként ki kell gyűjteni nemcsak az SZMSZ-ből és az ügyrendből, hanem valamennyi szabályzatból az adott szervezeti egység részére kiszabott *valamennyi* feladatot. Fontos, hogy a lista teljes legyen és tartalmazza a szervezeti egységek fő feladatköréhez nem tartozó, de a mindennapi munkavégzéshez kapcsolódóan megjelenő feladatokat is – például közérdekű adatok közzétételre való továbbítása –, illetve az olyan kiegészítő tevékenységeket is, mint például a zászlók kihelyezése és tisztítása.

Ez végezhető úgy is, hogy a munkatársak egy kijelölt csoportja végzi el a hivatal egészére nézve, de szervezhető úgy is, hogy minden szervezeti egység maga végezze el a rá vonatkozó kigyűjtést. Az előbbi megoldás előnye, hogy a feladatot végrehajtó munkatársak nagy rálátást szereznek a hivatal feladattérképére. Létrejöhethet egy olyan munkacsoport, amelyre a jövőben ráépülhet a folyamatszervezési feladatok ellátása, koordinációja.

A második konstrukció előnye, hogy a szervezeti egységek egyszerre, egységében tekintik át a rájuk telepített feladatkörök összességét.

A feladatok ilyenformán való feltérképezése első körben azt fogja megmutatni, hogy mennyire koherensek a belső irányítási dokumentumok. Fény derül a feladatok duplikációjára, illetve kimutatja a lajstrom azt is, ha a szabályzatokban egymással nem harmonizáló, esetleg akár egymásnak ellentmondó rendelkezések vannak érvényben. (Ezért az összegyűjtés során mindenképpen fel kell tüntetni a kigyűjtött feladat forrását, hogy a rendelkezések közötti korrekciót a szabályozásban egyszerűen el lehessen végezni.)

A hivatali szabályzatokban (ügyrendekben, szabályzatokban, általános érvényű munkautasításokban stb.) megjelenő olyan feladatokat, amelyek az SZMSZ-ben kijelölt tevékenységcsoportokhoz kapcsolódnak, hozzá kell rendelni az SZMSZ-ben szereplő tevékenységekhez.

Példa:

A szervezeti egység feladatkörét a szervezeti és működési szabályzat így jelöli ki:

- a) az ügyintézés fejlesztésével, szervezetfejlesztéssel kapcsolatos igazgatásszervezési és ügyvitelszervezési feladatok,
- b) a polgármesteri hivatal belső irányítási rendszerének fejlesztésével, szabályozottságával, a szabályozások előkészítésével és nyilvántartásával kapcsolatos feladatok,
- c) a polgármesteri hivatal ügyiratkezelésével kapcsolatos feladatok,
- d) a polgármesteri hivatal elektronikus ügyiratkezelésével, elektronikus ügyintézés-fejlesztésével, illetve az alkalmazásokkal kapcsolatos feladatok,
- e) a polgármesteri hivatal működését, tevékenységét érintő, igazgatásszervezési és ügyvitelszervezési feladatokat eredményező projektek irányítása.

A szervezeti és működési szabályzatban kijelölt feladatkörökhöz hozzá kell társítani az egyéb hivatali szabályozókban megállapított végrehajtási feladatokat. (A példában dőlt betűvel szerepelnek az SZMSZ-ben szereplő tevékenységek, alájuk csoportosítva pedig a hozzájuk kapcsolódó, más szabályzatokból összegyűjtött feladatok.)

a) Az ügyintézés fejlesztésével, szervezetfejlesztéssel kapcsolatos igazgatás szervezési és ügyvitelszervezési feladatok:

- a szervezet meghatározó munkafolyamatainak nyomon követése, fejlesztési irányok feltárása, fejlesztések koordinációja,
- a szervezet meghatározó munkafolyamatairól folyamatmodellek készítése, ennek részeként:
 - interjúk készítése,
 - ügymenetmodellek elkészítése,
 - szöveges elemzések, jelentések készítése,
- munkaátszervezési javaslatok készítése, ezek koordinációja,
- munkafolyamat-felmérések készítése, felülvizsgálata, fejlesztési irányok feltárása, fejlesztések koordinációja,
- munkafolyamat-felmérések és a munkafolyamat-vizsgálatok eredményeiről a belső ellenőrzési vezető tájékoztatása,

- a munkafolyamat-vizsgálatok során a munkafolyamatok kockázati elemeinek feltárása,
- a kockázati felmérések eredményeiről a belső ellenőrzési vezető tájékoztatása,
- az ellenőrzési nyomvonalak monitoringja alapján fejlesztési irányok feltárása,
- szervezeti egységek, szakfeladatok feladat- és munkakörvizsgálata, ügymenetmodellek elkészítése, szöveges elemzések, jelentések készítése, munkaszervezési javaslatok készítése,
- a havi jelentési rendszer fejlesztése,
- vezetői (menedzsment)igényeknek megfelelő elemzések, jelentések, gazdasági számítások, kalkulációk, statisztikák készítése.

b) A hivatal belső irányítási rendszerének fejlesztésével, szabályozottságával, a szabályozások előkészítésével és nyilvántartásával kapcsolatos feladatok:

- a belső irányítási dokumentumok (jegyzői, polgármesteri intézkedések és utasítások) aktualizálásával, előkészítésével, nyilvántartásával és fejlesztésével kapcsolatos feladatok,
- intézkedések, szabályzatok (utasítások) elkészítése, kihirdetése, felvétele a nyilvántartásba,
- intézkedések, szabályzatok nyilvántartásának naprakészen tartása (belső kontroll-elemek nyilvántartását is beleértve),
- belső szabályzatokból hiteles kivonatok készítése,
- a belső szabályozó rendszer érvényesülésének, hatékonyságának nyomon követése, a szabályozottól eltérő működés okainak feltárása, intézkedési terv készítése, az intézkedések ellenőrzése,
- éves felülvizsgálati terv készítése,
- a felülvizsgálat nyomon követése,
- szakmai kapcsolattartás, konzultáció a szervezeti egységekkel.

c) A polgármesteri hivatal működését, tevékenységét érintő, igazgatásszervezési és ügyvitelszervezési feladatokat eredményező projektek irányítása:

- a projektirányítás megszervezése,
- projektirányítás, koordináció, kommunikáció, egyéb projektfeladatok,
- elektronikus ügyintézés fejlesztésével kapcsolatos feladatok.

d) A polgármesteri hivatal ügyiratkezelésével kapcsolatos feladatok:

- a polgármesteri hivatal részére érkező levélpostai küldemények átvétele és a hivatalból kimenő küldemények továbbítása,
- személyes kézbesítés (futárszolgálat),
- a hivatal iratainak érkeztetése, iktatása a központi iktatóban,
- a polgármesteri hivatal kihelyezett egységeinél átvett iratok elektronikus és papíralapú fogadása, ügyiratkezelési feldolgozása,
- az iratok szállítása a polgármesteri hivatal székhelye és telephelyei között,
- az irattározási tevékenység ellátása, az irattárak kezelése
- a megrendelés alapján járó újságok, közlönyök irodánkenti szétválogatása és továbbítása.

e) *A polgármesteri hivatal elektronikus ügyiratkezelésével, az elektronikus ügyintézés fejlesztésével, illetve az alkalmazásokkal kapcsolatos feladatok:*

- a Hivatali Kapu kezelésével, belföldi jogsegéllyel kapcsolatos feladatok,
- az ÁNYK (általános nyomtatványkitöltő program) űrlapok fejlesztésével, kezelésével kapcsolatos feladatok koordinálása,
- az elektronikus rendszerek fejlesztése során szükséges folyamatvizsgálatok lebonyolítása.
- a polgármesteri hivatal elektronikus ügyintézési rendszerének kidolgozása, fejlesztési projektek vezetése.

A szervezeti és működési szabályzatban nevesített feladatokhoz direkt nem köthető, egyéb működési feladatokat külön soroljuk fel. Például:

f) *További feladatok:*

- havonta statisztikai kimutatás készítése a szervezeti egységek vezetői részére a szervezeti egység ügyiratforgalmáról,
- közérdekű adatok begyűjtése a szervezeti egységektől és továbbítása a publikációs helyekre,
- teljesítményértékelés statisztikai adatainak feldolgozása és ebből vezetői riport készítése a jegyző részére.

A modellben a lehető legtöbb szervezetszabályozási eszközt úgy igyekeztünk kialakítani, hogy azok több irányítási tevékenység kiszolgálására is alkalmasak legyenek. A feladat-térképre – annak érdekében, hogy túlléptessük egy szimpla kataszter funkcióján – további rétegeket lehet felvinni.

A feladatjegyzékekben az elemi szintű feladatokhoz hozzá lehet rendelni a feladat elvégzésére kijelölt ügyintézői munkakört is. Egy ilyen nyilvántartás már több a sima feladatjegyzéknél, mert megmutatja, hogy:

- minden feladat – beleértve a csak időközönként jelentkezőket is – hozzá van-e rendelve valakinek a munkaköréhez, tehát a szervezeti egység tevékenységeinek köre teljesen lefedett-e,
- melyek azok a tevékenységi körök, amelyeket egy ügyintéző lát el, és melyek azok, amelyeket többen is intéznek,
- melyek azok a munkakörök, amelyekben több feladatcsoport is megjelenik (kapcsolt munkakörök).

1. táblázat
Feladatkatalógus és a kapcsolódó munkakörök

A polgármesteri hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatában meghatározott feladatkör és a hozzá kapcsolódó végrehajtási feladatok	A feladatot ellátó munkakör
Az ügyintézés fejlesztésével, szervezetfejlesztéssel kapcsolatos igazgatásszervezési és ügyvitelszervezési feladatok	
A szervezet meghatározó munkafolyamatainak nyomon követése, fejlesztési irányok feltárása, fejlesztések koordinációja	<ul style="list-style-type: none"> • <i>belsőkontroll-koordinátor</i>
<p>A szervezet meghatározó munkafolyamatairól folyamatmodellek készítése, ennek részeként:</p> <ul style="list-style-type: none"> • interjúk készítése, • ügymenetmodellek elkészítése, • szóveges elemzések, jelentések készítése, • munkaátszervezési javaslatok készítése, <p>ezek koordinációja</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>igazgatásszervező II.</i> • <i>igazgatásszervező I.</i> • <i>belsőkontroll-koordinátor</i>
Munkafolyamat-felmérések készítése, felülvizsgálata, fejlesztési irányok feltárása, fejlesztések koordinációja	<ul style="list-style-type: none"> • <i>igazgatásszervező II.</i> • <i>igazgatásszervező I.</i> • <i>belsőkontroll-koordinátor</i>
A munkafolyamat-vizsgálatok eredményeiről a belső ellenőrzési vezető tájékoztatása	<ul style="list-style-type: none"> • <i>belsőkontroll-koordinátor</i>
A munkafolyamat-vizsgálatok során a munkafolyamatok kockázati elemeinek feltárása	<ul style="list-style-type: none"> • <i>igazgatásszervező I.</i>
A kockázati felmérések eredményeiről a belső ellenőrzési vezető tájékoztatása	<ul style="list-style-type: none"> • <i>belsőkontroll-koordinátor</i>
Az ellenőrzési nyomvonalak monitoringja alapján fejlesztési irányok feltárása	<ul style="list-style-type: none"> • <i>belsőkontroll-koordinátor</i>
Vezetői (menedzsment)igényeknek megfelelő elemzések, jelentések, gazdasági számítások, kalkulációk, statisztikák készítése	<ul style="list-style-type: none"> • <i>igazgatásszervező II.</i> • <i>belsőkontroll-koordinátor</i>
A hivatal belső irányítási rendszerének fejlesztésével, szabályozottságával, a szabályozások előkészítésével és nyilvántartásával kapcsolatos feladatok	
A belső irányítási dokumentumok (jegyzői, polgármesteri intézkedések és utasítások) aktualizálásával, előkészítésével, nyilvántartásával és fejlesztésével kapcsolatos feladatok	<ul style="list-style-type: none"> • <i>igazgatásszervező I.</i> • <i>belsőkontroll-koordinátor</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Intézkedések, szabályzatok (utasítások) elkészítése, kihirdetése, felvétele a nyilvántartásba • Intézkedések, szabályzatok nyilvántartásának naprakészen tartása (a belső kontrollelemek nyilvántartását is beleértve) • Belső szabályzatokból hiteles kivonatok készítése 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>igazgatásszervező II.</i> • <i>igazgatásszervező I.</i>
A belső szabályozó rendszer érvényesülésének, hatékonyságának nyomon követése, a szabályozottól eltérő működés okainak feltárása, intézkedési terv készítése, az intézkedések ellenőrzése	<ul style="list-style-type: none"> • <i>igazgatásszervező II.</i> • <i>igazgatásszervező I.</i> • <i>belsőkontroll-koordinátor</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Éves felülvizsgálati terv készítése • A felülvizsgálat nyomon követése • Szakmai kapcsolattartás, konzultáció a szervezeti egységekkel 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>igazgatásszervező II.</i> • <i>igazgatásszervező I.</i>

A polgármesteri hivatal ügyiratkezelésével kapcsolatos feladatok	
A polgármesteri hivatal részére érkező levélpostai küldemények átvétele és a hivatalból kimenő küldemények továbbítása	<ul style="list-style-type: none"> • <i>postázó</i> • <i>kézbesítő</i>
Személyes kézbesítés (futárszolgálat)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>kézbesítő</i>
A hivatal iratainak érkeztetése, iktatása a központi iktatóban	<ul style="list-style-type: none"> • <i>iktató I–IV</i> • <i>e-szervezési ügyintéző</i>
A polgármesteri hivatal kihelyezett egységeinél átvett iratok elektronikus és papíralapú fogadása, ügyiratkezelési feldolgozása	<ul style="list-style-type: none"> • <i>e-szervezési ügyintéző</i>
Az iratok szállítása a polgármesteri hivatal székhelye és telephelyei között	<ul style="list-style-type: none"> • <i>kézbesítő</i>
A hivatal irattározási tevékenységének ellátása, az irattárak kezelése	<ul style="list-style-type: none"> • <i>irattáros</i>
A polgármesteri hivatal elektronikus ügyiratkezelésével, az elektronikus ügyintézés fejlesztésével, illetve az alkalmazásokkal kapcsolatos feladatok	<ul style="list-style-type: none"> • <i>e-szervezési ügyintéző</i>
A Hivatali kapu kezelésével, belföldi jogsegéllyel kapcsolatos feladatok	<ul style="list-style-type: none"> • <i>iratkezelési ügyintéző I.</i> • <i>e-szervezési ügyintéző</i>
ÁNYK-úrlapok fejlesztésével, kezelésével kapcsolatos felmerülő feladatok koordinálása	<ul style="list-style-type: none"> • <i>iratkezelési ügyintéző I.</i> • <i>e-szervezési ügyintéző</i>
Fejlesztések lehetőségeinek feltárása, fejlesztési projektek irányítása	<ul style="list-style-type: none"> • <i>e-szervezési ügyintéző</i>
Az elektronikus rendszerek fejlesztése során szükséges folyamatvizsgálatok lebonyolítása	<ul style="list-style-type: none"> • <i>e-szervezési ügyintéző</i> • <i>igazgatásszervező I–II.</i>
A jegyző által – Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX tv. (Mötv.) 81. § (3) bekezdés c) pontban biztosított hatáskörében eljárva – a szervezeti egység tevékenységi körébe utalt további feladatok:	
A megrendelés alapján járó újságok irodánkénti szétválogatása és továbbítása	<ul style="list-style-type: none"> • <i>kézbesítő</i>
Havonta statisztikai kimutatás készítése a szervezeti egységek vezetői részére a szervezeti egység ügyiratforgalmáról	<ul style="list-style-type: none"> • <i>e-szervezési ügyintéző</i>
Közérdekű adatok begyűjtése a szervezeti egységektől és továbbítása a publikációs helyekre	<ul style="list-style-type: none"> • <i>iktató I.</i>
Teljesítményértékelés statisztikai adatainak feldolgozása és ebből vezetői riport készítése a jegyző részére	<ul style="list-style-type: none"> • <i>belsőkontroll-koordinátor</i>

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A feladatjegyzékek az alpját képezhetik a szervezeti egységek ügyrendjének.

Az Áht. rendelkezései²⁶ szerint a szervezeti egységekre vonatkozó szabályokat *vagy* a szervezeti és működési szabályzatban, *vagy* a szervezeti egységek ügyrendjében kell lefektetni. Ezért a hivatal ügyrendje nem rendelkezhet a szervezeti egységek feladatköreinek és munkaszervezési feladatainak részletezéséről. Abból az elvből kiindulva, hogy a rendelkezéseket – az egyszerűbb módosítási procedúra érdekében – az alacsonyabb szintű előírásokban rendezzük, az Áht. által megengedett módon a szervezeti egységekre vonatkozó

²⁶ Áht. 10. § (5) bekezdés.

szabályok előírására a szervezeti egységek ügyrendjét célszerű felhasználni. Ennek részletesebb indoklására a belső szabályzatrendszer ismertetésénél kerül sor.

A polgármesteri hivatal szervezeti ábrája – amely a szervezeti és működési szabályzat kötelező eleme – a felépítést, a szervezeti egységek és a vezetők alá-fölé rendeltségi kapcsolatát, a szervezeti egységek egymáshoz való viszonyát mutatja meg. A munkatársak feladatvégzése szempontjából azonban legalább ilyen fontos a *szervezeti egységen belüli* irányítási, ellenőrzési viszonyok, alá- fölél rendeltségi szintek áttekinthető bemutatása. A belső kontrollstandardok között is szerepel a beszámolási viszonyok ábrázolási követelménye.

A szervezeti egységek ügyrendjeihez logikailag, tartalmilag kiválóan kapcsolódik, hogy a feladatjegyzék mellett – pontosabban arra ráépülve – tartalmazzák a szervezeti egység irányítási viszonyainak ábrázolását is.

Része a szervezeti egységek ügyrendjének a szervezeti egység engedélyezett létszámának és az egyes munkaköröket betöltő munkatársaknak a feltüntetése. Ennek az a szerepe, hogy a feladatellátás folytonossága áttekinthető legyen olyan szempontból, hogy van-e betöltetlen álláshely, illetőleg a betöltetlen álláshelyhez olyan munkakör kapcsolódik-e, amelyet más munkatársak is ellátnak, vagy a hiányzó munkaerő egyben egy teljes feladatcsoport ellátatlanságát eredményezi.

A szervezeti egységek ilyen formában felépített feladatjegyzékeinek összessége szolgáltatja a polgármesteri hivatal teljes feladatjegyzékét. Mivel a jegyzékekből jól leválogathatók az egyes munkakörökhöz kapcsolódó tevékenységek, a feladatjegyzék egyben a hivatal munkakörtérképeként is kezelhető.

A feladatellátó munkaköröknek a feladatokhoz rendelése megkönnyíti a munkaköri leírások megfelelő tartalommal történő kitöltését is. Erre bővebben a következő fejezetben térünk ki.

Vákát oldal

11. A belső szervezetszabályozási eszközök rendszere

A belső kontrollrendszert bemutató dokumentumok több helyen is felhívják a figyelmet arra, hogy a megfelelő szabályrendszer kialakításához általában felhasználhatóak a már meglévő szabályzatok, belső utasítások, csak azok megfelelő rendszerezését kell megvalósítani. A polgármesteri hivatalok belső szabályozási rendszere ugyanis hosszú ideig nem volt kiforrott, és talán még ma sem épül mindenhol tudatosan szervezett, egymásra épülő dokumentum struktúrába.

Ennek szabályozástörténeti oka abban keresendő, hogy az önkormányzati rendszer kialakulása során a szervezeti és működési szabályzat fogalomkörét a képviselő-testülethez, az ügyrendet pedig a polgármesteri hivatalhoz kötötték. A későbbiekben megjelent a hivatal működésének SZMSZ-szintű szabályozási igénye, de ennek során nem került sor a szabályozási tartalmak elkülönítésére, a két dokumentum – a hivatali SZMSZ és a hivatali ügyrend – között igen jelentős tartalmi ismétlések, átfedések keletkeztek.

A hivatali működés belső szabályozása iránti igényt elsődlegesen vagy az egyes szakterületenként jelentkező jogszabályi előírások vagy a gyakorlatban felmerülő problémák keletkeztették. Az egymás mellett, „szigetszerűen” megjelenő szabályozások nem egy tudatosan kialakított és fejlesztett organikus struktúrát, hanem „lerakódással fejlődő” szabályozási alapszabályt alakítottak ki. Ilyeténképpen a hivatali szervezet és működés további szabályozói is komoly átfedéseket mutattak, és nagy számuk által is nehezen áttekinthető dokumentumhalmazt alkottak. Ott, ahol minőségirányítási rendszert is tartottak fenn, mindezekkel párhuzamosan léteztek a minőségirányítási eljárások és egyéb minőségirányítási dokumentációk is.

Összességében ugyanazt az alapvető belső viszonyrendszert – a hivatal szervezetét és működését – egymást és esetenként a jogszabályokat is jelentős mértékben átfedő, párhuzamos belső normák szabályozták, gyakorlatilag áttekinthetetlen, karbantarthatatlan módon. Egy ilyen szabályzatrendszer alkalmatlan arra, hogy a folyamatszabályozások rendszerének talajává váljon.

