

HAJNAL György

AZ ÖNKORMÁNYZATI HIVATALI MŰKÖDÉS KORSZERŰSÍTÉSÉNEK IRÁNYAI ÉS LEHETŐSÉGEI

A tanulmány a magyar települési önkormányzatok hivatalainak szervezetét és működését érintő korszerűsítési, fejlesztési folyamatokba nyújt bepillantást. A polgármesterek egy országosan reprezentatív, 400 elemű mintáján felvett kérdőíves adatok alapján – többek között – a különféle, a hivatali működési és döntési folyamatokat támogató technikák (pl. ISO, CAF, hatáselemzés) elterjedtségét és megítélését, valamint az önkormányzati döntéshozóknak a „korszerű, hatékony közigazgatás” mibenlétével, fejlesztési lehetőségeivel kapcsolatos elképzeléseit vizsgálja.¹

Kulcsszavak: önkormányzat, menedzsmenttechnikák, empirikus vizsgálat

A polgármesteri hivatalok működésének-vezetésének, tágabb értelemben: a (helyi) önkormányzatok adminisztratív kapacitásának fejlesztési lehetőségei és tendenciái a helyi-területi hatalomgyakorlás alapvető önkormányzati intézményeinek kialakulását-megszilárdulását követően, nagyjából a kilencvenes évtized második felétől kezdtek fokozottan előtérbe kerülni. Noha önmagában véve is fontos kérdésről van szó, az önkormányzati működés ezen korszerűsítésének önmagán túli jelentősége is volt: a tudatos közigazgatási innováció elsődleges „húzóágazata” hosszú időn keresztül elsődlegesen az önkormányzati igazgatás volt és maradt (Hajnal, 2007).

E folyamatok létezéséről tehát már nagyjából a kilencvenes évek vége óta vannak ismereteink ezen ismeretek összegyűjtéséhez, szisztematizálásához és terjesztéséhez pedig bizonyos mértékig a magyar közigazgatás-tudományi kutatás is igyekezett hozzájárulni. A közigazgatási munkában – ezen belül az önkormányzati igazgatásban – alkalmazható teljesítményorientált technikákkal kapcsolatos szakmai és tudományos érdeklődés – a korábbi éveket jellemző megközelítésekhez (Dudás, 1999; Gáspár, 1993; Hajnal, 1998; Hajnal, 1999; Hajnal – Gajduschek, 2002; Horváth, 2002; Karoliny, 2001; Király, 1999; Miklos, 1992; Urbán, 1995 stb.) képest – az utóbbi években tematikailag

fókuszáltabbá, intenzívebbé és gyakorlatiasabbá vált (Bércesi – Jászberényi, 2004; Dudás – Hazafi, 2005; Major, 2003; Petrik – Sümegei, 2004; Sümegei, 2003; Szente, 2002, 2003; Verebélyi, 2001). Mindemellert azonban a magyar nyelven, illetve a magyar közigazgatási rendszerrel kapcsolatban rendelkezésre álló tudás mind elméleti, mind pedig gyakorlati/empirikus tekintetben erősen korlátozott. Általánosságban az alábbiak mondhatók el az eddigi eredményekkel kapcsolatban:

- A témával foglalkozó empirikus munkák tipikusan partikuláris, egyedi esetekkel/szervezetekkel foglalkoznak; az empirikus általánosíthatóság és a vizsgált terület fölötti akár csak hozzávetőleges áttekintés lehetősége így nagymértékben hiányzik.
- A publikált eredmények egy másik része az „*international best practice*” – illetve esetenként meg nem határozott forrásból származó normatív megállapítások és következtetések – bemutatásának szándékával íródott.

Akár az előbbi, akár ez utóbbi típusú munkáról legyen is szó, azok figyelme pusztán az egy-két éppen divatosnak tekinthető technikára összpontosul. Ebből kifolyólag még a legegyszerűbb kérdések – mint pl. hogy hozzávetőleg hány polgármesteri hivatalban van X technika, vagy mennyire ismert a helyi döntéshozók körében Y megoldás stb. – tekintetében sem áll ren-

delkezésre adat. Az pedig, hogy az önkormányzati hivatalok belsejében, illetve a döntéshozók fejében mely megközelítések, és milyen relatív súllyal-gyakorisággal jelennek meg, még kevésbé ismert.

A kutatási probléma, a kutatás módszere és az eredmények érvényessége

A jelen kutatás az előbbieken vázolt szituációból való előrelépést kívánja – ha csak bizonyos meghatározott irányokban és szerény mértékben is, de – előmozdítani. A vizsgálat az „önkormányzati modernizáció” fogalmi univerzumának egy több szempontból is leszűkített részhalmozára irányult². A továbbiakban tehát a helyi önkormányzatokban

- (i) mikroszinten (tehát a fennálló alkotmányos, intézményi-jogi kereteken belül, azokat nem érintő módon),
- (ii) a belső hivatali folyamatok, működések (vagyis pl. a közszolgáltatások szervezésének, nyújtásának technikai-jogi-irányítási megoldásait magába nem foglaló) területén,
- (iii) a teljesítmény és a minőség szempontjainak fokozott érvényesítése céljából (azaz nem – mondjuk – az EU-jogharmonizáció céljából),
- (iv) decentralizált, helyi döntések folyamányaként (tehát nem, mint pl. az egyéni teljesítményértékelés esetében, központi kormányzati döntés alapján) bevezetett-alkalmazott technikákra fókuszálunk e technikákat a továbbiakban – összefoglalóan – (önkormányzati) menedzsmenttechnikáknak nevezzük.

A kutatás alapjául szolgáló empiria forrása a magyar települések polgármestereinek mintáján személyes megkérdezés útján végrehajtott adatfelvétel volt³. A minta összetételét az 1. táblázat mutatja.

1. táblázat

A minta összetétele

Településnagyság			
	Gyakoriság	Relatív gyak. (%)	Kumulált rel. gyak. (%)
kerület	17	4,2	4,2
m. j. v.	12	3,0	7,2
10.000 felett	97	24,0	31,1
2000–10.000 között	94	23,2	54,3
2000 alatt	185	45,7	100,0
Összesen	405	100,0	

Az adatfelvétel során használt kérdőív releváns kérdései (a terjedelem csökkentése végett a válaszalternatívák kihagyásával) az 1. sz. mellékletben olvashatók.

Amint látható, a „teljesítményorientált önkormányzati menedzsmenttechnikák” fentebb definiált halmazát két irányból igyekeztünk megragadni. Egyfelől (az e2 és e3, ún. nyílt végű kérdések révén) azt vizsgáltuk, hogy a megkérdezettek gondolkodásában, az általuk használt fogalomrendszerben hogyan értelmeződnek e menedzsmenttechnikák. Másfelől pedig – bizonyos fokig óhatatlanul önkényes alapon – megkíséreltük a fenti (i)-(iii) kritériumok által definiált fogalmi univerzumot „lefedni” a hazai és/vagy a nemzetközi diskurzusban domináns néhány legfontosabb menedzsmenttechnikával.

