

SZERVEZETFEJLESZTÉS AZ ÖNKORMÁNYZATI SZEKTORBAN

ORGANIZATIONAL DEVELOPMENT IN THE LOCAL GOVERNMENT SECTOR

KOVÁCS GERGŐ PÉTER PhD. hallgató

Szent István Egyetem,
Gazdálkodási és Szervezéstudományi Doktori Iskola

ABSTRACT

Significant changes were in the local government sector in the last few years. The legal environment changed in many ways and it required new operational structures from the municipalities. These local governments tried to meet the statutory criterias, but very important fact, that the new environment requested new organizational frameworks and new approach operations. Recently the local governments had a chance to make a hugh organizational development program thanks to a EU tender in order to work more effectively. Based on the aims and methods of the Zoltán Magyary Public Administration and Development Programme the concerned municipalities makes similar developments in their own organization. Based on a middle sized hungarian local government one of these programs will be shown and analyzed in this publication.

1. Bevezető

Az elmúlt három évben jelentős változások következtek be az önkormányzati szektorban. A sok szempontból megváltozott jogszabályi környezet új működési struktúrákat igényelt meg a hazai önkormányzatoktól is. Az önkormányzatok elsősorban a törvényi feltételeknek igyekeztek megfelelni, azonban nagyon fontos, hogy a megváltozott körülményekhez történő alkalmazkodás újabb szervezeti kereteket más szemléletű működést igényeltek. Elmúlt évben egy jelentősebb pályázati projekt eredményeképpen az önkormányzatoknak lehetősége nyílt szervezetfejlesztési programokat végrehajtani a működés eredményesebbé tétele érdekében. A program során a Magyary Zoltán Közigazgatás- Fejlesztési Programban meghatározott fejlesztési célokhoz és módszertanokhoz kapcsolódóan valamennyi programban résztvevő önkormányzat hasonló fejlesztéseket hajt végre a saját szervezetére alapozva. A tanulmány első felében egy hazai középváros konkrét széleskörű teljes intézményi rendszert érintő szervezetfejlesztési projektje kerül bemutatásra, majd a bemutatott programhoz kapcsolódóan egy saját elemzésen alapuló

új intézményirányítási modell és hozzá kapcsolódó gazdaságossági vizsgálat kerül bemutatásra. A bemutatásra kerülő modell intézményi integrációs javaslatot fogalmaz meg. Az intézményi átszervezés során az ezredfordulót követő közintézményi reformok közös jellemzője többek között az alsó szintek egyszerűsítése, szervezetek „ellaposítása”. (Jenei,2006), mely jelen szervezetfejlesztési javaslatban is megfigyelhető tulajdonság.

2. Előzmények, szervezetfejlesztés indokoltsága

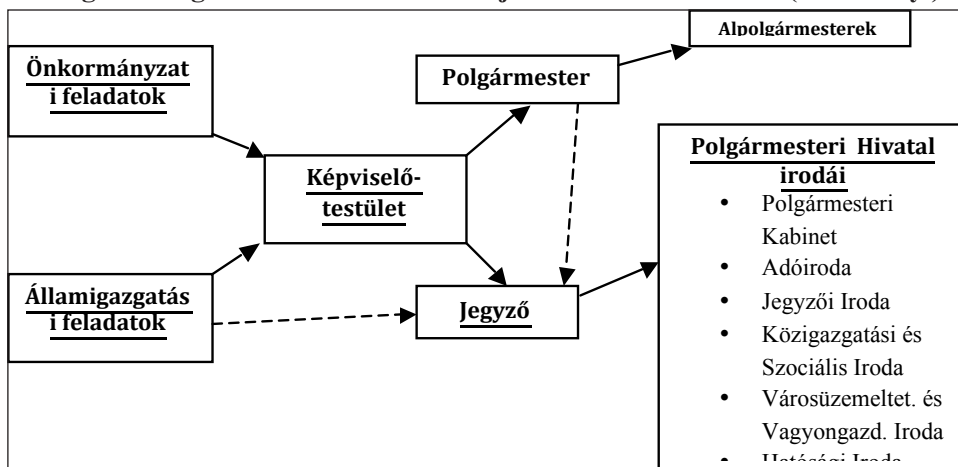
2009-2010 években a jelenlegi folyamatokhoz részben kapcsolódó szervezetfejlesztési programok indultak meg Magyarországon. Polgármesteri Hivatalok szervezetfejlesztése témában voltak fejlesztési projektek országsszerte, melyek kizárólag a polgármesteri hivatalok szervezetére fókuszáltak, nem terjedtek ki a teljes önkormányzati intézményi körre.

