



„Komplex szervezetfejlesztési projekt megvalósítása Kaposvár Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalánál”

Stratégiai célok lebontása

Operatív Program azonosító: ÁROP-1.A.2/B.



Gál és Társa Ügyvédi Iroda



2010. március 5.

Bevezetés

Jelen dokumentum az Államreform Operatív Program keretében a Polgármesteri Hivatalok Szervezetfejlesztése c. pályázati dokumentáció részeként szereplő projekt-összefoglaló dokumentumhoz tartozik. Ezúton szeretnénk bemutatni, hogy pontosan melyek is a kitűzött céljaink, és hogy e célok hogyan segítik elő a Kaposvár Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának működését.

A szervezetfejlesztés szükségességét indokolja többek között, hogy a döntések, projektek, programok eredményességét gyakran nem elemzik, így nincs is lehetőség az értékelésre, szervezeti tanulásra és a fejlesztésre. Ily módon a teljesítménymérés és - értékelés – amely a hatékony és eredményes működés legfontosabb előmozdítója – mindeddig a háttérbe szorult.

Összességében elmondható, hogy a közigazgatási szervezeteink általában nem működnek olyan hatékonysággal, mint amelyre lehetőségük lenne. A gyakori szervezeti átalakításokat nem kíséri a feladatok és hatáskörök megfelelő elosztása, a munkafolyamatok felmérése, értékelése és optimalizálása. Ezért is van tehát szükség a szervezeti átalakításra, hogy a hivatalok a bennük rejlő, optimális működést nyújthassák.

Stratégiai célok elemzése, lebontása

A Kaposvár Város Hivatalának a 2008. évi Szervezetfejlesztési Stratégiát is figyelembe véve, a Hivatal vezetésével közösen a következő, a projekt eredményeként elérendő stratégiai célokat fogalmaztuk meg:

1. Közgyűlés és szervei határozatainak végrehajtása, az önkormányzati rendeletek betartása, betartatása valamint a rendeletalkotási folyamat átalakítása
2. A hivatali ügyintézés korszerűsítésével összefüggő igazgatási feladatok végrehajtásának elősegítése; munkaköri leírások aktualizálása
3. Költségvetési gazdálkodás eredményességének javítása, a költséghatékonyság elősegítése, valamint a költségvetés tervezés átalakítása, a bázis alapú költségvetési tervezéstől való elszakadás és a tevékenység alapú tervezés bevezetése.
4. Folyamat- és szervezetkorszerűsítés
5. Teljesítményorientált működés
6. Szolgáltatási színvonal fejlesztése
7. Változásmenedzsment/változáskezelés

1. Közgyűlés és szervei határozatainak végrehajtása, az önkormányzati rendeletek betartása, betartatása valamint a rendeletalkotási folyamat átalakítása

A rendeletalkotás jelentősége megkérdőjelezhetetlen, hiszen ez jelenti majd minden önkormányzati tevékenység háttérét, alapját.

Ahhoz, hogy a szervezeti struktúra megfelelően működjön, először is a jogszabályalkotás folyamatát kell felülvizsgálni. Ehhez alkalmazzuk a projekt részeként az ún. „RIA” (Regulatory Impact Assessment = Jogi hatásvizsgálat)

modellt, melynek segítségével a jogalkotási folyamatok társadalmi, gazdasági és szociális hatásainak vizsgálatát végezzük el.

Célunk, hogy a rendeletalkotás a valós igényekhez igazodjon, és hatékonyan működjön. Ennek megfelelően az eljárást, és gyakorlatbeli alkalmazhatóságát az önkormányzat való egyeztetésnek megfelelően, a bekért rendeleteken keresztül szemléltetve mutatjuk be.

2. A hivatali ügyintézés korszerűsítésével összefüggő igazgatási feladatok végrehajtásának elősegítése, továbbá a hivatali folyamatok minőségbiztosítási követelményeknek megfelelő betartatása

A fent említett stratégiai célok között megtalálhatók olyan részcélok, amelyek minden szervezeti egységre megvalósítandók és minden munkatársat érintenek.