A belső szervezetszabályozási eszközök egymást kiegészítő logikai rendszerré szervezése nélkül a tevékenységek, feladatok és működési elemek folyamatként való szabályozása, a folyamatok meghatározása és dokumentálása sem tud működőképes lenni.

A költségvetési szerv alapvető feladatait az alapító okiratban kell rögzíteni. A költségvetési szervek szabályozási minimumára nézve az Áht. és az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban: Ávr.) iránymutatást ad, és bizonyos mértékig a szabályozás kereteit is meghatározza:²⁷

a) a költségvetési szerv szervezetét, feladatai ellátásának részletes belső rendjét és módját a szervezeti és működési szabályzatban kell rögzíteni,

²⁷ Áht. 10. § (5), (6); 10. § (6); Ávr. 13. § (1), (2), (3a).

- b) a szervezeti egységekre vonatkozó szabályokat vagy a szervezeti és működési szabályzatban, vagy a szervezeti egységek ügyrendjében kell előírni,
- c) belső szabályzatokban kell meghatározni:
- a tervezéssel, gazdálkodással – így különösen a kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, teljesítés igazolása, érvényesítés, utalványozás gyakorlásának módjával, eljárási és dokumentációs részletszabályaival, valamint az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével –, az ellenőrzési, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok teljesítésével kapcsolatos belső előírásokat, feltételeket,
 - a beszerzések lebonyolításával kapcsolatos eljárásrendet,
 - a belföldi és külföldi kiküldetések elrendelésével és lebonyolításával, elszámolásával kapcsolatos kérdéseket,
 - az anyag- és eszközgazdálkodás számviteli politikában nem szabályozott kérdéseit,
 - a reprezentációs kiadások felosztását, azok teljesítésének és elszámolásának szabályait,
 - a gépjárművek igénybevételének és használatának rendjét,
 - a vezetékes és mobiltelefonok használatát,
 - a közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek intézésének, továbbá a közzéteendő adatok nyilvánosságra hozatalának rendjét,
 - polgármesteri hivatal esetén vagy saját belső szabályzataiban, vagy külön szabályzatban kell rendelkezni a helyi önkormányzat, a helyi nemzetiségi önkormányzat és a polgármesteri hivatal sajátos tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatairól.

A kiemelt szabályzatokon kívül a szervezeti működés még számos élethelyzetben igényel formális eljárásrendet, ezért a belső írásbeli szervezetszabályozási eszközök köre a több szervezeti egységgel rendelkező polgármesteri hivataloknál ennél általában bővebb.

A szabályozások olyan rendszerezése nevezhető áttekinthetőnek, amely megfelelő kezeteket tud teremteni ahhoz, hogy:

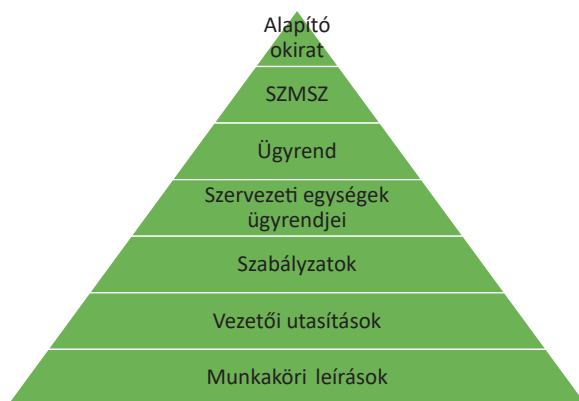
- az előírások ne ismétlődjenek a különböző szabályozók szintjén,
- a feladatok, eljárások egyre részletesebb ismertetését fokozatosan kibontva lehetővé tegye, hogy a feladatellátásban résztvevőknek csak a saját munkautasításaikban kelljen elmélyedniük,
- a változékonyabb működési elemek, előírások az alacsonyabb szintű normákban jelenjenek meg inkább, amelyeket egyszerűbb eljárás keretében lehet módosítani.

A következőkben egy olyan szabályozási struktúrát mutatunk be, amelyben a fenti elvek alapján a szabályozási szintek nemcsak a szabályzatot kibocsátók státusza szerint rendeződnek hierarchiába, hanem tartalmilag is egymásra épülnek. A közöttük lévő tartalmi kapcsolatok által a feladatok, eljárások felülről lefelé haladva egyre részletesebben bontakoznak ki, ezáltal az előírások sem ismétlődnek a különböző szinteken. A feladatellátásban résztvevők számára jól körülhatárolható, hogy a munkaterületükre vonatkozóan milyen előírásokat kell mélységükben ismerni. A mindennapi tevékenységekhez kapcsolódó operatív működési elemek, előírások, amelyek módosítása egyszerűbb eljárást igényel, az alacsonyabb szintű normákban jelennek meg. Ez azért fontos, mert a feladatellátás során gyakran

jelentkeznek olyan munkaszervezési problémák, amiket rövid időn belül meg kell oldani a folyamatos feladatellátás biztosítása érdekében. Ilyenkor nem mindegy, hogy a formális szabályozás milyen körű vezetői egyeztetést, milyen időtartamot vesz igénybe. Az operatív akadályok elhárítását szükségtelen széles körű felső vezetői egyeztetés elé vinni (például tartósan betöltetlen álláshely feladatainak ellátására a munkatársak munkakörének ideiglenes módosítása a feladatok szétosztása érdekében), és a reakcióidőt is növeli a hosszabb módosítási procedúra.

A polgármesteri hivatal működését szabályozó dokumentumok egymásra épülése:

1. alapító okirat,
2. a polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzata,
3. a polgármesteri hivatal ügyrendje,
4. a szervezeti egységek ügyrendjei,
5. belső szabályzatok,
6. vezetői utasítások,
7. munkaköri leírások.



14. ábra

A polgármesteri hivatal belső működését meghatározó szabályrendszer felépítése

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A rendezőelvek a szabályozási tartalom oldaláról nézve a következők.

A polgármesteri hivatal *szervezeti és működési szabályzata* a jogszabályok alapján szabályozza a hivatal szervezetét és tartalmazza a legfontosabb működési előírásait. Az Ávr. előírásai szerint a szervezeti és működési szabályzat tartalmazza:

- a költségvetési szerv alapításáról szóló jogszabály teljes megjelölését, ha a költségvetési szerv alapításáról jogszabály rendelkezett,
- a költségvetési szerv alapító okiratának keltét, számát, az alapítás időpontját,
- az ellátandó és a kormányzati funkció szerint besorolt alaptevékenységek, rendszeresen ellátott vállalkozási tevékenységek megjelölését,

- azon gazdálkodó szervezetek részletes felsorolását, amelyek tekintetében a költségvetési szerv alapítói, tulajdonosi (tagsági, részvényesi) jogokat gyakorol,
- a szervezeti felépítést és a működés rendjét,
- a szervezeti egységek – ezen belül a gazdasági szervezet – megnevezését, feladatait,
- a költségvetési szerv szervezeti ábráját,
- azon ügyköröket, amelyek során a szervezeti egységek vezetői a költségvetési szerv képviselőjeként járhatnak el,
- a szervezeti és működési szabályzatban nevesített munkakörökhöz tartozó feladat- és hatásköröket, a hatáskörök gyakorlásának módját, a helyettesítés rendjét (ideértve – a költségvetési szerv vezetőjének és gazdasági vezetőjének akadályoztatása vagy a tisztség betöltetlensége esetén – az általános helyettesítés rendjét), az ezekhez kapcsolódó felelősségi szabályokat,
- jogszabályban meghatározott kivétellel a munkáltatói jogok és az átruházott munkáltatói jogok gyakorlásának rendjét,
- azoknak a költségvetési szerveknek a felsorolását, amelyek tekintetében a költségvetési szerv a gazdasági szervezet feladatait ellátja.

Míndezeknek a hivatal ügyrendjében való megisméltése szükségtelen. Hol lehet akkor a hivatali ügyrendnek szerepe, létjogosultsága?

A szervezés és a vezetés általános gyakorlatában az SZMSZ és az ügyrend szabályozási tartalmakat különböztetnek meg. Az SZMSZ a szervezet és működés alapvető kereteit határozza meg, amit az ügyrend (ügyek vitelének rendje) bont ki a működési előírások szintjére.

A modellben az SZMSZ csak a működés kereteit határozza meg, a keretek részletes, már a működési mechanizmusokra is kiterjedő kitöltése a *hivatali ügyrendben* jelenik meg.

Több indok is alátámasztja azt, hogy az SZMSZ csak keretjellegű dokumentum legyen. Ennek egyik oka a terjedelem. Ha az SZMSZ-ben jelenítenénk meg a szervezeti egységek működési rendjének, feladatellátásának részletes előírásait, akkor a „működési szabályzat” „működési kézikönyvvé” válna.

A másik indok a szervezetrányítás operativitásában rejlik. A napi működés során számtalan olyan helyzet adódhat, ami gyors reakciót igényel. Ezek általában olyan szervezési ügyek, amelyek a hivatal vezetőjének kompetenciájába tartoznak. Praktikus, ha ezeket a kérdéseket a jegyző saját hatáskörében, gyorsan reagálva szabályozhatja.

A feladatjegyzék létrehozásának ismertetőjénél már előrevetítettük, hogy a feladatjegyzék formális keretétől a *szervezeti egységek ügyrendjei* szolgálhatnak.

A bemutatott szabályrendszer egyik vezérelve, hogy a szabályozással kapcsolatos feladatokat ott lássák el, ahol ezt a leghatékonyabb módon lehet megtenni. A szervezeti egységekre vonatkozó szabályoknak a saját ügyrendjükbe való felvétele esetében meghatározható, hogy azok karbantartásáért maguk az egységek legyenek felelősek.

A szervezeti egységek ügyrendjei az operatív feladatellátás adatait rögzítik, ezért módosításukat többnyire olyan változások okozzák, mint a munkakör módosulása, új munkatárs belépése, létszámváltozás stb. A változásokat zömmel egy korábban már lezajlott engedélyezési, döntési folyamat eredményezteteti – például új munkatárs belépését a kinevezés, munkakör-módosulást a kinevezés módosítása, létszámváltozást a képviselő-testület jóváhagyása – így annak a szervezeti egység ügyrendjébe való átvezetése regisztrációs feladat.

Az ügyrendek naprakészen tartása a szervezeti egység szintjén rugalmasabb, mint ha minden módosításért a szabályzatok készítéséért felelős szervezeti egységet vagy személyt kellene megkeresni, és a jegyző is mentesül az adminisztratív munkaterhet növelő, formális szabályzatmódosítással kapcsolatos tennivalók alól.

A szervezeti egységek részletes feladatkörét, az egyes feladatokat ellátó munkaköröket, a szervezeti egység irányítási-vezetési viszonyait is tartalmazó ügyrend ilyen formában való előállítása nemcsak a feladatvégzés átláthatóságát szolgálja, hanem erősíti a szervezeti egységek – főként a vezetők – felelősségi körét és önállóságát is.

A szabályozási rendszer következő eleme a *szabályzatok* köre. Ezek azok a szervezetirányítási dokumentumok, amelyek a működés formai, technikai, adminisztratív elemeit, az ezekkel kapcsolatos feladatok ellátásának szabályait, az egyes feladatok végrehajtását realizáló munkafolyamatok lépéseit és azok logikai menetét, a lebonyolítás technológiáját, produktumait, feltételrendszerét írják le.

A belső szabályozás csak akkor teljesíti be rendeltetését, ha a dolgozók ismerik és betartják a rájuk vonatkozó szabályokat. Minél szétaprózottabb azonban egy szabályrendszer, annál nehezebben követhető, hogy mit hol lehet megtalálni. Ezért célszerű törekedni arra, hogy egy-egy logikailag összetartozó terület egy szabályzatban jelenjen meg. Kisebb gondot jelent, ha egy szabályzat hosszabb, de a témát tekintve tartalmilag teljes, mintha az előírásokat egy tucat különböző irományból kell összeszedni. Az integrált szabályzatok jól tagolt és áttekinthető belső struktúrájára viszont kiemelt figyelmet kell fordítani. (Például, ha a polgármesteri hivatal ügyrendje rendelkezik a belső kommunikációs rendszerekről és a külső kommunikáció ellenőrzési, engedélyezési folyamatairól, hatásköreiről, akkor a sajtókommunikáció eljárásrendjét is célszerű itt megjeleníteni, és nem önálló szabályzat formájában kiadni.)

A szabályzatoktól bizonyos mértékig elkülönülnek a vezetői *utasítások*, amelyek – bár kétségkívül lehet bizonyos fokú szabályozási jellegük – alapvetően abban különböznek a szabályzatoktól, hogy míg az utóbbiak állandóan alkalmazandó normákat írnak elő, addig az utasítások, intézkedések konkrét helyzetekre, esetekre, egyedi feladatokra, döntésekre vonatkoznak.

A szervezet belső irányítási rendszerét adó dokumentációtípusok sorát a *munkaköri leírások* zárják, amelyek a munkakörhöz, illetve az azt ellátó személyekhez kötik a közvetlen végrehajtási szinten kialakított feladatmegosztást, tükrözik betöltőjük kötelezettségeit, felelősségét, a feladatok ellátásának sajátos feltételeit, körülményeit.

A munkaköri leírások akkor tudnak a feladatlebontó szervezeturányítási rendszer igazi elemévé válni, ha azzal valós tartalmi kapcsolatuk van. Ezt a bemutatott modell úgy teremti meg, hogy a munkaköri leírásokba felvett feladatokat a szervezeti egységek ügyrendjéből vezetjük le. Itt lesz haszna ismét annak, hogy az ügyrendben a feladatokhoz hozzárendeltük a feladatellátó munkaköröket. Ha a munkaköri leírás készítése során számba vesszük a szervezeti egység ügyrendjében az ahhoz a munkakörhöz rendelt feladatokat, akkor rendelkezésünkre áll a munkaköri leírás feladatjegyzéke. Ezt a feladatjegyzéket lehet tovább bontani munkamozzanatokra ott, ahol az adott feladat jellege ezt megkívánja. A már meglévő munkaköri leírások és a feladatjegyzék összevetése rávilágíthat arra is, ha egy fontos részfeladat az ügyrendből vagy a munkaköri leírásból kimaradt.

Különösen jelentős a szerepe a munkaköri leírásnak az újonnan belépő dolgozók esetében. Az új munkatársaknak azonban a munkaköri leírásnál jóval több információra van

szükségük ahhoz, hogy feladataikat az új szervezeti körülmények között jó minőségben el tudják látni. Ennek elősegítésére jó megoldás lehet a *mentori rendszer* kialakítása.

A mentori rendszerben a belépő munkatárs mellé a szervezeti egységek vezetői szakmai mentort jelölnek ki, aki a beilleszkedési időszakban szakmailag támogatja az új kollégát. A mentorálás nem korlátozódik a feladatellátás szakmai részének bemutatására. A támogatás keretében az elsődlegesen a szervezeti sajátosságokból eredő ismereteket kell az új belépővel megosztani: az ügyviteli rendszer használatát, ha a szakterületen ágazati szoftvert alkalmaznak, annak használatát, a hivatal szervezeti felépítését, a legfontosabb belső szabályzatokat, a szervezeti egység irányítási és ellenőrzési viszonyait stb.

Jó gyakorlat, ha az új belépő az első egy-két napot – kötelezően – az iktatóban tölti, és megismeri az ügyviteli folyamatokat, azok célját, rendszerét, valamint az ügyvitellel hivatásosan foglalkozóktól tanulja meg azokat az elektronikus adminisztratív tevékenységeket, amelyeket ügyintézőként a saját irataival el kell majd végeznie. Ezt azért célszerű az iktatóban, és nem saját szervezeti egységénél elsajátítania, mert az ügyviteli folyamatokat az érdemi ügyintézők is „szükséges rosszként” kezelik, az ügyviteli rendszer használata során sokkal inkább a gyors, praktikus, mint az előírt lépéseket követik. Ügyviteli tudásuk nem is teljes, az információk egy részét így nem is tudják átadni. (Volt rá példa, hogy a már több éve egy hivatalban dolgozó ügyintéző arra panaszkodott, hogy nagyszámú olyan ügyiratot kell magánál tartania, amit még nem zárhat le, de amikre csak a következő évben lesz szüksége. Meglepően értesült arról, hogy ezeket határidőbe helyeztethetné az iktatóban, és a megjelölt fordulónapon automatikusan visszakapná. Ennek az ügyviteli lehetőségnek a létéről sem tudott.)

Szintén elősegítheti a beilleszkedést, ha készítenek egy „információk új belépőknek” brosúrát, amely összefoglalóan tartalmazza a legfontosabb hivatali információkat, többek között a munkakör ellátásához szükséges belső szabályzatok listáját is.

12. Humánerőforrás-gazdálkodás

A hatékony munkavégzéshez elengedhetetlen a szükséges humánerőforrás-kapacitás rendelkezésre állása és az, hogy a munkaköröket csak a megfelelő kompetenciájú személyek töltsék be.

A köztisztviselők esetében a munkakörök betöltéséhez szükséges végzettségeket a közszolgálati tisztviselők képzési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet előírja, de az elvárt tudást és képességeket a szervezet maga határozhatja meg. A belső kontrollrendszer követelményjegyzéke szerint a szervezeteknek minden egyes munkakör tekintetében meg kell határozniuk a betöltésükhöz szükséges elvárt tudást és képességeket. Ez a „kompetencia-térkép” önmagában csak egy elszigetelt humánpolitikai nyilvántartás. Komplex szerveztirányítási modellünkben azonban erre is nyílik egy továbbfejlesztési lehetőség.

Lépünk vissza a szervezeti egységek ügyrendjeihez! Azt láttuk, hogy a feladatok és az azokat ellátó munkakörök összekapcsolásával kigyűjthetjük, hogy egy-egy munkakör milyen feladatokat lát el. (Ennek felhasználását javasoltuk a munkaköri leírások elkészítésénél is.) Említettük, hogy a munkakörök kigyűjtésével hozható létre a hivatal munkaköri térképe. Ha az egyes munkakörök betöltéséhez szükséges végzettségeket, a polgármesteri hivatal által elvárt tudást – a szakmai gyakorlat időtartamát – és az elvárt kompetenciákat ehhez rendeljük hozzá, máris integráltunk a rendszerbe egy egyébként elszigetelt nyilvántartást, és rendelkezésünkre áll a szervezeti egységek és ezek összességéként a hivatal feladat-, munkakör- és kompetencia-térképe.



15. ábra

A polgármesteri hivatal feladat-, munkakör- és kompetenciatérképe

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A feladatellátási jegyzék kiterjesztésével, a rá épített „rétegek” által létrejött komplex nyilvántartás folyamatos karbantartás esetén mindig pontosan tükrözi az adott feladat humán-erőforráskapacitás-igényét és humán-erőforráskapacitás-ellátottságát is.

A létrehozott feladat-adatbázis alkalmas arra, hogy felhasználható legyen többek között a következő területeken:

- folyamatos feladat-felülvizsgálat (feladatkontroll),
- a munkafolyamatok kidolgozása, összefüggéseinek feltárása,
- a feladatok ellátási módjainak optimalizálása,
- a feladatokhoz teljesítménykövetelmények rendelése,
- a szervezeti rendszer folyamatos felülvizsgálata (szervezetkontroll),
- a stratégiai és operatív tervezés működési megalapozása.

Az integrált nyilvántartásnak van még egy előnye. Az új formájú feladatrendszer a szervezeti és működési rendszer folyamatos fenntartásának, fejlesztésének akkor megfelelő alap eszköze, ha annak állapota naprakész. Ha ez három különböző, egymással kapcsolatban nem álló lajstrom, akkor minden olyan módosítást, amely mindhárom elemet érinti – például a munkakör tartalmának változása – három helyen kell átvezetni. Ezáltal csökken az esélye annak, hogy adott időpontokban mindhárom nyilvántartás azonos tartalmú, egyaránt naprakész legyen. Ha azonban az elvárt végzettséget, tudást és kompetenciákat a szervezeti egység ügyrendjéhez kapcsoltnak tartjuk nyilván, akkor az ügyrend aktualizálásával a munkakör- és kompetencia-térképünk is aktualizálódik.

A nyilvántartások folyamatos frissítése viszont sok esetben nehézséget okoz a szervezeti egységeknek. A jogszabályváltozások gyakorisága és időközönként nehezen követhető rendszere, az államigazgatási-közigazgatási feladatrendszer szinte folyamatos átrendeződése állandó éberségben tartja az apparátusokat. Ezért érthető, hogy ebben a helyzetben a szervezeti egységek vezetői elsősorban a feladatellátás megszervezésére és végrehajtására koncentrálnak, és nem mindig maradt idő, energia a belső szabályozási rendszer naprakész-ségének folyamatos fenntartására. Ezt a feszültséget át lehet hidalni olyan megoldással, hogy a szervezeti egységek toleránsan, meghatározott időközönként – például negyedévente, fél-évente – legyenek kötelesek felülvizsgálni az ügyrendjeiket.