A 2009-es ÁROP-3.A.1 azonosítószámú projektek a hivatali működést vizsgálták és a hatékonyságnövelés szempontjainak figyelembe vételével igyekeztek a szervezet elemeit megújítani valamint képességekkel a munkatársi kör kompetenciáit és motivációját növelni.

Önkormányzati kört jelentősen érintő változások mentek végbe 2013 év elején és azt megelőzően a Magyarországi helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.v.) megszületésével. A jogalkotói szándék az új törvény kapcsán részben az volt, hogy az államigazgatási az önkormányzati feladatok szétválasztásra kerüljenek és részben átkerüljenek az államigazgatási feladatok az ellátásukért létrehozott járási kormányhivatalok kompetenciájába. Települési szinten az államigazgatási feladatok címzettjei a települési jegyzők, míg az önkormányzati feladatok nagy részéért a helyi képviselő-testület és a testületet képviselő polgármester a felelős. Az 1. számú ábráról is – Gödöllői Polgármesteri Hivatal példáján keresztül bemutatva – jól látható, hogy a szervezeti felépítésre hol „hatnak” az önkormányzati és hol az államigazgatási feladatok. Az államigazgatási feladatok részben „leválásával” a hatósági típusú feladatok csökkentek és szükségszerűen a szolgáltató jelleg került előtérbe. Ez a folyamat okozza a hivatal szolgáltató arculatának erősítése iránt megjelent igényt és a szervezetfejlesztés szükségességét. A szervezet döntéshozói által meghozható szervezetfejlesztési lehetőségek azért is fennállnak, mert a magyar önkormányzati rendszer sajátossága, hogy amikor az önkormányzati törvény meghatározza az önkormányzati feladatokat (Pálné,2008), akkor nem írja elő számukra ezek biztosításának mikéntjét.

1. számú ábra: Gödöllői Polgármesteri Hivatal szervezeti ábrája (2014. május)

1. figure: Organizational chart of Major's Office in Gödöllő (2014. may)



Forrás: saját szerkesztés

3. Szervezettejesítés önkormányzatoknál

A polgármesteri hivatalok, mint minden szervezet életében vannak „élet-görbe” szakaszok, amikor fejlesztésre szorulnak az egyes részterületek. A folyamatos fejlődés a mai társadalomban a közigazgatásban is megjelenő követelmény. Szervezettejesítésre számos definíció létezik, több megközelítésben vizsgálták szakemberek a szervezettejesítés nomenklatúráját, azonban a több mint 100 definíció közös jellemzői: a szervezettejesítés a szervezeti változások folyamataival, nem pedig azok tartalmával foglalkozik; a folyamatokat maguk az érintettek viszik előre, ezért minden érintett egyben résztvevő is; fontos lehet egy tanácsadó jelenléte, aki azonban csak gondolatindító, de a folyamat lebonyolítása a tagok feladata. (Kieser,1995) A megfogalmazásnak teljesen megfelel a bemutatásra kerülő önkormányzati fejlesztési program, melyben a helyi szereplők, mind intézményi, mind vezetői, mind pedig kijelölt szakértői szinten bevonásra kerülnek.

Gödöllő Város Önkormányzata 2014 évben az Államigazgatási Reform Operatív Program keretében benyújtott ÁROP-3.A.2 pályázati konstrukció keretében átfogó szervezettejesítési programot hajt végre. A pályázati feltételeknek minden programban résztvevő önkormányzatnak szükséges megfelelnie, azonban a pályázati keretek között a fejlesztések konkrét tartalmát minden önkormányzat maga határozza meg. A pályázati keretfeltételek miatt az egy önkormányzat fejlesztését bemutató tanulmányból átfogó képet kaphatunk arról, hogy az önkormányzati szektor milyen szervezettejesítési folyamatokra tart igényt. Első fejlesztési elem a 2009-2010-éven lefolytatott polgármesteri hivatalok szervezettejesítése című pályázatban vállalat intézkedések felülvizsgálata. Második fejlesztési elem önkormányzati feladatok átalakulásával kapcsolatban a támogató infrastruktúra és a szerződéses kapcsolatok

