

Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata

Általános döntési kompetenciák, eljárások korszerűsítése a stratégiai menedzsment erősítése érdekében, valamint a Hivatalon belüli koordinációs funkció színvonalának bővítése

Budapest, 2009. szeptember 30.

IFUA Horváth & Partners
Kft.
H-1119 Budapest
Fehérvári út 79.
Telefon: +36 (1) 382 88 88
Fax: +36 (1) 382 88 89
company@ifua.hu
<http://www.ifua.hu>
A HORVÁTH &
PARTNERS
csoport tagja

Tartalom

1. BEVEZETÉS	3
2. A JELENLEGI HELYZET BEMUTATÁSA	4
2.1. Döntés- és hatáskörök vizsgálata	4
2.2. A kapcsolattartás jelenlegi helyzetének bemutatása	7
3. JAVASLATOK	8
3.1. A dokumentumok aktualizálása	8
3.2. A jelenlegi gyakorlat javítása, korszerűsítése	10
3.3. A javaslatok várható hatásai	10
4. MELLÉKLETEK	12
4.1. Döntés-hatásköri mátrix (1. sz. melléklet)	12
4.2. Kapcsolati térképek (2. sz. melléklet)	12
4.3. Egyszerűsített kapcsolati térképek (3. sz. melléklet)	12
4.3.1. Adóiroda	13
4.3.2. Ellenőrzési Iroda	14
4.3.3. Főépítész	15
4.3.4. Gazdasági Iroda	16
4.3.5. Gyámhivatal	17
4.3.6. Hatósági és Építésügyi Iroda	18
4.3.7. Közterület Felügyelet	19
4.3.8. Okmányiroda	20
4.3.9. Oktatási, Kulturális és Sport Iroda	21
4.3.10. Szociális Iroda	22
4.3.11. Vagyongazdálkodási- és Üzemeltetési Iroda	23
4.3.12. Városfejlesztési Iroda	24

1. Bevezetés

A Nyíregyháza Megyei Jogú város által indított „Nyíregyháza Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal működésének átvilágítása és a szervezet fejlesztése” elnevezésű projekt több feladata is a szervezeti struktúra áttekintésére, a belső működés javítására vonatkozik. Ezek közül jelen tanulmány keretein belül két feladatot dolgozunk fel, melyek az alábbiak:

- **Általános döntési kompetenciák, eljárások korszerűsítése a stratégiai menedzsment erősítése érdekében,**
- **A hivatalon belüli koordinációs funkció színvonalának növelése.**

Tekintettel arra, hogy a fenti két téma egymással szoros kapcsolatban áll, a projekt vezetésével egyeztetve ezeket a továbbiakban **együtt, összefüggéseiben kezeljük.**

Munkánk során – elsődlegesen a hatályos szabályzatok alapján – felmértük a **Hivatal döntés-hatásköri struktúráját**, valamint az egyes tevékenységekhez kötődő **kapcsolati kötelezettségeket**. Ennek összefoglalásaként elkészítettük a – **kapcsolati kötelezettségekkel bővített – döntés-hatásköri mátrixot.**

A mátrixot, illetve a Hivatalnál – az ISO-dokumentáción belül – rendelkezésre álló kapcsolati térképeket összevetettük a jelenlegi gyakorlattal, s meghatároztuk az eltéréseket.

A helyzetfelmérést követően javaslatokat fogalmaztunk meg, melyek két fő irányba mutatnak:

- **A jelenlegi gyakorlat leképezése** a fenti dokumentumokban (döntés-hatásköri mátrix, belső szabályzatok, kapcsolati térkép), az anyagok szükség szerinti módosítása, pontosítása és kiegészítése.
- A jelenlegi gyakorlat értékelése, az esetleges **problémák és kockázatok feltárása**, majd javaslattétel ezek megoldására, javítására.

2. A jelenlegi helyzet bemutatása

A munka megkezdésekor felvettük a kapcsolatot Dr. Gál György aljegyző úrral és Holp János minőségbiztosítási vezetővel, akik kérésünkre átadták a jelenleg rendelkezésre álló dokumentumokat. A feladat elvégzéséhez tanulmányoztuk

- a Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatát, valamint ügyrendjét,
- a hivatali vezetők munkaköri leírásait, valamint
- az ISO-dokumentáció vonatkozó anyagait.

2.1. Döntés- és hatáskörök vizsgálata

Az egyes feladatokhoz kapcsolódó döntés- és hatásköröket áttekintettük a Hivatal iroda- és csoportvezetőire vonatkozóan, a hatásköri jogosultságok között kitérve a döntés, döntés-előkészítés, véleményezés, a végrehajtás irányítása és a végrehajtás területeire, az alábbi értelmezések szerint:

- **Döntés:** Egyedi vagy koncepcionális kérdésekben való olyan szintű állásfoglalás, amely a működés normál menete során más vezetők által felül nem bírálható, és amely egyértelműen meghatározza a feladatok végzésének kívánatos módját. A különböző javaslatok (tervek, szabályzatok) jóváhagyása, valamint a magasabb szintű utasítások kiadása és végrehajtásuk ellenőrzése szintén a döntés kategóriájába értendő. Dönteni egy vezető (esetleg egy testület) általában önállóan jogosult.
- **Döntés-előkészítés:** Javaslat előterjesztése a döntéshozó felé, amely tartalmazza a döntés-előkészítő saját álláspontját is az adott kérdéssel kapcsolatban. Amennyiben a döntés tárgya komplex (pl. egy több fejezetre tagolódó terv esetében), akkor egy döntésnek több előkészítője is lehet.
- **Véleményezés:** Konzultáció, illetve folyó tevékenység vagy döntési javaslat elbírálása a közreműködő szakmai szempontjai szerint, amelyet a tevékenység operatív végrehajtására, illetve a döntés-előkészítésre vagy döntésre jogosult vezető állásfoglalása során figyelembe vehet. Egy döntési javaslatot általában több vezető különböző szempontok szerint véleményez.
- **Végrehajtás irányítása:** Jól körülhatárolt, részfeladatokra bontható, ismétlődően előforduló tevékenységek irányítása. A feladat kivitelezését a vezető közvetlen alárendeltségébe tartozó munkatársak végzik.
- **Végrehajtás:** Jól körülhatárolt, részfeladatokra bontható, ismétlődően előforduló tevékenységek végrehajtása. A feladat kivitelezését a vezető saját maga végzi.

A fenti tartalommal elkészítettük a döntés-hatásköri mátrixot, melyet a fentiekben túl kiegészítettünk a kapcsolati kötelezettség jellegével is: meghatároztuk a feladatok végrehajtásában érintett szervezeti egységekkel való kapcsolattartás jellegét, mely a következő lehet:

- **Információt kap:** Az érintett szervezeti egységnek adatszolgáltatási kötelezettsége van az adott feladat-hatásköri mátrixban jellemzett szervezeti egység felé.
- **Információt ad:** Az adott feladat-hatásköri mátrixban jellemzett szervezeti egységnek van adatszolgáltatási kötelezettsége az érintett másik szervezeti egység felé.
- **Döntési javaslatot kap:** Az adott feladat-hatásköri mátrixban jellemzett szervezeti egység vezetője döntése meghozatalához javaslatot kap egy másik szervezeti egységtől, illetve annak vezetőjétől.