Ezek a következők:

Kommunikáció javítása

A Hivatal napi működésében kiemelkedő szerep jut a kommunikációnak (szóban és írásban egyaránt). Ahhoz, hogy a kommunikáció még hatékonyabban működjön a Hivatalban, a következő teendők várnak megvalósításra:

- Jelenleg használt ügyiratkezelő program felülvizsgálata.
- Közgyűlési előterjesztések készítésének folyamatában fokozni kellene az elektronikus eljárást, a papír alapú helyett.
- Felülvizsgálatra szorul továbbá a Ket. Alapján végzett, 22 napon belüli postai kézbesítés folyamata is.
- Az ügyfél-elégedettség és a dolgozói elégedettség méréséhez szükséges valamiféle módszertan kidolgozása.
- EAR - egységes adatszolgáltatási rendszer kezelése nem elég hatékony, ezért annak javítása szükséges.
- Telefonos, illetve személyes ügyfélszolgálat hatékonyságának fokozása

Ki kell alakítani egy olyan telefonos ügyfélszolgálatot (dedikált telefonos ügyintézővel), aki képes általános tájékoztatás biztosítására. A telefonos ügyfélszolgálatot egy ügýtípusokra bontott tudásbázis kialakításával és alkalmazásával lehet segíteni, ezáltal az ügyfélszolgálati munkatárs képes általános tájékoztatást adni az egyes intézendő ügyekkel kapcsolatos teendőkről (pl. csatolandó dokumentumok, fizetendő illeték mértéke, ügyintézési határidő, stb.). Az említett ügyfélszolgálat nemcsak telefonosan, hanem személyes jelenléttel is megvalósítható, mely még inkább ügyfélbarát megoldás lenne, pl. a Hivatal portáján érdemes lenne alkalmazni egy munkatársat erre a feladatra.

- Weboldal frissítése, használatának kiterjesztése, használatának egyszerűsítése

Fokozni kell a weben található dokumentumok alkalmazásának gyakoriságát, ki kell alakítani és a weboldalra fel kell tölteni az egyes ügýtípusokhoz kapcsolódó tudásbázist (Gyakran

Ismétlődő Kérdések, GYÍK), valamint kitöltési útmutatót, ami segíti az ügyfeleket a kérelem kitöltésében.

- **Ügyfelfogadás szabályozása, protokollok kialakítása**

Meg kell valósítani a Hivatali ügyfelfogadási rend betartását, az ügyfelfogadási időn kívüli, ad-hoc ügyféléltalálkozók korlátozását és a programozott ügyféléltalálkozók elterjesztését. Az internetes időpontfoglalás disszeminálása és alkalmazásának biztosítása az ügyfelfogadási időszakban lehetővé teszi a hatékony, ügyfélközpontú kiszolgálást.

Kompetenciák és felelősségi körök lehatárolása, kommunikálása

A Hivatal minden munkakörére definiálni kell az adott munkakör által ellátandó feladatokat, az ellátáshoz szükséges kompetenciákat, illetve azokat a felelősségi köröket, amelyek meghatározzák a napi munkavégzést. Ezeket meg kell jeleníteni a munkatársak munkaköri leírásában, ebből adódóan a munkaköri leírásokat át kell nézni, és igény szerint aktualizálni kell azokat. Az egyes munkakörökhöz tartozó kompetenciákat, valamint a felelősségi köröket a Hivatal munkatársai felé kommunikálni és oktatni kell, hogy minden munkatárs számára egyértelmű legyen az, hogy vele szemben milyen elvárásokat fogalmaztak meg és mi a pontos feladata.

A fent említett célok elérése érdekében felülvizsgáljuk a Hivatal valamennyi dolgozójának munkaköri leírását, és amennyiben szükséges módosítjuk, illetve pontosítjuk azokat.

Vezetői elvárások (hosszú és rövid-távú célok) mindenki által történő megismerésének biztosítása

A Hivatal minden dolgozója számára ismert kell legyen, hogy mik azok a hosszú és rövid távú célok, amelyek alapján a Hivatal működik. A napi tevékenységeket végzése során ezekkel tisztában kell lenni és a feladatokat e szerint kell ellátni. A Hivatal hosszú és rövid-távú céljairól –szükség szerint– tájékoztatni kell a Hivatal munkatársait.