felülvizsgálata, valamint a kiszervezett és kiszervezhető önkormányzati feladatok felülvizsgálata, CBA elemzése. A harmadik fejlesztési elem tekintetében a fenntartható gazdálkodás és költségvetési egyensúly megteremtését szolgáló strukturális változtatások, ezzel összefüggésben az önkormányzat rövid- és középtávú költségvetési helyzetének, finanszírozási struktúrájának értékelése, valamint a költségcsökkentés, hatékonyságnövelés rövid, közép- és hosszú távú opcióinak és stratégiájának kidolgozása és a legnagyobb potenciállal rendelkező opciók meghatározása történik meg. A negyedik fejlesztési elem egy konkrét önkormányzati feladat-ellátási területhez köthető feladat-ellátási és finanszírozási modell kidolgozása. Az ötödik fejlesztési elem az állampolgári szempontok figyelembe vételével települési közszolgáltatások vizsgálata történik, megvizsgálva a nem önkormányzati szolgáltatásnyújtók alkalmazásának, integrálásának lehetőségét. Nagyon fontos elem a hatodik fejlesztési elem, melynek keretében új informatikai vezetői információs és erőforrás tervező rendszer kerül kialakításra szoftverfejlesztés formájában. Következő fejlesztési elem a program keretében lefolytatásra kerülő kettő darab átfogó lakossági kutatás, mely az önkormányzati munka hatékonyságára irányul. A nyolcadik elem szervezetfejlesztési folyamatok részeként feltárt hiányosságok és gyengeségek ismeretében kiválasztásra kerülő három darab folyamat, melyek teljes egészében átgondolásra, újraszervezésre kerülnek. A projekt eredményeinek fenntartására és azok minőségének folyamatos ellenőrzése céljából a jelenleg is auditált szervezet új minőségfejlesztési rendszer bevezetését tervezi, a Közös Értékelési Keretrendszer a (CAF) bevezetésével. A projekt a teljes önkormányzati rendszerre irányul az adott településeken, azonban kiemelt fejlesztése elem a polgármesteri hivatalok humán-erőforrás kapacitásgazdálkodásának, a munkatársak munkaköri és szervezeti besorolásának, illeszkedésének felülvizsgálata, átszervezése. (ÁROP-3.A.2, Szakmai koncepció). A projekt megvalósításának segítésére az önkormányzatok többsége külső tanácsadó szolgáltatásaira támaszkodik, azonban a szervezet saját arculatához kapcsolódó fejlesztési célok elérése érdekében fontos, hogy ezek a tanácsadók, csak generálják, elősegítsék, a fejlesztési folyamatok megvalósulását, de az érdemi elvárásokat és megvalósítási lehetőségeket az érintettek dolgozzák ki.

4. Intézményirányítási modell javaslat

A program negyedik fejlesztés eleme a meglévő intézményi rendszer áttekintése, hatékonysági vagy költségcsökkentési javaslatok kidolgozása. A projekt keretében az önkormányzati fenntartású teljes nevelési, oktatási intézményrendszer elemzésre kerül.

Az adott programhoz kapcsolódva a program végrehajtásával párhuzamosan a Gödöllő város óvodáinak fejlesztésére irányuló modell javaslat kerül bemutatásra. A Gödöllőn működő hét óvoda fejlesztése során legelső szempont, hogy a gyermekek nem érezhetnek semmilyen negatívumot, tekintettel arra, hogy a csoportban végzendő pedagógiai munka nem változik.

A kutatás során a gödöllői hivatali program keretében létrejött szakértői csoport véleményének kikérésével került megfogalmazásra az a javaslat, hogy – a szakmai színvonal megtartása és emelése mellett – a jelenleg működő intézmények integrációjával megtakarítás érhető az önkormányzat számára. A táblázatokban látható számítások két alternatív megoldási javaslattal terveznek: „A” változatként elnevezett intézményi integráció esetében a jelenleg működő hét intézmény helyett egy nagy egyesített intézmény létrehozása történne meg, ahol egy intézményvezető mellett a jogszabályban előírt létszámban három intézményvezető helyettes dolgozna, akik önállóan nem csoportban láthatnák el feladataikat. Segítésükre további három helyettes megválasztása javasolt, akik azonban csoportban dolgozó pedagógusokként tevékenykednének, így a hét telephely közül egy sem maradna vezető illetve – akár csoportban akár csoporton kívül dolgozó-helyettes nélkül. A javasolt „B” változat esetében kettő új intézmény egy 500 és egy 565 férőhelyes létrehozása történhetne meg, egy-egy csoporton kívüli, „függetlenített” vezetővel és összesen három – csoportban dolgozó – helyettessel. Mindkettő változatban a jelenlegi hét óvodatitkár helyett a csökkenő feladatokra tekintettel négy fő óvodatitkár alkalmazása javasolt.

