



Aldebrő Körjegyzőség szervezetfejlesztése

ÁROP-1.A.2/A-2008-0252



14.célterület

Stratégiai tervezés és éves költségvetés összekapcsolása

Folyamat leírás, interjú összefoglaló, Porter féle elemzés

Készítette: **SKC Consulting Kft.**

H-1031 Budapest Monostori u. 10. I.em.

Felnőttképzési nyilvántartási szám: 00214-2008

Intézmény-akkreditációs lajstromszám: AL-1821



1. A stratégiai tervezés helyzete és a költségvetés tervezésének folyamata

A stratégiaalkotás lényege, hogy a települést, a hivatalt érintő döntések előkészítettek legyenek és meghatározzák a jövőbeli célokat, prioritásokat. További jelentősége, hogy egy konszenzusos alapot teremt a szervezet jövőbeli működéséhez. Aldebrő esetében nem beszélhetünk valódi stratégia alkotásról, illetve a kis települési létből fakadó körülmények másfajta tervezést tesznek szükségessé. Stratégiai program helyett a választási programból kiinduló tervezés nyújt 4 éves periódusban célokat a település számára. A polgármester személye meghatározó, gazdasági programja adja a tervezés alapját. A dokumentum nem a Hivatal prioritásait határozza meg első sorban, hanem a település életéből, az elért célokból nyújt összefoglalót az elmúlt politikai ciklus eredményeinek összegzésével, illetve a még nem megvalósult és az elérni kívánt célok megfogalmazásával.

Aldebrő Község stratégiája, melyet 2007-ben fogadtak el, a település lehetőségeit vizsgálja, továbbá konkrét célokat határoz meg az elkövetkező időszakra. Ez az időszak elsősorban az adott politikai periódusra vonatkoznak, azonban értelmezhetők a település középtávú céljainak is. A stratégia inkább feladatokat fogalmaz meg, nem osztja a célokat további időtávú bontásba vagy egyéb kategóriákba. A legfőbb feladatok a következők:

1. Település rehabilitáció
2. A turisztikai potenciál erősítése
3. Infrastruktúra fejlesztés
4. Egészségügyi ellátás
5. Szociális ellátás
6. Nevelés-oktatás
7. Közigazgatás, közszolgáltatás
8. Egészséges környezet megteremtése
9. Hivatal szolgáltatásainak szélesítése, minőségi fejlesztése

Ezeken az átfogó pontokon belül megfogalmazásra kerültek részterületek, melyek fejlesztése az önkormányzat legfőbb tervei között szerepel. A stratégiai célok megfogalmazása konkrétumokat tartalmaz, a helyi helyzetfelmérés alapján készült el. A nagyobb átfogó jellegű területeken belül fogalmazza meg a teendőket, a jövőben megvalósítandó célokat. A

dolgozók véleménye szerint nincs szükség koncepcionális megfogalmazásra, inkább az a fontos, hogy világosak legyenek a település jövőbeni célkitűzései.

A stratégia készítésekor a kitűzött célokhoz készített részletes költségbeclés nem került a dokumentumba. Az elmúlt évek tevékenységét összefoglaló fejezetben az eltelt ciklus gazdálkodási adatai Bevételek/Kiadások bontásban kerültek bemutatásra. Korábban már felmerült az önkormányzat részéről, hogy a stratégia célkitűzéseihez költségbeclést végeznek, de ez nem került be a dokumentumba. A kiemelt projektek megvalósításának költségigényével tisztában vannak az önkormányzatnál, többször nyújtottak is be támogatási igényt, illetve pályázatot ezen összegek megszerzése érdekében. A megpályázott és megnyert forrásokból sikerült többször teljesíteni a stratégiában megjelölt feladatok egy-egy elemét, bár a dokumentumban csupán a 2007. előtti tevékenységekhez történt a bevételi források hozzárendelése. Az éves költségvetések csak a tárgyévet megelőző évben kerültek tervezésre és kialakításra, így a több éves időtávra szóló stratégia nehezen összeegyeztethető a költségvetéssel. A gazdálkodással foglalkozó munkatársak ezen véleményükhöz azonban, hozzátették, hogy a költségvetés tervezése során a stratégiában megfogalmazott célokat figyelembe veszik a kiadási oldalon, azonban a megvalósításhoz szükséges források hiánya miatt legtöbb esetben nem tudják figyelembe venni. Mivel a stratégia nem szab meg időkorlátokat, nem tartalmaz időtervet a célok megvalósulására (talán a ciklus befejeződéséig számol) , így az önkormányzat minden törekvése ellenére a teljesülés esetleges. A stratégia és költségvetési tervezés összehangolását azonban tervezik, a gazdálkodási előadók tevékenységi körét bővítené ez a feladat. A stratégiai programból a település rehabilitáció területén és az elektronikus önkormányzat feltételeinek megteremtése területén tudtak lépéseket tenni, illetve megpróbálták a hivatal szolgáltatásait szélesíteni. Véleményük szerint a forráshiány a legfőbb akadálya a tervek megvalósulásának.

A dolgozók elmondták, hogy a célok megvalósítása szinte lehetetlen a megfelelő források megszerzése nélkül. Emellett még azt mondták, hogy a stratégia célkitűzéseihez szükségesek lennének az időkeretek a teljesítés számbavételezéséhez, az ütemezés megalkotásához. A célok közül prioritásokat jelölnének ki, hogy könnyebb legyen a legfontosabb célok kitűzése és a hozzá tartozó költségvetési források megteremtése pl. pályázatok, támogatások vagy egyéb saját módszerek útján.

A Hivatal fejlesztésének nincsen önálló szervezeti stratégiája, illetve a rövid, gyakorlati problémákra vonatkozó tervek a települési stratégián belül jelennek meg a 9.pontban. A négy meghatározott cél a következő:

- Információszolgáltatás,
- Egyebek (folyóirat olvasási lehetőség és szakmai könyvtár biztosítása),
- Tanácsadások egyének és szervezetek részére,
- Irodai és számítástechnikai szolgáltatások.