- **Döntési javaslatot ad:** Az adott feladat-hatásköri mátrixban jellemzett szervezeti egység vezetője döntési javaslatot ad egy másik szervezeti egységnek, illetve annak vezetőjének.
- **Egyeztet:** Az adott feladat-hatásköri mátrixban jellemzett szervezeti egység vezetőjének egyeztetési kötelezettsége áll fenn egy másik szervezeti egységgel, illetve annak vezetőjével. (Az egyeztetés során a feleknek egymás szakmai véleményét kötelezően figyelembe kell venniük, és közös megállapodásra kell jutniuk. Ez tehát közös döntést, közös felelősséget jelent.)
- **Véleményt kap:** Az adott feladat-hatásköri mátrixban jellemzett szervezeti egység vezetője döntés-előkészítő munkájához, döntései meghozatalához, illetve az operatív irányítása alatt folyó tevékenységekkel kapcsolatban szakmai állásfoglalást kap egy másik szervezeti egységtől, illetve annak vezetőjétől.
- **Véleményt ad:** Az adott feladat-hatásköri mátrixban jellemzett szervezeti egység szakmai állásfoglalást ad egy másik szervezeti egység, illetve vezetője számára döntés-előkészítő munkához, meghozandó döntésekhez, illetve folyó tevékenységekhez kapcsolódóan.
- **Végrehajtásra átadja:** Az adott feladat-hatásköri mátrixban jellemzett szervezeti egység, illetve annak vezetője a függelmi alárendeltségébe tartozó szervezeti egységek, illetve azok vezetői felé egy adott feladat végrehajtását elrendeli (utasítást ad), vagy függelmi viszony fennállása nélkül, kizárólag a szervezeti egységek közötti munkamegosztásból adódóan egy folyamat következő fázisának kivitelezése céljából az érintett szervezeti egység számára a feladatot továbbadja (végrehajtásra átadja).
- **Végrehajtásra átveszi:** Az adott feladat-hatásköri mátrixban jellemzett szervezeti egység, illetve annak vezetője egy függelmileg fölérendelt szervezeti egység, illetve annak vezetője részéről egy feladat végrehajtására felszólítást kap (utasítást kap), vagy függelmi viszony fennállása nélkül, kizárólag a szervezeti egységek közötti munkamegosztásból adódóan egy folyamat következő fázisának kivitelezése céljából egy másik szervezeti egységtől a feladatot végrehajtásra átveszi.
- **Végrehajtást ellenőrzi:** Az adott feladat-hatásköri mátrixban jellemzett szervezeti egység tevékenységei közé az adott feladat kapcsán a kapcsolódó szervezeti egységben történő vezetői vagy szakmai ellenőrzés is beletartozik.

Az elkészült, kapcsolati kötelezettséggel kiegészített döntés-hatásköri mátrixra mutat példát az alábbi ábra. A teljes mátrixot jelen dokumentum *1. számú melléklete* tartalmazza.

1. ábra: Döntés-hatásköri mátrix (részlet)

Pozíció / feladatok	Hatáskör-felelősség					Kapcsolat más szervezeti egységgel	A kapcsolati kötelezettség jellege									
	Döntés	Döntés-előkészítés	Véleményezés	A végrehajtás irányítása	Végrehajtás		Információt kap	Információt ad	Döntési javaslatot kap	Döntési javaslatot ad	Egyeztet	Véleményt kap	Véleményt ad	Végrehajtásra átadja	Végrehajtásra átveszi	A végrehajtást ellenőrzi
Adóiroda vezető																
előkészíti a központi adójogszabályokból eredő helyi rendelet alkotást		X			X	Gazdasági Iroda, Jegyzői Törzskar					X		X			
tájékoztatást nyújt az adózók részére kötelezettségük teljesítésének elősegítése érdekében a jogszabályok előírásairól					X	Oktatási, Kulturális és Sportiroda (sajtó)		X			X		X			
biztosítja és ellenőrzi az adóztatást érintő jogszabályok érvényesítését, a bejelentési-, bevallási-, adatszolgáltatási kötelezettség teljesítését					X	Gazdasági Iroda, Okmányiroda (gépjármű)		X			X					X
az önkormányzat gazdálkodásának megalapozásához bevételi javaslatot dolgoz ki		X			X	Gazdasági Iroda, Vagyongazdálkodási Iroda	X				X		X			
ellátja az adó-, a késedelmi pótlék-, a bírságtartozás mérséklésével, elengedésével, továbbá a fizetési könnyítés engedélyezésével kapcsolatos feladatokat					X	Okmányiroda, Gazdasági Iroda, Hatósági és Építésügyi Iroda	X				X					
intézi a más adóhatóságoktól érkezett megkereséseket, és az adóztatással összefüggő beadványokat					X	Okmányiroda, Gazdasági Iroda, Hatósági és Építésügyi Iroda, Szociális Iroda	X				X				X	

Az összefoglaló tábla (mátrix) összeállítását követően megvizsgáltuk, hogy az anyag megfelel-e a Hivatal SZMSZ-ének, a jogszabályi környezetnek, illetve leképezi-e a jelenlegi hivatali gyakorlatot. Eltérést a döntés-hatásköri jogosultságok esetében nem tapasztaltunk, ebből adódóan e területen változtatást nem javasolunk.

2.2. A kapcsolattartás jelenlegi helyzetének bemutatása

A kapcsolattartás további elemzése során felmértük a szervezeti egységek között jelenleg folyó ügyirat-, illetve levél-kézbesítési gyakorlatot.

1. tábla: Hivatal ügyiratforgalma (főszám, 2009. január 1 – augusztus 14.)

Szervezeti egység	Ügyiratforgalom (főszám)
Hatósági Iroda	6130
Okmányiroda	11843
Adóiroda	35745
Adóiroda gépjármű iktatás	24619
Építésügy	3648
Szociális Iroda	21664
Városi Gyámhivatal	2373
Vagyongazdálkodási és Üzemeltetési Iroda	817
Oktatási, Kulturális és Sport Iroda	208
Városfejlesztési Iroda	344
Ellenőrzési Iroda	37
Gazdasági Iroda	153

Az alszámokat is figyelembe véve az összes ügyirat száma 136 ezerre tehető, melyből a belső, szervezeti egységek közötti forgalom átlagosan havi 1000 körül van.

A levelezés bonyolítása a szervezeti egységek között manuálisan, postakönyvben történő dokumentálással történik, majd az ügy zárását követően kerül az Iktató Csoporthoz, ahol iktatják és irattárazzák a dokumentumokat.

Ez a gyakorlat több problémát is felvet:

- Az egyes ügyek követhetősége nehézkes, sok esetben nem megoldható.
- A folyamat lassú, mivel személyes kapcsolaton múlik (a kézbesítőnek el kell vinni a dokumentumot a postakönyvvel együtt az adott irodához).
- Nincs egységes, egy helyen lévő dokumentálás, minden szervezeti egység külön tartja nyilván az ügyeket. (Egyes esetekben az is előfordul, hogy nem dokumentálnak.)
- A kért információk, melyek egy adott ügy elintézéséhez szükségesek, csak egy ügyintézőnél találhatók meg, nincsenek olyan közös adatbázisok, amelyekbe többben, az ügy elintézése érdekében betekintheznének.
- Kiemelt feladatoknál (pl. ingatlan értékesítés, vagy a város szempontjából fontos beruházás engedélyezése) előfordul, hogy tisztségviselői beavatkozás szükséges az ügy gyors elintézésére.
- Nincsenek felelős személyek kinevezve, akik a kapcsolattartásért felelősek lennének és érdemi ügyintézők is egyben.

3. Javaslatok

Tekintettel a 2. pont eredményeire, az alábbiakban a döntési és hatásköri jogosultságokra vonatkozóan nem, csupán a kapcsolattartás módjára és jellegére fogalmazunk meg javaslatokat. Ezek – a bevezetőben ismertetettek alapján – két fő irányba mutatnak:

- A **jelenlegi gyakorlat leképezése** a kapcsolati térképeken, illetve a döntés-hatásköri mátrix kapcsolati blokkjában (3.1. pont).
- A jelenlegi gyakorlat értékelése, az esetleges **problémák és kockázatok feltárása**, majd javaslattétel ezek megoldására, javítására (3.2. pont).