13. Teljesítményértékelés

A teljesítményértékelési rendszert a közigazgatásban sokan a köztisztviselők egyéni teljesítményértékelésével azonosítják, és úgy is kezelik, mint a személyek egyéni értékelő-fejlesztő rendszerét.

A teljesítményértékelési rendszernek azonban ennél többnek kell lennie. A valódi, a szervezeti és az egyéni eredményesség harmóniájára törekvő teljesítményértékelésnek olyannak kell lennie, amelyben az egyén fejlődése egyben a szervezeti célkitűzések megvalósulását szolgálja. Ilyen értelmezésben a teljesítményértékelési rendszer magában foglalja mindazon emberierőforrásmenedzsment-elveket, módszertani eszközöket és szervezeti gyakorlatot, amelyek az egész szervezet teljesítményéhez történő egyéni, csoportos és szervezeti szintű hozzájárulások mértékének és módjának tervezésére, mérésére, értékelésére irányulnak.

A közszolgálati tisztviselők képességeinek, tudásának fejlesztése vitathatatlanul fontos, de az egyéni fejlesztések mellett az egyéni teljesítmények fokozásának egy irányba – a kollektív értékteremtés irányába – kell orientálnia. Ezt viszont csak a stratégiai célokból lebontott csoportcélok mentén lehet kijelölni.

A 2012. február 29. napjáig hatályban lévő, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 34. § (3) bekezdése alapján a képviselő-testület –fenntartóként – minden évben megfogalmazta, hogy milyen területeken mit vár el a polgármesteri hivataltól. A képviselő-testület által meghatározott célok képezték a köztisztviselők teljesítménykövetelményeinek alapját. Az 1992. évi XXIII. törvényt felváltó 2011. évi CXCV. törvény²⁸ ezt a rendelkezést már nem tartalmazza. A szervezeti stratégiánál azonban elemeztük, hogy ha nem határozzuk meg, és nem rendezzük logikus csoportokba azokat a követelményeket, amelyeket elsődleges fontosságúnak tartunk, és nem rendeljük hozzájuk az elvárt eredményeket, akkor nagyon nehéz dolgunk lesz a mindennapi munkavégzés operatív irányításában. Ezért annak ellenére, hogy ez jogszabályi szinten kötelező vagy sem, a jól végigvezethető célebontás érdekében éves szinten meg kell határozni, hogy adott évben mik a polgármesteri hivatal legfontosabb célkitűzései.

Ezt a dokumentumot kiadhatja a hivatal felső vezetése is, de semmi nem tiltja, hogy ilyen tartalmú elterjesztést továbbra is a képviselő-testület elé terjesszenek. Ez utóbbi megoldás esetében a célkitűzések szélesebb nyilvánosságot kapnak, és a képviselő-testületnek módja van a hivatali javaslat kiegészítésére is. Az Möt. kötelezi a jegyzőt arra, hogy évente számoljon be a képviselő-testületnek a polgármesteri hivatal működéséről. Ha a polgármesteri hivatallal szemben megfogalmazott elvárásokat a képviselő-testület hagyja jóvá, akkor a jegyzői beszámoló alapját alkothatja a célkitűzések eredményeinek bemutatása.

²⁸ 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről. Az új törvény teljesítményértékeléssel és a célok meghatározásával kapcsolatos 130. §-a 2012. július 1-jén lépett hatályba. A teljesítményértékelés részletes szabályait a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet tartalmazza.

Ha az éves terveket a polgármesteri hivatal felső vezetése adja ki, akkor itt ismét vissza lehet nyúlni a minőségirányítási technikákhoz. A korábbiakban többször volt szó a szervezetek minőségpolitikájáról. Említettük, hogy ennek a szervezeti dokumentumnak egyik tartalmi része a szervezet hosszú távú céljainak kijelölése. A hosszú távra mutató minőségpolitikában a feladatokat, terveket, elvárásokat úgy kell meghatározni, hogy azokból éves minőségcélokat lehessen kijelölni.

A minőségcélokat évről évre azért tűzik ki, hogy a stratégiai elképzeléseket konkrét, végrehajtható feladatokká bontsák. A felső vezetésnek gondoskodnia kell arról, hogy a minőségcélok a szervezet minden érintett funkciója és szintje számára érthetőek legyenek, hatáskörökké és felelősségi körökké legyenek alakítva és valamilyen módon mérhető, értékelhető legyenek. A minőségcélok évenkénti egymásra épülésének a folyamatos tökéletesítést kell szolgáltatnia.

A teljesítményértékelési rendszerben az éves célokat elemezni kell abból a szempontból, hogy azok végrehajtásában mely szervezeti egységeknek lesz feladata. Ezek a feladatok lesznek a szervezeti egységek elé tűzött éves szervezeti célok.

A szervezeti egység célkitűzéseit végiggondolva lehet látni, hogy melyik munkatárs melyik feladatszabásban tölt be fontos szerepet. Ezek végrehajtási feladatainak meg kell jelenniük az ő egyéni teljesítménycéljaiban.

Fontos, hogy a szervezeti egység számára kitűzött célok valamilyen formában beépüljenek a szervezeti egységek vezetőinek egyéni célkitűzéseibe. Ez történhet úgy is, hogy a célkitűzés maga a csoportcélok eléréséről való gondoskodás, de a csoportcélok egy-egy kiemelkedően fontos eleme lehet a vezető teljesítménycélja is.

A célrendszerek összekapcsolása azért fontos, mert nyilvánvaló, hogy elsődlegesen mindenki a számára kitűzött célok lehető legjobb színvonalú teljesítésére törekszik. Az egyéni teljesítményértékelés eredménye teremti meg az illetményeltérítés lehetőségét, befolyásolhatja – ott, ahol ez lehetséges – a jutalom mértékét, de mindenképpen meghatározza a köztisztviselő minősítését. Ha azonban ezek az egyéni célok nincsenek a csoporttal szemben elvárt teljesítménnyel összhangban, az azt eredményezheti, hogy a munkatársak az egyéni célkitűzéseik minél jobb teljesítésére törekednek, miközben kevesebb energiát fordítanak a csoporttól elvárt feladatok jó minőségű megvalósítására. Így még olyan abszurd helyzet is előállhat, hogy a csoportban a munkatársak – az eredményeik alapján reális – értékelése jó és kiváló, miközben a csoport a felső vezetés elvárásaihoz képest csak elégségesen teljesít. Az emberek felkészültek, szorgosak – csak felkészültségüket és szorgalmukat nem azokban a feladatokban produkálják, amelyeket a csoporttól egyébként elvárna a vezetőség.

A jelenlegi szabályozás definiálja a stratégiai egyéni teljesítménykövetelmény fogalmát, de előírását csak lehetőségként tartalmazza. A fenti levezetés alapján azonban jól látszik, hogy minden olyan munkatárs esetében, akinél ez – bármily csekély mértékben – értelmezhető, törekedni kell arra, hogy egyéni követelményei a csoport követelményeire is fűződjenek.

A teljesítményértékelési rendszer az egyén oldaláról az ő fejlesztésére kell, hogy épüljön. Az a célja, hogy az egyén pontosan tudja, mit és hogyan kell ellátnia a munkaterületén ahhoz, hogy vele a vezetője elégedett legyen. Az is lehetséges, hogy a munkatárs elérte saját korlátainak vagy a munkaköre által szabott korlátoknak azt a határát, ahonnan további fejlődésre már nincs lehetősége. Különösen igaz ez a folyamatosan kiváló teljesít-

ményt nyújtók esetében. A munkatársnak azonban ebben az esetben is pontosan tudnia kell, milyen feltételek teljesítése mellett tudja az elért megítélést megőrizni.

A szervezet eredményességének fókuszban tartása mellett az egyén motiváltságát egyenértékű módon kell középpontban tartani, mert a szervezetet az egyéni munkavállalók ambíciója teszi sikeressé.

Gyakori kritika a célkitűzések megfogalmazhatóságával szemben, hogy az nehézkes a rutinfeladatot végző és a funkcionális – belső támogató folyamatokat ellátó – szervezeti egységek munkatársai esetében. Ezeket a munkaterületeket éppen e nehézség miatt kell kiemelten kezelni.

Ha valakinek folyamatosan ugyanazokat a célokat tűzik ki, ráadásul ezek elég általános jellegűek is, akkor egy idő után ezek a célkitűzések erkölcsileg devalválódnak. A munkatárs tudatában sokkal inkább az értékelés adminisztratív volta, mint annak erkölcsi tartalma kerül előtérbe még akkor is, ha az értékelő megbeszéléséken arról biztosítjuk, hogy feladatait jól látja el. Különösen felerősíti ennek negatív hatását, ha a munkatársak egy adott – azonos feladatot ellátó – csoportjának tagjai részére ugyanazokat az elvárásokat állapítják meg. Mindenkinek vagy szinte mindenkinek van a munkakörének olyan része, amelyik csak az ő munkakörére jellemző. Ezeket a pontokat kell megtalálni. Ha például többen dolgoznak nagyjából azonos könyvelési területen, akkor is lehetnek az egyéni munkaterületeknek kisebb eltérései. Az egyik munkatársnak például rendszeresen be kell kérnie a szerződésállományokat a szervezeti egységektől, vagy a befolyó bérleti díjakat az érintett szakirodával nem minden munkatársnak kell egyeztetnie stb. Ha ezek a feladatok az egyéni teljesítménykövetelményben megjelennek, látszik a törekvés a célkitűzések egyéniesítésére. Ez pedig olyan üzenetet hordoz a munkatárs számára, hogy vezetője odafigyel a munkájára.

Az egy célrendszerből kiinduló és eredményeiben minden szintről oda visszacsatolható teljesítményértékelési rendszer kellően fegyelmezett alkalmazása esetén képes teljesíteni az alábbi követelményeket:

- a szervezeti és a személyes teljesítménykövetelmények teljes összhangja, ezáltal alkalmas voltuk a fejlesztés, tervezés, ösztönzés, elismerés egységes mutatóiként való alkalmazására,
- saját szerepkörének megfelelően minden érdekelt részvétele a teljesítménykövetelmények meghatározásában,
- a teljesítménycélok elérésében a szakvezetők, funkciógazdák megfelelő felelőssége és önállósága,
- a csoport teljesítményterveinek és jelentéseinek nagyobb nyilvánossága, hivatalon belüli szélesebb ismertsége.

Vákát oldal

14. A folyamatok rendszerezése

14.1. A szervezet folyamatrendszere

A *Folyamatmenedzsment* című fejezet elemezte, hogy a korszerű szervezeti irányítás a szervezeti folyamatokra fókuszál. Szó volt a folyamat fogalmának meghatározásáról, a folyamatok legfontosabb tényezőiről, a folyamatátalakításról és a folyamatirányításról. Mind a sikeres átalakítás, mind a folyamatok irányítása szempontjából elengedhetetlen azonban a folyamatok átláthatóságának biztosítása.

Szervezeti irányítási viszonylatban az átláthatóság nem a szó hétköznapi értelmében vett áttekinthetőséget jelent. Az átláthatóvá tétel a folyamatok elemzését és modellezését foglalja magában.²⁹ A *modellezés* a folyamatlefutás leírása, ábrázolása, de egyben a megvalósításhoz szükséges feltételek meghatározásának eszköze is. Az *elemzés* során a meglévő folyamat különböző adatait (például lefutási ideje, minősége, gyenge pontjai, kockázatos részei stb.) gyűjtik össze. Ezek az adatok bemutatják a folyamat jellemzőit, és a folyamatjavítás alapjául szolgálnak.

Az átláthatóság jelentőségét mutatja, hogy a Bkr. is követelményként rögzíti a szervezeti folyamatok átláthatóvá tételét.³⁰ A belső kontrollrendszer oldaláról az átláthatóvá tétel azért rendkívül fontos, mert ez szolgál alapul a kontrolltevékenységek és a monitoringtevékenységek meghatározásához, a kockázatkezelési rendszer kialakításához.

A szervezetek produktumait az emberek cselekvése, munkafolyamatokba szervezett tevékenysége eredményezi. Az egyes feladatok végrehajtására szervezett munkafolyamatok, illetve az azokat végrehajtó munkatársak meghatározott eljárások, módszerek, technológiák alkalmazásával teljesítik a kitűzött célokat. Egy szervezet működését a céljai alapján megadott és megszabott módon telepített feladatok indítják el és tartják mozgásban.

Ahhoz, hogy a feladatok megvalósítása hatékony legyen, a feladatokhoz végrehajtási tevékenységláncokat kell kialakítani. A célok szintjén még elég ezeket a tevékenységláncokat vázlatosan, a fő folyamatszakaszokat megjelölve elkészíteni. Ezeket a fő folyamatszakaszokat azután végrehajtási fázisokra kell osztani. Minden egyes fázist további elemekre, folyamatszakaszokra kell bontani. A folyamatszakaszokat szintén tovább kell részletezni a tevékenységek végrehajtásának pontos leírásáig.

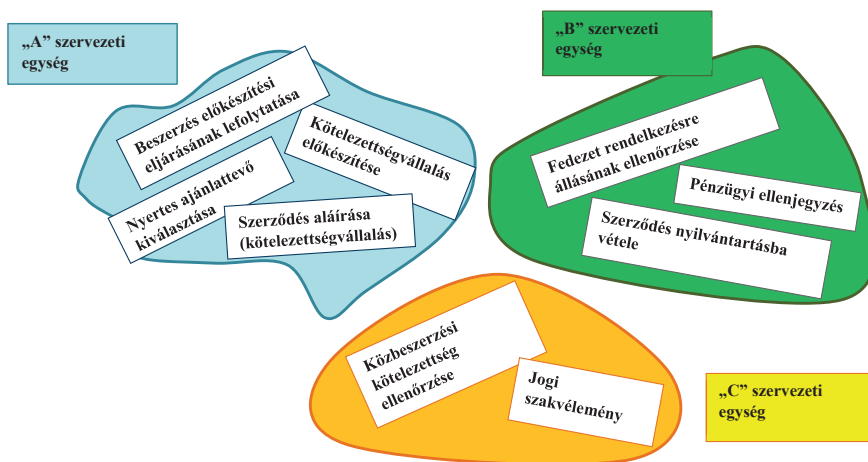
Minél jobban közelítünk tehát a folyamatokat alkotó tevékenységek alsó, operatív végrehajtási szintje felé, annál konkrétabban, részletesebben, világosabban kell a folyamatokat ábrázolni.

²⁹ *Folyamatmenedzsment a gyakorlatban* 2008, 30.

³⁰ Bkr. 6. § (1) „A költségvetési szerv vezetője köteles olyan kontrollkörnyezetet kialakítani, amelyben a) világos a szervezeti struktúra, a folyamatok átláthatóak...”

Az alakuló vagy jelentős mértékben profilt váltó szervezetek esetében egyértelmű ez az elvárt produktumtól az elemi végrehajtási szintig történő folyamatlebontható tervezés, de a szervezetek többségében – és a polgármesteri hivatalok esetében mindenképpen – már kialakult, többé-kevésbé állandósult tevékenységláncokat kell átláthatóvá tenni, vagyis ábrázolni és elemezni. Ráadásul az eredménynek alkalmasnak kell lennie arra, hogy az integrált kockázatkezelési rendszer erre ráépülhessen. Ez azt jelenti, hogy a folyamatok ábrázolásának olyan részletesnek kell lennie, hogy azon a cselekvéssor minden fontos eleme látszódjon. A tevékenységláncok sokaságának rendszerezése azonban egy olyan szerteágazó tevékenységi körű szervezetben, mint a polgármesteri hivatal, egyáltalán nem egyszerű feladat. A kívánt eredményt úgy lehet elérni, ha a tevékenységeket a szervezet egész rendszerét átölelő folyamatokként szemléljük.

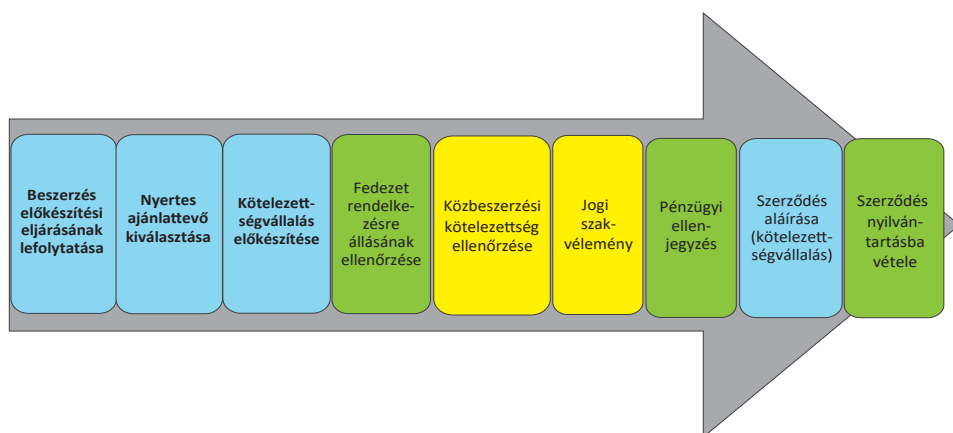
A szervezet hatékonysága úgy biztosítható, ha az egymással összefüggő folyamatok rendszerét megértjük, azonosítjuk, és az adott cél eléréséhez irányítjuk. Az elsődleges fontosságú szervezeti folyamatok *teljes folyamatciklusában* általában több szervezeti egység is részt vesz, ezért a folyamatstruktúra jelentősen eltér a szervezeti felépítéstől. Emiatt nagyon fontos, hogy a rendszerezés során ne a szervezeti egységek keretein belül gondolkodjunk még akkor sem, ha egy-egy meghatározó folyamat „első ránézésre” egy meghatározott szervezeti egységhez kötődik.



16. ábra

A feladatok szervezeti egységek szerinti megközelítése

Forrás: a szerző saját szerkesztése

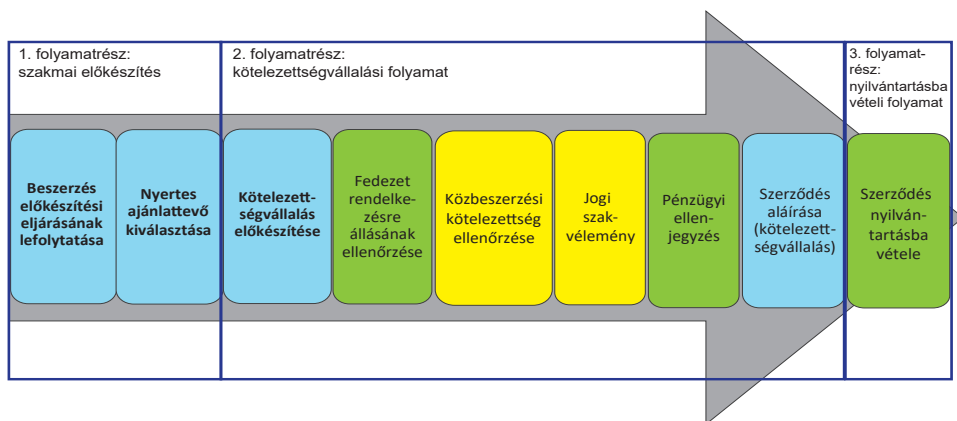


17. ábra

A feladatok folyamatszémleletű megközelítése

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Gyakorta előfordulhat, hogy még a teljes folyamatciklust alkotó részfolyamatok sem egy szervezeti egységen belül futnak végig. Az ábrán szemléltetett folyamatban nem a résztvevő csoportok tevékenysége alkot egy-egy részfolyamatot, hanem a tevékenységek logikai csoportja:



18. ábra

A szervezeti egységek részvétele a részfolyamatokban

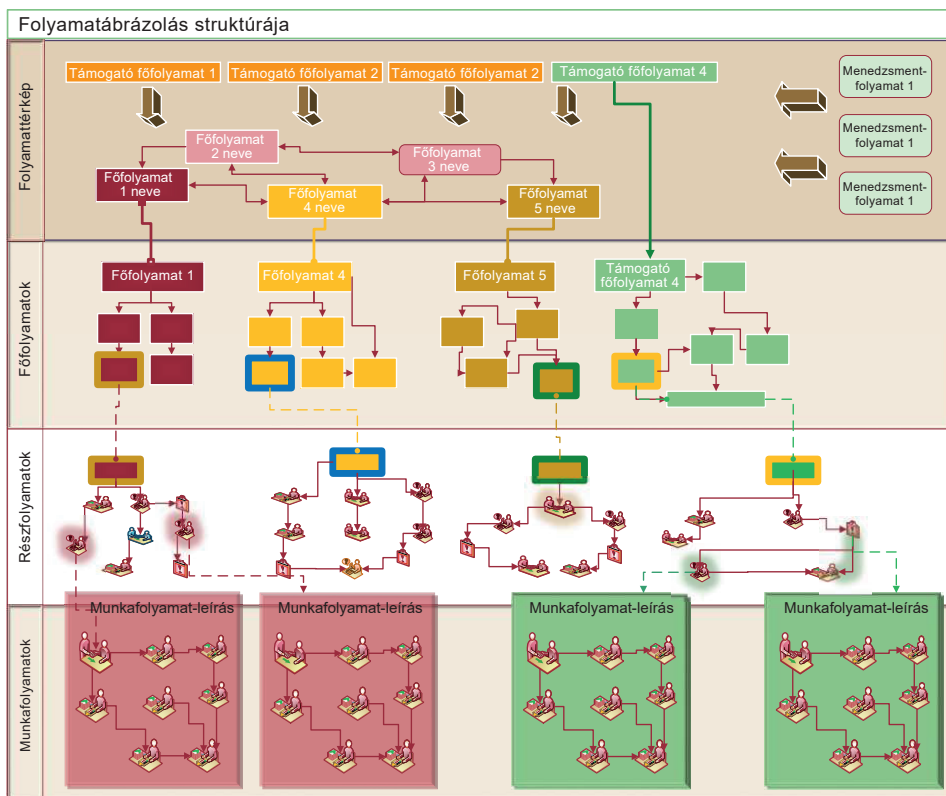
Forrás: a szerző saját szerkesztése

Mindenképpen létre kell hozni egy olyan „folyamatrendszer-dokumentációt”, amelyben a szervezet elsődleges fontosságú tevékenységeit összegyűjtve, a legfontosabb folyamatokból kiindulva, felülről lefelé haladva csoportosítjuk és dokumentáljuk a polgármesteri hivatalon belül végzett tevékenységeket.