További prioritásokat nem határoz meg a stratégia, illetve kevés a szervezetre vonatkozó célkitűzés. A 7.pontban az elektronikus önkormányzat feltételeinek megteremtését is célul tűzi ki a dokumentum, további lényeges szervezeti célt azonban nem jelölnek meg benne.

1.1. A dolgozókkal készített interjúk összefoglalása

A helyszínen készített interjúk legfőbb eredménye, hogy szóba került a stratégiai tervezés témaköre, a stratégiai programok kidolgozásának szükségessége. Az aldebrői hivatalban nem jellemző hasonló tervezési folyamatok rendszerezett bevezetettsége, nem jellemző a kitűzött célok ilyen típusú megalapozottsága. Kérdésünkre elmondták, hogy a Hivatal nem rendelkezik külön szervezeti stratégiával, a prioritások meghatározása, a középtávú célok kitűzése elsősorban az önkormányzatok hivatalba lépésekor 6 hónapon belül elkészítendő gazdasági programja alapján történik. A stratégia kialakítása kapcsán megjegyezték, hogy korábban, 2006-ban a területileg illetékes közigazgatási hivatal adott ki egy iránymutató tervezetet, mivel településenként változó tartalmú és formájú stratégiai dokumentumok láttak napvilágot. Aldebrő és Tófalu esetében is közös programtervezetet alakított ki, az induló jelöltek programjainak közös egyvelegeként, amely a gazdasági program alapja lett. Hangsúlyozták, hogy kis települések esetében elsősorban a „megmaradást” érvényesítő célkitűzések a mérvadóak, mivel a jelentős forráshiány maximálisan az alapfunkciók fenntartását teszi lehetővé. Korábban a stratégiai tervezést az ún. „gördülő költségvetés” alapozta meg, mivel három évre is előre is meg kellett határozni bizonyos paramétereket. A stratégiai tervezés lényegét a költségvetés és a stratégiai egyes pontjainak összehangolásában látják, azonban erősen érezhető egy jelentős mértékű csalódottság,

kiábrándultság, mivel „ a valóság sokkal prózaibb”. Nem tisztázott, hogy kinek a feladata lenne a stratégia és az éves pontjainak összehangolása, továbbá nem egyértelmű, hogy kinek a feladatát bővítené egyáltalán a szervezeti stratégia megalkotása. A hasonló tervezési dokumentumokat nagy bizalmatlansággal kezelik és csak a legkritkább esetben tartják szükségesnek. A tervezési folyamat magának a költségvetés elkészítésének folyamatával kezdődik, a több éves tervezésre nem látnak lehetőséget. A stratégiai pontok megvalósíthatósága nagy mértékben függ az önkormányzat bevételeitől. A bevételek első sorban az állami költségvetésben meghatározott és a település számára lakosság szám és egyéb releváns mutatók alapján megítélt forrásokból származnak.

A költségvetés tervezésének folyamata röviden a következő módon valósul meg:

1. A Kincstár kihirdeti a központ költségvetés számait, amit a Hivatalban általában nagy várakozás előz meg, hiszen csak ekkor derül ki, milyen bevételekkel számolhatnak a következő évben.
2. Az önkormányzatnak november végéig el kell készíteni a költségvetési koncepcióját.
3. Bekérik az intézményektől a szükséges kiadások listáját, melyet az intézményvezetők határoznak meg. Az intézményvezetők és a Hivatal képviselői között főleg informális de esetenként formális egyeztetés is zajlik a témában. Az intézményvezetők közvetlenül a jegyzővel és a polgármesterrel állnak kapcsolatban a Polgármesteri Hivatal kis mérete és a közvetlen személyes viszony miatt.
4. A polgármester elkészíti a pénzügyi tervet a négyéves gazdasági programmal összevetve. Gyakorlatilag ez az egyetlen pont, amikor a stratégiai tervezésre jellemző folyamatot találunk a költségvetés kidolgozásában. A gazdasági tervet gyakorlatilag a Hivatal négy éves stratégiai programjának tekinthetjük, mivel minden célkitűzés az aktuális pénzügyi helyzettel és ezzel a dokumentummal kerül összevetésre a költségvetés tervezése során.

Úgy vélik, hogy mivel Aldebrő kis település nincs lehetőségük a nagyobb településhez hasonló tervezési és költségvetési folyamatok megvalósítására és fenntartására. Az Önkormányzat kötelező feladatain végighaladva, az egyes területekhez tartozó szükséges kiadásokat költségsoronként meghatározva, arra az eredményre jutunk,

hogy a település tervezési lehetőségei már a költségvetés elfogadásakor kifulladásra kerülnek, mivel a kötelező feladatok ellátása is nagy terhet jelent számukra. Településenként, településtípusonként változó a kötelezően vállalt feladatok után hátramaradó forráskeret. Elmondható, hogy az Aldebrőhöz méretű, gazdasági erejű falvak esetében ez a keret gyakorlatilag nulla, illetve a kötelező feladatok ellátásában is szűkös forrásmenedzsmenttel kell számolni. Ezért fejlesztésre, pályázati önrészre vagy egyéb tevékenységekre nem jut pénz, gazdaságilag nem releváns Aldebrő esetében.

Stratégiai célok megfogalmazására évek óta gyakorlatilag nincs lehetőségük, ezért a stratégiai tervezés jelentősége háttérbe szorult. A gazdasági tervben meghatározott elsősorban pénzügyi/gazdasági célok elérése az egyetlen célkitűzés, de ez sem a költségvetés tervezhetőségének, a finanszírozás elérése érdekében, hanem a politikai/választói bizalom megőrzésének reményében történik meg. Egy alapvető stratégiai cél van: a megmaradás (melyet jelentősen hangsúlyoznak is). Az alapfokú intézmények fenntartása, a helyben történő lakhatás és színvonalas életvitel (oktatás, szolgáltatások helyben) megőrzése a legfontosabb célkitűzés. Ez a prioritás a költségvetés oldaláról nem megtérülő, többnyire nem hatékony lépések megtételéhez vezet. Teljes mértékben ki van szolgáltatva a település a felsőbb közigazgatási szinteken történő döntéseknek, így maga az önkormányzatiság is jelentős hiányokat szenved.