3.1. A dokumentumok aktualizálása

A kapcsolati térképek és a jelenlegi gyakorlat összevetése során kiderült, hogy néhány esetben a meglévő dokumentáció nem felel meg a jelenlegi állapotnak. E pontokon további, személyes egyeztetéseket folytattunk a Hivatal érintett vezetőivel, mely alapján az alábbi módosításokat javasoljuk:

Javaslat a dokumentumok aktualizálására
Jegyzői törzskar Közgyűlési Csoport
Előterjesztések sokszorosítása, postázása funkció megszűnt.
„Informatikai háttér biztosítása” helyett „technikai háttér biztosítása”.
Alapítványok kezelése funkció hiányzik.
Szociális Iroda
Nyírinfo Kft. szoftver üzemeltetés megszűnt.
Oktatási, Kulturális és Sport Iroda
A Polgármesteri kabinet megszűnt így a kapcsolat sincs.
Hatósági és Építésügyi Iroda Általános Igazgatási Csoport
A Polgármesteri Kabinet megszűnt.
Hiányzik a Főépítész, a Városfejlesztési Iroda és a Vagyongazdálkodási és Üzemeltetési Iroda, mint belső kapcsolat.
Hadkiegészítő parancsnokság, sorozási feladatok megszűnt.
Hatósági és Építésügyi Iroda Építésügyi Csoport
Hiányzik a Főépítész, mint belső kapcsolat.
Hatósági és Építésügyi Iroda Szabálysértési Csoport
Hiányzik a Szociális Iroda, mint belső kapcsolat.
Gazdasági Iroda Ellátó Csoport
A közgyűlési anyagok sokszorosítása, postázása feladat megszűnt.

Javaslat a dokumentumok aktualizálására	
Ellenőrzési és Minőségügyi Iroda	
	Minőségügyi feladatok a vagyon irodára kerültek, az iroda neve is változott.
	Hiányzik a Szociális Iroda, Adóiroda, Vagyongazdálkodási és Üzemeltetési Iroda, mint belső kapcsolat.
Városi Gyámhivatal	
	A Polgármesteri Kabinet megszűnt.
Városfejlesztési Iroda	
	Hiányzik a Főépítész, mint belső kapcsolat.
Vagyongazdálkodási és Üzemeltetési Iroda	
	Hiányzik az Adóiroda, az Okmányiroda és a Főépítész, mint belső kapcsolat.
Közterület Felügyelet	
	Hiányzik a Főépítész, mint belső kapcsolat.
Okmányiroda	
	Hiányzik a Városi Gyámhivatal, mint belső kapcsolat.
Oktatási, Kulturális és Sport Iroda oktatási tevékenység	
	Hiányzik az Okmányiroda, mint belső kapcsolat.
A megszűnt Polgármesteri Kabinet feladatait az Oktatási, Kulturális és Sport Iroda vette át illetve a Sajtó referens.	

A fentiek alapján módosítottuk, illetve kiegészítettük a meglévő kapcsolati térképeket, melyeket részletesen a 2. számú melléklet tartalmaz. Emellett minden szervezeti egységre vonatkozóan elkészítettük a kapcsolati térképek egyszerűsített, áttekinthető ábráit, melyek esetében az alábbi konvenciókkal élünk:

- A kiemelt kapcsolatokat az adott irodához közelebb helyeztük el, a tevékenység megjelölésével.
- A nyilak iránya az adat/információ áramlás irányát mutatja.
- A nyilak vastagsága jelzi a kapcsolat gyakoriságát: vastag vonallal jelöltük a rendszeres, illetve gyakori kapcsolatokat, míg vékony vonallal a ritkábban előforduló, eseti érintkezést.

A Hivatalnál rendelkezésre álló dokumentumok között nem szerepelt a Gazdasági Iroda és a Főépítész kapcsolatrendszerét bemutató ábra, ezeket pótoltuk.

Az egyszerűsített táblákat jelen dokumentum 3. számú melléklete tartalmazza.

3.2. A jelenlegi gyakorlat javítása, korszerűsítése

A helyzetelemzés alapján két fő javaslatot fogalmazunk meg a jelenlegi gyakorlat javítására, korszerűsítésére:

- **Kapcsolattartásért felelős személy kijelölése**

Javasoljuk, hogy szervezeti egységenként kerüljön kijelölésre a kapcsolattartásért felelős személy, aki szakterületi előadó vagy csoportvezető és ez a feladat a munkaköri leírásában is megjelenik.

- **Csoportmunkát támogató informatikai rendszer bevezetése**

Javasoljuk egy olyan a feladatot támogató számítástechnikai program bevezetését és alkalmazását, amely támogatja a csoportmunkát és biztosít valamennyi, az együttműködéshez szükséges funkciót a szervezeti egységek munkatársai számára.

2. ábra: Csoportmunkát támogató szoftver kiemelt funkciói



A fenti funkciók alkalmazásával, elektronikus levelezés segítségével bonyolíthatóak a szervezeti egységek közötti ügyintézés és levelezés feladatai, valamint a munkák szervezésével kapcsolatos feladatok is.

3.3. A javaslatok várható hatásai

A javasolt intézkedések megtételével várható, hogy

- a szervezeti egységek közötti **kommunikáció gyorsul, egységesen dokumentálttá válik**, naplózás és rendszeres mentés történik,
- az elektronikus aláírás bevezetésével a **külső kapcsolattartás hitelessége javul**.

A naptárfunkció használatával a tárgyalások szervezhetővé válnak, mert az érintettek meghívása és időpont egyeztetése a funkció segítségével magasabb szinten bonyolítható (időpont egyeztetés, visszajelzés, figyelmeltető jelzés).

A használat során ki lehet (és ki kell) alakítani a **közösen használandó adatbázisokat**, amelyek tovább gyorsíthatják az ügyintézés, természetesen a hozzáférési jogosultságok kialakításával és szigorú betartásával.

Mivel a kommunikáció elektronikussá válik nincs szükség a papír alapú dokumentumokra, így költségmegtakarítás érhető el, továbbá ez által környezetbarát megoldás születik.

Az alkalmazásra ajánlott csoportmunka program várható költsége 100-150 felhasználó esetén 6- 7 millió forint lehet.

4. Mellékletek

4.1. Döntés-hatásköri mátrix (1. sz. melléklet)

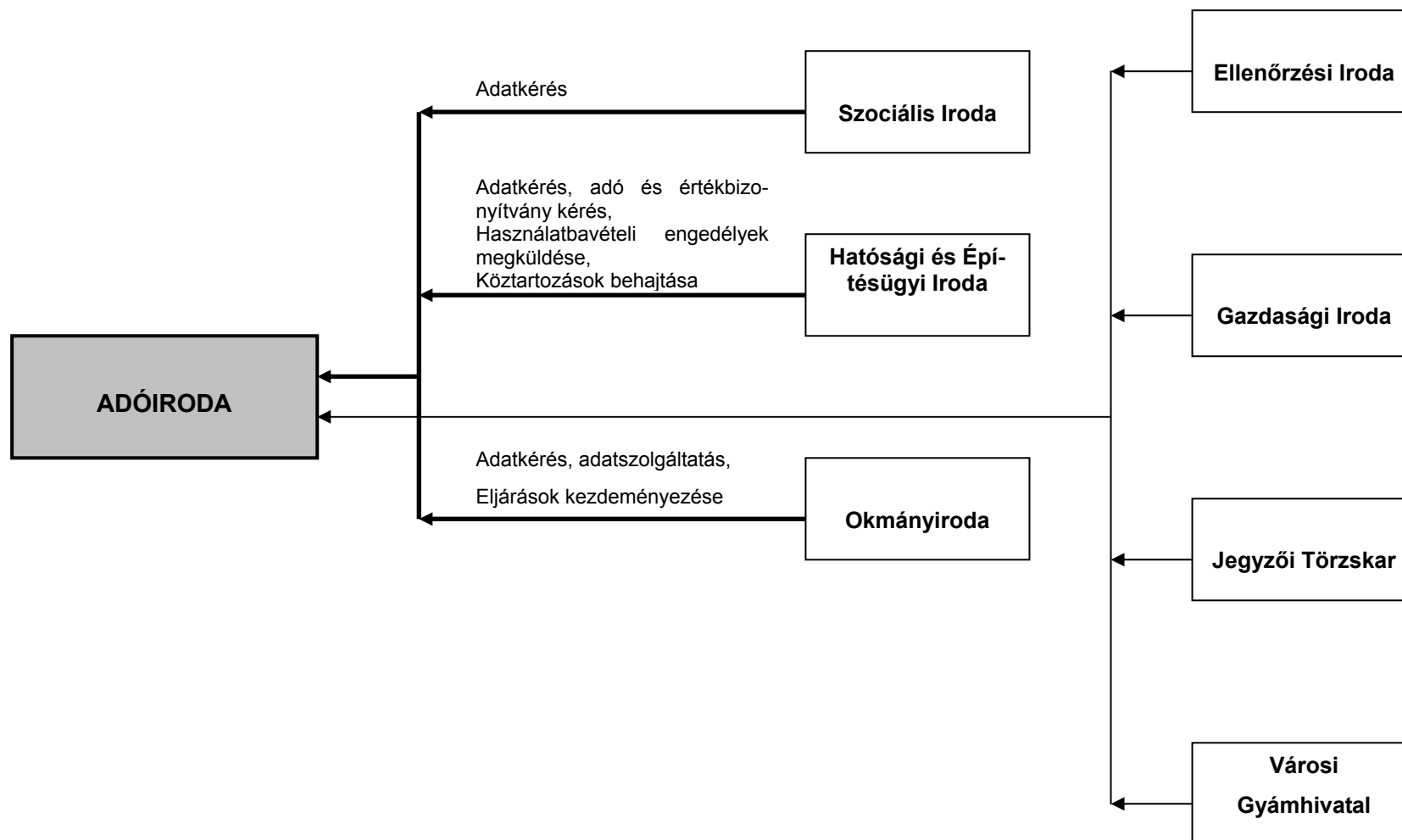
A kapcsolati kötelezettségekkel kiegészített döntés-hatásköri mátrixot az *AROP_Nyiregyhaza_Feladat_hataskor_kommunikaci_matrix_0930_v1.0.xls* elnevezésű fájl tartalmazza, Excel formátumban.