Hivatali ügyek és intézési módjuk közzététele, figyelemmel kísérésének lehetősége

A Hivatal által jelenleg is használt rendszer alkalmassá tehető arra, hogy az ügyfél az Ügyfélkapus azonosítójával bejelentkezve a rendszerbe képes legyen gyorsan és egyszerűen tájékozódni az általa indított ügyek státuszáról.

A Hivatal SZMSZ-ének korszerűsítése

Ezen részcélon belül feladatunknak tekintjük, hogy az önkormányzat dolgozóival együttműködve az SZMSZ-t részletesen átvizsgáljuk. Ezen belül vizsgáljuk a hatályos jogszabályoknak való megfelelést, valamint azt, hogy az adott rendelkezésre valóban szükség van-e, és hogy a gyakorlatban a munkatársak milyen gyakorisággal alkalmazzák.

Képzések, vezetői tréningek

A Hivatal dolgozóit képzésekben, illetve tréningekben részesítjük, melyekkel célunk, hogy felkészítsük őket a program keretén belül bevezetendő változásokra, másrészt szeretnénk elérni, hogy a dolgozók

naprakészen alkalmazzák a jogszabályokat, és figyeljék az aktuális pályázati kiírásokat.

3. Költségvetési gazdálkodás eredményességének javítása, a költséghatékony működés elősegítése valamint a bázis alapú költségvetés tervezéstől való elszakadás, és a tevékenység alapú tervezés bevezetése

A stratégiai célokon belül kiemelt jelentőségű a költségvetési gazdálkodás tervezésének javítása, átalakítása. Ehhez alkalmazzuk az ún. Feladatfinanszírozás (röviden: FELFIN) tevékenységet, mely a költségvetési gazdálkodás eredményességének javítását célozza, és elősegíti a tevékenység alapú tervezés bevezetését.

E program keretén belül több közoktatási intézmény költségvetési auditálását végezzük el, együttműködve az ott dolgozókkal. A feladatfinanszírozási terv a feladattól kiindulva, a törvényeket figyelembe véve határozza meg azt a minimális (optimális) költséget, amellyel az adott feladat elvégezhető.

Ezen kívül a költséghatékony működést a következő tevékenységek rendszeresítésével igyekszünk elérni:

- Belső ellenőrzés erősítése

A napi munkavégzéshez kapcsolódóan fontos a belső ellenőrzés erősítése, a szakmai kontroll fokozása (pl. előterjesztések határidőre történő elkészítése, normatíva igénylés és felhasználás megfelelőségének vizsgálata). A Hivatalban meglévő belső ellenőr feladatainak és jogosultsági körének átvizsgálása, szükség esetén módosítása, hogy az általa lefolytatott ellenőrzések segítségével csökkenthető legyenek a Hivatal költségei.

- Pontosabb, gyorsabb és eredményesebb munkavégzés

▪ Egyértelmű kompetenciák kialakítása

A Hivatal munkatársaival meg kell ismertetni azokat a kompetenciákat, amelyek szükségesek az adott feladat ellátásához. Kompetencia mátrixot kell létrehozni, amely alapján egyértelműen megállapítható, hogy milyen képességekkel, tudással kell rendelkezni egy feladatkör ellátásához. Szükség szerint oktatás, képzés segítségével lehet fejleszteni az egyes munkatársak jelenlegi kompetenciáját (képzési terv alapján).

▪ jogszabályi határidők ismerete és betartása

A Hivatali munkavégzést leíró jogszabályokban előírt határidők betartása, az ügyekre fordított ügyintézési időről statisztika készítése, az ügyintézési időkről készített kimutatások vizsgálata.

▪ rendszer lehetőségeinek hatékonyabb alkalmazása

Az iktatásra jelenleg (2009. január 1. óta) használt rendszer olyan többlet funkcionálisokkal bír, melyeket a Hivatal nem alkalmaz. A rendszer képes borítékok és tértivevény nyomtatására, ezzel elkerülhető a nagytömegű postai küldemény kézzel való megcímezése.