További jelentős probléma a stratégiai tervezés és a költségvetés összekapcsolása kapcsán, hogy a költségvetés bevételi oldalán szereplő tételek kiszámíthatatlanok, nem lehet több évre előre tervezni velük. Gyakran előfordul, hogy például az ÖNHIKI keretében várható bevételek egyensúlytalanságot mutatnak több évre visszamenőleg. Így a költségvetési stabilitásra vonatkozó törekvések nem tudnak érvényesülni. A hitelképesség is jelentősen sérül, valamint a gyakran szükségessé váló hitelek nem képesek konzisztens módon törleszteni, tartozás felhalmozódás és a likviditás kockázat növekedése jellemző folyamat.

Az eddig említett problémákat egészíti ki, hogy a pénzügyi problémák jelentős **adminisztráció növekedéssel jár.** Ez tovább növeli a tranzakciós költségeket, melyek hosszútávon a költségvetés kiadási oldalát terhelik, illetve tartósítják a forráshiányt. Az adminisztrációs feladatok jelentősen hátráltatják a stratégiai tervezés folyamatát is, mivel erősítik a bizonytalanságot, az előre nehezen tervezhető (tranzakciós) költségek körét. Az

adminisztráció tovább terheli a Körjegyzőség dolgozóit is, mely növeli a hiba lehetőségét és a hibaalkalmakat.

A felsorolt problémák hozzájárulnak a dolgozók reménytelenségéhez és kilátástalan hivatali helyzetképet nyújtanak. A helyszínen és a beszélgetések során is tapasztaltuk, hogy a dolgozók egyre kevésbé képesek innovatív tevékenységek végzésére, **fásultság és a jövőkép teljes hiánya jellemző**. A hivatal jövőkép nélkülisége hosszú távon a fejlesztési lehetőségek koncepcionális elutasításához és a lemaradás érzésének rögzüléséhez vezetnek. A Hivatal helyzete közvetlen módon hat az egész település jövőbeli elképzeléseire, így a folyamat megállítása, tartós és bizalomra épülő **jövőkép megalkotása is fontos feladata a stratégiai tervezésnek**.

A Körjegyzőségnek nincsen elkülönült vállalkozási tevékenysége. Tartós bérletük nincs és nincs kiadatlan vagy üresen álló épületük sem. Alkalmi bérlemények vannak, melyek az alaptevékenység részei. Habár kis létszámú a személyi állomány két település ellátásához, a korábban említett alacsony fizetőképesség nem engedi bizonyos részterületek kiadását vagy vállalkozói formában történő elvégzését.

1.2. Jogszabályi környezet

A stratégiai tervezés régóta ismert eljárás, azonban ismertsége csak az utóbbi évtizedekben nőtt meg, mikor fontossá vált a célok és költségek összehangolásának és a stratégiai gondolkodás érvényesítésének tézise. A tervezési folyamat átalakulásához jelentősen hozzájárult az a helyi önkormányzatokról szóló 1990.évi LXV. törvény, amely megteremtette az önkormányzatok működésének törvényi alapjait.

A Önkormányzati törvény többek közt rendelkezik az önkormányzat vagyonáról, az önkormányzat bevételeiről és gazdálkodásáról. A stratégiai tervezés szempontjából fontos pont a 91.§, amely meghatározza hogy:

(1) Az önkormányzat meghatározza gazdasági programját és költségvetését.

továbbá a gazdasági programra tekintettel, hogy:

6) A gazdasági program a képviselő-testület megbízatásának időtartamára, vagy azt meghaladó időszakra szól. A gazdasági program az önkormányzat(ok) részére helyi szinten meghatározza mindazon célkitűzéseket, feladatokat, amelyek a költségvetési lehetőségekkel összhangban, a helyi társadalmi, környezeti, gazdasági adottságok

átfogó figyelembevételével - a kistérségi területfejlesztési koncepcióhoz illeszkedve - az önkormányzat(ok) által nyújtandó kötelező és önként vállalt feladatok biztosítását, fejlesztését szolgálják. A gazdasági program tartalmazza különösen: a fejlesztési elképzeléseket, a munkahelyteremtés feltételeinek elősegítését, a településfejlesztési politika, az adó politika célkitűzéseit, az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó megoldásokat, továbbá városok esetében a befektetéstámogatási politika, városüzemeltetési politika célkitűzéseit.

A fenti kitételeken kívül meghatározza, hogy a gazdasági program rendszeres felülvizsgálata is szükséges:

(7) A gazdasági programot a képviselő-testület az alakuló ülését követő hat hónapon belül fogadja el, ha az egy választási ciklus idejére szól. Ha a meglévő gazdasági program az előző ciklusidőn túlnyúló, úgy azt az újonnan megválasztott képviselő-testület az alakuló ülését követő hat hónapon belül köteles felülvizsgálni, és legalább a ciklusidő végéig kiegészíteni vagy módosítani.

Az Önkormányzatokról szóló törvény minden hiányossága ellenére rendelkezik a gazdasági programról, mint a települések egyik alapvető – stratégiai jelentőségű – dokumentumáról. Ugyan nem határoz meg köteleességet a stratégiaalkotásra, de Aldebrő Körjegyzőség esetében a gazdasági program nyújtja a tervezés valódi alapját. A gazdasági programnak ki kell terjednie a kötelezően és önként vállalt feladatok teljesítésére, mely alapvetően érinti és befolyásolja az éves költségvetést. Kiemelten fontos, hogy összhangban kell lennie a településfejlesztési koncepcióval, illetve egyéb területi politikákat kinyilatkozató határozatokkal, tervezetekkel. A legfontosabb megállapítás, hogy a gazdasági programnak összhangban kell lennie a költségvetés lehetőségeivel. Ez azt jelenti, hogy a stratégiai tervezés célkitűzéseit egyeztetni kell a pénzügyi lehetőségekhez.

A stratégiai tervezést meghatározó – korábbinál is jelentősebb – jogszabály a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996.évi XXI. törvény.