1. számú táblázat: Gödöllői Óvodák személyi összetétele (2014. május)

1. chart: Personnel of the nursery schools of Gödöllő (2014. may)

Intézmény neve	Csoportok száma	Férőhely szám	Óvodavezető	Óvodavezető-helyettes (nem függetlenített)	Óvodatitkár	Óvodapedagógus	Pedagógiai asszisztens	Dajka	Egyéb alkalmazott	Összesen
Egyetem Téri Óvoda	4	100	1	1	1	8	1	4	1	16
Kazinczy Körúti Óvoda	4	100	1	1	1	8	1	4	1	16
Martinovics Utcai Óvoda	4	100	1	1	1	8	1	4	1	16
Palotakerti Óvoda	8	200	1	1	1	16	2	8	1	29
Szent János Utcai Óvoda	10	209	1	2	1	20	3	10	1	36
Táncsics Mihály Úti Óvoda	7	156	1	1	1	14	2	7	1	26
Zöld Óvoda	8	200	1	2	1	16	2	8	2	30
Összesen:	45	1065	7	9	7	90	12	45	8	169

Forrás: Gödöllői Polgármesteri Hivatal adatszolgáltatása alapján saját szerkesztés

2.számú táblázat: Javasolt modellek kiadási tervezete

2.chart: Draft expenditures of the proposed models

GÖDÖLLŐI OVODÁK		A változat: 1 integrált intézmény 3 fő függetlenített helyettes + 3 fő csoportban dolgozó helyettes + 4 fő titkár			B változat: 2 integrált intézmény: 2 függetlenített vezető + 3 fő csoportban dolgozó helyettes+ 4 fő titkár		
Ellátási helyek	Beosztás jelenlegi állapot szerint	Lét szám (Fő)	A változat (E Ft)	Megtakarítás (E Ft)	Létszám (Fő)	B változat (E Ft)	Megtakarítás (E Ft)
Szent János Utca	Intézményvezető	1	4 179	0	1	4 179	0
	Óvodatitkár	1	1 416	0	1	1 416	0
	Óvodavezető-h.	0	0	742	0	0	742
Zöld Óvoda	Intézményvezető	1	3 992	0	0	0	3 992
	Óvodatitkár	1	1 416	0	1	1 416	0
	Óvodavezető-h.	0	0	742	1	371	371
Táncsics Mihály Út	Intézményvezető	1	4 178	0	0	0	4 178
	Óvodatitkár	1	1 416	0	1	1 416	0
	Óvodavezető-h.	0	0	371	1	371	0
Palotakert	Intézményvezető	1	3 992	0	1	3 992	0
	Óvodatitkár	1	1 416	0	1	1 416	0
	Óvodavezető-h.	0	0	371	0	0	371
Egyetem Tér	Intézményvezető	0	0	3 896	0	0	3 896
	Óvodatitkár	0	0	1 416	0	0	1 416
	Óvodavezető-h.	1	371	0	1	371	0
Kazinczy Körút	Intézményvezető	0	0	4 468	0	0	4 468
	Óvodatitkár	0	0	1 416	0	0	1 416
	Óvodavezető-h.	1	371	0	1	371	0
Martinovics Utca	Intézményvezető	0	0	4 572	0	0	4 572
	Óvodatitkár	0	0	1 416	0	0	1 416
	Óvodavezető-h.	1	371	0	1	371	0
Bruttó bérmeztakarítás ösz:		11	23 118	19 410	11	15 690	26 838
Járulék (27 %)				5 241			7 246
Összesen:				24 651			34 084

Forrás: saját szerkesztés

Az 1. számú táblázatban megismerhető a jelenlegi óvodai intézményi struktúra, melyből látható, hogy jelenleg minden intézmény saját vezetővel rendelkezik. A létesítménygazdálkodási és épület-üzemeltetési feladatok jelentős része a közel-múltban integrálásra került a polgármesteri hivatal szervezetébe, ezáltal a veze-

tői feladatok egy része megszűnt. A gazdaságossági érveken túl pedagógiai szakmai véleményeket is megismerve javasolható a települések vezetői számára, hogy intézményi integráció mellett csökkenthető a vezetői létszám. A 2. számú táblázatban a javasolt két alternatív megoldás számításokkal alátámasztott indokolása látható.

A 3. számú táblázatban a feladatfinanszírozás elvének megfelelően a költségvetési törvényben előírt számítás alapján tervezhető normatíva bevétel látható. Tekintettel arra, hogy a számítási képlet korrekciós tényezőként figyelembe veszi, mind a vezetői létszámot, mind pedig a vezetői órakedvezmények mértékét is, a csökkenő vezetői létszámok nemcsak csökkenő kiadást, de csökkenő normatív támogatási bevételt is eredményeznek.