Emellett alkalmas elektronikus postakönyv kezelésére, ehhez azonban meg kell vásárolni az elektronikus postázó szoftvert.

A napi munkavégzés során erősíteni kell a dokumentumok elsődlegesen elektronikus formában történő elkészítését, ezáltal a dokumentumon végrehajtott változtatások egyértelműen nyomon követhetők. A dokumentumokat csak kiadmányozás előtt kell kinyomtatni.

- környezetbarát nyomtatás (pl.2 oldalas) alkalmazása

Amennyiben a dokumentum fajtája lehetővé teszi, akkor a dokumentumok kinyomtatásakor törekedni kell a kétoldalas nyomtatás alkalmazására. Ehhez kapcsolódóan meg kell vizsgálni a Hivatalban használt nyomtatókat, hogy azok alkalmasak-e a kétoldalas nyomtatásra. Ha nem alkalmasak, akkor gondoskodni kell azok felkészítéséről, hogy képesek legyenek kétoldalas módon nyomtatni.

- Minden input megfelelő időben és formában rendelkezésre álljon

Definiálni kell, hogy az egyes tevékenységekhez milyen input adatok, dokumentumok szükségesek. A dokumentumok egy részének megfelelő formában történő rendelkezésre állása szabályozott (jogszabály által), a többi dokumentumtípusra pedig létre kell hozni szabványos mintadokumentumokat.

4. Folyamat- és szervezetkorszerűsítés

A közigazgatási intézmények számos területen szembesülnek a bürokratikus szervezeti struktúrák és a széttagozott, rugalmatlan folyamatok okozta nehézségekkel. Országos szintű felmérések igazolják az alábbi problémákat:

- Alapfeladatai ellátásában hogy nem hatékonyak az intézmények: ezt érzékelik az ügyfelek, a polgárok, de hasonlóképpen más intézmények is – egymással való kapcsolattartásuk során. Magas a költségszint, nem megfelelő a nyújtott minőség, s hosszúak az átfutási idők. A bevezetett informatikai rendszerek sem hoztak legtöbbször színvonalbeli ugrást ezen a téren. Ráadásul az alapfeladatok köre változó, s e változások általában szervezeti növekedéssel járnak, mivel elmarad a szükségtelen elemek leépítése, illetőleg az új elemek beemelésékor a korábbi elemekhez történő hatékony illeszkedés megtervezése.
- Az irányítási struktúrák korszerűtlenek: a vezetői tisztségek sokszor nincsenek összhangban az ellátandó feladatokkal, túlburjánzó hierarchiák, erőteljes centralizáltság jellemző. Egy feladatnak több gazdája is lehet, míg egy másiknak egy sem. Nem hatékony a koordináció. Hiányzik a valódi vezetői döntéstámogatási háttér.
- Nehézkes a döntéshozatal, különösen új problémák felmerülésekor: mivel legtöbbször túl sok résztvevő, gyakorta tisztázatlan felelősségi és hatáskörökkel vesz részt hosszadalmas, „túlbiztosított” döntési folyamatokban. A horizontális együttműködések helyett vertikális utakon fut végig minden kérdés, ami a felsővezetés túlterheltségéhez vezet. A horizontális együttműködés elősegítése érdekében a Hivatalban zajló pályázatokhoz kapcsolódó adatok és teendők megfelelő kezelésének biztosítása végett célszerű megvizsgálni egy projektek és kapcsolódó feladatok nyomon követésére szolgáló alkalmazás bevezetésének lehetőségét.
- A támogató és egyéb tevékenységek elvonják az erőforrásokat: az intézményt akadályozza alapfeladataira való koncentrálásában az, hogy ha a piacról is jól

megvásárolható, standard szolgáltatásokat maga állít elő, illetőleg más, racionálisan nem indokolható tevékenységeket kénytelen végezni. Hasonlóképpen kedvezőtlen az, ha több intézmény párhuzamosan lát el olyan feladatokat, melyek egy erre szakosodott szervezetben költséghatékonyabban biztosíthatóak lennének.