A települési stratégia megalkotásának alapvető követelménye, hogy a település rendelkezzen településfejlesztési koncepcióval. A 3.§ foglalja össze, hogy milyen kötelezettségeknek kell eleget tennie az egyes szervezeteknek:

3. § (1)

a) a térségi és helyi közösségek területfejlesztési és területrendezési kezdeményezéseinek elősegítése, összehangolása az országos célkitűzésekkel;

b) fejlesztési koncepciók, programok és tervek kidolgozása, meghatározása és megvalósítása, a társadalom, a gazdaság és a környezet dinamikus egyensúlyának fenntartása, illetve javítása érdekében;

c) a nemzetközi együttműködés keretében az Európai Unió regionális politikájához illeszkedés elősegítése, valamint a regionális együttműködésben rejlő kölcsönös előnyök hasznosítása és a határmenti (különösen a hátrányos helyzetű határmenti) térségek összehangolt fejlesztésének elősegítése.

A törvény tehát rendelkezik a stratégiai dokumentumok megalkotásáról, viszont elődjével szemben csak kapcsolódóan nyilatkozik a stratégiai tervezés és a költségvetési lehetőségek viszonyáról. Azonban a stratégiai tervezés folyamatát ismerve, elmondható, hogy a költségvetési források tervezése ugyanúgy elképzelhetetlen stratégiai célkitűzések nélkül, mint a stratégia egy pontjainak megvalósítása pénzügyi források nélkül.

Továbbá az Európai Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK RENDELETE a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról is magában foglal általános elveket, amelyek arra utalnak, hogy a tervezés összehangolása a költségekkel alapvető fontosságú:

(39) mivel a strukturális alapoknak az innovatív módszerek és gyakorlat egyszerű és átlátható végrehajtás által történő előmozdítása érdekében támogatást kell nyújtaniuk tanulmányok készítéséhez, kísérleti projektekhez és tapasztalatcserékhez;

illetve:

(43) mivel a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást azzal kell biztosítani, hogy a kiadásokat megfelelően indokolják és igazolják, továbbá azzal, hogy a kifizetéseket a programozás monitoringjával, a pénzügyi ellenőrzéssel és a közösségi jog alkalmazásával összefüggő lényeges feladatok teljesítéséhez kötik;

Az európai unióban a strukturális alapokból történő támogatásoknak meghatározott rendszere van, a strukturális alapok pénzügyeinek felhasználását jól tervezett, stratégiaileg megalapozott és a költségvetéssel összehangolt módon kell teljesíteni. Elmondható tehát, hogy a pénzeszközöknek felhasználásához európai szemlélet szerint szükség van, hogy költségvetés bevételi és kiadási oldalát megfelelően indokolják, a stratégiai

tervezés folyamatával támasszák alá és a stratégiai célokat figyelembe vegyék a költségvetés kialakításakor és elfogadásakor.

1.3. Porter féle elemzés

Porter 5 tényezős modellje az iparági versenyt meghatározó tényezőket elemzi. Lényege, hogy a vállalatot vagy a szolgáltató szervezetet elhelyezi környezetében, figyelembe veszi a szervezet társadalmi és gazdasági környezetéből adódó versenyelőnyöket és hátrányokat és lehetőséget biztosít a versenystratégia kialakítására.

Az elemzés elsősorban a vállalati versenyhez kapcsolódó iparági struktúrák elemzéséhez szolgál hasznos módszerként, mivel az iparág struktúrája erőteljesen befolyásolja a verseny tényezőit és a vállalat számára lehetséges stratégiákat. Az öt tényező bemutatása és elemzése a vállalat iparági versenyhelyzetének megállapítására és ezen helyzetet javító versenystratégia kidolgozására szolgál. Az együttes erejük megszabja az iparág végső profitlehetőségeit, amit a befektetett tőke hosszú távú megtérülésével mérnek.

Aldebrő Körjegyzőség azonban nem vállalat és a „verseny” nehezen értelmezhető fogalom a közsférában. Azonban Porter elmélete nem csak a vállalatoknak kínál megfontolandó tényezőket és lépéseket, hanem a szolgáltató szervezetek esetén szintén beszélhetünk a működésüket és az eredményes létezésüket befolyásoló tényezőkről, illetve számos olyan érv sorakoztatható fel, amely azt kívánja bebizonyítani, hogy a versenyszemlélet a szolgáltatások területén legalább olyan erős, mint egyéb szektorokban. A közszolgáltatások Magyarországon hagyományosan az állam részeként, illetve állami forrásokból valósulnak meg, azonban számos olyan példát tudunk nyugati országokban, ahol az közsféra körében tartozó tevékenységeket is privatizálták, aminek több oka is van¹, például Vickers és Wrigth az 1990-es végén megjelent műve alapján:

- ideológiai okok: az államellenes érzelmek alapján a tulajdonosi demokrácia fejlesztése,
- gazdasági okok: további liberalizációval a vállalkozói kultúra fejlesztése, a gazdasági vezetés racionalizálása,

¹ Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005. p. 78.

- politikai okok: politikai népszerűség fokozása, a szakszervezetek és a baloldali ideológia visszaszorítása
- állandó konzervatív szavazótábor biztosítása,
- pénzügyi célok: a közvagyon eladása révén a pénzforgalom fellendítése, a kormányzati működés piacosítása és a költségvetési deficit csökkentése,
- irányítási célok: a szervezetek vezetési autonómiájának racionalizálása és menedzserializmusnak, mint gazdasági és szervezeti ideológiának a támogatása

A közszolgáltatások privatizációjának indoklásaként leggyakrabban elhangzott indok az állami intézmények alacsony hatékonysága, ami a pénzügyi források racionálisabb felhasználását követeli meg. További indok lehet az önkormányzatiságban rejlő, a piac oldaláról monopolisztikusnak tűnő rendszersajátosság, amely akadályozza a versenyt, az egyéni kezdeményezések helyett a közösség kezdeményezését részesíti előnyben, még ha azok kevésbé hatékonyak, vagy kevésbé megalapozottak is. Emellett nehezíti a teljesítmények értékelését és hatékony felelősségi viszonyok meghatározását.