A teljes rendszerezésre körülbelül ötszintű alábontással lehet eljutni a szervezet globális folyamatértékétől az elemi munkamozzanatokat is bemutató munkafolyamatokig:

1. folyamattérkép,
2. fő folyamatok,
3. részfolyamatok,
4. munkafolyamatok,
5. munkamozzanat-szintű folyamatábrázolások.

Az összes szintet azonban ritkán használják a szervezetek valamennyi folyamatuk viszonylatában. Általában három, legfeljebb négy szint használata elégséges szokott lenni a szervezeti tevékenység-láncok megfelelő mélységű ábrázolására.



19. ábra

A szervezeti folyamatok folyamatrendszere

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A polgármesteri hivatal valamennyi tevékenységének ilyen módon való feldolgozása igen időigényes feladat, és a későbbiekben a folyamatos aktualizálás is ró feladatot az apparátusra, ezért megítélésünk szerint ennél mélyebb, elemi munkamozzanatokat is rögzítő ábrázolást csak azokon a területeken érdemes készíteni, ahol ezt valamilyen elemzési kényszer – például az ügyviteli folyamatok és az érdemi tevékenységek kapcsolatának vizsgálata, vagy az elemi munkafolyamatokban rejtőző jelentős kockázati lehetőség – ezt indokolja.

14.2. A folyamattérkép és a folyamatkatalógus összeállítása

A *folyamattérkép* olyan ábra vagy táblázat, amely áttekinthetően tartalmazza a szervezet tevékenységeit. A folyamattérképben a teljeskörűségekre kell törekedni, ugyanakkor úgy kell megszerkeszteni, hogy az áttekinthetőség ne sérüljön. A következőkben egy lehetséges csoportosítási rendszert mutatunk be.

A rendszer kialakításakor első lépésként a szervezeti tevékenységek halmazából össze kell gyűjteni azokat a tevékenységi köröket, amik a hivatali működés szempontjából meghatározók. (Ezeket a továbbiakban *meghatározó folyamatnak* nevezzük.)

Meghatározó folyamatnak azok a folyamatok minősülnek, amelyek a hivatal legfontosabb feladatainak ellátására irányulnak, vagy olyan belső „kiszolgáló” folyamatok, amelyek nélkül a szervezet a feladatait nem tudja ellátni. A meghatározó folyamatok több nagy folyamatcsoportból, a fő folyamatokból tevődnek össze.

A *fő folyamat* logikailag összetartozó *részfolyamatok* együttese. A folyamatok rendszerezésénél, a folyamatleírások és az ellenőrzési nyomvonalak kialakításánál alapkövetelmény olyan tevékenységcsoportok kialakítása, homogenizálása, amelyek több elemi tevékenységet összefoglalóan képesek leírni.

A *részfolyamat* egy folyamatábrával már leírható, jól elkülöníthető inputtal és outputtal rendelkezik. Az alábontás mélysége a szervezet tevékenységének összetettségétől függ.

A tevékenységeket a költségvetési szerv működésének fő folyamatai figyelembevételével kell csoportosítani. Az egyes folyamatokat egymástól tartalmilag elkülönítve, de kapcsolódási pontjaikat meghatározva, a kontrollrendszer követelményeinek megfelelően – felelősök, hatáskörök, dokumentáltság stb. – kell rögzíteni.

A részfolyamatok tovább részletezhetők *munkafolyamat-leírásokra*, az elemi végrehajtási szint folyamataira.

A meghatározó folyamatok kijelölésére több kiindulási pont is lehetséges. Ezek közül egy lehetséges csoportosítás, ha az Mőtv. által körülírt önkormányzati feladatellátásból indulunk ki. Ebben az esetben a meghatározó folyamatok lehetnek például:

- településüzemeltetés,
- közrendvédelmi, közösségi együttélést támogató tevékenységek,
- korlátozottan forgalomképes ingatlanokkal kapcsolatos tevékenységek,
- forgalomképes ingatlanokkal kapcsolatos önkormányzati vagyongazdálkodási tevékenységek,
- intézményirányítás,
- egészségüggyel, szociális ellátórendszerrel kapcsolatos tevékenységek,
- a kulturális örökség helyi védelme,
- településfejlesztés, településrendezés,
- sporttal, szabadidősporttal kapcsolatos tevékenységek,
- adóhatósági tevékenység,
- építésügyi hatósági tevékenység,
- általános igazgatási hatósági tevékenység,
- környezetvédelmi tevékenység,
- a civil szervezetekkel való kapcsolattartás, civil szervezetek támogatása,
- informatikai és telekommunikációs rendszerek üzemeltetése,
- pénzügyi, gazdálkodási, költségvetéssel kapcsolatos tevékenység.

A polgármesteri hivatal működése feltételezi irányítási, adminisztratív, informatikai stb. feladatok ellátását is. Mivel ezek nélkül nincs működés, ezek is meghatározó folyamatok. Ilyenek például:

- ügyviteli tevékenység,
- a polgármesteri hivatal épületének használatából eredő, technikai jellegű működtetési folyamatok (például kulcskezelés, takarítás, bútormozgatás stb.),
- humánpolitikai tevékenység,
- hivatalirányítási, vezetési tevékenységek.

A meghatározó folyamatok jellegüket tekintve igen sokrétűek, ezért célszerű őket funkciójuk szerint csoportosítani. A modellben a meghatározó folyamatokat három csoportba soroljuk:

1. megvalósítási tevékenységek,
2. támogató tevékenységek,
3. menedzsmenttevékenységek.

A három kategóriából talán a menedzsmenttevékenységek meghatározása a legegyszerűbb: ezek azok a vezetői folyamatok, amelyek a tevékenységek ellátásának irányítását, ellenőrzését, a szervezeti hatékonyságot segítik elő.

Kicsit nehezebb ennél a megvalósítási tevékenységek és a támogató tevékenységek elhatárolása. Nem a munkafolyamatok fontossága dönti el, hogy valami megvalósítási tevékenység vagy támogató tevékenység-e, hanem az, hogy a munkafolyamat végeredménye mire irányul. A megvalósítási tevékenység a lakosság, az ügyfelek, a településen működő vállalkozások részére állít elő produktumot. A támogató tevékenység célja más munkafolyamatok elősegítése, kötelező adatfeldolgozások végrehajtása, a foglalkoztatással kapcsolatos ügyek ellátása, a hivatalnak mint munkahelynek a működtetése stb.

A kétséges esetekben az irányultság eldöntéséhez segítségül hívhatjuk a minőségirányítási fogalomrendszert. A megvalósítási tevékenységek azok, amelyek *közvetlenül* a vevők igényeit kiszolgáló *termékek előállítására* irányulnak.

A minőségirányítási fogalomrendszerből ismerjük, hogy azok a dolgok minősülnek terméknek, amelyeket a szervezet kimondottan a vevők igényei szerint, az ő számukra állít elő. A termék nemcsak tárgyasult dolog lehet – például építés, karbantartás –, hanem szolgáltatás, irányítási viszony, kommunikáció is: minden, amit direkt azzal a céllal hozunk létre, hogy „vevőink” valamilyen módon felhasználják.

Gondoljunk például arra, hogy a lakosság felé irányuló szociális ellátások tekintetében a „vevő”, vagyis a lakosság érintett része többféle hivatali munkafolyamat eredményét tapasztalja meg! A segélyeket igénybe vevők a hatósági eljárások minőségével, gyorsaságával, jogszerűségével, a szociális intézmények által nyújtott szolgáltatások igénybe vevői pedig a szolgáltatások minőségével találkoznak. Ez utóbbi esetében a szolgáltatásokat a különböző önkormányzati intézmények nyújtják, de szolgáltatási minőségüket nagymértékben meghatározza a polgármesteri hivatal részéről érkező intézményirányítás szervezettsége, sőt a szociális intézményeknek mint épületeknek a karbantartottságával, a kulturált környezet biztosításával kapcsolatos tevékenysége is. A polgármesteri hivatal részéről megvalósuló önkormányzati igazgatás „termékei” tehát a hatósági döntések (határozatok, hozzájárulások, hatósági bizonyítványok stb.) és az ügyfelek tájékoztatására kiadott dokumentumok

mellett a településen megvalósuló építések, felújítások, karbantartások és az intézmény-irányítási folyamatok is.

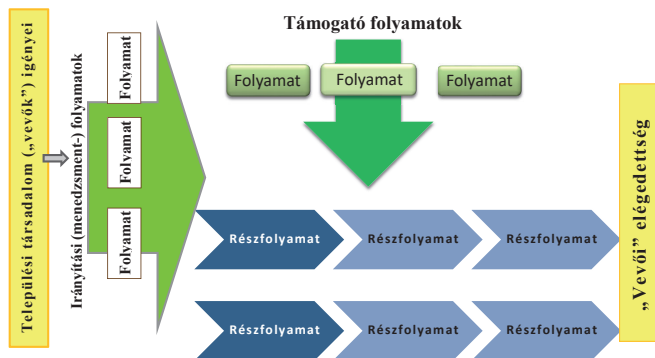
A polgármesteri hivatal tevékenységi köreinek megalapozott csoportosításához szintén nagyon fontos, hogy a „vevők” körét jól határozzuk meg. A vevői kört általában ügyfelekként nevesítik, de a polgármesteri hivatalok valódi vevői köre egyértelműen túlmutat ezen az eljárásjogi fogalmon. A helyi önkormányzatoknak településigazgatási funkciójukból eredően mindig is jelentős településfenntartási és -üzemeltetési, intézményirányítási feladatkörük volt. Az ezen a területen végzett tevékenység – közműfejlesztési beruházások, útépítés és karbantartás, hulladékszállítás megszervezése, egészségügyi és oktatási, szociális, kulturális intézmények fenntartása stb. – olyan polgárokat is a „termékek” felhasználóivá tesznek, akik személyesen semmilyen kapcsolatba nem kerülnek a hivatalokkal, ugyanakkor a termékek minőségének megfelelőségében abszolút érintettek. A polgármesteri hivatalok esetében ezért a vevői kör inkább a település polgárainak és gazdálkodó szervezeteinek körét jelenti.

Vevőnek minősülhetnek más hatóságok is, amelyek eljárásaiban a polgármesteri hivatal szakhatóságként jár el. A szakhatóságként adott állásfoglalás egy másik szerv részére készített „termék”, amelyet a másik szerv saját „termékébe” beépít. A szakhatósági állásfoglalás minősége azonban alapvetően befolyásolja az érdemi döntést – a másik hatóság „termékét” –, ezért a másik hatóság a mi termékünk előállítás szempontjából vevőnek tekinthető.

Amikor tehát egy folyamatról el akarjuk dönteni, hogy megvalósítási folyamat-e, azt a kérdést kell feltennünk: mi a végeredménye annak a folyamatnak? Ezt a végeredményt ki használja fel? Ha a végeredményt olyan személy vagy csoport használja fel, akiket „vevőkként” definiálhatunk, akkor a tevékenység megvalósítási folyamat. Ha a végfelhasználó maga a polgármesteri hivatal – például humánpolitikai tevékenység, infrastruktúra-biztosítási tevékenység stb. –, akkor támogató tevékenységről beszélünk.

Némiképp leegyszerűsítve, a tevékenység:

- megvalósítási tevékenység, ha a *hivatalon kívülre*, a lakosság, az ügyfelek, a cégek, vállalkozások, a partnerek stb. részére állít elő produktumot,
- támogató tevékenység, ha a *hivatalon belülre* irányul, célja más munkafolyamatoknak vagy magának a működésnek az elősegítése vagy kiszolgálása.



20. ábra

A menedzsmenttevékenységek, a megvalósítási tevékenységek és a támogató tevékenységek rendszere

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az előző példánál szereplő *meghatározó* folyamatok csoportba sorolva:

1. megvalósítási tevékenységek:

- településüzemeltetés,
- közrendvédelmi, közösségi együttélést támogató tevékenységek,
- korlátozottan forgalomképes ingatlanokkal kapcsolatos tevékenységek,
- forgalomképes ingatlanokkal kapcsolatos önkormányzati vagyongazdálkodási tevékenységek,
- intézményirányítás,
- egészségügygel, szociális ellátórendszerrel kapcsolatos tevékenységek,
- kulturális örökség helyi védelme,
- településfejlesztés, településrendezés,
- sporttal, szabadidősporttal kapcsolatos tevékenységek,
- adóhatósági tevékenység,
- építésügyi hatósági tevékenység,
- általános igazgatási hatósági tevékenység,
- környezetvédelmi tevékenység,
- civil szervezetekkel való kapcsolattartás, civil szervezetek támogatása.

2. támogató tevékenységek:

- informatikai és telekommunikációs rendszerek üzemeltetése,
- pénzügyi, számviteli gazdálkodási tevékenység,
- önkormányzat költségvetésével kapcsolatos tevékenység,
- ügyviteli tevékenység,
- humánpolitikai tevékenység,
- testületi szervek üléseinek előkészítésére végzett tevékenység,
- a polgármesteri hivatal épületének technikai jellegű működtetési folyamatai.

3. menedzsmenttevékenységek:

- stratégiaalkotás, stratégiák végrehajtásának irányítása,
- szervezetiirányítási tevékenység,
- a belső kontrollrendszer működtetése, koordinációja.

A meghatározó folyamatok nagyobb tevékenységláncok, fő folyamatok kapcsolatrendszeréből tevődnek össze. A fenti példát folytatva fő folyamatok lehetnek a következők.

A településüzemeltetés lehetséges fő folyamatai:

- helyi közutak kezelése, fejlesztése és üzemeltetése,
- helyi közterületek fenntartása, tisztán tartása,
- zöldfelület-, zöldterület-gazdálkodás, parkgondozás,
- közterületek használatával kapcsolatos tevékenységek,
- közterület-felügyeleti ellenőrző tevékenységek.

A korlátozottan forgalomképes ingatlanokkal kapcsolatos tevékenységek lehetséges fő folyamatai:

- önkormányzati intézmények épületeinek fenntartása,
- az intézményi zöldterületek fenntartása.

A forgalomképes ingatlanokkal kapcsolatos önkormányzati vagyongazdálkodási tevékenységek lehetséges fő folyamatai:

- ingatlanok adásvétele,
- ingatlanok bérbeadása,
- lakásgazdálkodás.

A kulturális örökség helyi védelmének, civil szervezetek közművelődési tevékenysége támogatásának lehetséges fő folyamatai:

- kapcsolattartás a civil szervezetekkel,
- civil szervezetek közművelődési tevékenységének támogatása.

A településfejlesztés, településrendezés lehetséges fő folyamatai:

- helyi településrendezési, településfejlesztési stratégiák, településrendezési szabályok megalkotása,
- helyi településrendezési szabályok alkalmazása.

Az adóhatósági tevékenység lehetséges fő folyamatai:

- bevalláson alapuló adóügyi eljárás,
- kivetésen alapuló adóügyi eljárás,
- adók módjára behajtható köztartozások behajtása.

Sporttal, szabadidősporttal kapcsolatos tevékenységek lehetséges fő folyamatai:

- kapcsolattartás a sport- és szabadidősport-szervezetekkel,
- a sport és szabadidősport támogatása.

Azt, hogy valami fő folyamat-e, nem a bonyolultsága, hanem a tevékenységláncban elfoglalt szerepe határozza meg. A legfőbb tevékenységeket általában több munkaterület összekapcsolódásával lehet ellátni. Ugyanakkor lehetnek a szervezetben olyan folyamatok, amelyek jól áttekinthetők, átláthatóan megjeleníthetők, de a polgármesteri hivatal működése szempontjából kiemelten fontos – meghatározó – tevékenységet szolgálnak. Ezért jeleztük a folyamatstruktúra kialakítási szintjeinél, hogy az összes szintet nem mindig kell alkalmazni valamennyi folyamat esetében, mert lehetnek olyan munkaterületek, amelyek már fő folyamati szinten eleget tesznek az ábrázolási kritériumoknak.

A tevékenységláncolatok differenciáltsága nagymértékben függ az ellátandó feladatok nagyságrendjétől, a szervezet méretétől, a szervezeti struktúra differenciáltságától is. Ez nincs ellentmondásban azzal, hogy mivel a folyamatokban több szervezeti egység is részt vesz, a folyamatstruktúra jelentősen eltér a szervezeti felépítéstől, ellenkezőleg. Azok a folyamatrendszerek, amelyek több csoport tevékenysége által teljesebben ki, eleve több egyeztetési pontot tartalmaznak, tehát bonyolultabbak. Ezért ezeket az áttekinthetőség érdekében célszerű további egységekre, részfolyamatokra tagolni. A fő folyamaton belül az a tevékenység-rész alkothat egy részfolyamatot, amelyik önmagában állóan is logikai egységet képez, jól meghatározható bemeneti és kimeneti ponttal rendelkezik. A részfolyamatok folyamatábrában már elég jól ábrázolhatók.

14.3. A folyamatétkép és a tevékenységláncok ábrázolása

14.3.1. A folyamatétkép

A „folyamatrendszer-piramis” logikailag érthető, de a következő gyakorlati problémába a leírás, ábrázolás területén ütközünk. Mit is kell megjelenítenünk?

Minimálisan:

- az összes meghatározó folyamatot,
- a meghatározó folyamatoknak a stratégiai célokkal való kapcsolatát,
- a meghatározó folyamatokat alkotó fő folyamatokat,
- a fő folyamatokat alkotó részfolyamatokat.

Ennyi minden folyamatábrában csak egy kisebb plakátra férne rá, így –terjedelmi korlátok miatt – ez nem tűnik célravezetőnek.

A követelményeknek eleget teszünk akkor is, ha a folyamatétképet felsorolásjellegűen vagy táblázatos formában mutatjuk be.



21. ábra

Felsorolásjellegű folyamatétkép

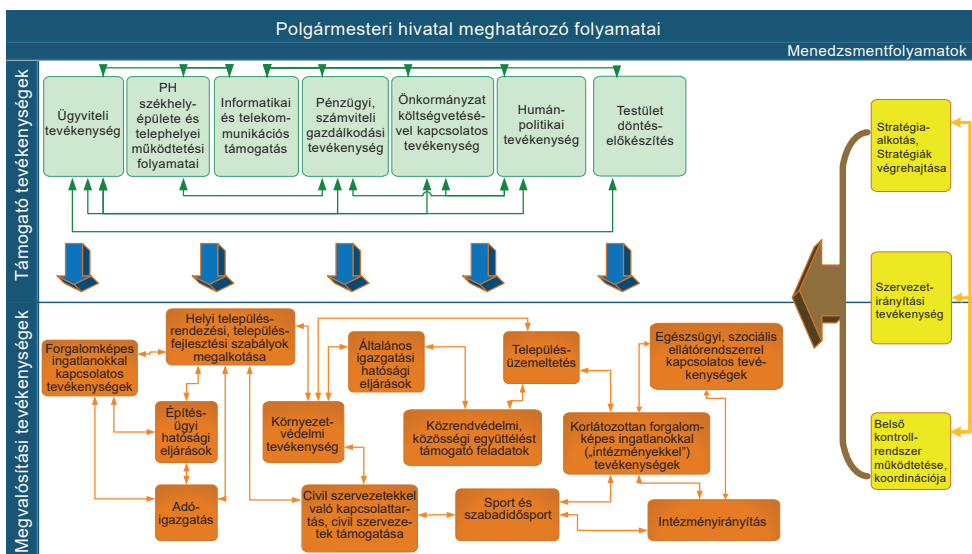
Forrás: a szerző saját szerkesztése

Ez az ábrázolás azonban nehezen és kevésbé áttekinthető módon mutatja be a meghatározó folyamatok egymással való kapcsolatait.