- A jelenlegi működés nem támogatja az annak megváltoztatására tett kísérleteket: a szervezeti ellenállás mellett gondot jelent, hogy a fejlesztések keretét jelentő projektmenedzsment és a kapcsolódó változáskezelési módszertanok még nem terjedtek el általánosan a szektorban. Másrészt a szabályozások rengetegében minden módosítás további számos szabályozás módosítását hozza elő, s ez lelassítja, megbénítja a változásokat.

A működési és irányítási folyamatok átszervezése komplex feladat. Minden szervezet a tevékenysége során erőforrásokat használ fel. A rendelkezésre álló eszközök, know-how, pénz, emberi és egyéb erőforrások megfelelő struktúrába rendezett kiaknázása képes biztosítani a kívánt hatékonysági szintet.

A szervezet hasznos teljesítménye, azaz hatékonysága növekszik, ha:

- a teljesítménycsökkenést okozó szűk keresztmetszetek száma csökken,
- az improduktív szabad kapacitások csökkennek,
- a tevékenységhez szükséges erőforrások kihasználtsága növekszik,
- a felhasznált erőforrások összetételének, a külső környezet hatásmechanizmusainak változtatásával pénzeszközök szabadulnak fel.

A folyamatok eredményes átalakítása érdekében szükséges, hogy „pillanatkép” készüljön az intézményi működésről, melynek során a szervezet belső tevékenységei, döntési, illetve működési folyamatai és azok erőforrás szükségletei, valamint ezek összefüggési rendszere részletesen feltárássá kerülnek. Ezek után feltérképezhetők azon tevékenységek, melyek

- folyamatosan erőforrásokat vonnak el más tevékenységektől, vagy
- feleslegesen sok erőforrást kötnek le.

Az így feltárt tevékenységeket (szűk keresztmetszeteket) tovább vizsgálva, meghatározható azok működési optimuma. Az optimalizálási cél minden esetben valamely erőforrás minimalizálása, általában az anyagi ráfordítások mértékének csökkentése, vagy a végrehajtási idő lerövidítése. Az optimalizált modellnek is meghatározásra kerülnek erőforrás szükségletei és összehasonlítva az eredeti állapottal akár számszerűsíthető is az elért hatékonyságnövekedés pénzben kifejezett értéke.

A feltérképezett szabad kapacitások további felhasználásáról minden szervezetnek magának kell döntenie aszerint, hogy mely területen kívánja teljesítményét növelni, vagy éppen működési költségeit csökkenteni.

5. Teljesítményorientált működés

A közigazgatásnak a jelenlegi feladatorientált működés felől egyre inkább el kell mozdulnia a teljesítményorientált működés irányába, ami nem csak az ellátandó feladatok körét jelöli ki, hanem a hozzárendelt teljesítményelvárásokat is. Ahhoz, hogy a közigazgatáson belül a teljesítménymenedzsment kialakítható legyen,

meg kell határozni az irányítás alapját jelentő teljesítményeket és ki kell alakítani azt az eszközrendszert, amely elősegíti a teljesítményelvárások meghatározását, azok rendszeres mérését és beszámolását.

A teljesítmény fő jellemzője, hogy számszerűsíthető, a végrehajtás számosságáról, a felhasznált erőforrásokról, ezek hatékonyságáról visszajelzést nyújt. A mérőszámok meghatározásánál pénzügyi és nem pénzügyi mérőszámokat együttesen kell alkalmazni. A teljesítménymenedzsment rendszerben teljesítmények formájában kell kijelölni az elvárásokat, mérni azokat és végül a teljesülésükről visszajelzést adni. A teljesítménymenedzsment logikája a közigazgatásban megerősíti mind a szervezeti felelősséget, mind az egyéni felelősséget. Felépítését nézve megfigyelhető, hogy a teljesítményalapú irányítás kibővíti azon vezetők körét, akik felelősek a működés fejlesztéséért, a teljesítmények javításáért. A teljesítményelvárások teljesítéséhez kapcsolódó felelősség kiterjesztése eltérő szemléletmódot kíván meg a vezetőktől is, mivel a feladatok végrehajtásának felelőssége mellett figyelemmel kell lennie az erőforrások felhasználására és minőségi mutatók teljesítésére is.