Másik értelmezés² szerint, amelyet D. Osborne és T. Gaebler fogalmazott meg, hogy az alacsony hatékonyságot nem a szektor határozza meg, tehát a pazarlás, az eredményesség tartóssága mindkét fajta rendszerben előfordulhat. Azonban a közszektor bajaiban a megszokáson alapuló szervezeti tehetetlenség, inercia játszik legfontosabb szerepet. **Ezt a jellemzőt Aldebrő példáján is megfigyelhetjük, ám mindenképpen hozzá kell tenni, hogy a szervezet gondjait nem elsősorban a dolgozók alapvető tehetetlensége, hanem a pénzhiány és a növekvő munkahelyi igénybevétel okozta fásultság okozza.**

A közfelelősség témaköre is számos kérdést válhat ki a közszolgáltatásokkal kapcsolatban. Kérdéses, hogy a közfeladatokat mennyire képes ellátni egy magánvállalkozás, azzal a kötelességtudattal és a köz érdekeit szem előtt tartó mentalitással, amit egy jól működő szervezetnél elvárhatunk. A közszférában nagy számban találunk olyan tevékenységeket, amelyek igénylik a profitorientált, az árban, az időben és a költségekben egyaránt küzdő szemlélet és vállalkozások jelenlétét, azonban olyanokat is találunk ahol a jogszerűség és elkötelezettség alkotja a közfelelősség legfontosabb építőköveit.

² Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005. p. 83.

Értelmezhetjük tehát a tényezőket a közszférában tevékenykedő szervezetekre is. Ennek azonban vannak bizonyos korlátai. Ha az önkormányzatokra vagy épp Aldebrő Körjegyzőségre kívánjuk értelmezni modellt, akkor az egyes tényezőket sorba véve kell megállapítanunk, hogy melyik tényező, milyen kitételekkel alkalmazható a Körjegyzőség stratégiájának kialakításakor. A tényezők azonban, mivel mégiscsak egy közpénzeket felhasználó szervezetről van szó, máshogy és más kontextusban jelennek meg. Megismerésük hasznos és még egy Aldebrő méretű kis falu számára is szükséges lehet.

1.3.1. Lehetséges belépők

A hagyományos személet szerint itt az „iparág” új belépőiről kellene értekezni. Az önkormányzati szféra esetében számos ilyet találhatunk, még ha ezek nem a megszokott értelemben számítanak új versenytársnak. A lehetséges belépők a hagyományos értelmezéstől eltérően itt nem feltétlenül azonos „iparágból” vagy inkább mondhatnánk, hogy nem azonos szolgáltatói területről érkeznek, hiszen mint korábban említettük a szolgáltatás maga monopolizált, így erre nincs, vagy csak korlátozott módon van lehetőség. Önkormányzat nem szerezhethet egy másik önkormányzattól „piacot”, azonban épp az Aldebrőéhez hasonló körjegyzőségek példája mutatja, hogy bizonyos feladatokat az önkormányzatok megoszthatnak egymással és bizonyos feladatokat, illetve a közszolgáltatás „közönségét” a különféle közigazgatási szintek és szereplők (pl. társulások) feloszthatnak egymás közt.

A belépési korlátok persze egész mások mint egy iparági versenyben. Itt belépési korlátnak nevezhető a jogszabályban lefektetett jogosultság, engedély létezése. További korlát lehet a feladatkör ellátásához és a jogszabályokban lefektetett felelősségi körök betöltéséhez szükséges anyagi fedezet és személyi, tárgyi állomány. Sok önkormányzatnál tapasztalhatjuk ezen alapvető tényezők hiányát, amely nem feltétlenül csak az ezeket a feltételeket jórészt meghatározó állam hibája.

A feladatok megosztását jól alkalmazza a központi kormányzat által támogatott körjegyzőségi rendszer. Itt több település hoz létre egy jegyzői kabinetet, hogy csökkentsék a költségeket és a minden településre egyaránt vonatkozó és egyre növekvő feladatok terhét. Itt tehát épp ellenkezője történik, mint a magánszférában: a belépők „fenyegetése” helyett

az együttműködés juttatja versenyelőnyhöz az Aldebrő és Tófalu méretű és befolyású településeket. Az „áttérési költségek” ez esetben nem jelentenek belépési korlátot, jóval inkább az együttműködéshez elengedhetetlen rugalmasság és közfelelősség.

További belépési korlát lehet a tapasztalat, illetve a méret. De itt nem elsősorban a hagyományos értelemben vett „gazdaságos sorozatnagyság” hiánya, azaz egy körjegyzőség esetében az ügyek és feladatokban szerzett nagy tapasztalat és az elégedett ügyfélszám lehet a mérvadó, hanem az, hogy a mérete folytán mennyire használható számára a társulásokban való részvétel. Ez a korlát azonban a település anyagi, demográfiai és gazdasági és területi helyzetétől függ.

Lehetséges új belépőket feltételezhetünk az önkormányzati működéshez kapcsolódó vállalkozások esetében is. Az önkormányzatok tevékenységét vállalkozási formában működő nonprofit szervezetek is segítik. Aldebrő esetében így van ez, azonban ezeket a szervezeteket a helyi önkormányzat felügyeli, illetve társulások keretében működnek, így a monopolisztikus helyzet Aldebrő és Tófalu esetében is érvényesül.