4.2. Kapcsolati térképek (2. sz. melléklet)

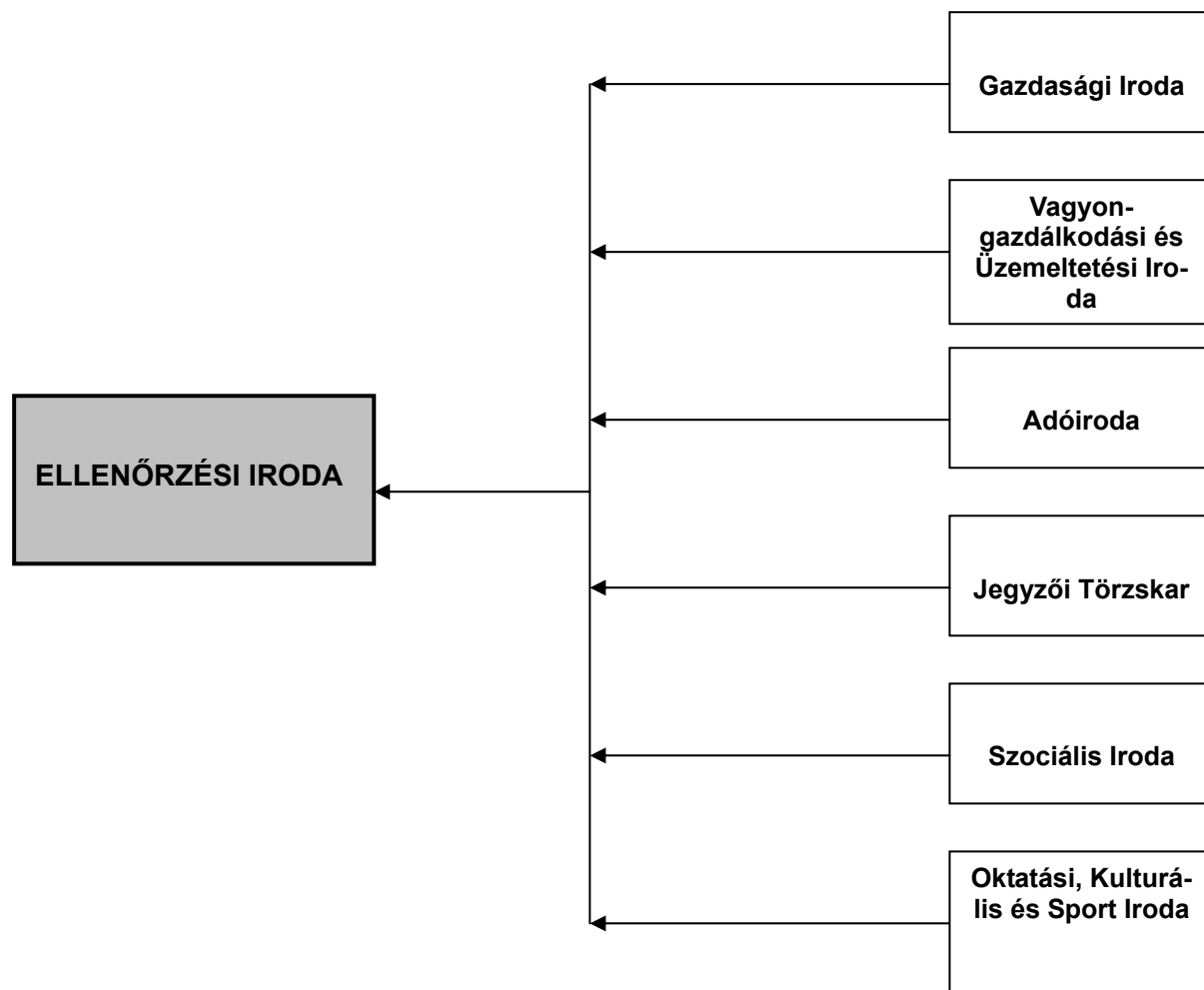
A Hivatal irodáira vonatkozó, aktualizált, kiegészített és teljes körű kapcsolati térképeket a *„Hataskor kommunikacio_Mellekletek”* mappa *„2. sz. melléklet”* almappája tartalmazza.