A teljesítménymenedzsment kétirányú kommunikációt követel meg, hiszen a szervezeti egységekben dolgozók pontos ismeretekkel kell rendelkezniük a szervezet stratégiáját illetően, ugyanakkor a döntéshozói szintet folyamatosan tájékoztatni kell az elért eredményekről, azok hatékonyságáról és hatásáról. A mérési rendszernek tehát egyszerre kell biztosítani az operatív kontroll mellett a stratégiai célok megvalósulását.

6. Szolgáltatási színvonal fejlesztése

Az állampolgár joggal várja el a közigazgatástól, hogy minőségi szolgáltatáshoz férjen hozzá az állam által biztosított, szabályozott eljárások során. Ezért a szolgáltatási színvonal növelése során Kaposvár város önkormányzatának célja az igénybevevők elégedettségének a növelése. Az állampolgári elégedettség méréséhez azonban az önkormányzatnak ismernie kell az egyes szolgáltatásokkal kapcsolatos minimum és optimum elvárásokat. A szolgáltatások fejlesztésének első és alapvető lépése, hogy Kaposvár város Polgármesteri Hivatala definiálja és szabályozza a szolgáltatásait.

A szolgáltatások szabályozása jelenti

- a szolgáltatás induló- és végpontjának a rögzítését, a végrehajtandó tevékenységek folyamatszerű meghatározását;
- a szolgáltatásokkal szemben támasztott igényeket;
- és a szolgáltatás eredményeként előálló eredmények tartalmának, formájának és határidejének a rögzítését.

A szolgáltatások jellemzőit a jogszabályok, belső utasítások sok tekintetben rögzítik, azonban ezek a szabályozások többnyire nem egy helyen, hanem a szolgáltatásban résztvevő különböző szervezeti egységek szintjén lelhetőek fel. Ez egyben azt is jelenti, hogy a szolgáltatások inkább szervezeti egységek mentén, mint folyamat mentén szabályozottak.

Tapasztalataink szerint az ügyfélközpontúság a szolgáltatások folyamatszerű kezelésével javítható számottevően. Egyrészt megteremthető az a mérési rendszer, ami biztosítja a visszacsatolást az ügyfél elégedettségéről, másrészt a szolgáltatásokról visszaérkező észrevételek, értékelések alapját képezhetik a folyamatos fejlesztésnek.

7. Változáskezelés

A szervezetfejlesztés megvalósítása bár lassan bekövetkező, de nagyméretű változásokat jelent, amelyekhez alkalmazkodni nem könnyű feladat. Sikeres megvalósítása megváltoztatja az önkormányzati hivatali szervezetünk lényeges jellemzőit.

A változások tudatos kezelése alapvető eleme a szervezetfejlesztésnek. Változáskezelés alatt olyan vezetési és szervezési módszerek alkalmazását értjük, melyek segítségével a szervezet működését meghatározó és azt sokszor gátló személyi és intézményi értékeket és magatartásformákat át lehet alakítani.

A legfontosabb tevékenységek a következők:

- eredményorientált szemlélet megvalósítása (erőforrás-orientáció helyett),
- ügyfél- és szolgáltatásorientáció (szakterületi orientáció helyett),
- felelősségvállalás (hierarchia és bürokrácia helyett),
- informatikai támogatás felhasználása (papír alapú ügyintézés helyett).

A kommunikáció kiemelten fontos a változások során, mert segíti a változás miértjének, menetrendjének ismertetését a munkatársakkal, lehetővé teszi a változással kapcsolatos észrevételek, javaslatok összegyűjtését. Biztosítja a munkatársak elkötelezettségének megteremtését, a változásokkal kapcsolatos bizonytalanságérzet csökkentését. Kaposvár város önkormányzata számára fontos, hogy a kommunikáció mindig hiteles legyen, a vezetés egységesen kommunikáljon a munkatársak felé és inkább gyorsan, időben, mint pontosan, de már elkésve. A kommunikáció kétirányú legyen: ne kizárólag a vezetés gondolatait sugározza, hanem a munkatársak véleményét is gyűjtse össze.