1.3.2. Közszolgáltatásokat végző szervezetek közti verseny és együttműködés

A közszolgáltató szervezetek között nem csak együttműködés, hanem verseny is tapasztalható. Gondoljunk arra, hogy a költségvetés, a költségvetési koncepció elfogadása jelentősen függ az állami költségvetésben megfogalmazott keretszámoktól és elkülönített pénzeszközöktől. Aldebrő esetében is megfigyelhetjük ezt a jelentős mértékű függést, az éves bevételeinek nagy részét ezek a források szolgáltatják. A közszolgáltató szervezetek tehát versenyeznek egymással a központi szervektől elnyerhető forrásokért, ez a verseny pedig épp olyan erős lehet, mint a vállalkozói szektor versenyé a piaci részesedésért és a piacon elnyerhető bevételekért. A közszolgáltató szektorban nagyszámú versenytárs van, hiszen az összes helyi és megyei önkormányzat, a kistérségi és régiós szervezetek küzdenek azért, hogy az éves költségvetésük során megfelelő forrásokhoz jussanak a központi költségvetésből. Ugyanez figyelhető meg helyi szinten is, ahol az önkormányzati fenntartású vagy akár társulásban működő intézmények küzdenek azért, hogy biztosítsák a működésükhöz szükséges keretet.

Aldebrő és Tófalva által alkotott körjegyzőség esetében is felismerhető ez a folyamat. A települések gazdálkodása szinte kizárólag a központi forrásokban meghatározott keretek függvénye. Ha valamilyen okból nem jutnak támogatáshoz, maga a működésük is veszélybe kerül, ezért minden eszközzel, amely rendelkezésükre áll próbálják elérni a bevételeik maximálását. Megfigyelhető és a dolgozók is beszámoltak róla, hogy az utóbbi években jelentősen nőtt a feladataik száma viszont a hozzá elengedhetetlen források stagnáltak vagy nem megfelelő mértékben növekedtek.

A körjegyzőséget alkotó két település között nem tapasztalható éles verseny, jellemzőbb a barátságos együttműködés. A többi településsel szemben is (Kál, Kompolt, Kápolna, Erdőtelek) az erőteljes stratégiai érdekelttség a mérvadó. A közelmúltban létrejövő intézményi társulási megállapodások kapcsán azonban előtérbe kerültek a vetélkedés jelei. A társulásokat és főleg a társulási központok kijelölését hosszú érdekegyeztetési folyamatok jellemezték, valamint előtérbe kerültek az egyes önkormányzatok, települések alapvető érdekei. A végén azonban, mivel a „kilépési korlát” magas, hiszen „a megmaradás a tét”, megtörténtek a megállapodások, amivel alacsony, de biztos megtérülést tudtak realizálni.

1.3.3. Helyettesítő („termékek”) szolgáltatások

A helyettesítő termékek jelentését nehezen adaptálhatjuk a közszolgáltatások, illetve az önkormányzati működés keretei közé, ugyanis a vizsgált esetben maga a termék nem lesz más, csupán a szolgáltatások finanszírozója vagyis felügyelő szerv cserél gazdát. Maga a termék is változhat, azonban általában ez bővülést, szűkülést jelent a szolgáltatások körében, nem pedig helyettesítést.

A fenti tényezőhöz szorosan kapcsolódik a helyettesítő termékek, illetve Aldebrő Körjegyzőség esetében helyesebben helyettesítő felügyelő szervek tényezője. A körjegyzőség alapvetően is arra a teóriára épül, hogy az önkormányzatokénti jegyzői kabineteket egy közös körjegyzői iroda váltja fel, ezzel téve hatékonyabbá a működést és ezzel egyidejűleg csökkentve a költségeket a megosztott infrastrukturális és személyi feltételekkel. Másik példa a településről, hogy a közszolgáltatásokat, mint általános iskolai képzés, óvodai képzés, gondviselés egy települések közötti, esetleg kistérségi társulás veszi át, ezzel költségeket spórolva meg és plusz normatívához juttatva intézményeiket. Ezek az akciók gyakorlatilag ugyanazt a kollektív fellépést valósítják meg amely iparágban történik a közös marketing

vagy a termék minőségének érdekében. Elképzelhető még az egyes szolgáltatók közötti éles verseny a „piacért” és a „vevőkért”. Erre példa lehet, ha egy településen több iskola is van, akkor azok versengenek a szolgáltatásban részesülő gyermekekért, illetve az érték járó normatívákért. Mivel Aldebrő Körjegyzőségben csak egy iskola van, illetve sajnos csekély a születések száma, nem nő a gyermeklétszám, így a szolgáltatói verseny sem az iskola esetében, sem általában nem jellemző.

1.3.4. A lakosok, állampolgárok („vevők”) alkupozíciója

A vevők tényezője a közszolgáltatások rendszerében más, mint a hagyományos értelemben. A hivatalban kapott szolgáltatások egy részének ugyanis nincs ára, ingyenesek, állampolgári jogon igényelhetők. A közintézmények pedig inkább elhivatottságukkal képesek reagálni a lakosok igényeire, mint az árakból, költségekből való engedéssel. További különbség, hogy a hivatalt maga a lakosok tartják fenn. Ilyen környezetben nem beszélhetünk „árérzékenységről”.

Ennek ellenére a lakosoknak jelentős elvárásai vannak a közszolgáltatást nyújtó szervezetek felé. A normatívákból és költségvetési forrásokból való működés jelentős racionalitást kívánna meg a hivataltól és a közintézményektől is. A feladatok azonban nem mindig ilyen egyértelműek a sokfajta elvárás következtében. A lehető legjobb szolgáltatás nyújtása a lehető legjobb áron elv megvalósítása lenne minden közintézmény feladata, azonban az ellentétes tartalmú kívánalmak sokszor csak rontják a szolgáltatók teljesítményét, mint javítanak.

Aldebrői példák a lakossági elvárásokból:

1. Jogszerűség és felelősségteljes munka, ugyanakkor rugalmas és gyors ügyintézés és ügykezelés.
2. A bizalmas információk megtartása, amellet, hogy rendszeresen tájékoztatják a lakosságot.
3. Állandó rendelkezés állás, ugyanakkor a hivatali feladatok alapos elvégzése, a kérvények gyors ügyintézése.

4. Hatékony és olcsó közoktatás, mindemellett teljes körű és innovatív oktatás és bővülő szolgáltatási kínálat.

A vevői, lakossági elvárások sarkalják jobb teljesítményre a szolgáltatókat, annak ellenére is, hogy gyakorlatilag folyamatosan finanszírozási, likviditási problémával, forráshiánnyal küzdenek.