4.3. Egyszerűsített kapcsolati térképek (3. sz. melléklet)

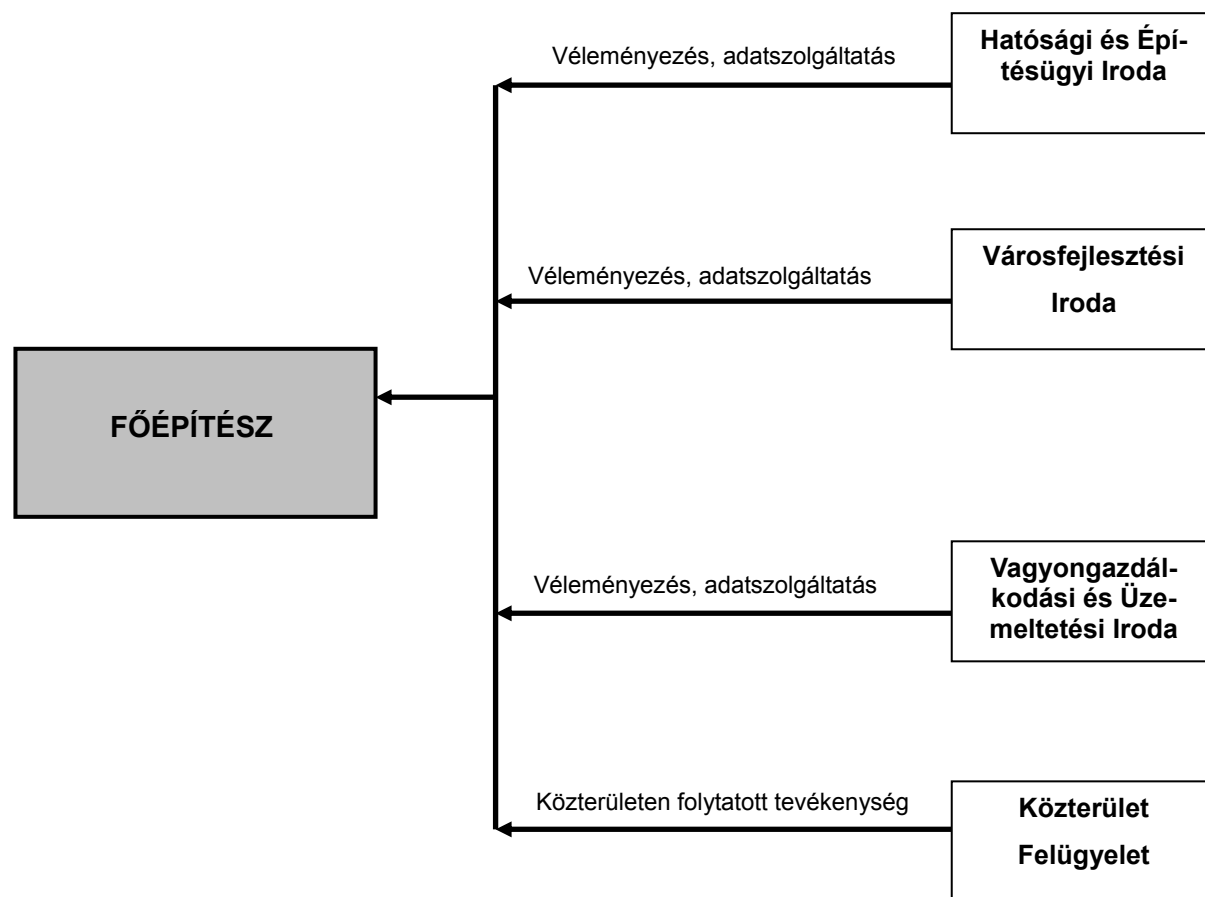
4.3.1. Adóiroda



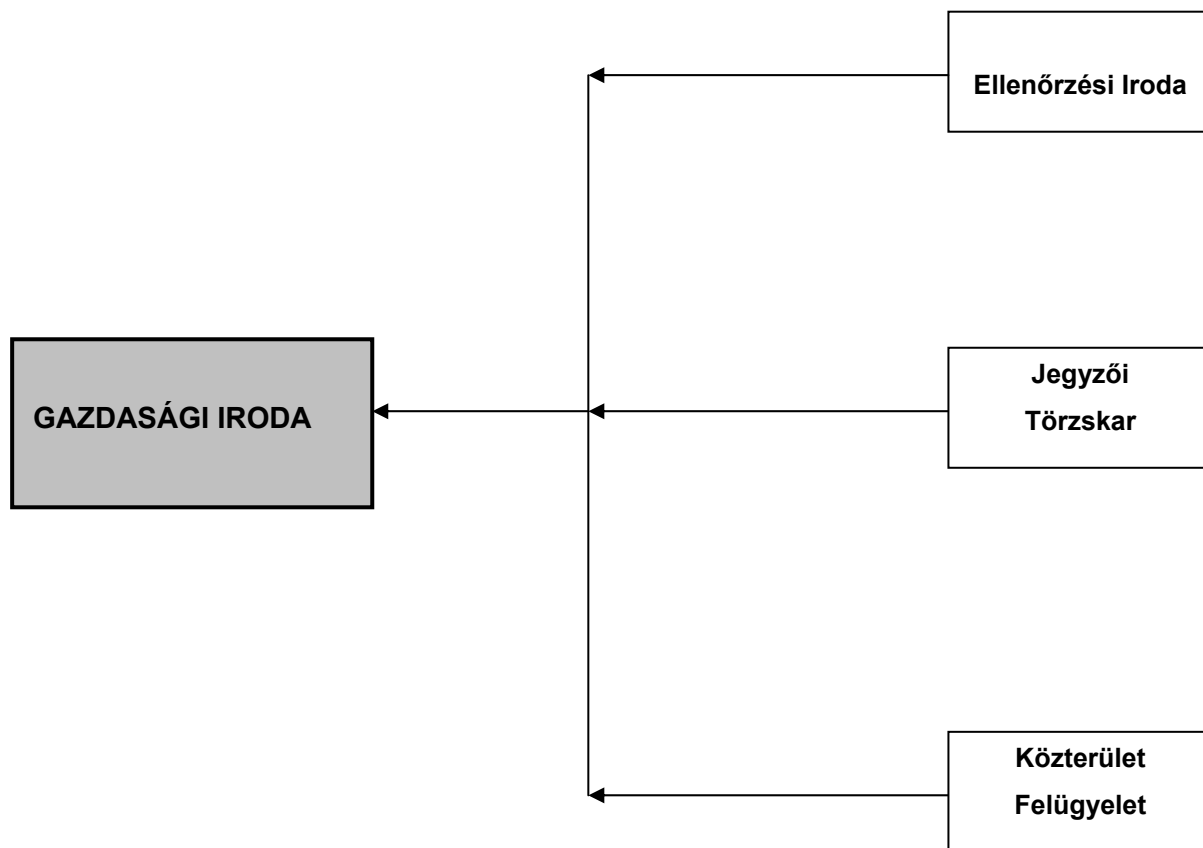
4.3.2. Ellenőrzési Iroda