Az ábrázolásoknak többek között azt a célt is szolgálniuk kell, hogy azokból a különböző ágazati kapcsolatok is láthatók legyenek. Ha a folyamatterkép jelöli az ágazati kapcsolatokat, akkor támpontot ad a különböző ágazatokhoz tartozó fő folyamatok kapcsolatainak megállapításához is. A különböző részletettségű folyamatlefutások ábrázolása aprólékos munka, mégis fontosnak tartjuk a meghatározó folyamatok közötti kapcsolatrendszer bemutatását. A folyamatterkép képezi alapját az integrált kockázatkezelési rendszernek, mégpedig a szervezeti kockázatok egy csoportja éppen a folyamatok kapcsolódási pontjai körül jelentkezik.

A továbbiakban két olyan modellt mutatunk be, amelyek biztosítják mind a teljeskörűséget, mind az áttekinthetőséget. Mindkét variáció egy folyamatábrával indul, amelyik átfogóan tartalmazza a szervezet összes meghatározó folyamatát és ezek egymás közötti kapcsolatait.

Az egyik dokumentálási variációban együttesen alkalmazzuk a folyamatábra-típusú ábrázolást és a felsorolós leírást. Egy áttekintő ábra tartalmazza a szervezet összes meghatározó folyamatát és ezek egymás közötti kapcsolatait:



22. ábra

Egy folyamatterkép 1. oldala

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A meghatározó folyamatokat alkotó fő folyamatok felsorolását leíró módon – listászerűen vagy táblázatban – (lásd a 21. ábrát) – csatoljuk az áttekintő ábrához. A folyamatterkép így két dokumentumból tevődik össze.

A másik variáció szintén a szervezet összes meghatározó folyamatának és ezek kapcsolatrendszerének ábrázolásából indul ki (lásd a 22. ábrát), de a meghatározó folyamatokat alkotó fő folyamatok bemutatása is folyamatábrában történik. A meghatározó folyamatokat egyesével alábontjuk az azokat alkotó fő folyamatokra, és ezeket is folyamatábrában mutatjuk be. Az első oldalnak annyi csatolmánya lesz, ahány meghatározó folyamatot tartalmaz.

14.3.2. A fő folyamatok és a részfolyamatok

Bármilyen formában hoztuk is létre a folyamatterképet, a fő folyamatokat és a részfolyamatokat már részletesen be kell mutatnunk.

A folyamatleírásnak tartalmaznia kell:

- a folyamat megnevezését,
- a folyamat célját, bemeneteit és elvárt kimeneteit,
- a fő folyamatnak a szervezeti célkitűzésekkel való kapcsolatát,
- a fő folyamathoz tartozó részfolyamatokat,
- a részfolyamatnak a fő folyamattal való kapcsolatát,
- a folyamatban részt vevő szervezeti egységeket,
- a folyamatok lépéseit és kapcsolódási pontjait.

A folyamatleíráson fel kell tüntetni, vagy ahhoz csatolni kell a folyamatgazda megnevezését és a folyamatot szabályozó jogszabályok és belső szabályzatok felsorolását.

A folyamatok ábrázolhatók folyamatábrákban, folyamatábrákban vagy folyamatrácsokban attól függően, hogy melyik ábrázolási eszköz ad áttekinthetőbb megközelítést.

2. táblázat

Ügyviteli folyamat ábrázolása folyamatábrában

Kihelyezett ügyfélszolgálat irattovábbítási folyamata				
Folyamat részei	Input	Tevékenység	Output	Felelős
Beadványozás	Beadvány	Ügyfél beadványt nyújt be	–	–
Ügyintézéshez szükséges egyéb dokumentumok elkérése	Egyéb dokumentumok	Beadvány vizsgálata	Teljes körű beadvány	Ügyfélszolgálati ügyintéző
Digitalizálás	Beadvány + egyéb dokumentumok	A beadvány + mellékletei digitalizálása	Digitalizált beadvány + mellékletei	Ügyfélszolgálati ügyintéző
Nyilvántartásba vétel		Érkeztetés	Érkeztetési azonosítószám	Ügyfélszolgálati ügyintéző
Átvételi elismervény kiadása az ügyfélnek	Elektronizált és érkeztetett beadvány + mellékletei	Iratok átvételét igazoló elismervény kiadása	Átvételi elismervény	Ügyfélszolgálati ügyintéző
Beadvány továbbítása a székhelyre	Digitalizált és érkeztetett beadvány + mellékletei	Beadvány elektronikus továbbítása az iktató csoportnak	Elektronizált és érkeztetett beadvány + mellékletei az iktató tárhelyen	Ügyfélszolgálati ügyintéző
Beadvány (dokumentumok) fogadása	Elektronizált és érkeztetett beadvány + mellékletei	Leválogatás az elektronikus tárhelyről	Elektronizált és érkeztetett beadvány + mellékletei a feldolgozási tárhelyen	Székhelyen kijelölt iktató

Kihelyezett ügyfélszolgálat irattovábbítási folyamata				
Folyamat részei	Input	Tevékenység	Output	Felelős
Beadvány (dokumentumok) kinyomtatása	Elektronizált és érkeztetett beadvány + mellékletei	Nyomtatás	Beadvány (dokumentumok) nyomtatott példányai	Székhelyen kijelölt iktató
Szignálás	Beadvány (dokumentumok) nyomtatott példányai	Beadvány (dokumentumok) átadása a megfelelő szervezeti egység vezetőjének	Beadvány (dokumentumok) nyomtatott példányai	Székhelyen kijelölt iktató
	Beadvány (dokumentumok) nyomtatott példányai	Ügyintéző kijelölése	Kiszignált beadvány	Az ügyet intéző szervezeti egység vezetője
Iktatás	Kiszignált beadvány	Beadvány iktatása	Ügyirat	Székhelyen kijelölt iktató
Ügyirat továbbítása az ügyet intéző szervezeti egységnek	Ügyirat	Ügyirat továbbítása az ügyintézőnek papíralapon és az iktatórendszerben	Ügyirat	Székhelyen kijelölt iktató
	Ügyirat	Ügyirat fogadása papíralapon és az iktatórendszerben	Ügyirat	Ügyintéző
Eredeti dokumentumok továbbítása a székhelyre	Beadvány + egyéb dokumentumok eredeti példánya	Előírás szerinti átadás a kézbesítőnek	Átvételi jegyzékek és beadvány (dokumentumok)	Ügyfélszolgálati ügyintéző / kézbesítő
	Beadvány + egyéb dokumentumok eredeti példánya	Eredeti dokumentumok fogadása, azonosítása, iktatási adatok felvételése	Iktatási azonosítókkal ellátott eredeti iratok	Székhelyen kijelölt iktató
Ügyirat továbbítása az ügyet intéző szervezeti egységnek	Iktatási azonosítókkal ellátott eredeti iratok	Eredeti dokumentumok továbbítása az ügyet intéző ügyintézőnek	Iktatási azonosítókkal ellátott eredeti iratok	Székhelyen kijelölt iktató
	Iktatási azonosítókkal ellátott eredeti iratok	Eredeti dokumentumok ügyiratba helyezése	Teljes ügyirat	Ügyintéző

Forrás: a szerző saját szerkesztése

3. táblázat

Ügyviteli folyamat ábrázolása folyamatrácsban

Eljárási lépések	„A” szervezeti egység	„B” szervezeti egység	„C” szervezeti egység
Beadvány vizsgálata, mellékletek ellenőrzése	Ügyfélszolgálati ügyintéző		
Beadvány + mellékletei digitalizálása	Ügyfélszolgálati ügyintéző		

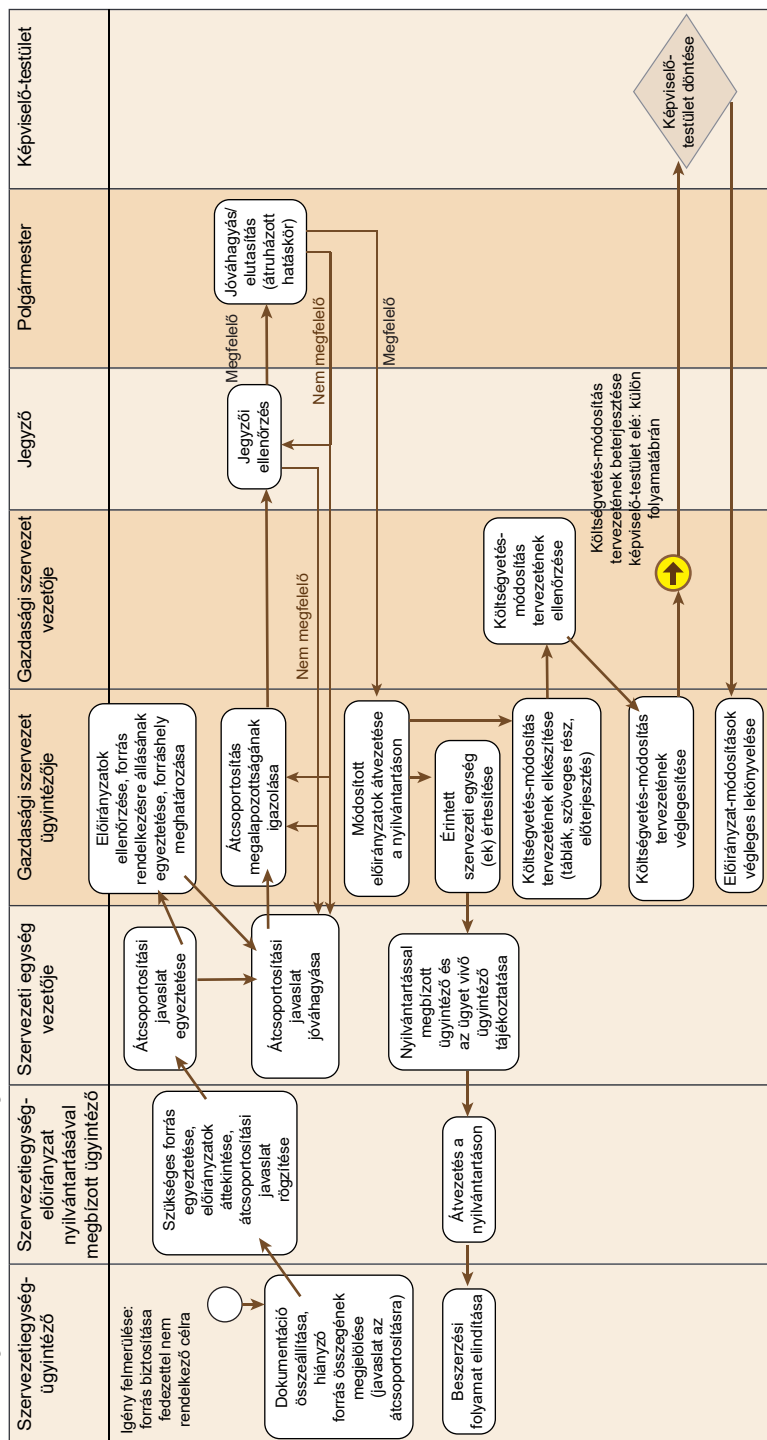
Eljárási lépések	„A” szervezeti egység	„B” szervezeti egység	„C” szervezeti egység
Érkeztetés	Ügyfélszolgálati ügyintéző		
Iratok átvételét igazoló elismervény kiadása	Ügyfélszolgálati ügyintéző		
Beadvány elektronikus továbbítása az iktató csoportnak	Ügyfélszolgálati ügyintéző		
Leválogatás az elektronikus tárhelyről		Székhelyen kijelölt iktató	
Nyomatás		Székhelyen kijelölt iktató	
Beadvány (dokumentumok) átadása a megfelelő szervezeti egység vezetőjének		Székhelyen kijelölt iktató	
Ügyintéző kijelölése			Szervezeti egység vezetője
Beadvány iktatása		Székhelyen kijelölt iktató	
Ügyirat továbbítása az ügyintézőnek papíralapon és az iktatórendszerben		Székhelyen kijelölt iktató	
Ügyirat fogadása papíralapon és az iktatórendszerben			Ügyintéző
Előírás szerinti átadás a kézbesítőnek	Ügyfélszolgálati ügyintéző	Kézbesítő	
Eredeti dokumentumok fogadása, azonosítása, iktatási adatok felvezetése		Székhelyen kijelölt iktató	
Eredeti dokumentumok továbbítása az ügyintéző ügyintézőnek		Székhelyen kijelölt iktató	
Eredeti dokumentumok ügyiratba helyezése			Ügyintéző

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Ha jól elemezhető leírásokat akarunk készíteni, a részletes ábrázolás során már érdemes azt is jelölni, hogy az adott munkalépést ki – melyik munkakör – végzi. A leírásoknak átláthatónak és informatívnak kell lenniük, erre különböző ábrázolástechnikai megoldásokat is alkalmazhatunk annak érdekében, hogy minél kevesebb szöveget kelljen szerepeltetni. Például kijelölhetünk minden, a tevékenységben részt vevő munkatársnak egy szint, és a folyamatábrán ezzel a színnel jelölhetünk valamennyi olyan mozzanatot, amit az adott munkatárs végez. Így a munkakört nem kell minden lépésnél feltüntetni. Ha a folyamatban sok ellenőrzési pont van, amelyek egy része azonos tartalmú, akkor az ellenőrzést jelölő ábrákat is színezzük úgy, hogy az azonos tartalmú ellenőrzéseket egyforma színnel jelöljük. Különböző vizuális eszközökkel jelentősen lehet csökkenteni az ábrákban a szöveges leírásokat. Ilyen megoldás esetén az ábrához jelmagyarázatot is kell csatolni.

Folyamatára szerkeszthető úgy is, hogy azon a szerepkörök is jól elkülönüljenek:

Előirányzatmódosítás-részfolyamat



23. ábra Szervezeti egységeket, szerepköröket részletező folyamatábra

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Természetesen ezeken kívül is számtalan megoldási lehetőséget lehet találni a feladat végrehajtására, a lényeg az, hogy végeredményként létrejöjjön a polgármesteri hivatal teljes „folyamatkatalógusát” tartalmazó dokumentáció.

14.4. Ellenőrzési nyomvonal

A folyamatábrázolás speciális formája az ellenőrzési nyomvonalak felvétele. Az ellenőrzési nyomvonal célja a szervezet fő működési folyamatainak nyomon követhetősége és utólagos ellenőrizhetősége.

Az ellenőrzési nyomvonal olyan folyamatleírás, amely tartalmazza az ábrázolt tevékenységglánc:

- felelősségi és információs szintjeit és kapcsolatait,
- irányítási folyamatait,
- ellenőrzési folyamatait,
- dokumentumainak kezelési útvonalt.

Az ellenőrzési nyomvonalakban egyértelműen kell meghatározni

- a feladatellátásért felelős személyt,
- a feladatellátás ellenőrzési pontjait,
- az ellenőrzésért felelős személyt,
- az ellenőrzési pontokon elvégzendő kontrolltevékenységeket,
- az ellenőrzési pontokon az elvégzett kontrolltevékenységek dokumentálási módját.

Az ellenőrzési nyomvonalban meghatározott ellenőrzési pontokon elvégzendő kontrolltevékenységeket világosan kell megfogalmazni, hogy abból az ellenőrzés végrehajtásának módszere és technikája is kiderüljön, és alkalmas legyen az elvégzett kontrolltevékenységek kellő mélységű dokumentálására.

Az ellenőrzési nyomvonalak is ábrázolhatók folyamatábrában vagy táblázatos formában is.

Az ellenőrzési nyomvonalak elkészítése hosszabb ideje jogszabályi kötelezettsége a költségvetési szervezeteknek, de – éppen azért, mert a belső kontrollrendszer a költségvetési szervezetek esetében a gazdálkodási folyamatok szabályszerűségének ellenőrzési talaján fejlődött – ezek gyakorta csak a gazdálkodási tevékenységekre készültek. A folyamatszemléletű irányításnak az sem felel meg, ha az ellenőrzési nyomvonalak szervezeti egységekre vonatkoznak. Ezért felülvizsgálatuk indokolt akkor is, ha egyébként már rendelkezésre állnak a szervezetben.

14.5. A folyamatfelvevő munkacsoport

A polgármesteri hivataloknál sokkal erősebb hagyományai vannak a szervezeti egységek szerinti irányításnak, a szervezeti egységek tevékenységei vizsgálatának, felügyeletének, mint a folyamatalapú munkaszervezésnek. Ezért ezt a szemléletmódot a munkatársak sokszor idegennek érzik, nehezen hangolódnak rá erre a látásmódra. Tipikus példája ennek, amikor

az ismertetett alábontási folyamat logikáját már megértve kezdik összeállítani a fő folyamatok-részfolyamatok rendszerét, de fő folyamatnak egy adott szervezeti egység által végzett tevékenységláncot, részfolyamatnak pedig a szervezeti egységen belül egy-egy munkakör által ellátott feladatsort értelmeznek. A helyes szemlélet egy komplex tevékenységláncban a rész-folyamatot úgy jelöli ki, hogy az a láncon belül egy viszonylag jól körülhatárolható „logikai egészet” alkosson. Ez túlmutathat a szervezeti egységek keretein (lásd a 18. ábrát).

A fő folyamatok elemzése során ki kell jelölni azt a vezető beosztású személyt, aki felelős a folyamat átláthatóvá tételéért – tehát elemzéséért és modellezéséért –, majd a későbbiekben a felvett folyamatleírás rendszeres felülvizsgálataért és aktualizálásáért. Ők lesznek az adott folyamatok folyamatgazdái. Bonyolultabb, komplikált részfolyamatokból álló fő folyamat esetén a részfolyamatok mellé is jelölhető ki folyamatgazda.

A folyamatgazdák kijelölése során is szem előtt kell tartani, hogy a fontosabb szervezeti folyamatokban több szervezeti egység is részt vesz. Ezért olyan személyt kell egy-egy folyamat mellé kijelölni, aki átlátja a folyamatban részt vevő egységek tevékenységi kapcsolatait is, és képes megfelelő egyeztetésre az egységekkel.

Minden költségvetési szervnél kötelező kijelölni egy szervezeti felelőst, aki ellátja az integrált kockázatkezelési rendszer működésének koordinációját és a költségvetési szerv vezetőjének támogatását a belső kontrollrendszer kialakításában és működtetésében. A kormány, valamint a kormány tagjának irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervek esetében ez az integritástanácsadó.³¹ A többi költségvetési szerv – köztük a polgármesteri hivatalok – nem kötelezettek integritástanácsadó alkalmazására, de ha ilyen nincs a szervezetben, akkor is ki kell jelölniük egy szervezeti felelőst az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására. Ez a munkatárs a belsőkontroll-koordinátor (nevezik kockázatmenedzsernek is). A belsőkontroll-koordinátor feladatai:

- koordinálja az integrált kockázatkezelési rendszer működését,
- segíti a költségvetési szerv vezetőjét a belső kontrollrendszer kialakításában és működtetésében,
- a szervezeten belül összefogja, folyamatosan figyelemmel kíséri és összehangolja a belső kontrollrendszer működését,
- jelzi a vezető számára, ha valamely területen intézkedésre van szükség.

A belsőkontroll-koordinátor megbízható azzal, hogy szervezze meg, irányítsa és módszer-tanilag segítse a folyamatok feltárását, elemzését és ábrázolását, de egyedül nem képes a teljes folyamatfelmérési munkát elvégezni.

Célszerű a szervezet folyamattérképének, a folyamatleírások és az ellenőrzési nyomon-alak elkészítésére összeállítani egy munkacsoportot olyan munkatársakból, akik a tevékenységeket összefüggésükben tudják értékelni. Ez nem feltétlenül azonos a vezetői, középvezetői körrel, és nem is feltétlenül tagja minden folyamatgazda. Érdemes a munkacsoportba olyan kollégákat is beválasztani – akkor is, ha nem vezetők –, akik több köz-igazgatási területen is dolgoztak már, így az ágazatok szélesebb körére van rálátásuk. A munkacsoport a belsőkontroll-koordinátor irányításával dolgozik, a folyamatgazdák pedig kötelesek mind a kontrollkoordinátorral, mind a munkacsoporttal együttműködni.

³¹ 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről.

Vákát oldal

15. Kockázatkezelés, kontrolleljárások

A belső kontrollrendszer követelményei között eleinte csak a kockázatkezelési rendszer működtetésének kötelezettsége szerepelt, majd 2016-ban megjelent a szabályozásban az „integrált” rendszer elvárása. A kibővített követelmény olyan kockázatkezelési rendszer kialakítására irányul, amely nemcsak azonosítja és rögzíti a szervezet tevékenységében rejlő kockázatokat, hanem minden tevékenységbe beépíti a kockázatok csökkentésére irányuló kontrollokat is, és meghatározza az intézkedések teljesítésének és folyamatos nyomon követésének eljárásrendjét.

Az integrált kockázatkezelési rendszer alapját a szervezeti folyamatok megfelelő rendszerezése szolgáltatja. A kockázati pontok meghatározását és a megfelelő kontrollintézkedések beépítését a tevékenység-láncba az átláthatóvá tett folyamatokon tudjuk elvégezni.