1.3.5. A szolgáltatók („szállítók”) alkupozíciója

A szállítók meghatározás alatt nehezen definiálható csoportot találunk a közszférában. Sorolhatjuk egyrészt ebbe a csoportba a közintézményeket, amelyek a hivatal felügyelete alatt működnek. Aldebrő esetében ezek egyre inkább a kistérség irányítása alatt dolgoznak, így a körjegyzőségben mérséklődött a befolyásuk. Érthetünk ezalatt a tényező alatt azonban néhány a hivatal életében fontos szereplőt is, többek közt azokat a közhivatalnokokat, akik a hivatalt alkotják. Akárcsak a vevők pozícióinak elemzésekor, ez esetben is kijelenthetjük, hogy az árral való befolyása a szereplőknek csekély, a gyakorlatban inkább a Hivatal tud rájuk hatni a költségek és bérek terén. A szállítók inkább a termékek, azaz a nyújtott szolgáltatás és munka minőségének romlásával tudnak „fenyegetést” jelenteni a fenntartóra, illetve a dolgozók esetében jelentős lehet az egységes, közös fellépés szerepe, a közös érdekképviselet a kedvezőbb alkupozíciók kivívásában. Aldebrő esetén a közalkalmazottak és a hivatalnokok is közvetlen kapcsolatban állnak a körjegyzőség, illetve az önkormányzat vezetőivel és a falu lakosságával, így az egyeztetések, kérelmek, esetleges követelések személyesen, informális úton valósulnak meg. Általában a közvetlenség és a bizalom jellemzi ezeket az egyeztetéseket.

1.4. Strukturális elemzés és a stratégia összeállítása, egyeztetése a költségvetéssel

Az öt tényező és a mögöttük munkálkodó okok felmérése megtörtént akkor a szervezet képessé válik arra, hogy megállapíthassa gyenge és erős pontjait, azokat a kitörési pontokat, ahol lehetősége van a fejlődésre, illetve meghatározhatja szervezeti stratégiáját. Az ún. strukturális elemzésnek azonban közszervezetek esetében más szempontokra kell

koncentráltnia, mint egy iparági elemzésnél. Mivel a helyettesítési termékeket, a belépési korlátot és egyéb tényezőket is differenciált módon közelítettük meg, ezért szükséges, hogy a strukturális elemzésnél, a tulajdonképpeni stratégiaalkotásnál is eltérő tényezőket vegyünk figyelembe.

Van továbbá néhány lényeges pont amit figyelembe kell vennünk, mivel Aldebrő körjegyzőség esetében közfeladatokat ellátó szervezetről van szó. Az öt tényező elemzése is felszínre kerültek ezek az általánosan is érvényes különbségek:

- Költségvetési finanszírozás,
- Közszervezetekre jellemző felelősség,
- Standard működési eljárások jelenléte,
- Bürokrácia és rendszeres elszámoltatás,
- Ellentmondásos elvárások,
- Politikai háttér, mely jelentős hatással van a közszervezetek munkájára,
- A létrehozatalra és működésre vonatkozó jogi szabályozás, mely szerint az intézmények előírt rend szerint hozzák döntéseiket és folytatják működésüket.

Az tényezők számbavétele és értékelése során pedig a következő erősségeket és gyengeségeket mutathatjuk ki Aldebrő esetében:

- Lehetséges belépők „fenyegetése” alacsony, amely egyszerre jelent erősséget, monopolisztikus helyzetet az önkormányzat számára, illetve a feladatok kiszervezési lehetőségeinek hiányosságát.
- A többi hasonlóan a központi költségvetésből táplálkozó közszervezet nagy konkurenciát jelent a bevételek maximálása tekintetében, valamint a költségvetési forrásokért történő „harc” helyi szinten is megjelenik a költségvetés elkészítésekor. Mind a hivatal, mind a közintézmények erősen függenek az állami forrásoktól, normatíváktól, támogatásoktól.
- Erősség, hogy Aldebrő és a környező települések döntéseik összehangolásával (pl. társulások) plusz költségvetési bevételekhez és a költségek csökkentéséhez is hozzá tudnak járulni.

- A helyettesítő termékeket máshogy kell értelmeznünk, mint a vállalatoknál. Behozataluk (pl. körjegyzőség, társulások stb.) inkább stratégiai előnyt jelentenek bizonyos mérethatár alatt, így Aldebró Körjegyzőség esetében is.
- A közszolgáltatások tekintetében a vevők azaz a lakosság elvárásai egyben erősséget és gyengeséget is jelentenek. Amennyiben a bizalmon alapuló jó viszony megmarad, a polgárok elvárási erősítik a szervezetet. Ha viszont az elvárások a közszolgálatot végző szervezet dolgozóinak terheltségét és ügyfélközpontúságát csökkentik, gyengeséget jelentenek a hivatal és az intézmények számára
- A szállítók, tehát az önkormányzat partnerei és dolgozói is e kettős mércével mérhetők. Erősítő és gyengítő hatást is kifejthetnek, a működés hatékonyságának megőrzése szempontjából mindenképpen jó viszonyt kell kiépíteni velük.

1.4.1. Aldebró Körjegyzőség szervezeti stratégiájának összeállítása

A meghatározott öt tényező által kiemeltünk erősségeket és gyengeségeket, amelyek alapját jelentik Aldebró szervezeti stratégiájának. A strukturális elemzésnek azonban figyelembe kell venni további szempontokat, olyan külső és belső tényezőket, amelyek egy közszervezet esetében hatással vannak a működésre.

A stratégiaalkotás folyamatának elején szükséges a Porter féle elemzéssel vagy más a eljárással feltérképezni, bemutatni, elemezni a folyamatokat, hogy a stratégiában megfogalmazott jövőkép és célok valós információkra és értékes eredményekre épüljenek.