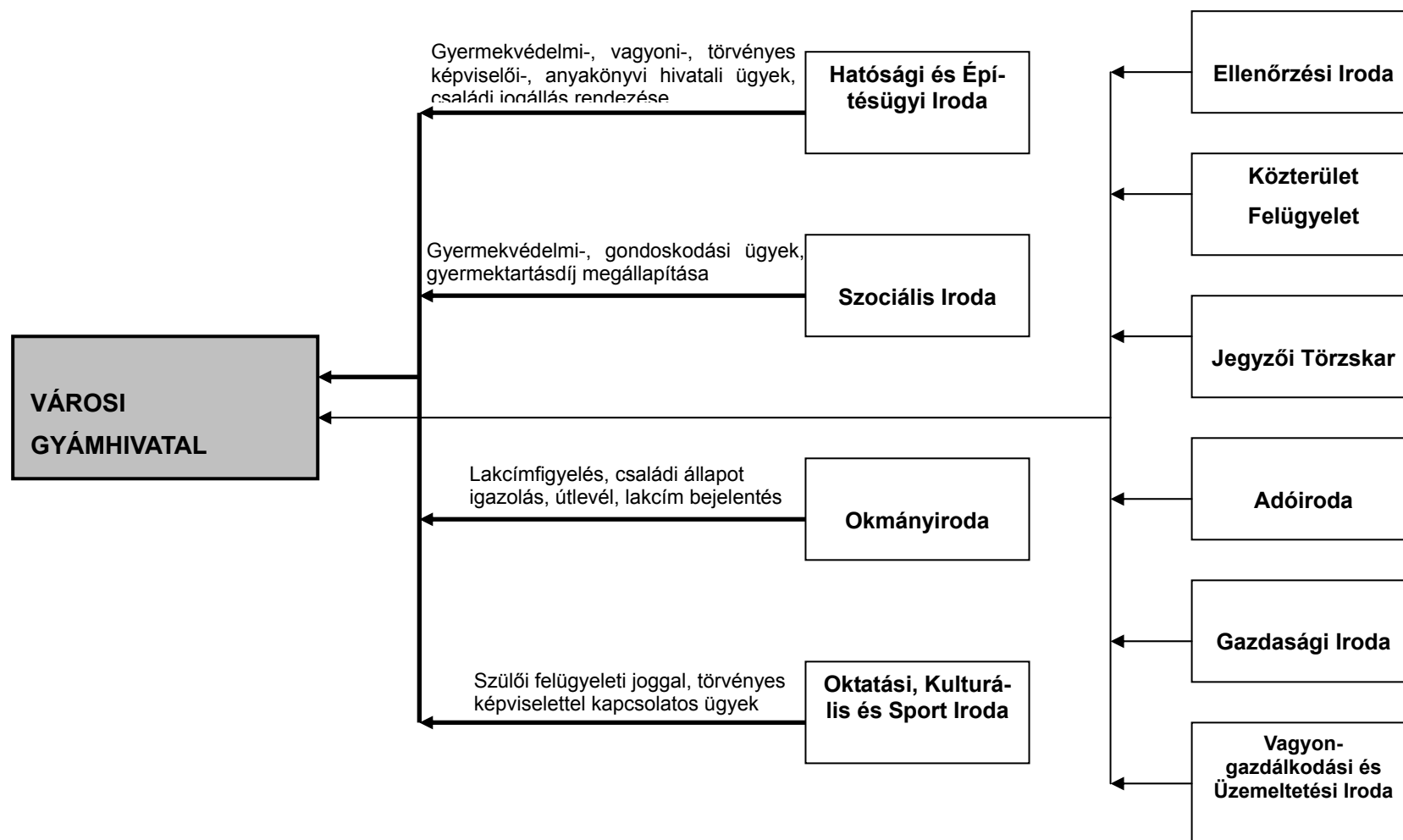
4.3.3. Főépítész



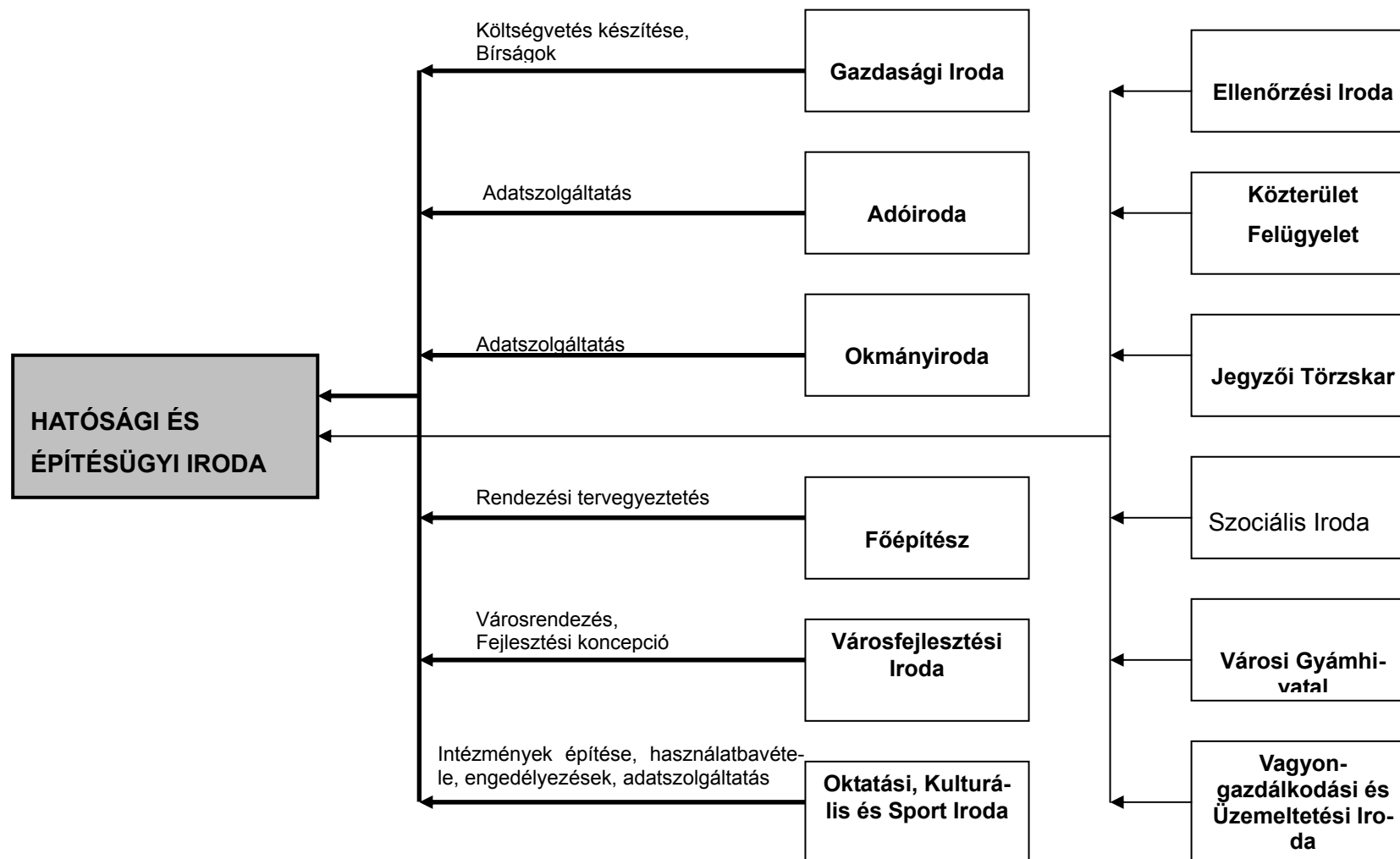
4.3.4. Gazdasági Iroda



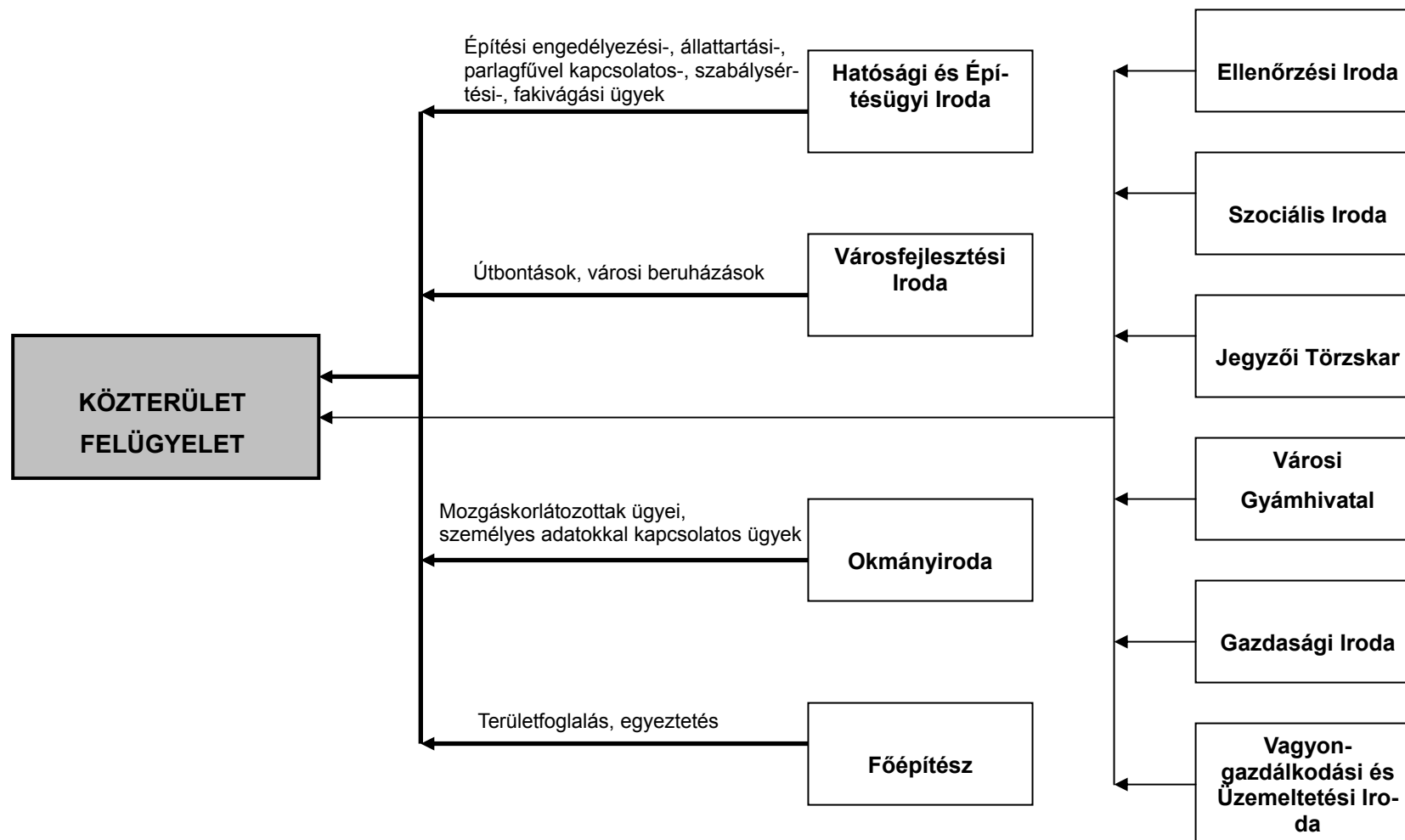
4.3.5. Gyámhivatal