3.számú táblázat: Javasolt modellek bevételi tervezete

3. chart: Draft revenues of the proposed models

	Napi 8 óránál többet az óvodában lévő gyerekek száma	Meghatározott csoport átlaglétszám	Foglalkozási együtt ható	Vezetői órakedv. adódó létszámtöbblet	Napi 8 óránál kevesebbet az óvodában lévő gyerekek száma	Meghatározott csoport átlaglétszám	Foglalkozási együtt ható	Óvodapedagógusok számított létszáma	Bevétel (normatíva muttó 4 012 000 Ft/ PSZ)
Jelen	1 004	20	1,62	7,44	136	20	0,81	94,3	378331600
A változat	1 004	20	1,62	3,06	136	20	0,81	89,9	360678800
B változat	1 004	20	1,62	3,50	136	20	0,81	90,3	362283600

Forrás: Gödöllői Polgármesteri Hivatal adatszolgáltatása alapján saját szerkesztés

5. Összegzés, konklúziók

Számos szakmai szempont is felsorolható az integráció mellett. Az angolszász mintát követő alacsony számú intézményhálózat a vizsgálat alapján kedvezőbb a mediterrán széles intézményhálózati modellnél. (Pénzügyi szemle, 2014/3) Az integrált intézményekben könnyebb – a fenntartó által elvárt – magas színvonalra való törekvést magáénak tudó szervezeti kultúrát kialakítani. Szakmai továbbképzések és ismeretátadás az integrációt követően gördülékenyebbé válhatnak. Jelenleg a pedagógiai intézmények saját programmal rendelkeznek szakmai területen, azonban a közös elvárásokat magába foglaló, mindeközben egyéni arculatot is ismertető közös óvodai nevelési programban nem csorbulna az intézmények egyedisége.

4.számú táblázat: Javasolt modellek jövedelmezősége

4.chart:Profitability of the proposed models

	Bevétel (normatíva)	Kiadás	Kiadási Megtakarítás	Egyenleg	Önkormányzati hozzájárulás változása
Jelen	378 331 600	707 226 000,0	0,0	-328 894 400	0
A vált.	360 678 800	682 574 995,2	24 651 004,8	-321 896 195	-6 998 204,8
B vált.	362 283 600	673 141 536,8	34 084 463,2	-310 857 936	-18 036 463,2

Forrás: saját szerkesztés

Összegzésképpen megállapítható, ahogyan a 4. számú táblázatban is jól látszik, hogy mindkét javasolt modell esetében az önkormányzat megtakarítást érhet el, melynek mértéke a „B” változat esetében jelentősebb. Az „A” változatban szerinti, két új javasolt intézmény esetében egy áttekinthető „üzemméret” jöhetne létre. Az „A” változat esetében 3 személy irányítaná a nagyméretű integrált intézményt. Az „A” változat szerinti esetben kiemelendő, hogy a fenntartó és az intézményvezető közötti kommunikáció is jelentős mértékben leegyszerűsödne, mely a fenntartói szándék érvényesítése szempontjából is előnyös. A modell további kiegészítő vizsgálata javasolt, csoportok elosztása, HHH és SNI-s gyermekek elosztása és egyéb szempontok alapján, azonban a publikáció – terjedelmi korlátok miatt – elsősorban jövedelmezőségre és a megtakarítási lehetőségek vizsgálatára irányult.

Az integráció gazdasági és szakmai szempontból is számos előnnyel jár, így látható, hogy valamennyi település vezetése akkor jár el jól, ha integrált intézmény formájában kívánja ellátni a településén élő óvodáskorú gyermekeket.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Gödöllő Város Önkormányzata Képviselő-testülete 2/2013 évi (II.15.) számú önkormányzati rendelete Gödöllő Város 2013 évi költségvetéséről és a gazdálkodással összefüggő egyes feladatokról
- Gödöllő Város Önkormányzat ÁROP-3.A.2-2013-2013-0034 számú „Gödöllő Város Önkormányzat szervezetfejlesztése a költségcsökkentés és hatékonyságnövelés szempontjainak figyelembevételével” elnevezésű pályázata
- Jenei György (2006): Közintézményi reformok szemléleti háttere és fejlődési pályái az ezredfordulóban (Köz-gazdaság,81.-95. ISSN 1788-0696)
- Kieser,Alfred (1995) Szervezetelméletek. Aula Kiadó, Budapest
- Pálné Kovács Ilona (2008) Helyi kormányzás Magyarországon Dialóg-Campus Budapest-Pécs
- Sivák József: Az önkormányzati rendszer rednszerszeméletben, (Pénzügyi szemle,2014/3,p.301-315.)
2011. évi CLXXXIX törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi CXC törvény a nemzeti köznevelésről
2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014 évi központi költségvetéséről