- ⇒ Aldebró szervezeti stratégiájának megalkotását az ismertetett erősségek és gyengeségek feltárásával, helyzetelemzéssel, a meglévő szervezeti kapcsolatok feltérképezésével szükséges megkezdeni. További lépésként meg kell fogalmazni a Hivatal misszióját, elképzeléseit az önkormányzatiságról és a hivatali munkáról.
- ⇒ A helyzetelemzés után kell következnie valamilyen elemző eljárásnak. Lehet a bemutatott 5 tényezős elemzés, azonban jól használható módszer a SWOT elemzés vagy az érintettek érdekeit bemutató Stakeholder elemzés is. Fontos, hogy ezek az elemzések a helyi szereplőkkel egyeztetett formában készüljön el.
- ⇒ A helyzetelemzés után kialakul a szervezet jövőképe, mely meghatározza azt a helyzetet, amit a stratégia által el akarunk érni.

- ⇒ A stratégia az elemzés során felszínre jutó célok közül megfogalmazza a prioritásokat és bemutatja azok teljesülésének ütemét, lépéseit.
- ⇒ A meghatározott lépésekhez ellenőrző indikátorokat rendel és hatáselemzést végez, a megvalósíthatóság valószínűségét értékeli.
- ⇒ **Végül a meghatározott célokhoz, prioritásokhoz megfelelő költségeket rendel, elemzi a költségek felhasználhatóságát, a lehetséges forrásokat és kimeneteket. Végül a becslésekből összeállít egy előzetes költségvetés-tervezetet.**

A leírt folyamat és a célterületben felszínre került elemzési eredmények : a szervezet erősségeinek és gyengeségeinek figyelembe vételével javasoljuk Aldebrő Körjegyzőség szervezeti stratégiájának elkészítését.

2. Következtetések, javaslatok

Aldebrő Körjegyzőség szervezeti folyamatainak átvizsgálása és a stratégia tervezés folyamatának feltérképezése, valamint a rendelkezésre álló információk alapján számba vett a szervezetre ható 5 tényező elemzés alapján az alábbi következtetésekre jutottunk:

1. Aldebrő Körjegyzőség nem rendelkezik szervezeti stratégiával, a települési stratégia elavult, átértékelésre szorul. A dolgozóknak meg kell ismernie a stratégiaalkotás folyamatát, célkitűzésit és ismeretrendszerét.
2. A tervezési folyamatok szorosan kapcsolódnak a politikai ciklusokhoz, illetve a politikai vezetők (polgármester, helyi képviselők) által meghatározott célokhoz, programokhoz.
3. A stratégiai tervezés során a stratégiai célokhoz nem rendelnek költségbecslést és a célokat nem egyeztetik az éves költségvetéssel, nem veszik figyelembe megalkotásakor.
4. A szervezetre jellemző a kiábrándultság, fásultság és jövőkép hiánya.
5. Erős a függés az költségvetési forrásoktól, támogatásoktól, a bevételek jelentős mértékben az állami költségvetésben meghatározottaktól függ, kiszámíthatatlanná teszi a költségvetés tervezését.

6. A stratégiai célok közül sok nem teljesül forráshiány miatt.
7. A szervezeti feladatok nincsenek összhangban a szervezet méretével és likviditásával.
8. Aldebrő és a környező települések jó kapcsolatban vannak egymással, számos területen működnek együtt (pl. iskola fenntartás) és az együttes fellépés erősségként jelentkezik a Körjegyzőség finansziális és egyéb területein.
9. A közszolgáltatások közönsége, a lakosság elvárásai sokszor ellentmondásosak, de magasabb teljesítményre, hatékonyságra ösztönzik a Körjegyzőség dolgozóit.
10. Az önkormányzat szállítóival és munkatársaival jó kapcsolatot ápol, fel tudja használni ezen erősségét a tárgyalások lebonyolításakor, alkupozíciók kialakításakor.

A következtetések nagyobb része a szervezet gyengeségeire világít rá, azonban bízunk benne, hogy a szervezetfejlesztési munka során a dolgozók képesek lesznek elsajátítani azt a képességet, amivel felméri, értékeli és ki tudják használni a településben és a szervezetben rejlő stratégiai erősségeket. Ehhez összefoglalóan a következő javaslatokat tesszük:

1. A közeljövőben készüljön el a szervezet stratégiája, figyelembe véve Aldebrő és környékének erősségeit és gyengeségeit, meghatározva a kitörési pontokat. Kitörési pontok lehetnek: a környező településekkel történő összefogás és a közszolgáltatások kiszervezése, a költségek minimalizálása és a szervezet működésének racionalizálása, pályázati és támogatási összegek fokozott elnyerése, kihasználása.
2. A stratégiai tervezés függetlenedjen a 4 éves ciklustól, legyen közép és hosszú távú stratégia egyaránt. Legyen határozott jövőkép és misszió.
3. A szervezeti stratégia megalkotásakor végezzenek költségbeclést, a középtávú stratégiai programba csak olyan célok kerüljenek, melyekhez rendelkezésre áll vagy rendelkezésre fog állni költségvetési keret.
4. Az éves költségvetés megalkotásakor vegyék elő az elkészített szervezeti és települési stratégiát és a tervezett célokhoz különítsenek el pénzeszközöket. A betervezett forrásokat és költségeket ütemterv alapján használják fel és az ad hoc jellegű költségekhez már a tervezéskor különítsenek el keretet.
5. „Gördülő” költségvetés készítése és összehangolása a célokkal.
6. A költségvetés bevételi oldalát pályázati és fejlesztési keretektől javasoljuk bővíteni.

7. Keressenek bevétel növelő lehetőségeket pl. falusi turizmus, borturizmus, ökoturizmus.
8. Kooperáljanak a kistérséggel és a környező településekkel, közös keretet létrehozva a stratégiai célok megvalósítására.
9. Szervezeti feladataikat, pl. intézmények fenntartása, minél nagyobb arányban szervezzék társulások, a kistérség vagy megyei felelősségi körbe, de az intézmények helyi jellege maradjon meg.
10. Az intézményekkel, a környező településekkel és nagyobb területen tegyék szorosabbá az együttműködést, szervezzenek a fenntartási költségek csökkentése érdekében társadalmi szerveződések, támogassák a civil szervezeteket és a helyi vállalkozásokat. A lakosság körében tegyék elfogadottá a társadalmi munkát.