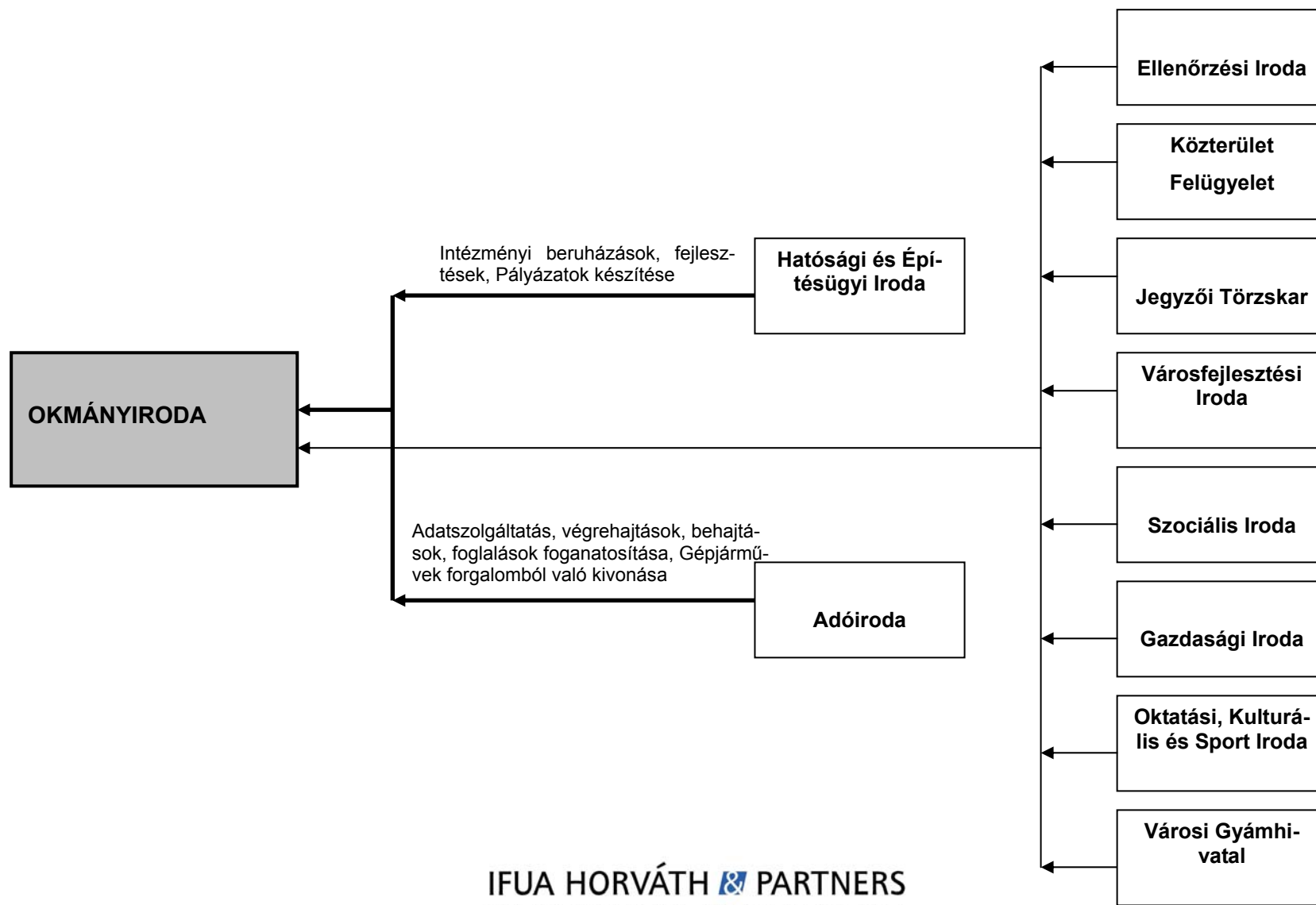
4.3.6. Hatósági és Építésügyi Iroda



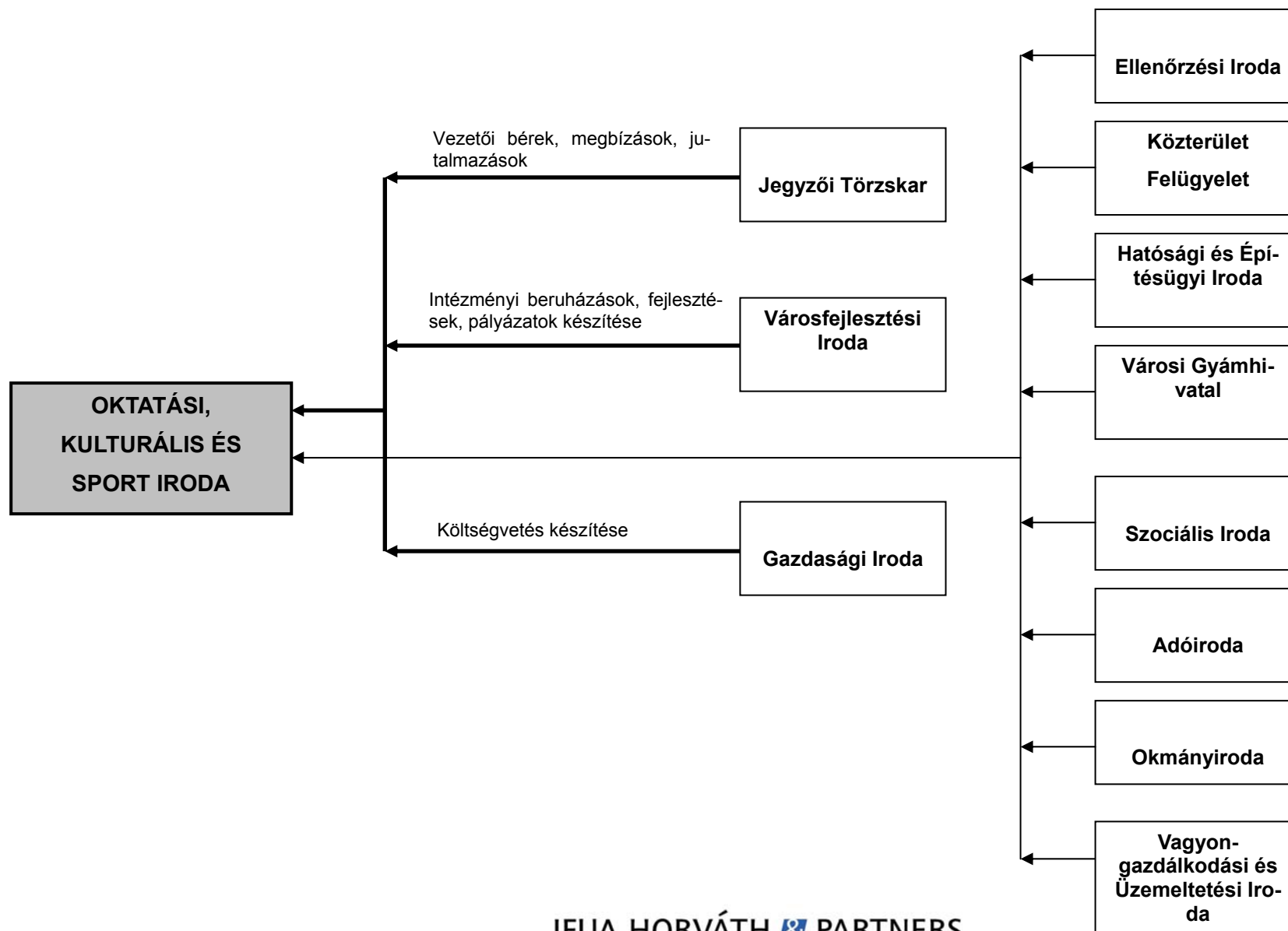
4.3.7. Közterület Felügyelet



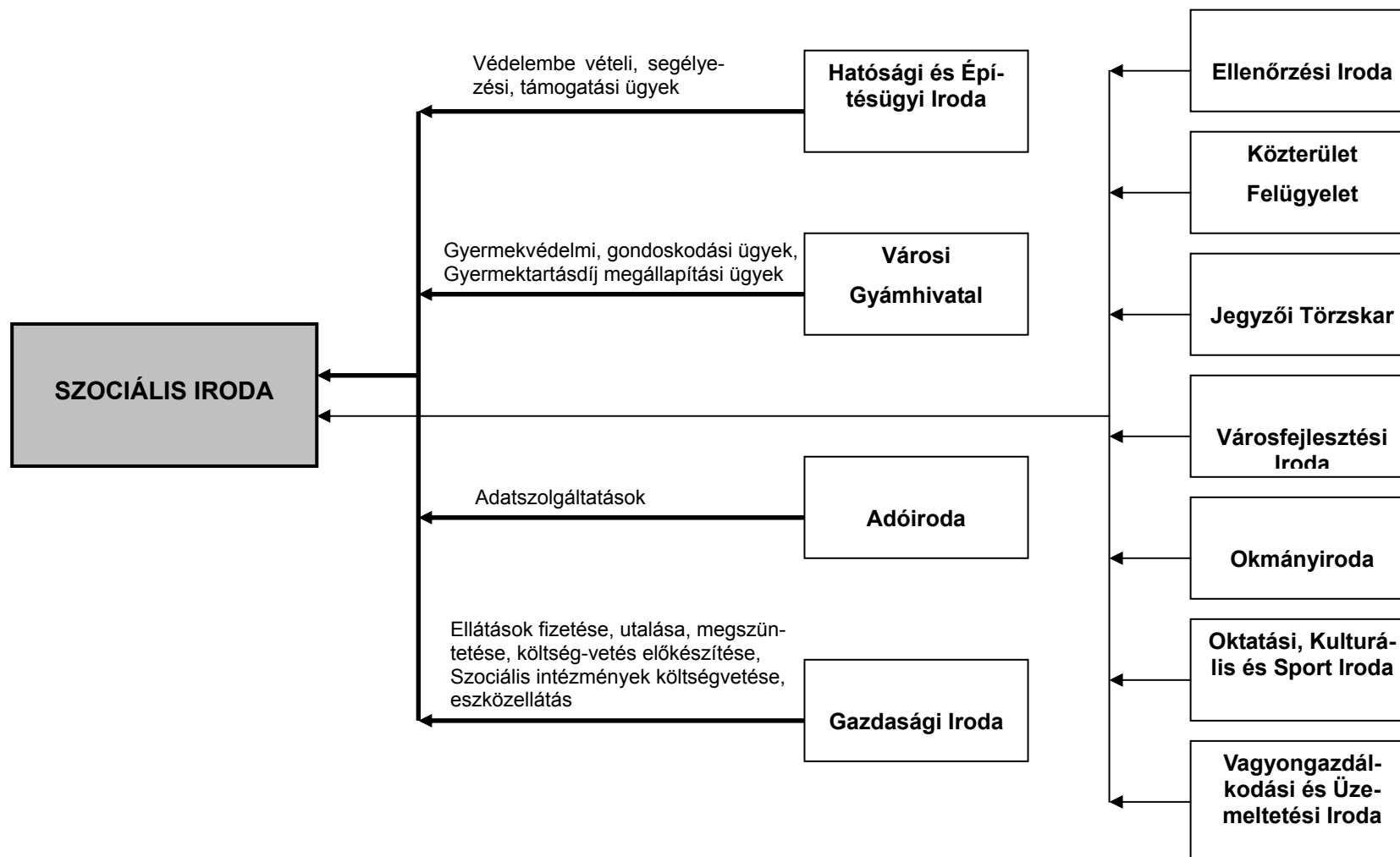
4.3.8. Okmányiroda