A kockázatkezelés eljárásrendjét szabályozni kell, de az integrált kockázatkezelési rendszer nem egy szabályzat, hanem a kockázatok csökkentését célzó, a tevékenységi folyamatokba beépített mechanizmusok (adminisztratív intézkedések, ellenőrzési folyamatok, adatszolgáltatások stb.) összessége. A szabályzatnak ezeknek a mechanizmusoknak a módosításáról, alkalmazásuk módjáról, az intézkedések eljárásrendjéről, az intézkedések teljesítésének folyamatos nyomon követési módszereiről kell szólnia.

A kontrolltevékenységek fogalma egyszerűen úgy határozható meg, hogy azok olyan kiegészítő elemek (eszközök, eljárások, mechanizmusok, azaz kontrollok) a tevékenységekben és a szabályozásokban, amelyek biztosítják:

- az alkalmazandó jogszabályi és belső előírások betartását,
- a működés eredményességét és hatékonyságát,
- a kockázatok minimumra szorítását,
- a beszámoló, jelentések megbízhatóságát.

Kontrolltevékenységek, kontrolleljárások jellemzően:

- az engedélyezési és jóváhagyási eljárások,
- a feladatkörök, felelősségi körök és hatáskörök elhatárolásai,
- a forrásokhoz való hozzáférés ellenőrzés alatt tartása,
- a nyilvántartásokhoz való hozzáférés ellenőrzés alatt tartása,
- az egyeztetések, vezetői ellenőrzések,
- a műveletek, folyamatok, tevékenységek, teljesítményvizsgálata,
- a felügyelet (feladatkijelölés, engedélyezés, felülvizsgálat és jóváhagyás, útmutatás és képzés).

A kontrolltevékenységek teszik lehetővé a tevékenységekre ható negatív hatások felismerését, a kockázatok rangsorolását, értékelését és kezelését is. A kontrollokat céljaik alapján csoportokba sorolják.

A megelőző (preventív) kontrollok célja, hogy a nem előírászerű vagy nem célszerű lépések esetén megakadályozzák a folyamat továbbhaladását, ezzel megelőzve a hibák bekövetkezésének lehetőségét. Megelőző kontroll például a kötelezettségvállalást, illetve az utalványozást megelőző pénzügyi ellenjegyzés vagy a beszerzési folyamatban a meghívandó ajánlattevők előzetes ellenőrzése a kijelölt vezető által.

Helyrehozó (korrekciós) kontrollok azok, amelyeknek a már megtörtént nemkívánatos esemény következményeit kell kijavítaniuk. Például egy beruházás kivitelezése során a garanciális javításokra szolgáló tartalék visszatartása vagy egy szerződés késedelmes teljesítése esetén a kötbérezés.

Az iránymutató (direktív) kontrollok egy lehetséges negatív hatású cselekmény, esemény lehetőségére hívják fel a figyelmet, és így még időben lehetőséget adnak annak elkerülésére. A feltáró (detektív) kontrollok a már bekövetkezett hibákat, azok szervezetre gyakorolt hatását tárják fel.

Fontos figyelemmel lenni arra, hogy a közigazgatásban korábban elterjedt folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés (FEUVE) csak egy része a lehetséges kontroll eljárásoknak. A Bkr. 2016-os módosítása³² meg is szüntette a szabályozás körében a FEUVE kiemelt szerepét. Ez nem azt jelenti, hogy alkalmazását mellőzni lehetne. A folyamatba épített ellenőrzés továbbra is az egyik legfontosabb kockázatkezelési eszköz, és természetesen nem nélkülözhető az utólagos ellenőrzési módszerek alkalmazása sem. Az integrált kockázatkezelési rendszernek azonban a FEUVE csak egy eleme, a teljes rendszert az elhárító-megelőző mechanizmusok összessége alkotja.

A belső szabályzatokat folyamatszempontban kell elkészíteni. Ennek egyik fontos összetevője, hogy szabályozott tevékenység, eljárás, magatartás pontos leírásán kívül tartalmazza a cselekvéssorban megjelenő, illetve ahhoz kapcsolódó kontroll eljárásokat is:

- a felelősségi körök meghatározása minden eljárási mozzanatnál,
- engedélyezési, jóváhagyási, ellenőrzési eljárások,
- a dokumentumokhoz és információkhoz való hozzáférés,
- beszámolási eljárások.

A kontrolltevékenységek lényegéből fakad, hogy ezeket csak az átláthatóvá tett folyamatrendszer és az abban már feltárt kockázati tényezők ismeretében lehet hatásosan kijelölni.

Ajánlás,³³ hogy a szervezetek folyamatonként készítsék el a folyamat bizonyossági térképét. Ez egy olyan leírás – jellemzően táblázat –, amely az egyes folyamatokra vonatkozóan összegyűjti a szervezeti célkitűzésekhez kapcsolt folyamatokban előforduló kockázati tényezőket és a hozzájuk rendelt kontrollokat.

³² 187/2016. (VII. 13.) Korm. rendelet egyes kormányrendeleteknek a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztésével összefüggő módosításáról, 5. §.

³³ *Módszertani útmutató a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztéséhez* (2016. október) Belügyminisztérium – Nemzetgazdasági Minisztérium. I. rész, Módszertani útmutató a kontrollkörnyezet és az integrált kockázatkezelési rendszer kialakításához. 28.

Kötelező viszont szabályozni a szervezeti integritást sértő események, szabálytalanságok kezelésének eljárásrendjét. Ennek előírását és a követelményrendszert a Bkr. tartalmazza.³⁴ A Nemzetgazdasági Minisztérium által közzétett útmutatóban³⁵ ajánlott eljárásrendi folyamatminta és szabályzatminta is található.

A legnagyobb rálátással a folyamatokra a folyamatgazdák rendelkeznek, ezért célszerű kikérni a véleményüket abban is, hogy a tevékenységekhez milyen kontrolltípust érdemes alkalmazni.

³⁴ 370/2011 (XII. 31.) Korm. rendelet 6. § (4), (4a).

³⁵ *Módszertani útmutató a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztéséhez* (2016. október), Belügyminisztérium – Nemzetgazdasági Minisztérium. III. rész, Módszertani útmutató a szervezeti integritást sértő eseményekre vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására.

Vákát oldal

16. Monitoring

A *monitoring* kifejezés általánosságban folyamatos figyelemmel kísérést, adatgyűjtést jelent, szervezetrányítási értelemben azonban ennél több. A monitoringtevékenység a források felhasználásának, az eredményeknek és a teljesítményeknek mindenre kiterjedő vizsgálata. Ezeknek a szabályossági, hatékonysági és célszerűségi vizsgálatoknak a meghatározó jellemzőjük az, hogy rendszeres jelleggel kell őket elvégezni.

A *monitoringrendszer* mindazon eszközök, eljárásrendek, valamint ezek együttes működtetését elősegítő intézkedések összessége, amelyeket monitoringtevékenységekre hoztak létre és alkalmaznak.

A helyes gyakorlat kialakítása szempontjából jelenős elhatárolási kérdés a kontroll-eljárások és a monitoring-eljárások elkülönítése. Mindkét folyamatirányítási eszköz közös tulajdonsága, hogy vagy a munkafolyamatokba építetten működnek, vagy a munkafolyamat eredményeinek utólagos, de rendszeres ellenőrzéseként. Az elhatárolást a mozzanat célja határozza meg:

- ha az ellenőrzés, figyelemmel kísérés célja a munkafolyamatban lévő kockázat csökkentése, a lehetséges hiba elhárítása vagy a bekövetkezett hiba korrigálása, akkor kontroll-eljárásról, kontrolltevékenységről van szó,
- ha az ellenőrzés, nyomon követés célja a munkafolyamatban keletkező eredmények figyelemmel kísérése, és ezzel a fejlesztés megalapozása, akkor monitoringról beszélünk.

A belső kontrollrendszer monitoringrendszerének két fő ága van, a tevékenységek eredményeinek és a belső kontrollrendszer állapotának figyelemmel kísérése.

16.1. A szervezeti teljesítmény monitoringja

A tevékenységek monitoringjának célja, hogy rendszeresen információt adjon a folyamatok működéséről.

A monitoringrendszer egyik leghatékonyabb eszköze a megfelelően kialakított és működtetett *jelentéstételi rendszer*. Ennek változatos formái lehetnek az írásbeli beszámolóktól kezdve a meghatározott adattartalmú tájékoztatókig. Az írásbeli beszámoló jobb, mintha semmilyen áttekintés nem lenne a szervezetben, de ezek hatékonysága a legcsekélyebb. Átolvasásuk időigényes, és a szöveges átkötésekben nehezebb az adatok nyomon követése, gondolati csoportosítása. A főként adatokat tartalmazó beszámolók ennél informatívabbak.

Előírható az is, hogy a szervezeti egységek a tevékenységükről egy előre meghatározott adatsoportot havonta jelentsenek a felső vezetésnek (például adóbevételek alakulása, esetleg összevetve az előző év ugyanazon hónapjában befolyt bevételekkel, bérbe adott

ingatlanok számának alakulása, bérleti díj bevétele, intézményi karbantartásra fordított összeg, keretszerződések felhasználási mutatóinak alakulása, hatósági ellenőrzések száma stb.)

A jelentéstételi rendszer lehet többszintű is: a szervezeti egységen belül a munkatársak meghatározott adatkörrel információt szolgáltatnak az egység vezetőjének, aki ebből összefoglalót készít a felső vezetés részére. Az összefoglalók elkészítése során figyelni kell az adatkörök megfelelő kijelölésére, hogy azok valóban csak a fontos, a felső vezetés számára információt hordozó elemekből álljanak. Törekedni kell arra, hogy a beszámolók rövidék és áttekinthetők legyenek – igyekezni kell például táblázatok, diagramok használatára – és kerülni kell a túlzott részletességet. A jelentésnek nem kell minden információt bemutatnia. Ha a vezető figyelme egy-egy részterületre irányul, akkor arról alkalma van külön kimutatásokat kérni.

Ennek a módszernek az előnye, hogy minden résztvevő a saját munkavégzése szempontjából követi nyomon a munkaterületeket:

- az ügyintézők saját feladataik rendszeres összegzésével tekintik át munkájuk eredményeit,
- az egység vezetője folyamatosan figyelemmel kíséri a csoport teljesítményét,
- a felső vezetés részére folytonosan biztosítottak a számukra releváns, lényegre törően bemutatott adatok.

A figyelemmel kísérés fontos, de a módszerek kialakításánál arra is kell figyelni, hogy aránytalan többletadminisztrációt ne okozzon egyik adatszolgáltatónak, illetve adatfeldolgozónak sem. Vegyünk egy példát!

A képviselő-testületi előterjesztés elkészítési folyamatában általában van törvényességi-szabályossági vizsgálat, amelynek célja annak ellenőrzése, hogy az előterjesztés megfelel-e a jogszabályi rendelkezéseknek, helyesek-e a benne lévő jogszabályi hivatkozások, megfelel-e a szervezeti és működési szabályzatban előírt tartalmi, formai követelményeknek, esetleg más, belső szabályzatban rögzített előírásoknak. Ennek a vizsgálatnak az a célja, hogy az előterjesztés lehetséges szabályossági hibáit (kockázati tényezőit) helyesbíttesse, tehát ez egy folyamatba épített kontrolleljárás. Ha a folyamat során azt is regisztrálják, hogy az egyes szervezeti egységeknek hányszor kellett visszaadni az előterjesztést ilyen hibákkal javításra, és ezt egy időintervallumban megvizsgálják, akkor a folyamatba monitoringlépést is építettek. Ez a törvényességi felügyeletet ellátó munkatársakra csak annyi többletmunkát ró, hogy az ellenőrzés során feljegyzik, melyik szervezeti egységnek hányszor adtak vissza javításra egy anyagot.

Ha az alább szereplő példát áttekintjük, akkor láthatjuk igazán, hogy a monitoring-táblának milyen szembesítő ereje van. A mindennapi munka során csak azt lehet érzékelni, hogy az anyagokat néhányszor javíttatni kellett, de az összesítő számok meghökkentő eredményeket mutatnak ki.

Ez a vizsgálat olyan tételeket tud megmutatni, hogy mennyire gyakori a szabályossági hiba az előterjesztésekben, van-e olyan szervezeti egység, amelynek az átlagosnál többször kell ilyen hibával visszaadni az anyagait, vannak-e olyan típushibák, amelyek gyakrabban fordulnak elő (például formai rendelkezések figyelmen kívül hagyása).

Ez a megfigyelés a fejlesztést szolgálja, mert ennek alapján a vezetés már tehet lépéseket a jellemző hibák elhárítására.

4. táblázat
Az előterjesztések monitoringja

Képviselő-testületi ülés dátuma	Szervezeti egység neve	Helyesbítésre visszaadva (hány alkalommal)										
		Előterjesztés tárgya /		Előterjesztés tárgya /		Előterjesztés tárgya /		Előterjesztés tárgya /		Összesen		
		Jogszá- bályi hiba	Formai hiba	Jogszá- bályi hiba	Formai hiba	Jogszá- bályi hiba	Formai hiba	Jogszá- bályi hiba	Formai hiba	Előter- jeszté- sek száma (db)	Jogszá- bályi hiba	Formai hiba
január	„A” szervezeti egység	Előterjesztés 1 tárgya		Előterjesztés 2 tárgya		Előterjesztés 3 tárgya		Előterjesztés 4 tárgya		4		
		0	0	0	0	0	0	0	1		0	1
	„B” szervezeti egység	Előterjesztés 1		Előterjesztés 2		Előterjesztés 3				3	0	0
		1	2	1	1	0	2				2	5
	„C” szervezeti egység	Előterjesztés 1		Előterjesztés 2						2	0	0
		1	0	0	0						1	0
	„D” szervezeti egység	Előterjesztés 1		Előterjesztés 2						2	0	0
		0	1	0	0						0	1
február	„A” szervezeti egység	Előterjesztés 1 tárgya		Előterjesztés 2 tárgya		Előterjesztés 3 tárgya		Előterjesztés 4 tárgya		4	0	0
		0	0	0	0	0	0	0	0		0	0
	„B” szervezeti egység	Előterjesztés 1		Előterjesztés 2						2	0	0
		1	2	1	1						2	3
	„C” szervezeti egység	Előterjesztés 1		Előterjesztés 2		Előterjesztés 3		Előterjesztés 4		4	0	0
		1	0	0	0	1	1	0	0		2	1
	„D” szervezeti egység	Előterjesztés 1		Előterjesztés 2		Előterjesztés 3				3	0	0
		0	1	0	0	1	1				1	2
március	„A” szervezeti egység	Előterjesztés 1 tárgya		Előterjesztés 2 tárgya		Előterjesztés 3 tárgya		Előterjesztés 4 tárgya		4	0	0
		0	0	0	0	0	0	0	1		0	1
	„B” szervezeti egység	Előterjesztés 1		Előterjesztés 2		Előterjesztés 3				3	0	0
		1	2	0	1	0	0				1	3
	„C” szervezeti egység	Előterjesztés 1		Előterjesztés 2						2	0	0
		1	0	0	0						1	0
	„D” szervezeti egység	Előterjesztés 1		Előterjesztés 2						2	0	0
		0	1	0	0						0	1
április	„A” szervezeti egység	Előterjesztés 1 tárgya		Előterjesztés 2 tárgya		Előterjesztés 3 tárgya		Előterjesztés 4 tárgya		4	0	0
		0	0	0	0	0	0	0	0		0	0
	„B” szervezeti egység	Előterjesztés 1		Előterjesztés 2		Előterjesztés 3				3	0	0
		1	2	1	2	0	2				2	6

	„C” szervezeti egység	Előterjesztés 1	Előterjesztés 2					2	0	0
		1	0	0	0				1	0
	„D” szervezeti egység	Előterjesztés 1	Előterjesztés 2					2	0	0
		0	0	0	0				0	0
május	„A” szervezeti egység	Előterjesztés 1 tárgya	Előterjesztés 2 tárgya	Előterjesztés 3 tárgya	Előterjesztés 4 tárgya			4	0	0
		0	0	0	0	0	0		0	0
	„B” szervezeti egység	Előterjesztés 1	Előterjesztés 2	Előterjesztés 3				3	0	0
		1	2	1	1	0	2		2	5
	„C” szervezeti egység	Előterjesztés 1	Előterjesztés 2					2	0	0
		1	0	0	0				1	0
	„D” szervezeti egység	Előterjesztés 1	Előterjesztés 2					2	0	0
		0	0	0	0				0	0
június	„A” szervezeti egység	Előterjesztés 1 tárgya	Előterjesztés 2 tárgya	Előterjesztés 3 tárgya	Előterjesztés 4 tárgya			4	0	0
		0	0	0	0	0	0	0	1	1
	„B” szervezeti egység	Előterjesztés 1	Előterjesztés 2	Előterjesztés 3				3	0	0
		1	2	1	1	0	1		2	4
	„C” szervezeti egység	Előterjesztés 1	Előterjesztés 2					2	0	0
		1	0	0	0				1	0
	„D” szervezeti egység	Előterjesztés 1	Előterjesztés 2					2	0	0
		0	1	0	0				0	1
I. félév összesen	„A” szervezeti egység	Előterjesztések száma (db)		24	Helyesbítésre visszaadva		0	3		
	„B” szervezeti egység	Előterjesztések száma (db)		17	Helyesbítésre visszaadva		11	26		
	„C” szervezeti egység	Előterjesztések száma (db)		14	Helyesbítésre visszaadva		7	1		
	„D” szervezeti egység	Előterjesztések száma (db)		13	Helyesbítésre visszaadva		1	5		
	Hivatal összesen	Előterjesztések száma (db)		68	Helyesbítésre visszaadva		19	35		

Forrás: a szerző saját szerkesztése

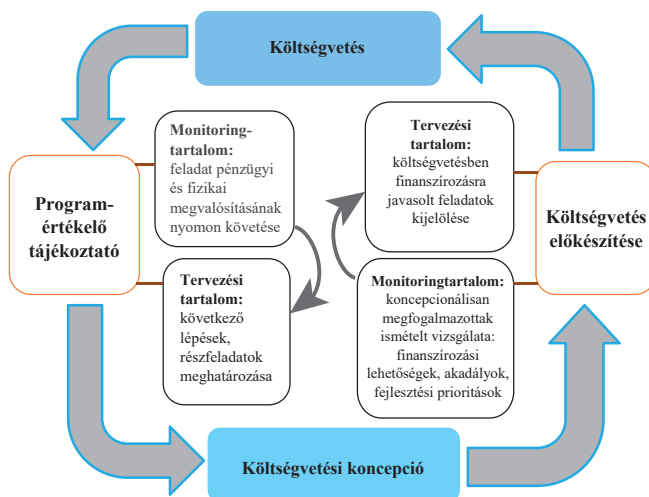
5. táblázat
A monitoringadatok feldolgozása

Vizsgálati egység	Előterjesztések száma (db)	Helyesbítésre visszaadva		Összes javítás alkalom	Előterjesztések számának aránya az összes előterjesztéshez képest
		Jogsabályi hiba alkalom	Formai hiba alkalom		
„A” szervezeti egység	24	0	3	3	35%
„B” szervezeti egység	17	11	26	37	25%
„C” szervezeti egység	14	7	1	8	21%
„D” szervezeti egység	13	1	5	6	19%
Hivatal összesen	68	19	35	54	

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Vannak a szervezeti teljesítményhez kötődő, de a napi munkavégzésnél nagyobb ívet felölelő tevékenységcsoportok, amelyek rendszeres értékelése kiemelten fontos lehet. Erre azon a modellen keresztül mutatunk be példát, amit *Az önkormányzat stratégiai célrendszere* című fejezetben ismertettünk. A modellben a fejlesztési célkitűzések végrehajtását biztosító feladatok tervezési és végrehajtási folyamatában a következő évek tervei az előző évi feladatok végrehajtásának monitorozására épülnek.

A modellben a költségvetési koncepcióhoz kapcsolódó *programértékelő-célkitűző tájékoztató* tulajdonképpen egy olyan jelentés, amely az elmúlt év teljesítménye mellett – arra alapozva – tartalmazza a következő év terveit is.



24. ábra

Monitoringelemekre épülő tervezési ciklus

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A programértékelő-célkitűző tájékoztató elkészítése történhet úgy is, hogy a negyedik negyedévben összegyűjtik az egész évben végrehajtott feladatok megfelelő adatait, de létrehozható erre egy egész évben karbantartott monitoringjelentés is.

A folyamatosan gyűjtött monitoringadatok köre:

- az egyes fejlesztési célok megjelölése,
- az adott fejlesztési célhoz tartozó, adott évben esedékes feladatok megjelölése,
- az éven túlnyúló vagy többéves végrehajtású feladatok jelzése,
- az eredmények, tényszerű, mérhető mutatók,
- a teljesítési határidő,
- a végrehajtásért felelős szervezeti egység,
- a finanszírozási oldal elemei:
 - a tervezett költségvetési előirányzat,
 - a tényleges ráfordítás,
 - a terv-tény adat különbözete.

Ki kell jelölni azt a szervezeti egységet, amelyik felelős lesz az adatok dokumentálásáért. A monitoringeljárás minimális követelménye a fenti adatoknak egy táblázatban való rögzítése, amit a monitoringadatok dokumentálásáért felelős szervezeti egység végez a többi szervezeti egység adatszolgáltatása alapján.