A technikák közötti válogatás bizonyos fokig óhatatlanul önkényes. E tekintetben a vizsgálat a magyar szakmai közbeszédben és/vagy gyakorlatban leggyakrabban előforduló technikák (ISO, CAF, hatáselemzés, szervezetátvilágítás) „kemény magjára” fókuszált. Ezek mellett néhány további, az európai/nemzetközi gyakorlatban „divatosnak” számító megközelítés is helyet kapott a felsorolásban, az adatfelvétel technikai korlátai miatt azonban más technikák (pl. TQM, BSC/Balanced Scorecard) óhatatlanul ki kellett, hogy maradjanak. A vizsgálatból való kihagyásról, illetve az abba történő belefoglalásról hozott döntés során a fő szempont az volt, hogy lehetőleg az ismertebb technikák kerüljenek lekérdézésre. Az ezzel kapcsolatos információk részben a szerző szubjektív szakértői becsléséből, részben pedig néhány, a kutatás előkészítő szakaszában készített mélyinterjúból származtak.

A megkérdezésből származó adatokat statisztikai, illetve – kisebb részben – szoftverrel támogatott kvalitatív elemzésnek vetettük alá. Az elemzések fő eredményeit az alábbiakban négy téma köré csoportosítva tekintjük röviden át:

- (a) Milyen mintázatok mutathatók ki a különböző technikák gyakorlati alkalmazásában, elterjedtségében?
- (b) Milyen az egyes technikák megítélése, mennyire tartják azokat a válaszadók alkalmasnak arra, hogy céljukat – az önkormányzati működés eredményességének és minőségének javítását – elérjék?
- (c) Milyen mértékben rendelkeznek ismeretekkel az önkormányzati döntéshozók az egyes technikákról?
- (d) Mit értenek az önkormányzati döntéshozók a „korszerű közigazgatás” fogalma alatt, hogyan gondolkoznak arról, (i) mennyire releváns, használható számukra ez a fogalom, és (ii) mennyire azonos a kutatás során alapul vett értelmezéssel, illetve mennyiben különbözik attól?

E négy kérdés közül az utóbbi három lényegileg a válaszadók ítéleteire, percepcióira, ismereteire irányul, az első azonban „kemény” tényeket igyekszik a válaszadótól származó „puha” információk alapján mérni. Noha az irodalomban nem ritka az ebben rejlő problémák figyel-

men kívül hagyása, a magunk részéről tartózkodunk attól, hogy a tények és az (adatfelvételtől nyert) vélemények közé automatikusan egyenlőséget tegyünk.

E problémán kívül néhány további, a kutatás mód-szeréből fakadó és a következtetések körét-érvényes-ségét korlátozó körülmény is felmerül. Mielőtt tovább-mennénk, vegyük ezeket röviden sorra!

Az egyik probléma, hogy a vizsgálat során a külön-böző menedzsmenttechnikák megjelölésére használt kifejezések – sőt maguk a kifejezések által jelölt fogalmak is – igencsak homályos és bizonytalan tartalmú valamik, így szinte bizonyosra vehető, hogy lényeges különbségek vannak a különböző válaszadók, a kutató, valamint az Olvasó(k) között a tekintetben, hogy pontosan mit is értenek a vizsgálat középpontjában álló különféle menedzsmenttechnikák alatt.

Az eredmények érvényességének alapfeltétele, hogy a kérdések és az arra adható válaszok jelentése tekintetében ne legyenek nagy különbségek, vagyis hogy a válaszadók, az Olvasó és a kutató nagyjából hasonló jelentést tulajdonítson a kérdőíven szereplő kifejezéseknek, állításoknak. Egyes esetekben ez a feltétel nyilvánvalóan teljesül; ilyen pl. az a kérdés, hogy az adott hivatalban működik-e ISO vagy CAF minőség-irányítási rendszer. A legtöbb esetben azonban nem ez a helyzet. Kérdéses például, hogy ugyanazt tekintie-e „e-önkormányzásnak” egy községi polgármester, egy nagyvárosi polgármester, az Olvasó, illetve a kutató.

Természetesen e bizonytalanság ténye önmagában még nem, legfeljebb csak a mértéke tekinthető szokatlanoknak. A kérdőíves vizsgálatok esetében ilyenkor szokásos „tankönyvi” megoldást – a vizsgálati kérdések további fogalmi pontosítását, majd gondos operacionalizálását, kérdőívi formába öntését – azonban itt több okból sem lehetett – illetve volt célszerű –, alkalmazni. A különféle menedzsmenttechnikák elterjedtségével kapcsolatos makroszintű adatok, kutatási eredmények nagyfokú hiánya inkább a „széles sörpésű”, viszonylag sok aspektusra/technikára kiterjedő vizsgálatot indokolta, ugyanakkor az adatfelvétel technikai-terjedelmi korlátai áthághatatlan akadályt jelentettek egy ilyen átfogó, ugyanakkor pontosan és aprólékosan operacionalizált adatfelvétel számára.

Ugyanakkor a meglévő kutatási eredményekre sem igen lehetett támaszkodni; mint a hazai kutatási előzmények néhány bekezdéssel fentebbi áttekintése során már láttuk, azok – ambíciójuk és módszerük szabta korlátaik miatt – sem elméleti, sem pedig empirikus általánosításra nem adnak lehetőséget. A nemzetközi szakirodalom más okból ugyan, de szintén nem sok fogódzót kínál: az önkormányzati szervezet- és működés-korszerűsítést empirikusan vizsgáló munkák mindegyi-

ke egyetlen konkrét technikára koncentrál (pl. Wilson, 2005 a „Comprehensive Performance Assessment” elnevezésű kezdeményezéséről; vagy Higgins et al., 2004 a „Best Value” intézkedéscsomagról; vagy Kluvers, 2001 a programköltségvetésről stb.). A külföldi vizsgálatokban alkalmazott fogalmak és kérdőíves vizsgálati módszerek átvételének egy további akadályát képezi, hogy a vizsgált (pl. brit) rendszer kontextusában releváns korszerűsítési technikák köre nagyrészt különbözik a Magyarországon releváns technikák körétől. Továbbá az, hogy a korszerűsítéssel kapcsolatos magyar gyakorlat és ismeretek „előrehaladottságának” szintje lényegesen elmarad a – tipikusan angolszász – referenciaországokra jellemző szinttől.