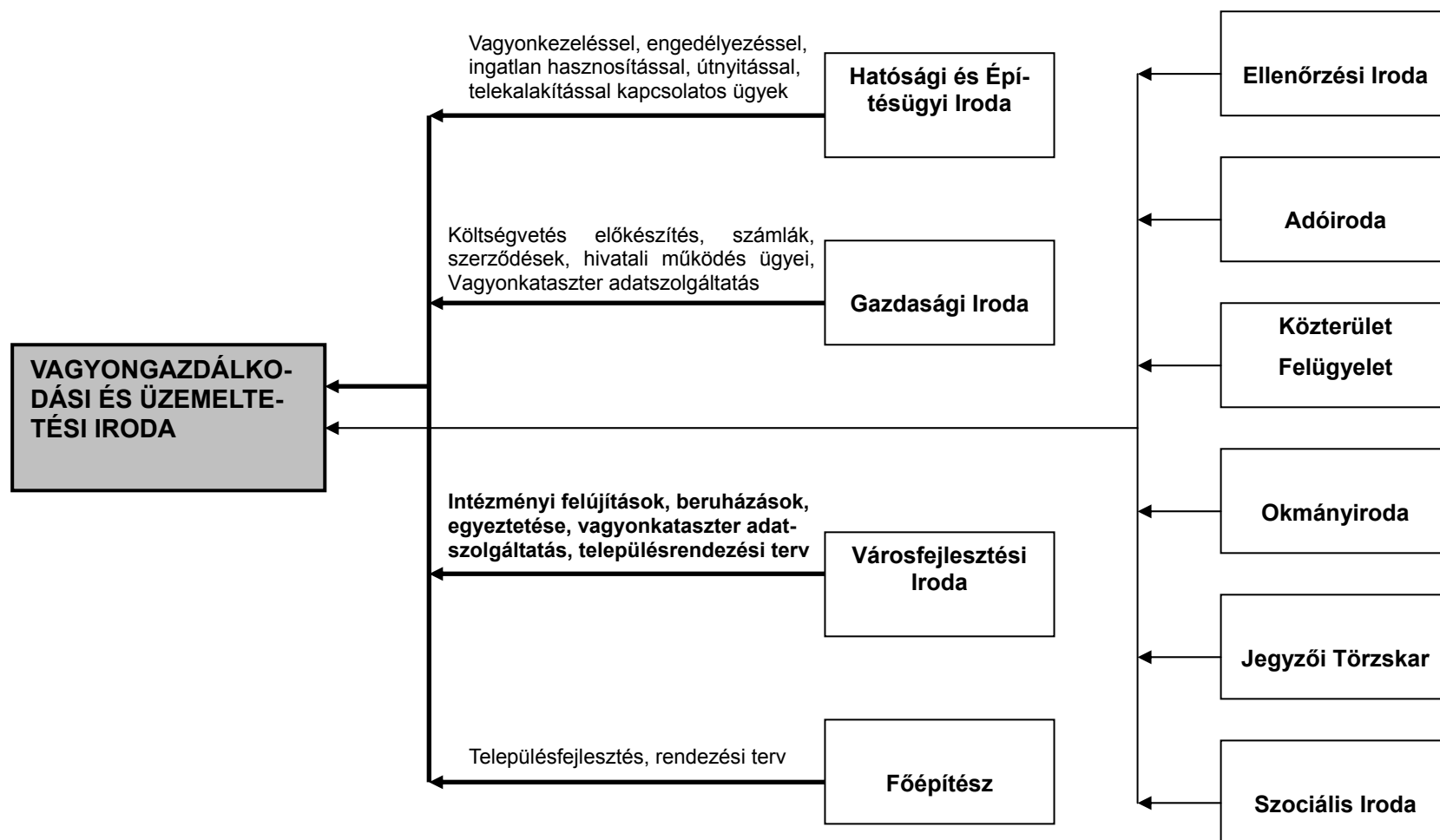
4.3.9. Oktatási, Kulturális és Sport Iroda



4.3.10. Szociális Iroda



4.3.11. Vagyongazdálkodási- és Üzemeltetési Iroda



4.3.12. Városfejlesztési Iroda

