

ÖNKORMÁNYZATI KOMPETENCIÁK FEJLESZTÉSE A ZÁRT CIKLUSÚ MENEDZSMENT MODELL ALAPJÁN

BELÉNYESI ÉMESE¹



Abstract

Az önkormányzatok működésére egyre inkább jellemzővé válik, hogy olyan feladatokat is el kell látniuk, amelyekre korábban nem volt példa, illetve olyan fejlesztési lehetőségek nyílnak meg számukra, amelyek megvalósításával kapcsolatban nem rendelkeznek tapasztalatokkal. Az eredményes szolgáltatásnyújtás és fejlesztési programok érdekében szükségessé válik, hogy új kompetenciák is beépüljenek a szervezeti folyamatokba. Ennek megvalósítását szolgálja a tanulmányban keretként használt zárt ciklusú menedzsment modell segítségével bemutatott önkormányzati *kompetenciaalapú szervezeti modell*. Ez a modell azon az összefüggésen alapszik, hogy a reziliens, azaz változásokra rugalmasan reagálni képes önkormányzati szervezetek számára szükséges új kompetenciákat milyen hatások és összefüggések figyelembevételével célszerű kialakítani. A modell az önkormányzati környezetre jellemző részben centralizált, bürokratikus szervezetekre alkalmazható, ahol a kompetenciák fejlesztésére elsősorban a központi struktúra és a szabályozási környezet változásai, valamint stratégiai feladatok ellátása miatt lehet szükség.

Az önkormányzatok sikerének egyik kulcsa, hogy miként ismerik fel, tudatosítják, hasznosítják és fejlesztik, azaz menedzselik *kompetenciáikat*. Az önkormányzatok, mint működő hivatalok, esetében a *szervezeti reziliencia*² jelentőségéből indulunk ki, melynek meghatározó eleme a *személyes- és szervezeti kompetencia*, illetve annak *menedzsmentje*. Ez utóbbira

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Közszervezési és Közigazgatástani Intézet. Okleveles közigazdász, valamint menedzseri szakdiplomával és neveléstudományi PhD-val rendelkezik. Munkatapasztalatait előbb az üzleti szektorban, majd a közigazgatásban, azután a felsőoktatásban és a felnőttképzésben szerezte. Akkreditált tréner és coach, felnőttképzési szakértő, illetve oktatóként és vizsgáztatóként közreműködik a közszolgálati tisztviselők továbbképzésében.

The development of local government competences based on the closed-loop management model

It has become typical of the operation of local governments that they have to accomplish tasks they never had before, and they face new challenges of development opportunities while lacking the relevant professional experiences. With the view to successful service provision and development programmes, new competences should be built in the organisational processes. The *competence-based organisational model* is presented in the study as a framework related to the closed-loop management model offering a solution how to accomplish this task. This model is based on the assumptions what impacts and contexts should be considered to develop the new competences necessary for the resilient local government organisations capable of flexibly responding to changes. The model can be applied to partially centralised bureaucratic organisations characterising the local government environment, where the need for competence development is primarily generated by the changes in the central structure or the regulatory environment, or by strategic task performance.

ad lehetőséget a *zárt ciklusú menedzsment (ZCM)*,³ ami egy a visszacsatolás elvén működő háromszintű menedzsment modell. A modell *operatív, stratégiai és tanulási* ciklusból áll, és azon a felismerésen alapul, hogy az elemek közötti kapcsolatok garantálják a menedzsment rendszerként való működé-

² A reziliencia jelentése: rugalmas ellenálló képesség. Ez a némiképp paradox fogalom egyszerre jelenti egy rendszer (személy, szervezet, immunrendszer, ökológiai rendszer stb.) teherbíró, vagyis teljesítő képességét és állandóságát, vagyis a változás ellen ható stabilitását is. Rezilienciáról akkor beszélhetünk, ha a rendszer rugalmas módon új egyensúlyi állapotot alakít ki, és egy magasabb szinten stabilizálódik egy új állapotban.

³ Az eredeti elnevezést később a szerzők zárt ciklusú stratégiai menedzsmentre (ZCSM) módosították, azonban mivel a modell egyik szintje éppen a stratégiai, jelen esetben az előbbit használjuk.

sét, illetve annak zártságát. (Gáspár – Tevanné, 2018). A tanulmány ebbe a modellbe illesztve mutatja be a személyes- és szervezeti kompetenciák helyi önkormányzatok működésében való szerepét, illetve fejlesztésének lehetőségeit.

1. Önkormányzati kompetenciák

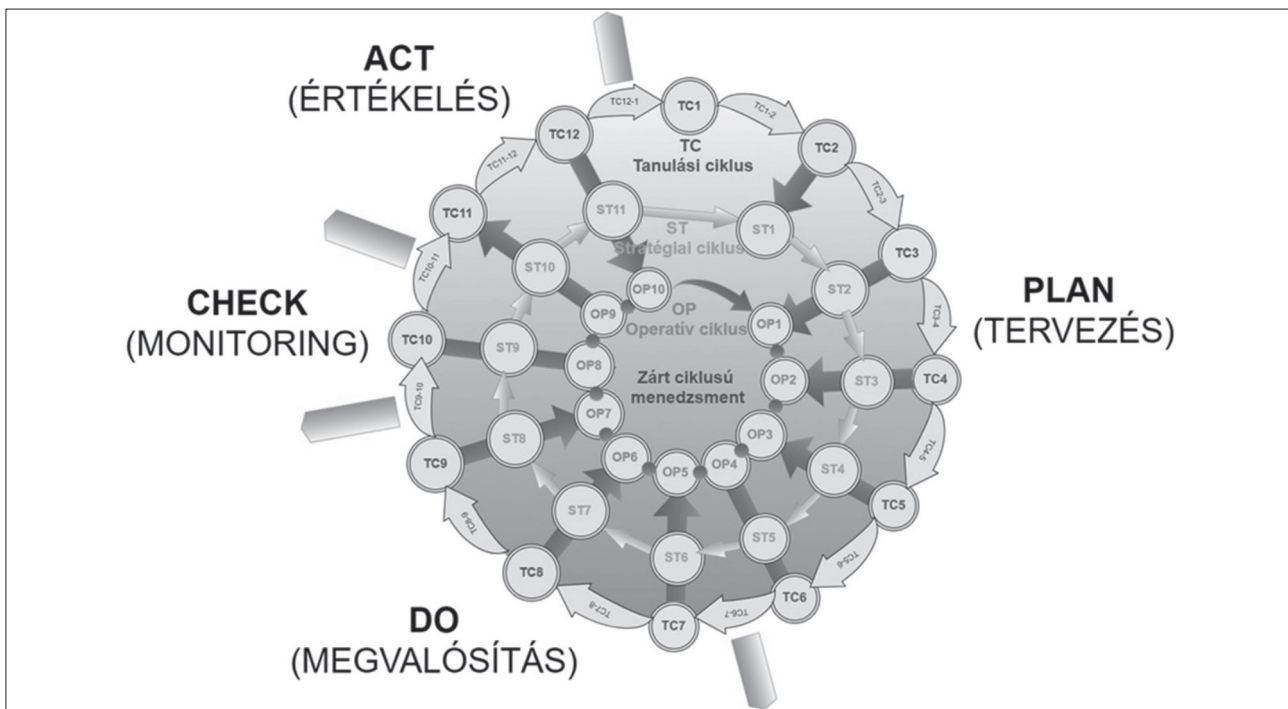
Mielőtt áttekintenénk a zárt ciklusú menedzsment rendszer működésének kritikus elemeit, meg kell vizsgálnunk a kérdést, hogy milyen alapvető képességek – *kompetenciák* – szükségesek annak megvalósításához. Gáspár Máttyás és Tevanné dr. Südi Annamária tanulmánya a következőképpen mutatja be, milyen kompetenciabeli előfeltételek szükségesek ahhoz, hogy a zárt önkormányzati menedzsment működése biztosítható legyen (Gáspár – Tevanné, 2018):