A kutatás empirikus bázisának sajátosságaiból fakadó másik következmény a közigazgatási modernizációs/reformfolyamatok vizsgálatának ún. „elit percepciókon” – vagyis az érintett szervezetek egyszemélyi vezetőt célzó kérdőíves adatfelvételen – alapuló vizsgálatának módszertani korlátaival függ össze. Enticott (2004) meggyőző empirikus eredményekkel illusztrálja a szervezeti változásokra irányuló legfelső vezetői percepciók (*elite surveys*) adataival kapcsolatos komoly megbízhatósági és érvényességi problémákat.

E két következmény – együttesen és egyszerre – egy harmadikhoz vezet, nevezetesen: a vizsgálat nem annyira a polgármesteri hivatalokban zajló tényleges modernizációs folyamatokra irányul – hiszen azokhoz a vizsgálat korlátai között nem tudunk hozzáférközni –, hanem sokkal inkább a települési vezetők e folyamatokkal, illetve az ezek alapegységeit képező egyes menedzsmenttechnikákkal kapcsolatos gondolkodására, értékítéleteire. Ambícióját tekintve pedig sokkal inkább tekinthető egy – Magyarországon még nem(igen) kutatott – terület pusztán exploratív-leíró igényű szemügyre vételének, mint a vizsgált problématerület értékelő vagy magyarázó/hipotézisvizsgáló elemzésének.

Az a körülmény, hogy a bemutatott és elemzett adatok elsődlegesen nem a valóságot, hanem a polgármesteri percepciókat reprezentálják, bevallottan sokat levon a közölt eredmények értékéből, relevanciájából. E helyen három, az „önkormányzati valóság” és a polgármesteri percepciók közötti különbségből fakadó korlátot érdemes megemlíteni. Az első azzal függ össze, hogy a feltett kérdések és az arra adott válaszok mennyire jelentik ugyanazt a válaszadók, illetve a kutató számára. A második – az előzőtől nagyrészt független – probléma, hogy ténylegesen milyen mértékben rendelkezik a válaszadó az adott kérdésben információval, véleménnyel. Végül a harmadik korlátozó tényező pedig a válaszadók azon törekvéséből fakad, hogy a kérdező általuk feltételezett elvárásainak megfeleljenek; pl.

kompetens, sikeres vezetőnek tűnjenek⁴. Mindezek tükrében a kérdőíves adatfelvétel eredményeinek „névértéken történő”, fenntartások nélküli elfogadása naivitás lenne. Azonban az a körülmény, hogy az önkormányzati szektor szervezeti modernizációjának tárgyában gyakorlatilag nincs átfogó igényű, empirikus, publikált eredmény – s hogy ilyen módon e mind tudományos, mind gyakorlati szempontból fontos területen a jelen tanulmány tekinthető az első, exploratív lépésnek – eredményeink szerint elegendő „mentséget” szolgáltat.

Az egyes technikák gyakorlati alkalmazásának mintázata

Az alábbiakban két irányból közelítjük meg a gyakorlati alkalmazás kérdéskörét. Egyrészt az egyes technikák szempontjából vizsgáljuk meg: melyek a „népszerűbb” és a kevésbé „népszerű” technikák, illetve hogyan alakul az alkalmazási gyakoriság a településméret függvényében. Másrészt azt járjuk körül, hogy a korszerűsítési tevékenység, a közigazgatási-önkormányzati innováció mennyire van jelen az önkormányzatok különböző csoportjai körében.

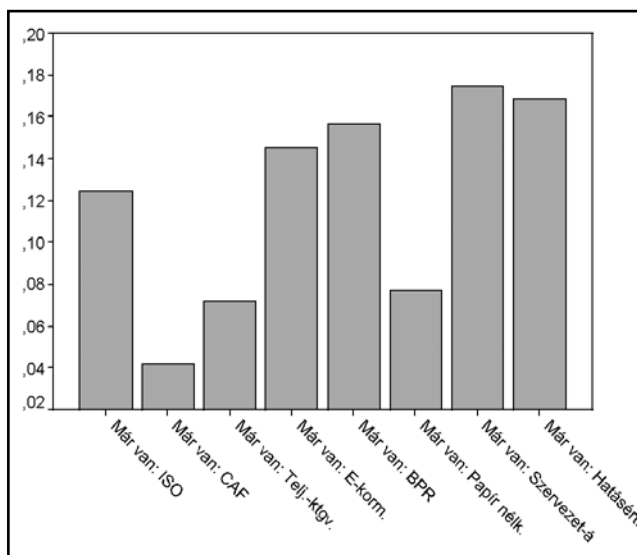
Az egyes technikák elterjedtsége

Az önkormányzatok populációjának egészét tekintve megállapítható, hogy az egyes technikák elterjedtsége – legalábbis a polgármesterek „önbevallása” szerint – durván 4 és 18 százalék között mozog.

Az 1. ábrából megállapítható, hogy a legnépszerűbb a szervezetátvilágítás és a fontosabb önkormányzati szakpolitikák előzetes vagy utólagos hatásértékelése. A legkevésbé alkalmazott három technika pedig a Közös Értékelési Keretrendszer (CAF), a teljesítményorientált költségvetési formátum, valamint a papír nélküli iroda.

1. ábra

Az egyes teljesítményorientált menedzsment technikák alkalmazásának elterjedtsége az önkormányzatok körében



Az előbbi adatok nem reflektálnak a települések közötti méretbeli különbségekre. Lássuk tehát az alkalmazás mintázatait a településméret függvényében! Az egyes települési kategóriákra jellemző alkalmazási gyakoriságokat a 2. táblázat mutatja (2. táblázat).

Az adatokat szemlélve néhány érdekes megállapítás fogalmazható meg:

- Általánosságban egyértelmű az a tendencia, hogy a településmérettel együtt csökken a különböző technikák alkalmazási gyakorisága. Ez az összefüggés – a megyei jogú városok néhány esetétől eltekintve – gyakorlatilag minden esetben, statisztikailag szignifikáns módon, fennáll.