A rendszer akkor lesz alkalmas a folyamatos nyomon követésre, ha abba az adatok rendszeresen érkeznek. Ezért az adatszolgáltatás gyakoriságát vezetői intézkedésben kell elrendelni.

A modellben a következő adatszolgáltatási kötelezettségek szerepelnek:

- a) A feladat elvégzéséért felelős szervezeti egység a költségvetés elfogadását követő 30 napon belül megküldi a dokumentációt vezető szervezeti egységnek az ügkörébe tartozó feladatok vonatkozásában az alábbi adatokat:
 - az egyes stratégiai célok megjelölése,
 - az adott stratégiai célhoz tartozó, adott évben esedékes feladatok megjelölése,
 - az éven túlnyúló vagy többéves végrehajtású feladatok jelzése,
 - az eredmények, tényszerű, mérhető mutatók,
 - a teljesítési határidő,
 - a végrehajtásért felelős szervezeti egység,
 - a finanszírozási oldal elemei: a tervezett költségvetési előirányzat.
- b) A feladat elvégzéséért felelős szervezeti egység év közben folyamatosan, a feladatok végrehajtását követő 30 napon belül adatot szolgáltat a végrehajtott feladatokról, a teljesítés időpontjáról, a tényleges bekerülési költségről.
- c) A monitoringadatok dokumentálásáért felelős szervezeti egység:
 - a költségvetés elfogadását követő 30. napot követően, de legfeljebb a költségvetés elfogadását követő 40 napon belül adatszolgáltatásra, illetőleg az adatszolgáltatás teljeskörűségéről való nyilatkozattételre hívja fel a szervezeti egységeket,
 - a programértékelő-célkitűző tájékoztató készítésének időszakában az év közben lezajlott adatszolgáltatás teljeskörűségéről való nyilatkozattételre hívja fel a szervezeti egységeket.
- d) A monitoringtáblákat a szervezeti egységek programértékelő tájékoztatójával egyidejűleg a felső vezetés részére be kell mutatni.

A végrehajtás folyamatos figyelemmel kísérése egész évben lehetővé teszi az előrehaladás áttekintését, és a beszámoló elkészítését is jelentősen egyszerűsíti.

Ez nem csak erre a modellre igaz. Minden hosszabb távon ható tevékenység áttekintését, időszaki beszámoltatását elősegíti, ha a jellemző adatok körét folyamatosan figyelemmel kísérjük.

16.2. A belső kontrollrendszer állapotának monitoringja

A monitoringrendszernek a tevékenységek eredményeinek megfigyelésén kívül követnie kell a belső kontrollrendszer állapotát is.

Ahogy a bevezetőben jeleztük – és mostanra valószínűleg ez ki is rajzolódott –, a belső kontrollrendszer bonyolult, összefonódó, egymásra épülő szervezeti kapcsolatok, eljárások összessége. A minden elemre kiterjedő működéséről készülő jelentéseknek számos forrásra kell támaszkodniuk. Mindenképpen alappillérei a belső ellenőrzési jelentések belső kontrollrendszerre tett megállapításai. Számos szervezetnél ezt vezetői nyilatkozatokkal, kérdőívekkel egészítik ki, amelyek a kontrollrendszer egyes elemeinek működését vizsgálják. Az ilyen évenkénti, statikus jelentések tükrözhetik a rendszer adott állapotát, de nehézkesen vagy egyáltalán nem alkalmasak az összehasonlító elemzésekre, és nem felelnek meg a belső kontrollstandardok által támasztott *folyamatos* információbiztosítási követelménynek.

A következőkben egy olyan nyilvántartást mutatunk be, amellyel folyamatosan figyelemmel kísérhető az, hogy a szervezet milyen mértékben felel meg a belső kontrollrendszerrel szemben támasztott követelményeknek. A nyilvántartás (a továbbiakban: belső kontrollkatalógus) a belső kontrollrendszer öt elemét kitöltő belső kontrollstandardokra épül. A nyilvántartás mintáját a 2. függelék tartalmazza.

A belső kontrollkatalógus első lépéseként táblázatos formában feldolgozzuk a követelményrendszert. Ez lehetőséget ad arra, hogy áttekintsük, melyek azok a kontrollstandardok, amelyek alkalmazandók a szervezetünkre, és melyektől lehet eltekinteni.

A feldolgozás során a szervezetben elvárt követelmények kijelöléséhez mindenekelőtt a szervezet nagyságát, szervezetrendszerének bonyolultságát kell figyelembe venni. Vannak követelmények, amelyek teljesítésétől egyik szervezet sem tekinthet el (például a munkaköri leírásokra vonatkozó előírások). Az egyes felelősségi szintek rendszerének és kapcsolatának, a hivatalos dokumentumok aláírása és jóváhagyása előírt útvonalának szemléltető ábra segítségével történő ábrázolása viszont nem feltétlenül indokolt egy 10–12 fős szervezetben, ahol a jóváhagyásra mindössze három vezető jogosult.

A táblázat *első oszlopa* a standardok témacsoportját, a *második oszlop* a témához tartozó standardokat tartalmazza.

Minden standard azonos kifejezést használ az adott előírás fontosságára:

- kell/elengedhetetlen,
- szükséges,
- ajánlott.

A *harmadik oszlopban* ezt a fontossági kategóriát jelöljük. E jelzésnek a rendszer fejlesztése során a prioritások meghatározása terén van jelentősége.

Amikor elemezzük, hogy egy-egy megvalósítási terület követelményrendszere a szervezetben teljesül-e, akkor az azt teljesítő eljárásrendeket, szabályzatokat vesszük számba. A *negyedik oszlop* ezeket a dokumentumokat, eljárásokat rögzíti. Ezek feltüntetésével azt mutatjuk be, hogy a követelmény teljesítésére milyen dokumentumok tartalmaznak előírásokat, azok teljesülése milyen eljárásokban valósul meg.

Az eddigiekben végig a folyamatirányítás, folyamatszemplélet fontosságát hangsúlyoztuk. A folyamatszemplélet szerint megalkotott szabályzatok, eljárások egyszerre érintik a belső kontrollrendszer több elemét is. Egy munkafolyamatot rögzítő szabályozás például akkor teljes körű, ha az tartalmazza az abban részt vevők feladatainak kijelölését (kontrollkörnyezet), az adatok, dokumentumok, információk átadásának módját (információs és kommunikációs rendszer), a folyamatrészekre vonatkozó ellenőrzési, felügyeleti eljárásait (kockázatkezelési rendszer, kontrolleljárások) a végeredmények nyomon követésének módszereit (monitoring). Éppen ezért ahhoz, hogy könnyen ellenőrizhető legyen, hogy teljesítették-e az előírásokat, nem elegendő a dokumentumok, eljárások címének megjelölése, fel kell tüntetni a dokumentum oda kapcsolódó részeit is. Ez az ötödik oszlop tartalma.

A *hatodik oszlop* tartalmát ismét az ISO 9000-es szabvány család inspirálta. A minőségirányítási szabványok kiemelten foglalkoznak azzal, hogy a tevékenységeket nem elég leírni, szabályozni, hanem gondoskodni kell arról is, hogy ezek elvégzését dokumentálják, és közzé kell tenni azt is, hogy a dokumentáció hol található. A belső kontrollrendszer követelményrendszere szerint a monitoring egyik célja annak biztosítása, hogy az eredményeket ellenőrizhető módon kövesse nyomon. Ezt a gondolatot összekötve adja magát a táblázat következő adatköre: az ellenőrizhetőség érdekében tüntessük fel, hogy az adott dokumentum hol lehet megtalálni.

A rendszer első feltöltése, az egyes megvalósítási területek teljes körű számbavétele elmélyülést igénylő elemző munka. Az állapotfelmérést végző személyeknek meg kell érteniük, át kell látniuk a belső kontrollrendszer szerkezetének logikáját, az egyes elemek tartalmi lényegét és kapcsolódási szükségszerűségeiket. Ezenkívül ismerniük kell a szervezet egészének működését, az érvényben lévő szervezetszabályozási eszközöket, azok tartalmát és logikáját. Ami miatt mégis érdemes nekilátni egy ilyen volumenű munkának, az az, hogy a feldolgozás eredményeként létrejövő nyilvántartás több folyamatirányítási célt is ki tud szolgálni egyszerre.

Ha a kontrollrendszer állapotának évenkénti vizsgálatát csak szöveges értékeléssel végezzük, akkor minden áttekintés alkalmával újra és újra végig kell tanulmányozni, hogy az adott rendszer elemeket melyik eljárás, szabályozó teljesíti, ezek a korábbi évekhez képest miben változtak. Ez nagyon időigényes feladat, nem beszélve arról, hogy nem garantálja a teljes körű vizsgálatot. A belső kontrollkatalógus a létrejöttét követően egyszerűen karbantartható, és egyszerre mutatja valamennyi követelmény teljesülési állapotát. Áttekinthetjük, hogy a belső kontrollrendszer egyes elemeiben szereplő standardok milyen mértékben teljesülnek a szervezetben, melyek az erős és a gyenge területek, melyek állapota elfogadható, és melyek szorulnak azonnali fejlesztésre. A hiányos megvalósítási területek esetében rangsorolni tudunk a fontossági kategóriák alapján.

A dokumentációs oszlopokban – jó esetben – egy-egy eljárási protokoll, szabályzat többször is ismétlődik, csak a hivatkozott szakaszok változnak (5. oszlop). Ha a hivatkozási rendszer ilyen, az arra utal, hogy jelen van a szabályozásban a belső kontrollrendszer elemeinek tudatos összekapcsolása.

Az érintett területek dokumentáltsága ellenőrizhető, tárgyilagos bizonyítékként szolgál a követelmény teljesítésére.

16.3. Vezetői átvizsgálás

A *Teljesítményértékelés* című fejezetben felvetettük, hogy a képviselő-testület részére benyújtandó éves jegyzői beszámoló alapját képezheti a polgármesteri hivatal éves célkitűzéseinek (minőségcéljainak) értékelése. Ajánlott, hogy a költségvetési szerv legalább évente vizsgálja át és értékelje belső kontrollrendszerének állapotát, a jegyzőnek és az önkormányzati fenntartású költségvetési szervek vezetőinek pedig kötelezettségük is, hogy erről nyilatkozatot csatoljanak a zárszámadási rendelethez. Ezen kívül van még jó néhány jelentési terület, amit évente kötelező vagy célszerű áttekinteni, például a belső ellenőrzési terv teljesülése, az ellenőrzési jelentések tapasztalatai, a panaszok, közérdekű bejelentések, közérdekű adatkérések tárgykörei stb.

Ha rendszerszemléletben közelítünk ezekhez is, ismét inspirálhatnak bennünket a minőségirányítási eljárások előírásai. Miért ne lehetne időben egy fókuszpontra tervezni azokat a működési beszámolókat, amelyeket a polgármesteri hivatal érintett csoportjai évente elkészítenek a felső vezetés részére? Hiszen a minőségirányításban megismert vezetői átvizsgálás éppen erről szól: a szervezet felső vezetése egy átfogó értekezlet keretében értékeli a fő működési és ellenőrzési területeket, a szabálytalanságokat és okaikat, és intézkedési tervet bocsát ki a fejlesztésre.

Az egymástól eltérő időpontokban benyújtott ágazati beszámolóknál sokkal hatékonyabb, ha ezeket a felső vezetés egyszerre tekinti át. Így a polgármesteri hivatal tevékenységét, a működési folyamatok eredményeit egymáshoz kapcsolva tudja átvizsgálni, ezáltal sokkal szélesebb képet kap az teljesítményről. Az így végrehajtott vezetői átvizsgálás megállapításai értékes részei lehetnek a polgármesteri hivatal működéséről szóló jegyzői beszámolónak is.

Vákát oldal

Összegzés

Ahogy az a bevezetőben kiemeltük, ez a könyv a folyamatmenedzsment és a menedzsmentkontroll gyakorlati megalapozásához kívánt ötletadó segítséget nyújtani. Az érintett témákat is körbe lehetne járni még részletesebben, még több oldalról, még több modellen keresztül, de az talán a felvázoltakból is kitűnik, hogy a feladat nagyságrendjét nem szabad alábecsülni. Fontosságát mi sem támasztja alá jobban, mint az, hogy 2012 óta a belső kontrollrendszer kialakításának és működtetésének ellenőrzése az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek is fókuszában áll.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseivel azt kívánja elérni, hogy ellenőrzési tapasztalatai alapján növekedjék az önkormányzati vezetők elkötelezettsége a belső kontrollrendszer működtetése, ezáltal az átlátható, szabályos működés és az elszámoltathatóság irányába.³⁶

Az Állami Számvevőszék 2015 januárjában tanulmányt tett közzé az önkormányzati belső kontrollrendszer ellenőrzésének tapasztalatairól. A tanulmány hangsúlyozta, hogy a feltárt hiányosságok alapján általános következtetések nem vonhatók le az önkormányzati alrendszer egészére, mert a vizsgálandó önkormányzatok ellenőrzésre történő kiválasztása nem reprezentatív mintavétel, hanem kockázatelemzés alapján történik. Viszont a kockázatelemzés megalapozottságát alátámasztotta, hogy mind a korábbi évben, mind a vizsgálati évben jellemző hibákat, szabálytalanságokat tártak fel az ellenőrzött önkormányzatoknál. Ezért mindenképpen tanulságosak a belső kontrollrendszer állapotára vonatkozó adatok:

„A belső kontrollrendszer kialakítása a 64 ellenőrzött önkormányzat közül egy önkormányzatnál volt megfelelő, négyenél részben megfelelő, míg 59 önkormányzatnál, azaz az ellenőrzött önkormányzatok 92,2%-ánál nem felelt meg a jogszabályi követelményeknek. A belső kontrollrendszer nem megfelelő kialakítása kockázatot jelent az önkormányzatok tevékenységeinek szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtásában. Azoknál az önkormányzatoknál, ahol a kontrollrendszeren belül főként a kontrollkörnyezet és kontrolltevékenységek szabályozása nem megfelelő vagy hiányos volt, ott az ellenőrzött kulcskontrollok működése is gyenge volt. [...]

A 64 ellenőrzött önkormányzat az egyes ellenőrzési területek értékelése alapján, előre meghatározott szempontok szerint kialakított kockázati kategóriákba (alacsony, közepes, magas, kiemelten magas) került besorolásra. A 64 önkormányzatból egy sem tartozik az alacsony kockázatú kategóriába az ellenőrzés során feltárt hiányosságok, szabálytalanságok miatt. Közepes kockázatú kategóriába 17 (26,6%), magas kockázatúba 25 (39,1%) önkormányzatot sorolt be az ÁSZ. Az összesített értékelés alapján 22 (34,4%) ellenőrzött önkormányzat kiemelten magas kockázatú kategóriába került.”³⁷

³⁶ BENEDEK Mária – SZENTÉNÉ TUBAK Katalin – TUBAK Klára – FARKAS Marianna Rita – HALKÓNÉ BERKÓ Katalin (2015): *Az önkormányzati belső kontrollrendszer ellenőrzésének tapasztalatai*. Állami Számvevőszék. 5.

³⁷ BENEDEK et al. 2015. 7–8.

A gyakorlati kivitelezés tehát az önkormányzatok egy részénél erősen akadozva valósul meg. Nehezen megy az útmutatók valós folyamatokra való alkalmazása, a hétköznapi munkavégzésben a menedzsmentelemek felismerése, rendszerezése.

A téma különös érzékenységét a polgármesteri hivatalok esetében az is erősíti, hogy az önkormányzat által fenntartott, különböző szakmai feladatkörű költségvetési szervek a hivataloktól várnának, várhatnának valamiféle gyakorlati támogatást a módszertani ajánlások megvalósításához.

Meglátásunk szerint a hibák, szabálytalanságok nem az akarat hiánya vagy a kötelezettség iránti közömbösség miatt jelentkeznek. Feltételezhető, hogy a polgármesteri hivatalok egy része a belső kontrollrendszer számos elemével kapcsolatban már az értelmezésnél nehézségekbe ütközik.

Ennek oka kereshető abban is, hogy az elvárt szervezetrányítási modell egy menedzsmentkontroll-rendszer, vagyis olyan vezetési folyamatrendszer, amelyben a vezetők a szervezet tevékenységeit és azok egymásra hatását folyamatosan figyelemmel kísérve, ezeket elemezve tudatosan befolyásolják a szervezetben zajló folyamatokat a működési célok hatásos megvalósítása érdekében. Ez feltételez egyfelől bizonyos mértékű szervezetfejlesztési, minőségügyi elméleti jártasságot, másfelől – és nem elhanyagolható módon – ráfordítandó időt.

A vezető iránymutatást ad beosztottjainak, a munkatársak által előkészített ügyekben hoz döntéseket, az általuk elvégzett munkát ellenőrzi. Akkor tud hatékonyan dolgozni, ha az előkészítési, végrehajtási munka részleteit beosztottjai avatott módon végzik körülötte. Nincs ez másként az irányítási folyamatok megszervezésével sem. Ahhoz, hogy a vezetés az irányítási feladatokban az érdemi vezetői elemzésekkel, döntésekkel, iránykijelölésekkel tudjon foglalkozni az – lenne – szükséges, hogy ezeket előkészítsék számára.

Magyary Zoltán munkássága nyomán már a múlt század első évtizedei óta tudjuk, hogy a közigazgatásnak is *szakértői szervezésre* van szüksége ahhoz, hogy eredményes, gazdaságos és hatékony legyen. A közigazgatás-szervezés tudományága azonban akkor tudja hatékonyan betölteni a szerepét, ha a közigazgatás működési rendszerében is vannak avatott szakemberek, akik az elméleti tudás érdemi felhasználásával hivatásszerűen foglalkozva elősegítik a tudomány gyakorlati alkalmazását. Ennek ellenére a polgármesteri hivataloknál nem jellemző, hogy szervezetfejlesztő munkakörben alkalmaznának köztisztviselőket, holott több mint harminc éve folyik felsőfokú végzettséget adó igazgatásszervező-képzés. E nélkül viszont nem tud meggyökeresedni az önkormányzati gyakorlatban a professzionális közigazgatás-szervezés.

Ez a helyzet a menedzsmentkontroll alkalmazásának egyre erősebb jogszabályi elvárásai miatt idővel talán javulni fog. Az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó államigazgatási szerveknél már ki kell nevezni integritásfelelőst, de a többi költségvetési szervnél a Bkr. még csak arra kötelezi a szervek vezetőit, hogy az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására szervezeti felelőst jelöljenek ki. A jogszabály a belső kontrollrendszer kialakításáért és működtetéséért a költségvetési szerv vezetőjét teszi felelőssé, de az előírásokból indirekt módon következik, hogy egyre indokoltabb olyan munkakör létesítése, amely – a többi szakigazgatási területtel analóg módon – a vezetőt ezen a szakterületen támogatja.

A belső kontrollrendszer előírásoknak megfelelő működését folyamatosan figyelemmel kell kísérni, évente felül kell vizsgálni, a tapasztalatok, javaslatok, intézkedések eredmé-

nyeit össze kell foglalni, a kockázatfeltáró-elemző munkacsoportot és a folyamatgazdák felügyeleti tevékenységét koordinálni kell, hogy csak az alapvető feladatokat említsük. A menedzsmentkontroll azonban akkortól tekinthető valóban előrevivő vezetői módszernek, ha mindezek mellett a szervezeti döntéseket adatelemzések, folyamatelemzések és -tervezések készítik elő. Ezért egyre sürgetőbbé válik – főként a több szervezeti egységet felölölő hivatalok esetében – az önálló munkakörű kontrollkoordinátor alkalmazása. Ehhez azonban az is szükséges, hogy a feladat fontosságát az önkormányzati vezetők felismerjék.

Az itt áttekintett feladatok is nagy volumenű, összehangolt tevékenységet igényelnek a résztvevőktől, de messze nem adták teljes körű jegyzékét a belső kontrollrendszerrel kapcsolatos előírások körének. Ez a munka nem indulhat el, és a későbbiekben sem lesz sikeres a nagyon erős vezetői elkötelezettség nélkül.

Minden szervezetrányítással foglalkozó módszertan kiemelten foglalkozik a vezetés felelősségének elemzésével. Ennek a tényezőnek a szerepét a szervezet működésében nem lehet elégszer hangsúlyozni. Semmilyen tevékenység, még a legjobban átgondolt és tökéletesített folyamat sem tud hatékonyan működni, ha nincs mögötte a vezetők elkötelezettsége. A vezetők hatásköri és kiemelkedően az erkölcsi támogatása nélkül a szervezet nem tud jól teljesíteni.

Az eredményesség végső felelőssége mindig az irányítóké, a vezetőké. A vezetőknek kell kijelölniük a célokat, irányokat, és ennek felelőssége is őket terheli. A vezetőknek kell gondoskodniuk a céloknak és a szervezet belső környezetének egységéről is. Olyan munkakörnyezetet kell létrehozniuk, amelyben a munkatársak a legjobb képességeik és igyekezetük szerint, teljes mértékig részt vesznek a szervezet céljainak elérésében.