- SZEMÉLYES – A menedzsment valamennyi szereplőjének – politikai és szakmai vezetők, munkatársak, partnerek, érintettek képviselői, a polgárok érdeklődő,

- KÖZÖSSÉGI – Az Möt⁴ szerint a helyi önkormányzás – önszervezés, közmenedzsment – a település választópolgárai közösségének joga, amelynek érvényesítéséhez már a törvény maga is számos kompetenciát – pl. felelősség, nyilvánosság, együttműködés, önszerveződés, tájékozódás, véleménynyilvánítás (pl. helyi népszavazás), részvétel, öngondoskodás – rendel.

2. A Zárt Ciklusú Menedzsment (ZCM) modell

A ZCM modell lényege, hogy alkalmazza az ún. visszacsatolás elvét, de sokkal több is annál. Kiterjeszti a hagyományos „egykörös” irányítást és azonosítja, leírja a szervezet operatív, stratégiai és tanulási menedzsment ciklusainak értelmét és tartalmát. Egyfajta „szervezőmérnöki” szemlélettel kibontja e menedzsment „körök” elemeinek – folyamatokba szervezett funkcióinak és tevékenységeinek – produktumait és ezeken keresztül az egymáshoz való kapcsolódásaikat. Az



1. ábra

A zárt ciklusú menedzsment körkörös modell

Forrás: Gáspár – Tevanné, 2018.

bevont része – tudása, attitűdje, gyakorlati képességei, motiváltsága, kultúrája teszi képessé őket arra, hogy részesei lehessenek az önkormányzati közmenedzsment működési folyamatainak, különböző tevékenységeinek.

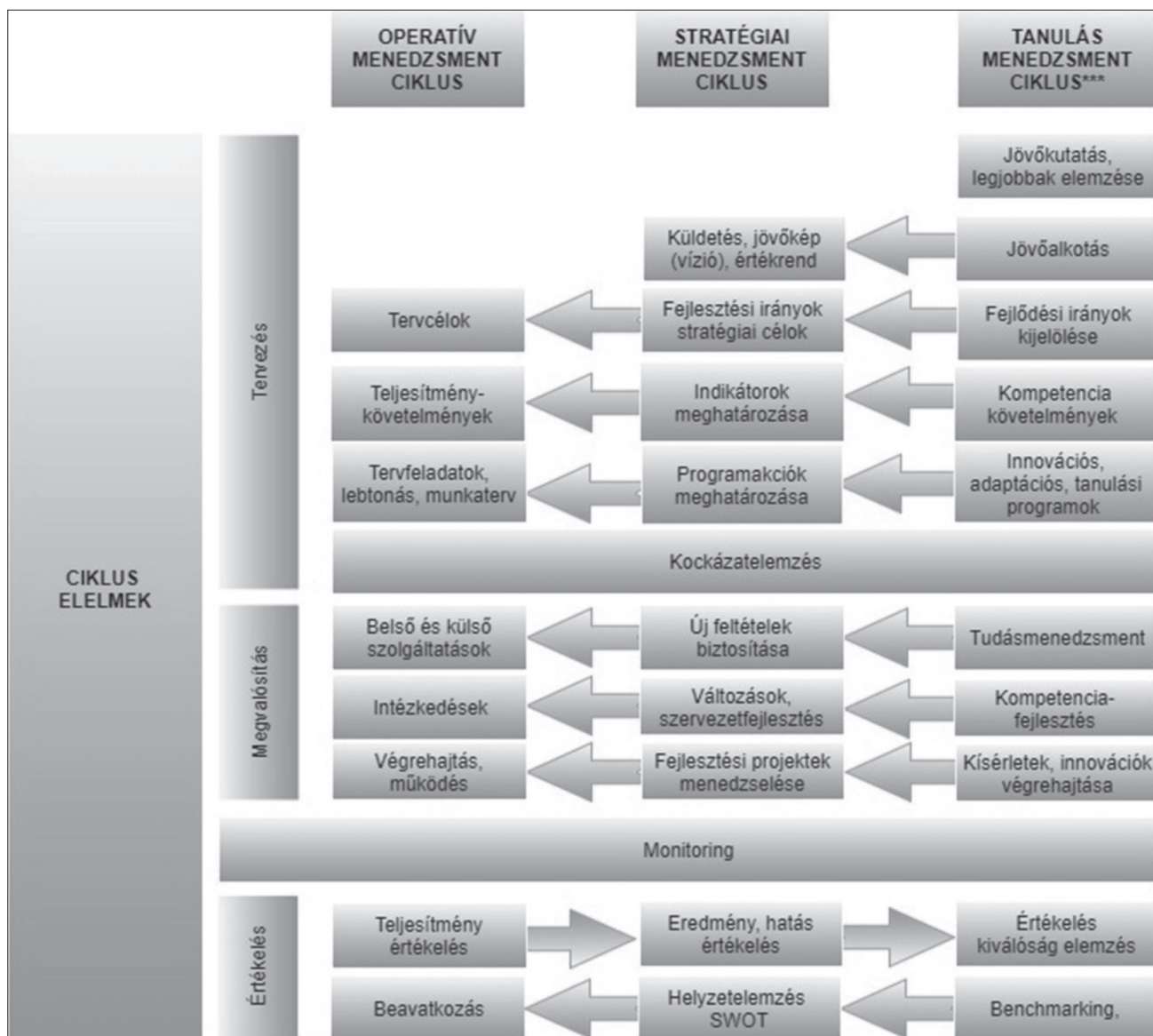
- SZERVEZETI – A közreműködő intézményrendszer – különösen a képviselő-testület, hivatal, partnerek – szervezeteinek rendelkezniük kell speciális képességekkel, feltételekkel, amelyek lehetővé teszik, garantálják, hogy megfelelően szabályozott és szervezett, módszerekkel és technikákkal támogatott – intézményes – módon legyenek képesek betölteni menedzsment szerepeiket, működtetni annak részét képező működési folyamataikat.

elemek egymást kiszolgáló kapcsolatait, mint a fogaskerekek illeszkednek egymásba. (Gáspár – Tevanné, 2018)

Gáspár Máttyás és Tevanné dr. Südi Annamária tanulmánya a ZCM rendszer egészének működését két grafikus modellel szemlélteti:

- KÖRKÖRÖS MODELL (1. ábra) – Körkörösén ábrázolja a három menedzsment ciklust és azok elemeit, és nyilakkal köti össze a kapcsolódó elemeket. Mind a me-

⁴ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 3. § (1)



2. ábra
A zárt ciklusú menedzsment táblázatos modell
Forrás: Gáspár – Tevanné, 2018.

nedzsment funkciókat azonosító elemek, mind a kapcsolódást mutató nyílak önálló entitások a modellben.

– TÁBLÁZATOS MODELL (2. ábra) – Körkörös modellel azonos tartalom – ZCM elemek és kapcsolódások – egy még szemléletesebben, a ciklikusság érzékelését mellőző, de a tartalmat illetően „jól olvasható”, szemantikailag szemléletesebb illusztráció.

A ZCM körkörös- és táblázatos modelljében a három menedzsment ciklus (tanulási, stratégiai, operatív) közül a kompetenciák a tanulási ciklusban (TC)⁵ jelennek meg, a cikluselemek közül pedig közvetlenül a tervezés – kompetencia követelmények (T4) és a megvalósítás – kompetenciafejlesztés (TC8) fázisában töltenek be meghatározó szerepet, de közvetetten az értékelés – kompetenciaértékelés (TC11) fázisában

is. A ZCM modellben az önkormányzat háromszintű – közösségi, szervezeti, személyes – kompetenciáinak fejlesztési programja a menedzsment fejlesztési stratégia részeként jelenik meg (Gáspár – Tevanné, 2018).

A következőkben, a ZCM modell alapján, a Tanulási ciklus keretében, megvizsgáljuk a kompetencia követelmények (Tervezési fázis), a kompetenciafejlesztés (Megvalósítási fázis) és a kompetenciaértékelés (Értékelési fázis) kérdéskörét – önkormányzati fókusszal. Végül az önkormányzati kompetenciák fejlesztésére vonatkozó vizsgálati következtetéseket és javaslatokat fogalmazzuk meg.

A ZCM modellhez kapcsolódva, a szervezeti kompetencia-menedzsment három mérföldkövét különíthetjük el (Gáspár – Tevanné, 2018):

1. Tervezés – kompetencia követelmények (T4). Az önkormányzat stratégiai jelentőségű területeinek felmérése és az ezekhez rendelhető kompetenciák azonosítása. Az önkormányzat elvárásait és értékeit tükröző kompeten-

⁵ Tanulási ciklus (TC) – A szervezet kompetenciájának folyamatos és „jövőképes” fejlesztése, igazítása a stratégia által mindenkor meghatározott igényekhez és követelményekhez.

ciakatalógus, illetve kompetenciaprofilok összeállítása az egyes munkakörökre lebontott kompetenciákat, és az azokhoz tartozó elvárt és pontosan megfogalmazott viselkedéseket tartalmazza.

2. *Megvalósítás – kompetenciafejlesztés (TC8)*. A kialakított önkormányzati kompetencia-modell használatával lehetővé teszi a kompetenciák tudatos fejlesztését a szervezeten belül. (Pl. a munkakörökhöz kapcsolódó kompetenciaprofilok használatával pontosan leírhatók a hatékonyság- és teljesítménynövelés, a fejlesztés irányai, ezáltal növelhető az eredményesség.)

3. *Értékelés – kompetenciaértékelés (TC11)*. Az önkormányzati kompetenciák mérése, összevetése történik egyéni-, szervezeti-, illetve közösségi szinten. A méréssel párhuzamosan kontrollálható a kompetenciaprofilok érvényessége (validitása).

A szervezetekben a vezetők „kulcsemberek”, így a szervezetek működésében kulcsszerepet töltenek be, következésképpen a *vezetők kompetenciái* kulcsfontosságúak a szervezet számára, ezért ezekkel külön is foglalkozunk. Esetükben a reziliencia, vagyis a rugalmas ellenálló képesség fogalmának lényege, hogy egy vezető úgy tudja hatékonyan kezelni a változásokat, hogy rugalmasan alkalmazkodik azokhoz, és egy magasabb szintű működésre áll át a körülményekhez igazodva, emellett a stabilitását is megőrzi.

A szervezeti reziliencia elsősorban tehát *kompetenciafejlesztéssel* erősíthető, kiemeltém a vezetői kompetenciák fejlesztésével, melynek egyik fontos eszköze a képzés-továbbképzés. Ez hosszabb távon közvetve érinteni fogja a szervezeti kultúrát is úgy, hogy az önkormányzat egyidejűleg meg tudja felelni a törvényességi, a társadalmi és a hatékony szervezeti működés elvárásainak.

Fontos a szervezeti kompetenciák külső és belső kommunikációja is, a tudatosság, hiszen „nem elég jónak lenni, jónak is kell látszani”. Ebben a tekintetben lényeges a *bizalmi index* növelése szervezeten belül és kívül egyaránt, ez elősegítheti a *közösségi kompetenciák* integrálását a szervezeti kompetenciákba, ami szintén pozitívan hat a szervezeti rezilienciára.

3. Tervezés – kompetenciakövetelmények

A *tervezés szakaszában* az önkormányzat stratégiai jelentőségű területeinek felmérése és az ezekhez rendelhető kompetenciák azonosítása történik. Az önkormányzat elvárásait és értékeit tükröző kompetenciakatalógus, illetve kompetenciaprofilok összeállítása az egyes munkakörökre lebontott kompetenciákat, és az azokhoz tartozó elvárt és pontosan megfogalmazott viselkedéseket tartalmazza.

Érdeemes áttekinteni hogyan változtak a *köztisztviselőkkel szemben támasztott kompetenciaelvárások* az utóbbi évtizedben. A köztisztviselői kompetenciákat – a kezdetben kialakított jogi szabályozás szerint⁶ – az 1. táblázat mutatja be.

A teljesítményértékelés bevezetésekor javaslatként megfogalmazták egy *polgármesteri hivatal köztisztviselőire vonatko-*

1. táblázat
A magyar köztisztviselők kompetenciakerete

Tartalmi elemekhez (szakmai elvárások)	1. szakmai ismeretek alkalmazásának képessége 2. információkezelés és feldolgozás képessége
Tartalmi elemekhez (vezetői elvárások)	3. vezetői szerep elfogadtatása 4. döntési készség
Kapcsolattartási elvárások	5. együttműködési készség 6. konfliktuskezelési készség
Felelősségi elvárások	7. felelősségtudat 8. fegyelmezetttség
Terhelhetőségi elvárások	9. pszichés terhelhetőség 10. fizikális terhelhetőség
Teljesítmény elvárások	11. teljesítmény orientáltság 12. önállóság
Motivációs elvárások	13. problémára való nyitottság 14. problémamegoldási motiváció
Speciális kompetenciák	15. kreativitás

Forrás: Szakács – Bokodi, 2006

zó kompetenciakövetelményeket is. Ezek: 1. Általános ismeretek; 2. Szakmai ismeretek; 3. Ügyviteli, önkormányzati működésrendi ismeretek; 4. Helyismeret, a lakossági célcsoportok ismerete; 5. Számítástechnikai ismeretek; 6. A feladatellátáshoz kapcsolódó képességek: helyzetfelismerés, problémakezelés, megoldás, kreativitás, korrektség, megbízhatóság, határidőtartás, ügyfélkezelés, kommunikációs képességek, konfliktuskezelés, minőség, etikus magatartás; 7. Szervezeti magatartás: munkatársak közötti konfliktuskezelés, együttműködés, illeszkedés a szervezeti elvárásokhoz; 8. Vezetői ismeretek: szakterületek ismerete, vezetéstechnikai ismeretek, döntés, irányítási képességek, munkatársak menedzselése; 9. Egyéni személyiségjegyek: rugalmasság, empátia, tolerancia, érzékenység mások problémái iránt, motiváció. (Szakács – Bokodi, 2006)

A közigazgatás kompetenciaterképét pedig a 3. ábra szemlélteti, figyelembe véve a vezetőkkel és munkatársakkal szemben támasztott azonos, illetve differenciált elvárásokat.

Jelenleg a teljesítményértékelés kompetenciaterképe⁷ 26 kompetenciát tartalmaz, külön jelölve a vezetőkre, illetve munkatársakra vonatkozókat. Ezekből lehet kiválasztani azt a hét (4+3) kompetenciát, ami a szervezeti egységre, valamint az egyénre is jellemző kell, hogy legyen. A kompetenciákat úgy kell megválasztani, hogy a közigazgatásban dolgozókkal szembeni elvárásokat szolgálja, amelyek: a szabályszerűség, eredményesség, hatékonyság, elhivatottság. Ez a kompetenciaterkép is tartalmazza a vezetőkre és munkatársakra, illetve mindkét kategóriára vonatkozó, azonos, illetve differenciált elemeket, ahogyan a 2. táblázat mutatja.

Ahogy látjuk, a közigazgatásra vonatkozó, kezdetben megállapított 15 (és önkormányzatokra vonatkozó 9 javasolt) kompetencia, később 26 kompetenciára bővült, ami a köz-

⁶ 301/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól.

⁷ 4. melléklet a 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelethez (TÉR Korm. rendelet)

2. táblázat
TÉR differenciált kompetenciaterkép

Vezetői kompetenciák:	Mindkét osztályra vonatkozó kompetenciák:	Munkatárs kompetenciák
csoportok irányítása munkatársak fejlesztése stratégiai (analitikus, koncepcionális) gondolkodás teljesítményértékelés készsége változások irányítása vezetési technikák (tervezőkészség, szervezőkészség, vezetés, irányítás, döntésképeség, követelménytámasztás, delegálás, ellenőrzés)	egyéb ismeretek alkalmazásának képessége etikus magatartás/megbízhatóság felelősségtudat határozottság, magabiztosság integritás kapcsolattartás konfliktuskezelés mások megértése (empátia) mások motiválása önállóság rendszergondolkodás rugalmasság szabálytudat és fegyelmezetttség szakmai ismeretek alkalmazásának szintje szervezet iránti lojalitás ügyfél-orientáltság (partnerközpontúság) változásokra nyitottság, kezdeményező készség	döntésképeség szervező készség tervező készség

Forrás: saját szerkesztés

igazgatási feladatok komplexitásának növekedésére utal. Az olyan, a korábbiakban a közigazgatás kompetenciaterképén lévő, mint a kezdeményező-készség; csoportmunka, együttműködés; kommunikáció (befolyásolás); problémamegoldás nem kaptak helyet az új modellben. Viszont megjelentek újak, pl. – számos más mellett – a változások irányítása; változásokra való nyitottság, ami a (főként a jogszabályi) környezet változásait követni tudó szervezetek működésének szükségletét tükrözi.

A Jó önkormányzat kutatás⁸ 22 önkormányzati személyes kompetenciát azonosított. Ezek a következők: 1. Önfejlesztés (önkép, önértékelés); 2. Elemi képességek (számolás, írás, beszéd); 3. Logikus, szisztematikus gondolkodás; 4. Emberek vezetése; 5. Szervezetek vezetése, döntéshozatal; 6. Szervezeti alkalmazkodás (fegyelem, lojalitás); 7. Együttműködés, kollektívizmus/individualizmus; 8. Feladat-ellátási kompetenciák; 9. Kommunikáció; 10. Technikai kompetenciák; 11. Közösségi, szociális kompetenciák; 12. Kreativitás, újító szellem; 13. Bizonytalanságtűrés, -kerülés (lélektani kompetencia); 14. Stressz tűrés; 15. Értéktudatosság; 16. Asszertivitás; 17. Versenyszellem, teljesítményorientáció; 18. Jövőorientáció; 19. Személyes felelősségvállalás; 20. Humánorientáció, szolidaritás; 21. Konfliktuskezelés (vitaképes); 22. Tisztesség, becsület, etikus magatartás. (Gáspár – Tevanné, 2018)

A korábban javasolt 9 önkormányzati kompetenciával 5 kompetencia tekintetében mutat átfedést, ezek: általános ismeretek; számítástechnikai ismeretek; a feladatellátáshoz kapcsolódó képességek; szervezeti magatartás; egyéni személyiségjegyek. A jelenlegi közigazgatási kompetenciaterkép esetében 7 kompetencia esetében találunk hasonlóságot, ezek: döntésképeség; etikus magatartás; felelősségtudat; konfliktuskezelés; szakmai ismeretek alkalmazásának szintje; szervezet iránti lojalitás; vezetési technikák. Ez az összehasonlítás is azt mutatja, hogy egyrészt idővel változnak a személyes kompetenciákra vonatkozó igények, másrészt az



3. ábra
Vezetői és munkatársi kompetenciák a közigazgatásban
Forrás: Szakács – Bokodi, 2006.

önkormányzás a közigazgatás egy olyan speciális területe, ami eltérő kompetenciákat is szükségessé tesz.

Érdekes még áttekinteni a vezetői kompetenciák kérdéskörét is. Tekintettel a vezetők kiemelt szerepére, a teljesítményértékelés kialakítása során, külön vizsgálták a sikeres vezetők legfontosabb kompetenciáit, melynek során 13 kulcskompetenciát határoztak meg, amit a 4. ábra szemléltet (Szakács – Bokodi, 2006).

A Belügyi Tudományos Tanács és a BM Oktatási, Képzési és Tudományszervezési Főigazgatósága, valamint a Belügyi Tudományos Tanács Alkalmazott Pszichológiai Munkacsoportja 2013-ban egy kutatócsoportot hozott létre a rendészeti vezetői kulcskompetenciák feltérképezése érdekében. A kutatás 2013-ban lezajlott I. fázisának eredményeként kialakult egy 15 elemű rendészeti vezetői kompetenciarendszer. Az előzetes kutatás eredményeképpen izolált 15 kompetenciát a vezető szakértők munkacsoportja – az eredetileg kidolgozott rendszert megtartva – némileg újra strukturálta, és végül 13 kompetenciát határozott meg. Ezek a következők (Málét-Szabó, 2013):

⁸ KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001

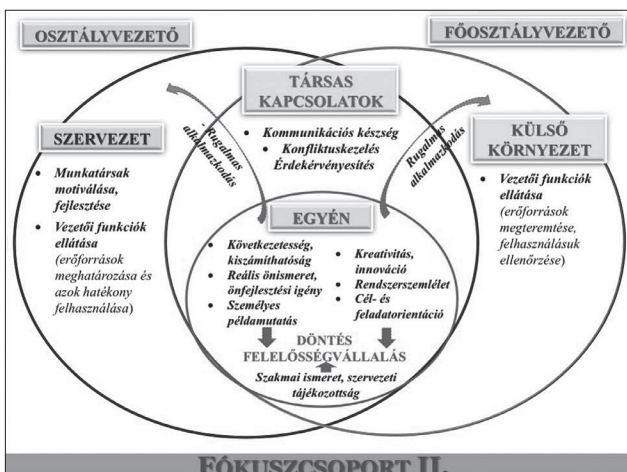


4. ábra
A 13 közgazgatási vezetői kulcskompetencia
Forrás: Szakács – Bokodi, 2006.

- következetesség, kiszámíthatóság;
- szakmai ismeret;
- vezetői funkciók ellátása;
- reális önismeret, önfejlesztési igény;
- személyes példamutatás;
- rugalmas alkalmazkodóképesség;
- döntési képesség, felelősségvállalás;
- munkatársak motiválása, fejlesztése;
- konfliktuskezelés, érdekérvényesítés;
- cél- és feladatorientáltság;
- kommunikációs készség;
- kreativitás, innováció;
- rendszerszemlélet, lényeglátás.

A vezetői kulcskompetenciák szervezettel, külső környezettel, valamint a társas kapcsolatokkal való összefüggéseit középvezető és felsővezető esetében az 5. ábra szemlélteti.

Összehasonlítva a közigazgatási és rendészeti vezetői kulcskompetenciákat, viszonylag kevés az átfedés, mindössze 5 ilyen lehet azonosítani, ezek: a vezetői funkciók betöltése, alkalmazkodóképesség, döntési képesség/felelősségvállalás, motiválás/fejlesztés, rendszerszemlélet/lényeglátás. Ez jól



5. ábra
A 13 rendészeti vezetői kulcskompetencia
Forrás: Malét – Szabó, 2013

mutatja a közszférán belüli különbségeket, és azt is, hogy a kompetenciák tekintetében, az általános mellett, differenciált elvárásokat kell megfogalmazni az egyes szakágak vezetőivel (és munkatársaival) szemben.

A Jó önkormányzat kutatás a vezetői kompetenciákra külön nem tért ki, viszont rendelkezésünkre áll az ICMA kutatása⁹, ami a hatékony helyi önkormányzati vezetés és menedzsment tekintetében 14 kulcsfontosságú vezetői kompetenciát azonosított. A modell 4 szempontból csoportosítja az önkormányzati vezetői kompetenciákat, melyek a következők:

I. Alapvető értékek:

1. *Személyes és szakmai integritás:* tisztességes és etikus munka minden személyes és szakmai kapcsolatban és tevékenységben.
2. *Elköteleződés a közösség iránt:* a helyi önkormányzatok részvételének biztosítása és irányítása a helyes döntéshozatal támogatása érdekében.
3. *Méltányosság és inklúzió:* a különböző ötletek, különböző hátterű tehetségek részvételének, tisztelgetésének és kapcsolatának kialakítása az egész szervezet és a közösség számára.
4. *Személyzetfejlesztési hatékonyság:* felelősségvállalás a munkatársak fejlesztésében, teljesítményében és sikerében az egész szervezetben
5. *Személyes reziliencia és fejlődés:* a kiegyensúlyozott élet iránti elkötelezettség bizonyítása a folyamatos önmegújítás és fejlesztés révén, a személyes kapacitás növelése érdekében.

II. Vezetési módszerek:

6. *Stratégiai vezetés:* a jövőkép meghatározása és kommunikálása, valamint az erőforrások és eszközök kihasználása.
7. *Stratégiai tervezés:* olyan cselekvési terv kidolgozása, amely összekapcsolja a közösséget, a cél és a prioritások világosságát, valamint a szervezet cselekvéseit a céljai és célkitűzései megvalósításában.
8. *Politikai facilitáció és implementáció:* a választott tisztségviselők és más közösségi érdekelt felek bevonása olyan közös politikák kidolgozásába és végrehajtásába, amelyek közös célokat valósítanak meg.

III. Kitűzött célok:

9. *Közösségi és lakossági szolgáltatás:* a közösségi igényekre és szükségletekre reagáló, méltányos szolgáltatások biztosítása.
10. *Egyéb szolgáltatások nyújtása:* a szolgáltatásnyújtás alapelveinek megértése, stratégiai döntéshozatal és folyamatos fejlesztés a szervezet és a közösség szolgálatában, valamint a működési területek közötti összetevők és kapcsolatok befolyásolása.

IV. Készségek:

11. *Technológiai műveltség:* az információs technológia használata, és annak biztosítása, hogy megfelelően integrált legyen a szolgáltatásnyújtás, az információmegosztás és a nyilvános hozzáférés terén.
12. *Pénzügymenedzsment és költségvetési ismeretek:* hosszú távú pénzügyi elemzés és tervezés implementálása,

⁹ <https://icma.org/practices-effective-local-government-leadership>

amely integrálja a stratégiai tervezést, és tükrözi a közösség értékeit és prioritásait; a költségvetés elkészítése és igazgatása.

13. *Emberi erőforrásmenedzsment és munkaerő kiválasztás:* annak biztosítása, hogy a szervezeti szabályokat és eljárásokat következetesen és tisztességesen alkalmazzák, és a legmagasabb fokon motiválják, bevonják a munkatársakat.

14. *Kommunikáció és információmegosztás:* hatékonyan elősegíti az ötletek, információk áramlását és megértését.

Az önkormányzati vezetői kompetenciák ciklikus rendszerét a 6. ábra foglalja össze.

Összehasonlítva a korábbi 13 közigazgatási vezetői kulcskompetenciával, illetve a jelenlegi közigazgatási kompetenciaterkép vezetőkre vonatkozó részével, nagyon kevés átfedést találunk. A korábbiból a vezetés és a politikai tudatosság emelhető ki, a jelenlegiből pedig a vezetési technikák és az integritás. Látható, hogy nagyon különbözik a megközelítés, pl. az ICMA szemléletében elsősorban a közigazgatás közszolgáltatói jellege, míg a magyar modellben inkább a közhatalmi jellege dominál. Ez a két különböző „optika” kultúrafüggő is: azaz az adott ország, illetve annak közigazgatási (önkormányzati) szervezeti kultúrájához köthető.

4. Megvalósítás – kompetenciafejlesztés

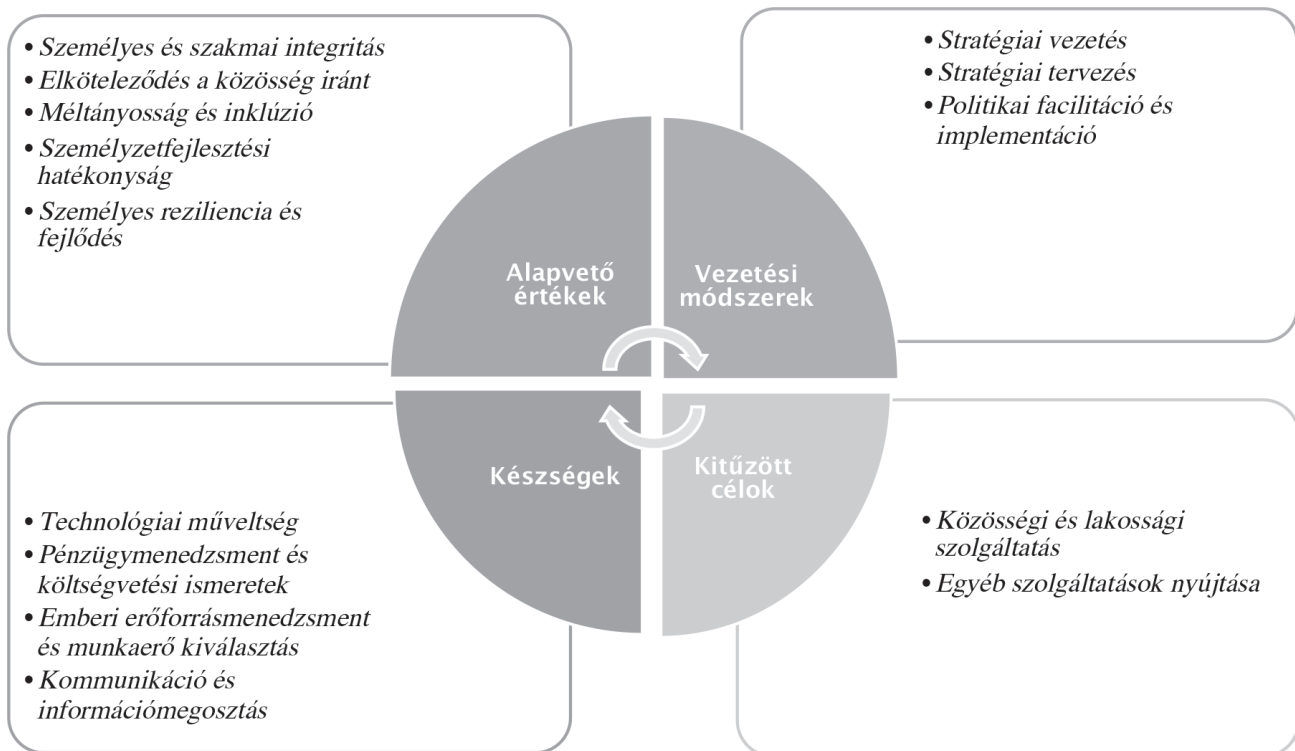
A megvalósítás szakaszában a már kialakított önkormányzati kompetencia-modell használata lehetővé teszi a személyes kompetenciák tudatos fejlesztését a szervezeten belül. (Pl. a

munkakörökhöz kapcsolódó kompetenciaprofilok használatával pontosan leírhatók a hatékonyság- és teljesítménynövelés, a fejlesztés irányai, ezáltal növelhető az eredményesség.

Érdemes áttekinteni a különféle igazgatási paradigmákat és szakmai koncepciókat ezzel kapcsolatban. A *kompetenciaalapú szemlélet és a kompetenciák szisztematikus alkalmazása* az önkormányzatok esetében is aktuális téma. Ez a közelítésmód – a hatékony és eredményes működés javítása érdekében – azokat a szempontokat hangsúlyozza, amelyek a kompetenciákból építkező szervezeti struktúra lényegi elemeit képezik, és mint ilyenek hatással vannak a közigazgatásra, és befolyásolják funkcióellátó képességét. Elméletileg megalapozott és bizonyított, hogy kompetenciaalapú rendszer nélkül egyik igazgatástechnikai változat sem élet- és működőképes. (Báger – Balogh, 2010)

A *kompetenciaalapú struktúra* kiépülésének lehetőségével kapcsolatban két irányzat figyelhető meg: az egyik a kompetens szervezetnek (1) a *szervezeti kompetenciákból* történő kialakulását kutatja, a másik kompetenciaalapú irányzat (2) az *ember oldaláról* közelít, és ezen keresztül hozza létre a kompetens szervezetet. A kompetenciaalapú struktúra kiépítésekor az egyes országokban olyan kompetenciaprofilokat alakítottak ki, amelyek megfelelnek államformájuknak, az igazgatáspolitikai és -technikai kritériumoknak, és összhangban vannak stratégiai céljaikkal. (Báger – Balogh, 2010)

A napjainkra jellemző folyamatos környezeti változások hatással vannak az önkormányzatok működésére is. Az önkormányzati szervezetek számára, ha meg akarnak felelni az új elvárásoknak, illetve szolgáltatásaikat szélesebb körben és jobb minőségben szeretnék nyújtani, szükség van az új tu-



6. ábra
Önkormányzati vezetői kompetenciák
Forrás: ICMA alapján, saját szerkesztés

dásra is. Az új ismeretek elsajátítása és alkalmazása minden szervezetben, így az önkormányzati szervezetek esetében is egy tanulási folyamat eredményeképpen valósulhat meg. A tanulási folyamat minden esetben időigényes, azonban az önkormányzatok struktúrájából és működési mechanizmusából következően a szükséges idő az új tudás létrejötte és alkalmazhatósága között hosszú lehet.

Minden szervezetre igaz, hogy a környezet gyorsan változó kihívásaira csak abban az esetben tudnak eredményesen reagálni, ha nyitottak és képesek a tanulásra. A szervezeti tanulás klasszikus definíciója szerint ez az a folyamat, amely során a szervezetek feltárják, elemzik és korrigálják az elkövetett hibákat. (Argyris – Schön, 1978)

A szervezeti tanulás alapvető jellemzői (Branyiczky, 1993):

- a szervezeti tanulás egy folyamat,
- a tanulás eredményeképpen tudás jön létre a szervezetben,
- a tudás elterjesztésre kerül a szervezetben,
- a tudás beépül a szervezetbe, rögzül a szervezeti memóriában,
- a tudást a szervezet több tagja, egysége is használni tudja.

A szervezeti tanulás hasznának két megközelítése (Bakcsi, 2010):

- a tanulás eredményeként keletkező tartalom, *tudás*, *képesség*,
- a *folyamat*, amely során a szervezet eddig ismeretlen tudásra, képességekre, ismeretekre tesz szert, amely beépülve a szervezet memóriájába, valamennyi tag számára hozzáférhetővé válik.

A *szervezeti tudás* napjainkra különösen létfontosságúvá, az eredményesség és versenyképesség alapvető feltételévé válik, amely egyedivé teszi a szervezeteket, mivel a tudás az egyetlen, versenytársak által nem másolható adottság. Ezért is nagy jelentőségűek a szervezeti tanulás során elsajátítható új ismeretek, amelyek részben formálisak, dokumentációkban, szabályzatokban, napi rutinban megtalálhatóak, de minden esetben vannak tacit, személyhez kötődő elemei. A tudás tacit része láthatatlan, nehezen formalizálható és kommunikálható. Rejtett tudás, amely személyhez, de tágabb értelmezésben csoporthoz vagy szervezethez is köthető. (Polányi, 1994)

Az új tudások létrehozásához, új összefüggések feltáráshoz elengedhetetlen a vezetés támogató irányítása. Az explicit, megragadható tudás szervezeten belüli elterjesztése és feljegyzése, dokumentumok, kézikönyvek, folyamatleírások, szabályzatok formájában lehetséges. A tudás személyhez kötődő elemei a szervezeti szocializáció és a szervezeti kultúra. Ezek a közös fejlesztési programokban történő együttműködések során terjeszthetők, illetve rögzíthetők a szervezeti memóriába.

A *szervezeti memória* jelentősége a tanulási folyamatokban meghatározó lehet, mivel segítségével tárható fel, hogy valójában mit is tud a szervezet. A *szervezeti memória* különböző területei, ahol a tudás azonosítható: egyének, szervezeti kultúra, szervezeti folyamatok, szervezeti struktúra, dokumentációs rendszerek.

A *szervezeti tanulás folyamatában* megkülönböztetjük a már mások által létrehozott tudás átvételét és az új tudás létrehozását, mindkét esetben származhat a tudás szervezeten

belülről és kívülről is. A már meglévő belső tudás átvételéhez általában rendelkezésre állnak nyilvántartások, dokumentációk, írott és íratlan jó gyakorlatok, amelyek a tagok számára könnyen hozzáférhetők, illetve elsajátíthatók. A szervezeten kívüli tudások (pl. licenc) pedig megvásárolhatók és ezt követően a szervezeti folyamatokban elhelyezhetők, így minden érintett számára elérhetővé válhatnak. (Polányi, 1994)

A szervezeti tanuláshoz kötődő jelenség a *szervezeti felejtés*, a megújulási időszakok fontos eleme. Ez azt jelenti, hogy szükség van a szervezet memóriájában lévő tudások lecserélésére, elfelejtésére, amely az explicit tudások esetében viszonylag könnyen megvalósítható, a szemlélet, a gondolkodásmód megváltoztatása ugyanakkor hosszabb, összetettebb folyamatot igényel. A szervezeti felejtés akkor válik/válhat szükségesé, amikor a környezeti hatásokra való reagáláshoz (fejlődés, új ismeretek, készségek, szemlélet, magatartás) egy új típusú működés kell, hogy felülírja a berögződéseket. A szervezeti felejtés ebben az értelemben jelentős eleme a tartós tanulási képességnek (egyének és szervezetek esetében is).

A szervezeti tanulás akkor tekinthető eredményesnek, ha érzékelhető a szervezeti teljesítmény tartós javulása, amely a külső és belső környezeti hatásokra történő új felismerések, megváltozott magatartás és a korábbtól eltérő értelmezések eredményeképpen figyelhető meg.

A tanulási folyamat során megszerzett *tudást* – egy tágabb nézőpontból, a gazdaság oldaláról történő megközelítés és a tanulási eredményekben való gondolkodás hatását – tágabb értelmezésben a *kompetencia egyik komponensként* lehet meghatározni (pl. a DACUM módszer).

A *szervezeti kompetencia fejlesztése* az egyes munkavállalók, valamint az egy szervezeti egységhez, csoporthoz tartozók képességeinek fejlesztésével valósítható meg. Első lépésként szükség van egy ún. *kompetencia-térképre*, amely a jelenlegi helyzetet tükrözi, a meglévő tudások és képességek tartalmát és szintjét. Ezt követően a szervezetfejlesztési irány és a célok – adott esetben a jó önkormányzat és a jó önkormányzás követelményei – ismeretében meg kell határozni, hogy pontosan milyen típusú tudásra lenne szükség. Alapvető fontosságú azoknak a *kulcskompetenciáknak* és a köztük lévő összefüggéseknek a feltárása, amelyek meghatározó jellegűek egy adott fejlesztés hatékonysága érdekében. A modern tudás-intenzív szervezetek – melyek a működéséhez szükséges erőforrások közül a tudásnak tulajdonítanak kiemelt fontosságot – kialakításához és hatékony működtetéséhez elengedhetetlen a *kompetencia szemléletű vezetési módszerek* alkalmazása.

5. Értékelés – kompetenciaértékelés

Az értékelés szakaszában az önkormányzati kompetenciák mérése, összevetése történik egyéni-, szervezeti-, illetve közösségi szinten. A méréssel párhuzamosan kontrollálható a kompetenciaprofilok érvényessége (validitása) is. A továbbiakban a kérdés tehát az, hogy miként lehet a legtágabb értelemben vett kompetenciafejlesztést – a személyes, szervezeti és közösségi kompetenciák egységes szemléletét és fejlesztését – módszeresen és intézményesen az önkormányzatok szolgálatába állítani.

Érdemes áttekinteni a kompetenciagazdálkodás és az elszámoltathatóság összefüggéseit a kérdés megválaszolása érdekében. A kompetenciaalapú struktúra kialakulásával a kompetenciagazdálkodásban új fogalom jelent meg: az elszámoltathatóság, amely a teljesítményértékelés sajátos részaspektusaként fogható fel. Az elszámoltathatósági kezdeményezések a teljesítménymenedzsment, a költségvetés decentralizációjának, a fogyasztóorientáltság és a jó kormányzás reformjával párhuzamosan haladnak.¹⁰

Az elszámoltathatóság tartalmát, címzettjeit és a szabályozási formát illetően megkülönböztetünk jogi, politikai, hierarchikus és külső elszámoltathatóságot, melyekben közös, hogy (Bovens, 2005):

- a beszámolásra kötelezett vállalt kötelezettségének teljesítéséről ad számot egy beszámoltatónak (kijelölt szervnek, meghatározott személynek);
- a beszámolást meghatározott szempontok (eljárás) alapján végzik;
- a beszámoltató a beszámoló kötelezettségének teljesítését a beszámolás alapján értékeli;
- a beszámoltató félnek formális vagy informális szankcionálási lehetősége van.

Bovens szerint a hagyományos elszámoltathatóságot a szabályoknak, a követendő eljárásoknak való megfelelés dominálja, ami főként a jogi, a politikai vagy a hierarchikus elszámoltathatóságra jellemző. Ezzel szemben a nem-hagyományos, teljesítményjellegű elszámoltathatóság eredményorientált, a folyamatot monitoringolja és a teljesítményre összpontosít, figyelembe veszi a visszajelzéseket is, melyek nyomán alakítani tud inputján (hozzáállásán, eljárás módján).

A köztisztviselőnek olyan kompetenciákkal kell rendelkeznie, amelyek lehetővé teszik számára a feladatvégzéséhez kapcsolódó beszámolási kötelezettség teljesítését. Jogi elszámoltathatóság esetén azt, hogy tevékenységét a jogszabályoknak, a hatályos rendelkezéseknek megfelelően végezze, és erről számot adjon. Politikai elszámoltathatóság esetén a számadási kötelezettség a törvényhozók (képviselők) felé az igazgatási szerv közbeiktatásával keletkezik és áll fenn.¹¹ Hierarchikus vagy szolgálati (vezetői) elszámoltathatóság az igazgatási szerv¹² hierarchiájában elfoglalt helyének megfelelően áll fenn: a köztisztviselő a belső előírásoknak megfelelően köteles feleltetésnek számot adni döntéseiről, végzett tevékenységéről, feladatainak ellátásáról. (Báger – Balogh, 2010)

¹⁰ Az elszámoltathatóság szoros összefüggésben áll a felelősséggel, amely pontosabban meghatározza annak szintjeit egészen a társadalmi felelősségig. Minden felelősség az elszámoltathatóságon alapszik.

¹¹ A törvényhozó (képviselő) és a köztisztviselő között nem alá- és fölérendeltségi viszony, hanem az igazgatási szervben keresztül megbízó-megbízotti kapcsolat jön létre, amelyben a köztisztviselő a belső szabályokra tekintettel fejt ki tevékenységét. További sajátossága ennek a kapcsolatnak, hogy a köztisztviselő végzett munkájáért a jogi elszámoltathatóság szerint az őt foglalkoztató igazgatási szervnek felel és nem vonható politikai felelősségre: a politikai felelősséget minden esetben a megbízó, vagyis a törvényhozó (képviselő) viseli.

¹² Igazgatási szerv a magasabb szintű igazgatási szervnek, illetve a felületei szervnek tartozik felelősséggel. Ebben az esetben párhuzamosan jelenik meg: az elszámoltathatóság és az ellenőrzés.

6. Következtetések, javaslatok

Az önkormányzatok működésére egyre inkább jellemzővé válik, hogy olyan feladatokat is el kell látniuk, amelyekre korábban nem volt példa, illetve olyan fejlesztési lehetőségek nyílnak meg számukra, amelyek megvalósításával kapcsolatban nem rendelkeznek tapasztalatokkal. Az eredményes szolgáltatásnyújtás és fejlesztési programok érdekében szükségessé válik, hogy új kompetenciák is beépüljenek a szervezeti folyamatokba.

Ennek megvalósítását szolgálja az önkormányzati *kompetenciaalapú szervezeti modell*. Ez a modell azon az összefüggésen alapszik, hogy a reziliens, azaz változásokra rugalmasan reagálni képes önkormányzati szervezetek számára szükséges új kompetenciákat milyen hatások és összefüggések figyelembevételével célszerű kialakítani. A modell az önkormányzati környezetre jellemző részben centralizált, bürokratikus szervezetekre alkalmazható, ahol a kompetenciák fejlesztésére elsősorban a központi struktúra és a szabályozási környezet változásai, valamint stratégiai feladatok ellátása miatt lehet szükség.

Az önkormányzati kompetenciaalapú szervezeti modell kialakításához a Hodge et al (2005), Báger és Balogh (2010) által adaptált *tudásvagyon gazdálkodási modellt* használhatjuk fel. Abból indulunk ki, hogy a közigazgatási szervezetek kompetencia-gazdálkodásában¹³ fontos szerepet játszik az erőforrás-gazdálkodás egészének vagy egyes elemeinek kompetenciaalapokra történő helyezése. A kompetenciaalapú struktúrára való átállás az emberi erőforrás-gazdálkodásban jelentős változásokat idéz elő. Ebben a struktúrában:

1. világosan, egyértelműen meg kell határozni a szervezeti stratégiákat;
2. a munkaerő-tervezés stratégiai területté válik: domináns az a szemlélet, hogy olyan személyeket foglalkoztassanak, akik:
 - megfelelnek az elvárásoknak (mindenekelőtt a szerepelvárásoknak), és
 - teljesíteni tudják a kitűzött célokat;
3. definiálni kell a funkciók megfelelő munkaszerepeket illetve, hogy a feladat sikeres teljesítéséhez milyen kompetenciákra van szükség;
4. elengedhetetlen a rendszeres értékelés (minősítés), a kompetenciák karbantartása, fejlesztése továbbképzés formájában, azaz gazdálkodni kell a meglévő kompetenciákkal (kompeteniamenedzsment);
5. a nagyobb teljesítmény és elégedettség elérése érdekében kompetenciaalapú szelekcióra van szükség; a szelekció során a munkaköri követelmények és a munkavállaló képességei közötti megfelelés vizsgálandó;
6. a szelekciós eljárásban kritériumként a célhelyzet eléréséhez szükséges kompetenciák számítanak, ehhez szelekciós eszközökként főként interjúkat, írásbeli tesz-

¹³ A *kompetencia-gazdálkodás* fogalma mindenekelőtt identifikálást, tesztelést, modellezést, kompetenciaprofilok és modellek, kompetenciake-retek kialakítását, fejlesztését, karriertervezést, teljesítményértékelést, valamint módszerek és eljárások alkalmazását jelenti.

teket készítenek, értékelési központokat (assessment centers) hoznak létre, indikátorokat használnak;

7. a teljesítmény elérése nélkülözhetetlen elem. A kompetenciaalapú teljesítménymenedzsment (teljesítménygazdálkodás) az értékeléshez és javadalmazáshoz figyelembe veszi mind a folyamatot, mind az eredményeket, vagyis a hogyan-ra és a cél elérésére helyezi a hangsúlyt, tehát folyamatosan motivál, illetve visszacsatolást végez, hogy segítsen a köztisztviselőknek a szükséges kompetenciák kiépítésében. (Báger – Balogh, 2010)

A kompetenciaalapú szervezeti modell alkalmazása révén tehát az önkormányzat eredményesebben működik, ha olyan *kulskompetenciákkal* ruházzák fel, hogy ne csak reagáljon a kihívásokra, hanem proaktív módon javítsa teljesítményét és eredményes működését. A kompetenciaalapú struktúra legfőbb jellegzetessége, hogy a feladat, a munka helyett az embert állítja a középpontba, kiemeli anonimitásából, és képességei köré szervezi a tevékenységeket, amelyek szintén kompetenciaalapon vannak definiálva.

A *szervezeti tanulással elsajátított új kompetenciák* megteremtik a lehetőséget arra, hogy az önkormányzatok képviselői egy új szemlélet elsajátításával képesek legyenek a folyamatos megújulásra, elsajátítsák, majd közvetítsék a partnerek felé az együttműködésben rejlő szinergiák pozitív hatásait, és minden körülmények között képviselni tudják a fenntarthatóság és kölcsönösség alapelveit. A kompetenciaalapú szervezet kialakításának folyamata eltérő időigényű, többek között attól is függően, hogy milyen mértékű változásokra van szükség, azonban elsősorban inkrementális, azaz lassú és fokozatos változásra kell számítani.

Felhasznált szakirodalom

- ARGYRIS, C. – SCHÖN, D. (1978): *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Addison-Wesley, Reading, MA.
- BÁGER Gusztáv – BALOGH Gábor (2010): *Kompetenciaalapú struktúra kiépítésének lehetőségei a közigazgatásban – Módszer és esettanulmány*. Kézirat. Állami Számvevőszék Kutató Intézete.
- BAKACSI, Gyula (2010): *A szervezeti magatartás alapjai*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- BOVENS, M. (2005): Public accountability (Draft), published In: E. FERLIE, L. LYNNE & C. POLLITT (eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- BRANYICZKY, Imre (1993): *Szervezeti tanulás – szervezeti kultúra – szervezeti változás*. Kandidátusi értekezés. MTA, Budapest.
- GÁSPÁR Mátyás – TEVANNÉ DR. SÜDI Annamária (2018): *Zárt ciklusú stratégiai menedzsment (ZCSM) rendszer megvalósítása az önkormányzatok működésében*. Kézirat.
- ICMA: Practices for Effective Local Government Leadership. <https://icma.org/practices-effective-local-government-leadership>
- MALÉTSZABÓ Erika (2013): A belügyi vezető-kiválasztási rendszer tudományos megalapozása – avagy egy belügyi kutatás első eredményei. In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV.* Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja. 141–148
- POLÁNYI Mihály (1994): *Személyes tudás I.-II.* Atlantisz Kiadó, Budapest.
- SZAKÁCS Gábor – BOKODI Márta (2006): *Kompetencia alapú teljesítményértékelés*. Előadás.