2. táblázat

A különböző technikák alkalmazási gyakorisága az egyes településtípusok esetében (már működik”, illetve döntöttek az alkalmazásáról, bevezetés alatt áll” válaszok relatív gyakorisága, %)

	Településnagyság					
	Kerület	M. j. v.	10.000 felett	2000–10.000 között	2000 alatt	Összesen
Már van: ISO	76%	75%	33%	16%	9%	12%
Már van: CAF	41%	17%	13%	4%	3%	4%
Már van: Telj.-ktgv.	18%	25%	8%	6%	7%	7%
Már van: E-korm.	24%	50%	20%	14%	14%	15%
Már van: BPR	24%	25%	28%	22%	13%	16%
Már van: Papír nélk. iroda	18%	33%	14%	10%	6%	8%
Már van: Szervezet átvil.	59%	50%	34%	20%	15%	17%
Már van: Hatásért.	53%	33%	24%	18%	16%	17%

Ami az egyes technikáknak az összes önkormányzat körében fennálló rangsorrendjét illeti:

- A nagy önkormányzatok esetében elsősorban az ISO előtérbe kerülése feltűnő: míg a teljes önkormányzati populációban csak az 5. legnépszerűbb technika, addig a fővárosi kerületeknél és a megyei jogú városoknál első helyezett.
- A további településkategóriák – a viszonylag kisebb települések – esetében a „közös nevezőnek” a szervezetátvilágítás tűnik: a három alsó településkategória mindegyikében az első két hely egyikén – ezen belül tízezer fő fölötti és a 2–10 ezer fő közötti településeknél első helyen – szerepel.
- Némileg váratlan és elgondolkodtató az a körülmény, hogy a hivatali adminisztratív folyamatok formalizált újratervezése (BPR) a települések „alsóbb” csoportjaiban is igen nagymértékben jelen látszik lenni, a kérdéssel kapcsolatban rendelkezésre álló egyéb, szubjektív/szakértői információk alapján könnyen elképzelhető, hogy a válaszadók egy része félreértette a kérdést.

Az innováció mintázatai a magyar önkormányzatok között

A fenti adatok nagymértékben nyitva hagyják azt a kérdést, hogy az innováció, a korszerűsítési tevékenység intenzitása – függetlenül annak választott technikájától – hogyan oszlik meg az egyes települések és településkategóriák között. A 3. táblázat azt mutatja, hogy a különböző településkategóriákban hogyan alakul településenként az alkalmazott teljesítményorientált menedzsmenttechnikák száma.

noton csökken a korszerűsítési hajlandóság. Itt részleteiben nem közölt adatok alapján az mondható el, hogy az alkalmazott technikák száma a legnagyobb települések körében jellemző 3-4 körüli értékről a két legalsó településkategória esetében 0-ra csökken (mediánértékek). Miközben minden településkategóriában van egy hozzávetőleg azonos nagyságú, 1-4 technikát alkalmazó „derékhad”, létezik egy tökéletesen passzív hányad is. E hányad súlya a településméret csökkenésével rohamosan nő: a nagyvárosoknál jellemző kb. 10%-ról a kisebb (2000 fő alatti) településeknél jellemző kétharmad körüli értékre. A legaktívabb korszerűsítők (4 vagy több technika) aránya pedig ezzel gyakorlatilag pontosan azonos ütemben csökken.

Az egyes technikákkal kapcsolatos alkalmazási tapasztalatok

Az alkalmazási tapasztalatok vizsgálatának céljai, lehetőségei és eszközei

Ebben a fejezetben egy elsősorban értékelő jellegű kérdésre keressük a választ, nevezetesen arra, hogy mennyire jók, mennyire alkalmasak kitűzött céljuk elérésére a vizsgálatba bevont egyes korszerűsítési technikák.

Az alábbiakban a válaszadók által a különféle technikákra vonatkozóan tett értékelő megállapításokat tesszük vizsgálatunk tárgyává. E vizsgálat egyik nehézsége abból fakad, hogy e kérdéssel kapcsolatosan meglehetősen sok az – akár pozitív, akár negatív – előítélet; általános, nemcsak magyarországi jelenség ugyanis az NPM szinte ellenállhatatlan retorikai és normatív sodrása (Hood, 1995; Pollitt, 2001), amelyet

3. táblázat

Az alkalmazott technikák számának alakulása településtípusonként

	Településnagyság					
	Kerület	M. j. v.	10.000 feletti	2000–10.000 között	2000 alatt	Összesen
Ténylegesen 0 db	11,8%	8,3%	34,0%	58,5%	65,4%	52,3%
alk. technikák 1-2 db	35,3%	25,0%	32,0%	25,5%	22,7%	26,2%
száma 3-4 db	17,6%	41,7%	26,8%	9,6%	7,0%	13,8%
4 v. több db.	35,3%	25,0%	7,2%	6,4%	4,9%	7,7%
Összesen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

A 3. táblázatból kitűnik, hogy országos szinten a települések felében semmilyen innovatív menedzsmenttechnikát nem alkalmaznak. Meglepő ugyanakkor, hogy a települések közel 8%-ánál négy, vagy annál többféle technika együttes alkalmazására is sor került. Az egyes településkategóriákon belül vizsgálva ugyanezt a kérdést kitűnik, hogy a településméret csökkenésével mo-

Magyarországon és a régióban hosszú időn keresztül jóval keményebb és intézményesebb – IMF, Világbank – érdekek és törekvések nyomtatékosítottak, általában igen hatásosan (Hajnal, 2007).

Ezt a számtalan torzító hatást reménytelen vállalkozás lenne teljes mértékben eliminálni/kontrollálni. Korlátok közé szorítani azonban lehet és szükséges,

A vizsgált technikák csoportosítása az adott technikát „alkalmazók” értékítélete szerint

Csoport	Csoport elemei	Csoport jellemzői
1. A „legjobb” csoportja	<ul style="list-style-type: none"> – szervezetátvilágítás, – a munkafolyamatok informatikai integrálása – hatáselemzés 	Egyöntetűen hasznosnak ítélt technikákat tartalmaz; gyakorlatilag nincsen olyan vélemény, amely szerint az adott technika „nettó káros” lenne, a semleges („nem árt”) válaszok aránya pedig 30 százalék alatti; a maradék, masszív többség pedig „nagyon jelentős”, illetve „számottevő” javítási potenciált lát az adott technikában.
2. A „némileg vitatottak” csoportja	<ul style="list-style-type: none"> – ISO – a teljesítmény-költségvetés, – az e-önkormányzás és – a BPR (a hivatali folyamatok számítógéppel támogatott újratervezése) 	E csoport jellemzője, hogy, noha az összességében pozitív megítélések aránya itt is igen magas, 66–90 százalék közötti, már megjelennek – noha csekély, de észrevehető mértékben – olyan vélemények is, amelyek szerint az adott technika végső soron több kárt és költséget okoz, mint amennyi hasznot hajt.
3. A legvitatottabbak csoportja	<ul style="list-style-type: none"> – A CAF 	Itt azt találjuk, hogy az összességében pozitív megítélések aránya jóval 50% alá csökken (42,5%), miközben az előző csoportnál tapasztalt legmagasabb értéket is többszörösen felülmúlja azon használók aránya (12,3%), akik szerint a CAF több kárt, mint hasznot okoz.

mégpedig egyszerre kétféle módon is. Egyfelől azáltal, hogy az értékelő véleményeket csak azon polgármesterek körében vizsgáljuk, akiknek a településén már működik a szóban forgó technika, ezáltal – vagyis azáltal, hogy csak az első kézből származó információkat vesszük figyelembe – várakozásaink szerint lényegesen csökken a (szakmai) szóbeszéd, a közvélekedés torzító hatása. Másfelől pedig az értékelő jellegű eredmények bizonyos fajta statisztikai manipulációi is sokat segíthetnek. Kissé leegyszerűsítve arról van szó, hogy az értékeléseknek nem annyira az abszolút értékét, hanem a relatív megoszlását, illetve a más értékelésekhez való viszonyát hangsúlyozzuk. Egy példával élve: elsősorban nem az az információ, hogy X technikát a válaszadók 20%-a tartja alkalmasnak, hanem inkább az, hogy (i) X technikát kétszer annyian tartják alkalmasnak, mint Y-t, illetve hogy (ii) az X technika megítélése sokkal ellentmondásosabb (pl. nagyobb szóródású), mint az Y technikáé stb. Az ilyen típusú végkövetkeztetések pedig jóval kevésbé érzékenyek az olyan globálisan – valamennyi válaszadóra – ható torzító tényezőkre, mint amilyen pl. a divat, a közvélekedés, vagy a válaszadó által az adott közösség többi tagja irányából kifejtett gondolt normatív nyomás.

Főbb eredmények

A válaszadókat az adatfelvétel során arra kértük, hogy minden egyes technikát értékeljenek egy négyfokú skálán. A skála fokozatai az 1-estől („nagyon jelentős javulás várható tőle”) a 4-es („többet árt, mint használ”) értékig terjedtek. A 4. táblázat ezen eredményeket összegzi.

A legfeltűnőbb eredménynek mindenképpen a CAF kedvezőtlen megítélése látszik. A CAF, szemben a vizsgált technikák szinte mindegyikével, bírja mind az Európai Unió, mind a magyar kormányzat többször megerősített, hivatalos támogatását. További sajátossága, hogy – szemben több más, a jelen vizsgálat körébe vont technikával (pl. ISO, papír nélküli iroda, BPR) – kimondottan a közigazgatási szervezetek által történő alkalmazás céljára fejlesztették ki, nem érheti tehát az az előbbi technikák esetében gyakorta hangoztatott vád sem, hogy az „jó a vállalati menedzsmentben, de a közigazgatás – az egészen más”. Végül azért is figyelmet érdemel a CAF rossz megítélése, mert – noha jelen kutatás során technikai okokból nem volt mód a korszerűsítési folyamatok időbeli alakulásának vizsgálatára – a rendelkezésre álló töredékes információk alapján az utóbbi években az e-közigazgatás mellett ez tűnik az önkormányzati, és jelentős részben a területi közigazgatás modernizációja területén a legfontosabb, mérvadó iránynak. Vagyis a CAF semmiképpen sem tekinthető valamiféle korszerűsítési mellékvágnak, a korszerűsítési folyamat egyik fő csapásirányáról van szó.

Az alábbiakban röviden kitérünk a CAF kedvezőtlen megítélésével kapcsolatos egy-két további körülmény vizsgálatára.

A CAF

értékelésének néhány további kérdése

Az 5. táblázat az egyes technikák alkalmasságára vonatkozó vélekedéseket mutatja, „alkalmazók” és „nem alkalmazók” szerinti bontásban.

5. táblázat

**Az adott technikát
már alkalmazó, illetve azt még nem alkalmazó
önkormányzatok polgármestereinek
megítélése
(ANOVA eredmények összegzése)⁶**

Technika megnevezése	Az adott technikát	
	alkalmazók	nem alkalmazók
	átlagos értékelése ⁵	
ISO*	2,20	2,48
CAF	2,69	2,47
Teljesítmény-költségvetés***	1,66	2,50
E-önkormányzás *	1,94	2,20
BPR**	1,97	2,30
Papír nélküli iroda***	1,64	2,33
Szervezetátvilágítás**	2,06	2,41
Hatásértékelés***	1,97	2,38

Az 5. táblázatból megállapítható, hogy a nyolcból hét technika esetében gyakorlatilag azonos mintázattal állunk szemben: a „már alkalmazók” véleménye, statisztikailag szignifikáns módon, kedvezőbb a „(még) nem alkalmazók” véleményénél, vagyis a közvélekedés, a „szóbeszéd” kedvezőtlenebb megítélést sugall, mint az alkalmazók tapasztalata. Az is megállapítható, hogy a CAF megítélése a „nem alkalmazók” körében még nem különbözik a többi technikára jellemző értéktől, a különbség tehát csak az azt ténylegesen is alkalmazó, saját tapasztalattal rendelkező polgármesterek véleményénél jelenik meg. További, itt nem részletezett elemzések alapján az is megállapítható, hogy a CAF megítélése lényegében nem függ attól sem, hogy milyen településtípusról van szó. Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a rendelkezésre álló adatok és információk fényében megkockáztatható az a következtetés, miszerint a CAF tényleges teljesítménye, eredményességnövelő potenciálja szerényebb a többi technika esetében jellemző szintnél.

A polgármesterek „korszerűsítési ismeretei”

Az ismertség mértéke és módja szempontjából a technikákat két jól elkülöníthető, valamint egy, a kettő között középen elhelyezkedő csoportra tagolhatjuk:

- A skála egyik végpontján a jól ismert technikák csoportját találjuk, itt a „nem ismeri” válaszok aránya tipikusan 10%, de mindenképpen 20% körüli-attí. Ide tartozik az ISO, az e-önkormányzás, a papír nélküli iroda és a szervezetátvilágítás. E csoportból

külön is kitűnik az első két elem, ahol a spontán említések aránya többszöröse a más technikáknál tapasztalható értéknek, 15-20% körüli.

- A skála másik végpontján a viszonylag kevésbé ismert technikák csoportja van. Itt az adott technikát nem ismerők 50% körüli, vagy afölötti aránya és a spontán említések minimális jelenléte jellemző, ide a CAF és a teljesítmény-költségvetés sorolható.
- A skála e két végpontja között helyezkedik el a harmadik csoport, amelybe a BPR és a hatáselemzés tartozik. Itt a „nem hallott róla” válaszok 25-30% körüli aránya a meghatározó.

Ha az ismeretszint alakulását a településtípus függvényében vizsgáljuk, akkor azt a megállapítást tehetjük, hogy gyakorlatilag az összes technika ismertsége a településmérettel együtt monoton nő. A településméretnek az ismeretszintre gyakorolt hatása meglehetősen erőteljes: a legnagyobb települések esetében átlagosan kb. 50%-kal magasabb a tízezer fő alatt településekre jellemző értéknél (ez az összefüggés egyébként statisztikailag is erősen szignifikáns). Noha ez sok technika esetében érthető és indokolt, hiszen azok legtöbbjét egy bizonyos minimális szervezeti méret alatt nem éri meg alkalmazni, egy fontos körülmény arra utal, hogy mégsem pusztán csak erről van szó: ez a különbség a közepes (tízezernél több lakosú) és a nagyvárosok közötti összehasonlításban is határozottan fennáll.

Megalapozottnak tűnik tehát az a feltételezés, hogy az előbb említett mellett ugyanakkora, vagy talán még nagyobb súllyal esik latba az a tényező, hogy a településméret csökkenésével párhuzamosan csökken a polgármesterek (i) lehetősége és/vagy (ii) késztetése és/vagy (iii) készsége arra, hogy az önkormányzati működés korszerűsítése tárgyában új ismereteket szerezzen.

A „korszerű önkormányzati működés” fogalma a polgármesterek gondolkodásában

A vizsgálat során azt a kérdést is megvizsgáltuk, hogy – függetlenül a kutatás során alkalmazott, számos elméleti és gyakorlati-technikai megfontolás és korlát hatása alatt kiformált koncepciótól – milyen jelentést tulajdonítanak maguk a válaszadók a „korszerű, eredmény- és minőségorientált önkormányzati működés” fogalmának. Itt voltaképpen tehát nemcsak – sőt: elsősorban nem – a válaszadók értékítéleteiről van szó, hanem azokról a még mélyebben fekvő fogalmi-gondolkodási keretekről, amelyek között a korszerűsítésről való minden további gondolkodás, reflexió és szándék egyáltalán megvalósulhat.

A vizsgálat eszköze a válaszadók saját szavakkal megfogalmazott korszerűsítésértelmezéseinek számító-

géppel támogatott kvalitatív elemzése volt⁷. Az elemzési eredményekből többek között az tűnik ki, hogy a kirajzolódó szemantikai univerzum milyen jól illeszkedik a közigazgatás-korszerűsítés „hivatalos” – pl. a közigazgatás-korszerűsítéssel kapcsolatos kormányhatározatokban, vagy a témához kapcsolódó nemzetközi gyakorlatban és szakirodalomban feltáruló – diskurzushoz: alig akad olyan elem, amely ne lenne abba viszonylag könnyen beleilleszthető. Vannak mindemellett feltűnő hiányok is a válaszadók reflexióiban. Így különösen az önkormányzati szolgáltatások, illetve a hivatali munkafolyamatok teljesítménymérésének, valamint az elektromikus közigazgatásnak a hiánya szúr szemet.

A korszerűsítési lehetőségek klasszifikálása során „első körben” 35 típust azonosítottunk⁸. Ezt a klasszifikációt további elemzési lépésekkel újabb, magasabb szintű csoportokba vontuk össze. Nézzük meg, hogy e magasabb szintű csoportok áttekintése alapján milyen sűrűsödési pontok rajzolódnak ki a polgármesterek válaszaiból! A 6. táblázat első oszlopa a kvalitatív elemzés során fokozatosan kirajzolódott motívumokat, témákat tartalmazza; a második és harmadik oszlop az ilyen módon azonosított témák abszolút és relatív előfordulási gyakoriságait.

hogy az emberi erőforrás és annak fejlesztése fontosságát hangsúlyozó, közkeletű vélemények és (részben kormányzati) törekvések a polgármesterek gondolkodásában is fokozott mértékben nyertek teret. Meglepően nagy – az előbbivel azonos – súllyal jelennek meg az NPM „neoliberálisnak/ortodoxnak” tekinthető elemei is. Ebbe a körbe egyrészt takarékoság-„megszorítások”-leépítések (összesen 12 említés), másrészt pedig a magán-, ezen belül is elsődlegesen a vállalkozói kezdeményezés szerepének megnövelését célzó elgondolások és technikák (PPP, díjfizetés; 7 említés) tartoznak.

A másik nagy csoportban a nemzetközi fogalmi-diszkurzív univerzumból és korszerűsítési gyakorlatból kilógó, vagy legalábbis arra nem jellemző elemeket találhatunk, ezeknek együttes aránya az összes említések kétötödére tehető. Itt a legfontosabb kódcsoportok az önkormányzati hivatalok (10 említés), illetve a közszolgáltató szervezetrendszer (16 említés) térbeli integrációját célzó elemeket foglalják magukba. E csoport nagy relatív súlya meglehetősen határozottan sugallja azt, hogy az önkormányzati rendszer fragmentáltságát és az ebből adódó hatékonyságvesztéseket maguk a válaszadók – a települések polgármesterei – is a szer-

6. táblázat

Az egyes kódcsoportokhoz tartozó említések abszolút és relatív gyakorisága

Csoport	Említések száma (db)	Említések aránya (%)
NPM – HRM (Emberierőforrás-menedzsment)	19	16%
NPM – piacositás, leépítés	19	16%
NPM – ügyfélszolgálat	10	9%
NPM – mikroszint (szervezeti szintű fejlesztések/menedzsment technikák)	6	5%
NPM – participáció	6	5%
NPM – szabályozási reform	5	4%
NPM típusú, összesen	65	56%
Integráció (akár a hivatali, akár a szolgáltató szervezetekre kiterjedően)	26	22%
Szervezet (bürokratikus) fejlesztése	10	9%
Szervezeti átstrukturálás (feladat-és hatáskörök, szervezeti struktúrák)	9	8%
Specifikusan magyar, összesen	45	39%
Egyéb	6	5%
Mindösszesen	116	100%

Az első, nagy csoport az Új Közmenedzsment (*New Public Management/NPM*) fogalmi körébe tartozó korszerűsítésértelmezéseket foglalja magába, 56%-os relatív súllyal. Itt a legnagyobb súllyal az emberierőforrás-menedzsment fejlesztése, átalakítása, eszközeinek jobb hasznosítása jelenik meg. Határozottan úgy tűnik tehát,

vezeti modernizáció legfontosabb célterületének tekintik. A másik két – egymással azonos súlyú, az összes említés mintegy 8-8 százalékára rúgó – kódcsoport közül az első a szervezet hagyományos, bürokratikus erőnyeinek megteremtését-megerősítését célzó elemeket tartalmaz.

Összegzés

A tanulmány a magyar települési önkormányzatok polgármesteri hivatalaiban zajló innovációs folyamatokról kívánt – a települési polgármesterek percepcióin, azaz alapvetően szubjektív információkon alapuló – pillanatképet festeni. Hasonló ambíciójú kutatási előzmény híján nem könnyű az empirikus megállapítások közül újszerűség vagy szignifikancia szempontjából szelektálni. Egyrészt tehát mivel empirikus előzmények híján inkább csak szakértői vélemények és bizonyos normatív megfontolások kínálnak némi viszonyítási alapot, másrészt mivel a tanulmány célja alapvetően a problématerület puszta leírása volt, az alábbiakban csak egy-két következtetést emelünk ki.

- A különböző technikák alkalmazási gyakorisága tekintetében az általános tendencia – érthető módon – az, hogy az innovációs hajlandóság az önkormányzati/szervezeti mérettel párhuzamosan erőteljesen csökken. Ezen belül a nagy önkormányzatoknál az ISO magaslik ki, míg az alsó három településkategória esetében a szervezetátvilágítás. Ez utóbbi körülmény talán azzal is magyarázható, hogy ez tűnik a legtágabb (szinte minden, külső szakértő által végzett hivatali tanácsadásra „ráhúzható”) kategóriának.
- Az egyes technikák polgármesteri megítélése tekintetében a legmeglepőbb eredmény a Közös Értékelési Keretrendszer (CAF) meglehetősen markánsan kirajzolódó kedvezőtlen értékelésével kapcsolatos. Itt azonban nem szabad a válaszadók – a polgármesterek – sajátos, az ítélet mögött húzódó értékalapjáról megfeledkezni. Nyilvánvaló, hogy a hivatali munka eredményességének növeléséhez való hozzájárulás mellett (helyett?) a válaszadó polgármesterek sajátos, egyéni szempontjai is beszüremkedtek az ítéletalkotás során alkalmazott kritériumok közé. Ha ez így van, akkor nem kizárt, hogy a CAF kedvezőtlen megítélését sokkal inkább annak problémafeltáró – és ilyen módon a polgármestereket adott esetben zavaró, de a szervezeti teljesítményt növelő – potenciálja, semmint valamely „magvasabb” probléma okozza.
- Végül: a korszerű, teljesítményorientált hivatali működés fogalmához fűződő jelentések tekintetében az igazi meglepetés talán nem is annyira abban van, amit a válaszadók mondanak, hanem abban, amiről hallgatnak. Amiről hallgatnak, az pedig nem más, mint az önkormányzati (akár hivatali, akár közszolgáltatási területen elért) működési teljesítményre, az elért hatásokra és eredményekre vonatkozó információk előállítása és felhasználása. Ez a körülmény már csak azért is szembeötlő, mivel a fejlett országokban zajló-lezajlott modernizációs hullámok talán legfon-

tosabb mozzanata éppen ez: a szervezeti és a közpolitikai teljesítmény folyamatos, illetve periodikus mérése-értékelése. A szervezeti, illetve szakpolitikai teljesítménnyel kapcsolatos ezen totális ignorancia minden bizonnyal itt nem vizsgálható, mélyebb, strukturális, a magyar közigazgatási tradícióval összefüggő (???) okokban gyökerezdik.

Lábjegyzet

- ¹ A tanulmány a Regionális Fejlesztés Operatív Program keretében, az EU Strukturális Alapjainak támogatásával került kidolgozásra. A tanulmány korábbi verzióival kapcsolatban tett részletes kritikai észrevételeikért/javaslataikért köszönet illeti Gajduschek Györgyöt, valamint Horváth M. Tamást, Perger Évát, Szenté Zoltánt és Szigeti Ernőt (valamennyien a Magyar Közigazgatási Intézet tudományos főmunkatársai).
- ² A tanulmányban, inkább a nemzetközi diskurzushoz (McLaughlin – Jenei, 2002; Nalbandian – Nalbandian, 2003: p. 83 ff.; Wayenberg, 2006; Wollmann, 2000: p. 915), mint a hazai, kevésbé kiforrott szóhasználatához illeszkedve, az „önkormányzati korszerűsítés”, illetve „modernizáció” kifejezéseket – egymás szinonimájaként – az önkormányzati működés elsődlegesen adminisztratív, tehát a politikai hatalom gyakorlásának intézményi kérdéseitől különböző aspektusaira utaló értelemben használjuk.
- ³ A minta településméret és -típus szerint rétegzett, a településekre nézve országosan reprezentatív, n = 400 fő nagyságú volt; az adatfelvétel 2006. június hónapban zajlott. Az adatfelvételt – egy másik kutatási projekt keretében – Horváth M. Tamás (Magyar Közigazgatási Intézet) vezette.
- ⁴ Végül említést érdemel egy jóval gyakorlatiasabb – a jelen kutatást megalapozó kérdőívi blokk terjedelmével kapcsolatos – korlát is, amely mind a vizsgálható kérdések számát, mind pedig a vizsgálat mélységét-részletezettségét számottevően behatárolta.
- ⁵ A válaszkategóriák: 1 – „nagyon jelentős javulás várható tőle”; 2 – „számottevő javulás várható tőle”; 3 – „nem árt”; 4 – „többet árt, mint használ”.
- ⁶ A jelölések értelme a következő: * – 5% alatti szignifikancia; ** – 1% alatti szignifikancia; *** – 0,1% alatti szignifikancia. Az alacsonyabb értékek a két csoport értékelése közötti különbség tényleges fennállásával kapcsolatos bizonyosságnak a magasabb fokát jelzik; hüvelykujj-szabályként általában az 5% alatti szignifikanciaszinteket szokás megalapozottként elfogadni.
- ⁷ Megjegyezzük még, hogy – noha a közszolgáltatásokkal és a polgármesteri hivatali/adminisztratív funkciókat megcélzó korszerűsítési technikákra két külön kérdés vonatkozott, erre a különbségtételre a válaszadók nem túlzottan voltak „fogékonyak” (vagyis a hivatali korszerűsítés lehetőségei között jócskán feltűntek olyan elemek is, amelyek valójában a közszolgáltatások korszerűsítését szolgálják, és *vice versa*). Ebből fakadóan egyrészt a két kérdésre adott válaszokat együtt elemeztük, másrészt pedig az így elemzett válaszok között természetesen nemcsak a 2. fejezet legelején definiált, az adminisztratív működés korszerűsítését célzó menedzsmenttechnikák, hanem a közszolgáltatások szervezésével előállításával kapcsolatos technikák is jelen vannak.
- ⁸ Egy típusba 1 és 16 közötti elemszámú (átlagosan 3,5 db) említés tartozott.
- ⁹ A válaszalternatívákat a terjedelem csökkentése érdekében nem tüntettük fel

Felhasznált irodalom

- Bércesi F. – Jászberényi G. (2004): Az ISO minőségirányítási rendszer, az általános értékelési keretrendszer és az egyéni teljesítményértékelés integrált minőségügyi rendszerben történő alkalmazásának lehetőségei, Magyar Közigazgatás 54:9 pp. 529–543., 54:12 pp. 726–737.
- Dudás F. – Hazafi Z. (2005): Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőképességének növeléséről, Magyar Közigazgatás 55:4 pp. 204–22., 55:5 pp. 276–282.
- Dudás F. (1999): Van-e kivezető út „Bürokrónéziából”? Magyar Közigazgatás 49:1-2 pp. 46–50, 49:3 pp. 119–127., 49:4 pp. 177–185.
- Elbert, F. N. – Karoliny M. – Farkas F. – Poór J. (2001) (szerk.): Személyzeti/emberi erőforrás menedzsment kézikönyv, Budapest: KJK
- Enticott, G. (2004): Multiple voices of modernization: Some methodological implications, Public Administration 82:3 pp. 743–756.
- Gáspár M. (1993): Helyi önkormányzati menedzsment. Lépések a teljesítményelvű és polgárközeli közigazgatás felé, Csákvány: Közigprint-Közigkonzult
- Hajnal Gy. (2007/ közlésre elfogadva): Public management reforms in Hungary, 1990–2006, „Leadership and Management in the Public Sector: Values, Standards and Competencies in Central and Eastern Europe”, Ukraine, Kyiv, 17–19 May 2007.
- Hajnal Gy. (2005): The spirit of management reforms: Towards building an explanatory model of NPM, Public Management Review 7:4 pp. 495–513. erre nincs utalás
- Hajnal, György és Gajduschek György (2002): Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet
- Hajnal Gy. (1999): Teljesítményorientáció a közigazgatási reformokban. Nemzetközi tapasztalatok a második világháború utáni időszakban, Magyar Közigazgatás 49:6 pp. 289–299, 49:7 pp. 361–370. 49:8 pp. 426–435.
- Hajnal Gy. (1998): Számok és döntések. Hatékonyságmérés a közigazgatásban, In: Horváth M. Tamás (1998) (ed.): Közigazgatás-szorítóban, Budapest: Unió pp. 255–306.
- Higgins, P. et al. (2004): Best Value: Is It Delivering? Public Money and Management 24:4 pp. 251–258.
- Hood, C. (1995): Contemporary public management: A new global paradigm?, Public Policy and Administration 10:2 pp. 104–117.
- Horváth M. T. (2002): Helyi közszolgáltatások szervezése, Budapest–Pécs: Dialóg Campus
- Király L. Gy. (1999): Teljesítménymérés a közigazgatásban, Vezetéstudomány 30:7-8 pp. 2–18.
- Kluvers, R. (2001): An analysis of introducing program budgeting in local government. Public Budgeting and Finance, 21:2 pp. 29–45.
- Major L. (2003): A teljesítményértékelés módszerei, Magyar Közigazgatás 53:11 pp. 699–702.
- McLaughlin, K. – Gy. Jenei (2002): Comparative perspectives on modernizing local governance, Public Management Review 4:3 pp. 271–274.
- Miklos, George (1992): A szolgálati munka mérése és minősítése az Angol Civil Service-ben, Magyar Közigazgatás 1992. június pp.359–366.
- M. Myung Jae – D. F. Norris (2005): Does managerial orientation matter? The adoption of reinventing government and e-government at the municipal level, Information Systems Journal 15:1 pp. 43–60.
- N. John – C. Nalbandian (2003): Contemporary challenges in local government, National Civic Review 92:1 pp. 83–91.
- Petrik J. – Sümege E. (2004): A CAF önértékeléstől a teljesítményértékelésig, Magyar Közigazgatás 54:5 pp. 257–266, 54:6 pp. 344–360.
- Pollitt, C. (2001): Clarifying convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform, Public Management Review 4:1 pp. 471–492.
- Sümege E. (2003): Az EU CAF önértékelési rendszere - modellkísérlet a Pest Megyei Közigazgatási Hivatalban, Magyar Közigazgatás 53:1 pp. 43–50.
- Szente Z. (2003): A CAF a gyakorlatban. A CAF modell alkalmazásának eddigi hazai tapasztalatai és a továbbfejlesztés lehetőségei, Magyar Közigazgatás 53:10 pp. 585–600.
- Szente Z. (2002) (ed.): Az általános értékelési keretrendszer (CAF) alkalmazásának lehetőségei a magyar közigazgatásban, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet
- Urbán L. (1995): A közcélú tevékenységek hatáselemzése, Közgazdasági Szemle 1995/4.
- Verebélyi I. (2001) (ed.): Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Budapest: MKI-Miniszterelnöki Hivatal
- Wayenberg, E. (2006): The Flemish government’s responsibility for local government modernization, Public Management Review 8:1 pp. 47–65.
- Wilson, J. (2005): Local government modernization and the views of Chief Financial Officers, Public Administration 83:1 pp. 221–232.
- Wollmann, H. (2000): Local government modernization in Germany: Between incrementalism and reform waves, Public Administration 78:4 pp. 915–936.

Az adatfelvételhez használt kérdőívi kérdések⁹

- e1. Sokan úgy vélik, hogy az önkormányzatok által hagyományosan alkalmazott szervezési, irányítási és döntési módszerek lényegében megfelelnek, a fő probléma a költségvetési források szűkössége. Mások úgy vélik, hogy a források megszerzése mellett fontos lenne az önkormányzati hivatalokban, illetve intézményekben szokásszerűen alkalmazott munkamódszerek és megoldások korszerűsítése is, a hatékonyság, az eredményesség és a minőség szempontok fokozott érvényesítése. Önhöz melyik álláspont áll közelebb?
- e2. Ismer-e Ön az önkormányzati szolgáltatások (intézmények) tekintetében használható, az eredményességet, a minőséget javító technikákat, illetve megoldásokat? Miket? (Sorolja fel!)
- e3. Ismer-e Ön a polgármesteri hivatal (a hatósági-hivatali ügyintézés) tekintetében használható, az eredményességet és a minőséget javító technikákat, illetve megoldásokat? Miket? (Sorolja fel!)
- e4. Az alábbiakban felsoroltunk néhány olyan technikát, amelyet egyes polgármesteri hivatalokban, illetve az önkormányzati szolgáltató intézményekben a működés eredményességének és minőségének javítása céljából alkalmaznak. Hallott-e már Ön ezekről?
1. ISO
 2. CAF[®] "Közös Értékelési Keretrendszer"
 3. Teljesítményadatokat is tartalmazó költségvetési formátum (pl. programköltségvetés, teljesítmény-költségvetés)
 4. „E-önkormányzás”: internetalapú ügyintézési lehetőség az állampolgároknak
 5. Hivatali munkafolyamatok számítógéppel támogatott újratervezése
 6. Hivatali munkafolyamatok informatikai integrálása („papír nélküli iroda”)
 7. Szervezetátvilágítás
 8. Fontosabb döntések vagy szolgáltatások szisztematikus, számszerű, előzetes vagy utólagos hatásértékelése

E5, E6: CSAK AZOKRÓL KÉRDEZD, AMELYEKRŐL MÁR HALLOTT!

- e5. Tervezik-e a bevezetését?
- e6. Mennyire alkalmas a technika az eredményesség és a minőség tényleges növelésére?

Cikk beérkezett: 2006. 11. hó

Lectori vélemény alapján átdolgozva: 2007. 6. hó