A felső vezetőség felelős:

- a szervezeti célok, stratégiai és operatív tervek kijelöléséért,
- a vevőközpontú szemlélet biztosításáért,
- a szükséges erőforrások biztosításáért,
- a megfelelő munkakörnyezet kialakításáért,
- a munkatársak bevonásáért.

A felső vezetőségnek elkötelezettségét bizonyítania kell azzal, hogy:

- gondoskodik arról, hogy a szervezeti célokat, stratégiai és operatív terveket mindenki megismerje,
- nemcsak a célok megismertetésére törekszik, hanem népszerűsíti is azokat,
- tudatosítja a vevői és a jogszabályi követelményeknek való megfelelés fontosságát,
- rendszeresen áttekinti a szervezeti egységek tevékenységét,
- folyamatosan figyelemmel kíséri, és a lehetőségeihez mérten biztosítja a szükséges erőforrásokat,
- következetesen kiáll az irányítási reformok mellett.

A vezetésnek fel kell ismernie azt is, hogy a munkájával és munkahelyi körülményeivel elégedett, munkahelyét megbecsülő dolgozó hatékonyabb teljesítményre képes. A munkatársak elégedettségét azonban nagyon sok minden befolyásolja. Nem elegendő az anyagi javadalmazás, az embereknek lényegesek a munkakörülmények és az erkölcsi megbecsülés is. A motiváció egyik fontos eszköze a munkatársak bevonása bizonyos fejlesztési, döntési

szakaszokba, mert a dolgozók részvétele egyes döntéshozatali folyamatokban, fejlesztési irányok kijelölésében a bizalom erősítésének fontos eszköze.

A vezetőknek elkötelezettségüket tetteikkel, következetességgel kell bizonyítaniuk. Tudatában kell lenniük annak, hogy magatartásuknak üzenete van a dolgozók felé, az általuk mutatott példa az egyik legerősebb szervezeti kultúrát formáló erő.

Ellenőrző kérdések, feladatok

1. Mutassa be a minőség fogalmi meghatározásait!
2. Ismertesse a minőség-ellenőrzés fogalmát!
3. Mutassa be a minőség-ellenőrzés fogalmát!
4. Mi a TQM definíciója?
5. Melyek a TQM alapelvei?
6. Mi a PDCA-ciklus lényege?
7. Mutassa be a szabványosítás lényegét a közigazgatásban!
8. Mutassa be az ISO történetét!
9. Ismertesse az ISO 9000-es szabványt!
10. Mutassa be az ISO közigazgatási alkalmazásának jellemzőit!
11. Ismertesse a CAF-rendszer létrejöttét!
12. Mutassa be a CAF modelljét!
13. Mutassa be a CAF folyamatát!
14. Mutassa be a CAF céljait!
15. Ismertesse az önértékelési rendszert a CAF-modellben!
16. Mi a folyamatmenedzsment, és mi a célja?
17. Melyek a folyamatmenedzsment alappillérei?
18. Milyen elemekből állnak a folyamatmenedzsment egyes pillérei, és mi ezek tartalma?
19. Hogyan épül fel a belső kontrollrendszer szabályozási környezete?
20. Mutassa be a belső kontrollrendszert! Milyen viszonyban állnak egymással a belső kontrollrendszer egyes elemei?
21. Miért fontos a folyamatirányítás szempontjából a polgármesteri hivatalban jelen lévő valamennyi feladat számbavétele?
22. Mi a különbség a szabályzatgyűjtemény és az integrált szabályzatrendszer között, mitől komplex egy szervezet belső szabályzatainak rendszere?
23. Mutassa be a teljesítményértékelési rendszerben a szervezeti célok, a csoportcélok és az egyéni célkitűzések viszonyát!
24. Milyen összefüggésben állnak egymással a következő fogalmak: stratégia, stratégiai célrendszer, operatív célrendszer, erőforrások allokációja?
25. Hogyan kapcsolódik a szervezeti struktúra a folyamatmenedzsmenthez? Miért fontos a szervezeti viszonyok módszeres kontrollja, a szervezetrendszer folyamatos ellenőrzés alatt tartása?
26. Mit jelent a folyamatok átláthatóságának biztosítása?
27. A cselekvések vizsgálata során mi a különbség a szervezeti egységekben zajló folyamatok vizsgálata és a tevékenység teljes folyamatciklusának vizsgálata között?
28. Milyen folyamat-alábontási fokozatai vannak a szervezetben zajló fő folyamatoknak?
29. Mi a monitoringrendszer? Mi a monitoringtevékenységek jelentősége?
30. Mutassa be a monitoringtevékenységek és a kontrolltevékenységek elhatárolását!

Vákát oldal

Függelék

1. függelék

A polgármesteri hivatal minőségpolitikája

A polgármesteri hivatal alapító okiratában rögzített

- közfeladata: a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény alapján a képviselő-testület, a polgármester és a jegyző hatáskörébe tartozó ügyek döntés-előkészítése és a döntések végrehajtása,
- alaptevékenysége: az önkormányzat működésével, valamint az államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátása.

A polgármesteri hivatal alaptevékenységét az alábbi meghatározó folyamatokon keresztül látja el:

- településüzemeltetés,
- korlátozottan forgalomképes ingatlanokkal kapcsolatos tevékenységek,
- forgalomképes ingatlanokkal kapcsolatos önkormányzati vagyongazdálkodási tevékenységek,
- intézményirányítás,
- a kulturális örökség helyi védelme, civil szervezetek közművelődési tevékenységének támogatása,
- településfejlesztés, településrendezés,
- adóigazgatás,
- sporttal, szabadidősporttal kapcsolatos tevékenységek,
- építésügyi hatósági eljárások,
- általános igazgatási hatósági eljárások,
- környezetvédelem,
- informatikai és telekommunikációs rendszerek üzemeltetése,
- pénzügyi, számviteli gazdálkodási tevékenység,
- az önkormányzat költségvetésével kapcsolatos tevékenység,
- ügyviteli tevékenység,
- humánpolitikai tevékenység,
- testületi szervek részére végzett döntés-előkészítő tevékenység,
- a székhelyépület és telephelyei működtetési folyamatai,
- stratégiaalkotás, stratégiák végrehajtása,
- szervezettervezési tevékenység,
- a belső kontrollrendszer működtetése, koordinációja.

Alapvető célunk, hogy a település polgárainak velünk szemben támasztott igényeinek és elvárásainak megfeleljünk.

Ennek érdekében törekszünk arra, hogy

- a polgármesteri hivatal valamennyi szervezeti egységének működése legyen törvényes, eredményes és hatékony, intézkedéseik legyenek gyorsak és pontosak,
- a polgármesteri hivatal eljárásaiban a szolgáltatási szemléletet, polgárbarát gondolkodásmódot és eljárási technikákat alkalmazzunk,
- az önkormányzat által biztosított infrastrukturális, egészségügyi szolgáltatások és üzemeltetési feladatok ellátásának minőségét folyamatosan javítsuk,
- az önkormányzat által fenntartott intézményi hálózat feleljen meg lakosaink igényeinek,
- közbeszerzéseink, beszerzéseink során maradéktalanul feleljünk meg a törvényesség, gazdaságosság és nyilvánosság elveinek, beszállítóinktól is elvárva a jó minőség iránti elkötelezettséget,
- a településen működő gazdasági társaságok tevékenységük megkezdéséhez és működésükhöz a szükséges tájékoztatást megkapják,
- bevonjuk a település polgárait az őket közvetlenül érintő önkormányzati döntések előkészítési folyamatába.

Meghatározó cél a település, az intézményhálózat zavartalan, kiegyensúlyozott működtetése, fejlesztése, a lakosok életkörülményeinek javítása, a megélhetési feltételek lehetőség szerint helyben történő biztosítása, a természeti-társadalmi környezetével összhangban, fenntartható módon fejlődő gazdaság kialakulásának támogatása, az élhető, emberközelű környezet fenntartása.

A polgármesteri hivatal minőségpolitikája egységesen és teljeskörűen érvényes valamennyi tevékenységre és működésének folyamatára. A polgármesteri hivatal vezetése és munkatársai felelőssége a minőség biztosításában egyetemleges.

Minden munkatársunktól elvárjuk, hogy azonosuljon a polgármesteri hivatal minőségpolitikájával, megismerje, megértse és alkalmazza a minőségirányítási rendszer előírásait, és a saját tevékenységével hozzájáruljon a szervezet eredményes működéséhez.

2. függelék

Belső kontrollkatalógus

A polgármesteri hivatal belső kontrollkatalógusa	
A kontrollrendszer elemei	
1	Kontrollkörnyezet
1.1	Célok és szervezeti felépítés
1.2	Belső szabályzatok
1.3	Feladat- és felelősségi körök
1.4	A folyamatok meghatározása és dokumentálása
1.5	Humán erőforrás
1.6	Etikai értékek és integritás
2	Kockázatkezelési rendszer
2.1	A kockázatok meghatározása és felmérése
2.2	A kockázatok elemzése
2.3	A kockázatok kezelése
2.4	A kockázatkezelés folyamatának felülvizsgálata
2.5	Csalás, korrupció
3	Kontrolltevékenység
3.1	Kontrollstratégiák és -módszerek
3.2	A feladatkörök szétválasztása
3.3	A feladatvégzés folytonossága
4	Információs és kommunikációs rendszer
4.1	Információ és kommunikáció
4.2	Iktatási rendszer
4.3.	Hiányosságok, szabálytalanságok, korrupció jelentése
5	Monitoringrendszer
5.1	A szervezeti célok megvalósításának monitoringja
5.2	A belső kontrollok értékelése

1. Kontrollkörnyezet					
Követelmény: világos szervezeti struktúra, egyértelmű felelősségi, hatásköri viszonyok, feladatok, a szervezet minden szintjén meghatározott etikai elvárások, átlátható humán erőforrás-kezelés megvalósításával					
Kontrollstandardok		Fontos-sági kategória	A rendszerem meglé-tét bizonyító dokumentu-mok, eljárási protokollok		Hol talál-ható az ere-deti, és hol hozzáférhető a publikált példány
			címe	kapcsolódó részei	
1.1. Célok és szervezeti felépítés	1.1.1. A költségvetési szerv hatékony feladatellátása érdekében stratégiai és operatív célrendszerét írásban kell rögzíteni.	Kötelező			
	1.1.2. Ajánlott, hogy a költségvetési szerv célrendszerét annak minden vezetője és munkatársa teljeskörűen megismerje.	Ajánlott			
	1.1.3. A szervezeti felépítést áttekinthetően, részletesen szükséges bemutatni, illetve annak elérhetővé tételét a költségvetési szerv minden munkatársa számára biztosítani kell.	Kötelező			
1.2. Belső szabályzatok	1.2.1. Komplex szabályzatrendszer kialakítása szükséges a szervezet megfelelő működtetése érdekében, ideértve a költségvetési szerv munkatársainak biztonságát szolgáló szabályzatokat (pl. tűzvédelmi rend, munkavédelmi rend, katasztrófaelhárítási terv, informatikai biztonsági szabályzat).	Kötelező			
	1.2.2. A mérhetőség és a számonkérhetőség érdekében ajánlott a költségvetési szervben belül az alapvető célok teljesítésének előrehaladását jelző indikátorrendszer kialakítása.	Ajánlott			
	1.2.3. Az indikátorrendszer tartalmazza a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség, valamint a megbízhatóság értékelésére szolgáló mutatókat.	Ajánlott			
.....				

2. Kockázatkezelési rendszer					
Követelmény: fel kell mérni és meg kell állapítani a költségvetési szerv tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatokat, meg kell határozni az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, meg kell határozni az intézkedések teljesítésének folyamatos nyomon követésének módját.					
Kontrollstandardok		Fontossági kategória	A rendszerelem meglétét bizonyító dokumentumok, eljárási protokollok		Hol található az eredeti és hol hozzáférhető a publikált példány
			címe	kapcsolódó részei	
2.1. A kockázatok meghatározása és felmérése	2.1.1. A költségvetési szerv vezetőjének gondoskodnia kell kockázatkezelési rendszer kialakításáról és működtetéséről, amit ajánlott írásban (pl. kockázatkezelési szabályzatban) szabályozni.	Kötelező			
	2.1.2. Gondoskodni kell a költségvetési szerv tevékenységeivel kapcsolatos kockázatok felméréséről, illetve összegyűjtéséről. Hatékony és ajánlott, ha a tevékenységekkel mindennapi szinten foglalkozó munkatársak és vezetők tapasztalatait felhasználják a felmérés során.	Ajánlott			
	2.1.3. Ajánlott az azonosított kockázati tényezők egy erre a célra kialakított kockázatkezelési rendszer adatbázisában történő rögzítése.	Ajánlott			
	2.1.4. Ajánlott a munkatársak tájékoztatása a szakterületükön azonosított kockázati tényezőkről.	Ajánlott			
2.2. A kockázatok elemzése	2.2.1. Minden egyes azonosított kockázati tényező vonatkozásában ajánlott a bekövetkezése valószínűségének és a költségvetési szervezetre gyakorolt hatásának meghatározása.	Ajánlott			
	2.2.2. Ajánlott a kockázatokhoz rendelt értékek írásos vagy elektronikus formában történő rögzítése.	Ajánlott			
	2.2.3. A költségvetési szerv vezetőjének meg kell határoznia az egyes folyamatok, szervezeti egységek, illetve az egész költségvetési szerv kockázati tűrőhatárának szintjét („kockázati étvágyát”).	Kötelező			

	2.2.4. A kockázati tényezők hatásának és bekövetkezésük valószínűségének figyelembevételével ajánlott meghatározni azokat a kockázati tényezőket, amelyek a költségvetési szerv kockázati tűréshatárain (szervezeti szinten, illetve a szervezeti egység szintjén vagy egyes folyamatokra vonatkozóan) belül, illetve azon kívül helyezkednek el (kockázati térkép).	Ajánlott			
.....				

Ajánlott irodalom

- ALMÁSY Gyula (2012): *A közigazgatási szervezés és technológia fejlődése Magyarországon*. Phd-értekezés. Budapest, NKE.
- ALMÁSY Gyula – CSUTH Sándor – GÁLLOS Zsuzsanna (2010): *Menedzsment III*. Főiskolai jegyzet. Budapest, BCE – Közigazgatás-tudományi Kar.
- BAKACSI Gyula (1998): *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, KJK.
- BÁLINT Julianna (2006): *Minőség – tanuljunk, tanítsuk, valósítsuk meg és fejlesszük tovább*. Budapest, Terc.
- Belső Kontroll Kézikönyv* (2010). Pénzügyminisztérium. Elérhető: <http://allamhaztartas.kormany.hu/belso-kontroll-szakmai-anyagok> (Letöltés időpontja: 2016. 11. 21.)
- BENEDEK Mária – SZENTÉNÉ TUBAK Katalin – TUBAK Klára – FARKAS Marianna Rita – HALKÓNÉ BERKÓ Katalin (2015): *Az önkormányzati belső kontrollrendszer ellenőrzésének tapasztalatai*. Állami Számvevőszék. <https://asz.hu/hu/tanulmanyok-2015-ev> (Letöltés időpontja: 2017. 05. 29.)
- BENKŐ János: *Belső kontroll (Az integritás tanácsadó lehetőségei és feladatai a belső kontrollrendszerben)*. Elérhető: http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/dr_-benko-janos-b-e-l-s-o-k-o-n-t-r-o-l-az-integritas-tanacsado-lehetosegei-es-feladatai-a-belso-kontrollrendszerben.original.pdf (Letöltés időpontja: 2017. 04. 29.)
- BÉRCESI Ferenc (2002): Minőségbiztosítás közigazgatási hivatalban. *Minőség és Megbízhatóság*, 36. évf. 3. sz. 144–148.
- BERÉNYI Sándor (1988): Magyary Zoltán szellemi öröksége. *Állam és Igazgatás*, 38. évf. 9. sz. 769–778.
- CSIZMADIA Andor (1975): Közigazgatási reformtervezetek a felszabadulás után. *Állam és igazgatás*, 25. évf. 6. sz. 519–532.
- CSIZMADIA Andor (1979): *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*. Budapest, Gondolat.
- CSUTH Sándor – GÁLLOS Zsuzsa – GÁSPÁR Mátyás (1991): *A közigazgatási szervezéstan alapjai*. Budapest, Államigazgatási Főiskola.
- CSUTH Sándor – GÁSPÁR Mátyás vál. és szerk. (1988): *A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatás-tudományi iskolájának szellemi hagyatékából*. Budapest, MTA.
- DÉRI Sarolta (1997): Teljesítményértékelés és ösztönzés. *Gazdaság–Vállalkozás–Vezetés. Műhelytanulmányok*, 1999/3. sz. 119–123.
- SZENTE Zoltán (2002): A CAF mint közigazgatási kiválósági modell. *Minőség és Megbízhatóság*, 36. évf. 2. sz. 85–89.
- DUDÁS Ferenc (2002): Közigazgatás-fejlesztési tendenciák a minőség és a teljesítmény tükrében. *Minőség és Megbízhatóság*, 36. évf. 5–6. sz. 243–249, 346–349.
- DUDÁS Ferenc (2003): A közigazgatási minőségpolitika kihívások tükrében. *Minőség és Megbízhatóság*, 37. évf. 3. sz. 163–170.
- EVANS, John et al. (2000): *Hatékonysági módszerek és technikák*. London–Budapest, Civil Service College–KEHI.

- FARKAS Katalin (2003): A CAF modell gyakorlati alkalmazásának néhány tapasztalata. *Magyar Minőség*, 12. évf. 8–9. sz. 27–30.
- FISCHER György (1995): A közszolgáltatás minősége, hatékonysága és ennek mérése. In *Országos Közigazgatási Napok. A korszerű közigazgatás*. [Budapest], Magyar Közigazgatási Kamara. 318–321.
- Folyamatmenedzsment a gyakorlatban* (2008). Budapest, IFUA Horváth & Partners Vezetési és Informatikai Tanácsadó Kft.
- HAJDÚ Lajos (1983): *A közjő szolgáltatásban*. Budapest, Magvető.
- HÁMORI Vilmos (1995): A Magyar-iskola és háború utáni sorsa. *Magyar közigazgatás*, 45. évf. 5. sz. 315–317.
- In Memoriam Magyar Zoltán. *Magyar Közigazgatás*, 45. évf. 4. sz. 239–248.
- IVANYOS János (2011): *A vállalati kockázatkezelés*. Budapest, Budapesti Gazdasági Főiskola. Digitális Tankönyvtár. Elérhető: www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop412A/0007_e3_kockazatmenedzsment_scorm/borito_ZE5Sxsb0vurNioDr.html (Letöltés időpontja: 2017. 03. 23.)
- KALAPÁCS János (2001): *Minőségirányítás, minőségtechnikák. Ipar, gazdaság, (köz)szolgáltatás*. [Budapest], X-Level Kft.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (1988): *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai*. Budapest, K&K.
- MENNER Ákos szerk. (2004): *Bevezetési útmutató a CAF (Közös Értékelési Keretrendszer) szerinti önértékelés megvalósításához*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- Magyarországi államháztartási belső kontroll standardok – Útmutató*. (2012. december). Nemzetgazdasági Minisztérium. Elérhető: <http://allamhaztartas.kormany.hu/belso-kontroll-szakmai-anyagok> (Letöltés időpontja: 2016. 11. 21.)
- Módszertani útmutató a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztéséhez* (2016. október). Belügyminisztérium – Nemzetgazdasági Minisztérium. Elérhető: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/modszertani-utmutatok-a-belso-kontrollrendszer-es-az-integritasiranyitasi-rendszer-fejlesztesehez> (Letöltés időpontja: 2016. 11. 21.)
- SZENTE Zoltán szerk. (2002): *Az általános értékelési keretrendszer (CAF) alkalmazásának lehetőségei a magyar közigazgatásban*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- Tájékoztató a jelenlegi belső kontrollrendszer előzményeiről*. (2012. június). Nemzetgazdasági Minisztérium. Elérhető: <http://allamhaztartas.kormany.hu/a-hazai-allamhaztartasi-belso-kontroll-bemu> (Letöltés időpontja: 2016. 11. 21.)

Jogszabályjegyzék

<i>Rövidítés</i>	<i>A jogszabály száma, címe</i>
–	1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
régi Áht.	1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról
Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
Kttv.	2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
–	1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
Ávr.	368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
Bkr.	370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
–	187/2016. (VII. 13.) Korm. rendelet egyes kormányrendeleteknek a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztésével összefüggő módosításáról
–	50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről
–	359/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet az INTERREG III Közösségi Kezdeményezés programok végrehajtásának részletes szabályairól
–	10/2013. (I. 21.) Korm. rendeletet a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről
–	29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képzési előírásairól

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

www.dialogcampus.hu

www.uni-nke.hu

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: 06 (30) 426 61 16

E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Dalloul Zaynab

Olvasószerkesztők: Bíró Csilla

Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-5889-09-7 (nyomtatott)

ISBN 978-615-5889-10-3 (elektronikus)

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

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE